

УНИВЕРЗИТЕТ У БЕОГРАДУ

ПРАВНИ ФАКУЛТЕТ

Мирослав Н. Котевски

**СПЕЦИФИЧНА ПРАВНА ПРИРОДА БОСНЕ И ХЕРЦЕГОВИНЕ –
ОДРЖИВОСТ ДЕЈТОНСКОГ СИСТЕМА**

докторска дисертација

Београд, 2017.

UNIVERSITY OF BELGRADE

FACULTY OF LAW

Miroslav N. Kotevski

**SPECIFIC LEGAL NATURE OF BOSNIA AND HERZEGOVINA –
SUSTAINABILITY OF DAYTON SYSTEM**

Doctoral Dissertation

Belgrade, 2017.

ПОДАЦИ О МЕНТОРУ И ЧЛАНОВИМА КОМИСИЈЕ

Ментор:

др Бојан Милисављевић,

ванредни професор Правног факултета Универзитета у Београду

Чланови комисије:

др Миленко Крећа,

редовни професор Правног факултета Универзитета у Београду, у пензији

др Бојан Милисављевић,

ванредни професор Правног факултета Универзитета у Београду

др Марко Станковић,

ванредни професор Правног факултета Универзитета у Београду

СПЕЦИФИЧНА ПРАВНА ПРИРОДА БОСНЕ И ХЕРЦЕГОВИНЕ – ОДРЖИВОСТ ДЕЈТОНСКОГ СИСТЕМА

Резиме

Иако је Босна и Херцеговина добила међународно признање још 1992. године, њен суштински основ за постојање и функционисање представља међународни споразум договорен и потписан у Дејтону. Тим договором усаглашен је њен правни оквир и створени су неопходни услови да она, као истински међународноправни субјект, преузме сва права и обавезе које такав статус носи. До постигнутог договора није се дошло на лак и једноставан начин. Карактеристичне историјске околности, специфичан географски положај и сложена унутрашња структура утицали су на то да се у тренутку распада Југославије формирају различити концепти о будућности Босне и Херцеговине. Како ти концепти нису могли бити усаглашени за преговарачким столом, приступило се њиховој материјализацији оружаним путем. Под таквим околностима међунационални и међуверски антагонизми достигли су критичну тачку, што је изазвало озбиљна и систематска кршења основних људских права широм Босне и Херцеговине. Паралелно са тим сукобима трагало се за решењима која би зауставила крвопролиће и омогућила повратак нормалном животу. Након пропасти неколико преговарачких процеса коначно је, након дуготрајних и мукотрпних преговора, постигнут споразум којим су заустављена оружана дејства и који је, у тренутку доношења, представљен као велики тријумф мировних напора међународне заједнице.

Дејтонски споразум је у тренутку доношења представљао догађај од прворазредног значаја у међународним оквирима. Сложеност и комплексност проблема са којима су се суочили непосредни учесници преговора утицали су на то да постигнути договор обилује оригиналним решењима, несвојственим дотадашњој пракси међународних мировних уговора. Неминовно је било и велико интересовање

међународноправне науке за овако сачињен међународни уговор, те се моментално по његовом објављивању приступило детаљној анализи његове садржине, упоредноправној анализи појединих карактеристичних одредаба и оцењивању одрживости како појединих решења, тако и Споразума у целини.

Улога међународне заједнице није окончана ступањем на снагу Општег оквирног споразума за мир у Босни и Херцеговини. У сам Споразум уграђени су механизми који омогућавају непосредан утицај међународног фактора на процесе успостављања и функционисања тела њиме предвиђеним. На тај начин је у постдејтонском периоду вршен константан утицај, већег или мање интензитета, на прилике у Босни и Херцеговини.

Спољашњи утицај на обликовање правног система вршен је из још једног правца – одлукама међународних судских инстанци. Бавећи се питањима одговорности за ратне злочине појединаца, институција и држава, као и питањима усклађености правног система Босне и Херцеговине са општеприхваћеним међународним правилима из области људских права, Међународни суд правде, Међународни кривични суд за бившу Југославију и Европски суд за људска права својим одлукама су, истина више посредно него непосредно, деловали на дејтонску структуру државе.

Европска унија, односно процес прикључења је још један фактор који се мора узети у обзир приликом проучавања питања босанскохерцеговачког правног система, јер свака земља која тежи пуноправном чланству, па тако и Босна и Херцеговина, мора извршити прилагођавања унутрашњег поретка правилима која важе у Европској унији.

Не сме се заборавити и улога „унутрашњег фактора“, односно домаћих снага, јер одредбе овог мировног уговора и све његове накнадне промене највећи утицај и имају на становнике Босне и Херцеговине, стога је неопходно утврдити и упоредити доминантне ставове водећих друштвених чинилаца о садашњем устројству, као и потенцијалним променама успостављеног система.

Сви ови елементи, посматрани самостално и интегративно, представљају предмет анализе овог рада, чији је крајњи циљ давање одговора на питање да ли је и под којим условима систем успостављен Дејтонски мировним споразумом одржив.

Кључне речи: Босна и Херцеговина, Дејтонски мировни споразум, Високи представник, Брчко дистрикт – арбитража, Европска унија, Међународни суд правде, геноцид, функционализам

Научна област: Право

Ужа научна област: Међународноправна

УДК број: 342.28(497.6)

SPECIFIC LEGAL NATURE OF BOSNIA AND HERZEGOVINA – SUSTAINABILITY OF DAYTON SYSTEM

Summary

Even though Bosnia and Herzegovina was internationally acknowledged in 1992, the international treaty agreed and signed in Dayton represents its crucial base for existence and functioning. This agreement harmonized Bosnia's legal framework and created the necessary conditions for the country to receive all the rights and obligations that go along with this status, as a true international legal subject. The agreement however, was not reached in an easy and simple way. Typical historical circumstances, specific geographic position and complex internal structure caused different concepts on the future of Bosnia and Herzegovina at the moment of disintegration of Yugoslavia. Since these concepts could not be made at a negotiating table, their materialisation began through armed conflicts. Under such circumstances, interethnic and inter-religious antagonisms reached their critical point, which caused serious and systematic human rights violations all over Bosnia and Herzegovina. Parallel with these conflicts were sought solutions which would stop bloodshed and enable people to continue with their normal lives. After failure of several negotiating processes and after long and arduous negotiations, the treaty, which stopped the armed conflicts and which was represented as a big triumph of peace efforts by the international community, was reached.

The Dayton Agreement, at the time when it was reached, was an event of first-rate significance in international frameworks. The complicity and complexity of the problem, which the direct participants of negotiations faced, influenced the fact that the reached agreement had many original solutions, uncommon for the international peace agreement practice at that time. The interest of international legal science for this type of agreement was inevitable and great, so just after it had been published, its content was analysed in

details, certain typical provisions were analysed in a comparative and legal way, and the sustainability of some solutions and the whole Agreement was evaluated.

The role of international community was not completed by putting the General framework agreement for peace in Bosnia and Herzegovina into force. The mechanisms, which enable direct influence of the international factors on the processes of establishment and functioning of the bodies covered by it, are implemented in the Agreement itself. The constant influence, of greater or smaller intensity, on the circumstances in Bosnia and Herzegovina, was exercised in such a way during the post Dayton period.

The outer influence on the formation of the legal system was made from one more direction – by decisions of international court instances. Dealing with the issues of responsibility for war crimes of individuals, institutions and states as well as with the issues of adjusting the legal system of Bosnia and Herzegovina to the generally accepted international rules in the field of human rights, the International Court of Justice, the International Criminal Court for the former Yugoslavia and European Court for Human Rights, through their decisions, more indirectly than directly, influenced the Dayton structure of the country.

The European Union, i.e. the accession process, is another factor which must be considered when one analyzes the issues of Bosnia and Herzegovina legal system because each country that wants to be a full EU member, including Bosnia and Herzegovina as well, has to adjust its internal order to the EU rules.

The role of the “inner factor” i.e. domestic forces, must not be forgotten, since the provisions of this peace agreement and all its additional amendments have the greatest influence on the citizens of Bosnia and Herzegovina. Therefore, it is necessary to determine and compare the dominant stances of the leading social factors on the current constitution as well as on the potential changes of the established system.

All these elements, observed in an individual and integrative way, are the subject of this thesis, whose final aim is to answer the question whether the established Dayton Peace Agreement is sustainable or not, and under what conditions.

Key words: Bosnia and Herzegovina, Dayton Peace Agreement, Senior Official, the Brcko District – arbitrary, European Union, International Court of Justice, genocide, functionalism.

Scientific field: Law

Narrow scientific field: International law

UDC number: 342.28(497.6)

САДРЖАЈ

| | |
|---|----|
| 1. УВОД | 14 |
| 2. ИСТОРИЈСКЕ ОКОЛНОСТИ КОЈЕ СУ УТИЦАЛЕ НА СПЕЦИФИЧНУ ПРАВНУ ПРИРОДУ БОСНЕ И ХЕРЦЕГОВИНЕ | 19 |
| 2.1. Босна између Срба и Хрвата..... | 19 |
| 2.2. Херцеговина..... | 22 |
| 2.3. Специфичност верских односа у средњовековној Босни и Херцеговини..... | 25 |
| 2.4. Исламизација у Босни и Херцеговини..... | 30 |
| 2.5. Аустроугарска владавина..... | 35 |
| 2.6. Босна и Херцеговина између два светска рата..... | 41 |
| 2.7. Босна и Херцеговина у социјалистичкој Југославији..... | 47 |
| 2.7.1. Успон Југославије..... | 47 |
| 2.7.2. Пад Југославије..... | 53 |
| 3. БОСНА И ХЕРЦЕГОВИНА ОД РАСПАДА ЈУГОСЛАВИЈЕ ДО ДЕЈТОНСКОГ СПОРАЗУМА | 57 |
| 3.1. Први вишестраначки парламентарни избори и постизборна „национална коалиција“..... | 57 |
| 3.2. Пут ка независности и ескалацији сукоба у Босни и Херцеговини..... | 62 |
| 3.2.1. Меморандум о независности, оснивање Херцег – Босне и Републике српског народа Босне и Херцеговине..... | 62 |
| 3.2.2. Арбитражна комисија Конференције о Југославији – Мишљења и њихов значај..... | 66 |
| 3.3. Међународне иницијативе за Босну и Херцеговину које су претходиле Дејтонском споразуму..... | 72 |
| 3.3.1. Карингтон – Кутиљеров план..... | 72 |
| 3.3.2. Венс – Овенов план..... | 76 |

| | |
|--|-----------|
| 3.3.3. Овен – Столтенбергов мировни план..... | 79 |
| 3.3.4. Вашингтонски споразум..... | 82 |
| 3.3.5. План Контакт групе..... | 86 |
| 4. ДЕЈТОНСКИ СПОРАЗУМ..... | 89 |
| 4.1. Преломни догађаји на путу ка мировном споразуму..... | 89 |
| 4.2. Женевски принципи..... | 92 |
| 4.3. Њујоршки принципи..... | 94 |
| 4.4. Финални преговори, потписивање и свечано проглашење Општег оквирног споразума за мир у Босни и Херцеговини..... | 96 |
| 4.5. Дејтонски споразум – основни елементи и карактеристике..... | 105 |
| 4.5.1. Основни елементи..... | 105 |
| 4.5.1.1. Општи оквирни споразум за мир у Босни и Херцеговини..... | 105 |
| 4.5.1.2. Анекси 1, 2 и 3..... | 106 |
| 4.5.1.3. Анекс 4 – Устав Босне и Херцеговине..... | 110 |
| 4.5.1.3.1. Преамбула..... | 110 |
| 4.5.1.3.2. Босна и Херцеговина – Питања правног континуитета, основних елемената унутрашње структуре, главног града, симбола и држављанства..... | 110 |
| 4.5.1.3.3. Људска права..... | 111 |
| 4.5.1.3.4. Надлежности и односи између установа Босне и Херцеговине и ентитета..... | 113 |
| 4.5.1.3.5. Органи централне власти..... | 114 |
| 4.5.1.3.5.1. Парламентарна скупштина..... | 114 |
| 4.5.1.3.5.2. Предсједништво..... | 115 |
| 4.5.1.3.5.3. Савјет министара..... | 117 |
| 4.5.1.3.5.4. Стални одбор..... | 117 |
| 4.5.1.3.5.5. Уставни суд..... | 117 |
| 4.5.1.3.5.6. Централна банка и финансије..... | 117 |

| | | |
|------------|--|------------|
| 4.5.1.3.6. | Измене и допуне..... | 119 |
| 4.5.1.4. | Анекси 5, 6, 7, 8, 9 и 11..... | 119 |
| 4.5.1.5. | Анекс 10 – Споразум о цивилној имплементацији..... | 124 |
| 4.5.2. | Дејтонски споразум – основне карактеристике..... | 125 |
| 4.5.2.1. | Стране у преговорима и уговорне стране..... | 125 |
| 4.5.2.2. | Недемократска процедура доношења устава..... | 127 |
| 4.5.2.3. | Недефинисан облик државног уређења..... | 131 |
| 4.5.2.4. | Наглашена питања људских права..... | 133 |
| 4.5.2.5. | Изражена етничка компонента..... | 135 |
| 4.5.2.6. | Неуобичајено велика овлашћења Уставног суда..... | 137 |
| 4.5.2.7. | Несразмера између овлашћења и одговорности „међународног фактора“..... | 138 |
| 5. | ПОСТДЕЈТОНСКА БОСНА И ХЕРЦЕГОВИНА - СИСТЕМСКЕ ПРОМЕНЕ И ВАЖНИЈА МЕЂУНАРОДНОПРАВНА ПИТАЊА..... | 142 |
| 5.1. | Досадашњи правци реформе дејтонског уставног система..... | 143 |
| 5.1.1. | Активности и одлуке Високог представника за Босну и Херцеговину..... | 143 |
| 5.1.2. | Активности и одлуке Уставног суда Босне и Херцеговине..... | 148 |
| 5.1.3. | Брчко Дистрикт – арбитража..... | 162 |
| 5.2. | Најважније одлуке међународних судских инстанци у постдејтонском периоду и њихов утицај на правну природу БиХ..... | 173 |
| 5.2.1. | Сејдић и Финци против Босне и Херцеговине..... | 174 |
| 5.2.2. | Пресуда Међународног суда правде у предмету Босна и Херцеговина против Србије и Црне Горе..... | 185 |
| 6. | БОСНА И ХЕРЦЕГОВИНА И ЕВРОПСКА УНИЈА..... | 204 |
| 6.1. | Однос земаља бивше Југославије и Европске уније..... | 205 |
| 6.1.1. | Словенија..... | 205 |
| 6.1.2. | Хрватска..... | 206 |

| | | |
|-----------|--|------------|
| 6.1.3. | Црна Гора..... | 206 |
| 6.1.4. | Србија..... | 207 |
| 6.1.5. | Македонија..... | 208 |
| 6.2. | Регионална сарадња земаља Западног Балкана у циљу приближавања Европској унији..... | 208 |
| 6.2.1. | Пакт стабилности за југоисточну Европу..... | 208 |
| 6.2.2. | Савет за регионалну сарадњу..... | 210 |
| 6.2.3. | Централноевропска зона слободне трговине – ЦЕФТА..... | 211 |
| 6.2.4. | Утицај регионалних иницијатива на Босну и Херцеговину..... | 213 |
| 6.3. | Босна и Херцеговина на путу ка Европској унији..... | 213 |
| 6.3.1. | Почетни односи..... | 214 |
| 6.3.2. | Процес стабилизације и придруживања и Мапе пута за Босну и Херцеговину..... | 215 |
| 6.3.3. | Оцена европске перспективе Босне и Херцеговине..... | 218 |
| 7. | БУДУЋНОСТ ПРАВНОГ ОКВИРА БОСНЕ И ХЕРЦЕГОВИНЕ..... | 219 |
| 7.1. | Политички и правнотеоријски концепти реформе уставног система..... | 219 |
| 7.1.1. | Ставови водећих политичких партија..... | 219 |
| 7.1.2. | Теоријски ставови о реформи уставног система | 222 |
| 7.1.2.1. | Ставови домаћих аутора..... | 222 |
| 7.1.2.2. | Ставови иностраних аутора поводом питања ревизије уставног система Босне и Херцеговине..... | 235 |
| 7.2. | Конкретни покушаји уставне ревизије..... | 244 |
| 7.2.1. | Априлски пакет..... | 244 |
| 7.2.2. | Прудски процес..... | 249 |
| 7.2.3. | Бутмирски пакет..... | 250 |
| 7.2.4. | Британско – немачка иницијатива..... | 251 |
| 7.3. | Могући правци реформе..... | 253 |
| 7.3.1. | Функционалистички приступ као основа..... | 254 |

| | |
|--|------------|
| 7.3.2. Уставне реформе као надоградња..... | 259 |
| 8. ЗАКЉУЧНА РАЗМАТРАЊА..... | 266 |
| СПИСАК ЛИТЕРАТУРЕ..... | 274 |
| Прилог 1. Женевски принципи..... | 295 |
| Прилог 2. Њујоршки принципи..... | 297 |
| Прилог 3. Општи оквирни споразум за мир у Босни и Херцеговини са Уставом Босне и Херцеговине (Анекс 4)..... | 299 |

1. УВОД

Правни систем Босне и Херцеговине, односно специфичности и карактеристике правног оквира као и његова одрживост изабрани су као тема овог рада. Предмет овог истраживања може се посматрати двојачко: у ужем и ширем смислу. У ужем смислу истраживање се односи на „Општи оквирни споразум за мир у Босни и Херцеговини“ или „Дејтонски споразум“, међународни уговор начелно договорен 21. новембра 1995. године у Дејтону и потписан 14. децембра 1995. године у Паризу. Саставни део анализе било би сагледавање друштвенополитичких фактора који су непосредно утицали на закључење Споразума, ставови и очекивања странака током преговора и сам ток преговора. Нормативна анализа комплетног текста Споразума, с посебним акцентом на Анекс IV, односно Устав Босне и Херцеговине уз излагање основних карактеристика Устава, главних органа предвиђених Уставом и њихових међусобних односа. У предмет истраживања, у ужем смислу, спадају и накнадне измене и допуне Дејтонског мировног споразума, односно анализа ставова предлагача и доносиоца измена, њихове правне утемељености и претпостављеног и оствареног друштвенополитичког утицаја. Предмет истраживања у ужем смислу заокружује се анализом најважнијих одлука међународних судских инстанци везаних за Босну и Херцеговину и испитивањем утицаја тих одлука на босанскохерцеговачки правно-политички систем.

Доводећи у везу овако изложен предмет истраживања са темом истраживања, односно специфичном правном природом Босне и Херцеговине и одрживошћу система успостављеног Дејтонским споразумом, јасно је да је овако конципиран предмет недовољан за доношење прецизних закључака, антиципирање будућег (пре)обликовања система, а самим тим и испуњавања циља дисертације. Због тога је предмет истраживања проширен тако да у њега мора бити укључен и историјски контекст који обухвата истраживање и испитивање садржине и квалитета односа између различитих група на подручју данашње Босне и Херцеговине, од најранијих времена и првих писаних података, преко првих територијално-политичких заједница

Јужних Словена, турске и аустроугарске окупације, до различитих државних творевина јужнословенских народа. Под предмет истраживања у ширем смислу спада и процес прикључења Босне и Херцеговине Европској унији, јер је неминовно да на том путу свака држава, па тако и БиХ, изврши одређена прилагођавања система правилима заједнице. О органској вези са Споразумом су и ставови водећих политичких партија, као и ставови научне заједнице о квалитетима постојећих решења и могућим правцима промене дејтонског аранжмана, те и та тематика спада под предмет интересовања и анализе овог рада.

Имајући у виду чињеницу да и после двадесет година од усвајања Дејтонског споразума није успостављен консензус око питања да ли је уопште потребно мењати овај споразум, а нарочито који би били правци те измене, циљ овог истраживања је свеобухватно и прецизно сагледавање нормативног оквира Босне и Херцеговине успостављеног Дејтонским мировним споразумом и довођење тог оквира у везу са различитим теоријским концептима о његовој будућности.

Друштвени циљ овог истраживања јесте да покаже да је неопходна промена актуелног правно-политичког аранжмана успостављеног Дејтонским споразумом, али и да истакне одређена претходна питања од којих директно зависи квалитет и одрживост уставних промена; да аргументацијом омогући додатни начин сагледавања проблема и допринесе конструктивнијем дијалогу у оквиру босанскохерцеговачког друштва.

На основу овако конципираног предмета истраживања постављене су и научне хипотезе. Основна хипотеза гласи да је систем успостављен Дејтонским споразумом неодржив, те да је за његову крупнију измену потребан шири консензус од договора босанскохерцеговачких конститутивних народа. Најважније посебне хипотезе су да међуверски сукоби имају дугу историјску традицију на босанскохерцеговачком простору и да би свака системска реформа која би занемарила ту чињеницу била осуђена на неуспех; да наметнута решења, која имају за циљ да обликују босанскохерцеговачки правни систем, немају изгледа да се одрже ако не добију подршку од сва три конститутивна народа; да питање ратних злочина и одговорности

за њихово чињење не треба повезивати са реформом државног устројства Босне и Херцеговине.

У доказивању овако постављених хипотеза поћи ће се од историјског увода у коме ће бити истакнути феномени, догађаји и околности од утицаја на специфичну правну природу Босне и Херцеговине кренувши од досељавања Јужних Словена на Балкан, преко формирања првих територијално-политичких заједница на простору данашње БиХ, османских освајања, аустроугарске владавине, закључно са различитим јужнословенским државама организованим у току XX века.

Након тога, следећи део рада посвећен је догађајима и приликама у Босни и Херцеговини непосредно пред и у току распада Социјалистичке Федеративне Републике Југославије. Овде ће бити речи и о активностима међународних организација и тела по питању решавања југословенског и босанскохерцеговачког питања. То се, пре свега, односи на активности Арбитражне комисије Конференције о Југославији и мировне покушаје разних међународних иницијатива за Босну и Херцеговину које су претходиле Дејтонском мировном споразуму: Карингтон–Кутиљеровог плана, Венс–Овеновог плана, Овен–Столтенберговог плана, Вашингтонског споразума и Плана Контакт групе.

Централни део рада, најпре, даје увид у два споразума која су непосредно претходила закључењу Општег оквирног споразума за мир и који су представљали основ за договор из Дејтона – Женевске и Њујоршке принципе. Након тога, рад се бави анализом садржаја комплетног Споразума, са посебним фокусом на Анекс IV, односно Устав Босне, а све у циљу стицања што јасније слике о правном оквиру државе Босне и Херцеговине. Из тако извршене анализе следи систематизација у виду истицања најважнијих карактеристика које чине овај Споразум посебним, а тиме и занимљивим за изучавање, између осталог и са аспекта међународноправне науке.

У централни део рада спадају и питања реформе уставног система Босне и Херцеговине кроз активности Високог представника и Уставног суда Босне и

Херцеговине. У контексту промене и преобликовања правног система БиХ обрађено је и питање арбитраже за област Брчко, односно какве је последице арбитражна одлука имала по унутрашње устројство успостављено одредбама Дејтонског споразума. У оквиру истог дела рада детаљно су анализирани и две одлуке међународних судских инстанци – Пресуда Међународног суда правде у предмету Босна и Херцеговина против Србије и Црне Горе, и Пресуда Међународног суда за људска права у предмету Сејдић и Финци против Босне и Херцеговине, односно испитано је да ли и на који начин одлуке поменутих тела имају утицај на правну природу Босне и Херцеговине.

У наредном делу истраживања пажња је посвећена односу Босне и Херцеговине и Европске уније. Најпре ће, у некој врсти компаративне анализе, бити речи о статусу земаља насталих распадом Југославије према Европској унији. Потом ће бити истражене регионалне иницијативе на простору Западног Балкана у смислу домашаја тих иницијатива у оквиру процеса придруживања Европској унији. Даље ће бити обрађена тема статуса Босне и Херцеговине у односу на ЕУ, динамика самог процеса и проблеми са којима се сусреће ова земља, имајући у виду њену специфичну правну природу. Уз оцену европске перспективе Босне и Херцеговине биће испитано како целокупан процес придруживања и постепене хармонизације са правом Европске уније утиче на унутрашње правно устројство државе и односе између кључних чинилаца дефинисаних Дејтонским мировним споразумом.

Након питања европских интеграција, а пре дела у којем се износе закључна разматрања, биће речи о томе какви су ставови водећих политичких организација о будућем правном оквиру Босне и Херцеговине и шта о будућем устројству државе има да каже научна заједница. Поред теоријских решења биће речи и о најважнијим конкретним покушајима измене Дејтонског споразума од стране домаћих политичких актера и судбини тих решења. У завршном делу овог поглавља биће изнета и ауторова идеја о могућем, другачијем приступу реформи државног устројства Босне и Херцеговине кроз функционалистички приступ.

У раду ће бити примењена правила опште методологије, карактеристична за све друштвене науке. У оквиру теоријског састојка модела, еволутивни метод показује историјске односе у босанскохерцеговачком друштву и са тим и одређене законитости у друштвеној динамици тих односа, док ће дедуктивни метод омогућити да се из најопштијих сазнања о босанскохерцеговачкој стварности дође до прецизно дефинисаних и практично примењивих закључака. Због специфичности предмета истраживања, где претеже његов теоријско-нормативни вид, међу техникама прикупљања података, у оквиру техничког састојка модела, доминира анализа садржаја која се састоји у прикупљању и анализирању свих релевантних теоријских и нормативних аката о наведеној теми, док испитивање у форми интервјуа и посматрање као метод остају на маргинама. Међу техникама обраде података биће коришћен статистички метод, у мери у којој је то могуће, док међу техникама доказивања доминира упоредни, односно компаративни метод. Због ограничене могућности метода доказивања логички састојак метода, односно индукција, дедукција, анализа и синтеза, имају важну улогу у обради теме специфичне правне природе Босне и Херцеговине.

Што се тиче посебне методологије, односно методологије са аспекта правне науке, доминира нормативни метод помоћу кога се долази до спознаје о основним својствима правног система Босне и Херцеговине, односно основним карактеристикама територијалне организације, начину избора главних државних органа, њиховом међусобном односу и основним функцијама. Историјски, односно историјско-правни метод нашао је своју улогу кроз посматрање правног положаја онога што се данас назива Босна и Херцеговина у различитим историјским епохама, како би се што прецизније дефинисале одређене законитости и откриле узрочно-последичне везе од значаја за обликовање правног система државе. За утврђивање доминантних друштвених сила које су пресудно утицале на обликовање система, те испитивање тренутних ставова најважнијих друштвених чинилаца о правцима у којима би требало мењати Устав Босне и Херцеговине, послужио је социолошки метод, док је упоредноправни метод превасходно коришћен у делу који се односи на

европске интеграције, односно за поређење процеса европских интеграција суседних земаља са процесом који води Босна и Херцеговина, а све у циљу што прецизније антиципације тока процеса прикључења. Давање вредносног суда нормативним решењима која су била предмет истраживања учињено је сходно правилима аксиолошког метода.

Узевши у обзир предмет, научни и друштвени циљ, као и основне хипотезе овог истраживања, посматрајући кроз призму међународног права а користећи сазнања социологије, политикологије, историје и различитих области правне науке, очекивани научни допринос огледао би се у прецизнијем, јаснијем и теоријски заокруженијем приказу босанскохерцеговачког правно-политичког модела успостављеног Дејтонским споразумом, што би утицало на боље разумевање садашњег стања и прецизније антиципирање будућих дешавања.

2. ИСТОРИЈСКЕ ОКОЛНОСТИ КОЈЕ СУ УТИЦАЛЕ НА СПЕЦИФИЧНУ ПРАВНУ ПРИРОДУ БОСНЕ И ХЕРЦЕГОВИНЕ

Ово поглавље бави се питањем важних историјских околности које су утицале на карактеристично правно-политичко уређење државе Босне и Херцеговине. Намера је да се овим историјским освртом, који покрива период од више од четрнаест векова, тј. од досељавања Јужних Словена на Балкан, преко организовања првих територијално политичких заједница на овом подручју, османског освајања, аустроугарске окупације и анексије, разних јужнословенских држава, па све до распада СФР Југославије, истраже, нагласе и повежу у логичку целину они догађаји који су у узрочно-последичној вези са тренутним уређењем Босне и Херцеговине.

2.1 Босна између Срба и Хрвата

Полазну основу за проучавање онога што данас називамо Босна и Херцеговина треба тражити у раном средњем веку, односно у периоду досељавања Јужних Словена на Балкан. Већина аутора који су проучавали историју Босне и Херцеговине су при овом ставу.¹ Иако постоје и другачије теорије, као што је тврдња да су Босанци трачко племе Беси, или друга која тврди да су Босанци готског порекла, треба их одбацити као неутемељене из разлога што нису поткрепљене материјалним доказима нити постоје било каква сачувана писана сазнања о томе.²

Ако постоји слагање око претходног, већ код следећег логичног питања – којем племену Јужних Словена припадају Босанци, или су они посебно јужнословенско племе, наилазимо на значајна размимоилажења. Први разлог за овакво неслагање лежи у недостатку писаних извора који би расветлили недоумице по овом питању. Директних извора готово да нема из читаве историје средњовековне Босне, а ни индиректни нису од претеране помоћи, јер готово да нема никаквих података за период од VI до X века. Други разлог је лепо истакао Вјекослав Клаић, те у својој *Повијести Босне* истиче да је „област Босна већ од првога часа била на размеђи живља хрватскога и српскога“ и „Већ овим положајем њезиним бијаше Босни означена судбина за многа стољећа. Чим се под именом хрватским и српским

¹ „Средњовековна босанска држава је настала на тлу римске провинције Далмације насељене Словенима“, С. Ђирковић, *Историја средњовековне босанске државе*, Београд, 1964, стр. 27; Н. Клаић, *Средњовековна Босна, Политички положај босанских владара до Тврткове крунидбе (1377.г.)*, Мостар, 1989, стр. 5–7; „Ако би се, с правом, могло рећи да је матица старе босанске државе Врхбосна, и по имену и по постанку чисто словенска творевина...“, В. Ћоровић, *Хисторија Босне*, Београд, 1940, стр. 3; В. Клаић, *Повијест Босне до пропасти краљевства*, Загреб, 1882, стр. 42–43; „Због језичких и културних разлога, и због више од хиљаду година заједничке историје, данашње се становништво у Босни може мирне душе сматрати словенским. Стога је долазак Словена на Балкан природно полазиште за сваку историју Босне.“ М. Noel, *Bosnia: A Short History*, Pan Books, London, 2002, стр. 7.

² Прву теорију износи Мавро Орбин те истиче да су Беси из Тракије протерани од стране Бугара и населили подручје између река Саве, Вардара, Дрима и Јадранског мора, те да је од Беси настало Боси а одатле Босна. М. Орбин, *Краљевство Словена*, Београд, 2006, стр. 134–135. Друга контроверзна теорија, исказана у Меморандуму „Народног одбора“ од 1. новембра 1942. године, упућеном Адолфу Хитлеру, каже: „Иако живимо у овој земљи у којој већину чине славенски народи, иако говоримо босанским језиком који је сличан хрватско-српском, по раси и крви ми нисмо Славени, већ готског поријекла.“ Даље се у Меморандуму истиче да је то готско племе дошло са севера у трећем веку, задржало своју стару аријевску веру, под именом Богумила. Е. Реџић, *Муслиманско аутономиштво и 13 СС дивизија – Аутономија Босне и Херцеговине и Хитлеров Трећи Рајх*, Свјетлост, Сарајево, 1987, стр. 72–73.

почеле стварати двије државе и скупљати око себе остале области: обје су државе привлачиле Босну, свака на своју страну“.³

Захваљујући оваквим историјским околностима долази до мимоилажења у одређивању припадности босанских (и херцеговачких) Словена између хрватских и српских историчара. Тако српски историчар Ћоровић истиче спис Византијског цара Константина Порфирогенита *О државној управи* у коме император као Србе означава: Босанце, Рашане, Требињце, Конављане, Дукљане, Захумце и Неретвљане, племена која су називе добила по областима која су заузимала.⁴ Хрват Вјекослав Клаић заузима другачији став, те истиче да је област Босна првобитно била прикована уз Хрватску, у првим годинама X века, под хрватским краљем Томиславом, позивајући се на попа Дукљанина као извор.⁵ Сима Ћирковић, српски историчар, као и Ћоровић истиче Порфирогенитово дело у коме се први пут помиње Босна и то као део Србије.⁶ С друге стране, овакав став Ћирковића критикује хрватски историчар Нада Клаић која наглашава празнину од неколико векова у Ћирковићевом излагању политичке организације Босне, истичући како је необично да један аутор зна какво је било привређивање у „тамно доба“ босанске историје, а не казује ништа о политичкој организацији све до IX века, даље квалификујући његове тврдње као „невјеште пројекције о српству Босне“.⁷

На основу расположиве историјске грађе, прилично је извесно да ова недоумица никада неће бити дефинитивно отклоњена, те да ће између хрватских и српских научних кругова и у будућности изазивати полемике. Извесно је да су простор старе Босне населила словенска племена. Да ли су она била српска, хрватска, мешовита или посебна јужнословенска племена вероватно ће остати непознато захваљујући неписмености Словена, односно непостојању директних писаних трагова који би бацили светло на ово питање. У крајњој линији, решавање ове историјске дилеме не

³ В. Клаић, стр. 43.

⁴ В. Ћоровић, стр. 143–144.

⁵ В. Клаић, стр. 43. Занимљиво је да га овде Клаић узима као релевантан извор, иако одбацује велику већину података изнетих од стране попа Дукљанина, чак га називајући „згодописцем“.

⁶ С. Ћирковић, стр. 39.

⁷ Н. Клаић, стр. 11.

би донело ништа епохално, јер је Босна у каснијем периоду средњег века успела да изгради сопствени политички идентитет, у великој мери независан, самосталан у односу на српски и хрватски. Оно што се може уочити из историјских анализа је, ипак, одређена доза субјективности и навијачке позиције а све у зависности од тога да ли одређени аутор припада српском или хрватском корпусу. Не може се, ипак, негирати вишеслојна повезаност босанске историје и са српском и са хрватском историјом, те је јасно да се историја Босне (и Херцеговине) тешко може посматрати одвојено, изоловано од историје Хрватске и Србије. Те везе су, већег или мањег интензитета, непрекинуте до дана данашњег. Није потребан други доказ за ову тврдњу од чињеница да се као потписнице Општег оквирног споразума за мир у Босни и Херцеговини, којим је изграђен и успостављен правни оквир модерне Босне и Херцеговине, јављају Република Босна и Херцеговина, Република Хрватска и Савезна Република Југославија (у том моменту састојала се од Србије и Црне Горе), као и да се у Преамбули Анекса 4 поменутог споразума (Устав БиХ) Срби, Хрвати и Бошњаци одређују као конститутивни народи у Босни и Херцеговини.⁸

2.2 Херцеговина

Друга специфичност уткана је и у сам назив државе. То је још један чинилац који иде у прилог тврдњи о босанскохерцеговачкој комплексности, сложености и вишеслојности. Треба најпре разграничити шта се то, у историјском смислу, подразумева као Босна, а шта као Херцеговина, па након тога и због чега је херцеговачка област заслужила ту врсту посебности ако знамо да су и друге територијалне целине, које нису биле део старе Босне (Усора, Соли, Доњи краји...) ушле у састав Босне и Херцеговине какву данас познајемо.

Вјекослав Клаић истиче да је матица босанске државе, средиште из кога је почела даља експанзија, горња Босна, односно висораван у близини извора реке Босне:

⁸ Општи оквирни споразум за мир у БиХ доступан на: http://www.oscebih.org/dejtonski_mirovni_sporazum/SR/annex4.htm закључно са 15.01.2016.

„Долина Босне је најшира управо тик изнад самог извора, тамо гдје се у њу слијевају притоци Миљацка и Жељезница с десна, а Жујевина с лиева. Туј се долина Босне раширује у лијепу и питому равницу (520 мет.), дугу четири сата, а широку исто толико. Висока се та равница зове Сарајевско или Сарајско поље; а у средњем вијеку бијеше туј жупа које се по врелу Босне прозвала Врхбосна“.⁹ Поред Врхбосне и простора око притока реке Босне, Лепенице и Лашве на левој, а Стабне и Трстивнице на десној страни, исти писац у стару Босну убраја и оне области настале ширењем жупе Врхбосне пре XIII века: Борачка жупа, око данашње Власенице, рударска варош Сребреница, жупа Неретва, која је обухватала долину реке Неретвице и десну обалу средње Неретве као и област на западу Ускопје (Скопље) на горњем Врбасу.¹⁰ Ћоровић не показује амбицију да прецизно омеђи простор старе Босне, већ само казује, као и Клаић, да је матица старе босанске државе жупа Врхбосна.¹¹

Назив Херцеговина потиче из каснијег периода и везан је за Стјепана Вукчића, који се 1448. прогласио „херцегом од Светог Саве“, те је и остао назив Херцеговина за читаву ту област. Матица области која се од средине XV века назива „херцеговом земљом“ је област Хум или Захумље. Већ почетком X века ова област се помиње као самостална, са центром у граду Благају изнад извора реке Буне, притоке Неретве. Поред Благаја, знаменит је био и град Стон, а хумска земља је, поред ова два града, заузимала области приморја око Дубровника и у унутрашњости до горње и средње Неретве.¹² За време херцега Стјепана ова област је значајно проширена те се протезала од Суторине и Рисна до Мораче, Острога, Милешева, па на северозапад Лимом, Дрином и планинама до испод Ходидједа, а на запад до близу Цетине, Висућег, Имотског, Вргорца и Ливањског поља.¹³

Различити фактори допринели су да се стара Босна и Херцеговина, уз све своје сличности, могу посматрати као две целине. На прво груписање словенског становништва у ове две области у великој мери утицале су географске одлике оба

⁹ В. Клаић, стр. 17.

¹⁰ Ibid., стр. 18–19.

¹¹ В. Ћоровић, стр. 3.

¹² В. Клаић, стр. 23.

¹³ В. Ћоровић, стр. 484.

простора. Тако Ђоровић истиче да је босански простор „зелен, пун шума и пашњака са мноштвом водених токова, док је херцеговачки сув, кршевит са свега једном правом реком“.¹⁴ Даље истиче да стари словенски Босанци живе изолованије у својим планинским областима, да „немају много додира са туђим елементом и не познају градске културе“, те да се на том подручју није сачувао ниједан римски град. Хумљани и Неретвљани имају интензивније контакте са романском културом и традицијом захваљујући непосредној близини Далмације и њеним градовима. Због свега тога су и првобитна занимања у једној и другој области нешто другачија. Брдовита Босна зна само за „сточаре“ и „пољоделце“, док су Хумљани и Неретвљани „делимично поморци, а помало и трговци“.¹⁵

У политичком смислу Хумска област је великим делом средњег века била независна од Босне. Историја је забележила различите управитеље ове области. Тако грчки цар Константин помиње Словена српског порекла Михајла Вишевића, као самосталног кнеза хумског у првим годинама X века, након тога српског кнеза Часлава Клонимировића. После његове смрти мењали су хумски господари од дукљанских краљева преко византијских намесника, да би напослетку, 1168. године кнез Хума постао Мирослав, брат Стефана Немање.¹⁶ Хум остаје под контролом српских великаша и у наредном периоду, све до тридесетих година XIV века, и у прилог тој тврдњи Клаић истиче једну даровницу краља Милутина с краја XIII и почетка XIV века у којој се помињу сви епископи са којима се краљ саветовао, па међу њима и епископ Хумски Еустатије, као и повељу краља Уроша II Милутина из 1305. или 1307. у којој се помиње епископ хумски Иван или Јован.¹⁷

Босна преузима контролу над Хумом тек двадесетих или тридесетих година XIV века, захваљујући успешним акцијама Стјепана II Котроманића против тадашњих обласних господара Бранивојевића, што ће у наредних неколико деценија проузроковати веће или мање отворена непријатељства са српском властелом, која је

¹⁴ Ibid., стр. 5.

¹⁵ Ibid.

¹⁶ Детаљније: В. Клаић, стр. 97–99.

¹⁷ Ibid., стр. 104–105.

сматрала Хум својим историјским наслеђем.¹⁸ Међутим, босанска властела није дуго успела да контролише хумску област, те се већ након смрти краља Твртка осећа слабљење централне власти и јачање великаша, који постају апсолутни господари својих области.¹⁹

Оно што је пресудно утицало на свест о посебности Херцеговине везано је за отоманску експанзију на Балканском полуострву. Након пада српске деспотовине 1459. године Османлије настављају продор на запад, те са војском коју предводи лично султан Мехмед II, за непуна два месеца, маја и јуна 1463, заузимају Босну и врше погубљења многих босанских великаша, међу њима и босанског краља Стјепана Томашевића.²⁰ Иако је у том таласу освојен велики део херцегове земље, један део је ипак успео да се одупре и да настави борбу против Османлија све до 1481. када је султан Бајазит одлучио да ликвидира остатке Херцеговине и то поверио херцеговачком санџак-бегу Ајазу који је опсео и заузео утврђени град Нови и тиме освојио и последњу слободну област босанске државе.²¹

Храброст и непоколебљивост становника херцегове земље и жилави отпор османској најезди остао је као успомена и усмено предање међу покореним становништвом, које је причу о храбрости својих предака преносило са колена на колена, чувајући тако јединство под страном влашћу, уједно истичући и јачајући идеју о посебности Херцеговине.

2.3 Специфичност верских односа у средњовековној Босни и Херцеговини

Трећа специфичност, која корене вуче из средњег века – верско питање, вероватно је и кључни фактор сложености и чињеница која је у наредним

¹⁸ Детаљније: С. Ћирковић, стр. 88–92.

¹⁹ За једног од њих, Хрвоја Вукчића, господара Хума, Ћирковић каже да је „несумњиво прва личност у Босни за време Јелене“ коме су се и Дубровчани прво обраћали за одређене делове територије Босне за које су били заинтересовани. С. Ћирковић, стр. 177.

²⁰ Детаљније о паду Босне: В. Ћоровић, стр. 551–560.

²¹ С. Ћирковић, стр. 341.

историјским етапама овог подручја, све до данашњих дана, снажно утицала на правац у коме ће се кретати босанскохерцеговачко друштво. Наиме, време стварања првих значајнијих самоуправних области на простору данашње Босне и Херцеговине, тачније њихова повећана историјска видљивост, коинцидира са турбулентним периодом кроз које пролази хришћанство. Два велика верска средишта Рим и Цариград воде вишевековну борбу око верске супрематије. Оба центра се у тој борби труде да привуку нове вернике, а пагански Јужни Словени представљају важан плен и за једне и за друге. Како су српска племена била ближа Цариграду, они и примају хришћанство са истока, док хрватска племена, која су ближе Риму као и моћној католичкој земљи Угарској, примају хришћанство са запада. Последица тога је да се данас велика већина Хрвата изјашњава као католици, а велика већина Срба као православци. Босански Јужни Словени, смештени између Јужних Словена католика с једне стране, и Јужних Словена православца с друге, на приближно једнаком растојању између Рима и Цариграда, били су под утицајем и једне и друге хришћанске струје.²² Тај утицај обележио је читав период средњовековне босанске државе и био је час јачи с једне, а слабији с друге стране и обрнуто, у зависности од различитих историјских околности. Поред ове две „официјелне“ хришћанске верске филозофије постојали су и други покрети у хришћанству који су одступали од званичних учења и имали сопствено тумачење бога и искуствене стварности. Један од таквих покрета је и дуализам, који има различите манифестације и чије се присталице називају различитим именима: Патарени, Катари, Дуалисти, Манихејци, Бабуни, Богумили...

Бескрупулозна борба за вернике између две највеће хришћанске школе, коришћење вере у политичке сврхе у комбинацији са релативном изолованомшћу и неприступачномшћу босанске територије као и прихватљива, упроштена форма дуалистичког патаренског учења, која пропагира аскетски и умерени начин живота,

²² Слично примећује и Кети Кармајкл када каже да је и у предсловенском периоду, а и у вековима након досељавања Словена, тај простор био предмет спорења између Византије и Рима. С. Carmichael, *A Concise History of Bosnia*, Cambridge University Press, 2015, стр. 11.

утицали су да и босанска властела као и обично становништво гледају благонаклоно на овај верски покрет.

Основна порука дуализма који, како истиче Сима Ћирковић, има различите облике и вековима се преноси преко читавог низа јеретичких покрета је одвојеност између духовног, божанског које је извор свега доброг, и материјалног, земаљског које је извор свег зла. На тај начин долази до сукоба између Бога и материје као и између човековог тела, као дела материјалне стварности и човекове душе, као дела духовне стварности.²³ Веровали су у бога, али нису сматрали да је створио свет, већ су то приписивали сотони. Што се тиче обреда, патарени су одбацивали крштење деце, јер су сматрали да деца не могу веровати, па се тако не могу ни спасити док не постану разборити. Порицали су претварање хлеба и вина у тело и крв Господњу, нису се клањали крсту, нису користили свету воду, били су против исповести и последњег помазања. Важна карактеристика је непостојање чврсте црквене организације као код православаца и католика. Свака патаренска црква била је независна од друге. На челу сваке од њих стајао је дјед а испод њега стројници или учитељи. Најважнији међу њима носио је назив старац или гост и био је заменик или наследник дједов. Поред слабе унутрашње организације, патарени нису градили храмове, те су им за молитву служиле обичне куће без слика и кипова и посебно изграђених проповедаоница. Све што им је било потребно су клупе и сто прекривен белим чаршафом.²⁴

Мавро Орбин казује да је јерес босанских патарена дошла у Босну преко извесног Римљанина Патерна, који је протеран из Рима те се са својим следбеницима, прешавши Фурландију, населио у Босну, док Ћирковић не износи дефинитиван закључак о пореклу босанске јереси већ износи претпоставку да су у Босну дошли или преко Далмације или преко Србије.²⁵

²³ Ibid., стр. 53.

²⁴ Детаљније: В. Клаић, стр. 347–349.

²⁵ М. Орбин, стр. 144; С. Ћирковић, стр. 54.

Питање босанских патарена се актуелизује, односно њихово деловање је заинтересовало одређене кругове ван Босне за време бана Кулина. Вјекослав Клаић наводи писмо дукљанског краља Вукана римском папи Иноћентију, у којем се дукљански господар жали папи на ширење јереси у Босни, и наводи да је сам босански бан, са својом најужом породицом и још десет хиљада босанских житеља, прихватио патаренску веру.²⁶ Папа одлучи да реагује енергично и обрати се угарском краљу, кога је сматрао врховним господаром Босне, с циљем да Кулина одврати од јереси или да заузме његову земљу и њега протера. Кулиново мудро држање и виспрен одговор по овом питању значајно су утицали на даљу будућност бановине, а у доброј мери и на опстанак патаренског покрета у Босни. Наиме, Кулин се правдао да није знао да су у питању кривоверци, већ католици и да ће неколико патарена послати у Рим, да папи образложе своју веру, што је напоследку и учинио, задовољивши папу и отклонивши на тај начин опасност од угарског уплитања.²⁷

Оваквим поступањем бан Кулин дао је пример и каснијим босанским владарима како да делују у црквеним питањима. У наредном периоду, све до пада под османску власт, притисак у верским питањима био је нарочито јак од стране Рима, а преко Угарске Краљевине. Свесни чињенице да би јачањем црквеног утицаја ојачао и политички утицај страног фактора, босански владари пружали су отпор католичанству не конфронтирајући се директно, већ рађе предузимајући суптилније методе отпора. Тако се, током читавог постојања средњовековне босанске државе, у одређеним временским интервалима јавља негодовање и истрага по верским питањима од стране папе и различитих „заштитника католичанства“ и наводна предусретљивост босанских владара и заклињање папи на верност. Тридесетих година XIII века папски изасланик Јаков врши истрагу против патарена у Босни, а папа се након тог извештаја радује успешном деловању Јакововом и преласку бана Нинослава на католичанство.²⁸ Резултати овог похода су очигледно били варљиви, јер се 1319. године папа Иван XXII жали Младену Шубићу на стање вере у Босни и

²⁶ В. Клаић, стр. 58.

²⁷ Детаљније о овом случају: В. Клаић, стр. 60–61.

²⁸ Ibid., стр. 68–70.

позива га да искорени кривоверце.²⁹ Након тога, 1337. године папа Бенедикто XII у Босну шаље свога изасланика, пред којим се бан Стјепан Котроманић заклео на верност папи, прихватио католичанство и чврсто обећао да ће учинити све да протера патарене из своје земље.³⁰

Ни после тога није уништен патаренски покрет, те се одржао до саме пропасти средњовековне Босне и средњовековне Херцеговине, на шта указује тестамент херцега Стјепана из 1466. године у којем се међу извршиоцима тестаamenta помиње и гост Радин (назив гост јединствен у патаренској црквеној хијерархији) поред митрополита милешевског Давида и кнеза Прибислава Вукотића.³¹

О преплитању црквеног и политичког питања и начину на који се то рефлектовало на средњовековну Босну говори и Ћирковић: „ Борба између јереси и традиционалне цркве, на једној страни, и папства, доминиканаца и угарског клера, на другој страни, испреплела се са борбом босанских владалаца и племства против покушаја угарских краљева да униште државну самосталност Босне. При томе су се, исто као и угарски краљ и доминиканци у једном, нашли у другом табору племство, јеретици, остаци старе бискупије и њихове присталице. Судбина и једних и других се решавала у истим крвавим сукобима. Босанска црква је отуда у племству, а повремено и у владарима, налазила своје најјаче заштитнике, док је у исто време представљала симбол босанске самосталности“.³²

Слично резонује и Енвер Реџић када каже: „Борба за душе у народу и утицај у босанској држави водила се између католичке и „домаће“ босанске цркве“, и „Попут бана Кулина и Матије Нинослава, босански банови, махом и сами патарени, вјешто и успијешно одбијали су притиске из Рима и Угарске...“.³³

²⁹ Ibid., стр. 93.

³⁰ Ibid., стр. 122–123.

³¹ О тестаменту говори В. Ћоровић, стр. 585.

³² С. Ћирковић, стр. 69.

³³ Е. Реџић, *Историјски погледи на вјерске и националне покрете у Босни и Херцеговини*, Сарајево, 1993, стр. 12.

Плашећи се доминације страних владара преко ширења католичке вере, босански владари једноставно нису могли да се идентификују са католичанством, иако су се често изјашњавали као католици. С друге стране, и поред тога што су благонаклоно гледали на патаренски покрет, није било могуће инкорпорирати патаренску цркву у државну организацију на начин како су то чиниле околне земље (Србија, Угарска), створивши на тај начин државну веру коју карактерише заједништво интереса владајуће лозе и црквене хијерархије. До додатног усложњавања верског питања долази укључивањем Хума у састав босанске државе, јер је на простору Хума живео велики број православних верника. Резултат свега наведеног је стварање једне релативно самосталне политичке области, са не баш јаком централном влашћу и постојањем три различита, међусобно супротстављена, верска практиковања. Верско нејединство средњовековне босанске државе је, вероватно, и један од главних разлога потпадања те државе под османску власт без пружања озбиљног отпора, али о томе више у следећем одељку.

2.4 Исламизација у Босни и Херцеговини

Незаобилазан фактор у проучавању историјских околности које су утицале на правно-политичко обликовање државе Босне и Херцеговине је процес исламизације. Тај процес је нераскидиво повезан са продором Османлија на Балкан и њиховом потчињавању постојећих, мање или више, самоуправних територија, међу којима је и средњовековна босанска држава. Доласком на Балкан Турци Османлије су са собом донели и своју веру, која је представљала једну од темељних вредности Османског царства, па је, упоредо са ширењем државне власти, дошло до ширења исламског учења. Средњовековна Босна, поред Албаније, била је територија на којој је ширење ислама било најуспешније и где је оставило највећег трага. Различити фактори су утицали да исламска вера буде тако добро прихваћена у Босни и Херцеговини. Поред тих фактора у овом делу рада биће истражена питања тока и начина исламизације, као и последице тог процеса.

Оно што је карактеристика предосманског периода, нажалост, карактерише и период турских освајања и готово комплетан период османске владавине у Босни и Херцеговини, а то је хроничан недостатак валидних историјских извора, што ствара простор за слободна тумачења и, како каже Васо Чубриловић, појаву да се „са науком често мешала национална романтика, и то на штету научне истине“.³⁴ Из тих разлога аутори који су се бавили овом тематиком наглашавају различите факторе који су довели до исламизације Босне и Херцеговине.

Оно што је заједничко за већину је истицање слабе црквене организације у Босни у периоду турских освајања. Тако Фајн истиче да је до 1460. босанска црква постала слаба и рањива, није успоставила чврсте везе са становништвом које је постало индиферентно по црквеним питањима, и да је на тај начин босанска (патаренска) црква била мање-више уништена и пре турских освајања.³⁵ Хацијахић, такође, истиче да је у турско доба босанска црква у потпуности парализована.³⁶ На тој линији су мишљења Недима Филиповића када каже да је један од разлога успешне исламизације „неједнакост вјерског фактора“,³⁷ као и Чубриловићева тврдња о слабој организацији, хијерархији и изграђеној традицији која би везала вернике за цркву.³⁸

Поред слабе црквене организације постоји прилична сагласност око тога да су процес урбанизације који је захватио Босну и Херцеговину за време Османлија и пореске олакшице, чији су носиоци били припадници муслиманске вероисповести, значајно допринели ширењу ислама.³⁹

³⁴ В. Чубриловић, Порекло муслиманског племства у Босни и Херцеговини, *Југословенски историјски часопис*, 1935, стр. 369.

³⁵ J. Fine, *The Bosnian Church: A New Interpretation*, Columbia University Press, New York and London, 1975, стр. 378.

³⁶ М. Хацијахић, *Поријекло босанских Муслимана*, Сарајево, 1990, стр. 52.

³⁷ Н. Филиповић, *Исламизација у Босни и Херцеговини*, Тешањ, 2005, стр. 25.

³⁸ В. Чубриловић, стр. 368.

³⁹ М. Noel, стр. 65–66; М. Хацијахић, стр. 109; М. Ханџић, *Исламизација Босне и Херцеговине и поријекло босанско – херцеговачких муслимана*, Исламска дионичка штампарија, Сарајево, 1940, стр. 29.; S. L. Burg, P. Shoup, *The War in Bosnia-Herzegovina: Ethnic Conflict and International Intervention*, Armonk, New York, 2000, стр. 19.

Што се тиче разлика у тумачењу и истицању фактора који су допринели ширењу ислама, основу за размимоилажења, поред недостатка проверених и валидних извора, треба тражити у жељи појединих бошњачких аутора да докажу континуитет средњовековне босанске државе и ојачају национални идентитет босанских муслимана трудећи се да исламизацију представе као масовно, потпуно добровољно и моментално претварање припадника богумилског покрета у припаднике исламског покрета, на тај начин истичући историјско право у Босни и Херцеговини и занемарујући чињеницу да је велики број православаца и католика, такође, прихватио исламску веру. С друге стране, поједини српски и хрватски аутори труде се да наглашавањем других фактора умање значај везе између богумила и муслимана у Босни и Херцеговини.⁴⁰

Тако Хацијахић истиче да су Турци имали свесрдну помоћ богумилских расколника приликом освајања Босне, да су због хришћанских прогона симпатисали Турке и тиме лако примили њихову владавину и ислам. Наводи и масован прелазак патарена на ислам и добровољно приступање преко 30.000 младића војсци султана Мухамеда II.⁴¹ Даље, истичући резултате турског управљања казује како је Босна значајно проширила свој територијални интегритет, како је читаво време имала посебан статус и да су неки налазили да постоји државноправни континуитет са средњовековном државом.⁴² Ханџић, такође, истиче „брзу исламизацију“ када је 36.000 богумилских породица пожурило да се поклоне „силном Мехмед ел-Фатиху“. Он, такође, истиче да је ислам сам по себи разумљив, демократски и једноставан, и да постоје многе сличности између ислама и богумилства,⁴³ пропустивши том приликом да се изјасни о масовном одвођењу становништва Босне и Херцеговине као робља и истичући као посве добровољно давање босанскохерцеговачке деце за девширму (феномен познатију као данак у крви).

⁴⁰ Дијаметрално супротне ставове о томе да ли је прелазак на ислам у првом таласу освајања био доминантно добровољан или доминантно присилан истиче и Марк Пинсон. Детаљније види: Mark Pinson, *The Muslims of Bosnia-Herzegovina: Their Historic Development from the Middle Ages to the Dissolution of Yugoslavia*, Harvard CMES, 1996, стр. 40.

⁴¹ Детаљније: М. Хацијахић, стр. 43–75.

⁴² Ibid., стр. 114.

⁴³ М. Ханџић, стр. 20, 31.

На другој страни, Шпиро Кулишић истиче да се велики број Османлија доселио у Босну и Херцеговину одмах након освајања и да су већину становништва чинили турски чиновници и ислужени војници, те да је временом дошло до асимилације локалног становништва и придошлица.⁴⁴ Чубриловић истиче да највећи број становништва Босне и Херцеговине данас чине колонисти а не староседеоци, стављајући у први план миграције, што хришћанског, што муслиманског становништва из околних земаља у Босну и Херцеговину.⁴⁵ Петар Гаковић, такође, истиче миграције као доминантан фактор, те заступа тезу да је исламизација Босне и Херцеговине почела 1683. и да траје до 1878. године, везујући овај феномен за Аустро-турске ратове и покушаје осамостаљивања покорених балканских државица од Османског царства које је пратило масовно пресељење муслимана у Босну.⁴⁶

Узевши расположиве чињенице у обзир, као и ставове поменутих аутора, тешко је извести прецизне и дефинитивне закључке о пресудном фактору и току исламизације Босне и Херцеговине. С једне стране, не делује логично теза о масовном, брзом и добровољном преласку богумила на ислам. Делује реално да је велики проценат богумила заиста номинално и прихватио ислам у тренутку када је моћни султан Мехмед II предводио босански војни поход, али показавши предусретљивост у тренутку када им није остављен неки избор не значи да су богумили драге воље прихватили ислам, како поједини желе да представе. Пре је то била примена опробане тактике, неколико пута коришћене при најезди или претњи најездом страних освајача. Томе у прилог говори и турски документ из 1465. који говори да је султан Фатих (Мухамед) оставио земљу око Јајца патаренима који су прешли на ислам, али пошто су исти патарени прешли на хришћанство када је Матија Корвин освојио Јајце, при поновном османском освајању Јајца султан их протера у Анадолију и одузе им земљу.⁴⁷ Опет, не делује логично да је исламизација започела тек крајем XVII века и да је досељавање муслиманског становништва из околних

⁴⁴ Ш. Кулишић, *Разматрања о поријеклу Муслимана у Босни и Херцеговини*, Сарајево, 1953, стр. 145–154.

⁴⁵ В. Чубриловић, стр. 378.

⁴⁶ П. Гаковић, *Прилози за историју и етнографију Босне: настанак богумила, исламизација Босне, поријекло Срба на сјеверу – западу; Босна вилајет*, Чигоја штампа, Београд, 2005, стр. 18–29.

⁴⁷ М. Хацијахић, стр. 69–70.

земаља доминантан фактор исламизације. Истина је да је велики број становништва из суседних области, у неколико таласа током XVIII и прве половине XIX века населио Босну и Херцеговину, али је ту већ затекао бројно муслиманско становништво. Према томе, тешко је издвојити један фактор од пресудног значаја за исламизацију Босне и Херцеговине. Пре је то комбинација свих поменутих фактора, повезана са вишевековним управљањем Босном и Херцеговином од стране Османског царства.

Последице, за разлику од тока исламизације и пресудних фактора који су јој допринели, су много мање дискутабилне. Кулишић закључује да “Издвојено религијом и општим положајем у односу на остало становништво Босне и Херцеговине под Турцима, муслиманско се становништво у цјелини, поред некада знатних етничких и класних разлика формирало у засебну и претежно уједначену етничку групу”.⁴⁸ Та етничка група, под данашњим називом Бошњаци, данас чини већинско становништво Босне и Херцеговине и заједно се Србима и Хрватима представља конститутивни, уставни елемент државе.

2.5 Аустроугарска владавина

Тешки војни порази које је Османско царство доживело крајем XVII века у рату против велике хабзбуршко–млетачко–пољско–руске коалиције имали су за последицу значајан губитак угледа и територија за Царство, између осталог и на Балкану. Може се рећи да после ових догађаја Османско царство никада више неће успети да поврати утицај и моћ коју је имало, те полако али сигурно креће у процес даљег слабљења и дезинтеграције. Босна и Херцеговина још доста дуго, читава два века, остаје под турском влашћу, али Царство све теже успева да одржи мир у овој области не успевајући да спроведе економске и политичке реформе како би задржала корак са развијеним земљама и суочава се све чешће са побунама, што потлаченог

⁴⁸ Ш. Кулишић, стр. 157. Са њим се слаже и М. Хацијахић који у уводном делу свога дела износи истовестан цитат. Види: М. Хацијахић, *Поријекло босанских Муслимана*, стр. 7.

становништва које се бунило против константног повећања намета, што носилаца државних титула и бенефиција који су све чешће отказивали послушност претварајући се у апсолутне господаре области које су им дате на управу.⁴⁹ Напослетку, 1878. године, Османско царство губи контролу над Босном и Херцеговином, те она одредбама Берлинског конгреса постаје анексиона зона Аустроугарске монархије. Тиме се завршава један и започиње други период босанскохерцеговачке правно-политичке историје.

Берлински конгрес, догађај од прворазредног међународног значаја, организован је незадовољством великих европских сила резултатима Санстефанског мира и тиме успостављеним снажним утицајем Русије на Балкану. У суштини је представљао формализовано черупање територије видно ослабљене турске царевине. Њиме је поништено формирање санстефанске велике Бугарске и она је подељена на Источну Румелију и Бугарску. Србија, Црна Гора и Румунија признате су као независне државе, Кипар, као стратешки важна поморска тачка, потпао је под британску контролу, док је Босна и Херцеговина проглашена за окупациону зону Аустроугарске монархије.

Члан 25 Берлинског уговора којим је одређено право на окупацију и накнадна Цариградска (Новопазарска) конвенција закључена са Портом 21. 04. 1879. године, којом се детаљније одређују услови окупације, представљали су уговорну основу о положају Босне и Херцеговине.⁵⁰ Овиме је одређено да право Аустроугарске на окупацију не вређа суверена права султана над Босном и Херцеговином, иако се окупација не ограничава временски, гарантују се верска права муслимана на тај начин што им се дозвољава да у молитвама помињу султаново име, да одржавају везе са духовним поглаваром у Цариграду, дозвољава се употреба османског новца у

⁴⁹ О положају Босне и Херцеговине у оквиру Отоманског царства и проблемима централне власти у контролисању локалних прилика уса почетка деветнаестог века види: F. Sel Turhan, *The Ottoman Empire and the Bosnian Uprising : Janissaries, Modernisation and Rebellion in the Nineteenth Century*, I.B.Tauris., London, 2014, стр. 44 – 50.

⁵⁰ Текст члана 25 Берлинског уговора и текст Берлинске конвенције виду у: Љ. Зовко, *Студије из правне повијести Босне и Херцеговине 1878 – 1941*, Мостар, 2007, стр. 121–125.

пословном промету, а сав приход који Аустроугарска прикупи у Босни и Херцеговини, користио би се за потребе покрајине.⁵¹

Намера, макар номинална, Берлинског споразума била је да се реши источно питање, али прилично нејасан правни положај Босне и Херцеговине није обећавао трајно решење овог проблема. У том периоду, у оквиру међународноправне науке, развила се расправа о правном положају Босне и Херцеговине. Мишљења су била подељена, од тога да је у питању „нова држава особеног карактера“, до става да је Аустроугарска носилац фактичке суверености, а султан формалне чије је право *nudum jus*, „без ефекта и дејства, једна проста привидност права“, до става да је аустроугарско позивање на право самоодржања као основ за споразум и каснију анексију противно одредбама међународног права и могло би значити отварање врата насиљу и разним освајачким аспирацијама.⁵²

Претходни ставови аустроугарских званичника о томе како је разлог окупације намера да се заведе ред у овом делу Европе, како ће окупација трајати док Порта не пружи гаранције да се створено стање неће под њом „погоршати и покварити“,⁵³ није рефлектовало праве намере Аустроугарске монархије. Права намера је била присаједињење босанскохерцеговачке територије, што је и учињено првом погодном приликом 1908. године. Монархија је тада искористила повољне међународне околности, пре свега унутрашњу нестабилност Османског царства изазвану Младотурском револуцијом и уз подршку најважнијег спољнополитичког савезника – Немачке, анектирала Босну и Херцеговину учинивши је саставним делом своје територије.

Анексијом Босне и Херцеговине мења се њен међународноправни положај на тај начин што се отклања свака сумња око носиоца суверенитета. Она постаје и формалноправно саставни део Аустроугарског царства. На унутрашњем плану,

⁵¹ М. Имамовић, *Хисторија Бошњака*, Бошњачка заједница културе Препород, Матични одбор, Сарајево, 1997, стр. 356.

⁵² Детаљније: Г. Гершић, *Положај Босне и Херцеговине и острва Кипра према научним оценама представника данашње међународно – правне теорије*, ИКП „Никола Пашић“, Београд, 1998, стр. 9–15.

⁵³ Одговор грофа Андрашија на колико ће трајати окупација, Г. Гершић, нав. дело, стр. 69.

међутим, њен положај остаје исти јер је БиХ задржала статус области под директном контролом круне. Овакав положај је нека врста компромиса између жеље мађарске стране да припоји ову област сопственој територији и страха Аустрије да ће то изазвати поремећај у дотадашњој равнотежи снага. Угарска након анексије наставља да истиче своје „историјско право“ над Босном и Херцеговином, док се аустријски политички кругови опиру таквим амбицијама, заговарајући идеју о стварању југословенског комплекса у Монархији, као противтежи Угарским жељама за јачањем утицаја, што напослетку задржава Босну и Херцеговину у дотадашњем правном режиму.⁵⁴

Упоредо са активностима на међународном плану на везивању територије Босне и Херцеговине за сопствену територију Аустроугарска предузима низ других активности с циљем што брже интеграције босанскохерцеговачког простора као интегралног дела Монархије. Одмах по преузимању фактичке контроле над поменутом територијом, аустроугарска власт започиње корените привредне и економске реформе.

Окупациони управитељ Босне и Херцеговине, Бењамин Калај, искусни дипломата и врсни познавалац историје Јужних Словена, био је при ставу да аустроугарско управљање мора бити што је могуће успешније, стварајући на тај начин становништво лојално централној власти и истовремено спречавајући ширење јужнословенске идеје, врло опасне за стабилност Монархије.⁵⁵

За врло кратко време изгађена је мрежа друмског и железничког саобраћаја. Брод–Зеница, Зеница–Сарајево, Сарајево–Метковић, Сарајево–Увац, Међеђе–Вардиште, Брод–Тузла су железничке трасе изграђене за време аустроугарске окупације и анексије. До 1891. године урађено је 1.965 километара нових путева (импресивна цифра у поређењу са постојећом путном мрежом, која се састојала од укупно 1.542,81 км у изузетно лошем стању). Поред тога, отворена је фабрика дувана

⁵⁴ Детаљније: Ц. Јузбашић, *Политика и привреда у Босни и Херцеговини под аустроугарском управом*, Академија наука и умјетности Босне и Херцеговине, Сарајево, 2002, стр. 291–292.

⁵⁵ О ставовима Бењамина Калаја: Р. Sugar, *Industrialization of Bosnia – Herzegovina, 1878 – 1918*, University of Washington Press, Seattle, 1963, стр. 61.

у Мостару, фабрика соли у Тузли, урађено је много на развоју металургије и хемијске индустрије, основане су финансијске институције чији је задатак био да поспеше развој аграра и трговачке делатности...⁵⁶

И по питању верских, културних и политичких слобода, аустроугарска политика била је прилично либерална. Цар је, истина, именовао епископе, бискупе и реис-ул-улему, али се власт трудила да остави што већи простор за самостално деловање верских организација.⁵⁷ Тирилица је могла несметано да се користи у службеној кореспонденцији и образовном систему.⁵⁸ Сабор, као репрезентативно тело, није имао стварна законска овлашћења, али је реално представљао националне односе снага у Босни и Херцеговини и омогућио је национална груписања, што је довело до стварања организација политичких странака: Српске народне организације, Хрватске народне заједнице и Муслиманске народне организације.⁵⁹

Међутим, и поред генералне идеје о толерантној и за локално становништво прихватљивој владавини, одређени потези окупационих власти нису ишли у том правцу. Велики отпор изазвао је акт из 1881. године којим је уведена војна обавеза за босанскохерцеговачко становништво.⁶⁰

Поред војне уведена и је радна обавеза у циљу изградње путева. Позитивни ефекти привредног развоја и индустријализације односили су се на врло узак круг становништва, док је то представљало само додатни терет и обавезу за најсиромашније становништво Босне и Херцеговине. Колонизација, односно досељавање католичког становништва из других делова Монархије, изазвала је револт нарочито међу муслиманским живљем, које се масовно исељавало у Турску.⁶¹

⁵⁶ Детаљније: Р. Sugar, стр. 71–121.

⁵⁷ М. Noel, стр. 144–145.

⁵⁸ Џ. Јузбашић, стр. 395.

⁵⁹ М. Noel, стр. 151.

⁶⁰ Детаљније о правним последицама увођења војне обавезе: Г. Гершић, стр. 63.

⁶¹ О томе више: М. Имамовић, стр. 369–370.

Ригидан став администрације, која је била сачињена претежно од странаца ненавикнутих на локални менталитет и обичаје, створила је утисак о потпуној одвојености власти од локалног становништва.⁶²

Уопштено, Босна и Херцеговина се у оквиру монархије налазила у стању својеврсног правног вакуума, јер њени становници нису били у могућности да реално партиципирају у доношењу најважних одлука од интереса за државу. Тако су, рецимо, војна питања, питања спољних послова или питања заједничких финансија дискутована и о њима се одлучивало без икаквог стварног утицаја политичких првака Босне и Херцеговине, што је и на том нивоу стварало осећај слабе или готово никакве идентификације са централном влашћу, односн државом.⁶³

Поред свих ових проблема, Аустроугарска је морала да се суочи са још једним, а то је жеља за националним јединством. Била је то идеја која се ширила међу јужнословенским народима, а имала је нарочито снажан ослонац у Србији. Инспирисани националним покретима, који су као пожар захватили тадашњу Европу, успесима немачког и италијанског покрета за национално уједињење и видно ослабљеном позицијом Османског царства, међу српским интелектуалцима обликована је идеја о коначном националном уједињењу Срба у једну државу. Тој идеји се испречила Аустроугарска окупиравши Босну и Херцеговину и ставивши Санцак под војну команду, претежно да би спречила спајање територија Србије и Црне Горе. Све је то изазвало снажан револт у интелектуалним круговима, који су одбили да се помире са таквим стањем. Тако Гершић као основу решавања источног питања износи крилатицу грчког публицисте Саринолоса: „Сваком своје“.⁶⁴ Јован Цвијић је још оштрији, те каже: „Српски проблем се мора решити силом. Обе српске државице морају се поглавито војно и просветно најживље спремати, одржавати

⁶²Детаљније: Ц. Јузбашић, стр. 38.

⁶³ О том феномену говори и Pieter M. Judson, *The Habsburg Empire: A New History*, Harvard University Press, 2016, стр. 378 - 379

⁶⁴ Г. Гершић, стр. 86.

националну енергију у завојеваним деловима српскога народа и прву, иоле повољну прилику употребити да расправљају српско питање с Аустро-Угарском“.⁶⁵

Такве идеје наишле су на позитиван пријем у Босни и Херцеговини и концепти националног уједињења, превасходно обликовани и прокламовани на територији Србије, имали су привлачно дејство на остале јужнословенске народе. Повећане симпатије манифестовале су се нарочито међу омладином, а међу босанским Хрватима најгласнији у подршци Србији били су фрањевци.⁶⁶

И у самој Хрватској и пре је постојала идеја о хрватском идентитету као делу словенског идентитета, различитом од мађарског и немачког, као доминантним у Хабзбуршкој монархији.⁶⁷ Незадовољство хрватске политичке и интелектуалне елите положајем Хрватске у оквиру Монархије доводи до зближавања са српским идејама и до стварања политике „новог курса“. Анте Трумбић је такву политику означио као борбу за одбрану од германства, а Франо Супило је истицао да Хрватска уместо некадашње борбе за одбрану Европе од Истока, мора преузети одбрану Истока од немачког продора.⁶⁸

Идеје о националном ослобођењу и гледиште о Аустроугарској као препреци том циљу и поред превентивног и репресивног деловања власти незауостављиво су се шириле по Босни и Херцеговини. У комбинацији са другим проблемима којима је било оптерећено босанскохерцеговачко друштво узроковале су снажан отпор и непријатељски став према Монархији, што је довело до добро познатих догађаја, који су снажно утицали на промену великог дела политичке мапе света, наравно и на будућу правну природу Босне и Херцеговине.

⁶⁵ Ј. Цвијић, *Анексија Босне и Херцеговине и српски проблем*, Државна штампарија Краљевине Србије, Београд, 1908, стр. 62.

⁶⁶ Више о томе: Х. Капицић, Аустро – Угарска политика у Босни и Херцеговини и југославенско питање за вријеме Првог свјетског рата, *Годишњак историјског друштва Босне и Херцеговине*, год. IX, 1957, стр. 7–9.

⁶⁷ Детаљније о расположењу у хрватској јавности у том периду: Н. Станчић, Хрватска политика и настанак Југославије: Од Берлинског конгреса 1878. до краја Првога свјетског рата 1918, *Адриас свезак* 20, 2014, стр. 94. Доступно на: <http://hrcak.srce.hr/135046> закључно са 01.03.2015; као и М. Biondich, *Stjepan Radić, the Croat Peasant Party, and the Politics of Mass Mobilization, 1904-1928*, University of Toronto Press, 2000, стр. 92 – 97.

⁶⁸ Н. Станчић, стр. 97.

2.6 Босна и Херцеговина између два светска рата

Поразом Аустроугарске у Првом светском рату Босна и Херцеговина ће се наћи у другачијој правној ситуацији. Наговештај новог правног положаја одређен је још у току трајања сукоба Крфском декларацијом. У њој се каже да је „једини и неодступни захтев Срба, Хрвата и Словенаца, да, по начелу слободног самоопредељења народа, буду потпуно ослобођени сваког туђинског ропства и уједињени у једној слободној, националној и независној држави“.⁶⁹ Као дан када је званично настала нова држава, Краљевина Срба, Хрвата и Словенаца, узима се 1. децембар 1918. године, када су изасланици Народног вијећа примљени од регента Александра Карађорђевића, при чему су измењали писмене поздраве о чијој су се садржини претходно договорили.⁷⁰

Настанком нове државе материјализована је идеја о заједништву Јужних Словена, међутим, операционализација те идеје је представљала нови, озбиљан проблем на шта су појединци скретали пажњу и пре формалног уједињења.⁷¹

Нова државна творевина суочавала се са низом проблема: различитост затечених правних режима, економска девастираност читаве земље, различити класни интереси становништва, верска диференцираност, национално питање, низак степен демократске културе... Све је то имало за последицу чињеницу да се све време постојања прве Југославије трагало за концептом адекватног унутрашњег организовања државе. То је имало утицај и на положај Босне и Херцеговине, чији се статус променио неколико пута за нешто више од двадесет година, колико је постојала прва Југославија.

⁶⁹ С. Јовановић, *Уставно право Краљевине Срба, Хрвата и Словенаца*, Београд, 1924, стр. 4.

⁷⁰ Опширније о овом догађају: Ј. Ницовић, *Уставни развој Југославије. Књига 1, Уставни развој „прве“ Југославије*, Београд, 2013, стр. 13.

⁷¹ Види, изјаву Стјепана Радића у којој упозорава на последице непромишљених корака и помиње неопходност очувања државноправне индивидуалности Хрватске, Ј. Ницовић, стр. 12.

Приликом првог покушаја правно-политичког уређења Краљевине СХС постало је јасно да су разлике у концептима врло дубоке и озбиљне. Уставни предлози кретали су се од израженог централизма и врло снажне краљевске власти, до федералистичког уређења и високе стопе аутономије државних области, одређених претежно по националном критеријуму.

Уставни нацрт Хрватске сељачке странке заступао је концепт најприближнији конфедеративном систему, предложивши неку врсту државног савеза између Србије, Хрватске и Словеније, чија би основа био међународни уговор, верификован од стране Друштва народа.⁷² Супротан, централистички концепт, без аутономије „историјских области“, са ограниченим функцијама парламента, врло снажним краљевским прерогативама и са утврђеним областима које не представљају ништа више од проширене самоуправе био је нацрт Владе, односно Пашићев нацрт.⁷³ Негде између били су нацрти који су узимали у обзир специфичности одређених подручја и залагали се за мањи или већи степен аутономије таквих области. Такви су били предлози Народног клуба, Југословенског клуба, Стојана Протића, Јосипа Смодлаке.⁷⁴

Напослетку је превагнуо централистички приступ државном уређењу и устав је донесен обичном већином. За њега је гласало 223 од 419 посланика. Против је било 35, а чак 161 посланик није учествовао у гласању. У гласању нису учествовали представници Хрвата (Хрватска сељачка странка и Народни клуб), поред њих Уставотворну скупштину напустили су Комунисти због прогона чланова Комунистичке странке, и Југословенски клуб који је био при ставу да неће да учествује у уставотворном раду због наметања централистичког уређења Хрватима и Словенцима од стране српске већине.⁷⁵

У коначном тексту устава, Босна и Херцеговина је донекле задржала специфичну позицију, због уступака који су учињени Југословенској муслиманској организацији,

⁷² Ibid., стр. 86–87.

⁷³ Детаљније: С. Јовановић, стр. 34–38.

⁷⁴ Ibid., стр. 40–48.

⁷⁵ Ibid., стр. 39.

чији су гласови били неопходни за изгласавање устава. Ти уступци су се односили на просветно-верску аутономију, шеријатске судове и поштовање историјских граница Босне и Херцеговине у будућој територијалној реорганизацији.⁷⁶ У том смислу је и члан 135 Видовданског устава који каже: „Законом о разграничењу области, Босна и Херцеговина ће се разделити у области у својим садашњим границама. Док се то законом не уреди, окрузи у Босни и Херцеговини важе као области“.⁷⁷ Народна скупштина је 26. априла 1922. године донела Закон о обласној и средској самоуправи и њиме је Босна и Херцеговина подељена у области: тузланска, сарајевска, херцеговачка, травничка, врбаска и бихаћка. Уз то је у Босни и Херцеговини постојала Покрајинска управа која је обављала функцију покрајинске владе и тиме утицала на одређени степен аутономије Босне и Херцеговине. Покрајинска управа је ликвидирана 1924. године.⁷⁸

Правни режим успостављен Видовданским уставом није потрајао дуго. Сам начин на који је устав усвојен (тесном већином, политичком трговином, без учешћа значајних политичких фактора), и систем који је њим успостављен није ишао у правцу политичког хармонизовања, већ напротив, погоршања и успостављања све дубљих подела у друштву. Заострени односи између федералиста и централиста и мучне расправе у парламенту достигле су кулминацију рањавањем петорице чланова Хрватске сељачке странке, од чега су двојица преминула на лицу места, а трећи нешто касније.⁷⁹

То је био повод да краљ Александар Карађорђевић, прогласом од 6. јануара 1929. године, укине важење Устава, распусти парламент и уведе диктатуру.⁸⁰ Убрзо након успостављања диктатуре ступа на снагу Закон о називу и подели Краљевине на управна подручја. Поред промене имена, из Краљевине СХС у Краљевина

⁷⁶ Љ. Зовко, стр. 68–69.

⁷⁷ Текст Видовданског устава доступан у: М. Радојевић, *Српски уставни од 1835. до 1990. године са Уставима Краљевине СХС и Краљевине Југославије*, Београд, 2004, стр. 189–224.

⁷⁸ М. Имамовић, стр. 500.

⁷⁹ Жртве атентата били су Стјепан и Павле Радић, Ђуро Басаричек, Иван Пернар и Иван Гранђа, а атентат је извео посланик Народне радикале странке, Пуниша Рачић.

⁸⁰ Текст прокламације види код: Ј. Ницовић, *Уставни развој Југославије. Књига прва, Уставни развој прве Југославије*, стр. 161.

Југославија, њиме је успостављена и нова политичко административна подела државе.

Територијална целовитост Босне и Херцеговине, у оквиру пређашње поделе на шест области, новим Законом је ликвидирана. Некадашња територија сада је била подељена између Дринске, Врбаске, Приморске и Зетске бановине.⁸¹ Поделом на бановине разбијена је донекле етничка компактност хрватских и српских подручја. Ипак, најгоре су прошли Муслимани јер су по новој територијалној организацији чинили мањину у свакој од четири бановине формиране на територији Босне и Херцеговине. Дринска, Врбаска и Зетска бановина имале су већинско православно становништво, а Приморска већинско католичко.⁸²

Устав Краљевине Југославије из 1931. године, познатији као „Септембарски устав“, задржао је поделу на бановине успостављену две године раније. Он, међутим, није донео очекивану стабилизацију политичких прилика у држави, те долази до новог заоштравања односа између федералиста и централиста. Најватренији противници централизма били су представници хрватских странака, те се све више актуелизује тзв. „хрватско питање“. У току 1939. године долази до приближавања ставова између српских и хрватских политичких представника, излази се у сусрет хрватским тежњама за већом аутономијом што резултира потписивањем споразума, 26. августа 1939. године, између Драгише Цветковића, као мандатара намесништва и Владимира Мачека, као вође хрватског националног покрета. На основу одредаба овог споразума истог дана донета је и Уредба о Бановини Хрватској, која је

⁸¹ Дринска бановина састојала се од некадашње сарајевске области, без фочанског и делова фојничког среза, тузланске области, без срезова Градачац, Грачаница и Маглај, и мањих делова травничке области. Њој су придодати делови западне Србије са Ужицем и крајеви у Срему око Вуковара са околином. Врбаска бановина формирана је од бивше Врбаске и Бихаћке области, срезова Мркоњић Град, Јајаце, Гламоч, Градачац, Грачаница и Маглај. Припао јој је и уски појас преко реке Уне, око Двора на Уни, између Босанског Новог и Добрљина. Западни део мостарске области, на десној обали Неретве и део бивше травничке области, односно срезови Мостар, Коњиц, Љубушки, Травник Бугојно, Прозор, Ливно и Дувно припали су Приморској бановини. Срезови Столац, Љубиње, Невесиње, Гацко, Билећа, Требиње са Фочом из бивше сарајевске области ушли су у састав Зетске бановине.

М. Имамовић, *Основе управно – политичког развитка и државноправног положаја Босне и Херцеговине*, Сарајево, 2006, стр. 143.

⁸² *Ibid.*, стр. 144.

суштински представљала ревизију Септембарског устава и којом је успостављена нова територијална организација Краљевине Југославије.⁸³

Решавање „хрватског питања“ имало је утицај и на Босну и Херцеговину, у том смислу што су одређени делови постојећих бановина формираних на територији Босне и Херцеговине припојени Бановини Хрватској. Тако је у састав новоформиране бановине ушло тринаест котара из Босне и Херцеговине: Брчко, Бугојно, Дервента, Дувно, Фојница, Градачац, Коњиц, Ливно, Љубушки, Мостар, Прозор, Столац и Травник.⁸⁴

Ни ова правно-политичка ситуација није потрајала дуго јер су заоштрени политички односи у Европи кулминирали сукобом епских размера који је, у потпуности, геополитички променио мапу света. Тај и такав сукоб утицао је и на Краљевину Југославију, која га под тим називом и у оквиру досадашњег друштвено-политичког оквира није преживела.

Сукоб различитих концепција око државноправног уређења Краљевине СХС и касније Краљевине Југославије оставило је значајне последице на унутрашње друштвене и политичке односе у Босни и Херцеговини. Босанскохерцеговачко друштво постаје подељено по кључном питању устројства државе. Срби се у највећој мери окупљају око демократске и радикалне странке које пропагирају централистички приступ, Хрвати претежно окупљени око Хрватске сељачке странке, и Муслимани, чије је интересе у највећој мери заступала Југословенска муслиманска организација, су на позицији аутономије у односу на централну власт.⁸⁵

Постојале су разлике између концепта аутономије коју су заступале хрватске странке и оне за коју су се залагале муслиманске. Муслимани су се залагали за очување територијалне целовитости Босне и Херцеговине, што се види из поменутих активности приликом доношења Видовданског устава, а и касније након споразума

⁸³ Више о томе: Ј. Ницовић, стр. 211–229.

⁸⁴ Види у: М. Имамовић, *Основе управно – политичког развитка и државноправног положаја Босне и Херцеговине*, 2006, стр. 154.

⁸⁵ Детаљније: В. Чубриловић, *Историјски основи републике Босне и Херцеговине, Прилози*, год. IV, бр. 4, 1968, стр. 36–37.

Цветковић–Мачек, када муслимански политички прваци захтевају аутономију за Босну и Херцеговину.⁸⁶ Босанскохерцеговачки Хрвати заступали су идеју аутономије у оквиру опште тежње Хрвата за аутономијом у заједничкој држави, тежећи ближем политичком и територијалном повезивању са осталим хрватским живљем и при томе не узимајући у обзир интересе Босне и Херцеговине као целине.⁸⁷

Босанскохерцеговачки муслимани били су у посебно тешком положају у првој Југославији. Територија Босне и Херцеговине, а са њом и муслиманско становништво које је насељавало, служила је као монета за поткусуривање у политичким борбама Срба и Хрвата. Аграрна реформа, спроведена у циљу елиминисања заосталих, феудалних односа, у највећој мери погодила је припаднике исламске вероисповести. Чак 91,15% земљопоседника били су муслиманске вероисповести, а само 4,15% муслимана били су кметови. Поред тога, накнаде за одузету земљу исплаћиване су у ратама и биле су значајно испод тржишне вредности земље, што је утицало на осиромашење муслиманског живља.⁸⁸ Све је то утицало да се босанскохерцеговачки муслимани чвршће политички организују и све јасније артикулишу идеју о сопственој националној позицији, различитој од српске и хрватске.

Имајући у виду све изнето, прва Југосавија није испунила велика очекивања која су се пред њу ставила. Уместо да хармонизује односе међу Јужним Словенима и у крајњој инстанци доведе до стварања једне нације, изазвала је дубоке националне поделе. Те поделе биле су нарочито изражене на простору Босне и Херцеговине, због њеног специфичног географског положаја и верске разноликости. Различитости постепено прерастају у антагонизме, а избијањем Другог светског рата и у отворене сукобе и крвопролића између Срба, Хрвата и Муслимана.

⁸⁶ О овоме детаљније: Љ. Зовко, стр. 104–105.

⁸⁷ У том смислу занимљив цитат, који добро осликава хрватске политичке ставове према БиХ: „Подлијежући значају бројног фактора, С. Радић и вођсто ХСС практично су досљедно забацивали оне заједничке (социјално-економске и културне) потребе народа БиХ, те тврдоглаво ограничено инсистирали на изолованом третману хрватства и сељаштва“.Т. Ишек, Однос Хрватске сељачке странке према Босни и Херцеговини, *Прилози*, год. IV, бр. 4, 1968, стр. 216.

⁸⁸ Детаљније о аграрној реформи у Краљевини СХС: М. Беговић, *Муслимани у Босни и Херцеговини*, Београд, 1938, стр. 4–10.

2.7 Босна и Херцеговина у социјалистичкој Југославији

2.7.1 Успон Југославије

Краљевина Југославија, окружена са свих страна савезницима Тројног пакта, 25. марта 1941. године потписује протокол о приступању Југославије Тројном пакту надајући се да ће тим чином избећи рат. Међутим, та одлука није прихваћена позитивно, нарочито на територији Србије. Два дана после потписивања Споразума долази до државног удара којим се смењује краљевско намесништво и влада Цветковић–Мачек. Реакција Немачке и њених савезника била је брза и Југославија бива нападнута већ 6. априла 1941. године. Напад је извршен из више праваца и Југословенска војска није била у стању да пружи озбиљнији отпор надмоћнијем непријатељу. Већ 17. априла 1941. године потписана је капитулација и држава је подељена међу силама Осовине.

И пре капитулације Југославије, 10. априла 1941. године, Славко Кватерник, вођа усташке групе у Загребу, проглашава Независну Државу Хрватску у чији састав улази и највећи део Босне и Херцеговине.⁸⁹ Један од главних задатака усташког режима био је обрачун са Србима, на тај начин што би се један део Срба ликвидирао, други протерао, а трећи поунијатио.⁹⁰ У том науму усташки режим имао је подршку муслиманских политичких првака окупљених око Југословенске муслиманске организације, што је озваничено у новембру 1941. године постављањем првог човека ЈМО, Џафера Куленовића, за потпредседника Независне државе Хрватске.⁹¹

⁸⁹ „Божја провидност и воља нашега великог савезника, те мукотрпна стољетна борба хрватског народа уз велику пожртвованост поглавника др Антуна Павелића, те усташког покрета у земљи и у иноземству, одредили су да данас, пред дан Ускрснућа божијега сина ускрсне и наша Независна Држава Хрватска.“ Цитат Прокламације преузет из: Џ. Чаушевић, *Правно – политички развитак Босне и Херцеговине*, Сарајево, 2005, стр. 371.

⁹⁰ М. Имамовић, 2006, стр. 160.

⁹¹ О односу неких чланова ЈМО према НДХ види: Е. Реџић, 1987, стр. 11. Потврда тезе о бруталности према Србима може се видети и у закљчцима саветовања КПЈ у Загребу, где се истиче: „У Босни хараче такозване хрватске усташе. У тој покрајини они су завели праву страховладу. Можда нигдје није тако разуларена хајка против Срба као у Босни. Франковци хушкају Муслимане и Хрвате на Србе, распирује се национална мржња, која ће имати тешких посљедица за народе у Босни ако се томе

Суровост режима и брутални обрачуни са Србима добрим делом су утицали да Срби у Босни и Херцеговини претрпе највеће жртве током Другог светског рата. Владимир Жерајић, говорећи о демографским губицима у Босни и Херцеговини за време Другог светског рата, износи цифру од 226 хиљада Срба, што је готово половина укупних демографских губитака за време рата на подручју БиХ.⁹²

Фашистички терор, масовна убиства и прогони утицали су на то да се међу становништвом, нарочито српским, пружа организован отпор према окупационим снагама и њиховим домаћим сарадницима. У том отпору истицали су се четници на челу са Дражом Михајловићем, које је подржавала и влада и избеглиштву. С друге стране, отпор окупатору организују и комунисти под вођством Јосипа Броза Тита.⁹³ Иако суочени са истим непријатељем, четници и комунисти нису нашли заједнички језик и успоставили синхронизовано деловање највише због дијаметрално супротне визије будуће Југославије. Први су, наиме, били за успостављање пређашњег, предратног стања, док је друга струја заузимала став о новом, револуционарном систему који ликвидира постојеће друштвене односе и успоставља власт пролетаријата. Комбинацијом различитих фактора превагу односе нове, револуционарне идеје, те се завршетком рата на територији Југославије, а тим и Босне и Херцеговине, образују нове, комунистичке структуре власти.

Обриси будућег државног устројства могу се уочити из одлука Првог и Другог заседања АВНОЈ-а, одржаним 26. и 27. новембра 1942. године у Бихаћу, односно 29.

не стане на пут.“ Цитат преузет из: Д. Лукач, Прилог изучавања националног питања у периоду НОР-а, *Прилози*, год. IV, бр. 4, 1968, стр. 472.

⁹² Види: В. Жерајић, *Губици становништва Југославије у Другом свјетском рату*, Загреб, 1989, стр. 36. Изнета бројка, чини се, не одговара реалности, јер је умањена за 75 хиљада, колико аутор процењује да је асимилацијом увећан српски живаљ, користећи највероватније податке послератног пописа становништва, када се један део муслиманског становништва изјашњавао као Срби муслиманске вероисповести. Та категорија је нестала у каснијим пописима становништва. На тај начин је аутор увећао муслиманске а умањио српске жртве на подручју Босне и Херцеговине.

⁹³ Потребно је истаћи да је српски живаљ чинио већину и четничког и партизанског покрета отпора, што је, између осталог, утицало на велики број жртава међу Србима. То потврђује и уводник листа НОР-а – „Ослобођења“ из јесени 1943. године, где каже: Српски народ који је великосрпска господа двадесет и двије године хушкала против свих других народа у земљи, а нарочито против Муслимана и Хрвата у Босни и Херцеговини, кога у самом устанку зликовачка избјегличка влада преко четничких банди гура у крила окупатора и братоубилачку борбу против своје браће, чини огромну већину у Народноослободилачкој војсци и носи на својим плећима од почетка устанка највећи терет Народноослободилачког рата“. Цитат преузет из: Д. Лукач, стр. 481.

и 30. новембра 1943. године у Јајцу. На Првом заседању основано је Антифашистичко веће народног ослобођења Југославије (АВНОЈ), као највише политичко и представничко тело Народноослободилачке борбе. Због притиска од стране западних и источних савезника овом телу није дат карактер врховног државног политичког органа, јер је влада у избеглиштву још увек имала снажну подршку. Као један од основних постулата Првог заседања АВНОЈ-а наводи се да ће се будућа држава засновати на братској заједници југословенских народа, која се базира на пуној слободи и равноправности. Поред тога истиче се пуно признање националних права Хрвата, Срба, Словенаца, Македонаца, Црногораца и других. Већ на Другом заседању АВНОЈ-а истиче се прекид континуитета са старом влашћу и АВНОЈ се одређује као врховни орган власти. Такође се одређује, у складу са принципима Првог заседања, да ће будућа држава бити уређена на федеративном принципу, уз пуну равноправност свих народа.⁹⁴

Одлуке првог и другог заседања ЗАВНОБиХ-а (Земаљског антифашистичког вијећа народног ослобођења Босне и Херцеговине) су у идеолошком и концептуалном сагласју са одлукама АВНОЈ-а, уз истицање одређених специфичности везаних за босанскохерцеговачки простор. Тако је на првом заседању ЗАВНОБиХ-а (25. новембра 1943. године), поред помињања формуле братства и јединства и намере учествовања у југословенској федерацији на бази пуне равноправности, истакнуто да Босна и Херцеговина „није ни српска ни хрватска ни муслиманска, него и српска и муслиманска и хрватска“. На другом заседању ЗАВНОБиХ-а потврђене су одлуке са првог заседања, а овај орган је из општеполитичког прерастао у највише законодавно тело Босне и Херцеговине.⁹⁵

Завршетком рата и победом комунистичких снага, успостављен је и нови политичко-правни систем. Устав Федеративне Народне Републике Југославије донет је 13. јануара 1946. године. Суштински је санкционисао елементе новог уређења, који

⁹⁴ Детаљније о Првом и Другом заседању АВНОЈ-а види: Ј. Ницковић, *Уставни развој Југославије. Књига 2, Уставни развој „друге“ Југославије*, Београд, 2013, стр. 7–21. А. Сућеска, *Историја државе и права народа Југославије*, Свјетлост, Сарајево, 1991, стр. 250–261.

⁹⁵ Детаљније о првом и другом заседању ЗАВНОБиХ: Ф. Чулиновић, *Значај ЗАВНОБиХ-а за међунационалне односе у Југославији, Прилози*, год. IV, бр. 4, 1968, стр. 453–454.

су утврђени у току трајања Народноослободилачког рата. Темељио се на три основна принципа: социјализма, братства и јединства и националне равноправности материјализоване кроз федеративни принцип уређења.⁹⁶

На истим принципима као и савезни устав утврђено је уставно уређење Босне и Херцеговине. Устав БиХ усвојен је 31. децембра 1946. године и дефинисао је БиХ као „народну државу републиканског облика“. Карактеристично је да Устав није поименце наводио народе у БиХ, већ је општом одредбом дефинисао да су народности у свему равноправне и да националне мањине имају право на заштиту свог културног развитка и да могу слободно да се користе сопственим језиком.⁹⁷

Иако је Уставом из 1946. године прокламовано федеративно уређење, што у својој суштини представља децентрализован облик владавине, историјске и друштвене околности утицале су да Југославија у наредном периоду буде изразито централизована држава. Како истиче Петрановић: „Процес партијске и државне власти у рату наставио се у условима обнове и индустријализације земље, водећи стварању персоналне и реалне уније између КПЈ и државе“.⁹⁸ Исти аутор закључује да је Уставом самосталност република „пренаглашена из политичких разлога“, јер се још увек осећају трагови национално-верских сукоба. Тако је само формално прокламована национална еманципација кроз федеративну поделу, док су, реално, овлашћења централне власти значајно превазилазила она републичких органа.⁹⁹

Уставне промене по Уставном закону из 1953. године и Уставу из 1963. године нису значајно утицале на однос између републичких и савезних власти, односно решења ових аката нису имала за циљ промену односа између ова два нивоа власти, већ је њихов циљ био претежно усклађивање са новонасталом друштвено-економском ситуацијом и промењеним спољнополитичким положајем земље. Међутим, убрзо након доношења Устава из 1963. године, наступају другачије

⁹⁶ Детаљније: Ј. Ницовић, Уставни развој Југославије. Књига 2, Уставни развој „друге“ Југославије, стр. 35.

⁹⁷ Више о овоме: М. Имамовић, 2006, стр. 178–179.

⁹⁸ Б. Петрановић, Историја Југославије од 1918 –1988, Трећа књига, Нолит, Београд, 1988, стр. 46.

⁹⁹ Ibid., стр. 75.

унутрашње околности и, може се рећи, друга фаза у уставном и политичком развоју социјалистичке Југославије.

У другој половини шездесетих година југословенска привреда губи дах. Тако је раст друштвеног производа са 9,7% за период 1954 – 1965. године пао на 6,0% у току периода 1966 – 1970. године. Незапосленост је представљала други проблем. Стопа раста запослености се смањила са 5,9% током периода 1954 – 1965. на 1% у периоду 1966 – 1970.¹⁰⁰

У исто време значајно је смањен обим трговине са несврстаним земљама, који је 1958. године износио 17% укупне спољне трговине Југославије, а 1971. године само 6%. Та трговина била је изразито повољна за Југославију и на тај начин је земља долазила да значајних девизних прихода. У истом периоду земља све више постаје зависна од западних кредита и технологије како би одржала конкурентност на светском тржишту.¹⁰¹

Суочена са економским проблемима КПЈ трага за новим решењима уређења државе који би Југославију поново довели на позиције економског раста. Тако се на Осмом конгресу СКЈ из 1964. године поново отвара национално питање, за које се мислило да је решено југословенском револуцијом. У том тренутку почела је да се обликује теза да централистички вођена економија може довести у питање равноправност нација.¹⁰²

Политичка криза у наредном периоду има неколико значајних манифестација. Једна од првих била је Декларација о положају и називу хрватског књижевног језика, из марта 1967, конципирана у Матици Хрватској, која истиче да се у „примјени српски књижевни језик силом стварности намеће као јединствен језик за Србе и

¹⁰⁰ Б. Петрановић, стр. 382.

¹⁰¹ Детаљније: К. Hudson, *Breaking the South Slav Dream, The Rise and Fall of Yugoslavia*, Pluto Press, London, 2003, стр. 50. О структуралним мањкавостима југословенског система који су довели до економског успоравања види и: Р. Вићанић, *Economic Policy in Socialist Yugoslavia*, Cambridge University Press, 2010, стр. 135 – 139.

¹⁰² Детаљније о Осмом конгресу: Б. Петрановић, стр. 352–353.

Хрвате“.¹⁰³ То је био један од окидача за распиривање сукоба, те у Хрватској јача покрет Маспок, под вођством истакнутих комуниста Савке Дапчевић Кучар, Мика Трипала и Пере Пиркера, који стаје у одбрану хрватских права против „бироократско-централистичких“ и „унитаристичко-хегемонистичких“ снага.¹⁰⁴

На другој страни, у Београду јача такозвани анархолиберални покрет, на челу са Латинком Перовић и Марком Никезићем, који између осталог истиче потребу да Србија врати сувереност на целокупној територији, мислећи тиме пре свега на Косово и Метохију.¹⁰⁵

Поред сукоба Београд – Загреб овај период карактеришу и студентски протести, почели као подршка француским студентима који су протествовали против рата, а напослетку прерасли у социјални бунт против привилегија припадника владајуће класе, „црвене буржоазије“ и албански протести на Косову и Метохији 1968. године, уперени против Југославије, са паролом „Косово република“.¹⁰⁶

На буђење национализма није остала имуна ни Босна и Херцеговина те расправе о положају и односу међу народима узимају све више маха током шездесетих и почетком седамдесетих година XX века. У том смислу значајно је тзв. „Мостарско савјетовање“ на коме се расправљало о стању у комунистичкој партији са посебним акцентом на положај Хрвата у Босни и Херцеговини, на њихову недовољну заступљеност у чланству партије и потреби промене односа партије нарочито према западнохерцеговачким Хрватима, где је било значајно усташко упориште за време Другог светског рата.¹⁰⁷

Ови турбулентни догађаји утицали су на серију уставних промена манифестованих кроз доношење уставних амандмана у три наврата 1967, 1968. и 1971. године, да би напослетку, 1974. године Југославија добила нови Устав.

¹⁰³ Ibid., стр. 398.

¹⁰⁴ Ibid., стр. 404–405.

¹⁰⁵ Детаљније о овоме: Б. Трамошљанин, *Континуитет сукоба у другој Југославији*, Бањалука, 2014, стр. 79–81.

¹⁰⁶ Ibid., стр. 72–76.

¹⁰⁷ Детаљније: Х. Камберовић, *Ход по трњу, Из босанскохерцеговачке историје 20. стољећа*, Институт за историју у Сарајеву, Сарајево, 2011, стр. 150–180.

Последице ових уставних промена биле су значајне. Огледале су се, пре свега, у значајној промени односа између република и савезних органа. Дошло је до јачања компетенција република, акцентована је њихова државност, проширене су надлежности покрајинских аутономија, које су се по компетенцијама готово изједначиле са републикама. Систем одлучивања на савезном нивоу је прекомпонован у складу са новом концепцијом. За доношење одлука о најважнијим питањима била је потребна једногласност република и аутономних покрајина.¹⁰⁸

На овај начин изашло се у сусрет жељама за снажнијом децентрализацијом југословенске федерације, насупрот централистичком систему одлучивања, који је био доминантан у првој фази развоја Југославије. Устав из 1974. године изазвао је велике теоријске контроверзе и имао значајне практичне последице на будући развој Југославије. С једне стране преовладавало је мишљење да су уставна решења у правцу децентрализације најоптималнија, узевши у обзир комплексну структуру Југославије, и да је то у ствари била велика политичка победа Јосипа Броза Тита.¹⁰⁹ На другој страни је мишљење да Устав „регенерише национализам“¹¹⁰ и да је „један од основних узрока распада СФРЈ“.¹¹¹ Оно што је сигурно, како запажа и Малколм Ноел, је да је децентрализација предвиђена уставним амандманима и Уставом „стварала више проблема него што их је решавала“ и да је отворила простор „да пробуди апетит за још више сличних мера“.¹¹²

2.7.2 Пад Југославије

После периода снажног политичког и економског успона Југославије, наступио је период кризе, која се манифестовала у неколико таласа до коначног слома државе.

¹⁰⁸ Детаљније о уставним променама од 1967. године до 1974. године: Ј. Ницовић, *Уставни развој Југославије. Књига 2, Уставни развој „друге“ Југославије*, стр. 297–311.

¹⁰⁹ Види: М. Имамовић, 2006, стр. 183.

¹¹⁰ Б. Петрановић, стр. 416.

¹¹¹ Ј. Ницовић, *Уставни развој Југославије. Књига 2, Уставни развој „друге“ Југославије*, стр. 305.

¹¹² М.Noel, стр. 202–203.

Истина је да је Устав из 1974. године био нека врста прекретнице у развоју државе, омогућивиши, како је већ истакнуто, високи степен економске и политичке самосталности република и покрајина, али се тешко може бранити став да је био кључни фактор у њеном разбијању. Пре би се могло рећи да се јавио као последица друштвених догађаја који су му претходили, као покушај релаксације значајно подигнутих међунационалних тензија. Друга опција, која би се манифестовала у јачању механизма централних власти, не би на средњи и дуги рок решила питање функционалности СФРЈ, јер су такви покушаји већ виђени у Краљевини Југославији и добро је познато како су скончали.

О узроцима распада Југославије расправљао је велики број аутора. У зависности од личне и националне позиције и научне области којој припадају апострофирани су појединачни фактори пропасти државе.¹¹³ Поједини су као главни разлог истицали великосрпски¹¹⁴ или великохрватски¹¹⁵ национализам, други су истицали страни фактор, односно спољашње политичке утицаје,¹¹⁶ трећи скретали пажњу на улогу

¹¹³ У том смислу занимљиво је запажање Кристофера Бенета који каже да су Југословени „...најгори могући извор информација о земљи коју су некада делили и о начину на који се она распала.“ С. Bennett, *Yugoslavia's Bloody Collapse: Causes, Course and Consequences*, NYU Press, 1997, стр. 5.

¹¹⁴ Имамовић, говорећи о Уставу из 1974. године говори да су његове одредбе „од почетка на мети великосрпског академско–политичког естаблишмента, који је у Уставу из 1974. видио главну препреку одржавању своје хегемоније, па је стално тражио његову ревизију. Ти захтјеви су од средине осамдесетих година XX стољећа постали врло агресивни и безобзирни у односу на једнака права и интересе других.“ М. Имамовић, 2006, стр. 184–185. Ноел такође наглашава проблем национализма и „буђење“ Српске православне цркве и истиче да се „На крају показало да је српски национализам био разорнији.“ М. Noel, стр. 204.

¹¹⁵ „Основни узрок сукоба који је 1991. године ескалирао у ратну катастрофу је сепаратизам, подстакнут низом спољашњих и унутрашњих чинилаца. Посебно треба поклонити пажњу хрватском сепаратизму, не само зато што је у питању друга по величини нација (преко 4,5 милиона грађана) већ и нарочито зато што је он растао на тлу једне изузетно милитантне, агресивне и острашћене идеологије.“ М. Марковић, Узроци разбијања Југославије, *Социолошки преглед*, vol. XXVIII, No. 2, 1994, стр. 208. У том смислу и Јован Илић, који говори посредно о хрватском национализму истичући неповољан положај Срба у Хрватској: „Друштвено-политички амбијент за Србе у Хрватској није био стално исти, али је махом био неповољан“ и „За Србе су у Хрватској, међутим, много дуже трајале неповољне од повољних прилика.“ Ј. Илић, Срби у Хрватској пре и после распада Југославије, *Зборник Матице српске за друштвене науке*, 120/2006, стр. 262.

¹¹⁶ „Међу различитим интерпретацијама разлога за нестанак југословенске државе, када је реч о српској историографији, доминирају две: велике силе, чијом је вољом и настала Југославија, после Хладног рата нису више налазиле разлог за њено постојање...“ Л. Перовић, *Социополитичка и етничко-религијска димензија ратова у Југославији, Насилно растурање Југославије, узроци, динамика и последице, Зборник радова*, Центар за цивилно – војне односе, Београд, 2004, стр. 121. Слободан Вуковић истиче улогу западних медија, нарочито аустријских и немачких: „Улога Немачке и Аустрије

религије у процесу дисолуције,¹¹⁷ четврти акценат стављали на економске критеријуме,¹¹⁸ пети на културолошке разлике међу југословенским народима.¹¹⁹

С обзиром на комплексност система какав је била Југославија, најисправније је, ипак, становниште о мултиузрочности распада ове државе. Тако Хакан Виберг, расправљајући о овом питању истиче „да ће сваки покушај да се пронађе стварни узрок ратова вероватно бити узалудан. Ситуација је била предетерминирана, са импликацијом да би елиминисање било ког појединачног узрочног фактора врло мало смањило укупни ризик од избијања рата“.¹²⁰

Боро Трамошљанин такође заступа идеју о мултиузрочности. Он узроке класификује у неколико подгрупа: Класне, верске, националне и цивилизацијске. Посебну пажњу посвећује националним сукобима, које дели у две групе: ендogene и екзогене. Ендogene даље рашчлањује на више група: Прво – економске, под тим подразумева економску кризу „праћену заостреним социјалним неједнакостима“ где су се покушаји привредних и друштвених реформи, почев од 1965. па до 80-их година, показали као неуспешни, што је било важан окидач за појаву национализма и националних сукоба. Друго – инверзију између класног и националног, где истиче да се радничка класа све више идентификовала са националним олигархијама, у

у разбијању/распаду друге Југославије била је више него значајна“, „Затим не презају од хушкања, као и у ранијим периодима, Хрвата против Срба.“ „По добро испробаним принципима тоталне пропаганде у Немачкој... а затим у Аустрији шире се готово цео век стереотипи о Србима.“ С. Вуковић, Стереотипи о Србима и разбијање Југославије, *Зборник Матице српске за друштвене науке*, 120/2006, цитати на странама 83, 85. и 87.

¹¹⁷ Види чланак: М. Вукомановић, Улога религије у Југословенским сукобима, Социополитичка и етничко-религијска димензија ратова у Југославији, *Насилно растурање Југославије, узроци, динамика и последице*, *Зборник радова*, Центар за цивилно – војне односе, Београд, 2004, стр. 129–132. Мада треба признати да овај аутор, у обради утицаја религије на распад Југославије истиче да би тешко „сукобе у СФРЈ безрезервно могли окарактерисати као међурелигијске“, стр. 130.

¹¹⁸ Види: К. Hudson, стр. 57–58, где говори о великој задужености Југославије, погубном аранжману са ММФ-ом, политичкој кризи изазваној економском кризом, што је у крајњој инстанци „утапало пут“ отцепљењу Хрватске и Словеније.

¹¹⁹ У уводном делу књиге Сабрине Рамет, *Balkan Babel, The Desintegration of Yugoslavia from the Death of Tito to the Fall of Milošević*, Westview Press, Colorado, 2002, говори се о културном диверзитету Југославије, међутим, када се мало боље анализира ово дело јасно је да се аутор може сврстати у ред оних који сматрају да је доминантни кривац за распад СФРЈ великосрпски национализам.

¹²⁰ Х. Виберг, Бивша Југославија 1990. године: зашто је имала лошу прогнозу, *Насилно растурање Југославије, узроци, динамика и последице*, *Зборник радова*, Центар за цивилно – војне односе, Београд, 2004, стр. 46.

условима националне хомогенизације. Треће – комунистичку догму, која је успоставила хегемонију над осталим идејама, што је проузроковало погрешну мисао да је решен проблем национализма, а он је у ствари био само пригушен и поново је избио на површину слабљењем комунистичке идеологије. Као четврти ендогени фактор наводи злоупотребу вере и верских осећања у националне и политичке сврхе, те као пети наглашава психолошке разлоге: такозвани „нарцизам малих разлика“, друштвене предрасуде и психологију гомиле.¹²¹ У егзогене разлоге убраја „имплозију комунистичких режима“, отпочету падом Берлинског зида и дезинтеграцијом Совјетског Савеза, што је изазвало домино ефекат у другим идеолошким сличним режимима, и напослетку неминовно утицало и на Југославију, као и утицај западних земаља са посебним акцентом на германске земље (Немачку и Аустрију), које су имале историјске и прагматичне разлоге у овом процесу.¹²²

И Весна Станковић Пејновић наглашава да је потребно „напустити идеју постојања једног, пресудног и доминантног фактора који је довео до распада Југославије јер тај распад има своју претповијест и свој контекст, те није настао наједном“.¹²³ Иста ауторка систематизује разлоге распада државе на „економске аргументе“, где истиче економско посустајање самоуправног социјализма и притисак међународних кредита на економски систем Југославије, у садејству са погубним утицајем ММФ-а на исти, „аргументе национализма“, „културне аргументе“, где истиче да је у интелектуалним круговима све више слабила идеја југословенства и да је неактивност те идеје утицала на распад СФРЈ, „аргумент међународне политике“, у коме се истиче да је политика несврстаности крајем Хладног рата и распадом совјетског блока изгубила свој политички ослонац и ослабила дотадашње позиције Југославије у међународној политичкој арени, и напослетку „аргумент о улози личности“, у коме се апострофира важност Јосипа Броза Тита, као неспорног вође и

¹²¹ Детаљније: Б. Трамошљанин, стр. 17–32.

¹²² *Ibid.*, стр. 32–35.

¹²³ В. Станковић Пејновић, *Распад Југославије, Теме, Часопис за друштвене науке*, бр. 2, 2010, стр. 601.

кохезивног фактора у Југославији, чија је смрт из темеља пољуљала политичку и институционалну стабилност државе.¹²⁴

Дакле, удруженим дејством више фактора дошло је до поновне пропасти идеје заједничке државе Јужних Словена. Босна и Херцеговина, додатно оптерећена сопственим националним, историјским, верским, политичким и територијалним специфичностима, о којима је било речи у овом кратком историјском уводу, није могла остати имуна на турбулентне догађаје с краја XX века, те је југословенска криза, чини се, оставила најзначајније негативне последице по ову југословенску републику. Детаљније о последицама распада Југославије и међународним активностима у циљу изналажења решења југословенског и босанскохерцеговачког питања биће речи у наставку овог рада.

3. БОСНА И ХЕРЦЕГОВИНА ОД РАСПАДА ЈУГОСЛАВИЈЕ ДО ДЕЈТОНСКОГ СПОРАЗУМА

У овом поглављу биће речи о појединим кључним догађајима у Босни и Херцеговини који су одредили њен будући правно-политички статус. Ту се, пре свега, мисли на прве вишестраначке парламентарне изборе, односе међу политичким партијама и њихова виђења будућности Босне и Херцеговине, проглашење независности и почетак оружаног сукоба. У другом делу фокус је на преддејтонским међународним активностима и предлозима у циљу заустављања ратних дејстава и проналажења решења за босанскохерцеговачко питање, у смислу одређивања суштинских карактеристика тих предлога и разлога за пропаст сваког од њих.

3.1 Први вишестраначки парламентарни избори и постизборна „национална коалиција“

¹²⁴ Ibid., стр. 602–612.

Крајем осамдесетих и почетком деведесетих година XX века ситуација у Југославији се значајно компликује. Србија 28. марта 1989. године врши ревизију постојећих уставних решења и укида право вета аутономних покрајина Војводине и Косова, што у великој мери ограничава законодавна и извршна овлашћења покрајинских власти. Такав потез изазива реакције и других југословенских република. Скупштина Словеније, 27. марта 1989. године доноси амандмане на републички устав којима дефинише супремацију републичких у односу на савезне законе, односно уводи правило да у случају несагласности републички закони имају јачу снагу од савезних. Убрзо након тога бивају одржани вишестраначки избори на којима победу односи коалиција Демос, која се залаже за независност или конфедеративно уређење Југославије. У Хрватској такође долази до уставних промена, те се амандманима из 22. децембра 1990. године укида конститутивност српског народа и Срби се свде на статус националне мањине. На изборима одржаним 22. марта и 8. априла Комунистичка партија доживљава пораз и власт формира Хрватска демократска заједница, изразито национално профилисана партија, која и иницира поменута уставна решења.

У таквој атмосфери одржавају се и избори у Босни и Херцеговини у новембру 1990. године. Непосредно пред изборе, Анте Марковић, тадашњи савезни премијер, изражава забринутост тренутном ситуацијом и наглашава могуће опасности пред којима се налази Босна и Херцеговина и у свом говору пред члановима Председништва Босне и Херцеговине каже: „ Нема ништа случајно. Дијелом се догађа на Косову, па се догађа у Книну, Фочи – то је више – данас ко има илузије да је то случајно грдно се вара. Потези се налазе наравно и у тим срединама, али су основни ван тих средина. И њихова је основна намјера, створити такву несигурност која ће – ако не буду прошле ове промјене како се желе оне провести – дати оправдање да се другим радикалнијим средствима уведе ред у земљи и покуша вратити точак натраг. У том погледу, у комбинацијама које постоје у игри је и Босна и Херцеговина. И то у крупној. И због односа у њој. А и као полигон за то. Мислим

да треба прочитати неке ствари или пратити, видјети, а ви имате све те документе. Ја мислим за ову земљу је срећа да ви имате на овим питањима јасне ставове, Извршно вијеће, Скупштина и да ви нисте дали ту кренути ни у једну ни у другу страну. А ви да направите све што можете, да се избори одрже, да се одрже вјерно, демократски, да осигурате да се те промјене обаве стварно, јачањем демократије, а не њеном негирању. И све ово – нема нико право да наоружава народ, да формира некакве не знам какве јединице. Сада се говори о формирању на једној страни српских јединица, на другој страни хрватских, на трећој муслиманских. А ако ја смијем изразити ту наше задовољство, што сте се ви тако јако око тога одредјелили, јавно одредјелили – а у крајњој линији ја мислим да ви немате избора, ви се морате тако одредјелити. То је једина шанса стварно да не дође до најгорег. Јер расцјепи на овим нашим балканским и југословенским увјетима ми знамо какви су“.¹²⁵

Уочи избора, поред неколико патуљастих странака, профилисало се пет партија са значајнијом подршком у бирачком телу. На првом месту је то владајућа комунистичка партија, тамељно промењених програмских начела и имена – Савез комуниста – социјалистичка демократска партија. Она се залагала за тржишну привреду и парламентарну демократију и дистанцирала се од програма новооснованих националних партија. Сличних одређења је био и Савез реформских снага Југославије, основан као подршка југословенској савезној влади Анте Марковића. Поред поменуте две странке на сцену су ступиле и три националне партије. Прва од њих, Странка демократске акције (СДА), заступала је интересе Муслимана. Залагала се за демократију и тржишну привреду. По ставовима везаним за државно уређење, у почетној фази деловања, најближа је била федеративном уређењу Југославије. Друга, Српска демократска странка (СДС), заступала је интересе Срба у БиХ и програмски је била блиска ставовима руководства Србије и Црне Горе. Трећа национална партија, Хрватска демократска заједница (ХДЗ),

¹²⁵ Цитат преузет из Х. Камберовић, стр. 266–267.

окупљала је хрватски живаљ у Босни и Херцеговини и њена идеологија је умногоме пратила ставове истоимене владајуће партије у Хрватској.¹²⁶

На изборима „савезне снаге“ доживљавају тежак пораз од „националних“ странака. Тако Савез комуниста – социјалистичка демократска партија и Савез реформских снага Југославије освајају 27 мандата уз нешто испод дванаест процената подршке бирача. С друге стране, Странка демократске акције, Српска демократска странка и Хрватска демократска заједница, освајају у збиру више од $\frac{3}{4}$ гласова и у односу међусобне подршке пресликавају у доброј мери однос бројности између Срба, Хрвата и Муслимана у Босни и Херцеговини.¹²⁷

Националне странке су успеле да се договоре о заједничком вршењу власти. Ипак је прецизније рећи да су се договориле о подели власти, јер тај период карактерише елиминисање национално неподобих кадрова и обликовање ресора готово искључиво у складу са критеријумом националне припадности. Такав феномен је још више изражен на локалном нивоу, јер партије већинске нације на све кључне позиције постављају своје људе. Тихи рат између националних партија додатно погоршава и значајно погоршање економске ситуације у земљи, што додатно утиче на стварање напетости и повећање националних тензија.¹²⁸

У овом периоду долази до одређених активности у циљу проналажења одрживог решења и спречавања ескалације сукоба. Један од таквих покушаја је Споразум Карацић – Зулфикарпашић. Председник Српске демократске странке Радован Карацић и вођа Муслиманске бошњачке организације Адил-бег Зулфикарпашић покушали су постићи компромисно решење око босанскохерцеговачког питања средином 1991. године и поводом тога одржали неколико манифестација под називом „Братство – мир – споразум“ у градовима Босне и Херцеговине. Основни смисао Споразума био је опстанак Босне и Херцеговине у границама Југославије. У

¹²⁶ Детаљније: В. Гоати, Политички живот Босне и Херцеговине 1989 – 1992, *Босна и Херцеговина између рата и мира*, зборник радова, Институт друштвених наука, Београд, 1992, стр. 54.

¹²⁷ Наведено дело, стр. 54–56. СДА је освојила 87 мандата уз 37,8% подршке, ХДЗ 34 мандата уз 14,7% подршке и СДС 61 мандат уз 26,5% подршке.

¹²⁸ Ibid., стр. 57–58.

једном тренутку се чинило да је Споразум могуће спровести у дело те је и јавно изношен став да је постигнут „историјски договор“ Срба и Муслимана.¹²⁹ Наводно је Споразум био спреман да потпише и вођа СДА Алија Изетбеговић, али после његовог пута у САД, нагло је променио курс и оптужио Зулфикарпашића за издају муслиманских интереса.¹³⁰

Споразум Карацић-Зулфикарпашић је, као што је познато, доживео фијаско. Неколико је разлога за такав епилог. Укупне околности у Југославији нису биле погодне за тако нешто, нарочито због тога што су његова решења испреговарана без учешћа Хрвата, што је слабило његову позицију. С друге стране, Зулфикарпашић није био неко ко је имао широку подршку у муслиманском народу (његова партија имала је свега два представника у парламенту), тако да је Изетбеговић, а не Зулфикарпашић, био особа која је истински рапрезентовала већински муслимански став. Не треба искључити и став међународног фактора, који је можда и имао пресудну улогу у убеђивању Изетбеговића да не прихвати овај аранжман, јер он није на најбољи начин рефлектовао тадашње замисли западних сила, нарочито Сједињених Америчких Држава.

Друга иницијатива потекла делом из Босне и Херцеговине је и Платформа Изетбеговић – Глигоров из јуна 1991. године, где се предлаже преобликовање Југославије у „Заједницу југословенских држава“ у којој би изворни суверенитет припадао републикама и где би будуће уређење било конфедералног типа. Заједнички органи били би формиран на бази паритета, а уступак федерацији би био учињен тиме да би одбрана, односно војска, била заједничка.¹³¹

Ни овај план није био материјализован из неколико разлога. Нити Глигоров нити Изетбеговић нису биле фигуре од пресудног ауторитета на савезном нивоу. Проблем Југославије је било неопходно решити првенствено на нивоу Словенија – Хрватска –

¹²⁹ О томе је говорио Никола Кољевић на збору код Босанске Дубице 27. јула 1991: „СДС је ових дана подузела историјске договоре са муслиманским народом, договоре који ће бити отворени и хрватском народу, да сачувамо БиХ и Југославију за оне који то хоће. Ја вама и вашим породицама обећавам да ће се то десити већ слиједће недеље.“ Цитат преузет из: Х. Камберовић, стр. 269.

¹³⁰ Детаљније: К. Худсон, стр. 109–110.

¹³¹ Детаљније: В. Гоати, стр. 59–60.

Србија, на које предлагачи ове платформе очигледно нису успели пресудно да утичу. Поред тога, Изетбеговић, да ли намерно или случајно, није постигао консензус на нивоу Босне и Херцеговине, тј. није добио подршку за свој план од српских и хрватских представника, што је умногоме смањило шансу за реализацију плана.

У исто време ситуацију додатно усложњава позиција Хрватске и Словеније. Синхронизованом акцијом ове две републике истог дана, 25. јуна 1991. године, доносе акте којима проглашавају државну независност – Хрватски сабор једногласно усваја Декларацију о проглашењу независне и суверене државе, а Скупштина Словеније Декларацију о независности и одвајању од СФРЈ.¹³²

Акtima о независности започињу и оружани сукоби, који су у Словенији потрајали кратко време, а у Хрватској су били дужи, бруталнији и са много већим последицама по становништво. То неминовно утиче на Босну и Херцеговину где све иде у правцу потпуне националне подељености и радикализације међунационалних односа. Срби и Хрвати и њихови политички представници политички прате одлуке из својих матица, док су се даљи поступци муслиманског политичког естаблишмента могли наслутити из разговора Туђман – Изетбеговић, почетком 1991. године, где је Изетбеговић истакао да су Муслимани заинтересовани за опстанак у Југославији, али само условно, ако су у њој и Србија и Хрватска.¹³³

3.2 Пут ка независности и ескалацији сукоба у Босни и Херцеговини

3.2.1 Меморандум о независности, оснивање Херцег – Босне и Републике српског народа Босне и Херцеговине

¹³² Детаљније: Имамовић, 2006, стр. 189.

¹³³ О томе: В. Гоати, стр. 58–59. То потврђује и сам Алија Изетбеговић те у свом делу које говори о рату у Босни и Херцеговини изричито каже: „Подејетио бих вас да је читаво вријеме наша парола у току кризе била: Прихватамо сваку Југославију у којој су истовремено и Хрватска и Србија, не прихватамо никакву Југославију у којој нема једне или друге“. А. Изетбеговић, *Рат и мир у Босни и Херцеговини*, Вијеће Конгреса бошњачких интелектуалаца, Сарајево, 1998, стр. 8.

Важан моменат, који у великој мери одређује будуће догађаје у Босни и Херцеговини био је доношење Меморандума о независности 14. октобра 1991. године. У преамбули се истиче да су размотрене различите иницијативе за решење југословенске уставноправне кризе и да су саслушани ставови примедбе и мишљења представника свих политичких странака и да у том светлу Скупштина Босне и Херцеговине доноси овај Меморандум.¹³⁴

Као правна основа Меморандума означен је Амандман LX на Устав Социјалистичке Републике Босне и Херцеговине у којем је БиХ дефинисна као „демократска суверена држава равноправних народа Босне и Херцеговине – Муслимана, Срба и Хрвата и других народа и народности који у њој живе“.¹³⁵

У следећа два члана Меморандума, имајући у виду претходно проглашење независности Хрватске, јасан је правац који су творци Меморандума одредили Босни и Херцеговини. Тако члан 2 почиње са номиналним залагањем за опстанак Југославије, али „на новим за све прихватљивим основама“.¹³⁶ У истом члану стоји да представници Босне и Херцеговине неће учествовати у раду заједничких институција ако у њима не буду присуствовали представници свих република и аутономних покрајина.¹³⁷

У трећем члану је наглашена суштинска идеја овог меморандума, односно муслиманских политичких представника, којима су се придружили хрватски, да „Босна и Херцеговина неће прихватити никакво решење будуће југословенске заједнице у којој не би истовремено биле и Србија и Хрватска“.¹³⁸

С обзиром да су српски представници и пре доношења Меморандума јасно ставили до знања да желе остатак у југословенској федерацији и не желе отцепљење од Југославије, да је Меморандум дело хрватско-муслиманске коалиције и да су Срби напустили гласање о њему, у том контексту су посебно занимљиви чланови 5. и 6.

¹³⁴ Комплетан текст меморандума у: Ч. Џенана, стр. 500–501.

¹³⁵ Чл. 1 Меморандума.

¹³⁶ Чл. 2.

¹³⁷ Ibid.

¹³⁸ Чл. 3.

поменутог документа. У њима се каже да „Ставови изнесени у овом меморандуму изражавају вољу већине посланика ове скупштине и као такви политичку вољу већине грађана БиХ, те представљају обавезујући основ за понашање државних и политичких органа Републике“,¹³⁹ и да „Полазећи од права скупштинске већине да одлучује о судбини Републике као цјелине, ова скупштина истовремено признаје право скупштинској мањини да захтијева и остварује сваки легитимни интерес – етнички, културни, економски и социјални – уз увјет да исти остварује без примјене силе и на легалан и демократски начин“.¹⁴⁰

Анализирајући садржај овог акта, јасно је да он представља формализовани прекид са југословенском правно-политичком традицијом Босне и Херцеговине. Напуштање заједничких институција, условљавање учешћа у будућој држави учешћем других република, позивање на нове, свима прихватљиве основе су чињенице које иду у прилог оваквој тврдњи. Друга важнија и далекосежнија последица је раскид са темељним принципом дотадашњег функционисања Босне и Херцеговине, успостављеним за време антифашистичке борбе и дефинисаним одлукама ЗАВНОБиХ-а, да БиХ „није ни српска ни хрватска ни муслиманска, већ и српска и хрватска и муслиманска“. У овом случају код питања од прворазредног значаја за Босну и Херцеговину није се водило рачуна о консезусу сва три народа, те и сам члан 6., у коме се помиње скупштинска мањина, делује као свођење треће стране (јасно је да се ради о Србима, иако се то експлицитно не наводи) на позицију националне мањине.

Овакве активности муслиманско-хрватске коалиције изазвале су готово моменталну реакцију политичких представника српског народа. Неколико дана после доношења Меморандума, 24. октобра 1991. године српски посланици конституишу Скупштину српског народа, представничко тело успостављено по етничком критеријуму. Одлуком о успостављању овог тела није прекинута веза посланика са Скупштином Босне и Херцеговине, јер су српски посланици наставили да делују и у

¹³⁹ Чл. 5.

¹⁴⁰ Чл. 6.

његовим оквирима. Намера оваквог деловања била је да се изврши притисак на Скупштину у циљу успостављања равноправности свих конститутивних народа.¹⁴¹

Прва одлука Скупштине српског народа била је Одлука о остајању српског народа Босне и Херцеговине у заједничкој држави Југославији, на основу које је одржан и плебисцит српског народа 9. и 10. новембра 1991. године, у коме се тражила народна сагласност за политички став који афирмише останак Босне и Херцеговине у Југославији.¹⁴²

Следећи корак у оквиру политичког деловања српских представника било је доношење Декларације о проглашењу Републике српског народа Босне и Херцеговине 9. јануара 1992. године, чиме је политичко повезивање по етничком критеријуму сада добило и територијалну димензију. Овом одлуком територије нису дефинисане прецизно, него се указује на подручја на којима Срби полажу право. Пре тога, 18. новембра 1991. године, хрватски политички представници су у Грудама, у западној Херцеговини, основали политичку заједницу Хрвата под називом Херцег – Босна, утврдили територијални опсег ове области и дефинисали Мостар као њен центар. У тој одлуци се наводи да је хрватски народ „дубоко свјестан да је његова будућност повезана са будућношћу цјелокупног хрватског народа“, да се у том смислу треба супротставити агресији Југословенске народне армије и „четника“ на БиХ и да је нужност спајање целокупне хрватске нације у јединствену политичку целину.¹⁴³

Тиме су хрватски политички представници и у формалном смислу изразили своје тежње за уједињење са Хрватском, а подршка Меморандуму је била само прелазна фаза, а никако коначно исходиште хрватске политике. Српски представници су у суштини водили политику врло сличну хрватским, јер се иза номиналне борбе за опстанак Југославије налазила идеја о заједничком животу свих Срба у једној држави. Муслимани су се налазили негде између. Не желећи да се

¹⁴¹ Детаљније: Р. Нешковић, *Недовршена држава, Политички систем Босне и Херцеговине*, Сарајево 2013, стр. 140–142.

¹⁴² *Ibid.*, стр. 142–145.

¹⁴³ *Ibid.*, стр. 145–146.

приклоне ниједној од ове две струје, једини су били против распарчавања Босне и Херцеговине, али својим политичким деловањем, а највише злоупотребљавајући положај најбројнијег етницитета, нису допринели конструктивном решењу кризне ситуације.

3.2.2 Арбитражна комисија Конференције о Југославији – Мишљења и њихов значај

Покушаји проналажења мирног решења по питању југословенске кризе нису били резервисани само за унутрашње судионике тих догађаја, већ су се такве активност одржавале и на међународном плану, а нарочито су интензивирани почетком оружаних сукоба на територији тада још увек постојеће државе. Тако је у оквиру рада Мировне конференције о Југославији основано тело под називом Арбитражна комисија Мировне конференције о Југославији, чији је задатак био да правно уобличи смернице за решавање југословенске кризе, изјашњавајући се о питањима самоопредељења, осамостаљења држава, односно услова за њихово међународно признање, територијалног интегритета и сукцесије. Комисија је у периоду од 10. децембра 1991. године до 4. јула 1992. године изнела десет Мишљења, која су у доброј мери одредила трасу за будуће (дезинтеграционе) процесе у СФРЈ, те је својим резонавањем у доброј мери определила и будућу правну природу Босне и Херцеговине.

По иницијалном предлогу, Комисија је требало да се састоји од пет чланова, где би три члана одредила Европска заједница, а друга два члана Председништво Југославије. Европска заједница је као своје кандидате одредила председнике уставних судова Француске (*Robert Badinter*), Немачке (*Roman Herzog*) и Италије (*Aldo Corasaniti*), а пошто Председништво није било у стању да донесе једногласну одлуку, изабрани арбитри су одредили председнике Уставног суда Шпаније

(*Francisco Tomas y Valiente*) и Белгијског арбитражног суда (*Irene Petry*) као преостала два члана.¹⁴⁴

Врло брзо од формирања, Комисија доноси Мишљење бр. I (10. децембра 1991. године). Оно представља одговор на питање формулисано од стране лорда Карингтона, председника Конференције о Југославији, у коме се од Комисије тражи да се изјасни о томе да ли активности појединих република које су се отцепиле, или то намеравају да ураде, представљају одвајање од Југославије како тврди Србија, или је у питању дезинтеграција и престанак постојања СФРЈ као резултат истовремене намере једног броја република.¹⁴⁵

У одговору на ово питање Комисија истиче да решење треба да буде засновано на принципима јавног међународног права који служе у дефинисању услова под којима се конституише држава. Комисија даље истиче став да је признање државе декларативан акт и да су конститутивни елементи државности територија становништво и ефективна власт, да до државне сукцесије долази у случају промене у територији државе, да је феномен сукцесије регулисан принципима међународног права на којима су засноване Бечке конвенције. У сагласности са овим принципима резултат сукцесије мора да буде правичан, да државе имају слободно право да установе правила и услове договора, уз обавезно поштовање основних права индивидуе и права народа и мањина.¹⁴⁶

Комисија у оцени стања у СФРЈ констатује да савезни органи (Савезно веће, СИБ, Уставни суд, савезна армија) „више не досежу критеријуме суделовања и представљања својствене федералној држави“ као и да су се власти федерације показале немоћне да обезбеде поштовање договора о прекиду ватре. У складу с тим Комисија је констатовала:

¹⁴⁴ Детаљније о формирању Арбитражне комисије види: С. Matthew, *The European Community Arbitration Commission on Yugoslavia*, *British Yearbook of International Law*, 66, 1996, стр. 336.

¹⁴⁵ Мишљење бр. I Бадинтерове комисије. Текст са Мишљењима Арбитражне комисије доступан у публикацији: *Резолуције Савета безбедности УН о кризи у бившој Југославији (и други документи)*, Правни факултет, Београд, 1994, стр. 103–125.

¹⁴⁶ Ibid.

- Да је СФРЈ у процесу распадања
- Да је на републикама да реше питање државне сукцесије који могу проићи из овог процеса, уз поштовање правила о људским правима и правима народа и мањина
- Да је на републикама слобода у стварању нових асоцијација, уз образовање демократских институција по њиховом избору.¹⁴⁷

У Мишљењу бр. 2 Комисија реагује на питање лорда Карингтона „Да ли српско становништво из Хрватске и Босне и Херцеговине као конститутиван народ Југославије ужива право на самоопредељење?“¹⁴⁸

У одговору истиче да у тренутној фази развоја међународно право не прецизира све последице права на самоопредељење, али да је утврђено да ово право не може довести до измене граница које постоје у тренутку независности (*uti possidetis juris*), осим у случају другачијег договора између држава. Ако у оквиру једне државе постоји једна или више конститутивних група, једна или више етничких верских, језичких заједница, оне имају право на признавање њиховог идентитета. На основу ових правила Комисија установљава:

- Да српско становништво у Босни и Херцеговини и Хрватској има право да ужива сва права призната националним мањинама и етничким групама;
- Да су поменуте републике у обавези да обезбеде поштовање тих мањинских и етничких права, укључујући, у случају потребе, право на национално самоопредељење (овде се мисли о индивидуалном праву на изражавање припадности етничкој или верској заједници).¹⁴⁹

У Мишљењу бр. 3 Комисија поново реагује по питању председника Конференције за мир које је гласило: „Да ли се према међународном јавном праву

¹⁴⁷ Ibid.

¹⁴⁸ Мишљење бр. 2 од 11. јануара 1992. године.

¹⁴⁹ Ibid.

унутрашње линије разграничења између Хрватске и Србије, с једне стране, и Србије и Босне и Херцеговине с друге стране, могу сматрати границама?¹⁵⁰

Комисија поводом тог питања наглашава да је Социјалистичка Федеративна Република Југославија у процесу распадања и да су републике Хрватска и Босна и Херцеговина затражиле међународно признање као независне државе, и да се одговор на постављено питање мора наћи у контексту нејасне и нестабилне ситуације, у складу са начелима и правилима међународног права. Сходно томе, чим процес распадања буде довео до стварања једне или више независних држава проблеми граница ће се решавати у складу са следећим критеријумима:

- Обавезног поштовања спољних граница, у складу са начелима и правилима Повеље УН, Резолуцијом 2625 (XXV), Завршним актом из Хелсинкија, итд.
- Демаркационе линије између Хрватске и Србије, и Србије и Босне и Херцеговине...моћи ће да се мењају само путем међусобног и слободног договора.
- Ако се не договори супротно, раније границе попримају карактер граница које штити међународно право. Комисија се позива на принцип поштовања територијалног *status quo* и принцип *uti possidetis juris qui*, посебно истичући важност другог који, како каже, има општи карактер. Такође каже да је овај принцип лакше применити између република, позивајући се на чл. 5 алинеје 2. и 4. Устава СФРЈ у коме каже да се конзистентност територија и републичке границе не могу мењати без њихове (република) сагласности.¹⁵¹

Мишљење бр. 4, последње од десет мишљења које ће бити детаљније елаборирано, односи се директно на Босну и Херцеговину. Наиме, дана 20. децембра 1991. године министар спољних послова Социјалистичке Републике Босне и

¹⁵⁰ Мишљење бр. 3 од 11. јануара 1992. године

¹⁵¹ Ibid.

Херцеговине упутио је писмо Министарском савету Европске заједнице за захтевом за признање ове републике од стране земаља чланица ЕЗ.¹⁵²

Арбитражна комисија је констатовала да је у Скупштини Босне и Херцеговине усвојен Меморандум и Платформа о независности, те да је на основу тих докумената БиХ спремна за останак у Југолавији под два услова:

- Да нова заједница садржи најмање Србију и Хрватску;
- Да истовремено буде потписана конвенција о признању суверенитета БиХ у њеним постојећим границама.

Комисија је даље констатовала да се српски чланови Председништва и владе нису придружили овако формулисаним захтевима, да је Скупштина српског народа у Босни и Херцеговини изгласала резолуцију која тежи формирању „Српске републике Босне и Херцеговине“ у оквиру Савезне државе Југославије уколико би муслиманске и хрватске заједнице наставиле активности које воде отцепљењу од Југославије.¹⁵³

На основу свега изнетог Комисија је донела закључак како се израз воље да се БиХ конституише као суверена и независна држава не може сматрати потпуно основаним, али да би та оцена могла бити промењена ако би у том погледу биле пружене гаранције „евентуално путем референдума“ на који би били позвани сви грађани БиХ, без икакве дискриминације и под међународном контролом.¹⁵⁴

На основу Мишљења бр. 4 расписан је референдум у Босни и Херцеговини на коме су грађани имали прилику да се изјасне о томе да ли желе да БиХ буде независна држава. Референдум, одржан 29. фебруара и 1. марта 1992. године, прошао је без учешћа Срба, који су одбили да учествују у гласању, знајући да ће бити прегласани хрватско - муслиманском већином. Према службеним подацима на референдум је изашло 66,31% уписаних бирача и за суверену и независну Босну и Херцеговину гласало је 99,44%. Референдум је проглашен успешним и Босна и

¹⁵² Мишљење бр. 4 од 11. јануара 1992. године.

¹⁵³ Ibid.

¹⁵⁴ Ibid.

Херцеговина је, 6. априла 1992. године на састанку у Луксембургу, призната као међународни субјект од стране Европске заједнице.¹⁵⁵

Референдум и међународно признање, проведени договором два народа и игнорисањем ставова трећег, изазвали су ескалацију оружаних сукоба и увели Босну и Херцеговину у период крвавих обрачуна све три стране.¹⁵⁶

Анализирајући Мишљења изнета од стране Комисије и имајући у виду последице до којих су Мишљења довела, тешко је о њима дати позитивну оцену. Мноштво је контрадикторности и нелогичности у ставовима Комисије. Наиме, Комисија констатује да је СФРЈ у процесу распадања, да је на републикама слобода при организовању евентуалних савеза и асоцијација и да се у том процесу мора водити рачуна о правима народа и мањина, истиче се правило *status quo* и принцип *uti possidetis* у територијалном смислу, уз наглашавање неповредивости републичких граница. На тај начин се самоопредељење република поставља врло екстензивно, док се, с друге стране, право Срба на самоопредељење тумачи врло уско. Они се у Хрватској и Босни и Херцеговини са позиције конститутивног народа свде на статус националне мањине, у њиховом случају се не примењује правило *status quo*. Дозвољено је, према томе, мењање вањских граница СФРЈ а није дозвољено мењање унутрашњих, међурепубличких граница, није дозвољено задирати у права бројчане већине у Хрватској и Босни и Херцеговини, али је дозвољено деградирање позиције српског народа у тим републикама. У контрадикцији је и став Комисије заузет по питању признања држава. У Мишљењу бр. 1 истиче се да је признање декларативан акт и да су конститутивни елементи државности територија, становништво и ефективна власт, док у Мишљењу бр. 4 Комисија истиче да би референдум био јасан израз воље да се конституише држава. У тренутку када централна власт у Босни и Херцеговини не поседује механизме ефективне контроле и када су се два од три конститутивна народа политички и територијално организовала, независно од

¹⁵⁵ Детаљније: Р. Нешковић, стр. 152.

¹⁵⁶ О активностима Срба, Хрвата и Муслимана непосредно пре и после ескалације сукоба види: Б. Димитријевић, Рат у Босни и Херцеговини – Преглед активности зараћених страна, *Историја 20. века*, 2/2000, бр. 2, стр. 127–138.

централне власти, није јасно на који начин референдум може да супституише реалну позицију у којој није остварен ниједан од конститутивних елемената на које указује Комисија. Занимљиво је и то што Комисија закључује да је СФРЈ у процесу распадања јер савезни органи не испуњавају услове суделовања и представљања, док се у Босни и Херцеговини исто фактичко стање потпуно занемарује у мишљењима Комисије.

Узевши у обзир све изнето, није без основа тврдња Миленка Креће да су услови из Декларације о Југославији и активности Бадинтерове комисије „у непосредној, функционалној вези са остваривањем политичког плана о растакању СФРЈ по линијама административне поделе на федералне јединице“,¹⁵⁷ односно да су решења Комисије политички инспирисана и да немају чврстог, несумњивог ослоња у правилима међународног права.¹⁵⁸

3.3 Међународне иницијативе за Босну и Херцеговину које су претходиле Дејтонском споразуму

3.3.1 Карингтон – Кутиљеров план

Упоредо са решавањем југословенског питања, у оквирима Конференције о Југославији, предузете су активности у циљу дефинисања унутрашњих односа и проналажења мирног решења за Босну и Херцеговину. Координатори тих активности били су лорд Карингтон, председавајући Конференције о Југославији и Жозе Кутиљеро, бивши председник португалске владе и особа задужена за директне преговоре са националним представницима.

¹⁵⁷ М. Крећа, *Међународно јавно право*, Правни факултет, Београд, 2012, стр. 175.

¹⁵⁸ У прилог тврдњи о политичким утицајима на комисију је и изјава немачког канцелара Ханса Геншера да Немачка неће сматрати за обавезујуће ставове Бадинтерове комисије и да намерава да иде на једнострано признање република које хоће да се отцепе, без обзира на исход. О томе види: Л. Шилбер и А. Литл, *Смрт Југославије*, Радио Б92, Београд, 1996, стр. 169. О ставу Немачке према питању Југословенског проблема, као и разлозима тог става види и: R. Caplan, *Europe and the Recognition of New States in Yugoslavia*, Cambridge University Press, 2005, стр. 41 – 48.

Преговори под окриљем ЕЗ и под вођством Жозе Кутиљера имали су више фаза. Први круг преговора одржан је 13. и 14. фебруара 1992. године у Сарајеву. Одмах је постало јасно да између српских, хрватских и муслиманских представника постоје огромне разлике о концепту будућег уређења Босне и Херцеговине.¹⁵⁹

Полазна основа у преговорима била је српска жеља за останком у Југославији, а као друга варијанта Босна и Херцеговина као високо децентрализована држава. Хрвати су били при ставу да ни по коју цену не желе останак у Југославији и истицали су захтеве за заштитом сопственог положаја у оквиру БиХ, који би се огледао у неком виду децентрализације државног простора, док су Муслимани инсистирали на целовитости БиХ и доследној примени грађанског принципа – један човек – један глас, уз прихватање одређених етничких специфичности које би се инкорпорисале у будуће уставне аранжмане. Први круг преговора је и завршен без видљивих резултата, а једини закључак је био да треба наставити преговоре.

Други круг разговора, одржан у Лисабону 21. и 22. фебруара, резултирао је извесним напретком и постигнут је договор који је формулисан у три тачке:

1. Будућа Босна и Херцеговина остаће у оквиру садашњих граница;
2. Будуће уставно уређење биће базирано на ентитетској основи и етничком принципу;
3. Преговори ће бити настављени уз посредовање Европске заједнице.¹⁶⁰

На овај начин су донекле приближени ставови између преговарача, а нова позиција учесника преговора видљива је из изјаве Алије Изетбеговића, непосредно након повратка из Лисабона: „Ми видимо концесију СДС у томе што је потврдила недјељивост, територијални интегритет и непромјењивост граница БиХ. Наша

¹⁵⁹ У том смислу и изјава српског представника да: „Хрвати не прихватају никакву Југославију и то се мора поштовати. Муслимани не прихватају велику Србију и то се мора поштовати. Срби не прихватају велику Хрватску и то се мора поштовати. Срби и Хрвати не прихватају велику БиХ.“ Хрватски представник је тим поводом изјавио да је „носилац суверенитета само народ, а како је грађанин дио народа, онда је и грађанин носилац суверенитета.“ Муслимански представник је истакао да не зна шта је то велика Босна, да Босна и Херцеговина у овим границама постоји три стотине година и да подељена Босна значи конфликт и рат. Преузето из: К. Бегич, *Босна и Херцеговина од Венсове мисије до Дејтонског споразума*, Сарајево, 1997, стр. 85.

¹⁶⁰ Ibid., стр. 85.

концесија коју нисмо, наравно, вољно учинили али Европејци су нас савјетовали да то урадимо, јесте да пристајемо на извјесну реорганизацију БиХ на тај начин што би се уважили етнички разлози у будућој организацији Републике... То није наш концепт, међутим, одлучили смо да кренемо тим путем да бисмо коначно деблокирали тај процес, тим прије што су ХДЗ и СДС инсистирали на таквом концепту... ако такав концепт нема историјског и другог оправдања, ако је то нека ретроградна организација, као што помало вјерујемо да јесте, живот ће уклонити и то, вјерујемо, веома брзо“.¹⁶¹

Трећа рунда разговора, одржана 28. фебруара у Сарајеву, била је посвећена разради дефинисаних принципа, али није донела видљивији помак. Четврти круг преговора одржан је у Бриселу 7. и 8. марта 1992. године и резултирао је формулисаној верзијом будућег уставног устројства Босне и Херцеговине. Споразум о уставном устројству прихватили су представници Муслимана и Хрвата, док је српска страна затражила додатне консултације поводом овог документа. Након седмосатног заседања Скупштина српског народа одбила је понуђени споразум, противећи се идеји кантоналног организовања државе и заступајући став да је потребно да свака етничка група управља јединственом територијом.¹⁶²

Након пете (18. март 1992, Сарајево) и шесте (30. март, Брисел) рунде преговора изгледало је да је решење на дохват руке. На петом заседању усвојена је Изјава о принципима за ново уставно уређење БиХ, а на шестом је Изјава допуњена анексом који се односио на питања људских права. Предложени план састојао се од два дела: уставни и територијални.

Уставни део плана почивао је на принципима јединствености и недељивости територије БиХ, уз обавезу суздржавања како Владе БиХ тако и влада конститутивних јединица, од подстицања и подржавања било каквих територијалних претензија суседних држава на било који део БиХ. Други темељни принцип гласио је

¹⁶¹ Ibid., стр. 86–87.

¹⁶² Радован Караџић је пре скупштинске расправе истакао да је незадовољан Карингтон–Кутиљеровим планом јер упућује на строго централизовану федерацију и да је једино решење конфедерација по мери сва три народа. Ibid., стр. 90.

да је Босна и Херцеговина држава сачињена од три конститутивне јединице дефинисане на националним, економским, географским и другим критеријумима. Трећи принцип односио се на носиоца суверености, односно дефинисао је као носиоце грађане српске, хрватске и муслиманске националности као и остале нације и националности, које своје право реализују кроз грађанску партиципацију.¹⁶³

Намера је била да се наведени принципи материјализују уставом дефинисаних тела и органа. Скупштина Босне и Херцеговине, састојала би се од два дома: Дома грађана и Дома конститутивних јединица. У надлежности скупштина била би монетарна, спољна политика, одбрана и економски односи. Дом конститутивних јединица одлучивао би о виталним питањима четворопетинском већином од укупног броја представника. Овим планом био је предвиђен и посебни суд, који би решавао уставна питања између власти БиХ и власти конститутивних јединица, а био би састављен од страних судија, са мандатом од пет година. Свака од конститутивних јединица имала би своју скупштину и владу са врло широким опсегом деловања и овлашћења, уз могућност да успоставља везе са суседним државама, у складу са принципима о целовитости и недељивости Босне и Херцеговине.¹⁶⁴

Територијални део садржао је мапе које су дефинисале територије које припадају свакој од конститутивних јединица. Подела је била извршена на основу апсолутне или релативне националне већине. Карактеристично је да територије у саставу конститутивних јединица нису биле повезане у јединствену целину (тзв. систем шарене краве).

Територија Босне и Херцеговине била би подељена на 19 подручја од чега би пет подручја било са српском већином: Крајина, Озрен код Добоја, Семберија–Мајевица, Бинач–Романија и Херцеговина са делом Подриња. Муслиманска конститутивна јединица обухватала би четири подручја: Бихаћка крајина, Сана, Централна Босна и део Источне Босне. Хрватска јединица обухватала би девет

¹⁶³ Детаљније о основним принципима уставног уређења по Карингтон–Кутиљеровом плану види: Р. Нешковић, стр. 163–164.

¹⁶⁴ Детаљније: З. Тодоровић, Рађање Републике Српске: Мировни планови за Босну и Херцеговину 1992 – 1995, *Нова српска политичка мисао*, 3 – 4/2010, стр. 30–31.

подручја: Западна Херцеговина, Купрес, Витез, Јајце, Вареш, Жепче, Посавина, Ивањска код Бањалуке и део приједорске општине. Град Сарајево представљао би посебно подручје, неку врсту дистрикта.¹⁶⁵

Испрва се чинило да постоји сагласност око Карингтон–Кутиљеровог плана. Представници све три стране потписале су споразум, међутим, муслиманска страна је накнадно повукла потпис. Неколико је разлога за пропаст самог плана. Сам план је више личио на нацрт, а не на детаљно разрађен систем на основу којег би било могуће функционисање државе. Материјализовање етничког критеријума као доминантног у одређивању територија конститутивних јединица било је готово немогуће због велике измешаности становништва све три етничке групе. Одређени међународни чиниоци нису благонаклоно гледали на предложена решења,¹⁶⁶ а и на унутрашњем плану није било великог ентузијазма према овом аранжману. Чини се да није постојала жеља за истинским компромисом и да су све три стране наступале са максималистичким тежњама, где је номинално исказани компромис представљао само део тактике у борби за што већи део плена за сопствену етничку групу.

Карингтон–Кутиљеров план је, с друге стране, имао и одређене позитивне ефекте јер се у току преговора створио какав такав консензус око две ствари. Прва је пристајање на Босну и Херцеговину као јединствену територијалну целину, а друга је сагласност око унутрашње организације на бази децентрализације. Овај базични консензус представљао је основу и полазну тачку наредних мировних решења босанскохерцеговачког питања.

3.3.2 Венс – Овенов план

¹⁶⁵ Детаљи територијалне поделе преузети из: Р. Нешковић, стр. 165.

¹⁶⁶ Наводно је Алија Изетбеговић након разговора са америчким амбасадором Вореном Цимерманом одлучио да повуче потпис са споразума. О томе види: З. Тодоровић, стр. 31.

Након пропасти њихове дипломатске иницијативе, лорд Питер Карингтон и португалски дипломата Хозе Кутиљеро повлаче се из мировних преговора. Поред Европске заједнице у том тренутку се и ОУН активно укључује у преговарачки процес и на сцену ступају бивши изасланик Уједињених нација Сајрус Венс и бивши британски министар иностраних послова Дејвид Овен, под чијом се диригентском палицом у наредном периоду тражи решење босанскохерцеговачке кризе.

Копредседници Конференције о бившој Југославији су након исцрпних преговора на конференцијама у Женеви и Њујорку, из јануара и марта 1993. године, зарађеним странама понудили заокружен мировни план за Босну и Херцеговину. План се састојао од четири дела: Споразума о БиХ, Споразума о миру и Бих, Мапе провинција и Споразума о прелазним решењима.

У делу који се односио на уставни оквир истакнуто је да ће Босна и Херцеговина бити организована као децентрализована држава сачињена од три конститутивна народа, као и група других, где би њене провинције обављале већину владиних функција. Предвиђено је било да провинције немају међународни субјективитет и да не могу улазити у уговорне односе са другим државама или међународним организацијама, гарантована је потпуна и несметана слобода кретања на читавој територији БиХ. Будући устав би се мењао амандманском техником уз консензус сва три конститутивна народа, председништво би било трипартитно, састављено од демократски изабраних представника конститутивних народа, у уставни суд би, такође, ушли представници конститутивних народа, уз већину коју би у почетку чинили чланови који нису држављани Босне и Херцеговине и тај судски орган би решавао спорове између централне владе и провинција. Уставом би били обезбеђени највиши међународно признати стандарди о људским правима, а њиме би биле успостављене и извесне контролне структуре и инструменти, који би постојали све

до тренутка када сва три народа консензусом утврде да те структуре и инструменти више нису потребни.¹⁶⁷

У Споразуму о миру странке у преговорима сагласиле су се о мерама безусловног престанка ратних дејстава, отварању путева, обнови инфраструктуре, аранжманима за раздвајање снага, мерама демилитаризације и надзора на границама Босне и Херцеговине.¹⁶⁸

Што се тиче територијалне поделе изнете у Мапи провинција, предвиђено је организовање десет провинција. Срби би чинили већину у три провинције, од тога би у две имали апсолутну а у једној релативну већину, Муслимани би имали већину у четири провинције (три са апсолутном и једна са релативном већином), а Хрвати би били већинско становништво у три провинције, од тога у две би имали релативну већину, а у једној апсолутну.¹⁶⁹

Муслимани и Хрвати су у Њујорку дали пристанак на све предложене делове плана, док су Срби делимично пристали, одбијајући да потпишу трећи и четврти део аранжмана. За Србе је камен спотицања била територијална подела, односно Мапа провинција. Предложеном поделом, поред тога што би провинције са већински српским живљем биле територијално раздвојене, око четиристо хиљада Срба остало би изван тих провинција. Због тога су српски преговарачи инсистирали на коридору ширине двадесет километара који би обухватао подручје општине Брчко и спојио западне српске провинције са источним, чему су се муслимански представници оштро супротставили.¹⁷⁰

¹⁶⁷ Анекс II Споразума о БиХ од 2. фебруара 1993. Целокупан текст Анекса доступан у Н. Кољевић, *Стварање Републике Српске, Дневник 1993 – 1995, Књига I*, Службени гласник Републике Српске, 2008, стр. 72–74.

¹⁶⁸ Анекс IV, Споразум о миру у Босни и Херцеговини. Комплетан текст у Н. Кољевић, *Књига I*, стр. 75–76.

¹⁶⁹ Списак општина и национална структура становништва у свакој од предвиђених провинција у Н. Кољевић, *Књига I*, стр. 76–79.

¹⁷⁰ Детаљније о проблемима током преговарачког процеса види: З. Тодоровић, стр. 33–35.

Уследили су огромни притисци на српску страну како би потписала, односно дала пристанак на понуђена решења.¹⁷¹ У таквој ситуацији заказана је нова рунда преговора почетком маја 1993. године у Атини. Представник Срба, Радован Караџић, у таквим околностима потписао је Венс–Овенов план, али је потпис условио парламентарном потврдом. Парламент српског народа Босне и Херцеговине 6. маја 1993. године одбио је ратификацију потписа из Атине и позвао грађане да се о том питању изјасне на референдуму. Према званичним подацима на референдуму се 96 одсто становништва изјаснило да је против прихватања Венс–Овеновог мировног плана, што је значило и крах другог покушаја да се пронађе решење босанскохерцеговачког питања.

Разлоге пропасти ове иницијативе треба тражити пре свега у незадовољству српске стране понуђеним решењима која нису одговарала стању на терену, јер је српска страна контролисала преко седамдесет одсто територије Босне и Херцеговине у тренутку подношења мировног предлога. Негативно мишљење српске стране појачао је утисак да се претходним планом добијало много више, те да имају право да поступе на исти начин као муслимански представници у случају Карингтон – Кутиљеровог мировног аранжмана.

3.3.3 Овен - Столтенбергов мировни план

Након одбијања Венс – Овеновог плана мировни преговори се настављају. Као нови представник ОУН у преговарачком процесу, уместо Сајрус Венса, постављен је бивши министар спољних послова Норвешке Торвалд Столтенберг. Приликом овог, трећег покушаја, приступ и стратегија преговарача били су нешто другачији. У почетној фази креирања преговарачког плана сада су укључени председници Србије

¹⁷¹ У том смислу изјава америчког изасланика Бартоломијуа: „Биће то санкције какве свет до сада није видео.“ Цитат преузет из Н. Кољевић, *Књига I*, стр. 159. Ту је и изјава руског председника Б. Јељцина да „Руска Федерација неће бити заштитник ономе ко се конфронтира са читавом међународном заједницом.“ Цитат преузет из К. Бегић, стр. 123.

и Хрватске – Слободан Милошевић и Фрањо Туђман, јер су координатори преговарачког процеса у том тренутку сматрали да кључ босанскохерцеговачког проблема лежи у договору Срба и Хрвата. Такав след догађаја подгрејао је шпекулације да Милошевић и Туђман распарчавају и између себе деле Босну и Херцеговину. Милошевић и Туђман су демантовали тврдње о подели БиХ, али су у заједничкој изјави истакли да је „једини начин за постизање трајног мира у Босни и Херцеговини ... три републике у оквиру конфедерације“.¹⁷²

Након изношења српско-хрватског предлога на једној страни и муслиманског на другој, 29. јула 1993. године копредседници су изнели сопствени предлог под називом Уставни споразум о савезу република Босне и Херцеговине. По том Споразуму БиХ је дефинисана као Савез Република три конститутивна народа Срба, Хрвата и Муслимана, као и групу других народа. Држављанство би било двојно – конститутивне републике и Савеза Република БиХ. На границама конститутивних република не би постојале контроле и било би омогућено несметано кретање лица, роба и услуга. Свака од конститутивних република имала би своју законодавну, извршну и судску власт, као и сопствени устав који би морао бити усаглашен са Уставним споразумом. Претпоставка надлежности је одређена у корист конститутивних република, односно све што није дефинисано Уставним споразумом као надлежност Савеза Република БиХ, падало је у надлежност конститутивних република. Овим предлогом дефинисане су и заједничке институције: Председништво као колективни орган чији су чланови именовани од стране законодавних органа конститутивних република, у којем се председавајући ротирао на свака четири месеца и где би се одлуке доносиле консензусом; Премијер који би био именован од стране Председника различите конститутивне републике и где би се вршила ротација међу кандидатима конститутивних република на сваких годину дана; Министар вањских послова, где је избор и ротација истоветна премијерској; други министри, где се не дефинише број министара и ресори, већ се општом одредбом означавају области које би могле бити одређене као министарства (вањски

¹⁷² Цитат преузет из Н. Кољевић, *Књига I*, стр. 263.

послови, међународна трговина, функционисање заједничких институција). Законодавну власт обављала би скупштина састављена од 120 делегата, по трећина изабрана од стране надлежних законодавних органа сваке конститутивне републике и доносила би одлуке из надлежности Савеза Република БиХ простом већином. Судска власт била би поверена Врховном суду састављеном од три члана, од којих двоје неће бити из истог народа, који би био највиша инстанца за подношење жалби на одлуке судова конститутивних република и који би решавао евентуалне спорове између било које од конститутивних република и Савеза Република БиХ. Уз Врховни суд био би формиран и Суд за људска права. По овом предлогу конститутивним републикама било је дозвољено да ступају у чланство међународних организација и да буду стране потписнице међународних споразума, уколико то није противно интересима Савеза и других конститутивних република. Уставни споразум омогућавао је и одржавање референдума о изласку из Савеза, две године након његовог прихватања.¹⁷³

Што се тиче територијалне поделе муслиманској републици БиХ по плану је припадало 33,3 одсто територије, Хратској Републици Херцег-Босни 17,5 процената и Републици Српској 49 одсто територије Босне и Херцеговине. Посебне зоне биле би Мостар, који би био под администрацијом Европске уније, и Сарајево под администрацијом УН.

Понуђени мировни предлог прихваћен је од српске и хрватске стране, али се муслиманска страна није сагласила са датим пакетом. Основна замерка односила се на концепцију будуће државе формиране као савез република што би, по мишљењу муслиманске стране, неминовно довело до распада Босне и Херцеговине. Изразито незадовољство Муслимана огледало се и у томе што су позвали једног од копредседавајућих, лорда Овена, да се повуче из преговора, оптужујући га за стварање „Велике Србије“.¹⁷⁴

¹⁷³ Комплетан текст предлога Споразума доступан је у Н. Кољевић, *Књига I*, стр. 275–280.

¹⁷⁴ Више о разлозима муслиманског одбијања Овен–Столтенберговог плана, З. Тодоровић, стр. 37–38.

Узроци пропасти и трећег по реду мировног плана за Босну и Херцеговину могу се сумирати у две ствари. Наиме, увођењем могућности дисолуције конститутивних јединица погажен је један од два базична принципа дефинисана још за време првог мировног предлога – да је Босна и Херцеговина јединствена држава у оквиру међународно признатих граница. Друга, још важнија чињеница огледала се у очигледном занемаривању интереса једног од три конститутивна народа, у овом случају муслиманског. Поново се показало да у Босни и Херцеговини није могуће направити одрживи систем где се две стране договарају на штету треће. Такав договор, ма колику подршку имао од стране спољних фактора, једноставно није могуће спровести у дело.

3.3.4 Вашингтонски споразум

Наредни период у проналажењу мировног решења за Босну и Херцеговину карактерише одлука Сједињених Америчких Држава да се активније укључе у преговарачки процес. Главну реч у преговорима преузимају помоћник државног секретара, Питер Тарноф и специјални извештач за Балкан, Чарлс Редман. Сматрајући досадашњу тактику европских преговарача недовољно конзистентном и превише попустљивом, америчке дипломате мењају курс и примењују тактику непрекидних преговора до изналагања коначног решења, уз јасно одређивање последица за ону страну која одлучи да напусти преговарачки процес. Преговоре је карактерисао сегментирани приступ решавању проблема. Наиме, Редман је веровао да кључ проблема лежи у заустављању муслиманско-хрватског конфликта. По његовом мишљењу овај сукоб је компликовао преговоре на два начина. Прво, много је теже пронаћи одрживо решење када постоје три стране у сукобу а не две, и друго, оваква ситуација на терену давала је српској страни огромно војно преимућство, због

чега је било врло тешко наговорити српске преговараче на територијалне уступке на којима је нарочито инсистирала муслиманска страна.¹⁷⁵

Потписивању мировног и политичког споразума између Хрвата и Муслимана претходио је велики притисак на Хрватску од стране америчких и европских званичника да повуку оружане снаге из Босне и Херцеговине.¹⁷⁶ У таквој атмосфери, након интензивних преговора 18. марта 1994. године у Вашингтону, споразум су парафирали за муслиманску стану премијер Харис Силајџић и председник Алија Изетбеговић, Крешимир Зубак као представник босанских Хрвата и председник Хрватске, Фрањо Туђман.

Споразум је имао неколико саставних делова. Поред предлога Устава Федерације Босне и Херцеговине његов саставни део чинили су и Прелиминирани споразум о успостављању конфедерације између Федерације БиХ и Републике Хрватске, Споразум о обезбеђивању Федерацији приступа Јадранском мору преко хрватске територије, Споразум о праву транзита Хрватске преко општине Неум и Војни споразум из 12. марта 1994. године.

У уводном делу споразума истакнута је територијална целовитост читавог простора Босне и Херцеговине и жеља свих становника да се обезбеди национална равноправност, демократичност и највиши степен људских права и слобода, те се, у том контексту, Бошњаци и Хрвати, као конститутивни народи БиХ, одлучују на промену унутрашње структуре дела државе са већинским бошњачким и хрватским

¹⁷⁵ Детаљније о овоме: I. Daalder, *Getting to Dayton, The Making of America's Bosnia Policy*, Brookings Institute Press, Washington, 2000, стр. 26–27.

¹⁷⁶ У том контексту изјава данског званичника да ЕУ разматра увођење санкција Хрватској због војног учешћа у БиХ на састанку заказаном за 7. и 8. фебруар 1994. Такође, изјава немачког канцелара Хелмута Кола у којој критикује хрватске лидере јер нису одржали дату реч да неће војно интервенисати у суседним земљама и да је то скандал који се мора најоштрије осудити. Напоследку се огласио и Савет безбедности саопштењем у коме позива генералног секретара да у року од две седмице поднесе извештај о напредовању повлачења хрватских трупа и оружја из БиХ. Детаљније К. Бегич, стр. 166–167.

становништвом, на тај начин што ће је организовати као федерацију сачињену од више федералних јединица (кантона) једнаких права и обавеза.¹⁷⁷

Надлежности централне власти, по Споразуму, односе се на међународне послове, одбрану, економску политику, држављанство, монетарну и фискалну политику, трговину и комуникације, финансирање органа централне власти, доделу РТВ фреквенција, енергетску политику и инфраструктуру. Подељена надлежност између кантона и централне владе предвиђена је у областима људских права, здравља, заштите животне средине, инфраструктуре, комуникације и транспорта, социјалне заштите, држављанства, имплементације закона, прописа и регулатива, имиграције и азила, туризма и коришћења природних ресурса. У искључивој надлежности кантона су полицијске снаге, образовање, култура, урбанистичко планирање, јавне услуге, коришћење локалног земљишта, финансирање кантоналних органа власти, производња енергије, предузетништво, управљање РТВ сервисима и све друго што није таксативно набројано као искључива надлежност централне власти.

Извршну власт чине председник и потпредседник (један Бошњак, други Хрват), изабрани од стране законодавног органа на период од четири године са предвиђеном ротацијом функција сваке године, и Влада. У Влади је предвиђено да Хрвати имају минимално једну трећину министара, да сваки министар има заменика и да министар и заменик министра не могу бити из једног конститутивног народа. Свака одлука Владе која би се односила на витални интерес једног од конститутивних народа захтава консензус.

Законодавну власт врши дводомни парламент – Представнички дом и Дом народа. Посланици у Представничком дому бирају се непосредним путем а у Дом народа делегатским, по принципу паритета. Одлуке се доносе обичном већином у оба дома, осим у случају виталног националног интереса када је потребна већина и међу

¹⁷⁷ Комплетан текст Вашингтонског споразума доступан је на http://www.usip.org/sites/default/files/file/resources/collections/peace_agreements/washagree_03011994.pdf закључно са 04.07.2016. године.

хрватским и међу бошњачким представницима у оба дома и у случају амандманске измене устава где је потребна двотрећинска већина у Представничком дому и обична већина делегата оба конститутивна народа (као у случају виталног интереса) у Дому народа.

Судску власт на нивоу Федерације врше Уставни суд, који решава спорове између кантона, централне власти и општина, Суд за људска права и Врховни суд, организован као апелациони суд највише инстанце.

Поред ових делова Вашингтонски споразум садржао је одредбе о организацији кантоналне власти, општинској власти, људским правима, војним аспектима (заједничком војном деловању и удруженој команди), деловању у прелазном периоду. Уз главни текст придодат је и анекс у коме су таксативно набројане најважније конвенције и декларације из области људских права које су представљале саставни део Споразума.

Овако конципираном Споразуму могу се изрећи многе замерке. Уставни аранжман поседује крупне недостатке. Проблематична је подела овлашћења између органа, односно нису довољно прецизно дефинисане надлежности, а посебно спорна је заједничка надлежност и начин обављања заједничких активности. Питања територијалног разграничења са српским ентитетом и између самих кантона су остала нерешена, конфедеративни споразум Федерације и Хрватске више личи на нацрт будућег споразума (истина, и у самом називу стоји реч „прелиминарни“). Међутим, имајући у виду претходне исцрпљујуће и у великој мери неуспешне покушаје изналажења одрживог решења, као и нови преговарачки приступ под америчком диригентском палицом, може се рећи да је Вашингтонски споразум успешан пројекат. Поставља се питање основаности критике у смислу недоречености и непотпуности вашингтонског пакета, јер је намера од самог почетка била да се изналажењу коначног решења приступи фазно, те је овај аранжман само један корак до коначног циља, што се може видети и у уводном делу Споразума где стоји да ће се уставни положај територија са већинским српским становништвом у Босни и Херцеговини одредити у каснијим мировним преговорима.

3.3.5 План Контакт групе

Период у коме се преговара и усваја Вашингтонски споразум карактерише и појачана улога Русије у преговарачком процесу. Руси, користећи традиционално добре везе и поверење српске стране у позитивне намере руских преговарача, успевају да издејствују одређене уступке босанскохерцеговачких Срба у корист Бошњака, што је ојачало руски углед у међународној заједници.¹⁷⁸

Пошто се постигао крхки мир између Бошњака и Хрвата, требало је извршити пресудан притисак на Србе, како би дошло до свеобухватног договора. Појачана активност САД-а и Русије у претходном периоду, и смањена улога европских преговарача, изискивала је нови формат у оквиру кога би се финализовали преговори. У таквој атмосфери, у априлу 1994. године, формирана је Контакт група. Састојала се од пет чланова, односно представника Сједињених Америчких Држава, Русије, Велике Британије, Француске и Немачке.

Контакт група, увидевши мањкавости и проблематичне аспекте претходних мировних покушаја, кренула је прво од мапа, односно поделе територија и линија разграничења. Они су се у великој мери ослањали на мапе предложене од стране Дејвида Овена и Торвалда Столтенберга. Основа територијалне поделе била је формула 51:49, односно хрватско-бошњачкој федерацији припао би 51 проценат територија, а босанским Србима 49 процената. По мишљењу чланова Контакт групе ова формула би била својеврстан компромис јер би први (Бошњаци и босанскохерцеговачки Хрвати), ипак, контролисали већи део територије Босне и

¹⁷⁸ Никола Кољевић, као директни учесник догађаја, говори како су им Руси на крају састанка у Москви послужили, као дезерт, документ о отварању аеродрома у Тузли, где предлажу да Срби дозволе успоставу ваздушног саобраћаја, а тај саобраћај би контролисали руски посматрачи, што су Срби на крају и прихватили. Н. Кољевић, Књига I, стр. 414–415.

Херцеговине, док би други (босанскохерцеговачки Срби) задржали добар део територије заузете у ратним операцијама.¹⁷⁹

Након дефинисања територије понуђен је и део који се односио на уставно устројство будуће државе Босне и Херцеговине. Босна и Херцеговина би, по овом плану, сачувала целовитост и међународни субјективитет на комплетној територији. Законодавну активност на нивоу БиХ вршио би дводомни парламент, који би одлуке доносио двотрећинском већином и где би за доношење ваљане одлуке била потребна већина из сваког од конститутивних народа. Председништво БиХ састојало би се од три члана, по један из сваког конститутивног народа, одлуке би доносили консензусом и чланови Председништва би се ротирали на месту председавајућег на свака четири месеца. У Савету министара такође би се ротирали представници три конститутивна народа на местима председника и два потпредседника. Судску власт вршио би Суд уније, састављен од пет чланова (по један из сваког од конститутивних народа, плус два изван Босне и Херцеговине) и решавао би спорове између различитих нивоа власти. Већина овлашћења била би у рукама ентитета, а централни органи власти би по овом плану имали координишућу функцију.¹⁸⁰

Овакав план Контакт група презентовала је 4. јула 1994. године у Женеви, понуђен је странама у сукобу по принципу „узми или остави“ и дат им је рок од петнаест дана да га прихвате или одбију, уз претњу озбиљним последицама у другом случају.¹⁸¹

Иако нису били у потпуности задовољни понуђеним планом Бошњаци и Хрвати су га прихватили.¹⁸² Став босанскохерцеговачких Срба према Плану Контакт групе

¹⁷⁹ Детаљније о претходним активностима Контакт групе I. Daalder, стр. 27–30.

¹⁸⁰ Детаљније о уставним елементима Плана Контакт групе Р. Нешковић, стр. 177–178.

¹⁸¹ Тим поводом су чланови Контакт групе изјавили да План означава њихово јединство и то не само око поделе територије у омјеру 51:49, него и о конкретним разграничењима као и мерама које ће се применити уколико нека од страна одбије предлог. Преузето из: А. Мулаосмановић, План Контакт групе и политика Алије Изетбеговића 1994. године, *Прилози*, вол. 41, 2012, стр. 209.

¹⁸² Бошњаци су били, чини се, незадовољнији понуђеним решењима него Хрвати, о чему сведочи и говор Алије Изетбеговића из 18. јула 1994. године где каже „План који нам је понуђен и о коме треба да се изјаснимо је неправедан“ и „Он је неправедан и лош, али све опције које би настале из његовог одбијања, а које ми у овом моменту можемо процијенити, за наш народ су лошије од њега...“ Цитат презет из А. Мулаосмановић, стр. 211.

изражен је у Декларацији Народне Скупштине Републике Српске донетој на седници одржаној 18. и 19. јула 1994. године и Образложењу (саставном делу Декларације) од 28. јула 1994. године. У овом документу истиче се да Народна скупштина није била у могућности да прихвати План јер јој нису познати сви елементи Плана (уставни аранжман, споразум о прекиду непријатељства, питање Сарајева, питање изласка Републике Српске на море, имплементација плана, питање укидања санкција против српског народа). Даље се истиче да је Народна скупштина опредељена за трајан мир и да треба наставити преговарачки процес, а да предложено територијално разграничење може бити искоришћено као основа за будуће преговоре.¹⁸³ Након тога организован је и плебисцит српског народа, 27. и 28. августа 1994, на којем је План Контакт групе одбачен.

На тај начин је још један мировни предлог доживео фијаско. Разлоге за српско одбијање Плана Контакт групе, поред структурних недостатака, непотпуности и недоречености плана, леже пре свега у осећају српске преговарачке стране да понуђена решења не одговарају стању на терену, односно да су босанскохерцеговачки Срби оштећени на уштрб бошњачко-хрватске коалиције. У моменту изношења Плана српска страна контролисала је око 70 процената територије Босне и Херцеговине, Вашингтонски договор, нарочито део који регулише заједничке војне активности Бошњака и Хрвата није функционисао у пракси. Поред тога, постојао је сукоб унутар бошњачког народа између званичног Сарајева с једне стране, и Аутономне покрајине Западна Босна, под вођством Фикрета Абдића, с друге стране. Анимозитети између две групе прерасли су у оружане сукобе, што је додатно слабило бошњачке војне капацитете и у великој мери лимитирало могућности да војним путем остваре територијалне амбиције у Босни и Херцеговини. У таквим околностим српски политички представници сматрали су да план Контакт групе фаворизује бошњачку страну и да би уступци које би Срби морали да учине били превелики и безразложни.

¹⁸³ Целокупан текст Декларације Народне скупштине РС и Образложења доступан у Н. Кољевић, Књига I, стр. 551–552 и 562.

4. ДЕЈТОНСКИ СПОРАЗУМ

Након низа неуспешних покушаја успостављања мира и налажења одрживог решења по питању државног уређења Босне и Херцеговине, дошао је на ред расплет ситуације. У овом делу рада биће речи о догађајима који су непосредно претходили коначном договору зараћених страна, као и активностима у циљу постепеног и фазног решавања овог компликованог проблема. У том контексту биће обрађени договори из Њујорка и Женева, којима су у грубим цртама дефинисани основни елементи будућег споразума. Биће речи и о самом току преговора у Дејтону, следу догађаја посебно интересантном са аспекта међународних односа, јер су преговори били неуобичајено дуги, стресни и комплексни уз обиље „дипломатских трикова“ и преговарачких тактика манифестованих и од стране координатора преговора и од стране преговарачких група на које је споразум имао директан ефекат. У другом делу овог поглавља биће детаљно елабориран постигнути и потписани споразум, уз то ће бити издвојене и дефинисане његове основне карактеристике.

4.1 Преломни догађаји на путу ка мировном споразуму

Након одбијања Плана Контакт група се нашла у неочекиваној и компликованој ситуацији, јер очигледно нису имали припремљену стратегију у случају да мировни преговори не уроде плодом. Једна од идеја била је да се подигне ембарго на испоруку оружја Бошњацима, али није постојао консензус у оквиру Контакт групе из разлога што би се тиме, како су тврдили противници укидања оружаног ембарга, у великој мери погоршао положај припадника УН мисије у Босни и Херцеговини. Друга мера, која је добила значајнију подршку, односила се на увођење додатних санкција Србији. Идејни творац овакве мере био је Дејвид Овен, који је сматрао да је Слободан Милошевић кључна фигура, односно особа која може извршити пресудан

утицај на босанскохерцеговачке Србе, али само ако се на њега самог изврши притисак.¹⁸⁴

У складу са таквим предлогом Милошевићу је упућена једна врста ултиматума, а све у циљу намере да се прихвати План Контакт групе. С друге стране, по принципу штапа и шаргарепе, обећано је и постепено укидање санкција Србији, ако би Милошевићево посредовање имало ефекта. Иако је прихватио овакав предлог, Милошевић није успео да убеди паљанско руководство да прихвати План. Након тога је Србија увела економске санкције Републици Српској.

Неделотворност санкција довела је чланове групе у пат позицију по питању наставка мировних преговора. У том тренутку све је више добијала на тежини изјава америчког државног секретара Ворена Кристофера да је Босна паклени проблем и да је, због тога, боље избећи уплитање у њега.¹⁸⁵ У таквим условима дотадашњи мировни предлог губи свој ултимативни карактер и Контакт група, након одржаног састанка у Бриселу 2. децембра 1994. године, доноси Саопштење у коме се истиче да је постигнута сагласност да се прихвати конфедерација босанскохерцеговачких Срба са Србијом, ако се све стране у Босни и Херцеговини сложе са тим. Два дана касније амерички председник Бил Клинтон у писму Алији Изетбеговићу демантује изнете ставове Контакт групе и износи дијаметрално супротно становиште да је став америчке администрације негативан према уједињењу Срба из БиХ са Србијом.¹⁸⁶

Свеобухватни споразум о прекиду ватре, потписан 23. децембра 1994. године и Споразум о потпуном прекиду непријатељства од 31. децембра 1994. године¹⁸⁷ представљао је неку врсту предаха исцрпљеним и изнуреним зараћеним странама, без намере да прејудицира коначно политичко и територијално решење. Будућим следом догађаја испоставиће се да зараћене стране нису користиле моменат обуставе

¹⁸⁴ Делови Меморандума упућеног од стране Дејвида Овена министрима иностраних послова чланица ЕУ видети у: I. Daalder, стр. 30.

¹⁸⁵ Ibid., стр. 36.

¹⁸⁶ К. Бегић, стр. 246–247.

¹⁸⁷ Комплетан текст оба Споразума види у Н. Кољевић, Књига II, стр. 18–19, 22–23.

ратних дејстава за изналагање решења мирним путем, већ су се вршиле ужурбане припреме за наставак ратних дејстава.

Крајем априла, пред истицање предвиђеног рока важења успостављеног примирја предвиђеног Споразумом о потпуном прекиду непријатељства, покушај делегације УН предвођене специјалним представником генералног секретара Јасуши Акашијем да се продужи прекид непријатељства није уродио плодом. Већ првог маја Хрватска започиње изненадну и свеобухватну акцију напада на Западну Славонију, заштићену зону УН под контролом хрватских Срба, што је проузроковало стотине мртвих и хиљаде прогнаних лица.¹⁸⁸ Тим догађајем додатно се компликује ситуација у Босни и Херцеговини, поново почињу борбе око Сарајева те бошњачке оружане снаге отварају ватру на српска возила на путу Пале – Лукавац и Вогошћа – Сумбуловац.¹⁸⁹

У оваквим околностима реагују српске снаге, те 22. маја из складишта у близини Сарајева узимају тешко наоружање, без дозволе УН трупа, задужених за контролу коришћења тог оружја. Уследило је бомбардовање српских положаја од стране НАТО авијације, на шта снаге босанскохерцеговачких Срба одговарају тако што узимају чланове УН персонала као таоце.¹⁹⁰

Срби се, сматрајући да је питање заштићених зона релативизовано хрватским нападом на Западну Славонију и константним војним упадима са територија заштићених зона, одлучују на војну акцију у подрињском крају. Офанзива на Жепу и Сребреницу траје од 6. јула, када је почео напад на Сребреницу до 25. јула, када је почела евакуација цивила из Жепе.¹⁹¹ Заузимање заштићених зона од стране српских снага, као и акције узимања талаца изазивају жестоку осуду западних званичника. Лондонска конференција пролази у атмосфери врло негативног, готово непријатељског става према Србима. Иако је одбачен предлог француског председника Ширака, изнет још за време сребреничке офанзиве, о директној војној

¹⁸⁸ Детаљније: Н. Кољевић, Књига II, стр. 110–113.

¹⁸⁹ Ibid., стр. 117.

¹⁹⁰ I. Daalder, стр. 41.

¹⁹¹ Детаљније: I. Daalder, стр. 64–71; Д. Шоле, *Тајна повијест Дејтона, Америчка дипломатија и мировни процес у Босни и Херцеговини 1995*, Голден маркетинг – Техничка књига, Загреб, 2007, стр. 48–54; К. Бегић, стр. 262–266.

интервенцији у циљу ослобођења заштићених зона, конференцију је обележио став актера да су Срби „проиграли своју карту“.¹⁹²

Како је одбијен поменути предлог за директном војном интервенцијом западних војних трупа, примењен је нешто другачији приступ „балансирања снага“. Почетком августа хрватска војска муњевитом акцијом, уз свесрдну америчку помоћ у наоружању и логистици напада и за неколико дана ставља под пуну контролу простор Републике Српске Крајине.¹⁹³ Хрватска војска се ту не зауставља, већ у координацији са бошњачким војним снагама напада положаје Срба у Босни и Херцеговини. Под будним представника међународне заједнице и уз свесрдну помоћ НАТО авијације хрватско - бошњачка војна коалиција током августа и прве половине септембра остварује значајне војне успехе.¹⁹⁴

У таквим околностима и имајући у виду изостанак озбиљније реакције Србије на догађаје у Хрватској и Босни и Херцеговини, српски политички представници у БиХ били су спремнији за постизање политичког договора.

4.2 Женевски принципи

Састанак у Женеви одржан је док је још увек трајала синхронизована акција усмерена ка положајима под контролом босанскохерцеговачких Срба.¹⁹⁵ Разговори су одржани на нивоу министара иностраних послова и били су координисани од

¹⁹² О Лондонској конференцији детаљније: Д. Шоле, стр. 54–61.

¹⁹³ 7. августа, последњег дана акције Олуја којом је ликвидирана РСК, амерички председник Б. Клинтон изјавио је како се нада да ће ова офанзива представљати отворен пут ка бржем дипломатском решењу. Сличан је смисао и изјаве помоћника државног секретара САД-а Ричарда Холбрука у којој каже да је хрватска офанзива од великог значаја за преговарачки процес. Види: I. Daalder, стр. 123–124.

¹⁹⁴ Тако је до 17. септембра 1995. године удружена бошњачко-хрватска војна коалиција Србе потиснула са простора Возуће, великог дела Озрена, Јајца, Доњег Вакуфа, Дрвара, Шипова, Санског Моста и Босанске Крупе. Детаљније: види К. Бегић, стр. 272.

¹⁹⁵ Поводом тога и протест српског министра иностраних послова Милана Милутиновића изречен током преговора: „Зауставите бомбардовање. Не можемо наставити преговоре ако нам је пиштољ уперен у главу. Све ћете угрозити ако не престанете.“ На шта је Ричард Холбрук рекао: „Ситуација на терену одређује сада развој догађаја“, јасно ставивши до знања да ће Срби осетити додатне последице у случају некооперативности. Цитати преузети из: Н. Кољевић, Књига II, стр. 279.

стране помоћника државног секретара Сједињених Америчких Држава Ричарда Холбрука. После врло кратких преговора, 8. септембра 1995. године Милутиновић у име Срба, Гранић у име Хрвата и Шаћирбеј у име Бошњака парафирају понуђени текст споразума.

Основни елементи Основних принципа огледају се у следећем:

- Босна и Херцеговина остаје у постојећим границама и њено међународно признање и даље важи.
- Састојаће се од два ентитета, Федерације БиХ, успостављене у складу са одредбама Вашингтонског споразума, као и Републике Српске.
- Пропорција 51:49 остаје основа територијалног споразума
- Сваки ентитет наставља да постоји на основу садашњих устава, уз прилагођавања са усвојеним принципима.
- Ентитетима је дозвољено успостављање паралелних веза, односно специјалних односа са суседним државама, уз поштовање суверенитета и територијалног интегритета Босне и Херцеговине.
- Наглашава се обавеза поштовања међународних стандарда из области људских права, посебно се истиче обавеза слободе кретања, обавеза омогућавања несметаног повратка избеглих и расељених или додељивање праведног обештећења.
- Ентитети су овим споразумом преузели и обавезе оснивања Комисије за људска права, успостављања заједничких јавних предузећа, која ће обављати функције од заједничке користи за оба ентитета, именовање Комисије за заштиту споменика од националног значаја и стварање система арбитраже за решавање спорова.

На крају је истакнуто да ништа није договорено док о свему не буде постигнут договор (Nothing is agreed until all is agreed).¹⁹⁶

¹⁹⁶ Комплетан текст Женевских принципа (енглеска верзија и српски превод) доступан у: Н. Кољевић, Књига II, стр. 279–281.

Анализирајући текст Основних или Женевских принципа јасно је да се ради о прелиминарном споразуму, претходном договору, који представља основу за наставак рада на изналагању коначног решења. Јасно је да су преговарачи хтели да искористе за њих повољан моменат и да се на тај начин помере са слепог колосека у који је дошао преговарачки процес. Из последње одредбе Основних принципа да ништа није договорено док се све не договори очигледна је намера да се на овоме не заврше преговори. И поред свега тога огромна је важност овако успостављеног и потписаног договора. Касније ће се испоставити да су најважније одредбе Основних принципа (двоентитетска структура, територијална подела 51:49, могућност специјалних веза) постале камен темељац коначног мировног споразума и будућег уставног уређења Босне и Херцеговине.

4.3 Њујоршки принципи

Одмах након усаглашавања и потписивања Женевских принципа настављени су одвојени преговори са странама у сукобу. Циљ тих преговора био је додатно приближавање ставова, допуна споразума и решавање отворених питања. Након нешто више од две седмице исцрпне шатл дипломатије на линији Београд – Сарајево – Загреб и разматрања примедби све три стране на понуђени нацрт допуне Женевских принципа, у Њујорку, 26. септембра 1995. године, потписан је додатак усаглашеним принципима из Женева.

Овим додатним основним принципима предвиђено је следеће:

- Договорена је обавеза поштовања међународних обавеза Босне и Херцеговине, уколико те обавезе није преузео један ентитет, без сагласности другог.
- Изражена је намера организовања демократских избора чим то услови буду дозвољавали.

- Договорено је стационирање мисије ОЕБС-а у Босни и Херцеговини у циљу праћења испуњења преузетих обавеза набројаних у Принципима.
- Предвиђене су и заједничке институције на нивоу државе: Парламент, чије се две трећине посланика бирају на територији ФБиХ, а једна трећина на територији РС и где би се одлуке доносиле по принципу већинског гласања, уз услов да за одлуку гласа минимално једна трећина посланика из било која два ентитета. Председништво, у којем би две трећине чланова било бирано са територије ФБиХ, а једна трећина са територије РС и где би се одлуке доносиле обичном већином. У случају када се једна трећина или више чланова Председништва не би сложила са одлуком већине, активирао би се институт заштите виталног интереса, те би ентитетска скупштина, у таквом случају, двотрећинском већином могла да поништи одлуку Председништва. Предвиђена је и Влада, али није прецизиран број и надлежност министарстава, као и Уставни суд, који је надлежан да доноси одлуке о свим питањима која се јављају у вези са уставном материјом.
- Горе наведени органи били би задужени за вођење спољне политике БиХ.¹⁹⁷

Њујоршки принципи, као резултат преговарачког мировног процеса, представљају, и у формалном и у материјалном смислу, допуну претходно усвојених Женевских принципа. Ипак, могуће је и самостално посматрати овај документ, не само због различитости места и времена усвајања, него и због саме садржине. Без обзира на то што има мали број чланова (тачније три), њиме се много јасније одређује модел државног уређења. Ако се на основу Женевских принципа постављало питање да ли ће будућа држава бити формирана као конфедерација или као федерација, већ на основу споразума из Њујорка јасније је да су преговарачи све ближе концепту федеративног типа уређења.

¹⁹⁷ Комплетан текст Њујорских принципа види у : Н. Кољевић, Књига II, стр. 300–304.

4.4 Финални преговори, потписивање и свечано проглашење Општег оквирног споразума за мир у Босни и Херцеговини

Након успеха оствареног у Женеви и Њујорку порастао је оптимизам да би коначно могло доћи до договора и окончања крвавог босанскохерцеговачког сукоба. Политичко руководство САД-а, предвођено председником Билом Клинтоном, било је све ближе идеји сазивања међународне конференције на којој би се усагласио уставноправни, територијални и економски оквир будуће државе.¹⁹⁸

По доношењу одлуке о одржавању мировне конференције требало је утврдити и место одржавања. Првобитни предлог био је да се конференција одржи у француском граду Евиану, међутим, таква идеја није подржана од стране учесника босанскохерцеговачког сукоба, а ни дипломатски представници САД-а нису били склони одржавању конференције у неком од европских градова, јер су се плашили да би тиме изгубили руководећу улогу у преговорима.¹⁹⁹

У току одређивања места за одржавање преговора закључено је да би требало да се одрже на неком изолованом и заштићеном месту, како би се отежало могуће одустајање и напуштање и како би се минимализовао утицај јавног мњења на сам ток преговора. Из страха од реакције европских земаља, односно чланица Контакт групе која је још увек номинално водила преговоре, одлучено је да се постигнути договор парафира на територији САД-а, а да се евентуално свечано потписивање одржи негде на европском тлу.²⁰⁰

Између неколико варијанти, односно локација за одржавање мировних преговора (у опцијају су биле и војна база Вест Поинт у држави Њујорк, ваздухопловна база

¹⁹⁸ Такав став потврђује и телефонски разговор између америчког председника Клинтона и немачког канцелара Хелмута Кола од 23. септембра 1995. године у коме председник Клинтон каже да верује да преговоре сада „можемо привести крају“ и да би се у току „следећих седмица могла постићи нагодба“. Цитат прузет из Д. Шоле, стр. 220.

¹⁹⁹ Министар иностраних послова Србије Милан Милутиновић, тим поводом изјавио је да је то „задње место на које би Срби ишли“, а и Мухамед Шаћирбеј, бошњачки министар иностраних послова, рекао је тим поводом да је за постизање нагодбе нужан престиж Сједињених Америчких Држава. Опширније: Д. Шоле, стр. 220–221.

²⁰⁰ Ibid., стр. 234–235.

Офут код Омахе и ваздухопловна база Ленгли у савезној држави Вирџинији), изабрана је ваздухопловна база Рајт – Питерсон, недалеко од градића Дејтона у Охају. Ово место изабрано је из неколико разлога: конференцијске дворане и смештај изасланстава су биле међусобно близу, а могле су се и лако изоловати, што је омогућавало успешније вођење директних преговора. Сама база била је довољно удаљена од великих градова, тако да су се новинарске екипе могле држати под контролом, али је, опет, била и довољно близу јер је требало око сат времена лета до Вашингтона, што је омогућавало високим званичницима САД-а да по потреби „ускоче“ у преговоре.²⁰¹

У међувремену, оценивши да је бошњачко-хрватска војна офанзива против Срба испунила своју мисију и да би даље акције биле контрапродуктивне за постизање мировног решења, непосредни координатор преговора Ричард Холбрук извршио је притисак на актере сукоба да оружана дејства престану. Тако је издејствован Споразум о обустављању ватре у Босни и Херцеговини (потписан 5. октобра 1995. са предвиђеним ступањем на снагу 10. октобра 1995. године) којим је предвиђено да ће на комплетној територији Босне и Херцеговине бити обустављене војне активности, да ће обустава ратних дејстава трајати 60 дана или до окончања мировних преговора.²⁰²

У току припрема за одржавање конференције преговарачи су, имајући у виду разлоге пропаста претходних мировних покушаја, зарађеним странама изнели три темељна принципа будућих преговора:

1. Свако изасланство мора имати овлашћење о одлучивању у име своје владе, што је значило да нема накнадне ратификације.
Тиме је искључена могућност да се номинално стави потпис на споразум који би касније био повучен од стране парламента или владе.
2. Иzasланства не смеју претити напуштањем преговора.

²⁰¹ Ibid., 273–274.

²⁰² Комплетан Споразум види у: Н. Кољевић, Књига II, стр. 312.

Овим се минимализује „уцењивачки капацитет“ преговарача и оснажује идеја о преговорима до постизања коначног договора.

3. Медијима неће бити допуштен приступ.

На тај начин умањена је могућност утицаја медија на преговараче, односно могућност вероватног негативног утицаја које би јавно мњење могло да оствари на оне који су задужани за преговоре.²⁰³

Овде треба додати још једну важну чињеницу, коју истиче и Касим Бегвић, а то је коначно признање преговарача да Србија (тада СР Југославија) и Хрватска имају огроман утицај на преговарачки процес и да је неопходно те две земље, односно њихове политичке представнике, укључити директно у преговарачки процес и на тај начин значајно увећати могућност постизања одрживог договора.²⁰⁴

Паралелно са припремама које су обављали координатори преговора, припреме су вршиле и зарађене стране. Тако су босанскохерцеговачки Срби, односно њихови политички представници и највише руководство СР Југославије, у присуству патријарха Српске православне цркве Павла и епископа бачког Иринеја, у Београду, 29. августа 1995. године потписали Споразум о заједничком наступу у мировним преговорима. Тим споразумом предвиђено је да ће на челу шесточлане делегације бити председник Републике Србије Слободан Милошевић, да је делегација овлашћена да у име Републике Српске потпише мировни план, у делу који се односи на Републику Српску, уз обавезу да се постигнути споразум стриктно и доследно спроведе.²⁰⁵

Активности босанскохерцеговачких актера рата, пред сам одлазак на преговоре, ишле су и у правцу одређивања, односно дефинисања приоритета у преговорима. Тако је Народна скупштина Републике Српске, на седници одржаној у Бијељини 22. и 23. октобра 1995. године, одредила делегацију која ће заступати РС и усвојила Политичку платформу за учешће државне делегације РС на мировним

²⁰³ О овоме више у : Д. Шоле, стр. 225.

²⁰⁴ Види: К. Бегвић, стр. 236.

²⁰⁵ Детаљније: Ј. Јањић, *Амерички рат и мир. Преговори у Дејтону*, Јавност, Сарајево – Београд, 1995, стр. 35–36.

преговорима у САД-у. Платформа се састојала из две целине: Принципа за уставни споразум и Територијалних приоритета. У Принципима је дефинисано формирање државе Босне и Херцеговине као уније или савеза република или заједнице држава РС и ФБиХ. Представници у заједничким органима били би делегирани из РС и ФБиХ и делегације би имале право вета при доношењу одлука. Надлежности уније би биле врло лимитиране, а предвиђена је могућност уласка босанскохерцеговачких република у конфедералне односе са суседним државама. Након годину дана свака чланица уније би имала право да организује референдум о останку у унији. Што се тиче територијалних приоритета истакнуто је да је територијална компактност, односно повезаност територије РС од кључног значаја. Да је минималан захтев у смислу спајања територија коридор код Брчког ширине 20 км. Инсистира се на повратку територија које су биле под контролом српских снага у тренутку потписивања Женевских принципа, територијалној повезаности Српског Сарајева са територијом РС, изласку на море и граници на реци Неретви.²⁰⁶

Алија Изетбеговић је пред сам одлазак у САД изложио почетну позицију Бошњака. Рекао је да ће делегација инсистирати на целовитости БиХ, јединствености институција и функција будуће државе. Што се тиче територијалних захтева, бошњачка страна ће у преговорима захтевати да Горажде, Брчко и Посавина остану у саставу Федерације БиХ и да Сарајево остане јединствен град. Поред тога поручио је да неће прихватити никакав споразум, ако у његовом провођењу не буду учествовале снаге које могу такав договор да остваре и које би биле распоређене не само на линији разграничења, него и на државним границама. Хрватска није објављивала планове пред полазак на преговоре, али је било јасно да ће фокус хрватских преговарача, односно председника Туђмана, бити питање Источне Славоније, адекватна заступљеност хрватских представника у заједничким институцијама будуће државе, као и задржавање што већег процента територије под контролом босанскохерцеговачких Хрвата у оквиру Федерације БиХ.²⁰⁷

²⁰⁶ Ibid., стр. 40–43.

²⁰⁷ Ibid., стр. 45–46.

Самит је коначно почео 1. новембра 1995. године у 20:30 часова, а отворио га је амерички државни секретар Ворен Кристофер. Из његових уводних речи може се одредити став о полазним тачкама и главним циљевима преговарачке мисије. Као прво, истакнуто је да Босна и Херцеговина мора да настави да постоји као јединствена држава у међународно признатим границама. Као друго, мора се узети у обзир посебност града Сарајева, у смислу значајних историјских догађаја везаних за овај град и његовог мултиетичног карактера, по коме је ова средина била препознатљива све до избијања грађанског рата. Као треће, наглашена је важност поштовања и гаранције људских права у оквиру будућег договора, с посебним акцентом на могућност несметаног повратка расељених лица својим домовима или исплата праведне компензације где повратак није могућ, као и брзо и ефикасно процесуирање свих оних лица одговорних за почињене злочине током вишегодишњег сукоба.²⁰⁸

Преговори су почели на тај начин што је свакој од преговарачких страна изнет нацрт будућег споразума сачињен од стране преговарача, те им је речено да доставе сопствене предлоге, како би се исти међусобно упоредили, како би се дефинисале евентуалне тачке у којима се предлози подударaju и места око којих не постоји сагласност. Почетни предлози бошњачке и српске стране били су у координатама онога што је дефинисано непосредно пред одлазак на преговоре. У међувремену је и делегација босанских Хрвата изнела властити предлог, који је по својој садржини имао много више заједничког са српским виђењем будућег уређења државе него са бошњачким. Из самог наслова предлога, Уставни закон Уније БиХ, јасно је да су босанскохерцеговачки Хрвати преферирали лавовије повезивање државних ентитета ФБиХ и РС. У предлогу је стајало да два ентитета формирају Унију и да би се државни континуитет огледао у чланству БиХ у УН и претходно међународно признатим границама. Држављанство би било у надлежности ентитета, парламент би био формиран на етничкој основи, по принципу паритета. Надлежности Уније биле би сведене на питања вањске политике и имиграције, с претпоставком надлежности у

²⁰⁸ Детаљније: Ј. Јањић, стр. 57–62.

корист ентитета, где би ентитети одређене надлежности могли делегирати у корист Уније.²⁰⁹

Суочени са међусобно врло удаљеним предлозима босанскохерцеговачких преговарачких тимова, а тиме и са мноштвом питања око којих је требало постигнути сагласност, координатори преговора су се одлучили за фазни приступ. У првој фази је требало решити три значајна питања, која су по њиховом мишљењу била предуслов за даље вођење преговора. То су била питања решавања статуса Источне Славоније, функционисања бошњачко - хрватске федерације и статуса Сарајева.

Преговори о три наведена питања текли су паралелно, али са различитим резултатима. Прво је постигнут договор у успостављању и јачању бошњачко-хрватске федерације. Договор се састојао од неколико сегмената. Предвиђао је делимични повратак избеглица у ФБиХ (тзв. Споразум Јајце – Бугојно), дефинисани су кораци и мере у правцу привредне, политичке и социјалне интеграције овог ентитета, дефинисана је подела надлежности између Федерације и будуће средишње владе, одређен је начин поделе царинских прихода између федералне и централне власти и усаглашен је нови статут за град Мостар, који је требао бити главни град Федерације.²¹⁰

Успех у преговорима остварен је и по питању статуса Источне Славоније. Слободан Милошевић и Фрањо Туђман, председници Србије и Хрватске и опуномоћени представници босанскохерцеговачких Срба и Хрвата, 12. новембра 1995. године потписали су Основни споразум о области Источне Славоније, Барање и Западног Срема. Овим договором је, у суштини, омогућена успостава власти Републике Хрватске на овом простору, уз транзициони период од највише две године (предвиђено је да транзициони период траје једну годину, уз могућност продужења тог периода на још једну годину, на захтев било које од уговорних страна) и

²⁰⁹ Детаљније о хрватском предлогу: К. Бегић, стр. 284–285.

²¹⁰ Детаљније: Д. Шоле, стр. 325, 329, 336.

прокламовану обавезу поштовања признатих људских права, о чему би бринула Комисија, формирана од стране релевантних међународних институција.²¹¹

За разлику од прва два питања, дефинисање статуса Сарајева није ишло тако глатко. Представници босанскохерцеговачких Срба су у току преговора изнели неколико предлога за решавање статуса Сарајева. Суштина сваког од понуђених решења је била подела Сарајева (по једној варијанти линија разграничења би ишла реком Миљацком, по другој српској страни би припао источни део града где би се српски део наслањао на српску а муслимански на муслиманску територију, и по трећој предложеној варијанти линија разграничења ишла би са севера вертикално а затим хоризонтално по јужним ободима језгра града). Бошњаци су инсистирали да Сарајево остане јединствен град под контролом Федерације, а ако то није могуће пристали би на међународну контролу свих девет општина. Преговарачи су такође изашли са својим предлогом који је подразумевао посебан статус за Сарајево, где би сарајевских девет општина представљале посебан ентитет, односно Сарајеву би био додељен статус дистрикта, по узору на Вашингтон.²¹²

Након десет дана преговора, резиме је да су решена два од три постављена проблема и да је учињен одређени напредак по питању ИФОР-а, односно међународних снага за одржавање мира у Босни и Херцеговини. Поред питања Сарајева остало је још много важних питања која нису била ни близу епилога. Требало је, између осталог, решити питање будућих избора, питање уставног уређења и можда најтеже од свих – питање мапа, односно територијалног разграничења.

На почетку друге фазе представници Срба из Босне и Херцеговине су готово потпуно искључени из даљих преговора, те је Слободан Милошевић био једина особа која је заступала српске интересе у Дејтону.²¹³

²¹¹ Текст Споразума види у: Ј. Јањић, стр. 70–72.

²¹² Детаљније о преговорима о Сарајеву: Н. Кољевић, Књига II, стр. 344–345, 356–357.

²¹³ О томе сведочи и члан преговарачког тима Никола Кољевић, који се жали да им предлози будућих аранжмана уопште нису стизали, да нису имали координацију са југословенском делегацијом. У прилог томе и цитат: „У петак смо се двапут састали са Милошевићем и он нас уверава да све иде у

У наредних седам дана настављени су исцрпни преговори о наведеним питањима, али готово без икаквог помака. Ствари су полако почеле да измичу контроли, притисак јавности је постајао све већи, а међу учесницима преговора све се више ширила идеја да договор није могућ. Истина, направљени су одређени помаци у дефинисању мапа, конкретно, приближени су ставови између Хрвата и Срба око појединих територија у Посавини, као и између Бошњака и Срба везаних за коридор између Сарајева и Горажда, али је то био врло скроман допринос постизању коначног решења.²¹⁴

Осамнаестог дана преговора дошло је до неочекиваног помака и клупко је почело да се одмотава. По каснијем сведочењу Ричарда Холбрука Милошевић је учинио кључан и посве неочекиван потез. Наиме, током вечери је дошао у зграду америчког изасланства са предлогом да комплетно Сарајево припадне Федерацији, односно да контролу над градом у потпуности препусти Бошњацима, у замену за одређене територијалне уступке у северозападној Босни. Такав изненадни предлог је наишао на повољну реакцију Алије Изетбеговића, који ипак није у потпуности прихватио овакву понуду, већ је тражио и додатне територијалне уступке везане за брда изнад ужег језгра града.²¹⁵

Изненадни гест Слободана Милошевића дао је импулс даљим разговорима, пре свега по питању територијалне поделе.²¹⁶ Ставови су се постепено приближавали и дефинитиван договор био је на дохват руке. Преговарачка мисија је и поред очигледних помака, имајући у виду досадашња искуства, задржала врло опрезан став.

најбољем правцу и да он има уверавања америчких генерала да ће све стране бити једнако третиране и да су они спремни да помогну српском народу“ Н. Кољевић, Књига II, стр. 375.

²¹⁴ Због Туђманових уступака у Посавини, председник Федерације Крешимир Зубак претио је да ће напустити преговоре, јер је тим уступцима Србима припало његово родно место, али се ипак, после састанака са остатком хрватске делегације предомислио и остао. Детаљније види: Д. Шоле, стр. 365–367.

²¹⁵ Ibid., стр. 377–378.

²¹⁶ Ову фазу преговора карактеришу врло занимљиви, готово комични догађаји. Наиме, Слободан Милошевић је, док је боравио у апартману Алије Изетбеговића и разговарао о територијалним и уставним аранжманима, иза кревета видео део мапе на којој је писало да се у току преговора територија Федерације увећала са 51 на 55 одсто. Такво сазнање изазвало је Милошевићев оштар протест и том приликом је изјавио да је спреман на бројне уступке, али да није спреман да одустане од формуле 51:49. Из: Д. Шоле, стр. 379.

Тако је државни секретар Ворен Кристофер у том тренутку имао два припремљена саопштења за јавност – једно у случају успешног, а друго у случају неуспешног исхода преговора.²¹⁷

Изгледи да буде прочитано саопштење о позитивном резултату преговора драматично су се повећали када су Милошевић и Харис Силајџић (тадашњи премијер БиХ и члан преговарачког тима Бошњака) у току ноћи упали у америчко изасланство са изјавом да су пронашли прихватљив начин да се оствари формула 51:49 на тај начин што би један део ретко насељених територија без већих градова, био уступљен Републици Српској. Испоставило се, међутим, да је Силајџић уступио територију под контролом Хрвата, што је изазвало револт њихове преговарачке екипе и изричито одбијање оваквог аранжамана.²¹⁸

У том тренутку се у преговоре укључио и председник САД-а и у телефонском разговору са Туђманом успео је да издејствује пристанак хрватске стране на договор Силајџић – Милошевић. Када се чинило да је напослетку све готово, дешава се нови обрт. Алија Изетбеговић се повлачи из постигнутог договора и тврди да је спреман да потпуно одустане од преговора ако Брчко не буде додељено Федерацији. Српска страна ни у ком случају није била спремна одрећи се Брчког јер би се тиме одрекла повезивања источног и западног дела Републике Српске. Поново је Слободан Милошевић изнео предлог компромисног решења – да се решење за статус Брчког одгоди, док се не донесе одлука о именовању посебног међународног арбитра.²¹⁹

Бошњачка делегација се сложила са овим предлогом, те је 21. новембра 1995. године, након три недеље исцрпљујућих преговора, шездесетак усвојених докумената, анализирања више од стотину мапа територијалног разграничења коначно парафиран мировни споразум са једанаест припадајућих анекса. Непун месец дана после потписа у Дејтону, 14. децембра 1995. године, одржано је и свечано

²¹⁷ Ibid., стр. 381.

²¹⁸ Шоле духовито констатује да је „Споразум“ поживео читавих 37 минута. Нав. дело, стр. 383.

²¹⁹ Постоје две верзије о томе ко је предложио арбитражу за Брчко. По једној, тај предлог су конципирали Туђман и Гранић и изнели га Милошевићу, а по другој идеја је потекла од самог Милошевића. Детаљније види: Шоле, стр. 391.

потписивање у главном граду Француске, Паризу, у присуству више од стотину председника држава и влада, министара иностраних послова и челника међународних организација. Овиме је завршена једна бурна и крвава етапа у историји Босне и Херцеговине, стављена тачка на четворогодишњи оружани сукоб и означен нови почетак за све становнике овог поручја.

4.5 Дејтонски споразум – основни елементи и карактеристике²²⁰

Као што је већ истакнуто потписани сет докумената састојао се од мировног споразума са једанаест припадајућих анекса. Овако конципирани Споразум нормирао је велики број области и успостављао нова „правила игре“. Постигнути договор је подразумевао да се поједини проблеми морају решавати одмах, те је један сет правила морао бити реализован непосредно по потписивању Споразума. Друга група норми односила се на будуће односе које је требало постепено изграђивати и успостављати, те је та група правила у својој имплементацији подразумевала фазност и постепеност. У овом делу рада биће изложени основни елементи Споразума, а након тога биће изнете основне карактеристике целокупног аранжмана, све у циљу што бољег и прецизнијег дефинисања стварне и претпостављене воље уговорних страна, а тиме и давања што је могуће јаснијег и чињенично заснованог закључка о будућности овако успостављеног правно - политичког система.

4.5.1 Основни елементи

4.5.1.1 Општи оквирни споразум за мир у Босни и Херцеговини

²²⁰ Комплетан текст Споразума доступан на: http://www.oscebih.org/dejtonski_mirovni_sporazum/SR/home.htm закључно са 25.07.2016.

У преамбули Општег оквирног споразума за мир у БиХ набројане су стране потписнице – Република Босна и Херцеговина, Република Хрватска и Савезна Република Југославија. Стране потписнице овим путем признале су потребу за свеобухватним споразумом ради окончања сукоба и истакле жељу успостављања трајног мира и стабилности. Овде су потврђена претходно усвојена основна начела (Женевски и Њујоршки принципи), као и Споразуми о прекиду ватре од 14. септембра и 5. октобра 1995. године. Поред тога, истакнут је и Споразум од 29. августа 1995. године којим је СРЈ овлашћена да у име Републике Српске потпише делове делове мировног плана који се односе на њу.

Из самог наслова, али и из текста овог дела Споразума може се закључити да он на општи начин нормира будуће односе у Босни и Херцеговини, који ће бити детаљније разрађени у припадајућим анексима. Тако се странке слажу да ће своје односе регулисати у складу са начелима Повеље Уједињених нација, Хелсиншким завршним документом и другим документима ОЕБС-а (члан 1), поздрављају и подржавају постигнуте договоре о војним аспектима мировног плана (чл. 2), разграничењу (чл. 3), изборима (чл. 4), уставу (чл. 5), успостављању Арбитражног суда, Комисије за људска права, Комисије за избеглице и прогнанике, Комисије за очување националних споменика као и јавних предузећа Босне и Херцеговине (чл. 6). Странке, такође, признају обавезу поштовања људских права и заштите избеглица (чл. 7), поздрављају и подржавају постигнуте договоре везане за провођење цивилних (невојних) аспеката Споразума и међународне полицијске снаге (чл. 8), и преузимају обавезу сарадње у истрази ратних злочина и других кршења међународног хуманитарног права, као и гоњењу њихових починилаца (чл. 9).

Споразум су потписали за Републику БиХ – Алија Изетбеговић, за СР Југославију – Слободан Милошевић и за Републику Хрватску – Фрањо Туђман. Споразуму су сведочили и својим потписима потврдили: за Председништво ЕУ – Фелипе Гонзалес, за Француску Републику – Жак Ширак, за Савезну Републику Немачку – Хелмут Кол, за Руску Федерацију – Виктор Черномирдин, за Уједињено Краљевство – Џон Мејџер, за Сједињене Америчке Државе – Вилијам Клинтон.

4.5.1.2 Анекси 1, 2 и 3

Прва три анекса Споразума могуће је груписати у једну целину јер, иако уређују и војне и цивилне аспекте, може се констатовати да представљају приоритетне кораке у успостављању нормалних односа. Анекс 1 се односи на војне аспекте мировног решења и подељен је на две целине: Анекс 1-а, где је фокус на унутрашњим питањима, и Анекс 1-б где је уређена група питања која се односе на регионалну безбедност.

Анексом 1-а (Споразум о војним аспектима мировног решења) Странке су се сагласиле о размештању међународних војних трупа (ИФОР) на територији Босне и Херцеговине, у циљу обезбеђивања мира и спровођења свих аспеката Споразума. Предвиђено је да ове снаге буду под политичком и војном командом Северноатланског савеза и да у потпуности престане мисија већ размештених снага УНПРОФОР-а, под контролом Уједињених нација. Карактеристично је да се не дефинише прецизан рок до којег важи мандат ИФОР-а, већ је наведен оквиран рок око годину дана. У овом делу Споразума прецизирани су и рокови у којима снаге једног ентитета морају да се повуку са територије коју контролишу а договором је припала другом ентитету, дефинисан је начин демилитаризације око Сарајева и Горажда као и начин и рокови решавања питања тешког наоружања.

У циљу обављања предвиђених активности снагама ИФОР-а дата су врло широка овлашћења. Између осталог, потпуна слобода кретања на територији читаве Босне и Херцеговине, несметано коришћење свих подручја и објеката ради извршавања својих активности, изузетост од одговорности за оштећење цивилних и јавних објеката изазваних борбеним активностима, потпуна контрола ваздушног простора, неограничено коришћење целокупног електромагнетног спектра у циљу обављања комуникације, имунитет за војни и цивилни персонал, итд.

Члан 12. Анекса 1а садржи прилично непрецизну одредбу која гласи: „У складу са чланом 1., командант ИФОР-а је коначни ауторитет на ратишту што се тиче тумачења овог Споразума о војним аспектима мировног решења са Додацима који су његов саставни део.“ Тиме је омогућено да војни заповедник, поред свих набројаних овлашћења, има и могућност тумачења, односно сопствене интерпретације Споразума у готово свим околностима.

У оквиру Анекса 1-б (Споразум о регионалној стабилизацији) ентитети (Федерација БиХ и Република Српска) преузимају обавезу да под покровитељством ОЕБС-а предузму неопходне мере за повећање међусобног поверења и смањења опасности од сукоба. Између осталог:

- ограничење војног размештања и војних вежби
- ограничење увођења страних снага
- повлачење снага и тешког наоружања
- распуштање јединица за специјалне операције и разоружање наоружаних цивилних група
- обавештавање о планираним војним активностима укључујући међународну војну помоћ и програме обуке
- идентификација и праћење производње војног наоружања
- успостављање мисија за војну везу између команданата оружаних снага ФБиХ и РС.

Анексом 2 (Споразум о граници између ентитета и о повезаним питањима) Странке су преузеле обавезу поштовања утврђеног разграничења између ентитета. Сагласиле су се да је могуће мењање овако утврђених граница само уз обострану сагласност и уз обавезу консултовања и обавештавања команданта ИФОР-а о овоме. Тамо где граница између ентитета следи ток реке, линија ће следити природне промене тока, а забрањено је свако вештачко мењање тока реке, осим у случају међусобног договора. Ако би дошло до наглих промена у речном току, разграничење би се утврђивало споразумом.

Постигнут је и договор да ће се о спорном делу линије разграничења око територије Брчко Дистрикта одлучивати арбитражним путем у року од шест месеци од ступања на снагу Споразума. Арибитража би се формирала на тај начин што би сваки ентитет предложио по једног арбитра, а предложена лица би споразумом одлучила о трећем. Уколико не би успели да се договоре око трећег арбитра о томе би одлуку донео председник Међународног суда правде. Одлука овако успостављене арбитраже била би коначна и обавезујућа и спровела би се без одлагања.

Анексом 3 (Споразум о изборима) Странке (Република Босна и Херцеговина, Федерација БиХ и Република Српска) су се усагласиле о потреби организовања слободних, фер и демократских избора. У том смислу преузеле су обавезу стварања политички неутралног амбијента, заштите права тајног гласања без претње и застрашивања, обезбеђивања слободе штампе, слободе удруживања и слободе кретања.

Важна улога у организовању и контроли избора поверена је ОЕБС-у, који је добио овлашћења да надзире, припреми и проведе изборе за највише државне и ентитетске изборне органе, а ако је могуће и локалне изборе. Поверене су му и власти на формирању Привремене изборне комисије чија су овлашћења везана за надзор свих изборних поступака, питања регистрације бирача, обезбеђење поштовања изборних правила и прописа, обезбеђење мера за исправљање кршења установљених прописа, укључујући наметање казни против сваког лица или органа који крши такве одредбе, и акредитовање и омогућавање несметаног кретања и приступа посматрачима изборног процеса. Председавајућем и осталим члановима Комисије у циљу несметаног обављања делатности додељен је имунитет еквивалентан имунитету дипломатских представника и мисија у складу са Бечком конвенцијом о дипломатским односима.

Наглашено је и право избеглица да гласају у месту пребивалишта у складу са пописом из 1991. године, али су признате и реалне околности тако да је омогућено да се право гласа искористи и на другом месту, различитом од предатног.

4.5.1.3 Анекс 4 – Устав Босне и Херцеговине

Анекс 4 представља и најважнији део овог Споразума. Њиме је обухваћена уставноправна материја, односно утврђен је уставни оквир државе Босне и Херцеговине. Поред питања правног континуитета, симбола, главног града, основних елемената унутрашње структуре државе, у овом делу регулисана су и питања односа међу ентитетима и односа ентитета и централне власти, утврђени су главни органи централне власти и дефинисане су њихове надлежности. Значајан део заузима и питање људских права.

4.5.1.3.1 Преамбула

У преамбули Устава Странке се позивају на поштовање људског достојанства, слободе и једнакости, изражавају опредељеност за мир, праведност, сношљивост и помирење, успостављање демократског система власти као и промовисање тржишне привреде и заштите приватне имовине. У преамбули се истиче и опредељеност Странака на поштовање међународних аката: Повеље Уједињених нација, Универзалне повеље о људским правима, Декларације о правима лица која припадају националним или етничким, верским и језичким мањинама.

У овом делу Устава наглашени су Женевски и Њујоршки принципи, као основа уставног аранжмана и истакнута је конститутивност Срба, Хрвата и Бошњака у Босни и Херцеговини.

4.5.1.3.2 Босна и Херцеговина – Питања правног континуитета, основних елемената унутрашње структуре, главног града, симбола и држављанства

У члану 1 Устава предвиђено је да је службени назив државе „Босна и Херцеговина“ и да она наставља своје постојање према правилима међународног права, уз обавезно прилагођавање унутрашње структуре у складу са постигнутим договором.

У следећем ставу елаборирана је предвиђена обавеза усклађивања унутрашње структуре на тај начин што је дефинисано да се Босна и Херцеговина састоји од два ентитета – Федерације Босне и Херцеговине и Републике Српске.

Договорена је и потпуна слобода кретања роба, услуга капитала и људи на целокупној територији БиХ, уз забрану било каквог ометања те слободе од стране ентитета и успостављања било каквог облика контроле на граничним линијама ентитета.

Главни град државе је Сарајево, а Парламентарна скупштина уз потврду Предсједништва одредиће ознаке и симболе државе.

Што се тиче питања држављанства утврђено је да ће постојати држављанство Босне и Херцеговине и држављанство ентитета, с тим да држављани ентитета аутоматски стичу држављанство БиХ. Дозвољено је и двојно држављанство, под условом да о томе постоји билатерални споразум одобрен од Парламентарне скупштине.

4.5.1.3.3 Људска права

Чланом 2 Устава дефинисана је материја људских права. Босна и Херцеговина и оба ентитета обавезале су се овим на обезбеђивање највишег нивоа међународно признатих људских права и основних слобода. У ту сврху формираће се Комисија за људска права у Босни и Херцеговини.

Таксативно су наведена основна људска права која уживају сва лица на подручју БиХ:

1. Право на живот.
2. Право на неподвргавање мучењу, нехуманом или понижавајућем поступку или казни.
3. Право лица да не буде држано у ропству или потчињености или да обавља присилни или обавезни рад.
4. Права на слободу и безбедност личности.
5. Право на поштено суђење у грађанским и кривичним предметима, те друга права у вези са кривичним поступцима.
6. Право на приватни и породични живот, дом и пошту.
7. Слободу мишљења, савести и вере.
8. Слободу изражавања.
9. Слободу мирног окупљања и слободу удруживања са другима.
10. Право на закључење брака те заснивање породице.
11. Право на имовину.
12. Право на образовање.
13. Право на слободу кретања и пребивалишта.

У уживању ових права забрањена је било каква дискриминација на било којој основи попут пола, расе, боје коже, језика, вере, политичког или другог мишљења, националног или социјалног порекла, припадности националној мањини, имовине, рођења или другог статуса.

Избеглице и прогнани имају, према овом члану, право на поврат имовине које су били лишени током непријатељстава од 1991. године, или право на правичну накнаду у случају да им се имовина не може вратити.

4.5.1.3.4 Надлежности и односи између установа Босне и Херцеговине и ентитета

Према уставу следећа питања спадају у надлежност установа Босне и Херцеговине:

1. Спољна политика.
2. Спољнотрговинска политика.
3. Царинска политика.
4. Монетарна политика.
5. Финансирање установа те међународних обавеза Босне и Херцеговине.
6. Политика у вези са питањем усељавања, избеглица и азила.
7. Међународно провођење кривичног права те провођење кривичног права између ентитета, укључујући односе са Интерполом.
8. Оснивање и управљање заједничким капацитетима/средствима.
9. Регулисање промета између ентитета.
10. Контрола ваздушног саобраћаја.

У надлежност ентитета спадају:

1. Постоји претпоставка надлежности у корист ентитета, односно, све оно што није изричито набројано као надлежност државе спада у надлежност ентитета.

Поред тога изричито су наведена права ентитета на:

2. Успостављање паралелних односа са суседним државама.
3. Право на преузимање финансијских обавеза, без сагласности другог ентитета.
4. Право на склапање споразума са државама и међународним организацијама, уз пристанак Парламентарне скупштине.

Босна и Херцеговина, односно њени органи, преузимају одговорност о другим питањима око којих се сложе ентитети. Наведено је и да су ентитети у обавези да у року од шест месеци започну преговоре у вези са укључивањем других питања у заједничку надлежност где је апострофирано коришћење енергетских ресурса и организација заједничких привредних пројеката.

4.5.1.3.5 Органи централне власти

4.5.1.3.5.1 Парламентарна скупштина

По Уставу Босне и Херцеговине предвиђено је да законодавно тело чине два дома: Дом народа и Представнички дом.

Дом народа састављен је од 15 посланика, од тога две трећине из Федерације БиХ, а једна трећина из Републике Српске (по пет представника из сваког конститутивног народа). Чланови Дома народа не бирају се директно на изборима већ их бирају ентитетски парламенти – хрватске и бошњачке заступнике бирају хрватски, односно бошњачки чланови Заступничког дома Федерације, а српске посланици из Народне Скупштине Републике Српске. Девет чланова чине кворум, под условом да су заступљена минимум три представника конститутивног народа.

Представнички дом састоји се од 42 члана, бирана непосредним изборима у оба ентитета. Две трећине чланова представничког дома даје Федерација, а две трећине Република Српска. Кворум чини већина од укупног броја посланика.

Сваки од домова већином гласова усваја свој пословник и бира председника и два потпредседника, по једног из сваког конститутивног народа, који између себе ротирају функције на тај начин да представник сваког конститутивног народа исто време проводи на функцији председника и потпредседника као и друга двојица. За доношење одлука неопходна је сагласност оба дома. Одлуке се доносе већином

присутних, под условом да против одлуке не гласа најмање две трећине посланика из једног од ентитета.

Као брана кршењу загарантованих права и прегласавању између Срба, Хрвата и Бошњака уведен је институт заштите виталног интереса конститутивног народа. Наиме, предлог одлуке Парламентарне скупштине може да се прогласи штетним по виталне интересе неког од конститутивних народа већином гласова представника народа који сматра да му је одлуком угрожено витално право. У том случају, да би нападнута одлука била изгласана у Дому народа потребно је да за њу гласа већина присутних српских, хрватских и бошњачких представника. Ако већина српских, бошњачких или хрватских представника у Дому народа упути приговор на такав предлог одлуке, председник Дома народа сазива трочлану комисију (по један Србин, Хрват и Бошњак) која у року од пет дана треба да донесе одлуку по овом питању. Ако у задатом року комисија не усагласи ставове међу својим члановима, о овом питању ће се изјаснити Уставни суд.

Дом народа може бити распуштен од стране Предсједништва или самог Дома народа где се одлука о распуштању доноси већином барем два од три конститутивна народа.

У овлашћења Парламентарне скупштине по Уставу спадају:

1. Доношење закона.
2. Одлучивање о изворима и износима прихода за финансирање институција БиХ и подмиривање међународних обавеза државе.
3. Одобравање буџета установа БиХ.
4. Одлучивање о сагласности за ратификацију међународних уговора.
5. Одлучивање о осталом што је потребно за обављање сопствених дужности или о дужности коју на њу узајамним договором пренесу ентитети.

4.5.1.3.5.2 Предсједништво

Предсједништво је конципирано као колективни орган. Састоји се од три члана, Хрвата и Бошњака директно браних са подручја Федерације, и Србина директно изабраног са територије Републике Српске. Предвиђено је да мандат чланова Предсједништва траје четири године (осим првих избора где је предвиђено трајање мандата од две године) и да се чланови могу бирати два пута узастопно, после чега четири године не могу бити бирани.

Предвиђена је ротација на функцији председника Предсједништва, с тим да ће први председник Предсједништва бити лице које добије највећи број гласова. Предвиђено је да се одлуке у оквиру Предсједништва доносе већином гласова, али и овде прегласани члан има право позивања на институт заштите виталног интереса (у овом случају ентитета) у року од три дана од доношења одлуке. Ако члан Предсједништва сматра да је одређена одлука противна виталном интересу ентитета са чијег је подручја изабран, она се упућује ентитетском парламенту, који може, у року од десет дана од дана упућивања, двотрећинском већином гласова спречити да таква одлука ступи на правну снагу.

У овлашћења Предсједништва спадају:

1. Вођење спољне политике.
2. Именовање амбасадора и других међународних представника Босне и Херцеговине.
3. Представљање Босне и Херцеговине у међународним организацијама и установама, те овлашћење подношења захтева за чланство у таквим организацијама и установама.
4. Преговарање, опозив и уз сагласност Парламентарне скупштине ратификовање међународних уговора.
5. Предлагање, уз препоруку Савјета министара, годишњег буџета Парламентарне скупштине.
6. Подношење извештаја Парламентарној скупштини о трошковима Предсједништва, на захтев, а најмање једном годишње.

7. Усклађивање са међународним и невладиним организацијама, према потреби.
8. Обављање других задатака неопходних за испуњавање сопствених дужности, које му додели Парламентарна скупштина или ентитети међусобном сагласношћу.

4.5.1.3.5.3 Савјет министара

Извршну власт, поред Предсједништва обавља и Савјет министара. Предсједник Савјета министара бира се на предлог Предсједништва уз потврду Представничког дома. Предсједник Савјета министара предлаже министра спољних послова и спољне трговине, као и друге министре по потреби, који преузимају дужност по потврди представничког дома.

Сваки министар из Савјета има и потпредседника, који није из истог конститутивног народа као министар. Савјет министара подноси оставку чим му Парламентарна скупштина изгласа неповерење.

4.5.1.3.5.4 Стални одбор

О војним питањима, у смислу усклађивања активности оружаних снага брине Стални одбор. Предсједништво бира чланове овог тела, с тим да су чланови Предсједништва по функцији чланови овог тела.

4.5.1.3.5.5 Уставни суд

Уставни суд Босне и Херцеговине има девет чланова. Четири члана бира Заступнички дом Федерације, два Народна скупштина Републике Српске и преостала три члана председник Европског суда за људска права након консултација са Предсједништвом. Правило је да судије које изабере председник Европског суда за људска права не могу бити држављани Босне и Херцеговине нити било које од суседних држава. Судије се у првом сазиву именују на мандат од пет година. Мандат им престаје када напуне 70 година, а може престати и пре тога подношењем оставке или сменом о чему мора постојати консензус осталих судија. Након завршетка периода од пет година Парламентарна скупштина може законом одредити другачији начин избора тројице судија које именује председник Европског суда за људска права.

Већина свих чланова суда чини кворум. Суд усваја властити пословник већином гласова свих чланова.

Надлежности Уставног суда су следеће:

1. Искључиво је надлежан за спорове између ентитета или између Босне и Херцеговине и ентитета или међу установама Босне и Херцеговине, укључујући али се не ограничавајући на питања да ли је одлука неког од ентитета да успостави паралелне везе са суседном државом у складу са Уставом, да ли је нека од одредаба ентитетског устава или закона у складу са Уставом.
2. Поседује апелациону надлежност над питањима у вези са Уставом, а у вези са пресудом било којег суда у Босни и Херцеговини.
3. Такође је надлежан за питања која му предочи било који суд у Босни и Херцеговини је ли неки закон противан Уставу, Европској конвенцији о људским правима и основним слободама, законима Босне и Херцеговине, или општим правилима међународног права.

Одлуке Уставног суда су коначне и обавезујуће.

4.5.1.3.5.6 Централна банка и финансије

Централна банка има ексклузивитет у издавању новца и вођењу монетарне политике на читавом простору Босне и Херцеговине. У првих шест година Централној банци је забрањено да одобрава кредите емисијом новца, већ обавља улогу одбора за дистрибуцију новца. Први Управни одбор централне банке састоји се од гувернера којег именује Међународни монетарни фонд након консултација са Предсједнишвом и три члана које именује Предсједништво – од тога један Хрват и један Бошњак из Федерације (деле један глас) и један Србин из Републике Српске. Гувернер, који не сме бити држављанин БиХ нити било које од суседних земаља, може својим гласом да даје преглас у одлукама Управног одбора. Након истека првог мандата Управни одбор ће се састојати од пет чланова које именује Предсједништво, са мандатом од шест година.

Што се тиче финансирања државе Парламентарна скупштина на предлог Предсједништва усваја буџет за потребе државних органа и измиривања међународних обавеза Босне и Херцеговине. Федерација обезбеђује две трећине буџетских средстава, а Република Српска једну трећину.

4.5.1.3.6 Измене и допуне

Измене и допуне Устава може извршити Парламентарна скупштина одлуком донесеном најмање двотрећинском већином присутних у Представничком дому који приступе гласању. Никакав амандман не може изменити или укинути било које право из члана 2. Устава, које се односи на људска права и основне слободе.

4.5.1.4 Анекси 5, 6, 7, 8, 9 и 11

Следећа група анекса Споразума односи се на различита питања: од решавања технике међусобних спорова међу ентитетима, питања људских права, избеглица и расељених лица, заштите националних споменика, успостављања јавних предузећа, као и оснивања међународних полицијских снага на територији Босне и Херцеговине.

Анексом 5 (Споразум о арбитражи) Република Српска и Федерација БиХ су се споразумеле да међусобне спорове решавају у складу са договореним Женевским принципима, односно да се евентуални спорови решавају арбитражом чије ће одлуке бити обавезујуће.

Анексом 6 (Споразум о људским правима) су се Република Босна и Херцеговина, Федерација БиХ и Република Српска сагласили о неопходности поштовања међународно установљених људских права и основних слобода, као и успостављању механизма заштите тих права у складу са најважнијим конвенцијама и протоколима усвојеним на међународном нивоу. Саставни део Анекса 6 је и додатак са списком најважнијих конвенција, пактова и декларација, те је на тај начин омогућена директна примена међународног правила из области људских права. Набројани су, поред Европске конвенције о заштити људских права и основних слобода и Конвенција о спречавању и кажњавању злочина геноцида из 1948, Женевска конвенција о заштити жртава из 1949. и припадајући Протоколи из 1977, Конвенција о статусу избеглица из 1951. са припадајућим Протоколима из 1966, Конвенција о држављанству удатих жена из 1957, Конвенција о смањивању броја лица без држављанства из 1961, Међународна конвенција о укидању свих облика расне дискриминације из 1965, Међународни пакт о грађанским и политичким правима из 1966. са припадајућим Факултативним протоколима из 1966. и 1989, Пакт о економским, социјалним и културним правима из 1966, Конвенција о укидању свих облика дискриминације жена из 1979, Конвенција против тортуре и других окрутних, нечовечних и понижавајућих поступака или кажњавања из 1984, Европска конвенција против тортуре и других окрутних, нечовечних и понижавајућих поступака или кажњавања из 1987, Конвенција о правима детета из 1989, Конвенција

о правима радника миграната и чланова њихових породица из 1990, Европска повеља о регионалним и мањинским језицима из 1992. и Оквирна конвенција о заштити националних мањина.

У циљу боље имплементације усвојених правила овим Анексом су установљени и институционални начини заштите оснивањем Комисије за људска права, која се састоји из два дела – Омбудсмана за људска права и Савјета за људска права.

Омбудсмана у првом мандату именује председавајући Организације за европску безбедност и сарадњу (ОЕБС), на период од пет година, након тога га бира Предсједништво.

У надлежности омбудсмана спада право на провођење истраге поводом кршења загарантованих права, било по сопственој иницијативи, било по пријави Странке, лица, групе појединаца или невладине организације. У том смислу објављује налазе и закључке. Ако се одређено лице или ентитет не сложи и не проведе налазе и закључке, омбудсман доставља извештај Високом представнику и Предсједништву у циљу предузимања даљих мера.

Савјет за људска права састоји се од 14 чланова, четири именује Федерација, два Република Српска, док остале чланове и председника бира Министарски савет Савета Европе, уз услов да не могу бити држављани БиХ нити неке од суседних држава. Након преноса овлашћења бира их Предсједништво.

Савјет, у оквиру своје надлежности прима пријаве о наводним или очигледним кршењима људских права и у том смислу проводи поступак за доношење решења о пријави. У својој одлуци Савјет се изјашњава да ли одређено понашање утиче на кршење права и на који начин би требало поступити да се то кршење заустави. Странке су у обавези да у целости проведу одлуке Савјета.

Анексом 7 (Споразум о избеглицама и расељеним лицима) Странке су се сагласиле да је неопходно омогућити безбедан повратак избеглица и расељених лица без ризика, застрашивања, прогањања или било какве дискриминације. У том смислу су се обавезале да предузму низ мера како би повратак био што ефикасније проведен:

опозив свих прописа са дискриминирајућим намерама или учинцима, спречавање сваког подстицања етничке или верске нетрпељивости, омогућавање непосредног приступа међународним хуманитарним организацијама мањинском становништву, провођење судских поступака, отпуштање и премештање лица одговорних за кршење основних људских права етничких и мањинских група. У томе су обавезне на сарадњу са међународним организацијама, а нарочито са Високим комесаријатом за избеглице Уједињених нација (УНХЦР).

Овом приликом основана је и Комисија за расељена лица и избеглице, са седиштем у Сарајеву и са девет чланова од којих четири именује Федерација, два Република Српска и преостала три председник Европског суда за људска права. Након пет година чланове Комисије именује Председништво. Главни задатак Комисије је одлучивање о захтевима за некретнине, односно када постоје проблеми око враћања имовине предатним власницима.

Анексом 8 (Споразум о комисији за очување националних споменика) Странке су договориле оснивање Комисије за очување националних споменика са седиштем у Сарајеву и са пет чланова у свом саставу. Федерација именује два члана, Република Српска једног, а преостала два члана главни директор Организације Уједињених нација за просвету науку и културу (УНЕСКО). Након преноса одговорности чланове Комисије именује Председништво.

Надлежност Комисије је да одлучује о молбама за проглашење неке имовине националним спомеником.

Анексом 9 (Споразум о оснивању јавних предузећа у Босни и Херцеговини) Странке су констатовале неопходност обнове инфраструктуре и успостављања функционалног транспорт на простору Босне и Херцеговине. Из тог разлога је основана и Комисија за јавна предузећа. Комисија се састоји од пет чланова од којих два именује Федерација, једног Република Српска и преостала два председник Европске банке за обнову и развој.

У надлежност Комисије спадају питања везана за испитивање потребе за оснивањем јавних предузећа из области комуналних услуга, енергетике, поштанских и комуникационих услуга.

Овим анексом је основано и Транспортно предузеће и препоручено је да оно буде модел за оснивање других предузећа на државном нивоу која би била од заједничке користи за оба ентитета.

Анексом 11 (Споразум о међународним оперативним полицијским снагама) Странке су сагласиле да се у циљу успоставе безбедне и безопасне средине оснују Међународне оперативне полицијске снаге Уједињених нација (ИПТФ). ИПТФ ће у овим активностима бити аутономан, а његове активности координисаће Високи представник. На челу ИПТФ-а је Комесар кога именује Генерални секретар Уједињених нација у консултацији са Саветом безбедности.

У надлежности ИПТФ-а спадају:

- контрола, посматрање и инспекција активности и простора служби за примену закона;
- саветовање особља и снага у примени закона;
- обука особља за примену закона;
- пружање помоћи активностима Странака у примени закона;
- процењивање претњи јавном реду и саветовање у вези са способностима служби за примену закона да се носе са таквим опасностима;
- саветовање владиних органа у Босни и Херцеговини у вези са успостављањем ефикасних служби за примену цивилних закона;
- праћење особља Странака задуженог за примену закона.

У случају да особље ИПТФ-а дође до информација везаних за кршење међународно признатих људских права, обавезно је да те информације проследи

Комисији за људска права, Међународном суду за бившу Југославију и, по потреби, другим организацијама.

4.5.1.5 Анекс 10 – Споразум о цивилној имплементацији

У циљу имплементације цивилних аспеката Споразума овим Анексом је успостављена институција Високог представника.

У оквиру свог мандата и надлежности Високи представник је овлашћен да:

- надзире провођење мировног споразума;
- одржава контакте са Странкама и промовише сарадњу међу њима у циљу провођења Споразума;
- координише активности цивилних организација и агенција у Босни и Херцеговини како би обезбедио већу ефикасност на провођењу цивилних аспеката Споразума;
- олакшава решење било каквих потешкоћа у провођењу цивилних аспеката Споразума;
- учествује у састанцима донатора, нарочито по питањима обнове и изградње;
- подноси периодичне извештаје Европској унији, Уједињеним нацијама, Сједињеним Америчким Државама, Руској Федерацији и другим заинтересованим странама о напретку у провођењу мировног споразума;
- даје смернице и прима извештаје од Комесара Међународних оперативних полицијских снага, основаних Анексом 11;
- сазива и председава Заједничком цивилном комисијом састављеном од виших политичких представника сваке Странке, команданта ИФОР-а и представника оних цивилних организација и агенција које Високи представник одреди;

- одржава тесну везу са командантом ИФОР-а како би успешније обављао поверене задатке и по потреби присуствује састанцима Заједничке војне комисије, без права да утиче на провођење војних операција или командни ланац ИФОР-а.

Високи представник ће имати, у складу са законима БиХ, сва правна овлашћења потребна за провођење својих функција, укључујући овлашћења за склапање уговора, прибављање и располагање некретнинама и личном имовином и биће му додељене привилегије и имунитети еквивалентни дипломатама и њиховим дипломатским представништвима по Бечкој конвенцији о дипломатским односима.

Високом представнику је додељено право коначне интерпретације овог Споразума о цивилном провођењу мировног решења.

4.5.2 Дејтонски споразум – основне карактеристике

Након осврта на текст Дејтонског споразума у овом делу биће издвојене специфичности Споразума, тј. оне одлике које овај међународни уговор чине јединственим у међународноправној пракси. То су питања везана за потписнике самог споразума, специфичну процедуру доношења устава, облик државног уређења, односа домаћег и међународног права у правном систему Босне и Херцеговине, односа грађанске и етничке компоненте, положаја и овлашћења „спољашњих фактора“ у организацији и функционисању државе и позиције појединих органа и њихових специфичних овлашћења по босанскохерцеговачком уставу.

4.5.2.1 Стране у преговорима и уговорне стране

Пошто је корен босанскохерцеговачког сукоба етничке природе, односно размимоилажење између три доминантне групе, Срба, Хрвата и Бошњака око устројства и организације државе, логично је да стране у преговорима и потписници буду локални опуномоћени представници ове три етничке групе. Међутим, ситуација на терену утицала је да не буде баш тако. Када се анализира целокупан текст Споразума долази се до закључка да су главне уговорне стране Република Српска и Федерација Босне и Херцеговине, што је само по себи правно несагласно имајући у виду да је једини територијални ентитет кога признаје међународно право у том тренутку Република Босна и Херцеговина. Што се тиче Републике Српске, може се рећи да је она у тренутку вођења дејтонских преговора имала атрибуте државе, јер је постојала ефективна централна власт над становништвом одређене територије.²²¹ Не би се могло рећи исто и за Федерацију Босне и Херцеговине. Ентитет успостављен Вашингтонским споразумом никада није имао јединствену власт која је могла ефективно да контролише целокупну територију јер за то није постојала сагласност између Хрвата и Бошњака, те је сам Вашингтонски договор, а тиме и њим успостављен ентитет, био само мртво слово на папиру. Чак је један део територије Федерације био под директном контролом Републике Хрватске, што јасно говори у прилог претходној тврдњи.²²² Ипак је, пре свега, из политичких и практичних разлога овом ентитету на основу правне фикције додељен међународноправни субјективитет, односно омогућено учешће у преговорима.

Претходно утврђене преговарачке стране ипак нису и потписнице Општег оквирног споразума за мир у Босни и Херцеговини. Као „стране“ се наводе Република Босна и Херцеговина, Република Хрватска и Савезна Република Југославија. Поставља се питање правног утемељења на овај начин дефинисаних уговорних страна. Није у складу са правном логиком да уговорни однос две стране (Републике Српске и Федерације БиХ) дакле однос *res inter alios acta* везује друге

²²¹ Слично је резонувао и Апелациони суд САД-а у предмету *Kadic et al. v. Karadzic*, те је у својој одлуци донетој 11. октобра 1995. године истакао да Карацићев режим задовољава критеријуме државе јер постоји ефективна контрола територије и становништва у оквиру те територије. Поред тога Српска има успостављене органе власти, сопствену валуту и улази у уговорне односе са другим владама. Детаљније о овоме: P. Gaeta, *The Dayton Agreements and International Law*, *EJIL*, 1996, стр. 158.

²²² *Ibid.*, стр. 158–159.

међународноправне субјекте. Такође се поставља питање овлашћења Алије Изетбеговића да буде потписник Споразума у име Републике Босне и Херцеговине, дакле, у име сва три конститутивна народа. И у овом случају превагнули су разлози практичности и жеља да се по сваку цену постигне мировни споразум и по цени занемаривања основних правних постулата. Оваквом формулацијом признат је несумњиви ауторитет и велики утицај Хрватске и Србије на питања везана за Босну и Херцеговину а, с друге стране, било је неопходно да и овлашћени представник бошњачког корпуса да писмену сагласност на договорени аранжман. Овим је и повећана одговорност поменутих суседних држава у провођењу договореног, што је требало да буде додатна гаранција одрживости овако успостављеног мира.

Поред поменутих страна потписница Споразум су парафирали и представници Европске уније, Републике Француске, Савезне Републике Немачке, Руске Федерације, Уједињеног Краљевства и Сједињених Америчких Држава, али само у својству сведока, што значи да Споразум не производи никакве правне обавезе за поменуте земље, већ је њихов потпис искључиво у функцији давања политичког престижа постигнутом договору.

4.5.2.2 Недемократска процедура доношења устава

Опште је правило да се устав, као највиши правни акт једне државе, доноси од стране овлашћеног органа у посебном поступку, најчешће компликованијем у односу на поступак у коме се доносе други, нижи правни акти. То није био случај при доношењу Устава БиХ.

Устав Босне и Херцеговине је саставни део Општег оквирног споразума за мир, односно анекс IV тог споразума. Како није била предвиђена ратификација Дејтонског споразума, он је ступио на снагу даном потписивања, што значи да је Босна и Херцеговина добила нови устав даном ступања на снагу мировног споразума. Имајући у виду чињеницу да је у том тренутку, макар у формалном

смислу, Устав БиХ из 1974. године још увек био највиши правни акт, требало је применити процедуру предвиђену тим актом при доношењу новог устава.²²³

Та процедура никада није примењена, нити је касније уставни текст ратификован у државној или ентитетским скупштинама. Та чињеница је узроковала тврдње одређених аутора да је у питању октроисани устав, за које се не може рећи да су потпуно без основа.²²⁴

Поставља се питање да ли овако састављен и донесен устав може бити валидан и да ли може имати снагу највишег правног акта у једној земљи. За одговор на ово питање неопходно је узети у обзир фактичко стање у тренутку дејтонских преговора и потписивања комплетног споразума. Наиме, иако Устав из 1974. године није укинут у формалном смислу, фактички је он био потпуно неприменљив документ јер су политички, друштвено-економски, национални и територијални елементи дефинисани тим Уставом одавно били измењени. Стање на терену је било потпуно неподударно са уставном материјом.

²²³ На то указује и Професор Рајко Кузмановић, те истиче да би примереније било да је Анекс IV понео назив „Елементи за устав Босне и Херцеговине“. Види: Р. Кузмановић, Устав и уставно уређење у унији Босне и Херцеговине, *Српска правна мисао*, 1 – 4, 1996, стр. 11.

²²⁴ „БиХ је ступила на позорницу свјетске уставности тек у 20. вијеку. Први устав донесен је 1910. године као израз воље цара Фрање Јосифа и тако се с обзиром на начин доношења може сврстати у групу октроисаних устава. Овај посљедњи, из 1995. године, садржан је у међународном уговору (чија је странка и БиХ), па се и он са становишта доносиоца може узети као октроисани устав.“ И. Фестић, *Рат, мир и право у Босни и Херцеговини*, Правни факултет Универзитета у Сарајеву, 2004, стр. 85; „У односу на општи појам устава, у погледу органа који га доноси, Устав БиХ је такође специфичан. Није га донио уставотворни орган, тј. уставотворна скупштина, редовна скупштина, шеф државе, а ни народ. О њему се нису изјашњавали ни парламенти ентитета нити њихови грађани референдумом те је по начину доношења *de facto* октроисани устав“ М. Пилиповић, *Устав Босне и Херцеговине – нормативно и стварно*, Комесграфика, Бања Лука, 2008, стр. 37; „Тешко да демократски устав може бити створен у тако недемократским условима. Само да би се зарађене стране довеле за преговарачки сто, била је потребна комбинација ваздушних напада НАТО авијације, тешких економских санкција и широк репертоар претњи и обећања.“ Цитат преузет из S. Bastian, R. Luckham, *Can Democracy be Designed?: The Politics of Institutional Choice in Conflict-Torn Societies*, Zed Books, London, New York, 2003, стр. 258; И изјава Карла Билта, првог Високог представника за Босну и Херцеговину, где каже да никоме није падало на памет да Споразум поднесе на ратификацију било ком од парламената у БиХ и да је од старта планирано да то буде уставни документ донет међународним декретом, иде у прилог таквом ставу. Изјава преузета из: D. Chandler, *Peace Without Politics?: Ten Years of International State-building in Bosnia*, Psychology Press, 2006, стр. 33.

И одређени формални аранжмани били су у потпуној супротности са Уставом Босне и Херцеговине. Тако Ибрахим Фестић истиче да је Скупштина Босне и Херцеговине, усвојивши амандмане на Устав БиХ у марту 1994. године (после закључења Вашингтонског споразума) посредно признала постојање и легитимитет „парадржава“ Херцег – Босне и Републике Српске и на тај начин лишила Устав Републике БиХ својства највишег правног акта на територији Републике БиХ.²²⁵

Пилиповић фактички престанак дејства Устава из 1974. године везује за 1991. годину, односно усвајање Меморандума о суверенитету БиХ и Платформе о положају БиХ. Усвајањем ових аката се, по аутору, деловало противно слову и духу Устава из 1974. године, што је проузроковало даљу разградњу државе и утицало да у периоду од 1992. до краја 1995. на територији Босне и Херцеговине егзистирају три државотворне целине.²²⁶

Износећи мишљење о условима и начину доношења устава Радомир Лукић закључује да је Устав Босне и Херцеговине донесен као уговор Републике Српске, Федерације Босне и Херцеговине и оних органа који су за спољни свет представљали закониту владу Републике Босне и Херцеговине „чији је легалитет и легитимитет потпуно споран, при чему је постојање Републике Српске и Федерације Босне и Херцеговине за Устав из 1974. године представљало *contradictio in adjecto*, па и више од тога – његову директну и потпуну негацију“.²²⁷

Преговарачи у Дејтону су, дакле, имали компликован задатак да помире фактичко и формално стање, тј. чињеницу међународног субјективитета Босне и Херцеговине, односно факт њеног међународног признања у авнојевским границама и непостојање централних органа власти које могу ефективно контролисати целокупан државни простор. Уместо јединствене централне власти постојале су паралелне структуре: бошњачке, хрватске и српске, где је свака контролисала део територије и на том делу успоставила врховну, суверену власт. Због тога су исправне

²²⁵ И. Фестић, стр. 96–98.

²²⁶ М. Пилиповић, стр. 23–24.

²²⁷ Цитат преузет из: Р. Лукић, Устав Босне и Херцеговине из 1995. године, *Стани правни живот*, 1 – 3, 1996, стр. 59.

тврдње Радомира Лукића да је устав из 1995. године потврдио спољашњи континуитет државе Босне и Херцеговине, док у унутрашњем смислу представља „први устав једне самосталне и независне државе“.²²⁸

У одбрану овако донесеног устава стаје и Ји (Sienho Yee), која поставља питање легитимитета и легалитета, признаје озбиљне процедуралне недостатке у процесу доношења устава, али правни основ за напуштање старог устава у корист новог налази у теорији неопходности, односно стању нужде у тренуцима великих потреса и револуција. У том смислу истиче пример доношења Устава Сједињених Америчких Држава који је, слично као и босанскохерцеговачки, донет у процедури противној важећем уставном документу – Уставу Конфедерације (*Articles of Confederation*).²²⁹

Имајући у виду све изнето закључак је да је било тешко поступити другачије, с обзиром на врло скучен маневарски простор приликом преговора и доношења устава. Претерано инсистирање на форми, која је овде била потпуно лишена реалног садржаја, највероватније би довело до краха преговора и наставка оружаног сукоба. Не може се у потпуности прихватити теза да је устав Босне и Херцеговине октроисан, јер су у процесу обликовања уставног садржаја активно били укључени легитимни представници сва три конститутивна народа, тако да је уставни аранжаман у великој мери израз воље босанскохерцеговачких народа, иако је та воља манифестована под снажним утицајем међународне заједнице.

Што се тиче питања ратификације, чини се да би процесом потврђивања у парламенту умногоме били отклоњени формални недостаци овако донесеног устава, међутим, догађаји везани за претходне, неуспешне мировне преговоре (одбијање скупштине Републике Српске да ратификује Венс–Овенов план, предомишљање Алије Изетбеговића код Кутиљеровог плана) утицали су да се међу координаторима дејтонског преговарачког процеса створи велика доза неповерења према установи

²²⁸ Цитат преузет из: Р. Лукић, стр. 59.

²²⁹ Детаљније: S. Yee, *The New Constitution of Bosnia and Herzegovina*, *EJIL*, vol. 7, No 2, 1996, стр. 177–179.

накнадног потврђивања договореног аранжмана, јер би се евентуалним неуспехом ратификације ствари могле вратити на почетак. Због тога је један од постулата преговора био да нема накнадне потврде договореног.

4.5.2.3 Недефинисан облик државног уређења

У Уставу Босне и Херцеговине стоји да Република Босна и Херцеговина мења име у „Босна и Херцеговина“ и наставља своје правно постојање по међународном праву, са измењеном унутрашњом структуром и у оквиру постојећих међународно признатих граница.²³⁰

Овакав начин одређивања имена државе створио је недоумице око облика државног уређења Босне и Херцеговине, односно да ли је у питању федерација, конфедерација или унија. Различити аутори по овом питању имају различите ставове.

Тако Рајко Кузмановић сматра да је Дејтонским споразумом створена унија између Републике Српске и Федерације Босне и Херцеговине, наводећи да су оба ентитета уставом добила надлежности и овлашћења које имају самосталне државе, те су ентитети, у том смислу, „стабилни државотворни субјекти (елементи) Уније Босне и Херцеговине“.²³¹ Као доказе овакве тврдње истиче слабу државну структуру, којој недостају битни државотворни елементи као што су војска и полиција, концентрацију овлашћења на страни ентитета, могућност тројног држављанства за држављане БиХ (држављанство БиХ, ентитетско и држављанство друге државе у случају постојања билатералног споразума). На основу тога изводи закључак да је „Унија Босне и Херцеговине блиједа слика државе, танки слој издвојене власти из ентитета (држава чланица) и дат Унији, тек толико да може добити име, макар и лабаве државе“.²³²

²³⁰ Члан 1, Анекса 4 Општог оквирног споразума за мир у БиХ.

²³¹ Р. Кузмановић, стр. 12.

²³² Ibid., стр. 13.

Слично става је и Радомир Лукић који наглашава да ентитети по Дејтонском споразуму имају значајан степен међународноправног субјективитета, иако нису државе у смислу међународног јавног права, те констатује да се у случају Босне и Херцеговине ради о реалној унији.²³³

Слично констатује Петар Кунић када каже да се Уставом формално и суштински прекида континуитет с ранијим системом, признаје територијална подела на две државе и успоставља сложена структура – *sui generis* – унија састављена од две државе²³⁴ и Ибрахим Фестић када каже да је суверенитет у највећем делу препуштен ентитетима и да је централној власти препуштено „вршење материјалних операција без непосредног правног ефекта, посебно одређени оперативни послови“.²³⁵ Азра Хромацић такође сматра да су Дејтонским споразумом ентитетима додељене све карактеристике државе, у оквиру још комплексније државе.²³⁶

С друге стране, постоје мишљења да је дејтонским споразумом успостављен федеративни облик уређења. Тако Сениша Каран истиче да је Дејтонским споразумом уведен један хибридни систем, који садржи доминантне елементе федерације, са одређеним атипичним садржајима који ипак нису апсолутни уставни новум.²³⁷

И Ји је при ставу да је, када се узме у обзир унутрашња композиција и алокација моћи између ентитета и централне власти, Босна и Херцеговина држава федералног типа.²³⁸

У оквиру ове теоретске расправе и једна и друга група аутора износе солидне аргументе у прилог једној или другој теорији, али се чини да претежу аргументи у корист тврдњи да је дејтонским споразумом успостављена унија између Републике

²³³ Р. Лукић, стр. 61–62.

²³⁴ П. Кунић, Општи поглед на Дејтонски устав, *Глас Србије*, 11 – 12, 2000, стр. 46.

²³⁵ И. Фестић, стр. 101.

²³⁶ Види: А. Hromadžić, *Citizens of an Empty Nation: Youth and State-Making in Postwar Bosnia-Herzegovina*, University of Pennsylvania Press, 2015, 10.

²³⁷ С. Каран, Облик државног уређења Босне и Херцеговине, *Годишњак факултета правних наука*, 4, 2014, стр. 156–157.

²³⁸ S. Yee, стр. 181.

Српске и Федерације Босне и Херцеговине. Питање државног уређења, данас врло важно и актуелно, у тренутку доношења устава било је од другоразредног значаја. Када се узме у обзир целокупан ток и комплексност преговарачког процеса, јасно је да модераторима преговора није била намера да експлицитно дефинишу и питање државног уређења (што се јасно види из поменутог члана 1 Анекса 4) већ су то питање оставили на вољу грђанима Босне и Херцеговине. И сам назив мировног аранжмана „Општи оквирни споразум за мир у БиХ“ јасно ставља до знања да је намера била да се створи оквир који би међусобним договором попуњавали конститутивни народи Босне и Херцеговине. Уосталом, ниједна држава, било да у њој превладавају елементи унитарног, федералног или конфедералног уређења, није окамењена структура, те се њено уређење мења у зависности од разних спољашњих и унутрашњих фактора, а у идеалним условима у складу с вољом њеног становништва да постојећи „оквир“ учини функционалнијим.

4.5.2.4 Наглашена питања људских права

Питања људских права заузимају врло важно место у уставу Босне и Херцеговине, како у самом тексту устава, тако и у осталим анексима Дејтонског мировног споразума који се може посматрати као устав у ширем смислу.

Слоун (James Sloan) истиче да је питање људских права најважнији део, односно део од централног значаја Дејтонског споразума, те као потврду између осталог износи податак да се појам „људска права“ помиње седамдесетак пута у самом тексту.²³⁹

Анализом текста Устава и осталих анекса Дејтонског споразума може се закључити да поменута тврдња није далеко од истине. Наиме, одмах после основних елемената државе и државности дефинисаних у члану 1 Устава члан 2 је резервисан

²³⁹ J. Sloan, *The Dayton Peace Agreement: Human Rights Guarantees and their Implementation*, *EJIL*, vol. 7, No 2, 1996, стр. 207–208.

за питање људских права и основних слобода. Техником енумерације додатно је наглашена важност поштовања основних права и слобода. Од посебног значаја је то што је ставом 2 члана 2 предвиђено да се Европска конвенција за заштиту људских права и њени протоколи директно примењују у Босни и Херцеговини и да имају приоритет над свим другим законима, што јасно и недвосмислено значи супрематију међународног над домаћим правом. У том контексту треба посматрати и члан 10 Устава који говори о техници промене Устава. Њиме је предвиђено да се Устав мења амандманском техником, осим по питању људских права где се изричито каже да ниједан амандман не може да елиминише или умањи било које од права и слобода поменутих у члану 2

Анекс 6 се у потпуности односи на питање људских права, те је после поновног набрајања основних људских права детаљно разрађен систем имплементације загарантованих права (већ поменути Комисија, Омбудсман и Вијеће за људска права). Уз то је овом анексу придодат и списак конвенција, повеља и пактова који налазе директну примену у правном систему БиХ. Поред ових делова који се директно баве питањима људских права треба поменути и Анексе 3 (Споразум о изборима) и 7 (Споразум о избеглим и расељеним лицима) који се у оквиру своје проблематике такође баве питањима људских права.

Овакав приступ питању људских права наилази на критике стручњака за уставно право. Тако Лукић истиче да овакав начин регулације представља „уставни раритет“, да босанскохерцеговачки устав, као сви савремени уставни не нуди развијену скалу основних слобода и људских права, већ на неконзистентан и правно несигуран начин упућује на међународне инструменте о људским правима, чиме ствара низ уставноправних недоумица и нејасноћа.²⁴⁰

²⁴⁰ Р. Лукић, стр. 62.

И Кузмановић истиче као једну од основних карактеристика пренаглашено истицање потребе обезбеђивања највишег степена заштите људских права и основних слобода у Босни и Херцеговини.²⁴¹

Упућене критике на рачун уставне регулације питања људских права су итекако основане, али треба имати у виду друштвене околности и дату ситуацију у тренутку доношења Устава. У том контексту и речи Бранка Мораита да је „Међусобни обрачун босанско-херцеговачких етницитета под вођством националних лидера запалио је највећи ратни пожар у Европи од краја Другог свјетског рата и запријетио стабилности и безбједности Европе, а и свијета у цијелини“.²⁴² Кузмановић се на констатацију о претераној регулацији питања људских права надовезује тврдњом да се разлог за такав приступ може наћи у чињеници да су у току четворогодишњег бруталног сукоба у Босни и Херцеговини више него било где у новијој историји нарушавана људска права и слободе.²⁴³

Што се тиче технике регулације која пати од нејасности, неконзистентности, недоречености, може се рећи да то није ексклузивна карактеристика одељка који се бави људским правима, већ је карактеристично за читав споразум, што због брзине и ограниченог времена при доношењу, што због другачије правне технике, различите од континенталног стандарда регулисања уставне материје.

4.5.2.5 Изражена етничка компонента

Још једна важна карактеристика Споразума је врло изражена етничка компонента. То је посебно карактеристично за уставну материју, односно Анекс 4, али је изражено и у другима деловима мировног уговора.

²⁴¹ Р. Кузмановић, стр. 15.

²⁴² Цитат преузет из: Б. Мораит, П. Кунић, Ж. Мирјанић, *Правни аспекти Дејтонског споразума*, Бања Лука, 1996, стр. 43.

²⁴³ Р. Кузмановић, стр. 15.

Узевши у обзир оно што је речено о странама потписницама, већ на основу тога се може закључити да је темељ договора сагласност воља између Хрвата, Бошњака и Срба. Та сагласност је конципирана у најширем смислу, имајући у виду директну инволвираност суседних држава Хрватске и Србије (тада у саставу Савезне Републике Југославије). Преамбула Устава такође наглашава конститутивност ове три етничке групе, док се остале групе помињу узгред, у загради. Етничка компонента долази до пуног изражаја када се анализира начин избора, састав и начин одлучивања органа успостављених Уставом Босне и Херцеговине. Тако је Дом народа Парламентарне скупштине састављен од по пет чланова из сваког од три конститутивна народа, где је за кворум потребно минимално девет чланова, по три из сваког конститутивног народа. Предсједништво се састоји од три члана, по једног Хрвата, Србина и Бошњака. Министри и њихови заменици не могу бити из истог конститутивног народа, Чланови Централне банке које именује Предсједништво морају бити из три конститутивне групе. Што се тиче Уставног суда, није експлицитно наведено да шест чланова који долазе са територије Босне и Херцеговине (по формули два из Републике Српске и четири из ФБиХ) морају бити из три конститутивне групе, али имајући у виду остале одредбе јасно је да је и ту неопходно применити формулу конститутивног паритета. Поред тога, треба поменути и институт виталног националног интереса, који стоји као брана при одлучивању како Парламентарне скупштине тако и Предсједништва и, наравно, штити интересе поменутих конститутивних народа.

Овом концепту може се штошта замерити. Пре свега компликованост процедуре, где је већ на први поглед јасно да је у оваквом систему одлучивања јако тешко донети било какву одлуку, а готово немогуће очекивати хитрост у раду државних органа власти. Поред тога, поставља се питање и равноправности осталих становника Босне и Херцеговине, који се не изјашњавају као Бошњаци, Срби или Хрвати, односно могућност њиховог партиципирања у вршењу власти, тј. конзумације пасивног бирачког права. Оваквим одредбама они су недвосмислено

ономогућени да буду бирани у Председништво Босне и Херцеговине и Дом народа БиХ.²⁴⁴

И поред несумњивих недостатака оваквог начина доношења одлука и управљања, чињеница је да није било пуно маневарског простора за другачије конципирање власти у БиХ. И овде се може повући одређена паралела са америчким (мисли се на САД) концептом вршења власти израженој у максими „checks and balances“, само што је у том случају реч о односу између законодавне, извршне и судске власти, тј. ограничења моћи било које од њих, док је у Босни и Херцеговини ситем „checks and balances“ успостављен на нивоу три конститутивна народа на тај начин да ниједан не може однети превагу у одлучивању и тиме доминирати у односу на друга два.

4.5.2.6 Неуобичајено велика овлашћења Уставног суда

Један од најважнијих органа државе Босне и Херцеговине успостављен мировним споразумом је Уставни суд. Овлашћења додељена овом телу су велика и значајна.²⁴⁵ Специфичност позиције Уставног суда је у томе што су тако широко конципирана овлашћења дата у координатама уставне материје која је дефинисана штуро и непотпуно. У таквим околностима постоји реална опасност да судије од тумача постану креатори права.²⁴⁶

Поред тога, састав суда и начин одлучивања отвара могућност за доношење одлука којим се противе два од три конститутивна народа, јер тројица страних судија

²⁴⁴ Питање пасивног бирачког права у Босни и Херцеговини је актуелизовано и на међународном нивоу кроз пресуду Европског суда за људска права у предмету Сејдић и Финци против Босне и Херцеговине и о том проблему ће бити речи у наставку рада.

²⁴⁵ Види одељак 4.5.1.3.5.5

²⁴⁶ Из данашње перспективе, двадесетак година после ступања на снагу мировног споразума, нема дилеме да се баш то и десило, о чему ће бити речи у следећој глави.

у сарадњи са двојицом судија једног од конститутивног народа могу прегласати друга два народа.²⁴⁷

На овај начин је поред овлашћења суду додељена и огромна одговорност, јер би злоупотребом власти у корист било ког босанскохерцеговачког конститутивног народа могло доћи до нарушавања крхког баланса, а тиме и до (поновног) отварања одређених питања из области уставноправне материје.

4.5.2.7 Несразмера између овлашћења и одговорности „међународног фактора“

Општи оквирни споразум за мир у многим деловима прописује учешће „међународног фактора“ у провођењу договорених аранжмана. То учешће је могуће груписати у две категорије: мешовите органе, где су поред недржављана Босне и Херцеговине заступљени и њени држављани, односно сва три босанскохерцеговачка конститутивна народа, и органе сачињене искључиво на бази интернационалне компоненте, без активног учешћа Срба, Хрвата и Бошњака.

У прву категорију спадају Уставни суд, у чији састав поред шест државаљана БиХ улазе и три странца које бира председник Европског суда за људска права, Централна банка, где гувернера именује Међународни монетарни фонд, Савет за људска права, чијих осам од четрнаест чланова именује Министарски савет Савета Европе, Комисија за расељена лица и избеглице, где три од девет чланова именује директор Унеска и Комисија за јавна предузећа, где два од пет чланова именује председник Европске банке за обнову и развој.

²⁴⁷ О томе је писала и стручњак за међународно право Ји (Sienho Yee), непосредно по ступању на снагу Дејтонског мировног споразума, те је анализирајући одредбе Споразума указала на положај Уставног суда и потенцијалну опасност од „јурискратије“, односно могућност да недемократски изабран орган креира право, тј. доноси одлуке из надлежности других органа и тиме угрози демократски принцип владавине. S. Yee, стр. 191–192.

У другу категорију спадају ИФОР, односно међународне војне снаге које су задужене за провођење војних аспеката Споразума, ОЕБС, чија се мисија састоји у подизању нивоа регионалне безбедности и сарадње као и припреми, организовању и провођењу избора, ИПТФ, међународне полицијске снаге задужене за обезбеђење сигурности и безбедности и институција Високог представника, задужена за провођење цивилних аспеката Споразума.

На основу овог кратког прегледа институционалне инкорпорираниости међународног фактора у правни систем државе Босне и Херцеговине јасно је да је намера међународне заједнице у овом случају била да се обезбеди потпуна контрола правних, економских, политичких и војних процеса у циљу успостављања функционалног система. Неспорно је да су овако успостављеним институцијама додељена велика овлашћења, али је упитан степен њихове одговорности. И овде се може повући одређена разлика између мешовитих и искључиво међународних тела. Код ових првих, иако не постоји детаљно разрађен систем контроле и позивања на одговорност чланова ових органа, ипак се види одређена функционална повезаност са правним системом Босне и Херцеговине. Још једна ствар која карактерише само ове „мешовите“ институције је и могућност унутрашње контроле, јер међународни представници могу бити прегласани удруженим гласовима конститутивних народа (осим у Савету за људска права где је поново дошло до изражаја неповерење међународне заједнице у односу на питања фундаменталних људских права у Босни и Херцеговини) и на тај начин бити спречени од вршења активности о чијој штетности се усагласе конститутивни народи.

Друга група институција, а нарочито ИФОР и Високи представник, заслужују посебну пажњу. ИФОР-у су у оквиру обављања предвиђених задатака дата врло широка овлашћења: потпуна слобода кретања на територији читаве Босне и Херцеговине, несметано коришћење свих подручја и објеката ради извршавања својих активности, дозвола употребе војне силе у складу са околностима на терену, изузетост од одговорности за оштећење цивилних и јавних објеката изазваних борбеним активностима, потпуна контрола ваздушног простора, неограничено

коришћење целокупног електромагнетног спектра у циљу обављања комуникације, имунитет за војни и цивилни персонал, итд. Што се тиче одговорности не постоји никаква одговорност према унутрашњим органима државе Босне и Херцеговине. Куриозитет је да је Анексом 1-а дефинисано да је ИФОР под директном командом НАТО алијансе, а не под ауторитетом Уједињених нација, односно Савета безбедности.²⁴⁸

Поред ових погодности и овласти додељених персоналу ИФОР-а,²⁴⁹ треба посебно истаћи право команданта ових међународних војних снага да буде врховни правни тумач војних аспеката Споразума, што је уистину овлашћење без преседана, те би се на основу свега изнетог могло тврдити да је овако конципираним одредбама Босна и Херцеговина одређена као типична окупациона зона, у овом случају НАТО алијансе.

Високи представник је Анексом 10 Споразума овлашћен да надгледа спровођење мировног решења, одржава везу са Странама, поспешује сарадњу са њима у циљу провођења свих цивилних аспеката мировног решења, координира активности цивилних организација, поштујући њихову аутономију, даје упутства и прима извештаје од Комесара Међународних полицијских снага, координише активности са ИФОР-ом, формира цивилне комисије које би му помогле да лакше обавља сопствени мандат. Поред тога Стране су у обавези да Високом представнику обезбеде законски оквир како би лакше обављао предвиђене делатности, а носилац је и привилегија и имунитета еквивалентних имунитетима дипломатских представника према Бечкој конвенцији о дипломатским односима.

На овај начин дефинисане овласти Високог представника сугеришу да је у његовој надлежности пре свега контролна, надзорна делатност као и делатност

²⁴⁸ О томе говори и Таламанка (Niccolo Figa-Talamanca) те помиње Резолуцију 1031 Савета безбедности Уједињених нација која је послужила као правни основ за оснивање и успостављање ИФОР-а. Међутим, он истиче да је том резолуцијом додељено право да се успоставе оружане снаге у циљу проводбе војних аспеката Дејтонског споразума, а не да се те снаге ставе под директну војну и политичку контролу НАТО алијансе. N. Talamanca, *The Role of NATO in the Peace Agreement for Bosnia and Herzegovina*, *EJIL*, vol. 7, No 2, 1996, стр. 168.

²⁴⁹ Исти аутор каже да су привилегије и имунитети додељени НАТО персоналу „без преседана“. *Ibid.*, стр. 169.

координације у циљу успешнијег и делотворнијег провођења цивилних аспеката Споразума. Међутим, томе у прилог не иде параграф (д) тачке 1 члана 2 Анекса 10, где каже да ће Високи представник „омогућавати, на начин који сматра да је потребно, решавање било којих проблема који се појаве у вези са спровођењем цивилних аспеката“; као и члан 5 истог Анекса у коме каже да је „Високи представник коначни ауторитет за тумачење овог Споразума о спровођењу цивилних аспеката мировног решења.“

Дакле, овим је Високи представник овлашћен да предузме шта код мисли да је потребно, сходно сопственом тумачењу прописаних правила игре, уз скромну обавезу да о сопственим активностима подноси периодичне извештаје УН, Русији, САД-у и другим заинтересованим странама, владама и организацијама (није назначено у којим периодима је обавезан да подноси те извештаје и шта је санкција у случају да одбије да такав извештај поднесе).²⁵⁰

Овим су, како истиче проф. Миодраг Митић, грубо прекршене норме међународног уговорног права, те је представник међународне заједнице, која није уговорница Дејтонског споразума, добио овлашћења да коначно тумачи међународни уговор где су садржана и његова права и обавезе.²⁵¹

Одредбама Анекса 1-а и Анекса 10 су, према томе, ИФОР и Високи представник дефинисани као врховни органи Босне и Херцеговине, јер како каже Карл Шмит: „Стварна моћ није у рукама оног ко ствара права, већ онога ко има право коначне интерпретације права.“²⁵²

Ако се за тако широка овлашћења војних снага може и пронаћи неко оправдање, у смислу нулте толеранције према свим потенцијалним оружаним сукобима, ризицима које носи разоружавање становништва и успостављање зоне разграничења па и у ограниченом дејству одредби војних аспеката Споразума, што имплицира и

²⁵⁰ Каснијим успостављањем Савета за имплементацију мира утврђена је обавеза Високог представника да поступа у складу са политичким смерницама Управног одбора.

²⁵¹ Преузето из: М. Пилиповић, стр. 124.

²⁵² Цитат преузет из: П. Гаета, стр. 157.

ограниченост у слободном тумачењу таквих одредби, за тако широко постављена овлашћења у погледу цивилних аспеката Споразума тешко је наћи оправдање. Јасно је да је било неопходно опскрбити „цивилног администратора“ неопходним овлашћењима и дати му одређену дозу ауторитета у циљу лакшег обављања поверених послова, али овако конципиране власти отварају широку могућност злоупотребе, сасвим слободног тумачења циља и намере уговорних страна, а тиме и прекрајања Споразума противно вољи конститутивних босанскохерцеговачких народа.

5. ПОСТДЕЈТОНСКА БОСНА И ХЕРЦЕГОВИНА СИСТЕМСКЕ ПРОМЕНЕ И ВАЖНИЈА МЕЂУНАРОДНОПРАВНА ПИТАЊА

У овом делу рада биће обрађено неколико значајних тема којима је заједничка компонента снажан утицај на друштвене, политичке, економске, а што је најважније правне релације у периоду након ступања на снагу Дејтонског мировног споразума. У првом реду биће речи о досадашњим правцима обликовања дејтонског уставног поретка, претежно кроз активности Уставног суда Босне и Херцеговине и Високог представника уз оцену ефеката и домашаја тих активности. Такође, биће речи о начину решења питања града Брчког, које је у Споразуму остало отворено, те ће бити истражен утицај таквог решења на целокупне односе у БиХ.

У другом делу овог поглавља биће обрађена два важна међународноправна питања: питање ратних злочина, с посебним фокусом на питање геноцида и проблематика мањинских права, односно биће истражено како ове теме, преламајући се кроз призму босанскохерцеговачке стварности, утичу на правни поредак и на одрживост правног система БиХ.

5.1 Досадашњи правци реформе дејтонског уставног система

5.1.1 Активности и одлуке Високог представника за Босну и Херцеговину

Као што је већ апострофирано у претходним деловима рада, канцеларија Високог представника успостављена је Општим оквирним споразумом за мир, односно Анексом 10 тог споразума, где су дефинисане надлежности и овласти ове институције. Убрзо након закључења Дејтонског споразума на мировној конференцији одржаној у Лондону 8. и 9. децембра 1995. године основан је Савет за имплементацију мира (Peace Implementation Council) у циљу давања подршке Високом представнику у имплементацији Споразума. Савет за имплементацију мира састоји се од 55 чланова, те има и Управни одбор који чине Француска, Италија, Јапан, Канада, Немачка, Русија, САД, Велика Британија, Председништво ЕУ, Европска комисија и Организација исламске конференције коју представља Турска. Управни одбор даје политичке смернице Високом представнику. Високи представник председава седмичним састанцима представницима земаља чланица Управног одбора. Поред тога, Управни одбор се на нивоу политичких директора састаје три пута годишње.²⁵³

Након Лондона, одржано је више састанака Савета на министарском нивоу где се разматрао постигнути напредак и дефинисали циљеви даљих активности у предстојећем периоду. На појединим састанцима не само да је дата снажна подршка Високом представнику у смислу коришћења датих овлашћења, већ су његова овлашћења значајно проширена.

²⁵³ Пун састав Већа за имплементацију мира види на http://www.ohr.int/?page_id=1222 закључно са 20.09.2016 године.

Тако је 14. новембра 1996. године у Паризу, дошло до првог проширења надлежности где је истакнуто да „у случају противречних тумачења цивилне примене мировног решења, као коначни ауторитет на терену, у складу са чланом 5 Анекса 10, у случају спора Високи представник може дати своје тумачење и објавити своје препоруке“.²⁵⁴

На министарском савету Управног одбора Савета за имплементацију мира, одржаном у португалском граду Синтри у мају 1997. године, долази до нових значајних проширења овласти Високог представника. Том приликом је дефинисан такозвани „пакет брзог старта“, односно дефинисан је сет мера у циљу успостављања функционалнијег правно-политичког и економског система у Босни и Херцеговини. Између осталог, тим пакетом је предвиђено именовање амбасадора БиХ, доношење јединственог закона о држављанству и пасошима, закона о царинама, централној банци и спољној политици. Високи представник добио је и овлашћење да забрани или суспендује било који програм или медијску мрежу која својим садржајем дела у очигледној супротности са словом и духом Дејтона.²⁵⁵

На следећој конференцији Савета за имплементацију мира, одржаној 9. и 10. децембра 1997. године у Бону, долази до најширих проширења овлашћења Високог представника. Тако се у Бонској декларацији позива Високи представник да искористи своја крајња овлашћења у вези са имплементацијом споразума у циљу олакшања разрешења тешкоћа, кад год сматра да је то неопходно по следећим питањима:

- времена, места и председавања заједничких институција;
- привремених мера које ступају на снагу када стране не могу да се договоре и које су на снази све док Председништво и Савјет министара не усвоје одлуку о том питању, у складу са Дејтонским споразумом:

²⁵⁴ Цитат преузет из: М. Митић, Међународноправни аспекти Дејтонског споразума и покушај његове неовлашћене равизије, *Република Српска – десет година Дејтонског мировног споразума*, Академија науке и умјетности Републике Српске, Бања Лука 2005, стр. 218.

²⁵⁵ Ibid.

- друге мере по питању имплементације Споразума у целој БиХ и њеним ентитетима, као и неометаног рада заједничких институција. Под тим мерама се подразумевају активности против особа које неоправдано изостају са састанака или за које Високи представник сматра да нарушавају правне обавезе успостављене Споразумом или рокове за њихово имплементирање.²⁵⁶

Поред тога, Савет је позвао Високог представника да започне процес који би довео до одлуке о застави и симболима државе Босне и Херцеговине, а такође је тражено од власти БиХ да усвоје Закон о Савјету министара, а ако то не буде усвојено да Високи представник предузме активности по том питању.²⁵⁷

На основу овако проширених овлашћења и уз снажну потпору Савета за имплементацију мира Високи представник предузима низ мера које у значајној мери обликују правни систем Босне и Херцеговине. Чавошки дели активности Високог представника у пет категорија: уставотворна, законодавна, извршна и управна, судска и приватноправна. У уставотворну категорију сврстава доношење закона који су уређивали материје у надлежности ентитета, а примењивали су се на целој територији БиХ. То су закони који су уређивали јавна гласила, слободу информисања, радио-телевизију, државну имовину, приватизацију предузећа и банака, стандарде, мере, друштва за управљање фондовима, некретнине, статистику, одбрану, обавештајну делатност, правну помоћ, кривично право...²⁵⁸

Под законодавном делатношћу исти аутор наглашава неких тридесетак материја уређених од стране Високог представника, док под извршном и управном делатношћу апострофира неколико одлука којима су извршавани не само закони

²⁵⁶ Преузето из: М. Пилиповић, стр. 128–129.

²⁵⁷ Ibid., 130.

²⁵⁸ К. Чавошки, Свемогући високи представник, *Република Српска – десет година Дејтонског мировног споразума*, Академија науке и умјетности Републике Српске, Бања Лука 2005, 305 -306.

донети од стране Високог представника, већ и они донети од централних и ентитетских власти.²⁵⁹

Што се тиче судских аката Високог представника треба поменути Одлуку којом се одузима дозвола за рад и покреће стечајни поступак у Привредној банци АД Српско Сарајево, што је иначе у надлежности трговинског суда, а посебно су важне и одлуке Високог представника којима је велики број лица (преко двеста) уклонио са јавних положаја и забранио истима кандидатуру на било коју јавну функцију или постављање на радно место које се финансира из било ког јавног финансијског извора.²⁶⁰

Снежана Савић истиче неколико аката донетих од стране Високог представника којима се нарушава уставна структура Босне и Херцеговине и о којима је расправљао Уставни суд на основу захтева овлашћених предлагача за оцену уставности тих аката. То су Закон о државној граничној служби Босне и Херцеговине, којим је успостављен централизован систем надзора и контроле границе Босне и Херцеговине, Одлука о изменама и допунама Закона о путним исправама Босне и Херцеговине којом је промењен вежећи закон усвојен од стране Парлементарне скупштине, а суштина промене огледала се у брисању ентитетског држављанства као чињенице из путних исправа, и Закон о Суду Босне и Херцеговине, којим је успостављен нови судски орган на централном државном нивоу. Поред тога, Високи представник је на основу одлуке Уставног суда о конститутивности народа прогласио амандмане на ентитетске уставе и тиме извршио усклађење ових аката са одлуком Уставног суда.²⁶¹

²⁵⁹ Примера ради: Одлука о изменама и допунама Одлуке Владе Републике Српске о одређивању списка предузећа од стратешке важности у којима се државни капитал приватизује у складу са посебним програмом приватизације и о повратку ваучера и купона, односно рефундирању готовине уложене у приватизацију Радио–телевизије Републике Српске; Одлука о изменама и допунама структуре расхода Регулаторне агенције за комуникације за 2002. годину; Одлука о јавној телевизији БиХ; Одлука о изменама и допунама Правилника о цени образовања личних докумената... Чавошки, стр. 307–309.

²⁶⁰ Ibid., стр. 314–315.

²⁶¹ Детаљније: С. Савић, *Дејтонска Босна и Херцеговина, питања и проблеми правне природе*, Универзитет у Бањалуци, Правни факултет, 2003, стр. 58–62.

Имајући у виду широко поље деловања Високог представника, број обавезујућих одлука које је донео,²⁶² и са аспекта одредаба Дејтонског мировног споразума очигледног прекорачења овлашћења, у делу стручне јавности појавио се значајан број критичара оваквих активности. Све гласније су постајале тврдње да „Свемогући Високи представник...чини шта му је воља“,²⁶³ да је такво деловање „супротно демократији и европским вредностима, а и формалноправно је спорно“²⁶⁴, да Високи представник у Босни и Херцеговини „не промовише демократска начела, већ напротив – аутократску власт“.²⁶⁵

О улози и активностима Високог представника расправљала је и Европска комисија за демократију кроз право (Венецијанска комисија). Основ за то била је Резолуција 1384 Савета Европе којом је између осталог констатовано да „Скупштина сматра да је непомирљиво са демократским принципима да ОХР буде у стању да доноси извршне одлуке, а да за њих не сноси одговорност, нити обавезу да оправда њихову валидност, а да при томе нема правног лека. Скупштина тражи од Венецијанске комисије да одреди колико је ова пракса у складу са основним принципима Савета Европе, посебно са Конвенцијом о заштити људских права и основних слобода“. Поступајући по таквом захтеву, Венецијанска комисија је 11. марта 2005. године донела Мишљење о уставној ситуацији у Босни и Херцеговини и овлашћењима Високог представника.²⁶⁶

У историјском осврту Венецијанска комисија истиче да је једна од последица Дејтона била успостава канцеларије Високог представника са задатком да омогући provedбу мировног споразума. У иницијалној фази Високи представник се није користио правно обавезујућим овлашћењима (не нарочито прецизно дефинисаним

²⁶² У периоду од краја 1997. године до средине маја 2005. године – 664 обавезујуће одлуке. В. Поповић, Република Српска – Дејтонски мировни споразум стање и перспективе, *Република Српска – десет година Дејтонског мировног споразума*, Академија науке и умјетности Републике Српске, Бањалука 2005, стр.103.

²⁶³ Чавошки, стр. 317.

²⁶⁴ М. Пилиповић, стр. 163.

²⁶⁵ В. Поповић, стр. 105.

²⁶⁶ Документ CDL-AD (2005) 004. Комплетан текст доступан на [http://www.venice.coe.int/webforms/documents/default.aspx?pdffile=CDL-AD\(2005\)004-bos](http://www.venice.coe.int/webforms/documents/default.aspx?pdffile=CDL-AD(2005)004-bos) закључно са 20.09.2016. године.

Анексом 10) и да се то показало недовољним да мировни процес крене напред. Након конференције у Бону 1997. године Високи представник почео је да користи правно обавезујућа овлашћења, што се генерално назива коришћењем бонских овлашћења.²⁶⁷

Набрајајући неке од активности које је у тој другој фази користио Високи представник (између осталог наметање закона на државном и ентитетском нивоу, укључујући амандмане на ентитетске уставе, уклањање државних службеника и изабраних јавних званичника који нису сарађивали у provedби Дејтонског споразума, укључујући председника ентитета или члана Предсједништва Босне и Херцеговине), Комисија констатује да се не ради о нормалној ситуацији да „неизабрани странац врши таква овлашћења у држави чланици Савета Европе“ и да „оправдање за таква овлашћења за будућност заслужује не само политичка него и правна разматрања“. Ова овлашћења дефинише као овлашћења у хитној ситуацији, те она морају престати када прође та хитност која је изворно оправдавала њихово коришћење.²⁶⁸

У даљем елаборирању улоге Високог представника Комисија закључује да је, сходно компликованом процесу законодавног одлучивања и жељи појединих политичара да укоче тај процес, законодавна активност Високог представника представља сигурносни вентил који омогућава да се донесу неопходни законски текстови. Као најважније позитивне последице таквог деловања истиче успоставу слободе кретања и повратак избеглица на своја огњишта. С друге стране, Комисија истиче и проблематичне елементе, као другу страну медаље, и апострофира да је такво деловање противно демократском принципу у коме законе усваја од народа за то изабрано тело. Тиме се директно крши члан 3 (првог) Протокола уз Европску конвенцију о људским правима у коме се каже да законодавно тело бира народ.²⁶⁹

У резимеу Комисија закључује да је потреба за вршењем широких овлашћења од стране Високог представника у раном периоду након закључења Дејтонског

²⁶⁷ Пар. 8.

²⁶⁸ Пар. 86.

²⁶⁹ Пар. 87. и 88.

споразума била оправдана, али да је такав аранжман „фундаментално некомпатибилан са демократским карактером и суверенитетом државе БиХ“.²⁷⁰

Што се тиче уклањања бројних лица са јавних функција по налогу Високог представника Комисија, не упуштајући се у појединачне случајеве, налази да Високи представник „није независан судија и нема демократски легитимитет који црпи од народа БиХ“, и да „не изгледа прихватљиво да одлуке које се директно тичу права појединаца, а које доноси једно политичко тело нису предмет правичне расправе, или бар минималног законског процеса и анализе пред независним судом“.²⁷¹

Поред Венецијанске комисије и међународна стручна јавност се бавила улогом и активностима Високог представника. Тако Тим Бенинг, истражујући правне основе бонских овлашћења Високог представника, закључује да не постоји довољно чврст правни основ тако екстензивне употребе самопрокламованог права на доношење обавезујућих одлука. Позивање на одредбе Анекса 10, као правног основа оваквом поступању, није ништа друго до погрешна интерпретација овлашћења датих одредбама поменутог дела Дејтонског мировног споразума. Поред тога, овакво тумачење норми доводи до директне колизије са анексима 4 и 6 Споразума на тај начин што се преузимају активности које су у искључивој надлежности органа успостављених Уставом и само у унапред предвиђеном поступку промене Устава могу се доделити другом органу.²⁷²

Првенствено стављајући фокус на питања повратка расељених лица и могућности економске ревитализације овог простора, ауторка Барбара Франц се дотиче и питања улоге и активности Високог представника. Најпре истиче кључну улогу међународног фактора, тиме и канцеларије ОХР, у очувању крхке друштвеноекономске стабилности у БиХ, али истиче да се захваљујући неким овлашћењима овог *ad hoc* органа, као што је могућност уклањања са положаја

²⁷⁰ Пар. 90.

²⁷¹ Пар. 96.

²⁷² Детаљније: Т. Banning, *The Bonn Powers of the High Representative in Bosnia Herzegovina: Tracing a Legal Figure*, *Goettingen Journal of International Law*, Vol. 6, Issue 2, 2014, стр. 301-302.

демократски изабраних народних представника, номинално демократска држава de facto налази у стању протектората међународне заједнице.²⁷³

Метју Периш, у есеју у којем испитује одговорност међународних организација, запажа једну врли дискутабилну праксу коју све чешће примењују западне земље, а то је ангажовање међународних управитеља у постконфликтним подручјима. Као очигледан пример такве праксе наводи управо Босну и Херцеговину, где тако постављен управитељ без доказа и спроведеног поступка уклања са функције демократски изабране народне представнике, где се, супротно уставом предвиђеном поступку, закони доносе декретом и где се чак и основна људска права појединаца суспендују на основу одлуке тог и таквог управитеља.²⁷⁴

Алисон Стјуарт, бавећи се питањима легитимитета активности и одлука међународне заједнице у Босни и Херцеговини, разматра и питање улоге ОХР – а. Она истиче већ поменуте широке овласти Високог представника, као и несклад између одговорности и овлашћења и износи став да таква пракса директно угрожава легитимитет и капацитет босанскохерцеговачких власти, на тај начин успостављајући систем ближи тоталитарном него демократском.²⁷⁵

Сличног става је и аутор Дејвид Чендлер. Он износи тезу да је стање протектората у коме се налази Босна и Херцеговина, односно доношење кључних одлука од стране међународне заједнице преко канцеларије Високог представника, дестимулишуће по развој и јачање државних институција које су ионако неразвијене и крхке.²⁷⁶

Да резимирамо. Неспорно је да је Високи представник одиграо врло важну улогу у постдејтонском правном обликовању Босне и Херцеговине, али је спорно и

²⁷³ B. Franz, Returnees, Remittances, and Reconstruction: International Politics and Local Consequences in Bosnia, *Whitehead Journal of Diplomacy and International Relations*, Vol. 11, Issue 1, 2010, стр. 50, 52.

²⁷⁴ M. Parish, Essay on the Accountability of International Organizations, *International Organizations Law Review*, Vol. 7, Issue 2, 2010, стр. 330-331.

²⁷⁵ A. Stewart, The International Community in Bosnia: Enduring Questions of Legitimacy, *Chinese Journal of International Law*, 5 (3), 2006, 758..

²⁷⁶ D. Chandler, *Bosnia: Faking Democracy After Dayton*, Pluto Press, 2nd ed., London, 2000, стр. 194 – 195.

дискутабилно да ли је улога овог тела била позитивна или негативна. Није без основа тврдња да је непосредно после закључивања Дејтонског споразума било неопходно започети процес имплементације, односно провести у дело оно што је договорено у Дејтону и Паризу. У околностима отежане сарадње представника конститутивних народа, који нису успели или желели да проведу усаглашено, активности Високог представника чиниле су се као логичан и оправдан одговор. Успостављање слободе кретања, повратак расељених лица на своја огњишта, враћање одузете имовине су, без дилеме, позитивни ефекти целокупног процеса. Ипак, након одређеног времена Високи представник почео је да делује изван оквира одредаба Дејтонског споразума уз повремена груба кршења елементарних људских права. Успостављање колективних тела и органа изван оквира онога што је договорено у Споразуму, формирање Суда Босне и Херцеговине, смене и уклањање са функција великог броја лица, безведеног поступка и елементарног права да се изјасне о ономе што им се ставља на терет, само су неки од примера деловања Високог представника.

Сам концепт у коме постоји инокосни орган, недемократски изабран, који није ограничен системом поделе власти и који не одговара за своје поступке у држави у којој администрира је анахрон, превазиђен и карактеристичан за нека давно прошла времена. Истина је да је Високи представник у последње време значајно смањио обим својих делатности, односно свео коришћење бонских овлашћења на минималну меру,²⁷⁷ што не значи да неће поново посегнути за датим овлашћењима зависно од околности, сопствене процене или налога Управног одбора Савета за имплементацију мира.

5.1.2 Активности и одлуке Уставног суда Босне и Херцеговине

²⁷⁷ Од 2007. године до данашњих дана Високи представник донео је укупно 98 обавезујућих одлука, које су се у највећој мери односиле на укидања претходно донесених забрана док, рецимо, у току 2015. и 2016. године није донео нити једну обавезујућу одлуку.

Уставни суд Босне и Херцеговине предвиђен чланом 6 Анекса 4 Дејтонског споразума састоји се од девет чланова. Четири члана бира представнички дом Федерације, два скупштина Републике Српске, а три председник Европског суда за људска права, након консултација са Предсједништвом. Правило је да судије које предлаже председник Европског суда за људска права не могу бити из БиХ и било које од суседних држава.

Суд је надлежан да решава спорове по уставу између ентитета, између БиХ и ентитета и између институција Босне и Херцеговине укључујући, али се не ограничавајући на:

- Да ли је одлука ентитета да успостави паралелан однос са суседном државом конзистентна са Уставом БиХ, укључујући одредбе које се тичу суверенитета и територијалног интегритета БиХ.
- Да ли је било која одредба ентитетског устава или закона у складу са Уставом БиХ.

Суд, такође, има апелациону јурисдикцију над уставним питањима која проистичу из мишљења било којег суда у Босни и Херцеговини, као и апелациону јурисдикцију по питањима прослеђеним од било којег суда у БиХ у погледу тога да ли је закон, о чијем важењу његова одлука зависи, компатибилан са Уставом, Европском конвенцијом о људским правима и основним слободама и пратећим протоколима, или са законима Босне и Херцеговине, или у погледу постојања или размера општег правила међународног закона који је битан за одлуку суда.

Кворум за одлучивање је већина од укупног броја судија, одлуке се доносе простом већином, коначне су и обавезујуће.

Из изложеног се може закључити да Уставни суд има врло велика овлашћења у правном систему Босне и Херцеговине. Ово тело је коначна инстанца по питању уставности и законитости општих и посебних аката, а због врло кратког устава, односно недовољно разрађене уставне материје, простор за тумачење је прилично широк што даје могућност да се од тумача Уставни суд претвори у креатора права.

Једна од најзначајних одлука за коју се може рећи да је директно утицала на уставно уређење и правни систем је Одлука о конститутивности народа. Наиме, суд је у поступку покренутом од стране члана тадашњег Председништва Босне и Херцеговине Бакира Изетбеговића, дана 01.07.2000. године, донео одлуку којом је ставове 1, 2, 3. и 5. Преамбуле, допуњене Аманданима XXVI и LIV као и речи „држава српског народа“ члана 1, допуњеног Амандманом XLIV Устава Републике Српске, прогласио неуставним. Исто тако је део „Бошњаци и Хрвати као конститутивни народи, заједно са осталима“, као и део „остварујући своја суверена права“ члана I 1. (1), замењеног Амандманом III из Устава Федерације Босне и Херцеговине, прогласио неуставним.²⁷⁸

У образложењу овакве одлуке Суд је најпре одбацио тврдње заступника Народне скупштине Републике Српске да се ентитети на основу њиховог суверенитета могу називати државама. Признао је да је у упоредноправној пракси могуће да ентитети имају свој устав и да се називају републикама, али да су те прерогативе проистекле из савезног устава и да је такав случај и у Босни и Херцеговини. Надаље је заузео став да Устав Босне и Херцеговине не оставља никакав простор за било какав суверенитет и самоорганизовање ентитета и да су владине функције додељене ентитетима, да нису одраз никакве државности већ произлазе из уставне расподеле овлашћења. На основу тога Суд закључује да свако навођење суверенитета, државне самосталности и повезивања Републике Српске са другим државама српског народа нису у складу са одредбама Устава БиХ које гарантују суверенитет, територијални интегритет, политичку независност и међународни субјективитет Босне и Херцеговине.²⁷⁹

Што се тиче конститутивности народа, аргументација заступника подносиоца захтева састојала се у томе да сва три народа морају имати конститутивност на територији читаве Босне и Херцеговине, уз чињеницу да је државност БиХ увек била заснована на једнакости вера, народа, култура и да се кроз

²⁷⁸ Одлука Уставног суда Босне и Херцеговине у предмету бр. 5/98, Службени гласник Босне и Херцеговине бр. 23/00.

²⁷⁹ Пара. 28–32.

целокупну историју БиХ етнички критеријуми никада нису користили као елеменат територијалног разграничења.²⁸⁰

Насупрот томе, заступник Народне скупштине Републике Српске истакао је да Устав Босне и Херцеговине није експлицитан по питању конститутивности сва три народа у оба ентитета. По његовом мишљењу када је један народ конститутиван у једном ентитету, он је аутоматски конститутиван на нивоу БиХ, јер ентитети и чине простор Босне и Херцеговине. Осврнуо се и на историјски аспект стварања државе, те је напоменуо да се успостава државних структура десила најпре између два конститутивна народа, Бошњака и Хрвата, који су закључили Вашингтонски споразум, да би се Република Српска накнадно укључила у процес обликовања државне структуре кроз њујоршке и женевске преговоре као равноправан учесник у одређивању темељних начела државне заједнице. Из тога доноси закључак да су Срби, Хрвати и Бошњаци конститутивни народи на нивоу Босне и Херцеговине, када се одлучује о питањима из надлежности на нивоу државе, али не када одлучују о питањима изворно везаним за ентитете. Тада су Срби носиоци конститутивности у Републици Српској, а Бошњаци и Хрвати у Федерацији Босне и Херцеговине.²⁸¹

У изношењу аргумената о дискриминативном карактеру члана 1 Устава Републике Српске заступник подносиоца захтева истакао је да поменута одредба разликује припаднике српског народа и остале, што доводи до привилегованог положаја српског народа за које Устав РС резервише нека посебна права, као што су право на самоопредељење, сарадњу са српским народом изван Републике Српске, привилегован положај Српске православне цркве и искључиву употребу српског језика, што има за последицу спречавање повратка прогнаних особа, поврат имовине и успоставу мултиетничког друштва. Такве тврдње негиране су од стране заступника Народне скупштине РС, који су изнели мишљење да нити једна одредба Устава Републике Српске спречава било ког грађанина несрпске националности да једнако ужива у свим својим правима, као и да врши јавну дужност у овом ентитету. Што се

²⁸⁰ Пара. 36.

²⁸¹ Пара. 39 – 40.

тиче повратака расељених лица истакнуто је да је то много сложенији проблем и да ефективан повратак, пре свега, зависи од социјалних и привредних услова, те се не може довести у везу са наводном дискриминацијом несрпског становништва.²⁸²

Након изнесених заступничких аргумената, Суд је најпре оценио да Устав БиХ јасно разликује конститутивне народе од националних мањина с намером афирмације демократске мултинационалне државе. Због свог мултинационалног карактера примењивост етничког принципа, односно суделовање и заступање у државним структурама формирано по етничком принципу није противно темељима демократске државе, територијални распоред по етничком принципу не може служити као инструмент етничке сегрегације, већ мора „угађати етничким скупинама путем очувања лингвистичког плурализма и мира у циљу доприноса интеграцији државе и друштва као таквих“ и мора бити у складу са уставним начелом „колективне једнакости конститутивних народа“.²⁸³

Суд је даље оспорио аргументе заступника Народне скупштине Републике Српске да механизми заступања у два дома Парламентарне скупштине БиХ, Председништву, Вијећу министара и Уставном суду одражавају територијалну одвојеност конститутивних народа према ентитетима, истакавши аргумент да не постоји „стриктан, једнообразан модел етничког заступања“ и да је очигледно да то није била намера уставотворца.²⁸⁴

Што се тиче Устава Федерације БиХ, суд је закључио да Бошњаци и Хрвати као конститутивни народи имају одређена „посебна права“ у односу на категорију „остали“ те је таква одредба дискриминаторског карактера.²⁸⁵

На основу свега изнетог суд је донео одлуку као што је наведено на почетку излагања.

²⁸² Пара. 47 – 49.

²⁸³ Пара. 56–60.

²⁸⁴ Пара. 64–67.

²⁸⁵ Пара. 107.

Анализирајући овако донету одлуку чини се да она нема јасно утемељење у одредбама Дејтонског споразума, да пати од одређене конфузности и неконзистентности. Наиме, Суд најпре полази од премисе да су прерогативе ентитета нешто што је додељено од стране централне власти. Таква теза једноставно нема покриће у одредбама Споразума. Већ у Преамбули Општег оквирног споразума стоји да је Савезна Република Југославија овлашћена да у име Републике Српске потпише делове мировног плана који се на њу односе. Такође се Република Српска и Федерација БиХ (уз Босну и Херцеговину) помињу као сагласне странке у Анексу 1-а (Споразум о војним аспектима мировног решења), Анексу 1-б (Споразум о регионалној сарадњи), Анексу 2 (Споразум о међуентитетској линији разграничења и спорним питањима), Анексу 3 (Споразум о изборима), Анексу 5 (Споразум о арбитражи), Анексу 6 (Споразум о људским правима), Анексу 7 (Споразум о избеглицама и расељеним лицима), Анексу 8 (Споразум о комисији за очување националних споменика), Анексу 9 (Споразум о оснивању јавних предузећа у Босни и Херцеговини), Анексу 10 (Споразум о цивилној имплементацији) и Анексу 11 (Споразум о међународним полицијским снагама). Имајући у виду и члан 5 а) где стоји да ће Босна и Херцеговина преузети надлежност само за она питања око којих се ентитети сложе, јасно је да теза по којој је Босна и Херцеговина пренела надлежности на ентитете није у складу са текстом, а и духом Дејтона.

Суд помиње и „афирмацију мултиетничке државе“ као разлог конститутивности, на тај начин одаљивши се од босанскохерцеговачке реалности, јер конститутивни статус три етничке групе није успостављен у циљу те афирмације, већ као основно средство заштите сва три народа од доношења одлука без њихове сагласности. Ако је већ инсистирао на високим стандардима заштите људских права и ако је и сам истакао да положај конститутивног народа носи одређена додатна права у односу на категорију „осталих“, зашто Суд није донео одлуку којом би из устава ентитета избацио све одредбе које фаворизују било коју етничку групу у односу на другу. Овако је Суд, номинално се залажући за свеобухватну заштиту

људских права, „заштитио“ само део становништва, тј. Србе у Федерацији БиХ и Бошњаке и Хрвате у Републици Српској.

Поступивши на овакав начин Уставни суд Босне и Херцеговине прекорачио је овлашћења судске власти и ушао у простор политичког одлучивања. Као додатна потврда ове тврдње стоји и чињеница да су судије из реда српског и хрватског народа биле против овакве одлуке, а да су већину чинили гласови тројице страних и двојице бошњачких судија. Одлука којом се изједначава статус свих конститутивних народа, па и свих осталих становника Босне и Херцеговине који се не изјашњавају као Бошњак, Србин или Хрват, није спорна сама по себи. Може се рећи да је то квалитативни помак у смислу схватања и конзумације људских права, али начин на који је одлука донета није задовољавајући. Пуна имплементација такве одлуке не подразумева само измену законских прописа већ и активно деловање на широкој друштвеној основи да би се добио жељени резултат, што није могуће без политичке сагласности које је овде изостала.

Пилиповић и Савић истичу још неколико одлука Уставног суда са далекосежним последицама по уставноправни систем Босне и Херцеговине. Једна од њих је везана за Закон о државној граничној служби Босне и Херцеговине, донет од стране Високог представника 13.01.2000. године. Поводом тог закона једанаест чланова Представничког дома Парламентарне скупштине покренули су поступак за оцену уставности, истичући да Високи представник нема овлашћења за доношење закона. Одлучујући о овом захтеву Уставни суд заузео је становиште да није овлашћен да оцењује могућност Високог представника да доноси законе, односно није овлашћен да испитује формалноправни аспект доношења закона у овом случају, али је овлашћен да испитује материјалноправни аспект, односно компатибилност садржаја закона са Уставом Босне и Херцеговине. У том контексту је Уставни суд одлучио да је закон у складу са Уставом Босне и Херцеговине.²⁸⁶

²⁸⁶ Детаљније о овом предмету види: С. Савић, *Дејтонска Босна и Херцеговина*, стр. 58–59, М. Пилиповић, *Устав Босне и Херцеговине – нормативно и стварно*, стр. 148–149. У једном и другом тексту начињена је очигледна омашка те стоји да је Високи представник донео закон 13.01.2002. године, уместо 13.01.2000. године.

Слично је суд поступио након што је Високи представник донео одлуку о изменама и допунама Закона о путним исправама. Том изменом је редефинисан изглед путне исправе и из ње је уклоњен податак о ентитетском држављанству, што је ову уставну категорију учинило ирелевантном, јер је од тада закон познавао само држављанство БиХ. По покренутом поступку за оцену уставности Уставни суд је стао уз становиште да је закон донет од стране Високог представника „природе домаћег закона“ због чега се сматра законом БиХ, а са материјалноправног аспекта не постоји несагласност са Уставом Босне и Херцеговине.²⁸⁷

У другом предмету где је поступак за оцену уставности покренуо Анте Јелавић, члан Предсједништва испред хрватског народа, и где је од суда тражено да се одреди прама одредбама 606 и 1212 Правила и прописа Савета за имплементацију мира, односно о усклађености тих одредби са Уставом БиХ, Уставни суд заузео је мишљење да су Правила ПИК-а (Peace implementation council) донесена по специфичном овлашћењу датом овом телу и да разматрање одредаба тих правила није у његовој надлежности. У овом случају се, дакле, за разлику од претходно поменутих предмета, суд огласио и материјално (а не само формално) ненадлежним.²⁸⁸

Још једна важна одлука Уставног суда везана је за Закон о суду Босне и Херцеговине. Тај закон Високи представник донео је 12.11.2000. године и њим је успостављен нови судски орган на нивоу БиХ. Поступајући по захтеву за оцену уставности, у коме је истакнуто да се овим законом грубо крше одредбе Устава Босне и Херцеговине, те да је судска надлежност искључива прерогатива ентитета, Уставни суд није имао примедбе нити у формалном нити у материјалном смислу, те је већином гласова донео одлуку да је овај закон у складу са уставом БиХ. Против одлуке су биле судије из редова српског и хрватског народа, а за одлуку судије из бошњачког народа и тројица међународних арбитра.²⁸⁹

²⁸⁷ Детаљније: С. Савић, стр. 59–60.

²⁸⁸ Детаљније: М. Пилиповић, стр. 152.

²⁸⁹ Детаљније: С. Савић, стр. 60–61.

Битно је поменути и одлуку Уставног суда у предмету У 3/13, којом се суд изјашњава о питању уставности члана 3 б) Закона о празницима Републике Српске, тј. о праву Републике Српске да прославља 9. јануар као Дан Републике.²⁹⁰

Уставном суду је члан Предсједништва Босне и Херцеговине, Бакир Изетбеговић, упутио захтев за оцену уставности поменутог члана Закона о празницима Републике Српске. У захтеву је истакао да Дан Републике који се прославља 9. јануара није у сагласности са чланом 14 Европске конвенције о људским правима и основним слободама, чланом 1 Протокола 12 уз Европску конвенцију и чланом II/4 Устава Босне и Херцеговине у вези са чланом 1.1 и чланом 2 а) и ц) Међународне конвенције о укидању свих облика расне дискриминације. Даље је истакао да је одлука коју је донела Скупштина српског народа у Босни и Херцеговини и којом је успостављен овај празник донета без учешће хрватског и бошњачког народа, да су том одлуком поменути конститутивни народи другачије третирани у односу на Србе и да су тиме доведени у дискриминишући положај. Подносилац је поред тога оспорио и формалноправни аспект овог празника позивајући се на одлуку Уставног суда Босне и Херцеговине из 1992. године којом је утврђено да је Скупштина српског народа у БиХ нелегалан и нелегитиман орган. Уз то, нагласио је да остали народи Босне и Херцеговине не могу да славе дан „када су успостављени органи који су починили геноцид у Сребреници, али и друге ратне злочине на територији Босне и Херцеговине с циљем уништења несрпског становништва“. Подносилац захтева је надаље указао да се на исти дај датум прославља и слава Републике Српске – Свети архиђакон Стефан, да интегрални део прославе дана РС чине и црквене свечаности, што додатно појачава тврдњу да је овај празник искључиво везан за српски народ.²⁹¹

У одговору на захтев Народна скупштина Републике Српске негирала је повреде наведених чланова међународних аката из области људских права, као и повреду устава БиХ и нагласила да није сасвим јасно које је то конкретно право (или

²⁹⁰ Одлука Уставног суда БиХ, бр. У 3/13, Службени гласник БиХ, бр. 100/15.

²⁹¹ Ibid., Пар. 11–22.

права) прекршено празновањем дана РС. Истакнуто је да овако формулисан захтев представља повреду права на обраћање Уставном суду јер је, противно основним постулатима кривичног права, органима Републике Српске приписана одговорност за геноцид и ратне злочине. Народна скупштина негирала је верски карактер овог празника истичући да је Дан Републике дефинисан искључиво као световни празник.²⁹²

Решавајући по овако конципираном захтеву Уставни суд донео је одлуку да је члан 3 б) Закона о празницима Републике Српске, односно одредба којом је одређен 9. јануар као Дан Републике, у супротности са наведеним међународноправним актима и уставом БиХ, да тај датум представља део историјског наслеђа само једног народа и да су тиме остали босанскохерцеговачки народи дискриминисани.²⁹³

Имајући у виду неколико наведених одлука Уставног суда Босне и Херцеговине, може се недвосмислено закључити да су активности ове институције снажно утицале на правну природу Босне и Херцеговине. Активности суда у смислу кључних одлука којима је остварен утицај на правно уређење државе могу се поделити у две категорије. У првој категорији подржане су и оснажене одлуке Високог представника, те им је афирмативним приступом Уставног суда дат значајан легитимитет. У другој категорији налазе се одлуке које нису директно везане за активности Високог представника, већ представљају део самосталне агенде овог тела. Карактеристично за обе категорије одлука је да су биле обојене политичким критеријумима и да су ишле у правцу јачања централне власти и слабљењу ентитетских прерогатива.

Као доказ у прилог овој тврдњи и цитат из одлуке Уставног суда, а везано за Закон о суду БиХ где каже: „...иако није задатак Уставног суда Босне и Херцеговине да изражава мишљење о томе да ли неки закон треба да буде донесен, Суд ипак запажа да се, успостављањем суда Босне и Херцеговине, може очекивати већи

²⁹² Ibid., пар. 23–32.

²⁹³ Ibid., пар. 95–98.

допринос јачању владавине права што је један од основних принципа за функционисање демократске државе²⁹⁴.

Још једна специфичност Уставног суда у правном систему Босне и Херцеговине је и то што је то једина од успостављених дејтонских институција у којој нема института заштите виталног интереса. Истина је да постоји равноправна заступљеност судија по конститутивним народима, али се и у пракси показало да одлуке могу бити донете и уз противљење судија из два конститутивна народа. Тако велика овлашћења Уставног суда носе са собом и велики ризик јер доношење одлука којима се мењају дејтонски аранжмани, и то противно вољи неког од народа, могу довести до тога да суд изгуби ауторитет, те да неки од конститутивних народа престане да поштује његове одлуке. Испоставило се да такав сценарио није само теоретска могућност, већ сасвим реална опасност. Наиме, Народна скупштина Републике Српске је реагујући на одлуку Уставног суда којом се Дан Републике проглашава неуставним донела одлуку о расписивању референдума у Републици Српској по овом питању.²⁹⁵ Поводом ове одлуке Уставни суд донео је привремену меру којом забрањује одржавање референдума, међутим, таква одлука није испоштована те је на територији Републике Српске 25.09.2016. године организовано изјашњавање грађана поводом питања „Да ли подржавате да се 9. јануар обиљежава и слави као Дан Републике?“ Како је већина грађана Републике Српске позитивно одговорила на постављено питање, Народна скупштина РС донела је Закон о дану Републике Српске којим је потврђен 9. јануар као дан РС и чиме се поступило супротно одлуци Уставног суда БиХ.²⁹⁶

Дакле, Уставни суд Босне и Херцеговине је по Дејтонском споразуму изузетно важна институција у правном систему државе. Међутим, чини се да је Суд преузео нека овлашћења која му нису додељена Општим оквирним споразумом за мир, да је постао креатор, а не коначни тумач права. Не би ни то било спорно да се та креација

²⁹⁴ Цитат преузет из: С. Савић, Дејтонска Босне и Херцеговина, стр. 61.

²⁹⁵ Одлука о референдуму објављена у службеном гласнику Републике Српске бр. 68/16 од 12.08.2016. године.

²⁹⁶ Закон објављен у Службеном гласнику РС бр. 113/16.

обавља консензусом сва три конститутивна народа, већ је у току процес прегласавања који је, показало се то кроз историју Босне и Херцеговине, тешко одржив.

5.1.3 Брчко дистрикт – арбитража

Дејтонским мировним споразумом није коначно решен статус подручја Брчког. Чланом 5 Анекса 2 констатовано је да је подручје Брчког спорно питање (у статусу спора) и да ће се о том питању одлучивати у арбитражном поступку. Договорено је да најкасније шест месеци након ступања на снагу Споразума Федерација и Република Српска именују по једног арбитра и да њих двојица споразумом одаберу трећег. У случају да до споразума није могуће доћи, трећег арбитра би именовао председник Међународног суда правде. Тај арбитар би истовремено био и председавајући арбитражне комисије. Предвиђен је и максимални рок за доношење одлуке – годину дана од дана ступања на снагу Дејтонског мировног споразума.

Како странке нису успеле да постигну договор о трећем арбитру, он је и постављен од стране председника Међународног суда правде и усаглашен је нови, дужи рок за доношење одлуке – 15. фебруар 1997. године. Прелиминарна арбитражна одлука донета је 14. фебруара 1997. године од стране председавајућег, док су друга два члана одбила да потпишу тако донесену одлуку. У њој је истакнуто да није једноставно утврдити детаљан предмет спора, јер странке имају дијаметрално супротна становишта у погледу решења статуса области Брчког. Арбитражни трибунал закључио је да поседује надлежност да реши спор који су пред њега изнеле стране и да би резултат могао бити додела ове области једном од ентитета или креирање неке врсте компромиса између супротстављених концепција. Трибунал је овом приликом донео одлуку о успостављању прелазног међународног надзора чији би задатак био имплементација споразума на територији Брчког и тај задатак поверио Супервизору за Брчко. По тој одлуци Супервизора би именовао Високи представник

и имао би овлашћења да врши надзор над имплементацијом Дејтонског мировног споразума и улогу јачања локалних демократских институција. У вршењу поверених дужности овлашћен је доносити обавезујуће прописе и наредбе, и у случају сукоба правних аката ти прописи и наредбе имају већу правну снагу у односу на све друге акте на подручју Брчког.²⁹⁷

Дана 15. марта 1998. године Арбитражни трибунал донео је Допунску одлуку којом је продужен међународни надзор у Брчком (по претходној успостављен је на период од годину дана). Истом одлуком повећана су овлашћења Супервизора и постала су еквивалентна бонским овлашћењима Високог представника, с тим да су била ограничена на подручје области Брчко.²⁹⁸

Коначну одлуку за Брчко Трибунал је донео 5. марта 1999. године.²⁹⁹ У излагању предмета спора Трибунал је истакао да се сусрео са три могућности при решавању статуса области Брчко. Прва могућност представља додељивање ове области Федерацији, која тврди да полаже право на основу више аргумената и разлога. Један је историјски, јер је општина Брчко пре рата углавном била насељена Бошњацима и Хрватима. Други је стратешки, јер општина Брчко представља витални северни прелаз из централне Босне ка Европи, а трећи морални, јер би било бескрупулозно доделити град Србима који су га претходно етнички очистили од Бошњака и Хрвата.³⁰⁰

Као другу могућност Трибунал је изнео верзију у којој се општина Брчко додељује Републици Српској. У прилог таквој одлуци Република Српска истакла је стратешке и аргументе дејтонске територијалне формуле поделе Босне и Херцеговине. У стратешком смислу општина Брчко представља витални коридор за Републику Српску, односно виталну стратешку везу између два дела овог ентитета. Други аргумент састојао се у томе да би свако друго решење нарушило основни

²⁹⁷ Детаљније о одлуци Арбитраже од 14.02.1997. године: М. Пилиповић, стр. 114–116.

²⁹⁸ Ibid., стр. 116.

²⁹⁹ Комплетан текст одлуке Трибунала за општину Брчко види на: http://www.bdcentral.net/images/stories/Vazni_akti/Konacna_arbitrazna_odluka/Konacna_arbitrazna_odluka.pdf закључно са 30.09.2016. године.

³⁰⁰ Пар. 3.

територијални принцип по коме Федерацији БиХ припада 51%, а Републици Српској 49% територије Босне и Херцеговине.³⁰¹

Као треће решење које је фигурирало пре доношења одлуке је могућност да се општина Брчко издвоји из надлежности оба ентитета, да се стави под управу независне Владе дистрикта и да буде под ексклузивним суверенитетом Босне и Херцеговине.³⁰²

Трибунал се напослетку одлучио за трећу опцију. Тако у параграфу 9 одлуке стоји да ће се сматрати да су „ентитети делегирали сва своја овлашћења у предратној општини Брчко новој установи, мултиетничкој демократској влади познатој као Брчко Дистрикт Босне и Херцеговине под ексклузивним суверенитетом Босне и Херцеговине. Правни ефекат састојаће се у трајном престанку овлашћења оба ентитета на територији општине и њеном поновном успостављању у облику јединствене административне јединице“.³⁰³

Даље, у Одлуци се каже да ће целокупна територија предратне општине Брчко постати заједничка својина (*condominium*) која истовремено припада и једном и другом ентитету, али ентитети неће имати никаква овлашћења унутар граница Дистрикта.³⁰⁴

Трибунал је наложио да се ова одлука спроведе без одлагања, те је као потенцијалну казну за непридржавање датих налога ставио и могућност да се Дистрикт додели једном од ентитета.³⁰⁵

Наводећи разлоге за овакву одлуку Трибунал је истакао да у претходном периоду, и поред одређених помака у слободи кретања и успостављању мултиетничких институција, није испуњен један од основних циљева Дејтонског споразума – повратак избеглица и расељених лица у своје предратне домове. Констатовано је да је локално руководство у великој мери онемогућавало „развој

³⁰¹ Ibid.

³⁰² Ibid.

³⁰³ Пар. 9.

³⁰⁴ Пар. 11.

³⁰⁵ Пар. 13.

демократске администрације у Брчком“, да је политичким активностима локалног руководства отежан повратак Бошњака и Хрвата док су Срби бивали обесхрабрани у одласку из Брчког.³⁰⁶

Даље, у Одлуци је изложен и концепт организације власти у Брчком. Основни концепт састоји се у томе да се створи јединствена, мултиетничка влада, која ће преузети све дотадашње ентитетске и општинске надлежности. Главни органи овако устројене власти били би:

- а) Скупштина Дистрикта – законодавни орган чији се чланови бирају непосредно, путем демократских избора;
- б) Извршни одбор – главни извршни орган изабран од стране Скупштине;
- в) два судска органа – првостепени и другостепени суд;
- г) уједињена полиција под јединственом командом и потпуно независна од ентитетских полицијских структура.³⁰⁷

Поред наведених органа важну улогу у правном систему Брчко Дистрикта игра и Супервизор који има пресудну улогу у имплементацији Одлуке и доношењу Статута Брчко Дистрикта. Њему је, између осталог, поверен задатак да формира комисију која ће израдити Статут, да обезбеди прекид комуникације између ентитетских полиција и полиције Брчко Дистрикта, да одреди датум до када све војне снаге морају бити дислоциране са простора Дистрикта и да обавља неопходну комуникацију са ентитетским структурама у циљу извршења арбитражне одлуке.³⁰⁸ Поред ових „придодатих овлашћења“ битно је поменути да је Супервизор за Брчко задржао претходне овласти, еквивалентне онима које поседује Високи представник за Босну и Херцеговину.

³⁰⁶ Пар. 14–31.

³⁰⁷ Пар. 36.

³⁰⁸ Пар. 38–43.

У одељку под насловом „Заштита свих релевантиних интереса“ стоји да је Трибунал размотрио аргументе оба ентитета, те да сматра да је оваквом одлуком у највећој мери заштитио све релевантне интересе. Што се тиче Републике Српске, по наводима одлуке није нарушен принцип по коме РС припада 49% територије, јер је Брчко Дистрикт у статусу кондоминијума, односно формалноправно није изузет из територије овог ентитета. С друге стране, формирање Дистрикта ни у којој мери не ограничава кретање становништва источно и западно кроз ову област тако да коридор остаје отворен за „легитимне потребе“ чиме је очуван „територијални континуитет“. Што се тиче аргумената Федерације, успостављањем мултиетничке заједнице и омогућавањем несметаног саобраћаја према Хрватској и даље ка Европи, по мишљењу Трибунала, остварен је и историјски и економски интерес овог ентитета.³⁰⁹

У образложењу законитости одлуке наглашено је да је одлука о успостављању Брчко Дистрикта у складу са чланом 1 ст. 3 Устава у којем стоји да се БиХ састоји од два ентитета, јер територија Дистрикта припада и једном и другом ентитету, и у том смислу се није променила територијална подела државе. Као правни основ за провођење институционалних промена наведен је члан 3 ст. 5 (а) Устава који даје право да БиХ преузме надлежност над питањима која су неопходна да би се очувао „суверенитет, територијални интегритет, политичка независност и међународни субјективитет Босне и Херцеговине“.³¹⁰

У одељку „Казне за непридржавање одлуке“ поново је наглашено да је неопходно да ентитети без одлагања спроведу ову коначну и обавезујућу одлуку и да ће у случају значајног непридржавања обавеза уследити казна у виду допунског правног решења, тј. Трибунал ће задржати право да по потреби модификује Коначну одлуку на тај начин што ће Брчко Дистрикт прабацити из оног ентитета који се не придржава одлуке и прабацити у искључиву надлежност једног ентитета.³¹¹

³⁰⁹ Пар. 50–56.

³¹⁰ Пар. 58–60.

³¹¹ Пар. 65–68.

На крају треба поменути и то да је одлуку потписао председавајући Трибунала Роберт Б. Овенс, а чланови изабрани од стране Републике Српске и Федерације Босне и Херцеговине, Витомир Поповић и Ђазим Садиковић нису потписали Коначну одлуку.

На основу ове одлуке донесен је и Статут Брчко Дистрикта који поближе одређује поделу власти, међусобни однос између органа власти и релевантне процедуре при одлучивању.³¹²

У делу Опште одредбе стоји да је Брчко Дистрикт Босне и Херцеговине јединствена административна целина локалне самоуправе под суверенитетом Босне и Херцеговине и да су Устав, важећи закони и одлуке институција Босне и Херцеговине директно примењиви на целој територији Дистрикта, и да одлуке и закони свих власти у Дистрикту морају бити у складу са важећим законима и одлукама институција БиХ. Поред тога стоји да су све институције у обавези да се придржавају међуентитетске линије разграничења и свих налога Супервизора за Брчко.³¹³

По Статуту власт у Дистрикту подељена је на законодавну, коју врши Скупштина Дистрикта, извршну, коју обавља Влада Дистрикта, и судску, коју врше судови Дистрикта.

Скупштина дистрикта састоји се од 31 члана, од којих два члана представљају националне мањине. Скупштина има председника и потпредседника. За избор председника потребна је тропетинска већина свих заступника. Ако у првом кругу нити један од кандидата не добије потребну већину, у другом кругу довољна је проста већина од укупног броја изабраних посланика. Ако ни тада није могуће изабрати председника приступа се трећем кругу, где је изабран онај кандидат са

³¹² Текст актуелног Статута објављен у Службеном гласнику Брчко Дистрикта БиХ бр. 39/09 доступан на: http://www.bdcentral.net/images/stories/Vazni_akti/Statut/Hr/statut_brcko_distrikta_bih-precisceni_tekst-2-10-hr.pdf закључно са 30.09.2016. године.

³¹³ Члан 1. ст. (1), (4) и (6).

највећим бројем гласова. У сва три случаја другопласирани кандидат се бира на место потпредседника.³¹⁴

Кворум за доношење одлука чини надполовична већина чланова скупштине, а редовне одлуке се доносе простом већином присутних. Постоји и квалификована, тропетинска већина за одлучивање у таксативно наведеним случајевима. Између осталог у случају усвајања пословника о раду, доношења закона, усвајања буџета, избора и разрешења лица која бира Скупштина, разрешења са дужности градоначелника... За измену статута неопходна је трочетвртинска већина.³¹⁵

У циљу спречавања прегласавања код доношења најбитнијих одлука (усвајање и измена статута, Пословника о раду Скупштине, усвајање и измена закона и одлука или амандмана на одлуке и законе који су предложили заступници, а у вези са питањима која би иначе била предмет афирмативног гласања у Влади, усвајање и измена закона којима се уређује рад Владе Дистрикта у делу који се односи на питање афирмативних гласова, одлуке о постављењу и разрешењу, одлуке и законе везане за националне празнике и споменике) успостављен је принцип афирмативних гласова на тај начин што је за доношење одлуке у наведеним случајевима потребно да се за њу позитивно изјасни минимум једна трећина присутних заступника сваког од конститутивних народа.³¹⁶

По статуту извршну власт у Дистрикту врше градоначелник, доградоначелник, главни координатор Владе и шефови одељења. Градоначелника бира Скупштина и он остаје на дужности до краја мандата скупштине која га је изабрала или док га Скупштина не смени. Доградоначелника, главног координатора Владе и шефове одељења бира градоначелник, а Скупштина може ставити вето на његов избор и за то јој је потребна тропетинска већина укупног броја заступника. Влада Дистрикта у оквиру своје надлежности одлучује већином гласова, осим у таксативно наведеним случајевима (доношење годишњег буџета и његове измене,

³¹⁴ Чл. 29.

³¹⁵ Чл. 32 и 33.

³¹⁶ Чл. 33а.

доношење и измене просторно планске документације и нацрти закона и измена закона из области образовања, религије, језика и културе) где је потребна квалификована већина. И овде се примењује принцип афирмативних гласова на исти начин као и код гласања у Скупштини.³¹⁷

Судску власт врше Основни и Апелациони суд који су независни у вршењу својих дужности и имају општу надлежност.³¹⁸

Арбитражном одлуком за област Брчко је, дакле, успостављен правни оквир, а статутом је тај правни оквир попуњен, односно поближе је одређено оно што је дефинисано Коначном одлуком. На овај начин успостављена је правна ситуација другачија од оне установљене Дејтонским споразумом. Анализирајући одредбе Арбитражне одлуке и Статута може се недвосмислено закључити да је измењена правна природа ове области, али није једноставно утврдити у коју категорију укључити Брчко Дистрикт. Иако у Статуту стоји дефиниција да је у питању „јединствена административна јединица локалне самоуправе“ такво становиште је тешко бранити. Законодавна функција, постојање засебног судског и полицијског апарата није својствено локалним самоуправама. Благојевић правилно закључује када каже да би самосталним вршењем ових функција локалне заједнице изгубиле тај карактер и постале државе или државе чланице сложене државе.³¹⁹ Неки аутори иду још даље па дефинишу Брчко дистрикт као „трећу законодавну јединицу“³²⁰ „трећи ентитет“,³²¹ чак и као „државу у држави“.³²²

С друге стране стоје аргументи да Брчко дистрикт не може бити ништа друго до јединица локалне самоуправе јер његови становници немају држављанство

³¹⁷ Чл. 45–53.

³¹⁸ Чл. 66.

³¹⁹ М. Благојевић, *Правна природа и положај Брчко Дистрикта у Босни и Херцеговини*, Добој, 2002, стр. 182.

³²⁰ К. Medjad, *The Fate of the Yugoslav Model: A Case against Legal Conformity*, *American Journal of Comparative Law*, Vol. 52, Issue 1, 2004, стр. 306.

³²¹ V. Masenko-Mavi, *The Dayton Peace Agreement and Human Rights in Bosnia and Herzegovina*, *Acta Juridica Hungarica*, Vol. 42, Issue 1-2, 2001, стр. 58.

³²² D. K. Hirohata, *Warrior Diplomats AF JAGs Force Multipliers for the 21st Century*, *Reporter*, Vol. 27, Issue 3, 2000, стр. 11.

Дистрикта, Статут нема статус устава и да Дистрикт, као јединица, не партиципира у државној власти.³²³

У пракси уставног устројства сложених држава има случајева територијалних области које су директно подређене централним властима. Оне постоје у Мексику, Венецуели, Индији, Бразилу, али заједничка карактеристика тих подручја, поред тога што су под директном контролом федералних власти, је занемарљив степен аутономије, што се не може рећи за Брчко дистрикт.³²⁴

Одрађене паралеле могу се повући са главним градовима неких држава, где је подручје тих градова издвојено из састава федералне јединице у којој се физички налази. Такви примери су Вашингтон (САД), Мексико Сити (Мексико), Каракас (Венецуела), Буенос Ајрес (Аргентина), Бразилија (Бразил), итд. Ове територије могу имати врло велика овлашћења. Примера ради Федерални дистрикт у коме се налази главни град Бразилија има овлашћења у областима осигурања поштовања устава и закона, обезбеђење здравствене и јавне заштите, заштита околине и борба против загађења, итд., али је савезна власт задржала искључиву законодавну надлежност у областима грађанског, трговинског, кривичног, грађанског и кривично процесног права и радног права. Слично је и са Буенос Ајресом, где је централна власт задржала значајне компетенције.³²⁵

Занимљиво је и поређење са Вашингтоном Дистрикта Колумбије, који је створен цесијом дела територија две суседне државе – Мериленда и Вирџиније. Вашингтон Дистрикт преко Већа и Градоначелника врши законодавну власт и извршну власт, а има и споствену судску надлежност коју врши Виши суд. Вашингтон има број електора у поступку избора председника као и савезна држава са

³²³ Н. Куленовић, Скупштина Брчко Дистрикта БиХ: Парламент или Општинско вијеће, *Парламентаризам у Босни и Херцеговини*, Сарајевски отворени центар/Фондације Фридрих Еберт, Сарајево, 2012, стр. 203.

³²⁴ Детаљније: М. Благојевић, стр. 183.

³²⁵ *Ibid.*, стр. 183–184.

најмањим бројем становника – три, док у представничком дому има једног представника без права гласа у суштинским питањима.³²⁶

Наведени примери садрже одређене сличности с правним положајем Брчко Дистрикта, али су разлике јасно уочљиве. У првој групи примера, карактеристичних за замље латинске америке, дистрикти главног града имају значајно мања овлашћења у односу на она која поседује Дистрикт Брчко што је, између осталог, последица много јаче централне власти и развијеније законодавне активности на централном нивоу власти тих земаља. У Босни и Херцеговини ентитети имају значајне законодавне компетенције и релативно слабу централну власт. Пошто је Брчко Дистрикт издвојен из правног система и једног и другог ентитета морало се применити решење у којем су му дата широка законодавна, извршна и судска овлашћења како би се успостављени систем уопште могао одржати. По својој структури и компетенцијама (па и по самом називу) Брчко Дистрикт има највише сличности са вашингтонским. Не може се повући знак једнакости из минимално два разлога. Први је што Брчко није главни град Босне и Херцеговине. Други се састоји у томе што Конгрес може у сваком тренутку, без консултовања са локалном влашћу, укинути додељене овласти и сам наставити са вршењем функција које је делегирао. У случају Брчко Дистрикта ствари стоје другачије. Парламентарна скупштина и остали органи централне власти немају тако експлицитно овлашћење поводом статуса Брчко Дистрикта, јер није одлуком тих органа успостављен Дистрикт, што његов положај чини чвршћим и сигурнијим у односу на положај Вашингтон Дистрикта Колумбије.

На основу свега изнетог може се закључити да овако конципирана територијална област нема пандан у уставној структури других земаља и да је својеврстан *sui generis* случај. Став аутора је да је Брчко Дистрикт, по свом статусу и компетенцијама, много ближе статусу босанскохерцеговачких ентитета него статусу јединице локалне самоуправе.

Поред питања правне природе Брчко Дистрикта интересантно је и питање правне утемељености, односно законитости одлуке којом је створена ова политичко-

³²⁶ Н. Куленовић, стр. 206.

територијална област. Неспорна чињеница је да је ова област остала као отворено питање у Дејтонском мировном споразуму и да је начин решавања овог питања арбитражом у складу са оним што је договорено у оквиру мировних преговора. Материјални део, односно садржина одлуке изазива одређене контроверзе.

Тако Снежана Савић истиче да је доношењем овакве одлуке „угрожен Устав Босне и Херцеговине, односно измењен тип државног уређења Босне и Херцеговине, доведен у питање ентитетски субјективитет Републике Српске, те створен један нови, опет специфичан, субјективитет (ентитет?) у Босни и Херцеговини – Дистрикт Брчко“.³²⁷ И Нурко Пробић истиче да је образложење Трибунала поводом формирања кондоминијума, односно сувласништва над Брчко Дистриктом између Републике Српске и Федерације БиХ, једна правно неутемељена конструкција.³²⁸ Милијан Поповић закључује да се одлуком Трибунала прави „чудна правна конструкција“ и да је одлука председавајућег Арбитражног трибунала о образовању Брчко Дистрикта у супротности са чланом 1 тачка 3 Дејтонског устава где је Босна и Херцеговина дефинисана као држава која се састоји од два ентитета.³²⁹

Мирослав Барош указује на одређене мањкавости овако донешене арбитражне одлуке. У том смислу истиче и недостатак консесуалности којим је она оптерећена. Та консесуалност у арбитражном поступку је вишезначна. Најпре претпоставља вољу странака да дају сагласност на арбитражно одлучивање у конкретном случају. Након тога подразумева слободу странака да договором изаберу арбитра, затим право да одреде норме које ће се примењивати у поступку и напослетку да дефинишу проблем, односно питање о којем арбитража мора да одлучи. Аутор признаје да је у овом случају воља странака била значајно ограничена, али налази оправдање за овакво поступање у фактичком стању, односно у потпуној немогућности странака да

³²⁷ Цитат преузет из: М. Пилиповић, стр. 117.

³²⁸ *Ibid.*, стр. 117–118.

³²⁹ М. Поповић, Од конфедерализма ка регионализму, *Република Српска – десет година Дејтонског мировног споразума*, Академија науке и умјетности Републике Српске, Бања Лука 2005, стр. 194–195.

постигну сагласност око питања битних за започињање, одржавање и окончање арбитражног поступка.³³⁰

Анализирајући шири контекст Одлуке јасно је да је она више политичке него правне природе.³³¹ Наиме, тешко је бранити објашњење Трибунала да је Одлука у складу са Уставом, односно поделом БиХ на два ентитета. Успостављање кондоминијума и номинално називање Брчко Дистрикта јединицом локалне самоуправе представља пре једну врсту правне фикције него реалне правне ситуације. У покушају тражења законског основа Трибунал (односно председавајући) се позива на члан 3 (5) (а) Устава где, како истиче, стоји да БиХ има право да преузме надлежности над оним питањима која су неопходна да би се сачувао суверенитет, територијални интегритет, политичка независност и међународни субјективитет БиХ, при томе изостављајући део истог члана који каже да је то могуће само ако се о томе сагласе ентитети, што се у овом случају није десило. Према томе, Коначна одлука за Брчко Дистрикт, иако по мишљењу аутора политички избалансирана и компромисна, поседује озбиљне правне мањкавости и несагласности са Уставом Босне и Херцеговине.

5.2 Најважније одлуке међународних судских инстанци у постдејтонском периоду и њихов утицај на правну природу БиХ

³³⁰ M. Baros, The Arbitral Tribunal's Award for the Dispute over the Inter-Entity Boundary in the Brcko Area: A Devastating Blow to the Principle of Consensuality or an Ephemeral Adjudicative Episode, *Journal of Armed Conflict Law*, Vol. 3, Issue 2, 1998, стр. 238 – 239.

³³¹ Слично је резонување аутора Смит и Докинс када кажу да ни једна од страна није сматрала арбитражну одлуку чисто правним питањем, већ наставком политичких преговора започетих у Дејтону. В. L. Smit Duijzentkunst, S. L.R. Dawkins, Arbitrary Peace? Consent Management in International Arbitration, *EJIL*, 26 (1), 2015, стр. 151-152. У том смислу готово истоветан став Ричарда Холбрука како је питање Брчког политички проблем, а не питање правне природе погодно за арбитражу. Детаљније: P. Farrand, Lessons from BRCKO: Necessary Components for Future Internationally Supervised Territories, *Emory International Law Review*, Vol. 15, Issue 2, 2001, стр. 544.

У овом одељку биће обрађена два судска предмета, који имају врло снажан директан и индиректан утицај на правне, политичке и свеукупне друштвене односе у Босни и Херцеговини. Кроз њих се на најбољи начин огледају не само нелогичности и мањкавости правног система, већ и основне насагласности између водећих друштвених и политичких снага у Босни и Херцеговини. То су предмет Сејдић и Финци против Босне и Херцеговине пред Међународним судом за људска права у Стразбуру и случај Примена Конвенције о спречавању и кажњавању злочина геноцида (Босна и Херцеговина против Србије) пред Међународним судом правде.

5.2.1 Сејдић и Финци против Босне и Херцеговине³³²

Поступак пред Европским судом за људска права у овом предмету покренут је са две апликације (бр. 27996/06 и 34836/06) против Босне и Херцеговине. Дерво Сејдић и Јакуб Финци, као апликанти, жалили су се јер им је онемогућено да се кандидују на изборима за Дом народа и Предсједништво Босне и Херцеговине због њиховог ромског и јеврејског порекла. При томе су се позвали на чланове 3, 13 и 14 Конвенције за заштиту људских права и основних слобода, члан 3 Протокола бр. 1 и члан 1 Протокола бр. 12.

У утврђивању чињеница релевантних за предметни случај Суд констатује да је Устав Босне и Херцеговине анекс Општег оквирног споразума за мир у Босни и Херцеговини и да представља јединствен случај устава који никад није објављен на службеним језицима државе о којој је реч, већ је усаглашен и објављен на страном језику. По Уставу, Бошњаци, Срби и Хрвати описани су као конститутивни народи и

³³² Апликације бр. 27996/06 и 34836/06, *Сејдић и Финци против Босне и Херцеговине*, Пресуда Великог већа, Стразбур, 22.12.2009. године. Текст пресуде са издвојеним мишљењима доступан на [http://hudoc.echr.coe.int/eng#{"appno":\["27996/06"\],"itemid":\["001-96491"\]}](http://hudoc.echr.coe.int/eng#{) закључно са 11.10.2016. године.

на нивоу државе уведени су механизми поделе власти који онемогућавају усвајање одлука против воље представника било којег конститутивног народа.³³³

Што се тиче апликаната, Суд казује да су то личности које обављају значајне функције у јавном животу Босне и Херцеговине, да се изјашњавају као припадници ромске, односно јеврејске популације и да им је због таквог изјашњавања онемогућено да се кандидују на изборима за Дом народа и за Предсједништво БиХ, што је Јукубу Финцију и писмено потврђено дана 3. јануара 2007. године.³³⁴

У одређивању релевантног домаћег права и праксе суд истиче поменути Анекс 4 Дејтонског мировног споразума, тачније чланове 4 и 5 у којима се говори о саставу, начину избора, радним процедурама и надлежностима Парламентарне скупштине и Предсједништва Босне и Херцеговине.³³⁵

Такође, помиње одлуку Уставног суда АП 2678/06 од 29. септембра 2006. године у којој се Суд изјашњавао поводом жалбе апеланта у вези са немогућношћу да се као Бошњак из Републике Српске кандидује на изборима за Предсједништво. Суд је ову жалбу одбио у меритуму и истакао: „ Неспорно је да одредба члана 5 Устава Босне и Херцеговине, као и одредба члана 8 Изборног закона из 2001. године има рестриктиван карактер у смислу да ограничава право грађана у погледу могућности Бошњака и Хрвата из Републике Српске, односно Србина из Федерације Босне и Херцеговине, да се кандидују за избор за члана Предсједништва Босне и Херцеговине. Међутим, сврха тих одредаба је јачање позиција конститутивних народа тако да се на нивоу државе као целине осигура да се Предсједништво састоји од представника сва три конститутивна народа. С обзиром на актуелну ситуацију у Босни и Херцеговини, ограничење наметнуто Уставом и Изборним законом из 2001. године, које постоји у погледу права апеланта у смислу различитог поступања са кандидатуром апеланта у односу на кандидатуру других кандидата који су Срби и који се непосредно бирају са територије Републике Српске, у овом тренутку је

³³³ Тачке 6–7.

³³⁴ Тачке 8–9.

³³⁵ Тачке 10–12.

оправдано будући да постоји разумно оправдање за такво поступање. Дакле, са аспекта тренутног стања у БиХ и специфичности уставног уређења, а имајући у виду тренутна уставна и законска рјешења, оспореним одлукама Суда БиХ и ЦиК није дошло до повреде права апеланта из члана 1 Протокола број 12 уз Европску конвенцију и члана 25 Међународног пакта о грађанским и политичким правима, будући да оспорене одлуке нису арбитрарне, односно да су засноване на закону те, дакле, служе легитимном циљу, имају разумно оправдање, те на апеланте не стављају претеран терет будући да је ограничење права апеланта пропорционално циљу шире друштвене заједнице, у смислу очувања успостављеног мира, наставка дијалога и самим тим стварања услова за измене наведених одредаба Устава Босне и Херцеговине и Изборног закона из 2001³³⁶.

Поред тога Суд испитује релевантност Анекса 10 Дејтонског мировног споразума (улога и овлашћења Високог представника за Босну и Херцеговину) у одредаба Изборног закона из 2001. године.³³⁷

Што се тиче релевантног међународног права, Суд апострофира Међународну конвенцију о укидању свих облика расне дискриминације из 1965. године, која је ступила на снагу у односу на Босну и Херцеговину 16. јула 1993. године, неколико Мишљења Венецијанске комисије везаних за уставну ситуацију Босне и Херцеговине, Извештај ОСЦЕ-а поводом општих избора у Босни и Херцеговини из 2006. године и Споразум о стабилизацији и придруживању између Европске уније и Босне и Херцеговине.³³⁸

У одељку „Право“ Суд цитира чланове Конвенције за заштиту људских права и основних слобода и пратећих Протокола на које су се позвали апликанти.

Члан 14 Конвенције:

„Уживање права и слобода предвиђених овом конвенцијом осигурава се без дискриминације по било којој основи, као што су пол, раса, боја коже, језик,

³³⁶ Тачка 14.

³³⁷ Тачке 16 – 18.

³³⁸ Тачке 19 – 25.

вероисповест, политичко или друго мишљење, национално или социјално порекло, веза са неком националном мањином, имовинско стање, рођење или други статус.“

Члан 3 Протокола бр. 1 уз Конвенцију:

„Високе стране уговорнице се обавезују да у примереним временским размацима одржавају слободне изборе с тајним гласањем, под условима који осигуравају слободно изражавање мишљења народа при избору законодавних тела.“

Члан 1 Протокола бр. 12 уз Конвенцију:

„1. Уживање свих права одређених законом осигураће се без дискриминације по било којој основи као што је пол, раса, боја коже, језик, вера, политичко или друго мишљење, национално или социјално порекло, припадност националној мањини, имовина, рођење или други статус.

2. Никога не смеју дискриминисати јавна тела на било којој основи, како је наведено у ставу 1.“³³⁹

У меритуму Суд запажа да појединац мора да се изјасни као припадник одређеног конститутивног народа да би могао да се кандидује за Дом народа Босне и Херцеговине и да су апликанти који су се изјаснили као лица ромског и јеврејског порекла због тога онемогућени у кандидатури. Суд запажа да је овим правилом постигнут бар један циљ компатибилан са циљевима Конвенције а то је успостава мира. Када су поменуте одредбе доношене на терену је дошло до крхког примирја. Због природе сукоба, по мишљењу суда, морало се пристати на „конститутивне народе“ како би се осигурао мир и на основу тога се може објаснити одсуство представника осталих заједница у мировним преговорима. Суд даље констатује обавезе које је Босна и Херцеговина преузела ратификацијом Споразума о

³³⁹ Гачка 26.

стабилизацији и придруживању Европској унији у смислу прилагођавања изборног закона правилима Европске конвенције о људским правима.³⁴⁰

Следом наведеног Суд је закључио да „дуготрајна немогућност апликаната да се кандидују за Дом народа Босне и Херцеговине нема објективно и прихватљиво оправдање и стога крши члан 14 у вези са чланом 3 Протокола бр. 1“.³⁴¹

Што се тиче питања избора за Предсједништво Босне и Херцеговине суд је, слично као и код питања избора за Дом народа, стао на становиште да установљена пракса представља кршење члана 1 Протокола бр. 12.³⁴²

Суд је са четрнаест гласова за и три гласа против пресудио да постоји кршење члана 14 у вези са чланом 3 Протокола бр. 1 који се односи на немогућност апликаната да се кандидују на изборима за Дом народа Босне и Херцеговине, а са шеснаест гласова за и једним гласом против да постоји повреда члана 1 Протокола бр. 12 због немогућности апликаната да се кандидују на изборима за Предсједништво Босне и Херцеговине. Уз пресуду стоје и два издвојена мишљења. Прво је издвојено мишљење судије Мијовић, којем се придружио судија Хацијев (Hajiuev), а друго издвојено мишљење судије Бонело (Bonello).

У првом издвојеном мишљењу судија Мијовић истиче да је и поред одређених резерви везаних за образложење Великог већа сагласна са већином по питању дискриминативног карактера уставних одредби везаних за структуру Предсједништва Босне и Херцеговине. С друге стране, изражава озбиљно неслагање са већинском одлуком везаном за први део пресуде, односно правила о устројству и избору чланова Дома народа. У критици већинске одлуке тврди да је Велико веће погрешило у анализи историјске позадине и околности под којима је Устав донесен. У чињеничној позадини она наглашава да је подела позиција у државним органима између конститутивних народа представљала централни елемент мировног споразума и да би промене у структури специфичних политичких институција

³⁴⁰ Тачке 45–49.

³⁴¹ Тачка 50.

³⁴² Тачке 52–56.

заправо представљале промену постојеће равнотеже у вршењу власти, што би довело до подгрејавања озбиљних тензија.³⁴³

Судија Мијовић износи мишљење да Босна и Херцеговина ни четрнаест година после рата не функционише као независна и суверена држава, да је потребно учинити напоре ка побољшању тренутног стања и да је унапређење поверења међу народима један од приоритетних задатака у том правцу. Пошто тај процес захтева време и поступност промене у саставу Предсједништва могле би бити први корак, јер та институција прадставља државу у целини, док Дом народа игра веома важну улогу у механизму заштите виталних интереса.³⁴⁴

Поред тога, по њеном мишљењу, поставља се питање примењивости члана 3 Протокола бр. 1 јер за Дом народа не постоје нити директни нити индиректни избори, већ су то именована лица од стране ентитетских парламената тако да не постоји опште право за било кога да се кандидује за Дом народа, као што не постоје ни избори те врсте. Судија врши поређење са британским Домом лордова, где се један део места наслеђује, и немачким Бундесратом, где је услов за улазак у парламент претходно обављање јавне функције, и износи мишљење да би испитивање суда о постојању дискриминације у праву избора у овим случајевима било једнако непримерено као и у односу на Босну и Херцеговину.³⁴⁵

Други аргумент у неслагању са већинском одлуком тиче се правне природе самог Дома народа. По мишљењу судије то није класичан горњи дом који по природи има нешто другачија (најчешће сужена) овлашћења у односу на доњи дом. У случају Босне и Херцеговине оба дома равноправно деле законодавну надлежност, с тим што Дом народа има истакнуту заштитну функцију виталног интереса конститутивног народа. Уставне одредбе које се тичу надлежности илуструју јединствену структуру Парламентарне скупштине, која се не уклапа у категоризацију постојећих академских модела, што доводи до закључка да подносиоцима представки није забрањено да

³⁴³ Апликације бр. 27996/06 и 34836/06, *Сејдић и Финци против Босне и Херцеговине*, Издвојено мишљење судије Мијовић којем се придружио судија Хацијев, Стразбур, 22.12.2009. године.

³⁴⁴ Ibid.

³⁴⁵ Ibid.

учествују у законодавној активности на равноправној основи, јер за чланство у Представничком дому не постоје етнички критеријуми.³⁴⁶

Судија Бонело у свом издвојеном мишљењу сматра да је пресуда у овом случају „развела Босну и Херцеговину од реалности њене властите недавне прошлости“ јер је суд на себе преузео да поремети „крхку симетрију“ успостављену Дејтонским споразумом. Поставља и питање да ли суд има овлашћења која подразумевају развргавање једног међународног споразума чак и ако су такав споразум изградиле државе и међународна тела која нису Конвенције нити „оптуженици у овом случају“.³⁴⁷

У даљем образлагању споственог неслагања са већинском одлуком судија Бонело признаје важност права кандидовања на изборима, али поставља питање да ли треба дати приоритет том праву у односу на вредности као што су мир и помирење у држави. Констатује и судску недоследност јер је суд у више наврата био сагласан да људска права у случају објективних и разумних оправдања подлежу рестрикцијама и ограничењима, те као примере ограничавања изборних права са којима се суд сагласио наводи непознавање језика, боравак у затвору, непостојања услова „четири године сталног места боравака“, представљања претње за стабилност демократског друштва итд., док у случају Босне и Херцеговине није узео у обзир могућност дестабилизације националне равнотеже.³⁴⁸

Различити су ставови правне теорије према овој пресуди. Тако Мек Краден и О’Лири истичу да је Босна и Херцеговина земља консоцијативне демократије и да је такво уређење произашло као последица ратног сукоба. Исти аутори указују на потенцијални сукоб консоцијативног концепта и либералног гледишта на питање људских права, односно сукоб између загарантованих индивидуалних и колективних права. Што се тиче саме пресуде сматрају да је суд неоправдано узео себи за право мешање у врло деликатне и комплексне уставне аранжмане, да се оваквом одлуком

³⁴⁶ Ibid.

³⁴⁷ Апликације бр. 27996/06 и 34836/06, *Сејдић и Финци против Босне и Херцеговине*, Издвојено мишљење судије Бонело, Стразбур, 22.12.2009. године.

³⁴⁸ Ibid.

ставио на страну Бошњака и поступио противно интересима Срба и Хрвата у Босни и Херцеговини и таквим деловањем унео несигурност и неизвесност у будућим преговорима.³⁴⁹ Андраш Пап, истажујући питања правних и политичких тешкоћа у дефинисању права етничких мањинских заједница, истиче проблем изборног инжењеринга, односно злоупотребе мањинског положаја у изборном процесу.³⁵⁰

С друге стране, поједини аутори истичу позитивне аспекте оваквог поступања суда. Не улазећи превише у историјски контекст овог питања, наглашавају важну (и позитивну) улогу суда у конституционалном, културном и политичком обликовању Европе,³⁵¹ истичу да је неопходно да Босна и Херцеговина, уколико жели приступ Европској унији, усклади свој правни систем са њеним вредностима, правилима и нормама,³⁵² или да искористи шансу створену пресудом Сејдић/Финци да отклони систематске и суштинске недостатке у правном систему ентитета и саме државе.³⁵³

Како Европски суд за људска права није дао смернице, односно није прецизно дефинисао на који начин и у ком обиму је потребно прилагодити уставни и законски оквир да би се отклонила утврђена дискриминација, то је препуштено унутрашњем поретку Босне и Херцеговине.

Начин прилагођавања пресуди формирао је два правца у којем би требало да се одвијају реформе. Први, максималистички, подразумева значајну реформу која се не завршава на прилагођавању избора за Дом народа и Предсједништва Босне и Херцеговине, и у његовој основи лежи, како кажу заступници тог становишта, усмеравање фокуса на индивидуална права и слободе у циљу еманципације грађана

³⁴⁹ Детаљније: С. McCrudden, В. O'Leary, Courts and Consociations, or How Human Rights Courts May Destabilize Power-sharing Settlements, *EJIL*, Vol. 24, No. 2, 2013, стр. 481–499.

³⁵⁰ А. Pap, Is There a Legal Right to Free Choice of Ethno-Racial Identity: Legal and Political Difficulties in Defining Minority Communities and Membership Boundaries, *Columbia Human Rights Law Review*, Vol. 46, Issue 2, 2015, стр. 153-232.

³⁵¹ S. Meyer, The Constitutional Potential of the European Court of Human Rights, *NUJS Law Review*, Vol. 5, Issue 2, 2012, стр. 209.

³⁵² E. Vakelin, The Sejdic and Finci Case: More Than Just a Human Rights Issue?, *E – International Relations*, Oct 31, 2012. Чланак доступан на: <http://www.e-ir.info/2012/10/31/the-sejdic-and-finci-case-more-than-just-a-human-rights-issue-for-bosnia-and-herzegovina/> закључно са 12.10.2016. године.

³⁵³ Н. Куленовић, И. Хациалић–Бубало, М. Коралић, Пресуда Сејдић и Финци против Босне и Херцеговине: Конкретне последице – први преглед, *Свеске за јавно право*, вол. 1 бе. 1 – 2, 2010, стр. 33.

од етно-политичког оквира. Тиме би грађани имали боље схватање колективних права и пуније разумевање националних идентитета,³⁵⁴ и тиме би се удовољило захтеву да се држава организује по принципима „правне државе“.³⁵⁵

Једна група аутора, која заступа горе поменути став, сачинила је и листу прописа које би требало изменити како би се извршило усклађивање са пресудом и како би се испунили критеријуми за постојање „правне државе“. То су:

- Устав Босне и Херцеговине,
- Устав Федерације Босне и Херцеговине,
- Устав Републике Српске
- Устав Кантона Сарајево,
- Устав Херцеговачко-неретванског кантона,
- Устав Тузланског кантона,
- Устав Средњобосанског кантона,
- Устав Зеничко-добојског кантона,
- Устав Босанско-подрињског кантона Горажде
- Изборни закон БиХ,
- Закон о фискалном вијећу у Босни и Херцеговини,
- Закон о конкуренцији у БиХ,
- Закон о вијећу министара,
- Закон о управи у ФБиХ,
- Пословник Представничког дома Парламентарне скупштине БиХ,
- Пословник Дома народа РС БиХ,
- Пословник Представничког дома ПФБиХ,
- Пословник Дома народа ПФБиХ,
- Пословник Народне скупштине РС,
- Пословник Вијећа народа РС,

³⁵⁴ Види: А. Муџић, З. Сеизовић, Д. Абазовић, *The Role of Human and Minority Rights in the Process of Reconstruction and Reconciliation for State and Nation-Building: Bosnia and Herzegovina*, MIRICO: Human and Minority Rights in the Life Cycle of Ethnic Conflicts, 2008, стр. 20.

³⁵⁵ Н. Куленовић, И. Хациалић–Бубало, М. Коралић, стр. 32.

- Правила Уставног суда БиХ.³⁵⁶

С друге стране су аутори који доста опрезније прилазе овој проблематици указујући на реалност етничких подела, које су у великој мери брана пуној афирмацији индивидуалних грађанских права. Тако Петричушић истиче да провођење пресуде представља велики проблем, не зато што политичке елите затиру право „осталима“ на политичку партиципацију, него што њено провођење захтева суштинску измену устава и нарушавање крхке стабилности. О ставу да овом проблему треба прићи институционално и систематично и да треба „пречешљати“ правни систем у оквиру свеобухватне акције говори да звучи преоптимистично, ако не и неизводљиво.³⁵⁷ И Шаула изражава сумње у проводљивост судске одлуке критикујући занемаривање оцене стања у држави и изостанак уобичајеног разматрања легитимног циља и односа пропорционалности код доношења пресуде, те запажа да нема неопходног консензуса за мање, само оне нужне измене Устава БиХ.³⁵⁸

У пракси се показало да провођење пресуде заиста представља велики проблем за Босну и Херцеговину. Изнесено је неколико предлога у циљу трансформације Дома народа и Предсједништва Босне и Херцеговине.

Једна варијанта је избор чланова Предсједништва са подручја ентитета без ознаке њихове етничке припадности, с тим да је уз то потребно уградити механизме који ће онемогућити избор два представника исте националне припадности са територије Федерације БиХ.³⁵⁹ По другом предлогу Предсједништво би било реформисано на тај начин да чланове Предсједништва бира Парламентарна скупштина Босне и Херцеговине, а да се истовремено смање овласти Предсједништва

³⁵⁶ Навођење прописа је понајвише илустративне природе. За тачне одредбе сваког од прописа чије се измене предлажу види: Н. Куленовић, И. Хаџалић–Бубало, М. Корајлић, стр. 4.

³⁵⁷ А. Петричушић, Како осигурати опстанак „осталих“: Докидање институционалне дискриминације националних мањина у Босни и Херцеговини, *Перспективе антидискриминацијског права*, Правни факултет, Загреб, 2014, стр. 233–234.

³⁵⁸ В. Шаула, Прилог расправи у пресуди Европског суда за људска права у предмету „Сејдић – Финци против Босне и Херцеговине“, *Округли сто на тему: Пресуда Европског суда за људска права у предмету Сејдић – Финци, Могућности, правци и начини извршења*, Академија наука и умјетности Републике Српске, Бања Лука, 2010, стр. 33–35.

³⁵⁹ *Ibid.*, стр. 35, 38.

у корист Министарског савета. Трећи предлог би подразумевао укидање трочланог председништва, увођење инокосног органа којег би грађани бирали непосредно на изборима.³⁶⁰

И за Дом народа је предложено неколико варијанти. Од опције да се ово тело прошири пропорционално учешћу „осталих“ у становништву Босне и Херцеговине,³⁶¹ да се Дом народа формира тако што би имао двадесет чланова где би петнаест делегата било бирано по формули две трећине из Федерације БиХ (по пет Хрвата и Бошњака), једна трећина из Републике Српске (пет Срба), три делегата српског, хрватског и бошњачког, где би српског бирали српски делегати из Дома народа Федерације, а хрватског и бошњачког Бошњаци и Хрвати из Народне скупштине РС. Два делегата из редова осталих, по овој формули, бирали би Дом народа ФБиХ и Народна скупштина РС, по једног.³⁶² Или да се не мења ништа у структури и начину избора овог тела, већ просто да се промене називи у клуб делегата из редова српског народа и осталих, клуб делегата из редова хрватског народа и осталих и клуб делегата из редова бошњачког народа и осталих.³⁶³ Предлог који подразумева значајније промене уставне структуре БиХ обухвата потпуно укидање Дома народа и преношење механизма заштите виталног националног интереса на Представнички дом.³⁶⁴

Сви ови предлози имају одређене предности и недостатке, али заједничко за све њих је да нити један није усвојен до дана данашњег.³⁶⁵

На крају се може изнети и неколико закључака о пресуди Европског суда за људска права у предмету Сејдић – Финци против Босне и Херцеговине. Оно што нико не спори, око чега постоји готово апсолутна сагласност је да структуралне мањкавости у правном систему Босне и Херцеговине онемогућавају конзумацију

³⁶⁰ Н. Куленовић, И. Хациалић–Бубало, М. Корајлић, стр. 29–31.

³⁶¹ Кузмановић Р., Савић, С., и други, *Пресуда Европског суда за људска права у предмету Сејдић – Финци, Могућности, правци и начини извршења*, Академија наука и умјетности Републике Српске, Бања Лука, 2010, стр. 35.

³⁶² Ibid., стр. 38–39.

³⁶³ Ibid., стр. 50.

³⁶⁴ Н. Куленовић, И. Хациалић–Бубало, М. Корајлић, стр. 24.

³⁶⁵ Писано 14.10.2016. године.

појединих људских права мањинским етничким (националним) групама. Оно око чега се ломе копља је оправданост, односно неоправданост постојања тих ограничења. Пракса је, ипак, показала да су они који су указивали на комплексност односа конститутивних народа, на крхкост баланса који је постигнут Дејтонским мировним споразумом, ипак ближе реалности. Не само да политички представници три конститутивна народа Босне и Херцеговине нису усагласили ширу уставну реформу, већ нису могли да нађу заједнички језик у прилагођавању два уставна органа наводима из Пресуде. До тога је дошло не зато што је то превише компликовано питање само по себи, већ што још увек постоји велика доза неповерења између представника конститутивних народа и што свака, па и минимална, промена успостављеног система изазива страх од потенцијалне злоупотребе „нових правила игре“ на штету неког од поменутих актера.

5.2.2 Пресуда Међународног суда правде у предмету Босна и Херцеговина против Србије и Црне Горе³⁶⁶

Пресуда по тужби Босне и Херцеговине против Србије и Црне горе је једна од најзначајнијих у седамдесетогодишњој историји Међународног суда правде. По први пут након Другог светског рата расправљало се о одговорности једне државе за геноцид, најтежи од свих злочина у међународном праву. Због важности самог предмета о којем је Суд расправљао, а и због престижа и неспорног утицаја одлука овог органа Уједињених нација, донета пресуда је од проворазредног правног и политичког значаја, не само за Босну и Херцеговину и Србију (у време првог обраћања суду Босне и Херцеговине била је део Савезне Републике Југославије, а у време доношења пресуде државне заједнице са Црном Гором), него и за читаву међународну заједницу. Због тога ће овај предмет, кроз испитивање чињеница које је

³⁶⁶ Application of the Convention on the Prevention and Punishment of the Crime of Genocide (Bosnia and Herzegovina v. Serbia and Montenegro), Judgment of 26 February 2007.

Суд утврдио у поступку и закључака до којих је дошао на основу утврђених чињеница, бити детаљно анализиран у овом делу рада.

Због сложености и деликатности низа питања која су изнета пред Суд, због специфичних односа унутар Југославије, касније СРЈ, касније Државне заједнице СЦГ, и исто тако компликованих међусобних релација у Босни и Херцеговини, читав поступак је трајао готово тринаест година, од првог обраћања Босне и Херцеговине са Захтевом за покретање поступка 20. марта 1993. године, до доношења пресуде 26. фебруара 2006. године.

Након поменутог подношења Захтева за покретање поступка, председник Суда је одредио 15. октобар 1993. као крајњи рок за достављање тужбе и 15. април 1994. као крајњи рок за достављање противтужбе.³⁶⁷

На захтев Босне и Херцеговине продужен је рок за подношење Тужбе до 15. априла 1994. године и до истека тог рока БиХ је поднела своју Тужбу. Заступник СРЈ се након тога обратио Суду са примедбом да тужба не испуњава услове из Статута и Правила суда (чл. 43 Статута и чл. 50 и 51 Правила Суда), па је Регистар, поступајући по инструкцијама Суда, наложио Босни и Херцеговини да као анексе уз Тужбу достави изводе из докумената на која се позива.³⁶⁸

Председник Суда је, поступајући по захтеву СРЈ, продужио рок за подношење Противтужбе до 30. јуна 1995. и у оквиру тог рока СРЈ је ставила прелиминарне приговоре на надлежност Суда у овом спору, као и на прихватљивост Захтева противне стране. У складу са Налогом од 14. јула 1995. председник Суда је констатовао да је, у складу са чланом 79 став 3, Правила Суда из 1978, поступак обустављен у меритуму и дао рок до 14. новембра 1995. до када Босна и Херцеговина може презентовати писмену изјаву у којој би изнела сопствене ставове о

³⁶⁷ БиХ против СЦГ, пара. 5.

³⁶⁸ Ibid., пара. 9

прелиминарним приговорима упућеним од стране СРЈ, што је Босна и Херцеговина и учинила.³⁶⁹

Јавна расправа о прелиминарним приговорима одржана је од 29. априла до 3. маја 1996, и Пресудом од 11. јула 1996. Суд је одбацио прелиминарне приговоре и утврдио да има надлежност да пресуди у овом спору на основу члана IX Конвенције о геноциду, као и да је Тужбени захтев прихватљив.³⁷⁰

Период од јула 1996. године до априла 1999. године протекао је у достављању суду разних писмених поднесака (Противтужбе, напомена о прихватљивости из Противтужбе, одговора и против одговора, додатних анекса уз Тужбу и Противтужбу), и на састанку представника страна у спору са председником Суда одржаном 19. априла 1999. чинило се да нема сметњи започињању усмене раправе. Ипак, није дошло да заказивања усмене раправе јер је тадашњи председавајући Предсједништва БиХ 9. јуна 1999. године поднеском обавестио Суд о постављању Светозара Милетића као заменика заступника. Тако постављени заступник је 10. јуна 1999. године обавестио суд да Босна и Херцеговина одустаје од Тужбе. Заступник БиХ је у писму упућеном 14. јуна истакао да Предсједништво није именовало заменика заступника и да не одустаје од започетог поступка прад Судом. Заступник СРЈ је 15. јуна обавестио Суд да Влада СРЈ прихвата убуставу поступка, на шта је поново реаговао заступник БиХ, обавештавајући суд да није донета никаква одлука о обустави поступка.³⁷¹

Конфузија око тога да ли је Босна и Херцеговина одустала или није одустала од Тужбе потрајала је све до 16. октобра 2000. када је председник Суда обавестио стране у спору да је Суд, размотривши сву примљну преписку о том питању, заузео став да БиХ није на недвосмислен начин одустала од спора и да ће суд, у складу са чланом 54 Правила заказати усмену расправу.³⁷²

³⁶⁹ Ibid., пара. 10.

³⁷⁰ Ibid., пара. 12.

³⁷¹ Детаљније: БиХ против СЦГ, пара. стр. 10–18.

³⁷² Ibid., пара. 24.

Министар спољних послова СРЈ је поднеском од 18. јануара 2001. затражио од суда обустављање поступка или одлагање усмене расправе за 12 месеци, између осталог, због промене Владе СРЈ и суштинских промена политике и међународног положаја државе које су из тога проистекле. Следећим поднеском, упућеним 20. априла 2001. заступник СРЈ обавестио је Суд о намери Владе СРЈ да повуче Противтужбу, као и о ставу Владе да Суд нема надлежност *ratione personae* над СРЈ, као и да СРЈ намерава поднети предлог за ревизију Пресуде од 11. јула 1996. У Иницијативи да Суд *ex officio* преиспита своју надлежност упућеној 4. маја 2001. истакнуто је да СРЈ свој предлог заснива на чињеницама да није била чланица Статута Суда до пријема у Уједињене нације 1. новембра 2001, да није страна потписница Конвенције о геноциду, као и да Нотификација о приступању Конвенцији од 8. марта 2001. године садржи резерву у погледу члана IX Конвенције. СРЈ је, на основу тога, тражила од Суда обуставу поступка у меритуму, док се не донесе одлука о Иницијативи.³⁷³

У својој пресуди од 3. фебруара 2003, Суд је закључио да Захтев за ревизију, по члану 61 Статута суда а везано за Пресуду од 11. јула 1996, није прихватљив.³⁷⁴

Поднеском од 5. фебруара 2003. СРЈ је обавестила Суд о промени назива и уставне структуре државе, а поднеском упућеним 8. априла 2003. затражила да се због важних догађаја који су се догодили од последњег подношења писмених аката остави додатно време за подношење неопходних докумената у циљу брже и ефикасније расправе, што је додатно успорило поступак и одложило заказивање усмене расправе.³⁷⁵

Коначно је Суд, поднеском од 26. октобра 2004, обавестио стране у спору да је проучио листу спорова пред собом и заказао отварање усмене расправе за 27. фебруар 2006.³⁷⁶

³⁷³ Ibid., пара. 25–26.

³⁷⁴ Ibid., пара. 31.

³⁷⁵ Ibid., пара. 32–33.

³⁷⁶ Ibid., пара. 38.

Усмена расправа одржана је у више наврата у периоду од краја фебруара до средине маја 2006. године. Преко заступника Босна и Херцеговина изнела је низ оптужби на рачун Србије и Црне Горе. Између осталог за кршење обавеза према народу и држави Босни и Херцеговини успостављене Конвенцијом о геноциду, Женевским конвенцијама из 1949, Додатним протоколима из 1977, обичајним међународним ратним правом, укључујући Хашке прописе о копненом рату из 1907. и друге основне принципе међународног хуманитарног права, Универзалном декларацијом о људским правима кроз радње убијања, стрељања, рањавања, силовања, пљачкања, мучења, киднаповања, нелегална затварања и истребљивања, опсаду, бомбардовање, разарање насељених места, забрану допремања хуманитарне помоћи, итд. и да због свега тога мора исплатити репарације за штету у висини коју одреди суд.³⁷⁷

Србија и Црна Гора (СРЈ) негирала је оптужбе Босне и Херцеговине износећи тврдњу да дела која јој се стављају на терет нису извршили органи СРЈ, да нису извршена на територији СРЈ и да нису извршена по налогу или под контролом нити једног од органа СРЈ. Поред тога, изнесене су оптужбе на рачун Босне и Херцеговине да је она одговорна за дела геноцида над Србима кроз постицање преко медијских гласила, директно извршавање од стране Армије БиХ и неспречавање извршења овог дела над Србима на сопственој територији.³⁷⁸

Суд је прво одлучивао о приговору надлежности упућеном од стране Србије и Црне Горе. Суштина овог приговора састојала се у тврдњи да тужена страна није представљала правног следбеника СФРЈ и да у време покретања тужбе није била чланица Конвенције о геноциду нити чланица Статута Суда. Суд није прихватио овако конципиран приговор и позвао се на принцип *res judicata* по питању Пресуде из 1996. године којом је Суд прихватио надлежност по овом питању.³⁷⁹

³⁷⁷ Ibid., пара. 64.

³⁷⁸ Ibid., пара. 65.

³⁷⁹ Детаљније: БиХ против Србије, пара. 80–141.

У делу IV Пресуде под називом Примењиво право: Конвенција о спречавању и кажњавању злочина геноцида, Суд одређује да се надлежност поменутог тела у овом спору везује искључиво за Конвенцију о спречавању и кажњавању злочина геноцида, прецизније за члан IX Конвенције и истиче да су све остале надлежности одбачене у Пресуди о надлежности из 1996. То, у преводу, значи да је Суд одбио да расправља о свим другим оптужбама за кршење правила међународног права и да је своју пажњу фокусирао искључиво на утврђивање околности везаних за евентуално постојање или непостојање злочина геноцида.³⁸⁰

Још један занимљив сегмент овог дела пресуде је изјашњавање Суда поводом повезаности појмова етничко чишћење и геноцид. Суд констатује да се појам етничког чишћења често доводи у везу са злочинем геноцида, те у том контексту између осталог наводи Резолуцију Генералне скупштине Уједињених нација 47/121 у чијој преамбули стоји како се у Босни и Херцеговини проводи гнусна политика етничког чишћења, која је облик геноцида. Суд поводом овога прави дистинкцију између два наведена појма те констатује да сама намера у смислу стварања етнички хомогеног подручја и активности предузете у том правцу не представљају и не могу се, као такве, означити термином геноцид. Намера која карактерише геноцид је уништење у целости или делимично одређене групе, тако да депортација или расељавање, па макар било и присилно, не значи исто што и уништење.³⁸¹

У делу у којем Суд испитује чињеничне доказе Подносиоца тужбе суд се опредељује за испитивање неведених случајева у целини, у циљу утврђивања оних чињеница које би у синтези дале одговор на питање да ли су се злочини као такви догодили, и ако јесу да ли оне потврђују намеру починилаца да у потпуности или делимично униште одређену групу, тј. да ли постоји *dolus specialis*.³⁸²

Тако је Суд, сагласно члану II Конвенције, испитивање поднетих доказа поделио у пет категорија:

³⁸⁰ Ibid., пара. 147.

³⁸¹ Ibid., пара. 190.

³⁸² Ibid., пара. 242.

- а. Убијање припадника заштићене групе;
- б. Узроковање тешких телесних повреда или психичких повреда припадницима заштићене групе;
- в. Намерно подвргавање групе условима живота срачунатим да доведу до њеног потпуног или делимичног физичког уништења;
- г. Наметање мера у циљу спречавања рађања унутар заштићене групе;
- д. Присилно премештање деце из заштићене групе у другу групу.

У оквиру те поделе Суд је испитао догађаје везане за одређени територијални опсег почев од Сарајева, Подриња, Приједора, Бањалуке, Брчког и на крају завршивши са територијом Сребренице.³⁸³

Након што је размотрио чињенице, суд је дао одговор на тврдње о постојању елемената дела геноцида. По том питању Суд је закључио да „изузимајући догађаје који су се догодили у Сребреници у јулу 1995. године, није непобитно доказано, у сваком конкретном случају, постојање неопходне намере за утврђивање геноцида“.³⁸⁴

Суд се није сложио са аргументима Подносиоца тужбе о постојању обрасца који доказује постојање неопходне намере карактеристичне за кривично дело геноцида и истакао да није доказано постојање општег, свеобухватног плана и модела понашања као материјализације тог плана.³⁸⁵

У параграфу 376 Суд поново истиче да Подносилац тужбе није доказао да – изузев у случају Сребреница – било који од догађаја који су предмет оптужби представљају кршење одредби члана II Конвенције о геноциду. На истом месту Суд доводи у везу извршење дела геноцида и припаднике војске Републике Српске и

³⁸³ Детаљније: БиХ против Србије, пара. 242–366.

³⁸⁴ Ibid., пара. 370.

³⁸⁵ Ibid., пара. 373.

своју пажњу даље усмерава на питање да ли се могу довести у везу активности ВРС и Тужене стране, односно могу ли се те активности приписати Туженој страни.³⁸⁶

Испитивање одговорности Тужене стране за злочин геноцида Суд је поделио у три категорије и те категорије је испитивао по следећем утврђеном распореду: Под један, испитивање одговорности за дела предвиђена чланом II и чланом III тачка а), под два, испитивање одговорности за дела предвиђена чланом III тачке б) до е) и под три, ако нема одговорности у прва два случаја, да ли постоји одговорност по члану I Конвенције.³⁸⁷

На овај начин Суд је предузео степеновано испитивање одговорности. Прво питање односи се на дела директног извршења злочина геноцида (убијање припадника заштићене групе, узроковање тешких телесних повреда или психичких повреда припадницима заштићене групе, намерно подвргавање групе условима живота срачунатим да доведу до њеног потпуног или делимичног физичког уништења, наметање мера у циљу спречавања рађања унутар заштићене групе, присилно премештање деце из заштићене групе у другу групу). Друга група питања односи се, такође, на прописане кажњиве радње нешто нижег степена одговорности у односу на прву групу (планирање извршења геноцида, непосредно и јавно подстицање на вршење геноцида, покушај геноцида и саучесништво у геноциду). Трећа категорија одговорности испитује се само ако не постоји одговорност по прве две категорије и односи се на, како каже Суд, двоструку обавезу спречавања и кажњавања злочина геноцида.

Дајући одговор на прво постављено питање Суд утврђује да се дела геноцида не могу приписати Туженој страни у смислу да су их починили њени органи, или особе или субјекти који у потпуности од ње зависе,³⁸⁸ или да су изведена под контролом или инструкцијама Тужене стране.³⁸⁹

³⁸⁶ Ibid., пара. 376.

³⁸⁷ Ibid., пара. 379.

³⁸⁸ Ibid., пара. 395.

³⁸⁹ Ibid., пара. 415.

На друго постављено питање Суд такође одговара негативно, односно закључује да није настала међународна одговорност Тужене стране за дела предвиђена у члану III тачке б) до е) Конвенције.³⁹⁰

Што се тиче трећег и последњег питања – одговорности за спречавање и кажњавање злочина геноцида Суд је одлучио да је Тужена страна прекршила обавезу спречавања геноцида у Сребреници и да то повлачи њену међународну одговорност,³⁹¹ као и да постоји међународна одговорност Тужене стране због неиспуњавања обавезе кажњавања злочина геноцида.³⁹²

У делу Пресуде у којем се расправља питање одштете Суд закључује да су власти Тужене стране морале бити свесне озбиљне опасности од геноцида приликом заузимања сребреничке енклаве од стране снага ВРС и да су имале средства за деловање у циљу спречавања злочина геноцида, али да је очигледно уздржавање од коришћења тих средстава. Суд ипак наглашава да није у потпуности извесно да би преузете мере спречиле сребренички геноцид и да су биле преузете у пуном обиму. На основу тога констатује да се не може доказати узрочно-последична веза између кршења обавезе Тужене стране и штете проистекле из геноцида у Сребреници и да новчана накнада не би представљала адекватан облик репарација. Адекватна и примерена сатисфакција, по мишљењу Суда, била би изјава у овој Пресуди да се Тужена страна није придржавала обавезе спречавања геноцида, која је утврђена Конвенцијом.³⁹³

Због деликатности материје и комплексности Пресуда је одмах изазвала велике контроверзе. Неслагања су била врло изражена и међу самим судијама Међународног суда правде, тако да су се готово све судије у форми декларације или издвојеног мишљења изјаснили о пресуди.

³⁹⁰ Ibid., пара 424.

³⁹¹ Ibid., пара. 438.

³⁹² Ibid., пара. 450.

³⁹³ Ibid., пара. 461– 463.

У издвојеном мишљењу потпредседник *Al-Khasawneh* изражава сагласност са већинском одлуком суда поводом утврђивања надлежности у овом случају и истиче да је СРЈ сукцесор СФРЈ и да се пријемом СРЈ у Уједињене нације 2000. године није дирало у статус сукцесора у периоду 1992 – 2000. Исти судија сматра да постоје озбиљни докази који поткрепљују умешаност Србије као главног учесника или саучесника у злочину геноцида, али да суд није применио одговарајућу методологију у утврђивању овог дела, односно применио је превише висок критеријум потребан за доказивање геноцидне намере, *dolus specialis*.³⁹⁴

У заједничком издвојеном мишљењу судије *Ranjeva, Shi* и *Koroma* изражавају озбиљне сумње у вези примене принципа *res judicata* из Пресуде из 1996. године а везано за потврђивање надлежности *ratione personae* у овом предмету. По мишљењу ове тројице судија ослањање суда на принцип *res judicata* неодрживо је са становишта права јер се овај принцип не може применити на нешто о чему суд није нити расправљао нити одлучивао.³⁹⁵

У даљој елаборацији своје тврдње они истичу да *res judicata* не представља апсолутни принцип и не искључује покретање неког питања које је адекватно у околностима датог спора. У том смислу помињу Пресуду у вези са Легалношћу употребе силе (Србија и Црна Гора против Белгије) у којој стоји да у „ својој Пресуди о прелиминарним приговорима од 11. јула 1996... питање статуса Савезне Републике Југославије, у вези са чланом 35 Статута, није покренуто и да Суд није видео никакав разлог да га размотри“ на основу чега закључују да је Суд деловао потпуно недоследно, поричући чак и „властите судске чињенице“.³⁹⁶

Судија *Owada*, у свом издвојеном мишљењу, изражава сагласност са одлуком суда, како по питању надлежности тако и на питања меритума. Он изражава

³⁹⁴ Application of the Convention on the Prevention and Punishment of the Crime of Genocide (Bosnia and Herzegovina v. Serbia and Montenegro), Judgment of 26 February 2007, Dissenting Opinion of Vice-President Al-Khasawneh, para. 4–13, стр. 30–34.

³⁹⁵ Application of the Convention on the Prevention and Punishment of the Crime of Genocide (Bosnia and Herzegovina v. Serbia and Montenegro), Judgment of 26 February 2007, Joint dissenting opinion of Judges Ranjeva, Shi and Koroma, para. 1–3.

³⁹⁶ Ibid., para. 6.

несагласност са правном аргументацијом суда поводом прихватања надлежности и одбијања приговора ненадлежности. Позива се на принцип доследности уместо на принцип *res judicata*. Баш из овог разлога, као предуслова стабилности правних односа, суд је онемогућен да заузме другачији став од онога који је већ заузео по овом питању у Пресуди из 1996.³⁹⁷

И судија Томка се у значајном делу свог издвојеног мишљења бави питањем надлежности суда. И он се не слаже са аргументацијом пресуђене ствари коју је дао Суд, иако је гласао за такву одлуку суда. Он сматра да је основ судске надлежности везаност Тужене стране Конвенцијом о геноциду на основу обичајних правила о сукцесији држава. Како је Тужена страна везана Конвенцијом од 1992. године, онда нема сметње у одређивању надлежности суда.³⁹⁸

У својој изјави судија Скотњиков, такође, ставља примедбе на одлуку о надлежности суда истичући контрадикторност између потврде надлежности у овом предмету и одлуке суда у предмету Легалност употребе силе. По мишљењу судије оваквим преседаном Суд ствара „паралелене реалности“.³⁹⁹

У расправи о меритуму судија Скотњиков изражава скепсу и према наводима суда, односно аргументацији о постојању геноцида. Анализирајући дотадашње пресуде Трибунала за бившу Југославију које се односе на извршење дела геноцида, он износи мишљење да је Суд требало да донесе закључак да није у довољној мери утврђено вршење геноцида или других дела из члана III Конвенције у Сребреници.⁴⁰⁰

Своје издвојено мишљење судија Крећа изложио је у две целине на: питање надлежности и суштинска питања. Што се питања надлежности тиче судија Крећа

³⁹⁷ Application of the Convention on the Prevention and Punishment of the Crime of Genocide (Bosnia and Herzegovina v. Serbia and Montenegro), Judgment of 26 February 2007, Separate opinion of Judge Owada, para. 37.

³⁹⁸ Application of the Convention on the Prevention and Punishment of the Crime of Genocide (Bosnia and Herzegovina v. Serbia and Montenegro), Judgment of 26 February 2007, Separate opinion of Judge Томка, para. 31–32.

³⁹⁹ Application of the Convention on the Prevention and Punishment of the Crime of Genocide (Bosnia and Herzegovina v. Serbia and Montenegro), Judgment of 26 February 2007, Declaration of Judge Skotnikov, p. 327–328.

⁴⁰⁰ Ibid., стр. 334–338.

истиче да је „некритичко приписивање непромењивости свакој пресуди фетиш и у том погледу се може наћи само у неким давно напуштеним одлукама...“ и да је „гlediште да је примена правила *res judicata* објективно ограничена на питања о којима се одлучује коначном судском одлуком доминантно у праву цивилизованих земаља“.⁴⁰¹

Крећа даље наглашава релативан карактер одлука о надлежности и да Суд врши очигледну злоупотребу придржавајући се правила *res judicata* када нађе да је његова одлука погрешна из било ког разлога.⁴⁰² На послетку, истиче да се чини кристално јасним да је „*jus standi* Тужене стране *in casu*, као и у споровима о Легалности употребе силе, органски повезан са њеним чланством у Уједињеним нацијама“ и да је двојни приступ већине по овом питању „заиста зачуђујући“.⁴⁰³

У делу који се тиче суштинских питања Крећа прво наглашава геноцидну намеру као *conditio sine qua non* злочина геноцида, тј. ову субјективну карактеристику која дели геноцид од других злочина са којима дели исти суштински елемент.⁴⁰⁴

Изјаснивши се о правном одређењу сребреничког масакра Крећа наглашава две пресуде МКТБЈ у случајевима Крстић и Благојевић, на које се ослонио Међународни суд правде приликом правног одређења овог догађаја. Крећа је при ставу да се у поменутих случајевима није доказала ниједна компонента субјективног елемента овог злочина, тј. геноцидне намере, па чак и да је, хипотетички, доказана могло би се пре говорити о покушају да се изврши геноцид, пре него о самом геноциду.⁴⁰⁵

Различити су и ставови правне теорије у вези овог случаја. Тако *Wittich*, расправљајући о проблему положаја странке најпре констатује да Пресуда из 2007.

⁴⁰¹ Application of the Convention on the Prevention and Punishment of the Crime of Genocide (Bosnia and Herzegovina v. Serbia and Montenegro), Judgment of 26 February 2007, Separate opinion of Judge ad hoc Krcsa, para. 9.

⁴⁰² Ibid., para. 18.

⁴⁰³ Ibid., para. 59.

⁴⁰⁴ Ibid., para. 79–80.

⁴⁰⁵ Детаљније: Ibid., para. 138–150.

представља крај процедуралне одисеје, завршетак једног од најконтроверзнијих и најосетљивијих случајева у пракси Међународног суда правде.⁴⁰⁶

Исти аутор истиче проблематично деловање Суда поводом примене правила *res judicata* при одређивању надлежности износећи став да је овај принцип примењив само под условом да се о том питању расправљало, односно да је изнето пред суд, што у овом предмету није случај. Покушавајући да пронађе правну утемељеност оваквом деловању суда он истиче шири принцип примене правила *res judicata*, карактеристичан за енглеско право. По тој доктрини принцип *res judicata* се не односи само на она питања која су пред суд изнеле странке, већ и на сва друга питања која су повезана са предметом поступка а који су странке, делујући са разумном и очекиваном пажњом (*reasonable diligence*), могле изнети пред суд. Ипак, ни ово не би могло бити искориштено као аргумент јер је, како аутор наглашава, једно од фундаменталних процедуралних правила Међународног суда правде да по службеној дужности води рачуна о испуњености услова за приступ Суду. На крају, изводи закључак да су решења Суда у *Предмету геноцид* и *Легалност употребе силе* поводом питања надлежности отворила велики број питања, а да су решења Суда крајње незадовољавајућа.⁴⁰⁷

Крес износи критике на рачун Суда по питању односа, односно начина на који је обрађено питање геноцида. Истиче како Суд није смео безусловно да прихвати одлуке међународног кривичног трибунала јер је пракса тог суда још увек скромна и некозистентна. У том смислу Међународни суд правде морао је да испита наводе МКТБЈ о томе да ли се уопште десио геноцид у Сребреници, поред тога, требало је више пажње посветити концепту „заштићене групе“ јер је по мишљењу аутора он недовољно прецизан у самој пресуди. Трећа ствар о којој се суд недовољно прецизно

⁴⁰⁶ S. Wittich, Permissible Derogation from Mandatory Rules? The Problem of Party Status in the Genocide Case, *The European Journal of International Law*, Vol. 18 no. 4, 2007, стр. 591–592.

⁴⁰⁷ Ibid., 605–608, 617.

изјаснио је питање да ли такозвано „етничко чишћење“ спада у злочин геноцида по међународном кривичном праву.⁴⁰⁸

У сопственој анализи поступка и Пресуде Адемола Абас износи одређене замерке. Најпре сматра проблематичним судско третирање доказа, односно износи критику на одлуку Суда да одбије захтев Тужиоца за достављањем нередигованих извештаја са седница Врховног савета одбране Србије. По његовом мишљењу тешко је наћи оправдање за овакво деловање везано за потанцијално виталне доказе, који би могли значајно да утичу на коначну одлуку Суда.⁴⁰⁹

Исти аутор критикује високо постављене стандарде суда у утврђивању геноцидне намере на страни Туженог, те износи став да је захваљујући таквој позицији суда посао доказивања геноцидне намере у овом случају једнако тежак као проналажење игле у пласту сена.⁴¹⁰

Марк Гибни, слично као и претходни аутор, критикује коначну одлуку Суда и сматра да она шаље узнемирујућу поруку у вези одговорности држава поводом дела геноцида. Сматра да је Суд, уместо да својим деловањем утиче на државе како би постале свесне сопствених обавеза и одговорности за кршење људских права, оваквом одлуком дао смернице како да избегну одговорност по овом питању. С тим у вези, он сматра да Међународни суд правде мора да напусти досадашњи приступ одговорности државе и успостави јасне и недвосмислене стандарде да кршења међународних људских права могу бити учињена не само директним деловањем, већ и индиректно, политичким актима и другим чинидама које подржавају деловање у правцу кршења тих права.⁴¹¹

⁴⁰⁸ C. Kreß, *The International Court of Justice and the Elements of the Crime of Genocide*, *The European Journal of International Law*, Vol. 18 no. 4, 2007, стр. 619–620.

⁴⁰⁹ A. Abass, *Proving State Responsibility for Genocide: The ICJ in Bosnia v. Serbia and the International Commission of Inquiry for Darfur*, *Fordham International Law Journal*, Vol. 31, Issue 4, 2008, стр. 896-898.

⁴¹⁰ *Ibid.*, 898-899.

⁴¹¹ Детаљније: M. Gibney, *Genocide and State Responsibility*, *Human Rights Law Review*, Vol. 7, Issue 4, 2007, стр. 771-773.

Паласис Статис, анализирајући судску пресуду, наглашава да су након ње многе ствари остале недоречене. Као прво наводи евидентну неконзистентност суда при покушају да се прецизира статус СР Југославије као чланице УН, односно дефинисању правног основа сопствене надлежности у предмету. Потом критикује Пресуду јер није дала прецизне инструкције на основу којих аката се може утврдити постојање геноцидне намере и под којим околностима је репарација у новцу адекватна. Износи став да Пресуда није позитивно утицала на процес помирења и да је јасно да су странке „удаљеније него икада“ и да, када се све узме у обзир, негативни елементи претежу над позитивним.⁴¹²

Сем Клирвотер, проучавајући питање одговорности државе за међународне злочине кроз призму *Предмета геноцид*, истиче подељеност правне теорије у оцени коначне пресуде, али налази разумевање за такву одлуку Суда, најпре у везаности судског већа стриктном дефиницијом злочина геноцида датом у Конвенцији, а потом и стратегијом босанскохерцеговачких заступника на принципу „све или ништа“. Оваквим преамбициозним приступом Тужиоца Суд је, очекивано, поступио онако како је то и материјализовано кроз Пресуду.⁴¹³

Кристијан Томушат, у делу које се фокусира на питање накнаде штете у *Предмету геноцид*, износи тврдњу да Суд није поступио исправно када је донео одлуку да новчана накнада не би била адекватна репарација и да је то што је Србија проглашена одговорном да није учинила све што је у њеној моћи да се спречи извршење дела геноцида довољна сатисфакција. Сматра да је Суд требао да пребаци терет доказивања на страну Туженог да би, чак и у случају да су институције Туженог преузеле све неопходне радње, ипак дошло до извршења дела.⁴¹⁴

⁴¹² S. Palassis, Application of the Convention on the Prevention and Punishment of the Crime of Genocide (Bosnia and Herzegovina v Serbia and Montenegro), *University of New South Wales Law Journal*, Vol. 31, Issue 1, 2008, стр. 105-106.

⁴¹³ Детаљније: S. Clearwater, Holding States Accountable for the Crime of Crimes: An Analysis of Direct State Responsibility for Genocide in Light of the ICJ's 2007 Decision in Bosnia v Serbia, *Auckland University Law Review*, Vol. 15, Issue 1, 2009, стр. 36-39.

⁴¹⁴ C. Tomuschat, Reparation in Cases of Genocide, *Journal of International Criminal Justice*, Vol. 5, Issue 4, 2007, стр. 905-906.

Када се сумира све што је изнето о поменутој Пресуди може да се донесе неколико закључака. Од свих критика које су изнете на рачун овако конципиране пресуде најаргументованије су оне које се односе на питање надлежности. Суд се, захваљујући одлуци у предмету *Легалност употребе силе*, нашао у врло неугодној ситуацији. Прогласивши се надлежним по тужби Србије против Белгије у поменутом предмету Суд је оставио врло сужен маневарски простор за другачију одлуку у *Предмету геноцид*. Из образложења Пресуде и из образложења издвојених мишљења судија који су гласали потврдно по питању надлежности Суда види се да чак ни међу њима није постојала општа сагласност у правном основу прихватања надлежности. Тако се уместо правила *res judicata* судије позивају на принцип доследности или на обичајна правила о сукцесији држава, у смислу везаности државе за правила из Конвенције о спречавању и кажњавању злочина геноцида. Јасно је да је већинско мишљење било да поступак који траје више од десет година и везан је за једно од најзначајних питања међународног права – питање геноцида, на треба обуставити из процедуралних, формалних разлога и да су судије тражиле какав-такав правни основ како би донеле позитивну одлуку о питању надлежности, али су, по мишљењу аутора, такву одлуку донеле на неубедљив начин и уз врло скромну правну аргументацију.

Остали закључци односе се на меритум Пресуде. Прва ствар је степен одговорности Србије за геноцид. Да подсетимо да је Србија (и Црна Гора) проглашена одговорном за то што је прекршила обавезу спречавања геноцида и због тога што није учинила довољно да се одговорни за геноцид приведу правди и учине одговорним за дела која им се стављају на терет. Када се узме у обзир члан III Конвенције у којем каже да су кажњива дела геноцид, планирање и извршење геноцида, непосредно и јавно подстицање на вршење геноцида, покушај геноцида и саучесништво у геноциду, јасно је да Суд није сматрао да постоји директна одговорност Србије за дела која су јој се стављала на терет. Што се тиче одговорности за спречавање извршења дела геноцида може се рећи да је то обавеза свих држава света, дакле обавеза *erga omnes*, и да по том питању Србија није ништа

мање или више одговорна у односу на неке друге земље, рецимо Холандију, чији су војници били задужени за одржавање безбедности на подручју Сребренице. Што се тиче привођења правди и кажњавања лица одговорних за дело геноцида то такође нема директног кршења Конвенције, јер је овај тип одговорности везан за нечињење након самог извршења дела, што потврђује и Суд у делу који се односи на накнаду штете одсуством било какве обавезе у виду накнаде према тужиоцу, односно Босни и Херцеговини.

Следећи закључак се, такође, односи на питање геноцида, али овде у смислу последица пресуде унутар Босне и Херцеговине, тј. њеног утицаја на правну природу ове државе. Одлука Суда по питању тога да ли се у Босни и Херцеговини уопште догодио геноцид је потврдна и то готово једногласно потврдна. Приликом гласања о питању одговорности Србије за несарадњу са Међународним кривичним трибуналом четрнаест судија је гласало да је Србија одговорна, а само *ad hoc* судија Миленко Крећа је гласао против. И руски судија Скотњиков, који је у свом издвојеном мишљењу изразио одређене резерве по питању убедљивости образложења дела Пресуде који се односи на субјективни елемент кривичног дела геноцида, придружио се већинском мишљењу по овом питању, а тиме посредно потврдио извршење кривичног дела геноцида. И поред одређених критика изнетих у издвојеним мишљењима на Пресуду, као и критика у оквиру правне теорије везаних за дефинисање овог злочина као геноцида, тешко је наћи аргументе који би се супротставили већинској одлуци Суда по овом питању, имајући у виду велики ауторитет одлука овог судског тела у комбинацији са готово апсолутном сагласношћу међу судијама по овом питању. И професор Крећа анализирајући изворе међународног права као посебно значајан извор истиче одлуке Међународног суда правде и каже како „Унутар судске праксе посебну тежину имају одлуке Међународног суда правде. Посебна позиција јуриспруденције Међународног суда правде заснива се на формалном и материјалном ауторитету Суда. Формални ауторитет произлази из чињенице да је Међународни суд правде у смислу члана 7. Повеље главни судски орган УН, а материјални да је састављен од најугледнијих

међународних стручњака који репрезентују све правне системе и цивилизације савременог света“.⁴¹⁵ Све то указује да је, на основу познатих чињеница и околности, тешко наћи оправдање за негирање овог злочина, с обзиром на поменути велики формални и материјални ауторитет којим су опремљене одлуке Међународног суда правде.

Пресуда Међународног суда правде у овом предмету је повод за различита тумачења ваљаности саме структуре Босне и Херцеговине. Одређени политички кругови, имајући у виду констатацију да се у БиХ десио злочин геноцида, стављају једном од два ентитета етикету „геноцидне творевине“ и на основу тога позивају на укидање ове политичко-територијалне творевине што директно повлачи измене у уставном устројству државе. У том контексту изјава Бакира Изетбеговића, у том тренутку члана Предсједништва Босне и Херцеговине, где каже да се „никада не сме изгубити из вида да је ентитет РС настао агресијом, геноцидом и етничким чишћењем Бошњака и Хрвата...“⁴¹⁶ или изјава дата од стране председника Федерације БиХ Живка Будимира где каже да је Републике Српска геноцидна творевина и да Дејтонски споразум више није „свето писмо“.⁴¹⁷

И поједине научне анализе иду у истом правцу. Тако Енес Дурмишевић расправљајући о овом питању закључује да је геноцид у Сребреници само круна свих српских злочина у Босни и Херцеговини и истиче да догађања у Приједору „тукну на геноцид“ и оптужује међународну заједницу да злочин геноцида еуфемистички назива етничким чишћењем.⁴¹⁸

Смаил Чекић сматра да је злочин геноцида суштина злочиначког подухвата држава Савезне Републике Југославије и Републике Хрватске који се огледа у немери потпуног уништења Бошњака или њихово свођење на безначајну скупину.

⁴¹⁵ М. Крећа, *Међународно јавно право*, 101.

⁴¹⁶ Изјава од 29. 11. 2012. године, доступна на <http://www.telegraf.rs/vesti/436514-izetbegovic-republika-srpska-je-genocidna-tvorevina> закључно са 2.11.2016. године.

⁴¹⁷ Изјава дата 5.9.2014. године доступна на <http://www.vecernji.hr/balkan/republika-srpska-je-genocidna-tvorevina-a-federacija-bih-nepravedna-959373> закључно са 2.11.2016. године.

⁴¹⁸ Е. Дурмишевић, *Европа и Босна на крају XX стољећа: Геноцид на тендеру, Тренутни изазови и перспективе*, 2014, стр. 139–141.

Непосредни извршиоци тог чина су, према аутору, требали бити парадржавне творевине Херцег-Босна и Република Српска, односно њихове војне и полицијске снаге. Исти аутор даље износи да „фашистичко и геноцидно руководство парадржавне и колаборационистичке творевине Републике Српске на челу са Радованом Караџићем, Момчилом Крајишником, Биљаном Плавшић и другима, коју је генерирао српски национализам и на костима убијених Бошњака инаугурирао геноцидну творевину названу републиком, имало је геноцидну намјеру и геноцидни план о истребљењу Бошњака, по којем је геноцид организовано, циљно и систематски чињен и извршен“.⁴¹⁹

Сличног је мишљења и Суад Куртџеџајић који каже „Парадоксално је да је готово читаво политичко и војно руководство Републике Српске или осуђено или се процесуира пред међународним трибуналом у Хагу, а да притом њихово дјело под називом Република Српска, које је утемељено на злочину и геноциду, наставља постојати“.⁴²⁰

Овакве тврдње појединих политичких и научних кругова у Босни и Херцеговини, иако се позивају на пресуду Међународног суда правде, немају утемељење у истој. Наиме, тужба Босне и Херцеговине против Србије и Црне Горе почивала је на идентичним наводима и Суду је поднето обиље доказа у циљу поткрепљења тих тврдњи. У оквиру испитивања чињеничних доказа Суд се изјаснио о догађајима и околностима везаним за места Сарајево, Зворник, Приједор, Бањалука, Брчко, Сребреница, логоре Лука, Сушица, Батковић, Омарска, Каратерм, Трнопоље и Казнено-поправни дом у Фочи. Дакле, у широком територијалном и временском опсегу сагледани су сви догађаји и околности на које је указала Босна и Херцеговина, односно њени овлашћени представници пред Судом. Констатација Суда поводом тако изнетих доказа је јасна и недвосмислена. Судско веће је закључило да у периоду између 1991. и 1995. године, изузимајући догађаје у Сребреници у јулу 1995. године,

⁴¹⁹ С. Чекић, *Геноцид и истина о геноциду у Босни и Херцеговини*, Универзитет у Сарајеву и Институт за истраживање злочина против човечности и међународног права, Сарајево, 2012, стр. 22.

⁴²⁰ С. Куртџеџајић, *Како Европска унија и Високи представник могу помоћи Босни и Херцеговини у њеној интеграцији, Тренутни изазови и перспективе*, 2014, стр. 1029.

није доказано да се у било ком другом наведеном случају утврдила геноцидна намера неопходна за постојање дела геноцида. Суд се изјаснио и поводом тврдњи о постојању специфичне намере (*dolus specialis*) код оних који су руководили догађајима у поменутом временском периоду, односно челника Владе Републике Српске и Војске Републике Српске, те је истакао да не може да се сагласи са таквим тврдњама.

Да резимирамо. Пресуда Међународног суда правде у Предмету геноцид је од огромног значаја за Босну и Херцеговину. И поред бројних мањкавости у формалном и материјалном смислу, може се рећи да је прожета покушајем стварања основа за политички компромис како између тужиоца и туженог, тако између етничких група унутар саме Босне и Херцеговине. Такав закључак произлази из степена и облика одговорности Србије за догађаје обухваћене тужбом, као и правне квалификације сребреничког масакра и осталих догађаја за које се тврдило да су део геноцидне политике. Међутим, између политичких и научних елита унутар Босне и Херцеговине још увек постоји неслагање око онога што је суштина Пресуде. И једни и други, чини се, истичу оне сегменте Пресуде за које мисле да им иду у прилог, при томе занемарујући или погрешно интерпретирајући оне делове који се не поклапају са њиховим виђењем догађаја одиграним у периоду 1991 – 1995. године. Чињеница је да је готово немогуће утврдити апсолутну истину поводом врло контроверзних догађаја какав је и босанскохерцеговачки оружани сукоб, али је исто тако чињеница да је због таквих случајева, у којима не постоји сагласност око неког међународноправног питања, и успостављен Међународни суд правде у оквиру Уједињених нација како би такве несугласице решавао и на тај начин давао снажан импулс субјектима у циљу сарадње у оквирима правила међународноправног поретка.

6. БОСНА И ХЕРЦЕГОВИНА И ЕВРОПСКА УНИЈА

Овај део рада посвећен је односу Босне и Херцеговине и Европске уније. Најпре ће, у некој врсти компаративне анализе, бити речи о статусу, релацији земаља насталих распадом Југославије према Европској унији. Потом ће бити истражене регионалне иницијативе на простору Западног Балкана у смислу домаћаја тих иницијатива у оквиру процеса придруживања Европској унији. Даље ће бити обрађена тема статуса Босне и Херцеговине у односу на ЕУ, динамика самог процеса и проблеми са којима са сусреће ова земља, имајући у виду њену специфичну правну природу. Уз оцену европске перспективе Босне и Херцеговине биће испитано како целокупан процес придруживања и постепене хармонизације са правом Европске уније утиче на унутрашње правно устројство државе и односе између кључних чинилаца дефинисаних Дејтонским мировним споразумом.

6.1 Однос земаља бивше Југославије и Европске уније

6.1.1 Словенија

Након стицања независности и међународног признања Словенија је врло брзо отпочела процес придруживања Европској унији. У току 1996. године потписан је Споразум о стабилизацији и придруживању, а неколико месеци после тога Словенија је поднела молбу за чланство у ЕУ. У јулу 1997. године Европска комисија донела је позитивно мишљење о кандидатури Словеније за пуноправно чланство. Европски савет је крајем исте године прихватио препоруку Европске комисије о отварању преговора са Словенијом. У току 2002. године Европски савет је и формално објавио да ће десет земаља, укључујући Словенију постати чланице Европске уније у 2004. години. Словенија је Уговор о приступању потписала 16.04.2003. а званично приступила ЕУ 01.05.2004. године.⁴²¹

⁴²¹ Уговор о приступању Чешке, Естоније, Кипра, Летоније, Литваније, Мађарске, Малте, Пољске, Словеније и Словачке доступан на: <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/HR/TXT/?uri=CELEX:12003T/TXT> закључно са 8.11.2016. године.

6.1.2 Хрватска

Успостављање односа између Европске уније и Хрватске почиње већ након признања независности 15. јануара 1992. године. Преговори се интензивирају током 2000. оснивањем Заједничке консултативне групе за израду Студије изводљивости као предуслова за закључење Споразума о стабилизацији и придруживању. Хрватска је потписала Споразум о стабилизацији и придруживању 29. октобра 2001. године, а Хрватски сабор га је потврдио 4. децембра 2001. Земље чланице и Европски парламент потврдиле су Споразум у току 2004. године и он је ступио на снагу 1. фебруара 2005. У међувремену, 21. фебруара Хрватска је поднела захтев за пуноправно чланство у ЕУ, сагласно претходно донетој Резолуцији о приступању ЕУ где је пуноправно чланство у Унији дефинисано као стратешки национални циљ.

Европска комисија је 20. априла донела позитивно мишљење о захтеву Хрватске за чланство у ЕУ и предложила отварање приступних преговора. Европска комисија је 10. јуна 2011. године објавила да је завршила техничке преговоре са Хрватском и позвала државе чланице да донесу одлуку о затварању преговора. Након позитивне одлуке Европског парламента и Европског савета 9. децембра 2011. године Хрватска је потписала Уговор о приступању Европској унији, те се од тог дана ова земља води као држава чланица, док је Уговор ступио на снагу 1. јула 2013. године.⁴²²

6.1.3 Црна Гора

Након проглашења независности 3. јула 2006. године Црна гора започиње приступни пут ка ЕУ. У Луксембургу 15. октобра 2007. године потписује Споразум о

⁴²² Детаљније о хрватском путу ка ЕУ види: К. Бриглевић, А. Брнчић, П. Лепее, И. Мошња, *Хрватска на путу у Европску унију: Од кандидатуре до чланства*, Министарство вањских и европских послова, Загреб, 2012, стр. 33–57.

стабилизацији и придруживању, а 15. децембра 2008. подноси Захтев за пуноправно чланство. Споразум о стабилизацији и придруживању ступа на снагу 1. маја 2010. године. Европска комисија даје позитивно мишљење о захтеву Црне Горе 9. новембра 2010. године. Након препоруке Европске комисије из маја 2012. године да отворе преговоре са Црном Гором, 29. јуна 2012. године Црна Гора и формално отпочиње преговарачки процес са Европском унијом.⁴²³

6.1.4 Македонија

Македонија успоставља званичне дипломатске односе са ЕУ у децембру 1995. године, а 9. априла 2001. године потписује Споразум о стабилизацији и придруживању који ступа на снагу 1. јуна исте године. У фебруару 2004. године Македонија доноси Декларацију о приступању ЕУ којом, слично као и Хрватска пре тога, дефинише пуноправно чланство као приоритетан спољнополитички циљ. У мају исте године, на церемонији у Даблину, Македонија предаје формални захтев за чланство. Македонија 14. фебруара 2005. године предаје одговор на Упитник Европске комисије и ова 9. новембра 2005. одговара на Упитник позитивним мишљењем. Македонија 16. децембра 2005. добија службени статус кандидата. Европска комисија 14. октобра 2009. године предлаже почетак преговора са Македонијом. Европски парламент 14. марта 2012. године усваја Резолуцију у којој позива Европски савет да одреди датум почетка отварања преговора са Македонијом. Европска комисија 10. октобра 2012. године поново доноси препоруку о отварању преговора са Македонијом и позива на што ургентније решавање отвореног питања које Македонија има са Грчком око назива државе.⁴²⁴

⁴²³ Детаљније о најважнијим датумима у преговорима ЕУ и Црне Горе види на: <http://www.me.undp.org/content/montenegro/en/home/countryinfo.html> закључно са 9.11.2016. године.

⁴²⁴ Детаљније: https://en.wikipedia.org/wiki/Accession_of_Macedonia_to_the_European_Union закључно са 9.11.2016. године.

6.1.5 Србија

Након проглашења независности Црне Горе Србија самостално приступа преговорима са Европском унијом и 7. новембра 2007. године парафиран је Споразум о стабилизацији и придруживању са ЕУ. Европска унија је 14. јуна 2010. године донела одлуку о почетку ратификације ССП-а. Европски парламент је 19. јануара 2011. године ратификовао Споразум о стабилизацији и придруживању. Србија 31. јануара 2011. године предаје попуњен Упитник Европске комисије ради припреме мишљења о захтеву Србије за пуноправно чланство у ЕУ. Европска комисија, 12. октобра 2011. године, у свом мишљењу о кандидатури препоручује да се Србији додели статус кандидата за чланство и Европски савет, 1. марта 2012, доноси позитивну одлуку на основу препоруке Комисије. Европска комисија, 19. априла 2013. године, доноси препоруку да се отворе преговори о приступању са Србијом, а Споразум о стабилизацији и придруживању ступа на снагу 22. јула 2013. године.⁴²⁵

У Бриселу, 21. јануара 2014. године, одржава се Прва међувладина конференција између Србије и ЕУ чиме је означен почетак приступних преговара на политичком нивоу. На Другој међувладиној конференцији одржаној 14. децембра 2014. године отворена су два од 35 преговарачких поглавља: Поглавље 32 о финансијском надзору и Поглавље 35 о нормализацији односа Београда и Приштине, а на Трећој међувладиној конференцији од 18. јула 2016. године отворена су још два преговарачка поглавља: Поглавље 23 – Правосуђе и основна права и Поглавље 24 – Правда, слобода и безбедност.⁴²⁶

6.2 Регионална сарадња земаља Западног Балкана у циљу приближавања Европској унији

6.2.1 Пакт стабилности за југоисточну Европу

⁴²⁵ Детаљније види: <http://www.seio.gov.rs/srbija-i-eu/istorijat.115.html> закључно са 9.11.2016. године.

⁴²⁶ Ibid.

Пакт за стабилност у југоисточној Европи је, после неколико релативно неуспешних покушаја, била прва иницијатива институционалног повезивања овог региона која је дала опипљиве резултате.⁴²⁷

Ова врста регионалног организовања настала је под покровитељством Европске уније и њен основни задатак био је да се претходна реактивна политика у југоисточној Европи замени дугорочном стратегијом спречавања криза. У оснивачком документу, усвојеном у Келну 10. јуна 1999. године, речено је да се Пакт стабилности оснива у намери помоћи државама овог дела Европе у њиховим напорима да се ојача мир, демократија, људска права и економски прогрес и да се тиме, истовремено, осигура стабилност читавог простора.⁴²⁸

Самит одржан у Сарајеву 30. јуна 1999. године означио је почетак функционисања Пакта за стабилност. Тог тренутка је формализован оквир за сарадњу земаља југоисточне Европе (Албанија, Босна и Херцеговина, Бугарска, Хрватска, Мађарска, Македонија, Молдавија, Румунија, Словенија, Турска и СРЈ), ЕУ, САД-а, Русије, међународних организација (ОСЦЕ, УН, НАТО...) и међународних финансијских институција (Светска банка, Међународни монетарни фонд, Европска инвестициона банка...). Активности Пакта координисао је специјални координатор којег је имановала Европска унија и функционисао је кроз три радна стола:

- Радни сто I – демократизација и људска права
- Радни сто II – економска реконструкција сарадња и развој

⁴²⁷ Душко Лопандић сврстава ову регионалну организацију у трећу генерацију иницијатива овог типа. У првој групи су иницијативе настале непосредно након пада Источног блока попут Централноевропске иницијативе или Црноморске економске сарадње. Друга генерација обухвата иницијативе за регионалним повезивањем проистекле из распада Југославије као што су Роајомонски процес, покренут од стране ЕУ или СЕЦИ иницијатива коју су подстакле САД. Детаљније о овоме: Д. Лопандић, Ј. Кроња, *Регионалне иницијативе и мултилатерална сарадња на Балкану*, Европски покрет у Србији, Београд, 2010, стр. 76.

⁴²⁸ О историјату оснивања Пакта и важнијим датумима види: http://www.mvp.gov.ba/vanjska_politika_bih/multilateralni_odnosi/regionalne_inicijative/pakt_o_stabilnosti_za_jugoistocnu_evropu/?id=136 закључно са 09.11.2016. године.

- Радни сто III – питања сигурности (сигурност и одбрана, правна питања и унутрашњи послови).⁴²⁹

Пакт стабилности за југоисточну Европу прерастао је 2008. године у Савет за регионалну сарадњу.

6.2.2 Савет за регионалну сарадњу

Напредак оставарен у оквиру Пакта за стабилност југоисточне Европе дао је импулс снажнијој, чвршћој и садржајнијој кооперацији међу земљама чланицама. То је искоришћено за квалитативну трансформацију постојећег оквира, који је поред обогаченог садржаја међусобне сарадње добио и ново име – Савет за регионалну сарадњу.

Савет за регионалну сарадњу замишљен је као централно место регионалне сарадње у југоисточној Европи са кључном улогом да генерише и координира развојне пројекте регионалног значаја и утиче на стварање повољне политичке климе која би убрзла реализацију тих пројеката.⁴³⁰

Предвиђене области сарадње су економски и социјални развој, енергија и инфраструктура, правосуђе и унутрашњи послови, безбедоносна сарадња, развој људских ресурса, парламентарна сарадња, побољшање положаја медија и цивилног друштва, као и развој родне и сваке друге равноправности. У циљу бржег и квалитетнијег деловања у овим областима усвојено је неколико докумената који имају за циљ планирање и провођење што прецизније дефинисаних активности међусобне сарадње. Један од најважнијих је Југоисточна Европа 2020 – стратешки

⁴²⁹ О начину функционисања Пакта за стабилност види: <http://www.dei.gov.ba/dokumenti/default.aspx?id=4772&langTag=bs-BA> закључно са 09.11.2016. године.

⁴³⁰ Детаљније о програмима и активностима Савета за регионалну сарадњу видети: <http://www.rcc.int/home> закључно са 09.11.2016. године.

документ који поставља врло оптимистичне развојне циљеве пред комплетан регион.⁴³¹

6.2.3 Централноевропска зона слободне трговине – ЦЕФТА

Централноевропска зона слободне трговине (Central European Free Trade Agreement) – ЦЕФТА има занимљив историјат. У својој првој фази није била везана за земље југоисточне Европе већ се, како и само име сугерише, тицала односа између земаља централне Европе. Наиме, 1992. године формирале су је чланице Вишеградске групе – Мађарска, Пољска и Чехословачка. Основни задаци овог удружења били су побољшање економске и политичке сарадње међу чланицама, консолидација демократије и тржишне привреде, а све у циљу приближавања стандардима Европске заједнице.⁴³²

Првобитним ЦЕФТА споразумом било је предвиђено да се сва царинска и друга ограничења међу чланицама елиминишу до 01.01.2001. године, до када је требало да учеснице овог споразума и постану чланице Европске уније. Ова организациона структура се није задржала на првобитном броју чланова и у току 1995. године усвојени су критеријуми за пријем нових чланова. Три основна критеријума за чланство у ЦЕФТИ били су: Чланство у Светској трговинској организацији, закључен Споразум о придруживању са ЕУ и закључен билатерални споразум о слободној трговини са сваком од чланица.⁴³³

На тим основама ЦЕФТА је проширивала своје чланство следећим редом: Словенија је постала пета чланица од 01.01.1996. године, Румунија 1997. године,

⁴³¹ Овим документом предвиђено је значајно побољшање животних услова у региону кроз пројектовано отварање милион нових радних места, повећање запослености између 39% и 44%, повећање укупног промета регионалне трговине за више него дупло, раст БДП-а у региону са садашњих 36% на 44% европског просека и обучавање додатних 300.000 висококвалификованих кадрова. Стратегија Југоисточна Европа 2020. доступан на <http://www.rcc.int/files/user/docs/reports/SEE2020-Strategy.pdf> закључно са 09.11.2016. године.

⁴³² Детаљније види: Д. Лопандић, Ј. Кроња, стр. 111–112.

⁴³³ Ibid., стр. 112–113.

Бугарска 1999. године, Хрватска 2003. године и Македонија 2006. године. Међутим, већ од 2004. године чланство се почело осипати јер су поједине земље постајале чланице Европске уније, а чланство у ЕУ није било компатибилно са чланством у ЦЕФТИ.⁴³⁴

Имајући у виду промењене околности на иницијативу Европске уније доноси се одлука о убрзаном проширењу ЦЕФТЕ на земље југоисточне Европе. На самиту премијера југоисточне Европе 06.априла 2006. године донета је декларација о проширењу која ће обухватити Албанију, Босну и Херцеговину, Србију, Црну Гору, Молдавију и УНМИК (у име Косова). Нови споразум потписан је 19. децембра 2006. године, а ступио је на снагу 1. маја 2007. године.⁴³⁵

У уводном делу Споразума јасно је назначено да је основни циљ чланица приступ, односно чланство у Европској унији. У том смислу дефинисани су и циљеви организације, а то су: консолидација постојећег нивоа трговинске либерализације, побољшање услова за даље унапређење улагања, проширивање обима трговине и подстицање улагања путем коректних, јасних, стабилних и предвидивих правила, отклањање препрека и неправилности у трговини и олакшавање робе и услуга између територија страна у овом споразуму, обезбеђење подједнаких услова конкуренције који утичу на спољну трговину и инвестиције, постепено отварање тржишта за јавне набавке, обезбеђење заштите права интелектуалне својине...⁴³⁶

Договорено је, између осталог, и формирање кровног органа под називом Заједнички комитет коме је поверено надгледање и вођење договорених принципа из Споразума. Све чланице Споразума имају представнике у овом телу, а за његово средиште одређен је град Брисел.⁴³⁷

⁴³⁴ Ibid., 113.

⁴³⁵ Текст споразума доступан је на: <http://www.pks.rs/SADRZAJ/Files/01%20Sporazum%20CEFTA%202006.pdf> закључно са 10.11.2016. године.

⁴³⁶ Члан 1 Споразума.

⁴³⁷ Чл. 40.

6.2.4 Утицај регионалних иницијатива на Босну и Херцеговину

Политичку дезинтеграцију југословенског простора пратила је и економска дезинтеграција. Поред тога, Босна и Херцеговина била је оптерећена дуготрајним оружаним сукобом који је у потпуности економски девастирао земљу. Регионалне иницијативе које су се у послератном периоду одвијале на простору југоисточне Европе имале су задатак да утичу на идеолошко, политичко и економско повезивање новонасталих земаља. Имајући у виду економско и политичко стање већине земаља које су учествовале у тим иницијативама, као и квалитет и садржину њихових новоуспостављених односа, може се рећи да су набројани видови регионалне интеграције имали много више позитивних него негативних ефеката. Што се тиче Босне и Херцеговине и ту се на основу одређених економских показатеља, јер су они много лакше упоредиви од политичких, може истаћи тврдња о позитивном ефекту регионалног повезивања на укупне прилике у држави. Примера ради, укупна робна размена БиХ са иностранством у 2005. години била је 15,16 милијарди конвертибилних марака. У 2010. години робна размена достигла је 20,62 милијарде марака, а у 2015. години 24,61 милијарду.⁴³⁸ То јасно указује на убрзање економске активности унутар БиХ. Ипак један други економски параметар, а то је дефицит платног биланса, тј. негативна разлика између извоза и увоза роба (у 2005. години скоро -7,5 милијарди КМ, у 2010. години око -6 милијарди КМ и у 2015. години око -6,2 милијарде КМ) показује другу страну медаље босанскохерцеговачке стварности. У том параметру држава није остварила готово никакво побољшање у посматраном десетогодишњем периоду, што указује на озбиљне унутрашње проблеме које регионалне иницијативе нису успеле да отклоне.

6.3 Босна и Херцеговина на путу ка Европској унији

⁴³⁸ Извори: Управа за индиректно опорезивање БиХ - http://www.uino.gov.ba/b/IT_sektor/Statistika.html
Спољнотрговинска комора Босне и Херцеговине - <http://komorabih.ba/vanjskotrgovinska-razmjena-2/>

6.3.1 Почетни односи

Босна и Херцеговина прве односе са Европском унијом (тада још увек Европска економска заједница) успоставља након међународног признања из априла 1992. године, међутим због познатих догађаја на територији БиХ приоритетан циљ било је заустављање оружаног сукоба и успостављање мира. Због тога се може се рећи да процес приближавања Босне и Херцеговине започиње након потписивања Дејтонског споразума.

Важан догађај у овом процесу везан је луксембуршки састанак министара спољних послова земаља ЕУ одржан 29. и 30. априла 1997. године. На том састанку утврђени су општи услови за заснивање уговорних односа са земљама југоисточне Европе. Неки од тих услова били су: одрживи повратак расељених лица и избеглица својим домовима, поновни пријем држављана који тренутно бораве на територији ЕУ, спровођење мировног споразума укључујући сарадњу са Међународним кривичним трибуналом за бившу Југославију, спровођење првог корака економских реформи, побољшање суседских односа...⁴³⁹

Луксембуршки самит био је снажан сигнал земљама Западног Балкана да имају ЕУ перспективу. У априлу 1998. године у истом месту успостављена је консултативна радна група ради техничке и стручне помоћи у циљу изградње државних институција, административног и законског оквира компатибилног са ЕУ стандардима.

У марту 1999. године Савјет министара БиХ усваја одлуку о покретању иницијативе за приступање Босне и Херцеговине Европској унији и у августу исте године Парламентарна скупштина БиХ изражава пуну опредељеност ка европским интеграцијама.⁴⁴⁰

⁴³⁹ Детаљније: Д. Лакић, Статус Босне и Херцеговине у процесу приступања Европској унији, *Мегатренд ревија*, вол. 12, Но. 1, 2015, стр. 259.

⁴⁴⁰ Детаљније: М. Ђурић, *Утицај Европске уније на Босну и Херцеговину*, Центар за друштвена кретања, Бања Лука, 2012, 29–30.

6.3.2 Процес стабилизације и придруживања и Мапе пута за Босну и Херцеговину

Процес стабилизације и придруживања представља систематски приступ Европској унији, подручју југоисточне Европе, односно Западног Балкана. Недвосмислена је повезаност овог процеса са поменутиим регионалним иницијативама, изражене најпре кроз Пакт стабилности за југоисточну Европу, касније и ЦЕФТА споразум и Савет за регионалну сарадњу.

Како истиче Шпирић, Процес стабилизације и придруживања је замишљен као „дугорочни, средишњи, стратешки, политички и функционални оквир којим се Албанији, Босни и Херцеговини, Хрватској, Савезној Републици Југославији и Републици Македонији понудило остваривање стратешког спољнополитичког циља – уласка у Европску унију“.⁴⁴¹

Процес стабилизације и придруживања у првобитној фази подразумевао је, како и сам наслов сугерише, политичко-економска прилагођавања, односно постепену хармонизацију са системом Европске уније. Основни сегменти тог процеса подразумевали су:

- Споразум о стабилизацији и придруживању;
- Аутономне трговинске мере и друге економске и трговинске односе;
- Привредну и финансијску помоћ и буџетску помоћ и подршку билансу плаћања;
- Помоћ за демократизацију и цивилно друштво;
- Хуманитарну помоћ за избеглице, повратнике и друга лица;
- Сарадњу у правосуђу и унутрашњим пословима;

⁴⁴¹ Н. Шпирић, *Европска унија, Услови и условљавања*, Економски факултет, Бања Лука, 2010, 48.

- Развој политичког дијалога.⁴⁴²

На основу тако постављених критеријума Европска унија је у марту 2000. године усвојила смернице познате под називом Мапе пута. Те смернице су, у суштини, конкретизација општих услова постављених свим замљама југоисточне Европе у процесу приближавања Европској унији и детаљније анализе стања у Босни и Херцеговини у том тренутку. Пред Босну и Херцеговину постављено је укупно осамнаест услова. Они се могу груписати у три категорије. Најпре су то политички услови. Најзначајнији су били: Усвајање закона о изборима и обезбеђивање њиховог финансирања; Усвајање закона о државној граничној служби; Успостављање сталног секретаријата у Предсједништву БиХ; Постизање договора о председавању Савјета министара БиХ и усвајање неопходних пратећих амандмана и процедура; Обавеза усвајања правила и процедура за рад Парламентарне скупштине БиХ, Обавеза усвајања јединственог пасоша; Обавеза провођења Закона о државној граничној служби; Обавеза обезбеђивања средстава за несметани рад Уставног суда БиХ. Што се тиче економских услова то су били: Укидање завода за платни промет; Успостава државног трезора; Уклањање баријера у трговини међу ентитетима; Успостављање јединственог система стандардизације преко организовања института за стандардизацију на нивоу БиХ; Усвајање закона о конкуренцији и заштити потрошача; Проведба Закона о директним страним улагањима; Усвајање Закона о реституцији. Трећа група услова односила се на питања демократије, људских права и правне државе: Проведба закона о имовини; Стварање услова за самоодрживи повратак; Проведба одлука институција за људска права и обезбеђивање адекватног финансирања; Усвајање и provedба закона о судству и тужилаштву ФБиХ, Закона о судским услугама РС; Усвајање закона о јавном сервису и обезбеђење финансирања истог.⁴⁴³

Иако је било предвиђено да усвајање услова из мапе пута буде релативно брз поступак, Босни и Херцеговини је било потребно више од две године да заврши овај

⁴⁴² Ibid., 49.

⁴⁴³ Списак услова из Мапе пута преузет из: Н. Шпирић, Европска унија, Услови и условљавања, стр.62.

процес. Коначно је Европска комисија у септембру 2002. године потврдила да је испуњено свих осамнаест услова из Мапе пута.

У марту 2003. године почео је рад на студији изводљивости. Европска комисија је Савјету министара уручила упитник од 346 питања из области политичког и економског уређење БиХ и осталих области које су релевантне за процес прикључења. Исте године Европска комисија усвојила је оцену студије изводљивости, те идентификовала 16 приоритетних области у којима очекује суштински напредак који би био основа да се да препорука за закључење Споразума о стабилизацији и придруживању.⁴⁴⁴

У марту 2004. Савет министара усвојио је прво Европско партнерство са Босном и Херцеговином, а у новембру 2005. године званично су покренути преговори о Споразуму о стабилизацији и придруживању. Споразум о стабилизацији и придруживању Босна и Херцеговина потписује 16. јуна 2008. године.

Због неиспуњења политичких обавеза неколико пута се одлаже ступање на снагу Споразума. Закључцима Савета министара од 15. децембра 2014. године изражава се свесрдна подршка пуноправном чланству Босне и Херцеговине, али се понавља обавеза испуњења постављених услова у циљу убрзања процеса. Нови приступ Европске уније Босни и Херцеговини, по тим закључцима, подразумева већу посвећеност ЕУ овом простору, али под условом поновног покретња реформског процеса и имплементације одлуке Европског суда правде у предмету Сејдић – Финци.⁴⁴⁵

Споразум о стабилизацији и придруживању коначно ступа на правну снагу 01. јуна 2015. године, а 15. фебруара 2016. године Босна и Херцеговина је поднела формални захтев за чланство у ЕУ.

⁴⁴⁴ О хронологији односа БиХ и ЕУ види: http://www.dei.gov.ba/dei/bih_eu/default.aspx?id=9808&langTag=bs-BA закључно са 14. новембром 2016. године.

⁴⁴⁵ Закључци Савета о Босни и Херцеговини од 15. децембра 2014. године доступни на: http://europa.ba/wp-content/uploads/2015/05/delegacijaEU_2014121515000547eng.pdf закључно са 14. новембром 2016. године.

6.3.3 Оцена европске перспективе Босне и Херцеговине

Из приложене кратке хронологије ЕУ интеграција Босне и Херцеговине рекло би се да ова држава полако али сигурно напредује у правцу пуноправног чланства у Европску унију. Ипак, када се мало боље сагледа тај процес, долази се до закључка да постоје озбиљни проблеми који стоје пред Босном и Херцеговином на путу ка чланству. Што се тиче динамике напретка, Босна и Херцеговина се налази на последњем месту у односу на све остале земље Западног Балкана. Недостатак динамике је у великој мери последица специфичне правне природе Босне и Херцеговине. Недостатак суштинског договора међу кључним политичким чиниоцима онемогућава убрзање процеса европских интеграција. Међутим, није кривица само на страни Босне и Херцеговине. Из услова које је у претходном периоду постављала Европска унија, може се изнети закључак о недовољној жељи званичника Европске уније да се поведе рачуна о специфичностима правног система и унутрашњег уређења Босне и Херцеговине. Читав концепт прикључења је у великој мери инсистирао на успостављању заједничких органа на централном нивоу власти, занемаривши ентитетске и националне интересе унутар система. Постоје, међутим, видљиве назнаке да је у последње две године приступ европских званичника питању интегративног процеса промењен. Такав приступ условио је усклађивање механизма координације који је усагласио заједничко деловање ентитета у циљу убрзања процеса придружења, што је и довело до одређених помака који су резултирали упућивањем захтева за формално чланство у ЕУ. То не значи да је Босни и Херцеговини у потпуности отворен пут ка пуноправном чланству, јер успостављањем механизма координације нису отклоњени кључни недостаци унутар система, тако да ће даље активности у великој мери зависити како од спремности домаћих актера да раде на успостављању функционалнијег правно-политичког оквира, тако и на што избалансиранијем приступу Европске уније у смислу реалистичних очекивања од БиХ.

7. БУДУЋНОСТ ПРАВНОГ ОКВИРА БОСНЕ И ХЕРЦЕГОВИНЕ

Питање уставног устројства државе заузима важно место, како међу политичким странкама које у оквиру својих политичких програма и политичке активности значајан простор поклањају овој теми, тако и у оквиру правне теорије где је мноштво радова објављено на ову тему и где аутори нуде своју верзију (пре)уређења правног система Босне и Херцеговине. Овај део рада покушаће да систематизује главне правце у оквиру датих предлога те ће се позабавити неким од најзанимљивијих. Поред тога, биће речи и о најзначајнијим конкретним активностима у циљу уставне ревизије и њиховим практичним ефектима. На крају, у покушају сублимације не само овог дела, већ и целокупних досадашњих запажања, аутор ће изнети своје виђење и дати сопствене предлоге реформског поступка уставног система Босне и Херцеговине.

7.1 Политички и правнотеоријски концепти реформе уставног система

7.1.1 Ставови водећих политичких партија

Као што је већ речено, политичке партије у оквиру својих програмских начела врло велику пажњу посвећују уставном уређењу државе. Из постојећих програмских начела јасно је да постоје озбиљна размимоилажења међу водећим партијама по питању жељеног уставног концепта, а тиме и унутрашње структуре којој треба тежити.

Иако то није сасвим прецизна подела могуће је, ипак, различите ставове поделити у два доминантна концепта – централистички и децентралистички. Заступници децентралистичког концепта су доминантно српске и хрватске политичке

организације, док су бошњачке партије доминантно на позицији јачања централне власти на уштрб ентитетских прерогатива.

Тако партија Савез независних социјалдемократа из Републике Српске у Статуту међу најважнијим програмским циљевима прокламује доследну примену Општег оквирног споразума за мир.⁴⁴⁶ У још једном документу, Декларацији Република Српска – слободна и самостална Будућност и одговорност, од 15. априла 2015. године, истакнуто да је Република Српска унела у мировне преговоре сопствену територију и власт и да се таква позиција мора уважавати. Даље се наглашава да је Дејтонским уставом предвиђено да све надлежности које нису додељене Босни и Херцеговини припадају ентитетима и да РС не допушта задирање у њена права.⁴⁴⁷

Савез за промјене, опозициони блок на нивоу Републике Српске а владајући на нивоу БиХ, у Декларацији о основама будућег деловања као основни политички циљ истиче „опстанак, развој и напредак Републике Српске, као равноправног државотворног ентитета унутар Босне и Херцеговине, успостављене Дејтонским мировним споразумом“.⁴⁴⁸

И водеће хрватске партије су заговорници децентрализације, али њихов концепт је нешто другачији од концепта водећих политичких странака из Републике Српске, где је минимум стандарда задржавање постојећег односа снага, тј. ентитетских надлежности, док хрватске странке инсистирају на побољшању положаја Хрвата, незадовољне постојећим распоредом снага.

Хрватска демократска заједница Босне и Херцеговине декларацијом под називом Уставне промене – само оне које решавају хрватско национално питање у БиХ,⁴⁴⁹

⁴⁴⁶ Статут СНСД-а доступан на: http://www.snsd.org/images/dokumenti/statut/statut_2015.pdf закључно са 22.11.2016. године.

⁴⁴⁷ Текст Декларације Република Српска – слободна и самостална Будућност и одговорност доступан на: <http://www.snsd.org/images/dokumenti/deklaracija-predsjednik.pdf> закључно са 22.11.2016. године.

⁴⁴⁸ Декларација о основама политике будућег деловања Савеза за промјене доступна на: <http://www.sdsrs.com/dokumenti/DeklaracijaSZP.pdf> закључно са 22.11.2016. године.

⁴⁴⁹ Програмска декларација доступна на <http://www.hdzbih.org/ustavne-promjene> закључно са 22.11.2016. године.

јасно и недвосмислено изражава свој став о уставним променама у Босни и Херцеговини.

Хрватка демократска заједница 1990 у оквиру свог виђења правног оквира државе истиче да се залаже за Босну и Херцеговину као сложену децентрализовану државу у којој се поштује троеоба власти, те је то пожељан оквир за решавање хрватског националног питања, односно остварење пуне равноправности Хрвата у Босни и Херцеговини.⁴⁵⁰

Гледишта о централистичком уређењу Босне и Херцеговине заступају претежно бошњачке странке. Тако се Странка демократске акције у својој Програмској декларацији, између осталог, залаже за „целовиту и суверену Босну и Херцеговину“, „унутрашњу уставну интеграцију“, успостављање државе мултиетничких регија, „афирмацију бх. идентитета као заједничке одреднице припадности Босни и Херцеговини“...⁴⁵¹

Социјалдемократска партија Босне и Херцеговине у свом Програму истиче одређеност странке „да штити и додатно јача институције државне власти“. Помиње и децентрализацију, али не на нивоу ентитета, већ кроз јачање овласти локалних самоуправа.⁴⁵²

Из овог кратког прегледа односа политичких партија према уставном моделу Босне и Херцеговине јасно су видљиве оштре поделе у друштву успостављене етничким критеријумима. Политичке странке нису увеле ове поделе, него су једноставно профилисале доминантно мишљење међу припадницима своје етничке групе. Доказ тога је што готово да и нема разлика између опозиционих и владајућих партија унутар етничког корпуса, односно нема сличности у политичком курсу

⁴⁵⁰ Текст Програмске декларације ХДЗ 1990 доступан на: http://www.hdz1990.org/?page_id=1035 закључно са 22.11.2016. године.

⁴⁵¹ Програмска декларација СДА усвојена на шестом конгресу 26. маја 2015. године доступна на: <http://sda.ba/home/wp-content/uploads/2015/06/PROGRAMSKA-DEKLARACIJA-SDA.pdf> закључно са 22.11.2016. године.

⁴⁵² Програм СДП БиХ доступан на: <http://sdp.ba/datoteke/uploads/PROGRAM-SDP-BIH.pdf> закључно са 22.11.2016. године.

између, рецимо, странака социјалдемократске оријентације које би требале, по природи ствари, да заступају сличне ставове о кључним друштвеним питањима.

7.1.2 Теоријски ставови о реформи уставног система

7.1.2.1 Ставови домаћих аутора

Теоријски ставови о реформи уставног система Босне и Херцеговине у великој мери прате доминантне политичке концепте три конститутивна народа. Идеје аутора који су се бавили овом тематиком, без обзира да ли им је приступ социолошки, политиколошки или правни, у доброј мери кореспондирају са већинским политичким ставовима своје етничке групе.

Међу хрватским ауторима доминантан је став о неповољном положају Хрвата у Босни и Херцеговини и потреби да уставне реформе узму у обзир хрватске потребе за већом аутономијом и спрече даљу мајоризацију овог конститутивног народа.

Тако Миле Ласић, расправљајући о појму мултикултуралности, запажа да поједини аутори циљано под босанскохерцеговачком мултикултуралношћу избегавају мислити на босанскохерцеговачку мултинационалност, коју неодговорно свде на мултиетничност. Даље у расправи износи мишљење да и поред велике опасности хрватских и српских монокултурализама, највећу опасност за Босну и Херцеговину представља лажни мултикултурализам (бошњачки). Сматра и да „бошњачко-босански национализам“, уз подршку једног дела међународне заједнице Хрвате своди на „етнију“ и да је у Босни и Херцеговини у току процес асимилације и грубе интеграције на штету хрватског живља.⁴⁵³ Због свега тога у оквиру свог методолошког приступа предлаже превазилажење подељености путем

⁴⁵³ М. Ласић, Пledoаје за алтернативни проеуропски културолошки и политичко-правни наратив, *Босна и Херцеговина - Еуропска земља без устава Знанствени етички и политички изазов*, Збирка радова са Међународног зnanственог скупа, Фрањевачки институт за културу мира, Загреб – Сарајево, 2013, стр. 19–21.

консоцијативног модела организовања, уз уважавање елемената класичног парламентаризма. Успут признаје да су у Дејтонски споразум уграђени елементи консоцијативне демократије, али да су „накарадно изведени“.⁴⁵⁴

Иван Цвитковић, иако сматра да је националистичка идеологија погубна по хрватски идентитет у Босни и Херцеговини и критички се односи према ставу дела хрватске политичке елите о идеји Хрватске као државе свих Хрвата, ипак признаје непостојање интегративне снаге државе, погубне последице грађанског рата и недостатак политичког идентификовања Хрвата и Срба са државом и њеним симболима. Успут запажа и непостојање политичке равноправности Хрвата у БиХ и то наводи као један од главних разлога миграције хрватског становништва.⁴⁵⁵

Иван Вукоја, расправљајући о могућим уставним моделима адекватним босанскохерцеговачкој стварности износи аргументе који иду у прилог организовању државе по начелима „мултинационалног федерализма“, који наглашавају елементе „самоуправе и корпоративизма“, инсистира на консоцијативним демократским аранжманима и наглашава потребу увођења „подељене управе и институционалне аутономије“.⁴⁵⁶

Још један хрватски аутор, Милан Вего, расправљајући о ефектима и последицама Дејтонског мировног споразума даје оцену да уставних промена у Босни и Херцеговини неће бити док се не постигне договор сва три конститутивна народа, а да велики проблем налажењу компромиса представља инсистирање бошњачких политичких представника да се Босна и Херцеговина устроји као грађанска држава по принципу један грађанин – један глас. Апострофира да се због таквих ставова у

⁴⁵⁴ Ibid., 39.

⁴⁵⁵ И. Цвитковић, Хрватски национални идентитет на „границама“ – сусрет с другима, *Босна и Херцеговина - Еуропска земља без устава Знанствени етички и политички изазов*, Збирка радова са Међународног зnanственог скупа, Фрањевачки институт за културу мира, Загреб – Сарајево, 2013, стр. 131, 137.

⁴⁵⁶ И. Вукоја, Политике у позадини различитих модела (пре)устроја БиХ, *Босна и Херцеговина - Еуропска земља без устава Знанствени етички и политички изазов*, Збирка радова са Међународног зnanственог скупа, Фрањевачки институт за културу мира, Загреб – Сарајево, 2013, стр. 171.

комбинацији са бројчаном надмоћи Бошњака над Хрватима у Федерацији БиХ Хрвати осећају угрожено и мајоризовано.⁴⁵⁷

Иван Ловренић, преиспитујући доминантну линију хрватске политике у Босни и Херцеговини оцењује да се држава налази у перманентној политичкој напетости која се од 2006. године заоштрава узлазном линијом, те као један од разлога таквог стања истиче непринципијелан став бошњачке политичке елите према питању политичког и уставног положаја Хрвата у Босни и Херцеговини. Он сматра да се та непринципијелност огледа у спремности на различите процедуралне трикове, формалистичко изигравање уставних и законских правила, па чак и у директном кршењу Устава, што директно поспешује националну хомогенизацију Хрвата и смањује могућност постизања одрживог договора.⁴⁵⁸

Божо Жепић, у делу у којем расправља о политичким и уставноправним постулатима везаним за реформу дејтонског система, сматра да постоје бројни разлози за темељну уставну реформу и стварање новог уставног оквира Босне и Херцеговине. Сматра да је за организовано, стабилно, функционално и уређено друштво потребно понудити решење прихватљиво за све. Посебно истиче тежак положај Хрвата и сматра да најмалобројнији конститутивни народ живи у условима неправде и неравноправности са другима.⁴⁵⁹

Саша Мрдуљаш поставља питање који су то основни политичко-идејни елементи који дефинишу однос Хрвата према Босни и Херцеговини, и дефинише да је без одређеног територијалног упоришта субјективитет хрватског народа у БиХ дугорочно неодржив. Сматра да Хрватима као бројчано мањинском народу само упориште у територијалној јединици пружа конкретне механизме за блокаду

⁴⁵⁷ М. Вега, Дејтонски ћорсокак, *Босна и Херцеговина - Еуропска земља без устава Знанствени етички и политички изазов*, Збирка радова са Међународног зnanственог скупа, Фрањевачки институт за културу мира, Загреб – Сарајево, 2013, стр. 242 – 243.

⁴⁵⁸ И. Ловренић, Трећи модус хрватске политике, *Босна и Херцеговина - Еуропска земља без устава Знанствени етички и политички изазов*, Збирка радова са Међународног зnanственог скупа, Фрањевачки институт за културу мира, Загреб – Сарајево, 2013, стр. 249–251.

⁴⁵⁹ Б. Жепић, Етички, политички и уставноправни постулати за доношење устава у вишенационалној и еуропској БиХ, *Босна и Херцеговина - Еуропска земља без устава Знанствени етички и политички изазов*, Збирка радова са Међународног зnanственог скупа, Фрањевачки институт за културу мира, Загреб – Сарајево, 2013, стр. 299.

„тенденција које су усмерене на умањивање њиховог политичког статуса“ и да се ефекти таквих тенденција не би могли применити на хрватском самоуправном простору у Босни и Херцеговини.⁴⁶⁰

У оквиру српских научних кругова доминира став о врло опрезном, конзервативном приступу реформи уставног уређења Босне и Херцеговине, уз изражено незадовољство досадашњим начином на који је мењан уставни поредак кроз активности Високог представника и Уставног суда БиХ. Карактерише га и инсистирање на задржавању механизма који омогућавају равноправност конститутивних народа и отпор према смањењу ентитетских прерогатива у односу на прерогативе централне власти.

Рајко Кузмановић у свом делу Уставноправне теме најпре истиче да формирање Републике Српске није била хегемонистичка жеља српског народа, већ израз потребе очувања идентитета Срба у Босни и Херцеговини, као и да нема ништа необично у томе што се приступило формирању Републике Српске, „јер своју државу, државотворну федералну јединицу или конфедералну јединицу траже сви народи када осете да су њихова основна национална и грађанска права у постојећој држави трајно угрожена“.⁴⁶¹ Након тога, расправљајући о ефектима и последицама Дејтонског споразума, износи мишљење да због етничке разноликости и „објективне опасности од мајоризације“ Босна и Херцеговина не може бити унитарна нити класична грађанска држава, што је Дејтон и потврдио и о чему се увек мора водити рачуна. Због свега тога, сматра, да би се измени Устава требало приступити опрезно, амандманском техником, и то само у оним деловима којима би се побољшала функционалност институција Босне и Херцеговине и права конститутивних народа, без икаквих промена у суштинским елементима Устава.⁴⁶²

⁴⁶⁰ С. Мрдуљаш, Шта би требало дефинирати хрватски политичко-идејни однос према Босни и Херцеговини? *Босна и Херцеговина - Еуропска земља без устава Знанствени етички и политички изазов*, Збирка радова са Међународног научнег скупа, Фрањевачки институт за културу мира, Загреб – Сарајево, 2013, стр. 333.

⁴⁶¹ Р. Кузмановић, *Уставноправне теме*, Академија наука и умјетности Републике Српске, Бања Лука, 2014, стр. 149.

⁴⁶² *Ibid.*, стр. 151, 157.

Радомир Нешковић, расправљајући о питању самоопредељења народа, износи став да је етнички национални идентитет као категорија историјског наслеђа у основи Босне и Херцеговине као државе, те је у том контексту самоопредељење српског народа у Босни и Херцеговини легитимно, али у границама територијалног интегритета државе. Самоопредељење српског народа у Републици Српској, сматра он, дозвољено је у оним границама док не угрожава постојање Босне и Херцеговине као целине, али и обрнуто самоопредељење хрватског и бошњачког народа не може угрозити постојање ентитета Републике Српске.⁴⁶³

Голијан и Васиљевић, поводом покушаја уставне реформе, истичу како је Дејтонски мировни споразум гарант мира у Босни и Херцеговини, да је пожељно да се учини све што је могуће у датим околностима у циљу његове дораде и побољшања, али да државне власти треба да прихвате систем успостављен овим споразумом, јер је БиХ једино могућа као сложена конфедерално-федерална држава где је у потпуности очуван идентитет сва три конститутивна народа.⁴⁶⁴

Милован Милутиновић, обрађујући феномен консоцијалне демократије, износи мишљење да је тај модел најоптималнији у сложеним државама јер представља, у основи, рационални биланс између посебних и општих идентитета и није статичка категорија већ се изграђује и надопуњава путем политичког компромиса унутар датог система. Стављајући овај систем у контекст босанскохерцеговачке стварности истиче да је етнички и територијални вето који се примењује у правном систему БиХ израз конститутивних права етничке нације и елеменат који омогућава равноправност једне нације са другим нацијама.⁴⁶⁵

Владимир Трапара анализира Дејтонски мировни споразум кроз више аспеката: идентитетски, безбедносни, правни и демократски и на основу тога доноси закључак

⁴⁶³ Р. Нешковић, Референдум у контексту државотворности народа у Босни и Херцеговини, *Сварог часопис за друштвене и природне науке*, бр. 9, 2014, стр. 50–53.

⁴⁶⁴ Д. Голијан, С. Васиљевић, Устав као највиши правни акт, његова реалност и могућност за промене (Осврт на Устав Босне и Херцеговине), *Сварог часопис за друштвене и природне науке*, бр. 9, 2014, стр. 63–64.

⁴⁶⁵ М. Милутиновић, Консенсуална (Консоцијална) демократија у сложеним државама, *Сварог часопис за друштвене и природне науке*, бр. 8, 2014, стр. 51.

да је тај споразум оптимално решење за Босну и Херцеговину јер успоставља нераскидиву везу између јединства и независности државе с једне, и постојања одвојених ентитета и конститутивних народа с друге стране. На тај начин је обезбеђена дугорочна стабилност и безбедност читавог региона. Њиме је успостављен принцип консоцијалне демократије и, по мишљењу аутора, свако подривање споразума у правцу унитаризације БиХ имало би негативне последице у сва четири поменутог аспекта.⁴⁶⁶

Снежана Савић, говорећи о примени Дејтонског споразума, констатује да од потписивања Општег оквирног споразума за мир па до данас постоје две супротстављене концепције – једна која тежи за унитарном Босном и Херцеговином, готово свеприсутна у Федерацији Босне и Херцеговине, и друга у чијем је фокусу очување дејтонског концепта државе, општеприхваћена не само од политичких партија у Републици Српској, већ и од стране највећег дела становништва РС.⁴⁶⁷

Крстић и Сурлић заузимају слично становиште поводом реформе дејтонског система те истичу да би било какво наметање решења од стране једног конститутивног народа или међународне заједнице било контрапродуктивно и да Дејтонски споразум у овом тренутку представља незаоблизу основу за све будуће аранжмане и за било какав предлог новог конституционалног дизајна Босне и Херцеговине.⁴⁶⁸

Милош Ковић прави паралелу између Дејтонског споразума у Вестфалског мира јер су, како каже, и један и други уважили невеселу стварност и нужност раздвајања.

⁴⁶⁶ В. Трапара, Вишедимензионални историјски значај Дејтонског споразума, Зборник радова са научног скупа: *Дејтонски споразум – две деценије мира и поруке за свет*, Београд, 2016, стр. 61.

⁴⁶⁷ С. Снежана, Примена Општег оквирног споразума за мир у Босни и Херцеговини (Дејтонског мировног споразума) – улога Уставног суда Босне и Херцеговине, Зборник радова са научног скупа: *Дејтонски споразум – две деценије мира и поруке за свет*, Београд, 2016, стр. 75–76.

⁴⁶⁸ З. Крстић, С. Сурлић, Дејтонски споразум и конституционално дизајнирање Босне и Херцеговине, Зборник радова са научног скупа: *Дејтонски споразум – две деценије мира и поруке за свет*, Београд, 2016, стр. 94.

Сматра да су паралелни живот и невољна трпеливост бољи од присилног уједињења и грађанског рата и да је за зарастање рана потребно, пре свега, време и мир.⁴⁶⁹

Емил Влајки у ауторском чланку под називом „Слово и дух Дејтона“ констатује да је Дејтонски споразум различито схваћен од стране „међународне заједнице“ и Срба у Републици Српској, где међународна заједница покушава да створи унитарну државу по мери Бошњака, што је у супротности са ставом Републике Српске, која тежи да сачува државотворне функције у оквиру Босне и Херцеговине.⁴⁷⁰

Богдана Кољевић, у анализи питања политичког субјективитета и суверенитета кроз призму Дејтонског мировног споразума, износи мишљење да највећи проблем функционалности Босне и Херцеговине почива у чињеници да је политичка и правна вредност Дејтонског споразума доведена у питање перманентним тежњама које потичу из Федерације Босне и Херцеговине и чији је циљ успостављање унитаризоване и централизоване државе и закључује да политичке перспективе Републике Српске леже у повратку изворном Дејтону.⁴⁷¹

Ђорђе Вуковић доноси сличне закључке у вези са питањем позиције и значаја Дејтонског мировног споразума те износи став да је очигледно одсуство политичке воље и способности бошњачке стране да прихвати Општи оквирни споразум као темељ уставног уређења, те да је јасно видљива намера да се националистички циљеви остваре негирањем и обесмишљавањем Републике Српске. Због тога је немогуће успоставити објективне критеријуме и повести озбиљне разговоре о евентуалним променама и надоградњи Устава БиХ.⁴⁷²

Ставови бошњачких научних кругова о дејтонском уставном аранжману и пожељном правцу у коме би га требало реформисати нису у сагласју са онима који

⁴⁶⁹ М. Ковић, „Чија земља онога и вера“: Вестфалски мир и Дејтонски споразум, Зборник радова са научног скупа: *Дејтонски споразум – две деценије мира и поруке за свет*, Београд, 2016, стр. 100.

⁴⁷⁰ Е. Влајки, Слово и дух Дејтона, Зборник радова са научног скупа: *Дејтонски споразум – две деценије мира и поруке за свет*, Београд, 2016, стр. 119.

⁴⁷¹ Б. Кољевић, Субјективитет Дејтонског споразума и савремене политичке тенденције, Зборник радова са научног скупа: *Дејтонски споразум – две деценије мира и поруке за свет*, Београд, 2016, 153, стр. 156.

⁴⁷² Ђ. Вуковић, Перспективе државе са (ид)ентитетима, Зборник радова са научног скупа: *Дејтонски споразум – две деценије мира и поруке за свет*, Београд, 2016, стр. 169–170.

доминирају међу српским и хрватским ауторима. Претежно полазе од става да је Дејтонским мировним споразумом, односно Анексом 4, легализован чин агресије на Босну и Херцеговину, да су, на неки начин, формализоване великосрпске и великохрватске тежње и да је инсистирањем на етничком принципу као доминантном у Уставу угрожен велики број грађанских, демократских права држављана Босне и Херцеговине. Што се тиче реформе уставног система, доминирају ставови о потреби оснажења овлашћења централне власти на уштрб ентитетских овлашћења, односно јачању индивидуалних права, права појединаца и слабљењу колективних права етничких група.

Касим Трнка, у оквиру анализе специфичности уставног уређења Босне и Херцеговине полази од историјског развоја овог простора и износи закључак да се политичко-територијална организација БиХ никада није заснивала на националном и верском критеријуму из разлога што је национална измешаност становништва константа, практично на читавој државној територији. Имајући у виду те „традиционалне вредности босанскохерцеговачког друштва“ оцењује да су бројна решења Дејтонског мировног споразума у несагласности са стандардима демократских друштава и принципима међународног права.⁴⁷³

Као главне недостатке Општег оквирног споразума за мир издваја то што се није одредио према питању узрока и карактера рата, да је, супротно свим принципима међународног права и светског поретка, Устав БиХ пошао од признања фактичког стања и позиција стечених силом и ратним освајањима што је за последицу имало „грубу етнизацију уставног модела“. Поред тога, замерке упућује што нису успостављени механизми контроле провођења Споразума, чињеници да је Устав предвидео категорију конститутивних народа, непознату у компаративном уставном праву, и на крају те анализе износи генералну замерку да је систем успостављен на непринципијелним и недемократским решењима.⁴⁷⁴ На крају закључује да је једини начин „изласка из матрице националних конфронтација“ да грађани постану

⁴⁷³ К. Трнка, Специфичности уставног уређења Босне и Херцеговине, Настанак – реализација – перспективе, *Ревус* Ревизија за уставну теорију и фулозофију права, бр. 11, 2009, стр. 46–47.

⁴⁷⁴ *Ibid.*, стр. 47–50.

истински актери уставне реформе, уз учешће невладиног сектора, независних медија, стручних и научних институција, удружења и појединаца.⁴⁷⁵

Џенета Миращић и Златан Бегић полазе од историјског аспекта босанскохерцеговачког друшта и износе тврдњу, слично као Трнка, о вишевековној традицији верске, етничке, језичке и културне толеранције и, након анализе функционисања система кроз призму уставне категорије конститутивних народа, долазе до закључка да права конститутивних народа воде дискриминацији грађана Босне и Херцеговине који не припадају тој категорији и да се мора изградити уставни модел којим грађански концепт неће бити угрожен колективним националним правима.⁴⁷⁶

Шахбаз Џихановић у свом виђењу праваца уставне реконструкције најпре каже да се пропадање Босне и Херцеговине мора хитно зауставити и да је дејтонско уставно уређење лимит било каквом напретку и демократском развоју. Сматра да је немогуће постићи такав напредак без темељних и структурних реформи система, што подразумева потпуно нови устав који би био основна претпоставка процеса реинтеграције, економског напретка и одрживог развоја.⁴⁷⁷

Занимљиво је виђење територијалне организације по новом уставном моделу који он предлаже. По том моделу Босна и Херцеговина би се заснивала на трихотомији територијалних јединица: општина, регија и држава, где би систем био децентрализован преко локалне и регионалне самоуправе. У оквиру такве поделе постојало би пет регија, које би биле формиране по географским, економским, комуникацијским, природним, саобраћајним, геополитичким и културним

⁴⁷⁵ Ibid., стр. 66.

⁴⁷⁶ Детаљније: Џ. Миращић и З. Бегић, Правна природа босанскохерцеговачког плуралног друштва и најзначајније специфичности савременог уставног уређења, *Ревус* Ревивија за уставну теорију и филозофију права, бр. 11, 2009, стр. 78, 86–89.

⁴⁷⁷ Ш. Џихановић, *Платформа за нови демократски Устав Републике Босне и Херцеговине*, ДЕС, Сарајево, 2005, стр. 3.

повезаностима (дакле, не по етничком критеријуму). Те регије су: Бањалучка, Зеничка, Тузланска, Сарајевска, Мостарска.⁴⁷⁸

Што се тиче осталих органа власти, приметно је јачање прерогатива свих органа на централном нивоу (што је и логично јер је ентитетска структура по овом предлогу укинута). Задржана је дводомна структура парламента, али би посланици у Представнички дом били бирани са јединствене изборне јединице коју представља цела територија Босне и Херцеговине, док би чланове Дома народа бирали одборници општинских скупштина. Што се тиче надлежности Владе, аутор каже да је потребно примерити те надлежности потребама државе, како би била у стању да обавља неопходне функције на унутрашњем и вањском плану. Судска власт би била организована у складу са новом територијалном организацијом. Тако би за подручје општине био надлежан општински, за подручје регије регионални, а на нивоу државе био би успостављен Врховни суд Босне и Херцеговине, као највиши судски орган. Поред тога, бригу о уставности водио би Уставни суд БиХ.⁴⁷⁹

Един Шарчевић, расправљајући о предисторији, садржини и ефектима Устава Босне и Херцеговине закључује да је последње легитимно уређење уставни систем Републике Босне и Херцеговине јер је процедурално легитимно, пројектује обавезу уставне лојалности на основу држављанства, компатибилно је са правнодржавним елементима и обезбеђује отелотворење правде. За разлику од те и такве уставне позиције аутор сматра да уставна уређења после 1994. године не одговарају ниједном од наведених елемената.⁴⁸⁰

Што се тиче Републике Српске, аутор сматра да је Устав конкретизовао правно заокружење илегалног *de facto* режима и да је то ентитет који се развио у специфичан тип искључиве етнократије где је стварна равноправност конститутивних народа онемогућена. О Федерацији БиХ износи став да је то правна конструкција која је осигурала уставноправне премисе за уједначавање територијалности и народности, а

⁴⁷⁸ Ibid., стр. 17–22.

⁴⁷⁹ Ibid., стр. 24–36.

⁴⁸⁰ Е. Шарчевић, *Устав из нужде – Консолидација уставног права Босне и Херцеговине*, Полис, Сарајево, 2010, стр. 428.

све у циљу успостављања мира и државноправне равнотеже. О подели Федерације на кантоне мисли као о нерационалном избору који је изван свих историјских, културних, саобраћајних и географских критеријума, продукту ратних освајања који излази у сусрет етнократији.⁴⁸¹

У оквиру предложених решења исти аутор износи ставове да је етнизација основна сметња успостављању функционалног законодавства и синхронизоване активности парламента. Полазни основ за хармонизовање уставног права био би „деноминација Републике Српске одстрањивањем придева српски из имена ентитета“. Даљи кораци састоје се у реформи федералног модела, а све под претпоставком задржавања ентитетске структуре. Истовремено предлаже федерализацију Републике Српске и унитаризацију Федерације БиХ, увођењем једнаког броја федералних јединица као у РС. Унутрашња хармонизација уставног права подразумевала би промену правне природе Анекса 4, где би уговорени уставни текст представљао устав босанскохерцеговачке нације. Нови уставни аранжман морао би уклонити ентитетско гласање јер је оно сметња хармонизованом одвијању законодавног процеса и сувишан механизам за заштиту националних интереса, Устав би морао осигурати симетрична решења за састав ентитетских органа и требало би, између осталог, радити на успостављању врховног суда опште надлежности на државном нивоу, као јединствене ревизионе и жалбене инстанце.⁴⁸²

На крају констатује да би само радикална измена Устава отворила перспективе за просперитетнију државу. Радикална уставна промена утицала би на радикалну промену социјалне психологије – од етноромантизма до грађанског универзализма, а свако блокирање радикалних промена неминовно ојачава етнократске структуре, нужно подразумева успостављање хрватског ентитета и вероватно води у социјалне немире и ратове на етно-верским основама.⁴⁸³

⁴⁸¹ Ibid., стр. 429–430.

⁴⁸² Ibid., стр. 432–434.

⁴⁸³ Ibid., стр. 435.

Асим Мујкић прави поређење између, како каже, два начела државног разлога – ЗАВНОБиХ-а и Дејтона и том контексту тврди да су се пред почетак Другог светског рата, у етнички хетерогеној Босни и Херцеговини, конфронтирала два политичка дискурса. Један буржујски, националистички, оличен у нагодби Цветковић–Мачек, који је стремио заокружењу националне државе само једног етничког народа и који је поново изронио 1991. године нагодбом Милошевић–Туђман и други социјалистички, левичарски, комунистички, који је покушао утемељити заједницу на принципима равноправности грађана.⁴⁸⁴

Он ставља и Дејтонски мировни споразум у исту раван првопоменутог буржујског, националистичког концепта и тврди да овакав концепт одржава олигархију „етнополитичких предузетника“ и недемократски је у својој суштини јер чини насиље над чињеницом друштвеног плуралитета у Босни и Херцеговини, силом униформише и централизује појединачну етничку групу у ишчекивању своје партикуларне националне државе.⁴⁸⁵

Нијаз Дураковић, расправљајући о уставним променама у Босни и Херцеговини, констатује да је Дејтонским споразумом уведен дијаметрално различит политички систем у Федерацији БиХ и Републици Српској и да тај систем експлицитно уводи националну неравноправност и праксу националне, верске, политичке, васпитно-образовне, економске и сваке друге дискриминације. Таква позиција је проузроковала статус грађана другог реда за Бошњаке и Хрвате у Републици Српској и нешто лакши, али опет понижавајући статус Срба у Федерацији БиХ.⁴⁸⁶

У оквиру предложених мера уставне реформе исти аутор најпре закључује да је Дејтонски споразум исцрпео историјске могућности и да га, као и његов Устав, треба радикално мењати. Та промена би првенствено подразумевала укидање Републике Српске, аналогно и Федерације БиХ, и устројство државе на основама Повеље о

⁴⁸⁴ А. Мујкић, *Између два начела: ЗАВНОБиХ и Дејтон, Устави у времену кризе: Постјугословенска перспектива*, зборник радова, Београд, 2014, стр. 73–74.

⁴⁸⁵ *Ibid.*, стр. 77.

⁴⁸⁶ Н. Дураковић, Прилог расправи о уставним променама у Босни и Херцеговини, *Годишњак БЗК „Препород“*, 2011, стр. 50–51.

грађанским и људским правима и основним слободама и европским стандардима о локалној самоуправи.⁴⁸⁷

Санела Башић, анализирајући противречности постконфликтне изградње мира у Босни и Херцеговини, тврди да је неспорна чињеница да су једино Бошњаци, од три етничке групе које су потписале Дејтонски споразум, истински били заинтересовани за његово провођење и идеале, док су Срби и Хрвати наставили са својим сепаратистичким аспирацијама и невољно сарађивали у послератном процесу имплементације. У делу у којем говори о разлозима настанка Дејтонског мировног споразума у постојећем облику истиче да је Споразум изнуђен компромис, да су њиме признате и легализоване етничке границе настале ратом и геноцидом, и да је тиме учвршћена етничка хомогенизација као један од циљева рата. Што се тиче перспективе и одрживости тако успостављеног аранжмана закључује да је на овај начин успостављен систем некомпатибилан с циљевима изградње и јачања државе и да није у складу са европским вредностима у области људских права.⁴⁸⁸

Јусуф Жига, у оквиру сопствене анализе уставноправне и политичке стварности, констатује да је Анексом 4 Дејтонског мировног споразума Босна и Херцеговина „апсурдно развлаштена у низу темељних атрибута државе“ и да су, при томе, њени ентитети опремљени капацитетима еквивалентним класичним обележјима државе. Све то се негативно рефлектује у свим битним сегментима друштва и онемогућује да компаративне предности државе дођу до изражаја. Исти аутор износи запажање да функционисање Републике Српске као феуда српског народа и Федерације БиХ као феуда бошњачког и хрватског народа представља анахронизам који утиче да Босна и Херцеговина више личи на сурогат државу, него на модерну државну творевину која својим становницима омогућава просперитетан развој.⁴⁸⁹

⁴⁸⁷ Ibid., стр. 52.

⁴⁸⁸ С. Башић, (Пост)дејтонска БиХ: Противречности постконфликтне изградње мира, *Годишњак БЗК „Препород“*, 2011, стр. 152–154.

⁴⁸⁹ Ј. Жига, Које је потребна Босна и Херцеговина као сурогат држава? (Импликације Анекса 4 Дејтонског мировног уговора), *Годишњак БЗК „Препород“*, 2011, стр. 204, 209–210.

7.1.2.2 Ставови иностраних аутора поводом питања ревизије уставног система Босне и Херцеговине

Сложеност питања ревизије Устава Босне и Херцеговине јасно је видљива и кроз преглед ставова међународне стручне јавности. Међу ауторима који су се бавили овом темом у последњих неколико година постоји заједнички став да је у корену проблема немогућност постизања договора између доминантних етничких група, односно између три конститутивна босанскохерцеговачка народа. Без обзира на то да ли се питање ревизије Дејтонског споразума посматрало кроз призму односа са Европском унијом, питања људских права, међународних злочина или чисто са аспекта уставне проблематике, увек се долазило до темељног проблема - односа етничких заједница. Ако и постоји сагласност поводом тога, понуђена решења су, у зависности од аутора, врло различита, често и дијаметрално супротна.

Џенифер Пејтон се у сопственој анализи Устава Босне и Херцеговине фокусира на права једне од босанскохерцеговачких националних мањина – Рома и истиче да су одредбе поменутог документа дискриминишуће у односу према националним мањинама, јер их лишавају права да у пуном обиму учествују у изборном процесу. Неактивност власти поводом овог питања има за реалну последицу угрожен статус Босне и Херцеговине као чланице Савета Европе и успоравање процеса који води пуноправном чланству у Европску унију.⁴⁹⁰

У даљој анализи ауторка констатује деликатност уставног аранжмана и признаје да би брзоплета реформа могла да утиче на повећање политичких тензија и тиме изазове дезинтеграционе процесе који би се највероватније материјализовали преко успостављених етничких линија. Без обзира на ризике, она сматра да је неопходно извршити модификације устава у смеру изједначавања права мањинских

⁴⁹⁰ Детаљније: J. Paton, *The Roma Minority & Free Election Rights in Bosnia and Herzegovina: The Problem of Constitutional Reform*, *Aberdeen Student Law Review*, Vol. 4, 2013, стр. 23 – 24.

заједница са правима конститутивних народа и да такво деловање нема алтернативу.⁴⁹¹

Брус Хичнер, анализирајући позадину актуелног уставног аранжмана, апострофира привремени карактер Дејтонског мировног споразума, односно износи став да је у основи оваквог решења најпре заустављање оружаног сукоба, а након тога и постављање темељних принципа који би представљали основу на којој би се изградио стварни уставни договор. Као главну препреку постизања консензуса у оквиру босанскохерцеговачког друштва истиче недостатак поверења међу кључним политичким актерима и дијаметрално супротне ставове у будућем уставном оквиру државе.⁴⁹²

Исти аутор истиче да је потпуно јасно да изградња новог устава не може бити извршена у политичком вакуму и без узимања у обзир пређашње историје, те да је постепени приступ, кроз амандманску технику, најоптипалније решење. У оквиру разматрања уставне реформе не спори важност и утицај Европске уније, али износи критику досадашњег доминантног приступа који се базирао на управљању процесом, те резонује да би прикладнији био онај приступ који би фокус ставио на међусобни договор унутар Босне и Херцеговине.⁴⁹³

У другом ауторском чланку поменути аутор, бавећи се односом међународне заједнице према балканским конфликтима током деведесетих година двадесетог века, указује на неодговарајући третман према етничким конфликтима и у том смислу указује да је до сада увелико требало бити решено питање функционалности Дејтонског мировног споразума, нарочито у контексту потпуне синхронизације истог са стандардима Европске уније.⁴⁹⁴

⁴⁹¹ Ibid. 35 – 38.

⁴⁹² Детаљније: В. Hitchner, From Dayton to Brussels: The Story behind the Constitutional and Governmental Reform Process in Bosnia and Herzegovina, *Fletcher Forum of World Affairs*, Vol. 30, Issue 1, 2006, стр. 125-132.

⁴⁹³ Ibid., стр.134.

⁴⁹⁴ В. Hitchner, Lessons Learned in Nation-Building: Rethinking International Community Priorities, *New England Law Review*, Vol. 39, Issue 1, 2004-2005, стр. 26.

Пер Берглинг, шведски стручњак за међународно право и особа која је једно време обављала функцију саветника за правна питања Високог представника, у ауторском тексту у којем се фокусира на питање реформе правосудног система Босне и Херцеговине, наглашава катастрофално стање основних демократских и људских права у тренутку доношења Дејтонског мировног споразума и подвлачи да је један од основних циљева овог акта успостављање демократског друштва и обезбеђење, како од стране централних државних власти, тако и од стране ентитетских власти, поштовања тих фундаменталних права.⁴⁹⁵

Као основну брану успешној реформи судског система Босне и Херцеговине овај аутор истиче изражене етничке поделе, односно националне политичке партије којима није у интересу успостављање независног судског система и признаје да без политичке подршке домаћих актера међународна заједница не може да учини пуно тога.⁴⁹⁶

Нилс ван Вилиген, холандски професор међународног права, анализирајући покушаје међународне заједнице у постдејтонском периоду у правцу изградње јединствене босанскохерцеговачке нације износи мишљење да је такав приступ погрешан и да, уместо тога, напоре треба усмерити на релаксирање међуетничких односа и успостављање механизма сарадње базиране на принципима међуетничке кооперације. Даље истиче да је у самом тренутку стварања Споразума, а и у каснијем периоду доминантан политички поменат етнички детерминисан и да је једина одржива опција за Босну и Херцеговину слаба централна власт са јаким ентитетским прерогативама.⁴⁹⁷

Поново се вративши на покушаје формирања јединствене нације указује да је један од основних разлога неуспеха тог пројекта, а и уопште један од разлога евидентне нефункционалности правнополитичког система, неповерење између

⁴⁹⁵ P. Bergling, *Judicial Reform under International Law: Notes from Bosnia and Herzegovina*, *Nordic Journal of International Law*, Vol. 70, Issue 4, 2001, стр. 489

⁴⁹⁶ Ibid. стр. 510 – 511.

⁴⁹⁷ Детаљније: N. van Willigen, *From Nation-Building to Desecuritization in Bosnia and Herzegovina*, *Security and Human Rights*, Vol. 21, Issue 2, 2010, стр. 127-128.

етничких група. На послетку закључује да Европска унија и остатак међународне заједнице мора прихватити чињеницу да је етнички критеријум главни мобилишући фактор, те да решење треба тражити на нивоу међуетничке кооперације, пре него кроз покушаје изградње босанскохерцеговачке нације.⁴⁹⁸

Словеначки професор права Цирил Рибичич, анализирајући последице пресуде у предмету Сејдић – Финци у светлу приступања БиХ Европској унији, износи став да уставно правило које онемогућава припадницима неконститутивних народа место у председништву није главни разлог ограниченог напретка земље у ЕУ интеграцијама и да проблем треба тражити на другом месту. То пре свега мисли на позицију Високог представника и улогу страних судија у Уставном суду, те наглашава да нити једна земља чланица Уније нема такав правни систем у коме странац може да присили домаће органе на имплементацију општих правила, као и највиши судски орган у којем једну трећину места заузимају странци. Он, у помало шаљивом тону, поставља питање „од милион долара“ како елиминисати евидентан однос субординације Босне и Херцеговине према међународној зајадници, а да се при томе сачува мир и каква – таква унутрашња стабилност.⁴⁹⁹

Одредивши се према основном проблему босанскохерцеговачког уставног аранжмана, он наглашава и једну битну претпоставку будућег уставног оквира, а то је да БиХ није могуће формирати на принципу један човек – један глас и да се не смеју занемарити интереси конститутивних народа, у смислу увођења простог већинског правила одлучивања, нарочито о фундаменталним питањима.⁵⁰⁰

Пољска ауторка Агата Цевулска, разматрајући однос Европске уније и Босне и Херцеговине, запажа да у тренутку стварања уставног оквира није постојао консензус о будућем уређењу државе као и да су тада формиране интересне групе имале толико различите ставове да је, без сумње, компромисно решење представљало готово немогућу мисију. У том смислу Дејтонски споразум

⁴⁹⁸ Ibid. стр. 134 – 137.

⁴⁹⁹ Детаљније: С. Ribičić, Truths about Bosnia and Herzegovina, Conflict or Synergy, *Social Perspectives - Journal for Legal Theory and Practice*, Vol. 2, Issue 1, 2015, стр. 11 – 13.

⁵⁰⁰ Ibid. стр. 121.

представља неку врсту ремек дела, што не значи да се у ту категорију може сврстати и систем њиме успостављен – напротив.⁵⁰¹

По њеном мишљењу Устав је успоставио такав баланс моћи који није у складу са европским стандардима и прихваћеним демократским принципима. Као основни проблем истиче ентитетску структуру, која онемогућава нормално функционисање и успорава европске интеграције земље. Реформа овако успостављеног система подразумевала би смањење утицаја и значаја ентитетских одлука и била би праћена стављањем Босне и Херцеговине на такозвани брзи колосек приступа ЕУ. Паралелно са тим процесом, постепено би се смањивао утицај војне и цивилне администрације ЕУ.⁵⁰²

Мурат Онсој, расправљајући о критичним проблемима са којима се Босна и Херцеговина сусреће, у почетном делу своје анализе износи хипотезу да БиХ још увек није у стању да реши кључне структуралне и политичке препреке које су сметња одрживом прогресу и да, у случају да се оваква ситуација продужи, држави прети неминован процес дезинтеграције.⁵⁰³

И он, као и већина претходно наведених аутора, износи став да је несумњив успех Дејтонског мировног споразума у томе што је обуставио непријатељства, али истовремено није допринео очекиваним позитивним помацима. При томе, није дошло до растерећена у међуетничким односима и неповерење на тој линији још увек представља ограничавајући фактор каквом таквом функционисању ионако компликованог друштвенополитичког система.⁵⁰⁴

Што се тиче конкретних корака реформисања босанскохерцеговачког уставног аранжмана сматра да је један од првих и неопходних корака укидање ентитетског

⁵⁰¹ A. Dziewulska, Impossible Pasodoble: The EU and Bosnia Today, *Yearbook of Polish European Studies*, Vol. 13, стр. 189.

⁵⁰² Детаљније: A. Dziewulska, 189 – 194.

⁵⁰³ Види: M. Onsoy, Coping with Bosnia-Herzegovina's Critical Problems: Reconsidering the International Community's Role, *Review of International Law & Politics*, Vol. 7, Issue 25, 2011, стр. 121.

⁵⁰⁴ Ibid., стр. 122.

вета и као прилог тој тврдњи наводи податак да је у периоду 1995 – 2011. 262 пута искоришћен вето од стране Републике Српске, односно Срба.⁵⁰⁵

На крају свог рада закључује да унутрашњи актери немају довољно снаге за провођење потребних реформи и да је неопходна активнија улога Сједињених Америчких Држава у реформском процесу, који би у крајњој инстанци требао довести до стварања унификоване државе, што је, по мишљењу аутора, једини начин да БиХ постане „нормална земља“.⁵⁰⁶

Ешли Хупер, бавећи се питањем положаја и одговорности политичких елита у Босни и Херцеговини, истиче да је политички систем од 2005. године постао врло нестабилан, што коинцидира са значајно смањеном активношћу међународне заједнице по питању управљања политичким процесима. Дакле, од како је власт „враћена“ БиХ политичарима стање се значајно погоршало.⁵⁰⁷

По његовом мишљењу управо међу политичким елитама лежи корен проблема нефункционалности. Политички лидери у оба ентитета често користе националистичку реторику стварајући на тај наћин стање етничке параноје, а све у циљу опстанка или доласка на власт. Дејтонским уставним пакетом *de facto* су створене три изборне јединице формиране по етничком критеријуму, и у таквим условима, где доминира национална тематика, бирачи се већински одлучују на основу тог критеријума. Због свега тога смањена је реална одговорност политичара по свим осталим питањима, чиме се ствара један зачарани круг у коме се читаво босанскохерцеговачко друштво налази дужи временски период.⁵⁰⁸

Валери Пери, анализирајући напредак Босне и Херцеговине у постдејтонском периоду, истиче неочекивано повлачење Хариса Силајџића из договорених уставних реформи у 2006. години као један од кључних догађаја пресудних за значајно успоравање реформског процеса. Такав акт је у великој мери поново заоштрио

⁵⁰⁵ Ibid. стр. 129 – 130.

⁵⁰⁶ Ibid. стр. 144.

⁵⁰⁷ А. Хоопер, Dissatisfied Voters and No Alternative: The Unchallenged Position of Political Elites in Bosnia and Herzegovina, *ECMI Working Paper*, 2015, стр. 4.

⁵⁰⁸ Детаљније: А. Хоопер, стр. 19 – 20.

националну реторику и још јаче профолисао два супротна виђења будућности Босне и Херцеговине – са једне стране идеју о слабој централној власти и врло снажним прерогативама ентитета и са друге стране идеју о Босни и Херцеговини као држави без ентитета, са јаком централном влашћу.⁵⁰⁹

На крају, постављајући питање каква је будућност Босне и Херцеговине, даје не баш оптимистичку визију, имајући у виду све проблеме којима је држава оптерећена. Изражава наду да би приступни процес, са обомним и комплексним процесом хармонизације, могао да утиче на формирање минимума заједничких интереса, а тиме и стварање стабилнијег и одрживијег друштва.⁵¹⁰

У обимном делу које кроз различите историјске епохе прати однос религијских питања са политичким и друштвеним питањима у Босни и Херцеговини, Митја Великоња закључује да је данас, захваљујући алијансама између религијских институција и политичких организација на простору БиХ, на релативно малом простору дошло до високог степена друштвене фрагментације и тиме до значајне поларизације која детерминише комплетан систем.⁵¹¹

У делу апокалиптичног назива: „Смрт Дејтона – како зауставити распад Босне“, Мек Махон и Вестерн истичу како је испрва Босна и Херцеговина била понос међународне заједнице и доказ како се у постконфликтним подручјима адекватним деловањем могу постити значајни резултати. Међутим, огроман труд није дао адекватне резултате, како се испрва мислило. Значајно смањен утицај међународне заједнице и појачан утицај локалних лидера није донео нити економску нити политичку стабилност. Поларизација између кључних политичких чинилаца је све већа, што доводи БиХ у готово неодрживу позицију.⁵¹²

⁵⁰⁹ V. Perry, *Fifteen Years of the Human Dimension in Bosnia and Herzegovina - The Ebb and Flow of State-Building, Security and Human Rights*, Vol. 21, Issue 4, 2010, стр. 281.

⁵¹⁰ Детаљније: V. Perry, стр. 290 – 291.

⁵¹¹ Опширније: M. Velikonja, *Religious Separation and Political Intolerance in Bosnia – Herzegovina*, 1st ed. College Station: Texas A&M University Press, 2003, стр. 287 – 288.

⁵¹² Детаљније: P. McMahon, J. Western, *The Death of Dayton- How to Stop Bosnia from Falling Apart, Foreign Affairs*, Vol. 88, Issue 5, 2009, стр. 69-71.

Поред проблема на централном нивоу власти аутори истичу и сложеност односа на нижим нивоима. Као пример тога помињу град Мостар у коме су некада заједно живели припадници сва три конститутивна народа, док је данас подељен етничком линијом на источни део у коме су доминантни Бошњаци, западни део где доминира хрватски живаљ, док је од око 24.000 Срба, колико их је било пре рата, у граду остала само занемарива група.⁵¹³ И на нивоу Федерације БиХ постоје проблеми дисфункционалности на линији Хрвати – Бошњаци, што овај ентитет доводи у тешко одржив економски положај и директну зависност од међународних кредита.⁵¹⁴

На крају, стабилизацију прилика у Босни и Херцеговини виде у три неопходна корака. Под један, потребан је повећан утицај САД – а, односно враћање овог простора у фокус америчке спољне политике. Под два, приступни процес Европској унији треба да остане најмоћније дипломатско оружје у циљу стабилизације прилика и под три, за одрживо решење неопходно је активније конструктивно учешће суседних земаља – Србије и Хрватске због њивовог несумљивог утицаја на два конститутивна босанскохерцеговачка народа.⁵¹⁵

Барбулеску и Тронкота, истражујући однос Европске уније према Западном Балкану идентификују три основна разлога релативно неуспешног процеса „европеизације“ овог подручја. Први лежи у самој уставној структури државе формиране на основу Дејтонског споразума из које је произашао гломазни административни апарат, у којем доминирају етнички принципи и где је процес доношења одлука невероватно спор и компликован. Све док у држави етнички принцип буде доминантан и док се не оконча процес обликовања босанскохерцеговачке нације, што би произвело и јаку централну власт, европска перспектива ће бити врло ограничена. Други директно произлази из првог и тиче се става локалних елита према држави и према процесу придруживања у којем

⁵¹³ И Босе Сумантра помиње Мостар у свом делу које се бави проблемом подељених држава и за њега каже да је у предратном периоду тај град сматран драгуљем Југославије, што због свог мултиетничког састава, што због природних лепота у и око града. Види: S. Bose, *Contested Lands: Israel-Palestine, Kashmir, Bosnia, Cyprus, and Sri Lanka*, Cambridge, Mass: Harvard University Press, 2007, стр. 105.

⁵¹⁴ P. McMahon, J. Western, стр. 73 – 74.

⁵¹⁵ Ibid. стр. 80 – 82.

доминира етнополитички курс здушно подржан од стране суседа – Србије и Хрватске. Трећи разлог је обострана разочараност (овде се мисли на БиХ актере као и представнике Европске уније) самим процесом придруживања а и односом другог актера према овом проблему. Европски званичници су, са једне стране, разочарани ставом босанскохерцеговачких политичара и њиховом немогућношћу да постигну елементарни договор који би материјализовао њихову номиналну жељу да поведу земљу у правцу пуноправног чланства. Са друге стране, домаћи политичари такође све мање верују у способност европских званичника да својим деловањем убрзају тај процес, што све заједно ствара стање смањеног ентузијазма на обе стране и тиме у великој мери доводи читав поступак у озбиљну кризу.⁵¹⁶

Као предлог у циљу побољшања ситуације износе тезу да је потребно да Европска унија пронађе другачији модел приступа преговорима са БиХ, док је, у исто време, неопходно да домаћи актери умире запаљиву реторику која беспротребно компликује читав процес.⁵¹⁷

Килиан Мек Гратан, расправљајући питања консочијативне демократије и решавања реалних проблема постконфликтног периода у друштвима у којима су изражене етничке поделе, прави занимљиву паралелу између Северне Ирске и Босне и Херцеговине. За оба друштва износи став да представљају врло компликоване случајеве у смислу давања јасног теоријског решења којим би дискутабилна питања била окончана, јер је животна стварност константно прожета етничким поделама.⁵¹⁸

Као отежавајући фактор у оваквим друштвима наводи различите погледе и различита тумачења прошлости као и колективну меморију, односно колективну

⁵¹⁶ Детаљније: I. Barbulescu, M. Troncota, The Ambivalent Role of the EU in the Western Balkans - Limited Europeanisation between Formal Promises and Practical Constraints - The Case of Bosnia-Herzegovina, *Romanian Journal of European Affairs*, Vol. 12, Issue 1 (March 2012), стр. 14-20.

⁵¹⁷ Ibid. стр. 20 – 22.

⁵¹⁸ Као пример је навео изградњу социјалних станова у Белфасту на месту где су некада биле бараке за потребе енглеске војске. Након уклањања барака и почетка изградње стамбеног насеља између политичара се рапламсала жестока дебата поводом тога у ком ће проценту католици и протестанти насељавати поменути стамбени блок, како не би пореметили дотадашњи однос између ове две верске групе. Детаљније види: C. McGrattan, Working through the Past in Bosnia and Northern Ireland: Truth, Reconciliation and the Constraints of Consociationalism, *Journal on Ethnopolitics and Minority Issues in Europe*, Vol. 11, Issue 4, 2012, стр. 103-104.

трауму везану за историјске догађаје. За решавање ових проблема, признаје, не постоји чаробни штапић и некаква инстант решења, већ је то дуготрајан и сложен процес, који подразумева што већу ослобођеност политичара од предрасуда и отвореност ка компромисним решењима.⁵¹⁹

Тина Кемпин Ројтер, бавећи се питањем мањина и мањинских права у мировним споразумима, у једном делу рада анализира и босанскохерцеговачко питање. Она закључује да је и петнаест година после сукоба доминантни политички фактор етнонационалног карактера, да је земља у стању фрагментације, захваљујући сецесионистичким тежњама српске и хрватске заједнице и де је укупно стање у земљи прилично обесхрабрујуће. Поред свега тога, ауторка сматра да пропаст Дејтонског споразума није, нити може бити опција. Не само да би тиме био нарушен крхки мир у самој Босни и Херцеговини, већ би се негативни ефекти готово сигурно пренели и на суседне земље, што би довело до стварања озбиљног проблема за читаву међународну заједницу.⁵²⁰

7.2 Конкретни покушаји уставне ревизије

7.2.1 Априлски пакет

Један од важнијих покушаја уставне ревизије одиграо се у току 2006. године. Између најзначајних политичких чинилаца дошло је до високог степена консензуса о потреби прилагођавања Устава промењеним друштвенополитичким околностима. Повољна политичка клима између представника сва три конститутивна народа ширила је оптимизам да би заиста могло доћи до преко потребних промена, а што је

⁵¹⁹ Детаљније види: С. McGrattan, стр. 107 – 108, 120 – 123.

⁵²⁰ Т. К. Reuter, Including Minority Rights in Peace Agreements: A Benefit or Obstacle to Peace Processes after Ethnic Conflicts, *International Journal on Minority and Group Rights*, Vol. 19, Issue 4, 2012, стр. 367-368.

још важније, промена које су одраз унутрашњег босанскохерцеговачког договора, а не наметнутих одлука са стране.

Уставне промене предвиђене Априлским пакетом односиле су се на питање надлежности заједничких институција БиХ, тј. прецизно су дефинисане и усаглашене нове надлежности централне власти, као и подељене надлежности између централног нивоа и ентитета. Поред тога, регулисано је и питање функционисања (положаја унутар уставног система, начин избора чланова и главни задаци) Парламентарне скупштине БиХ, Предсједништва и Вијећа министара.⁵²¹

Амандманом I додате су три нове надлежности у односу на оно што је предвиђао Устав. То су:

- Одбрана и безбедност;
- Успостављање и функционисање Суда БиХ и Тужилаштва БиХ;
- остале надлежности које се уређују законом.

Поред ове три надлежности које су резервисане за централну власт (прецизније је рећи две јер је трећа ставка општа норма која омогућава проширење надлежности применом законске технике) у овом амандману помиње се и категорија подељене надлежности између ентитетских и власти на централном нивоу у следећих шест области:

- порески систем;
- изборни процес;
- правосуђе;
- пољопривреда
- наука и технологија
- екологија.

⁵²¹ Комплетан текст предлога амандмана види на: http://www.fcjp.ba/templates/ja_avian_ii_d/images/green/Aprilski_paket1.pdf закључно са 21.11.2016. године.

Напоследку су овом члану додате још две тачке. У првој је предвиђено да се државне надлежности могу вратити на ниво ентитета, уз претходну сагласност државе и оба ентитета. У другој је прецизирана одговорност државе, односно њених институција за преговарање, израду, усвајање и провођење закона потребних за испуњавање европских стандарда, а све у циљу убрзане европске интеграције БиХ. Даље, изричито је наглашено да је одговорност државе да успостави потребна тела, дефинише неопходне процедуре и усклади механизам координације како би се испунили сви неопходни услови за чланство у ЕУ.

Амандманом II измењен је члан 4 Устава који се односи на Парламентарну скупштину Босне и Херцеговине. Задржана је дводомна структура парламента, али је промењен број чланова оба дома. Тако је предвиђено да Представнички дом има 87 уместо дотадашњих 42 члана, где би три места била гарантована осталим народима који не припадају конститутивним народима. И за Дом народа предвиђено је проширење са постојећих петнаест на двадесет једног члана, односно по седам из редова Хрвата, Бошњака и Срба. Поред тога промењен је и начин избора чланова Дома народа, јер је било предвиђено да чланове уместо Дома народа Федерације и Народне скупштине РС бира Представнички дом.

Прецизиране су и надлежности сваког од домова. Надлежности Представничког дома су по овом предлогу требале бити усвајање уставних амандмана, закона, одлучивање о изворима и износима средстава за функционисање институција и измиривање међународних обавеза, усвајање буџета, ратификација међународних споразума, учествовање у избору Предсједништва, потврда избора председника и чланова Вијећа министара, надзор над радом Вијећа министара и других институција, кандидовање и избор лица на дужности прописане Уставом и законима, као и вршење других овлашћења додељених Уставом и законима. Надлежности Дома народа су разматрање усвојених закона од стране Представничког дома а који се односе на витални национални интерес, уз могућност улагања вета у случају повреде виталног интереса, усвајање уставних амандмана, учествовање у избору председника и потпредседника Босне и Херцеговине.

Две су основне карактеристике измена које се односе на Предсједништво Босне и Херцеговине. Прва је да је амандманским предлогом избачена одредба по којој је обавезно да Предсједништво чине по један Бошњак, Србин и Хрват, а друга је да је укинут директан избор чланова Предсједништва са територије Републике Српске, односно Федерације Босне и Херцеговине, већ је одлучено да се чланови овог дела бирају из редова Парламентарне скупштине БиХ. Процедура је предвиђала да кандидате за чланове Предсједништва могу номинovati најмање 10% чланова Представничког дома или најмање 20% чланова Дома народа из редова изабраних чланова Парламентарне скупштине БиХ. На основу тако дефинисаних предлога клубови конститутивних народа у Дому народа већином гласова свог клуба бирају по једног кандидата, што чини листу од три кандидата. Таква листа упућује се Представничком дому на гласање. Услов је да листа мора садржати најмање по једног члана Предсједништва из сваког ентитета и највише по једног члана Предсједништва из сваког народа.

Поред ове две основне карактеристике треба напоменути и значајан број надлежности које су додељене Предсједништву, чиме је оснажена улога овог тела у уставној структури државе. На овлашћења о вођењу спољне политике, именовању амбасадора и других међународних представника, представљање у међународним организацијама, преговарање о међународним уговорима, предлагање годишњег буџета на предлог Вијећа министара додата су и овлашћења потписивања и проглашавања закона, додела одликовања и других признања, додела појединачних помиловања, право да тражи сазивање седнице Вијећа министара и Парламентарне скупштине и предложи дневни ред.

Четвртим и последњим амандманом Априлског пакета поближе је дефинисан главни орган извршне власти – Вијеће министара. Предсједништво БиХ, након консултације са политичким странкама предлаже Представничком дому кандидата за председника Вијећа министара. Ако у првом кругу тај кандидат не би био изабран Предсједништво ће поново предложити тог или другог кандидата. Ако ни у другом кругу не буде изабран кандидат Предсједништва, свог кандидата ће предложити

Представнички дом. Тако изабрани председник предложиће Представничком дому листу кандидата за Вијеће министара.

Према плану, у најважније надлежности Вијећа министара спадају поред обавеза извршавања и provedбе аката Парламентарне скупштине и вођење спољне политике, предлагање буџета и закона, доношење уредаба и прописа потребних за спровођење закона, као и опште старање о ефикасном и делотворном функционисању државе.

Оцењујући домашај овог предлога Горан Марковић сматра да не треба пренаглашавати домет овако коципиране уставне реформе, јер није постигнута сагласност о суштинској измени Устава и да је добар део амандманских измена у суштини само признавање новог уставноправног стања, односно усклађивање фактичког са стварним.⁵²²

Готово истоветан став по питању Априлског пакета имају и Бановић и Гаврић.⁵²³

Нијаз Дураковић, анализирајући овај покушај уставних реформи, истиче став о неприхватљивости оваквог пакета из разлога што би се њиме, паралисали органи на државном нивоу, јер би Република Српска имала право вета на одлуке државе и тиме би дошло до додатног јачања ентитета на уштрб државе Босне и Херцеговине.⁵²⁴

Имајући у виду сложеност односа међу политичким представницима у Босни и Херцеговини и хроничну неспремност за постизање компромисних решења, сама чињеница да је постигнут договор о једном сету уставних питања је ипак од велике важности. Промене нису биле само козметичке природе. Поред тога што је прецизније дефинисаним надлежностима повећана правна сигурност, изменама правила о избору у Председништво БиХ отклоњена је и једна суштинска замерка дискриминације грађана из редова осталих. Договор водећих политичких чинилаца

⁵²² Г. Марковић, *Босанскохерцеговачки федерализам*, Службени гласник, Београд, 2012, стр. 410–411.

⁵²³ С. Гаврић, Д. Бановић, Уставна реформа у Босни и Херцеговини, *Политичка мисао*, год. 47, бр. 2, 2010, стр. 172.

⁵²⁴ Н. Дураковић, стр. 53. Сличне аргументе је изнео и Харис Силајџић, образлажући разлоге давања негативног гласа Априлском пакету уставних реформи.

ипак није био материјализован довољном већином у Представничком дому, те је убрзо изгубио своју актуелност и значај.

7.2.2 Прудски процес

Прудски процес означава низ састанака одржаних у току друге половине 2008. године између политичких представника ХДЗ-а, СНСД-а и СДА на којима је расправљано о низу политичких питања, између осталог и о реформи Устава.

Такозвани Прудски договор није садржао детаљну регулацију уставних одредби као Априлски пакет, те је више подсећао на усаглашену агенду координисаног будућег деловања. Учесници су се сагласили о потреби усклађивања Устава БиХ са Европском конвенцијом о основним људским правима и слободама и, генерално, о амандманској техници као начину промене постојећег уставног аранжмана где је постигнут договор да ће у том процесу затражити помоћ међународних институција. Поред тога, постигнута је сагласност о питању поделе државне имовине на начин да се на државу укњижи имовина неопходна за рад државних институција, укључујући ту и перспективну непокретну и покретну војну имовину, док би остала имовина, као и неперспективна војна имовина припала ентитетима, односно кантонима и општинама, сходно њиховим потребама. Договорено је доношење Закона о попису становништва и прецизирана је година одржавања пописа, питање Дистрикта Брчко на начин да се коначан статус реши уставним законом, односно законом са двотрећинском већином, подржани су закључци Фискалног савета и истакнута је потреба за реконструкцијом Савета министара БиХ.⁵²⁵

Закључци Прудског процеса наишли су на велики отпор политичке јавности. Исте оне политичке струје које нису биле задовољне Априлским пакетом биле су и

⁵²⁵ Усаглашена изјава странака доступна на http://www.fcjp.ba/templates/ja_avian_ii_d/images/green/Butmir_i_Prud.pdf закључно са 24.11.2016. године

против Прудског договора, с тим да је овај пут и значајан део водеће бошњачке странке СДА био против, што је довело до пролонгирања, а на крају и до дефинитивне пропасти овог плана.⁵²⁶

7.2.3 Бутмирски пакет

Бутмирски пакет везан је за иницијативу међународне заједнице оличене у представницима Европске уније и Сједињених Америчких Држава који су припремили и представили нови пакет уставних реформи, о чему се преговарало у току октобра и новембра 2009. године. Овај предлог у великој мери садржао је елементе из Априлског пакета као што су Представнички дом од 87 чланова од којих три места припадају неконститутивним народима, посредан избор чланова Председништва, уставна верификација Суда БиХ, Тужилаштва БиХ, Државне агенције за истраге и заштиту, Судског и тужилачког савета, итд.⁵²⁷

Бутмирски пакет уставних реформи ипак није био идентичан Априлском пакету јер је садржао предлог да се, уместо досадашњег избора чланова Представничког дома из сваког ентитета, чланови парламента бирају на основу општег и једнаког бирачког права, непосредним и тајним гласањем, у складу са законом БиХ. То је, у суштини значило негирање паритета између ентитета и њихово суштинско слабљење у уставном систему БиХ што је било, у том тренутку, неприхватљиво за српске политичке представнике, а понуђеним пакетом нису били

⁵²⁶ Један од најгласнијих противника Прудског процес био је Харис Силајдић, који је оптужио преговараче да желе поделу Федерације БиХ, односно стварање трећег, хрватског ентитета. Изјава доступна на: <http://kliker.info/haris-silajdzic-prudski-sporazum-ka0-milosevicev-projekat/> закључно са 24.11.2016. године.

⁵²⁷ Текст предлога Бутмирског пакета доступан на: http://www.fcjp.ba/templates/ja_avian_ii_d/images/green/Butmir_i_Prud.pdf закључно са 24.11.2016. године.

задовољни нити хрватски политички актери, те су дигли глас против наметања било каквих решења.⁵²⁸

Представници међународне заједнице активно су подупирали наставак процеса, нудили су одређене уступке у односу на почетно решење, међутим, само су бошњачки политички представници били спремни да подрже овај аранжман, тако да је он, као и претходна два пакета, доживео неславну судбину.

7.2.4 Британско – немачка иницијатива

Британско-немачка иницијатива је нови покушај међународне заједнице да да импулс провођењу ширег пакета реформи у Босни и Херцеговини. Добила је назив по идејним творцима, министрима иностраних послова Немачке и Уједињеног Краљевства, Франк Валтер Штајнмајеру и Филип Хамонду. У писму упућеном почетком новембра 2014. године на више релевантних адреса стоји да Европска унија снажно подупире Босну и Херцеговину на путу европских интеграција и да заједно са домаћим актерима жели да убрза тај процес. У том контексту они предлажу да се политички лидери писмено обавежу на две ствари: провођење неопходних реформи које ће државу учинити функционалнијом, а тиме и оперативнијом у процесу придруживања и прихватање обавезе да се са Европском унијом договори мапа пута за свеобухватан план реформи на основу којег ће Босна и Херцеговина напредовати ка пуноправном чланству у ЕУ. Наглашено је да ова иницијатива нема за циљ наметање било каквих правила већ је, једноставно, оквир у коме се тражи међусобни договор политичких лидера у БиХ.⁵²⁹

⁵²⁸ Види изјаву тадашњег премијера Републике Српске Милорада Додика поводом понуђеног пакета реформи на: <http://lat.rtrs.tv/vijesti/vijest.php?id=10712> закључно са 24.11.2016. године, као и изјаве хрватских политичких представника на: <http://www.politika.rs/sr/clanak/108599/Vesti-dana/Odbacen-butmirski-paket> закључно са 24.11.2016. године.

⁵²⁹ Комплетан текст иницијативе видети на: <http://www.politika.rs/sr/clanak/310015/EKSKLUZIVNO-Britansko-nemacka-inicijativa-u-Aspenu> закључно са 25.11.2016. године.

Нешто измењен приступ међународне заједнице питању политичких, економских и социјалних реформи у Босни и Херцеговини дао је одређене резултате и померио процес из Њорсокака у који је запао. Предсједништво Босне и Херцеговине усагласило је писану изјаву 29. јануара 2015. године којом изражава преданост реформском процесу, а Парламентарна скупштина потврђује ту изјаву 23. фебруара 2015. године. Захваљујући томе коначно је 1. јуна 2015. године Споразум о стабилизацији и придруживању, потписан још 2008. године, ступио на снагу.⁵³⁰

Након ступања на снагу Споразума о стабилизацији и придруживању настављени су позитивни процеси у циљу придруживања Европској унији. Усаглашен је и механизам координације који омогућава синхронизовано деловање различитих нивоа власти у циљу што делотворнијег процеса имплементације усвојених стандарда ЕУ.⁵³¹

У члану 1 Одлуке о систему координације процеса европских интеграција у Босни и Херцеговини стоји да је њен предмет дефиниција институционалног и оперативног система као и начин остваривања координације институција на провођењу активности у вези са процесом интегрисања Босне и Херцеговине у Европску унију.⁵³²

Предвиђено је да механизам координације поштује постојећу унутрашњу правну и политичку структуру државе, омогућава видљивост као и утврђује одговорност свих нивоа власти у процесу придруживања. Такође је предвиђено да се координација врши на хоризонталном и вертикалном нивоу, с тим што модалитете хоризонталне координације сваки ниво утврђује самостално.⁵³³

У циљу ефикасније примене вертикалне координације договорено је успостављање низа заједничких тела:

⁵³⁰ Детаљније види: <http://europa.rs/sporazum-o-stabilizaciji-i-pridruzivanju-izmedu-eu-i-bih-stupio-na-snagu/>

⁵³¹ Усаглашени механизам координације објављен у Службеном гласнику БиХ, бр. 8/16 од 26. јануара 2016. године.

⁵³² Члан 1.

⁵³³ Члан 2 ст. 2 и 3.

- Колегијума за европске интеграције,
- Министарске конференције,
- Комисије за европске интеграције,
- Поткомисије за европске интеграције,
- Радне групе за европске интеграције,

а у циљу провођења Споразума о стабилизацији и придруживању у саставу заједничких тела између Босне и Херцеговине и Европске уније делују:

- Парламентарни одбор за стабилизацију и придруживање између Босне и Херцеговине и Европске уније,
- Савет за стабилизацију и придруживање између Босне и Херцеговине и Европске уније,
- Одбор за стабилизацију и придруживање између Босне и Херцеговине и Европске уније,
- Пододбори за стабилизацију и придруживање између Босне и Херцеговине и Европске уније.⁵³⁴

У даљем делу Одлуке прецизиран је састав, начин рада и надлежност сваког од ових тела и тиме је институционализован и операционализован пут Босне и Херцеговине ка пуноправном чланству у Европску унију.

Имајући у виду конкретне резултате које је постигла Британско-немачка иницијатива може се донети закључак да овај процес за сада иде у позитивном смеру. Не треба, ипак, величати успехе најновије агенде међународне заједнице јер су то тек почетни кораци ка пуноправном чланству, а није још увек познато у ком обиму ће бити материјализовано оно што је договорено, односно, како и на који начин ће механизам координације стварно деловати.

7.3 Могући правци реформе

⁵³⁴ Члан 2 ст. 4.

7.3.1 Функционалистички приступ као основа

Страхоте и до тада незапамћена страдања током Другог светског рата снажно су подстакла размишљања о мирним, добровољним видовима међународне интеграције. У оквиру тог концепта развили су се различити модуси интегративних процеса. Карл Дојч, бавећи се овим феноменом, износи став да је процес интеграције заснован на заједничким осећањима у оквирима једне територије и истиче потребу постојања неких институција које морају бити решене да у дужем временском периоду обезбеде поуздана очекивања. По његовом мишљењу процес интеграција представља однос јединица које су узајамно међузависне и где заједнички стварају својства која немају као појединачне јединке.⁵³⁵

Слично резонују и Филип Јакоб и Хенри Тејн. По њиховом мишљењу политичка интеграција подразумева однос заједништва међу људима унутар истог политичког ентитета, што подразумева да се они држе заједно везама једне или друге врсте, што групи даје осећај идентитета и самосвести. Леон Линдберг спада у групу аутора који из приближно исте перспективе гледа на феномен интеграција те констатује да је интеграција процес преласка државе на заједничко одлучивање у области спољне и кључних питања унутрашње политике, односно делегирања процеса одлучивања у новим централним органима.⁵³⁶

За разлику од теорија интеграције које свој фокус стављају на остваривање заједничких интереса јачањем компетенција централних органа власти, федералистичка теорија интеграције у центар ставља неопходност постојања равнотежа између националних и наднационалних институција. Однос између ова два нивоа власти треба да се заснива на хоризонталној и вертикалној повезаности и

⁵³⁵ Детаљније о феномену интеграција и истакнутим интегративним теоријама види: М. Радаковић, *Теорије интеграције, Међународна политика*, бр. 1143, 2011, стр. 63–65.

⁵³⁶ Ibid.

јасној подели надлежности. На овај начин заштићена је аутономија актера и сви политички нивои имају јасне задатке у оквиру датог система.⁵³⁷

Функционалистички концепт интеграција почива на сличним постулатима као и претходно набројани јер пропагира ненасилну интеграцију која има за циљ обезбеђење мира. Оно што га издваја је приступ проблематици интеграција. Док остали концепти подразумевају директан приступ, без дубљег улажења у порекло друштвених сукоба, функционализам овој проблематици приступа индиректно, кроз настојање да се створе услови који ће из објективних (постепено јачање заједничких интереса и позитивних интеракција) и субјективних разлога (промењена перцепција властитих интереса, реда приоритета међу њима, проширење односа солидарности) довести до значајног смањења ризика од оружаних сукоба.⁵³⁸

Дејвид Митрани, оснивач функционалистичког приступа интеграцијама, у делу *A Working Peace System* износи аргументе у корист ове теорије. Он најпре критикује активности и начин функционисања Лиге народа и дефинише разлоге пропасти те организације. Каже да је Лига народа настала на традицијама међународних односа из XIX века и да је приоритетни циљ кодификације и универзализације дотадашњих правила међународног права остварен, што представља позитивну активност у циљу предвидљивости и стабилизације међународних односа. Међутим, када је требало начинити корак даље, поспешити и убрзати сарадњу на међународном нивоу, ова организација није испунила очекивања. Пропаст Лиге народа, дакле, није изазван тиме што су међународна правила сама по себи била лоша, већ због немогућности усклађивања стварних потреба и формалног оквира.⁵³⁹

Непрестано повећање индивидуалних и колективних друштвених потреба и све брже промене како на међународном тако и на унутрашњем плану захтевају непрестану акцију и прилагођавање. Често то прилагођавање није могуће остварити

⁵³⁷ Ibid.

⁵³⁸ Б. Ракић, *Остварење мира преко међународног организовања и интегрисања држава*, Правни факултет, Београд, 2009, стр. 87.

⁵³⁹ D. Mitrany, *A Working Peace System*, Quadrangle Books, Chicago, 1966, стр. 97.

одозго, тј. изменама кровних формализованих норми јер такве промене наилазе на отпор различитих друштвених група или националних држава. У таквим околностима функционалистички приступ долази до изражаја, где се акција предузима одоздо, у сферама које нису директно везане за политичке активности. Успешним деловањем и позитивним резултатима у тим „неполитичким активностима“ ствара се позитивна клима за измене и прилагођавање правно-политичког система, односно олакшано је формално прилагођавање новонасталом реалном стању. Као позитиван пример функционалистичког деловања Митрани наводи Сједињене Америчке Државе, односно активности Рузвелтове администрације почетком тридесетих година XX века. Американци суочени, између осталог, са огромном незапослености, колапсом банака, константним поплавама пришли су проблему прагматично, од случаја до случаја, а не јединствено и униформно. Кроз такву поделу активности релативно лако је било утврдити и одговорност и мерити резултате. Овакав начин рада показао се као врло успешан и, како каже Митрани, федерална влада је постала национална влада а Вашингтон, по први пут, заиста престоница Сједињених Америчких Држава.⁵⁴⁰

Представник функционализма, као вида остварења мира путем међународног интегрисања, у домаћој правној теорији је Бранко Ракић. Он као полазну основу функционалистичке теорије апострофира схватање које је формулисао Чарлс Пентланд, да су политичке активности инхерентно контраверзне, док су неполитичке активности неконтроверзне или техничке. У политички сегмент спадају активности националне безбедности у најширем смислу – дипломатија, одржавање реда, управљање оружаним снагама. Поред тога, ту спадају и надметање ради стицања контроле над механизмима власти кроз активности политичких партија и интересних група. Области здравства, саобраћаја, пољопривреде спадају у неполитичке активности јер, за разлику од претходних, у својој бити не садрже конфликт о основним вредностима. Управо те, неполитичке активности, су у фокусу функционалистичког приступа. Повезивањем и остварењем интереса појединаца и

⁵⁴⁰ Ibid., стр. 100–101.

друштва кроз економски, социјални, технолошки и друге домене удовољава се заједничким потребама и остварује се детерминишући утицај на политичку сферу.⁵⁴¹

Исти аутор указује и на две важне карактеристике овог приступа. Прва је суптилност, јер одрицање од суверенитета наилази на мањи отпор његовог носиоца пошто се „извлачи“ само онолико колико је потребно за обављање конкретног задатка. Друга је самоодређење, јер правац обликовања одређеног система не зависи од унапред припремљеног плана већ од реалних, животних потреба заједнице.⁵⁴²

Ракић као позитиван пример функционалистичког деловања наводи европске интеграције након Другог светског рата. Пресудни импулс наднационалној сарадњи, најпре западноевропских земаља, дала је декларација сачињена од стране тадашњег министра иностраних послова Француске Рубера Шумана. У Декларацији стоји да Европа неће бити сачињена одједном, нити као целовита конструкција, него ће бити изграђена кроз конкретна остварења која ће најпре да створе фактичку солидарност. Управо на тим идејама, које у темељу имају функционалистички приступ, закључен је уговор између Немачке, Француске, Италије, Белгије, Холандије и Луксембурга којим је основана Европска заједница за угаљ и челик. Позитивни ефекти повезивања у областима рударства и металургије условили су повезивање и у другим областима, проширили број земаља у интегративном процесу, омогућили стварање Европске уније и, што је најважније, осигурали мир у оквиру интегрисаног простора.⁵⁴³

Колико је овај концепт примењив у Босни и Херцеговини? Ту треба, пре свега, узети у обзир неколико чињеница. Босанскохерцеговачко друштво има правни оквир на основу кога функционише као правна, политичка и територијална јединка. Тај оквир је успостављен као анекс међународног уговора и уз снажан притисак међународне заједнице, што значи да није формиран на добровољној бази и неспорним консензусом кључних политичких актера. Из самог назива Општи оквирни споразум за мир, а и из садржаја поменутог документа јасно је да његова

⁵⁴¹ Б. Ракић, стр. 88–89.

⁵⁴² Ibid., стр. 90–91.

⁵⁴³ Детаљније: Б. Кошутинић, Б. Ракић, Б. Милисављевић, *Увод у право европских интеграција*, Правни факултет, Београд, 2013, стр. 123–131.

намера није била да трајно дефинише односе унутар државе већ, пре свега, да успостави мир и послужи као основа даљег деловања, сходно договору три конститутивна народа. Међутим, у оквиру свака од три конститутивна народа доминантно се профилисало различито мишљење о карактеру самог Споразума, начину на који је успоставио међусобне односе унутар БиХ и правцу у којем би требао да еволуира. Таква подељености имала је за последицу отежан договор о кључним политичким питањима и успостављање механизма заједничког деловања на централном нивоу. Активну улогу у процесу „политичког усаглашавања“ све време имала је и међународна заједница чије се деловање манифестовало споља, кроз разне видове дипломатске активности и изнутра, преко канцеларије Високог представника и Уставног суда Босне и Херцеговине. Тврдоглаво инсистирање на политичким реформама које траје преко двадесет година није довело до стварања одрживог система, који би се врло вероватно потпуно распао када би међународна заједница одлучила да се повуче из БиХ. Када се узме у обзир садашња ситуација где се у једном ентитету организује референдум којим се преиспитују и негирају одлуке Уставног суда, и када се упореди са не тако давним усаглашеним Априлским пакетом реформи, јасно је да је Босна и Херцеговина направила неколико корака уназад по питању политичких реформи и да је простор за такву врсту договора драматично сужен. Својеврсна политичка парализа утицала је на то да нема помака и у неполитичким сферама као што је наука, образовање, саобраћај, култура, здравство, пољопривреда и др., што представља реалне потребе и интересе свих становника, без обзира да ли су у питању Бошњаци, Хрвати, Срби или остали. Фокусирање на ове области и остваривање једног по једног конкретног резултата неспорно би растеретило и политичке односе и повећало могућност накнадног политичког договора. У том смислу охрабрује последња Британско-немачка иницијатива у којој су уважене специфичности овог подручја и где се приоритетно не инсистира на провођењу крупних политичких реформи, већ је акценат стављен на механизму координације, односно начину на који ће БиХ преговарати са Европском унијом. Постепено отварање поглавља у тим преговорима, такође би било у складу са функционалистичким приступом где би, у ствари, ЕУ вредновала постигнуте

резултате по појединим областима и на тај начин, у сарадњи са домаћим институцијама, утицала на стварање постојанијег, просперитетнијег и безбеднијег окружења за све становнике Босне и Херцеговине.

7.3.2 Уставне реформе као надоградња

Функционалистички приступ, уз све своје предности, има и значајна ограничења. У суштини, највећа предност овог приступа је и његова највећа мањкавост. Игнорисање политичке сфере, односно политичких активности је изводљиво само у једној фази развоја одређене друштвено - политичке целине. Хоризонтално умрежавање неминовно доводи и до вертикалног повезивања. То је лепо видљиво на примеру европских интеграција, када је после почетног успеха у неполитичким сферама дошло до модификације функционалистичког приступа, у коме су све важнију улогу имала политичка питања.⁵⁴⁴

На конкретном примеру Босне и Херцеговине то значи да би било утопијски очекивати како би функционалистички приступ сам по себи решио нагомилане проблеме и успоставио хармонично друштво. Овакав приступ може бити само основа, почетна фаза и полазна тачка уставно – политичких реформи. Ту долазимо да најделикатнијег питања: У ком правцу реформисати уставни систем БиХ? Имајући у виду два дијаметрално супротна концепта о основном правцу реформе система, где први стоји на идеји јачања централне власти и успостављања система један човек - један глас, а други заговара снажнију децентрализацију, на претежно етничкој основи, јасно је да је, у овом тренутку, заговарање једног од ова два понуђена решења, заговарање статуса кво. Уместо тога, исправније је уставној реформи приступити фазно, пре свега по оним питањима која су мање контраверзна и нису у директној вези за два доминантна супротстављена концепта. Један од првих реформских корака

⁵⁴⁴ Модификовани функционалистички концепт назван је неофункционализам. Основа овог учења је комбинација функционалистичких принципа и политичког циља. Детаљније о томе: Б. Ракић, стр. 95 – 97.

могао би бити елиминисање страног фактора из уставног система Босне и Херцеговине. Ту се пре свега мисли на стране судије у Уставном суду БиХ, као и на институцију Високог представника за Босну и Херцеговину. Уставни суд би требало реформисати на начин да тројицу страних судија које бира председник Европског суда за људска права супституишу тројица домаћих судија, који би се бирали по истом принципу као и преостала шесторица домаћих судија и који би одлучивали истоветно досадашњем начину одлучивања. Што се тиче институције Високог представника, требало би је укинути.

Већина разлога за овакав реформски корак већ је наведена у овом раду и не треба их поново понављати. Институција Високог представника, као и тројица страних судија Уставног суда и нису замишљени као трајни органи, већ као привремена, прелазна решења, чију ће функцију и улогу да супституишу државни органи, када се за то створе одговарајући услови. Иако се, по доминантном ставу међународне заједнице, још нису створили услови за њихов одлазак, не можемо се сложити са таквом оценом. Ако је Високи представник и био потребан Босни и Херцеговини након окончања ратних дејстава и у току имплементације Дејтонског аранжмана, није јасно каква је његова улога и на који начин он може допринети побољшању правнополитичке ситуације у садашњем тренутку. Што се тиче Уставног суда, супституисање страних судија домаћим значило би више обавеза и одговорности не само за чланове тог тела, већ и за народне представнике у политичким телима који бирају судије Уставног суда. Досадашња пракса је утицала на то да доминантну улогу у овом телу имају страни представници, што је снажно утицало на начин и критеријум за избор судија, који су пре свега били одговорни етничкој групи из које долазе. Уставни суд би требао да буде заштитник уставног поретка државе и његове чланове, узимајући у обзир деликатност питања којима се баве, треба да одликује висок степен стручности и независности у раду и одлучивању. Елиминисање страног фактора би несумњиво допринело повећању њихове личне и професионалне одговорности и допринело би конструктивнијем дијалогу међу његовим члановима и доношењу избалансираних и правно образложених одлука, које би имале дејство не

само на конкретно питање које захтева разрешење, већ и уопштено, на побољшање односа и подизање међусобног поверења међу конститутивним народима Босне и Херцеговине.

Следеће питање које захтева хитно деловање и које би могло бити решено у првој фази уставне реформе је питање политичке партиципације грађана из редова осталих, односно, уклањање одредби о дискриминацији у складу са пресудом Европског суда за људска права у предмету Сејдић – Финци. Проблем који се јавио у имплементацији Пресуде своди се на немогућност налажења компромиса између потребе да се припадницима неконститутивних народа омогући право да под истим условима као и конститутивни народи буду бирани у Парламентарну скупштину и Председништво Босне и Херцеговине и жеље за очувањем баланса између три конститутивна народа у поменутиим институцијама. Поводом овог питања решење дефинисано у такозваном Априлском пакету је било на дохват руке и мишљења смо да је оно, у овом тренутку, најоптималније. У склопу тог предлога било је предвиђено да Представнички дом, уместо постојећа 42 члана, чини 87 чланова од којих би тројица била бирана из редова осталих, односно три места би била гарантована онима који не припадају једном од конститутивних народа. Овим предлогом измењен је и број чланова Дома народа (21 уместо 15) и начин избора чланова (бира их Представнички дом уместо ентитетских парламената). Што се тиче Председништва, било је предвиђено да се уместо директног избора чланова они бирају посредно, из редова Парламентарне скупштине БиХ. Поред тога, избрисана је одредба по којој чланови овог тела морају бити истовремено и представници конститутивних народа, односно Србин, Хрват и Бошњак. На овај начин је испуњено готово све што је у Пресуди апострофирано као дискриминишуће у односу на неконститутивне народе. Критика се може упутити једино на ограничавајући фактор у смислу немогућности припадника неконститутивних народа да буду бирани у Дом народа, међутим, постоје снажни аргументи којима се овакво решење може одбранити. Гарантованим местима у Представничком дому, чији број приближно одговара проценту становништа из редова осталих, омогућено је свим становницима

БиХ учешће у законодавном процесу. Имајући у виду сужена овлашћења Дома народа, која се претежно односе на заштиту виталног националног интереса, јасно је да су оваквим решењем у најмањој могућој мери сужена политичка права „осталих“, док је у уставној материји задржан за Босну и Херцеговину кључни елеменат – однос три конститутивна народа, чије би игнорисање представљало отклон од стварности и реалног стања ствари. Уосталом, као што је у свом издвојеном мишљењу уз Пресуду Европског суда за људска права истакла судија Мијовић, Босна и Херцеговина не представља јединствен случај у европској парламентарној пракси поводом овог питања. Када би се на британски Дом лордова и немачки Бундесрат применили истоветни критеријуми као за Дом народа БиХ, онда би и ова тела морала бити реформисана као дискриминишућа. Није довољно јасна нити детаљно образложена критика оних снага које су пресудно утицале да Априлски пакет не добије потребну већину на који начин би прецизнија дефиниција овлашћења централних власти (без икаквог умањења надлежности) и посредан избор чланова Предсједништва сузили овлашћења Босне и Херцеговине на рачун њених ентитета. Из свега наведеног потребно је поново активирати договорени аранжман уставних амандмана из 2006. којим би се коначно решило питање дискриминације и којим би се дао нови замах у правцу успостављања стабилнијег и функционалнијег оквира.

Трећи предлог, који ће на овом месту бити изложен у виду оквирне идеје и коме је потребна много детаљнија разрада, је измештање главног града Босне и Херцеговине из Сарајева у Брчко. Није ретка појава да су државе из различитих разлога премештале престоницу из једног центра у други. Тако опсежна и комплексна активност је најчешће мотивисана стратешким безбедносним, војно – политичким и економским разлозима. Сједињене америчке државе су као компромисно решење између захтева „севера“ и „југа“ на територији између савезних држава Вирџинија и Мериленд изградиле дистрикт Вашингтон, који је 1800. године проглашен за главни град државе. Индија је 1947. године преместила престоницу из Калкуте у Њу Делхи. Руска престоница је 1712. године премештена из Москве у Санкт Петербург, да би Москва 1918. године поново постала престоница.

Анкара је 1923. године постала главни град Турске, уместо дотадашње престонице Истанбула. Отава, тада мало место у неразвијеном и ретко насељеном подручју, али на стратешки важној позицији између Торонта и Квебека је 1857. године постала канадска престоница. Позната је врло успешна акција изградње Бразилије као главног града Бразила у до тада изолованом и слабо развијеном делу ове државе. Аустралија је као компромис између супротстављених захтева Сиднеја и Мелбурна изградила нову престоницу 1927. године. Слично као у случају Канаде, Канбера се налази отприлике на истом растојању између два најмоћнија економска центра која су се до тада борила за политичку превласт у држави. Поред ових случајева, у скоријој прошлости још је примера измештења главног града. Белизе, Танзанија, Обала Слоноваче, Мјанмар, Јужни Судан, Нигерија, Казахстан су само неке од земаља које су се одлучиле за овакав потез. Занимљив је пример Уједињених Арапских Емирата. По Уставу из 1971. године предвиђено је било да се на граници између два економски најмоћнија емирата Абу Дабија и Дубаја изгради нова престоница Ал Карам, али то до данашњег дана није учињено тако да је привремена престоница Абу Даби и данас политички центар ове државе.

Још у току дејтонских преговора једна од најзначајнијих идеја била је одржавање Сарајева као мултиетничког центра и места које би, захваљујући свом стратешком положају и поменутој мултиетничкој димензији по којој је овај град био познат и изван оквира Југославије, требало да да импулс помирењу и успостављању функционалног оквира државе Босне и Херцеговине. Међутим, сплетом различитих околности Сарајево у послератном периоду није успело да одржи мултиетнички карактер. Резултати последњег пописа из 2013. године то најбоље осликавају. Тако на подручју града Сарајева данас живи око 275.000 људи. Од тога негде око 10.000 хиљада Срба и око 14.000 хиљада Хрвата, што у збиру чини мање од десет посто укупног становништва.⁵⁴⁵ Та бројка би несумњиво била и нижа да не постоје националне квоте у државним институцијама које рефлектују равноправност

⁵⁴⁵ Резултати пописа становништва по сарајевским општинама преузети види на: <http://ba.n1info.com/a102880/Vijesti/Vijesti/Popis-otkrio-koliko-Srba-zivi-u-Sarajevu.html> закључно са 07.07.2017 године.

конститутивних народа, односно гарантују да одређен број места заузимају и припадници хрватске и српке националности. Из тих разлога се у хрватској и српској политичкој елити Сарајево не перципира као истинско средиште Босне и Херцеговине, већ као конкурент и такмац политичким средиштима друга два конститутивна народа – Бања Луци и Мостару. Такав однос међу политичким елитама се преноси и на грађане, те и они имају подељено мишљење и осећање о Сарајеву као главном граду. Ову тврдњу на посредан начин признају и бошњачки политички прваци, те су све чешће у јавности износи идеја да би, уместо Сарајева, Мостар могао бити главни град Федерације Босне и Херцеговине, чиме би се утицало на смиривање тензија у том граду и што би дало импулс бољем функционисању ФБиХ.⁵⁴⁶

Са друге стране, иако у стручној јавности и међу политичком елитом нема пуно говора о овој теми, постоји мноштво аргумената у прилог томе да град Брчко буде престоница Босне и Херцеговине. О стратешком положају овог града и важности за оба ентитета већ је било речи и у делу који се односи на дејтонске преговоре, а и у делу у коме се анализира одлука Арбитражне комисије за Брчко дистрикт. Таква стратешка позиција је и материјализована у поменутој Арбитражној одлуци, те Брчко и има посебан статус у уставном систему и политичкој организацији државе. Правни статус кондоминијума, односно заједничке својине ентитета и независан правни режим (од ентитетских власти) по коме функционише ова област утицали су на то да Брчко дистрикт оствари највеће помаке у међусобној сарадњи и заједничком деловању између конститутивних народа у односу на остале делове Босне и Херцеговине. Треба признати да је и на овом подручју у последњих неколико година дошло до значајне економске стагнације и до одређених несугласица на етничкој основи и да се негативна атмосфера на нивоу БиХ неминовно рефлектовала и на међуетничке односе у овом граду, али је, поред свега тога, ово подручје пример да је могућ заједнички живот и након ратних дејстава и да се заједничком акцијом може

⁵⁴⁶ Види: <http://bosnapress.net/i-bosnjaci-za-decentralizaciju-sda-predlaze-da-mostar-bude-novi-glavni-grad-fbih/> и <http://www.ekskluziva.ba/OVO-NIKO-OD-GRADANA-BiH-NIJE-OCEKIVAO-Sarajevo-vise-nece-bit-glavni-grad-vec-/81476.html>, закључно са 07.07.2017. године.

доћи до конкретних резултата. Дакле, када би Брчко постало главни град БиХ, полазна основа у смислу међуетничких односа би у сваком случају била боља него у било којем другом већем граду у држави.

Други аргумент за овакав предлог био би у томе што би се таквом одлуком на неки начин избалансирани односи између три доминантне етничке групе у Босни и Херцеговини. Баланс би се састојао у томе што би највеће концесије у овом случају морали да дају Бошњаци и Срби, а најмање Хрвати, који су, по мишљењу аутора у најнезавиднијем уставном положају. Српска концесија би се састојала у томе што би се успостављањем главног града на стратешком коридору који спаја исток и запад Републике Српске у великој мери смањила могућност да тај део територије Босне и Херцеговине припадне овом ентитету. Бошњачка концесија била би у томе што би се измештањем већине државних институција из Сарајева, а тиме вероватно и већине дипломатских представништава, у великој мери ослабила економска позиција Сарајева. Поред тога, највећи финансијски терет ове операције у апсолутном смислу поднела би бошњачка страна.

Следећи аргумент за овакав предлог је економске природе, а уско је повезан са функционалистичком теоријом. Наиме, измештање главног града захтавало би озбиљне инфраструктурне активности. У самом граду било би потребно изградити нову инфраструктуру и прилагодити постојећу потребама државних органа. Путна мрежа би морала бити прилагођена новим околностима, односно, неопходно би било повезати Брчко пре свега са Сарајевом и Бања Луком, а потом и са другим важнијим економским центрима у БиХ. Потом би требало извршити проширење и повећање капацитета луке у Брчком како би речни саобраћај био побољшан и како би се нова престоница боље повезала са европским центрима. Такви грандиозни радови би морали бити изведени заједничком акцијом свих становника државе, то јест, све три конститутивне босанскохерцеговачке нације, што би значајно подигло економску активност, али и дало замајац будућем политичком договору по другим питањима. На овај начин бенефити би у великој мери превазилазили негативне аспекте оваквог деловања.

На крају овог дела треба признати да, имајући у виду скромну економску моћ Босне и Херцеговине, не би било могуће самостално започети и довршити овако велики подухват. Потрбна је снажна подршка међународне заједнице као целине и свих земаља појединачно, којима је у интересу да се у Босни и Херцеговини очува мир, а како би овај пројекат вереватно трајао десетинама година, макар би у том периоду добар део друштвене енергије био усмерен на изградњу, а не на рушење, што би у великој мери смањило могућности за избегавање новог сукоба.

8. ЗАКЉУЧНА РАЗМАТРАЊА

Узимајући у обзир досадашње излагање, може ли се дати одговор на питање да ли је договор из Дејтона добар или лош? Као што је мало тога у искуственој стварности црно – бело, тако није могуће извршити упроштавање овако сложеног питања, јер би тај чин представљао банализацију читавог процеса који има своју предисторију и завршни чин у виду Општег оквирног споразума за мир у Босни и Херцеговини. Једно је сигурно, Дејтонски мировни споразум зауставио је рат и увео Босну и Херцеговину у стање мира. Истина је да су одређена решења из Споразума у најмању руку дискутабилна и критика таквих решења има озбиљно утемељење. Различитост уговорних страна и страна потписница, регулисање уставне материје једне државе потпуно недемократским путем, у тоталном несагласју са унутрашњим правним поретком, претерано инсистирање на питањима људских права уз увођење технике њихове директне примене из међународних инструмената, успостављање сложене унутрашње структуре у којој је доношење одлука врло захтеван и компликован процес, превелика овлаштења дата међународном фактору, без адекватне одговорности која би представљала противтежу тако делегираним овлаштењима су нека од решења подложна критици. Ипак, поменута решења могу се посматрати само у контексту околности у којима су сачињена. Несагласност између уговорних страна

и страна уговорница проистекла је из жеље да се помири формално стање, тј. чињеница постојања Босне и Херцеговине као међународноправно признате државе и фактичког стања територијалне раздвојености три конститутивна народа у два ентитета, као и жеље преговарача да договором обавежу Србију и Хрватску, имајући у виду њихов снажан утицај на прилике у Босни и Херцеговини. Инсистирање на аутоматском ступању на снагу договореног споразума последица је злоупотреба процеса ратификације у претходним преговарачким процесима, директна примена међународних инструмената из области људских права уследила је као одговор на флагрантна кршења истих током вишегодишњег сукоба и као одраз неповерења међународне заједнице у способност и жељу домаћих актера да на адекватан начин уреде ту област. Даље, компликована унутрашња структура и механизми одлучивања успостављени су као својеврстан компромис у тренутку потпуно нарушених међусобних односа између конститутивних народа, тако да успостављање механизма који гарантују равноправност сва три конститутивна народа на нивоу Босне и Херцеговине, без обзира на њихову бројност, делује као потпуно оправдано и једино могуће решење. Из сличних разлога, односно недостатка поверења у домаће актере у њихову истинску жељу да договорено спроведу у дело, успостављени су и механизми који омогућавају међународној заједници да се активно укључи у процесе имплементације Споразума.

Зашто је баш Дејтонски споразум, за разлику од претходних мировних иницијатива, успео да се одржи? Поред чињеница да је дуготрајни сукоб у великој мери исцрпео стране у сукобу и иступања Сједињених Америчких Држава као главног преговарача, које су ангажовале најiskusније дипломате и у великој мери уложиле сопствени ауторитет у циљу коначног окончања преговарачке одисеје, још неколико фактора је утицало на позитиван исход. Претходно поменути неуспешни покушаји решавања босанскохерцеговачког питања утицали су на преговараче да се боље и детаљније упознају са историјом и одређеним законитостима који владају на овој територији. Најпре је уважена чињеница да наметнута решења немају изгледа да се одрже и да је за договор потребна сагласност свих страна. То не значи да су

преговарачке стране биле лишене било каквог притиска, али баш због таквог приступа модератора преговора, у којем се непрестано инсистирало на активној улози домаћих актера у изналажењу решења, Дејтонском споразуму се тешко може прикачити етикета октроисаног устава. Преговарачима је, такође, било јасно да међуверски антагонизми на овом простору имају дугу традицију, да сукоб у Босни и Херцеговини није настао одједном, из чиста мира и да уставна решења морају уважити не само ратну, него и историјску реалност, што је материјализовано кроз увођење концепта конститутивних народа и механизма који спречавају доминацију на основу бројности и уводе систем доношења важних одлука на основу сагласности сва три народа. Напослетку, али не мање битно је уважавање чињенице о великом утицају који Србија и Хрватска имају на прилике у Босни и Херцеговини. Схваћено је да одрживост споразума не зависи само од договора Бошњака, Срба и Хрвата у Босни и Херцеговини, већ је неопходно да такав договор подупру и суседне државе, имајући у виду блискост и повезаност интереса између босанскохерцеговачких Срба и Хрвата са интересима Србије и Хрватске. Директна укљученост представника поменуте две државе у дејтонским преговорима, позиција страна потписница и омогућавање ентитетима ступања у специјалне односе са суседним државама су фактички примери који иду у прилог претходној тврдњи.

Накнадне промене Дејтонског мировног споразума извршене активностима Високог представника и Уставног суда Босне и Херцеговине у великој мери представљају одступања од основних постулата на којима је Споразум заснован. Инсистирање на уставним променама без сагласности свих конститутивних народа схваћено је као приклањање међународне заједнице једној од страна и тиме је постигнут супротан ефекат од очекиваног. Тако извршене реформе су централну власт ојачале само на папиру, док је у пракси подељеност по етничкој линији постала још израженија. То је довело Босну и Херцеговину у стање својеврсног зачараног круга где бројчано слабији конститутивни народи све више опструишу сарадњу на централном нивоу и инсистирају на сопственим правима, а најбројнији народ, с друге стране, не улаже претерани труд у циљу обнављања те сарадње, већ очекује да ће

међународна заједница казнити некооперативност, те ће једностраним одлукама наставити да супституише договор конститутивних народа. Почетни успеси међународне заједнице у управљању процесима у Босни и Херцеговини методом директног утицаја на исте деловали су као својеврсно охрабрење да је могуће наставком таквог приступа учинити Босну и Херцеговину функционалном државом, кројеном по мери највиших европских стандарда демократије и људских права. Ипак, такво деловање се у дужем року показало контрапродуктивним и процеси су постали реверзибилни. Јаз између конститутивних народа је, нарочито од 2006. године и неуспешне уставне реформе постајао све већи и већи. Прецизније је ипак рећи да је тај јаз настао између два доминантна концепта, централистичког, који претежно заступају бошњачке политичке елите и децентралистичког, оличеног у политикама српских и хрватских странака.

Каква је будућност Босне и Херцеговине у таквим околностима? Садашње стање у великој мери подсећа на ситуацију непосредно пред распад социјалистичке Југославије. Као и у Југославији тада и данас се у Босни и Херцеговини претежно инсистира на међусобним разликама и особеностима конститутивних народа, док су сличности и заједнички интереси гурнути у други план. Нестанком Југославије нестали су и значајни кохезивни фактори који су Босну и Херцеговину одржавали као јединствену целину, те је било илузорно и очекивати да се на тим, предратним постулатима и изгради самостална држава. Дејтонски споразум суштински представља минималан консензус на основу којег је требало изградити функционални систем, али тај споразум није и не може бити трајно решење на основу којег у дужем временском периоду може опстати Босна и Херцеговина. У ситуацији када не постоји сагласност око степена и начина његове промене постоји неколико начина да се постојеће стање промени.

Један од њих је стварање унитарне државе, без ентитета, са снажном централном влашћу, које није оптерећена етничким нити ентитеским ветом и у којој доминира грађански концепт оличен у потпуној једнакости свих грађана. Децентрализација би се у таквом концепту остварила јачањем прерогатива локалних власти и повезивањем

локалних јединица у регионе који не би имали етнички предзнак, већ би били формирани по другим, претежно географским и економским критеријумима. На тај начин у Босни и Херцеговини би се створили услови за брже и ефикасније деловање свих грана власти, што би у крајњој инстанци створило услове за нормално функционисање система и омогућило свим грађанима период мира и просперитета. Овај концепт има снажну подршку и у самој Босни и Херцеговини и у великом делу међународне заједнице, али је, имајући у виду прилике у самој држави и односе међу конститутивним народима, ово модел који није остварив. У земљи у којој не постоји сагласност око карактера оружаног сукоба, односно око тога да ли се у Босни и Херцеговини десио грађански рат или је у питању био чин агресије, где један део стручне и политичке јавности сматра да је Босна и Херцеговина Дејтонским споразумом развлаштена, док други део сматра да су конститутивни народи држави доделили одређене прерогативе како би она могла да функционише, где половина грађана са своје државе сматра суседне земље, Србију и Хрватску, а не земљу у којој живи, где се једном народу и једном ентитету каче епитети геноцидног, где постоји „мултиетничка“ средина у којој локални избори нису одржани скоро десет година, баш из разлога немогућности договора између два конститутивна народа, где се жртве и страдања у оквиру свог народа наглашавају, док се жртве других народа маргинализују и ниподаштавају, концепт један човек – један глас је, просто речено, чиста утопија. Инсистирање на оваквом расплету једноставно не уважава нити прилази са довољном сензибилношћу деликатним односима унутар државе и занемарује дубоку подељеност кључних политичких чинилаца у земљи. Према томе, илузорно је очекивати да се преко ноћи, у систему који реално функционише као невољни савез три нације, преко ноћи изгради централизован и функционалан систем који елиминише ту поделу.

Друга опција је дезинтеграција државе. Такав концепт, који није у потпуности нерационалан, у својој коначници би био материјализован на начин да се делови Босне и Херцеговине са већинским хрватским живљем припоје држави Хрватској, док би онај део државе у коме доминантну улогу има српски живаљ био припојен

Србији. У том случају Босна и Херцеговина би се свела на део територију претежно насаљену бошњачким становништвом и тиме би се створиле доминантно националне државе на овом простору. Аргументи за овакав сценарио су различити. Од историјских околности које у великој мери оптерећују међусобне односе унутар БиХ, вековне жеље Хрвата и Срба за обједињењем националног корпуса, до указивања на све очигледнији пропали покушај међународне заједнице да успостави државу засновану на принципима мултиетичности. Поборници оваквог модела се позивају и на одређене законитости из упоредноправне праксе. Наиме показало се да државе успостављене на конфедералним принципима нису дуготрајне категорије. Такви аранжмани су обично привремени, те се трансформишу у чвршћи, најчешће федерални савез, или, ако се у томе не успе, долази до дисолуције таквих заједница. Како је евидентно да су унутрашњи интегративни процеси у Босни и Херцеговини скоро потпуно заустављени, логичан расплет био би дисолуција. Овакав концент, као што је истакнуто, није у потпуности неоснован, али не би био најоптималније решење босанскохерцеговачког проблема. Најпре, дискутабилна је операционализација ове идеје. Када би три конститутивна народа и постигла начелан договор о дисолуцији државе, већ на следећем питању, поделе територије, засигурно би дошло до огромних несугласица. Проблем територијалне поделе био је непремостива препрека у свим мировним покушајима пре Дејтона и тај проблем је у Дејтону био превазиђен тешком муком, захваљујући, између осталог, једном од основних постулата да је Босна и Херцеговина јединствена држава и да територијалне поделе по националном критеријуму неће угрозити постојање државе. Пошто територијална подела у правцу потпуне дезинтеграције није могла бити извршена за време оружаних сукоба и поред снажног инсистирања два од три конститутивна народа, чињенице да је у таквим околностима успостављање заједничког система деловало као немогућа мисија и снажне подршке дела међународне заједнице у правцу таквог решења, илузорно је очекивати да би тако нешто данас било изводљиво. Чак и када би било могуће остварити такво решење на миран начин, велико је питање да ли је оно и најрационалније, односно, да ли би донело очекивани бољитак на том простору. Етнички успостављене линије

раздвајања (формалне или неформалне) створене током босанскохерцеговачког оружаног сукоба и одржане до дана данашњег, у највећој мери не представљају нити историјске нити природне границе, нити су то економски заокружени простори. Тако детерминисане територије, додатно осиромашене ратним дејствима, није могуће економски ревитализовати без њихове међусобне сарадње, што због њихове величине, што због органске повезаности тих простора. Према томе, и када би дошло до територијално политичког раздвајања овог простора, опет би морало доћи до неке врсте повезивања, на економском, а затим и на политичком нивоу. То се не односи само на територију Босне и Херцеговине, већ на шири простор који обухвата земље бивше Југославије. Као што је у овом раду више пута наглашено, Босну и Херцеговину је врло тешко посматрати изоловану у односу на суседне земље – Србију и Хрватску. Политичка, економска и историјска испреплетаност све три државе инкорпорирана је у садашњи уставни аранжман и није реално очекивати да било каква озбиљнија реформа успе ако је против тога једна од поменутих држава. У том смислу успешна међусобна сарадња би само повећала шансу за успешну уставну реконструкцију. Специфичност уставног аранжмана, то јест постојање конститутивних народа, могла би бити искориштена као позитиван, а не ограничавајући фактор у Босни и Херцеговини. То у преводу значи да би босанскохерцеговачки Срби и Хрвати могли представљати мост међусобне сарадње међу државама, а не разлог сукоба и несугласица између Србије, Хрватске и Босне и Херцеговине. Треба нагласити да се овде говори о интеграционом процесу заснованом претежно на основама економске логике, ослобођене идеолошких префикса, на којима су почивали ранији покушаји повезивања овог простора. Отпори ка повећаној сарадњи између поменутих држава и постављање нових баријера на том путу контрадикторни су и са процесом прикључења Европској унији, где је један од основних постулата слободно кретање робе, услуга, капитала и људи.

Ту долазимо до трећег модела уставне реформе. Основна карактеристика овог модела представља најпре стварање бољег окружења у којем би се повећала шанса за постизање компромиса унутар Босне и Херцеговине. У тренутку када је степен

сагласности око кључних елемената државе на ниском нивоу и када су кохезивни елементи готово непостојећи, потребно их је одредити и одредити се ка њиховој што бржој изградњи. У том смислу као основу треба узети функционалистички приступ који у први план ставља сарадњу у неполитичким сферама, те је политички неутралан у односу на доминантне ставове три конститутивна народа. Такав приступ ни у својој првој фази не би био у потпуности лишен политичког предзнака, јер би у основи садржао идеју прикључења Европској унији. Око идеје евроинтеграција постоји сагласност све три конститутивне групе, процес евроинтеграција, сам по себи, не изазива отпор међу становницима земље и у овом моменту делује као логично исходиште, јер су и све земље у ближем и ширем окружењу Босне и Херцеговине чланови или теже пуноправном чланству у ЕУ. Оваквим приступом направио би се отклон од предлога који сматрају да је могуће на брз и једноставан начин изградити функционалан систем и решити кључне босанскохерцеговачке проблеме. Ти проблеми нису настали преко ноћи, па се преко ноћи не могу ни решити. Његова предност је што оставља широко поље деловања, те се у првој фази реализације могу изабрати задаци који су мање компликовани и око којих се врло брзо може постићи сагласност, те се брзо могу и реализовати. Успешним обављањем таквих задатака порасло би самопоуздање да се предузимају и нешто комплекснији послови, што би створило позитивну атмосферу погодну за отварање деликатних политичких питања, која би могла бити решавана по истом принципу – од једноставнијих ка сложенијим. На крају, треба признати да и овај концепт отвара одређена питања на које не даје јасан одговор, није у потпуности заокружена целина и подразумева велике проблеме у његовој реализацији, али, с обзиром на алтернативна решења, вредело би покушати.

СПИСАК ЛИТЕРАТУРЕ

Монографије

1. Bastian, S., Luckham, R., *Can Democracy be Designed? The Politics of Institutional Choice in Conflict-Torn Societies*, Zed Books, London, New York, 2003.
2. Bićanić, R., *Economic Policy in Socialist Yugoslavia*, Cambridge University Press, 2010.
3. Бегих, К., *Босна и Херцеговина од Венсове мисије до Дејтонског споразума*, Босанска књига, Сарајево, 1997.
4. Беговић, М., *Муслимани у Босни и Херцеговини*, Штампарија Соко, Београд, 1938.
5. Bennett, C., *Yugoslavia's Bloody Collapse: Causes, Course and Consequences*, NYU Press, 1997.
6. Biondich, M., *Stjepan Radić, the Croat Peasant Party, and the Politics of Mass Mobilization, 1904-1928*, University of Toronto Press, 2000.
7. Благојевић, М., *Правна природа и положај Брчко Дистрикта у Босни и Херцеговини*, Добој, 2002.
8. Bose, S., *Contested Lands: Israel-Palestine, Kashmir, Bosnia, Cyprus, and Sri Lanka*, Cambridge, Mass: Harvard University Press, 2007.
9. Бригљевих, К., Брнчић, А., Леппее, П., Мошња, И., *Хрватска на путу у Европску унију: Од кандидатуре до чланства*, Министарство вањских и еуропских послова, Загреб, 2012.
10. Burg, S. L., Shoup, P., *The War in Bosnia-Herzegovina: Ethnic Conflict and International Intervention*, Armonk, New York, 2000.

11. Caplan, R., *Europe and the Recognition of New States in Yugoslavia*, Cambridge University Press, 2005.
12. Carmichael, C., *A Concise History of Bosnia*, Cambridge University Press, 2015.
13. Chandler, D., *Bosnia: Faking Democracy After Dayton*, Pluto Press, 2nd ed., London, 2000.
14. Chandler, D., *Peace Without Politics?: Ten Years of International State-building in Bosnia*, Psychology Press, 2006.
15. Цвијић, Ј., *Анексија Босне и Херцеговине и српски проблем*, Државна штампарија Краљевине Србије, Београд, 1908.
16. Чаушевић, Ц., *Правно – политички развитак Босне и Херцеговине*, Магистрат, Сарајево, 2005.
17. Чекић, С., *Геноцид и истина о геноциду у Босни и Херцеговини*, Универзитет у Сарајеву и Институт за истраживање злочина против човечности и међународног права, Сарајево, 2012.
18. Daalder, I., *Getting to Dayton, The Making of America's Bosnia Policy*, Brookings Institute Press, Washington, 2000.
19. Цихановић, Ш., *Платформа за нови демократски Устав Републике Босне и Херцеговине*, ДЕС, Сарајево, 2005.
20. Ђурић, М., *Утицај Европске уније на Босну и Херцеговину*, Центар за друштвена кретања, Бања Лука, 2012.
21. Фестић, И., *Рат, мир и право у Босни и Херцеговини*, Правни факултет Универзитета у Сарајеву, 2004.
22. Филиповић, Н., *Исламизација у Босни и Херцеговини*, Центар за културу и образовање, Тешањ, 2005.

23. Гаковић, П., *Прилози за историју и етнографију Босне: настанак богумила, исламизација Босне, поријекло Срба на сјеверо–западу; Босна вилајет, Чигоја штампа, Београд, 2005.*
24. Гершић, Г., *Положај Босне и Херцеговине и острва Кипра према научним оценама представника данашње међународно–правне теорије, ИКП „Никола Пашић“, Београд, 1998.*
25. Ханџић, М., *Исламизација Босне и Херцеговине и поријекло босанско–херцеговачких муслимана, Исламска дионичка штампарија, Сарајево, 1940.*
26. Хацијахић, М., *Поријекло босанских Муслимана, Муслиманска библиотека, Сарајево, 1990.*
27. Hudson, K., *Breaking the South Slav Dream, The Rise and Fall of Yugoslavia*, Pluto Press, London, 2003.
28. Имамовић, М., *Хисторија Бошњака, Бошњачка заједница културе Препород, Матични одбор, 1997.*
29. Имамовић, М., *Основе управно–политичког развитка и државноправног положаја Босне и Херцеговине, Правни факултет Универзитета у Сарајеву, Сарајево, 2006.*
30. Јањић, Ј., *Амерички рат и мир. Преговори у Дејтону, Јавност, Сарајево – Београд, 1995.*
31. John, F., *The Bosnian Church: A New Interpretation*, Columbia University Press, New York and London, 1975.
32. Јовановић, С., *Уставно право Краљевине Срба, Хрвата и Словенаца, Издавачка књижарница Геце Кона, Београд, 1924.*
33. Judson, P., *The Habsburg Empire: A new History*, Harvard University Press, 2016.

34. Јузбашић, Ц., *Политика и привреда у Босни и Херцеговини под аустроугарском управом*, Академија наука и умјетности Босне и Херцеговине, Сарајево, 2002.
35. Камберовић, Х., *Ход по трњу, Из босанскохерцеговачке историје 20. стољећа*, Институт за историју у Сарајеву, Сарајево, 2011.
36. Клаић, Н., *Средњовјековна Босна, Политички положај босанских владара до Терткове крунидбе (1377.г.)*, Графички завод Хрватске, Мостар, 1989.
37. Клаић, В., *Повијест Босне до пропасти краљевства*, Дионичка тискара, Загреб, 1882.
38. Кољевић, Н., *Стварање Републике Српске, Дневник 1993 – 1995, Књига I*, Службени гласник Републике Српске, 2008.
39. Кољевић, Н., *Стварање Републике Српске, Дневник 1993 – 1995, Књига II*, Службени гласник Републике Српске, 2008.
40. Крећа, М., *Међународно јавно право*, Правни факултет, Београд, 2012.
41. Кулишић, Ш., *Разматрања о поријеклу Муслимана у Босни и Херцеговини*, Сарајево, 1953.
42. Кузмановић, Р., *Уставноправне теме*, Академија наука и умјетности Републике Српске, Бања Лука, 2014.
43. Кузмановић Р., Савић, С., и други, *Пресуда Европског суда за људска права у предмету Сејдић – Финци, Могућности, правци и начини извршења*, Академија наука и умјетности Републике Српске, Бања Лука, 2010.
44. Лопандић, Д., Кроња, Ј., *Регионалне иницијативе и мултилатерална сарадња на Балкану*, Европски покрет у Србији, Београд, 2010.
45. Марковић, Г., *Босанскохерцеговачки федерализам*, Службени гласник, Београд, 2012.

46. Mitrany, D., *A Working Peace System*, Quadrangle Books, Chicago, 1966.
47. Мораит, Б., Кунић, П., Мирјанић, Ж., *Правни аспекти Дејтонског споразума*, Бања Лука, 1996.
48. Mujkić, A., Seizović, Z., Abazović, D., *The Role of Human and Minority Rights in the Process of Reconstruction and Reconciliation for State and Nation-Building: Bosnia and Herzegovina*, MIRICO: Human and Minority Rights in the Life Cycle of Ethnic Conflicts, 2008.
49. Нешковић, Р., *Недовршена држава, Политички систем Босне и Херцеговине*, Амосграф, Сарајево, 2013.
50. Ницовић, Ј., *Уставни развој Југославије. Књига 1, Уставни развој „прве“ Југославије*, Штампарија Српске православне цркве, Београд, 2013.
51. Ницовић, Ј., *Уставни развој Југославије. Књига 2, Уставни развој „друге“ Југославије*, Штампарија Српске православне цркве, Београд, 2013.
52. Noel, M., *Bosnia: A Short History*, Pan Books, London, 2002,
53. Орбин, М., *Краљевство Словена*, Београд, Сезам Бук, 2006.
54. Петрановић, Б., *Историја Југославије од 1918 – 1988, Трећа књига*, Полит, Београд, 1988.
55. Пилиповић, М., *Устав Босне и Херцеговине – нормативно и стварно*, Комесграфика, Бања Лука, 2008.
56. Pinson, M., *The Muslims of Bosnia-Herzegovina: Their Historic Development from the Middle Ages to the Dissolution of Yugoslavia*, Harvard CMES, 1996.
57. Радојевић, М., *Српски уставни од 1835. до 1990. године са Уставима Краљевине СХС и Краљевине Југославије*, Граматик, Београд, 2004.
58. Ракић, Б., *Остварење мира преко међународног организовања и интегрисања држава*, Правни факултет, Београд, 2009.

59. Рамет, С., *Balkan Babel, The Desintegration of Yugoslavia from the Death of Tito to he Fall of Milošević*, Westview Press, Colorado, 2002.
60. Реџић, Е., *МУСЛИМАНСКО АУТОНОМАШТВО И 13 СС ДИВИЗИЈА – Аутономија Босне и Херцеговине и Хитлеров Трећи Рајх*, Свјетлост, Сарајево, 1987.
61. Реџић, Е., *Историјски погледи на вјерске и националне покрете у Босни и Херцеговини*, Сарајево 1993.
62. Снежана, С., *Дејтонска Босна и Херцеговина, питања и проблеми правне природе*, Униврзитет у Бањалуци, Правни факултет, 2003.
63. Сућеска, А., *Историја државе и права народа Југославије*, Свјетлост, Сарајево, 1991.
64. Sugar, P., *Industrialization of Bosnia – Herzegovina, 1878 – 1918*, University of Washington Press, Seattle, 1963.
65. Шарчевић, Е., *Устав из нужде – Консолидација уставног права Босне и Херцеговине*, Полис, Сарајево, 2010.
66. Шилбер, Л., Литл, А., *Смрт Југославије*, Радио Б92, Београд, 1996.
67. Шоле, Д., *Тајна повијест Дејтона, Америчка дипломација и мировни процес у Босни и Херцеговини 1995*, Голден маркетинг – Техничка књига, Загреб, 2007.
68. Шпирић, Н., *Европска унија, Услови и условљавања*, Економски факултет, Бањалука, 2010.
69. Грамошљанин, Б., *Континуитет сукоба у другој Југославији*, Маркос, Бањалука, 2014.
70. Turhan, F. S., *The Ottoman Empire and the Bosnian Uprising: Janissaries, Modernisation and Rebellion in the Nineteenth Century*, I.B.Tauris., London, 2014.

71. Ђирковић, С., *Историја средњовековне босанске државе*, Српска књижевна задруга, Београд, 1964.
72. Ђоровић, В., *Хисторија Босне*, Штампарија „Слово“, Београд, 1940.
73. Velikonja, M., *Religious Separation and Political Intolerance in Bosnia – Herzegovina*, 1st ed. College Station: Texas A&M University Press, 2003.
74. Зовко, Љ., *Студије из правне повјести Босне и Херцеговине 1878 – 1941*, Правни факултет, Мостар, 2007.
75. Жерјавић, В., *Губици становништва Југославије у Другом свјетском рату*, Југословенско виктимолошко друштво, Загребачка тискара, Загреб, 1989.

Стручни и научни часописи

1. Abass, A., Proving State Responsibility for Genocide: The ICJ in *Bosnia v. Serbia* and the International Commission of Inquiry for Darfur, *Fordham International Law Journal* , Vol. 31, Issue 4, 2008, стр. 871-910.
2. Banning, T., The Bonn Powers of the High Representative in Bosnia Herzegovina: Tracing a Legal Figment, *Goettingen Journal of International Law*, Vol. 6, Issue 2, 2014, str. 259-302.
3. Barbulescu, I., Troncota, M., The Ambivalent Role of the EU in the Western Balkans - Limited Europeanisation between Formal Promises and Practical Constraints - The Case of Bosnia-Herzegovina, *Romanian Journal of European Affairs*, Vol. 12, Issue 1 (March 2012), pp. 5-26.
4. Baros, M., The Arbitral Tribunal's Award for the Dispute over the Inter-Entity Boundary in the Brcko Area: A Devastating Blow to the Principle of Consensuality or an Ephemeral Adjudicative Episode, *Journal of Armed Conflict Law*, Vol. 3, Issue 2, 1998, стр. 233-270.

5. Башић, С., (Пост)дејтонска БиХ: Противречности постконфликтне изградње мира, *Годишњак БЗК „Препород“*, 2011.
6. Bergling, P., Judicial Reform under International Law: Notes from Bosnia and Herzegovina, *Nordic Journal of International Law*, Vol. 70, Issue 4, 2001, str. 489 – 512.
7. Clearwater, S., Holding States Accountable for the Crime of Crimes: An Analysis of Direct State Responsibility for Genocide in Light of the ICJ's 2007 Decision in Bosnia v Serbia, *Auckland University Law Review*, Vol. 15, Issue 1, 2009, стр. 1-41.
8. Цвитковић, И., Хрватски национални идентитет на „граници“ – сусрет с другима, *Босна и Херцеговина - Еуропска земља без устава Знанствени етички и политички изазов*, Збирка радова са Међународног зnanственог скупа, Фрањевачки институт за културу мира, Загреб – Сарајево, 2013, стр. 125–142.
9. Чубриловић, В., Порекло муслиманског племства у Босни и Херцеговини, *Југословенски историјски часопис*, 1935, стр. 368–403.
10. Чубриловић, В., Историјски основи Републике Босне и Херцеговине, *Прилози*, год. IV, бр. 4, 1968, стр. 23–42.
11. Чулиновић, Ф., Значај ЗАВНОБиХ-а за међунационалне односе у Југославији, *Прилози*, год. IV, бр. 4, 1968, стр. 447–455.
12. Димитријевић, Б., Рат у Босни и Херцеговини – Преглед активности зараћених страна, *Историја 20. века*, 2/2000, бр. 2, стр. 127–138.
13. Дураковић, Н., Прилог расправи о уставним променама у Босни и Херцеговини, *Годишњак БЗК „Препород“*, 2011, стр. 49–55.
14. Дурмишевић, Е., Европа и Босна на крају XX стољећа: Геноцид на тендеру, *Тренутни изазови и перспективе*, 2014, стр. 133–147.

15. Dziewulska, A., Impossible Pasodoble: The EU and Bosnia Today, *Yearbook of Polish European Studies*, Vol. 13, стр. 175-194.
16. Farrand, P., Lessons from BRCKO: Necessary Components for Future Internationally Supervised Territories, *Emory International Law Review*, Vol. 15, Issue 2, 2001, стр. 529-592.
17. Franz, B., Returnees, Remittances, and Reconstruction: International Politics and Local Consequences in Bosnia, *Whitehead Journal of Diplomacy and International Relations*, Vol. 11, Issue 1, 2010, стр. 49-62.
18. Gaeta, P., The Dayton Agreements and International Law, *EJIL*, 1996, стр. 147–163.
19. Гаврић, С., Бановић, Д., Уставна реформа у Босни и Херцеговини, *Политичка мисао*, год. 47, бр. 2, 2010, стр. 159-180.
20. Gibney, M., Genocide and State Responsibility, *Human Rights Law Review*, Vol. 7, Issue 4, 2007, стр. 760-773.
21. Гоати, В., Политички живот Босне и Херцеговине 1989 – 1992, *Босна и Херцеговина између рата и мира*, Зборник радова, Институт друштвених наука, Београд, 1992, стр. 48–61.
22. Голијан, Д., Васиљевић, С., Устав као највиши правни акт, његова реалност и могућност за промене (Осврт на Устав Босне и Херцеговине), *Сварог часопис за друштвене и природне науке*, бр. 9, 2014, стр. 59–65.
23. Hirohata, D. K., Warrior Diplomats AF JAGs Force Multipliers for the 21st Century, *Reporter*, Vol. 27, Issue 3, 2000, стр. 7-13.
24. Hitchner, B., Lessons Learned in Nation-Building: Rethinking International Community Priorities, *New England Law Review*, Vol. 39, Issue 1, 2004-2005, str. 25 – 28.

25. Hitchner, B., From Dayton to Brussels: The Story behind the Constitutional and Governmental Reform Process in Bosnia and Herzegovina, *Fletcher Forum of World Affairs*, Vol. 30, Issue 1, 2006, str. 125-136.
26. Hooper, A., Dissatisfied Voters and No Alternative: The Unchallenged Position of Political Elites in Bosnia and Herzegovina, *ECMI Working Paper*, 2015, str. 1 – 25.
27. Hromadžić, A., *Citizens of an Empty Nation: Youth and State-Making in Postwar Bosnia-Herzegovina*, University of Pennsylvania Press, 2015.
28. Илић, Ј., Срби у Хрватској пре и после распада Југославије, *Зборник Матице српске за друштвене науке*, 120/2006, стр. 253–270.
29. Ишек, Т., Однос Хрватске сељачке странке према Босни и Херцеговини, *Прилози*, год. IV, бр. 4, 1968, стр. 189–217.
30. Изетбеговић, А., *Рат и мир у Босни и Херцеговини*, Вијеће Конгреса бошњачких интелектуалаца, Сарајево, 1998.
31. Капицић, Х., Аустро–Угарска политика у Босни и Херцеговини и југославенско питање за вријеме Првог свјетског рата, *Годишњак историјског друштва Босне и Херцеговине*, год. IX, 1957, стр. 7–55.
32. Каран, С., Облик државног уређења Босне и Херцеговине, *Годишњак факултета правних наука*, 4, 2014, стр. 156–167.
33. Reuter, T. K., Including Minority Rights in Peace Agreements: A Benefit or Obstacle to Peace Processes after Ethnic Conflicts , *International Journal on Minority and Group Rights*, Vol. 19, Issue 4, 2012, str. 359-398
34. Кољевић, Б., Субјективитет Дејтонског споразума и савремене политичке тенденције, Зборник радова са научног скупа: *Дејтонски споразум – две деценије мира и поруке за свет*, Београд, 2016, стр. 152–159.

35. Ковић, М., „Чија земља онога и вера“: Вестфалски мир и Дејтонски споразум
Зборник радова са научног скупа: *Дејтонски споразум – две деценије мира и поруке за свет*, Београд, 2016, стр. 96–101.
36. Креџ, К., The International Court of Justice and the Elements of the Crime of Genocide, *The European Journal of International Law*, Vol. 18 no. 4, 2007, стр. 619–629.
37. Крстић, З., Сурлић, С., Дејтонски споразум и конституционално дизајнирање Босне и Херцеговине, Зборник радова са научног скупа: *Дејтонски споразум – две деценије мира и поруке за свет*, Београд, 2016, стр. 88–95.
38. Куленовић, Н., Скупштина Брчко Дистрикта БиХ: Парламент или Општинско вијеће, *Парламентаризам у Босни и Херцеговини*, Сарајевски отворени центар/Фондације Фридрих Еберт, Сарајево, 2012, стр. 163–215.
39. Куленовић, Н., Хаџиалић – Бубало, И., Корајлић, М., Пресуда Сејдић и Финци против Босне и Херцеговине: Конкретне последице – први преглед, *Свеске за јавно право*, вол. 1 бе. 1 – 2, 2010, стр. 18–36.
40. Кунић, П., Општи поглед на Дејтонски устав, *Глас Србије*, 11 – 12, 2000, стр. 46.
41. Куртџеџајић, С., Како Европска унија и Високи представник могу помоћи Босни и Херцеговини у њеној интеграцији, *Тренутни изазови и перспективе*, 2014, стр. 1027–1036.
42. Кузмановић, Р., Устав и уставно уређење у унији Босне и Херцеговине, *Српска правна мисао*, 1 – 4, 1996, стр. 10–31.
43. Лакић, Д., Статус Босне и Херцеговине у процесу приступања Европској унији, *Мегатренд ревија*, вол. 12, Но. 1, 2015, стр. 257–276.
44. Ласић, М., Пledoаје за алтернативни проеуропски културолошки и политичко – правни наратив, *Босна и Херцеговина - Еуропска земља без устава*

- Знанствени етички и политички изазов*, Збирка радова са Међународног зnanственог скупа, Фрањевачки институт за културу мира, Загреб – Сарајево, 2013, стр. 16–45.
45. Ловренић, И., Трећи модус хрватске политике, *Босна и Херцеговина - Еуропска земља без устава Знанствени етички и политички изазов*, Збирка радова са Међународног зnanственог скупа, Фрањевачки институт за културу мира, Загреб – Сарајево, 2013, стр. 248–253.
46. Лукач, Д., Прилог изучавања националног питања у периоду НОР-а, *Прилози*, год. IV, бр. 4, 1968, стр. 471–491.
47. Лукић, Р., Устав Босне и Херцеговине из 1995. године, *Стани правни живот*, 1 -3, 1996, стр. 57–71.
48. Марковић, М., Узроци разбијања Југославије, *Социолошки преглед*, vol. XXVIII, No. 2, 1994, стр. 205–212.
49. Masenko-Mavi, B., The Dayton Peace Agreement and Human Rights in Bosnia and Herzegovina, *Acta Juridica Hungarica*, Vol. 42, Issue 1-2, 2001, стр. 53-68.
50. Matthew, C., The European Community Arbitration Commission on Yugoslavia, *British Yearbook of International Law*, 66, 1996, стр. 333–413.
51. McCrudden, C., O'Leary, B, Courts and Consociations, or How Human Rights Courts May De-stabilize Power-sharing Settlements, *EJIL*, Vol. 24, No. 2, 2013, стр. 477–501.
52. McGrattan, C., Working through the Past in Bosnia and Northern Ireland: Truth, Reconciliation and the Constraints of Consociationalism, *Journal on Ethnopolitics and Minority Issues in Europe*, Vol. 11, Issue 4, 2012, str. 103-126.
53. McMahon, P., Western, J., The Death of Dayton- How to Stop Bosnia from Falling Apart, *Foreign Affairs* , Vol. 88, Issue 5, 2009, str. 69-83.

54. Medjad, K., The Fate of the Yugoslav Model: A Case against Legal Conformity, *American Journal of Comparative Law*, Vol. 52, Issue 1, 2004, стр. 287-320.
55. Meyer, S., The Constitutional Potential of the European Court of Human Rights, *NUJS Law Review*, Vol. 5, Issue 2, 2012, стр. 207-218.
56. Милутиновић, М., Консенсуална (Консоцијална) демократија у сложеним државама, *Сварог часопис за друштвене и природне науке*, бр. 8, 2014, стр. 40–57.
57. Мирашчић, Ц., Бегић, З., Правна природа босанскохерцеговачког плуралног друштва и најзначајније специфичности савременог уставног уређења, *Ревус Ревизија за уставну теорију и фулозофију права*, бр. 11, 2009, стр. 73–96.
58. Митић, М., Међународноправни аспекти Дејтонског споразума и покушај његове неовлашћене равизије, *Република Српска – десет година Дејтонског мировног споразума*, Академија науке и умјетности Републике Српске, Бања Лука 2005, стр. 213–221.
59. Мрдуљаш, С., Шта би требало дефинирати хрватски политичко – идејни однос према Босни и Херцеговини? *Босна и Херцеговина - Еуропска земља без устава Знанствени етички и политички изазов*, Збирка радова са Међународног зnanственог скупа, Фрањевачки институт за културу мира, Загреб – Сарајево, 2013, стр. 327–349.
60. Мујкић, А., Између два начела: ЗАВНОБиХ и Дејтон, *Устави у времену кризе: Постјугословенска перспектива*, зборник радова, Београд, 2014, стр. 73–90.
61. Мулаосмановић, А., План Контакт групе и политика Алије Изетбеговића 1994.године, *Прилози*, вол. 41, 2012, стр. 203–222.
62. Нешковић, Р., Референдум у контексту државотворности народа у Босни и Херцеговини, *Сварог часопис за друштвене и природне науке*, бр. 9, 2014, стр. 49–58.

63. Onsoy, M., Coping with Bosnia-Herzegovina's Critical Problems: Reconsidering the International Community's Role, *Review of International Law & Politics*, Vol. 7, Issue 25, 2011, стр. 121-150.
64. Palassis, S., Application of the Convention on the Prevention and Punishment of the Crime of Genocide (Bosnia and Herzegovina v Serbia and Montenegro), *University of New South Wales Law Journal*, Vol. 31, Issue 1, 2008, стр. 80-106.
65. Pap, A., Is There a Legal Right to Free Choice of Ethno-Racial Identity: Legal and Political Difficulties in Defining Minority Communities and Membership Boundaries, *Columbia Human Rights Law Review*, Vol. 46, Issue 2, 2015, стр. 153-232.
66. Parish, M., Essay on the Accountability of International Organizations, *International Organizations Law Review*, Vol. 7, Issue 2, 2010, стр. 277-342.
67. Paton, J., The Roma Minority & Free Election Rights in Bosnia and Herzegovina: The Problem of Constitutional Reform, *Aberdeen Student Law Review*, Vol. 4, 2013, стр. 23 – 24.
68. Перовић, Л., Социополитичка и етничко–религијска димензија ратова у Југославији, *Насилно растурање Југославије, узроци, динамика и последице, Зборник радова*, Центар за цивилно–војне односе, Београд, 2004, стр. 121–127.
69. Perry, V., Fifteen Years of the Human Dimension in Bosnia and Herzegovina - The Ebb and Flow of State-Building, *Security and Human Rights*, Vol. 21, Issue 4, 2010, стр. 279-292.
70. Петричушић, А., Како осигурати опстанак „осталих“: Докидање институционалне дискриминације националних мањина у Босни и Херцеговини, *Перспективе антидискриминацијског права*, Правни факултет, Загреб, 2014, стр. 233–234.

71. Поповић, М., Од конфедерализма ка регионализму, *Република Српска – десет година Дејтонског мировног споразума*, Академија науке и умјетности Републике Српске, Бања Лука 2005, стр. 193–212.
72. Поповић, В., Република Српска – Дејтонски мировни споразум стање и перспективе, *Република Српска – десет година Дејтонског мировног споразума*, Академија науке и умјетности Републике Српске, Бања Лука 2005, стр. 89–116.
73. Радаковић, М., Теорије интеграције, *Међународна политика*, бр. 1143, 2011, стр. 63–72.
74. Ribičić, С., Truths about Bosnia and Herzegovina, Conflict or Synergy, *Social Perspectives - Journal for Legal Theory and Practice*, Vol. 2, Issue 1, 2015, str. 9-34.
75. Савић, С., Примена Општег оквирног споразума за мир у Босни и Херцеговини (Дејтонског мировног споразума) – улога Уставног суда Босне и Херцеговине, Зборник радова са научног скупа: *Дејтонски споразум – две деценије мира и поруке за свет*, Београд, 2016, стр. 63–77.
76. Sloan, J., The Dayton Peace Agreement: Human Rights Guarantees and their Implementation, *EJIL*, vol. 7, No 2, 1996, стр. 207–225.
77. Smit Duijzentkunst, В. L, Dawkins, S. L.R., Arbitrary Peace? Consent Management in International Arbitration, *EJIL*, 26 (1), 2015, стр. 139-168.
78. Станчић, Н., Хрватска политика и настанак Југославије: Од Берлинског конгреса 1878. до краја Првога свјетског рата 1918, *Адриас свезак* 20, 2014, стр. 93–103.
79. Станковић Пејновић, В., Распад Југославије, *Теме, Часопис за друштвене науке*, бр. 2, 2010, стр. 601–618.

80. Stewart, A., The International Community in Bosnia: Enduring Questions of Legitimacy, *Chinese Journal of International Law*, 5 (3), 2006, стр. 753-760.
81. Talamanca, N., The Role of NATO in the Peace Agreement for Bosnia and Herzegovina, *EJIL*, vol. 7, No 2, 1996, стр. 164–175.
82. Годоровић, З., Рађање Републике Српске: Мировни планови за Босну и Херцеговину 1992 – 1995, *Нова српска политичка мисао*, 3 – 4/2010, стр. 29–44.
83. Tomuschat, C., Reparation in Cases of Genocide, *Journal of International Criminal Justice*, Vol. 5, Issue 4, 2007, стр. 905-912.
84. Трапара, В., Вишедимензионални историјски значај Дејтонског споразума, Зборник радова са научног скупа: *Дејтонски споразум – две деценије мира и поруке за свет*, Београд, 2016, стр. 53–62.
85. Трнка, К., Специфичности уставног уређења Босне и Херцеговине, Настанак – реализација – перспективе, *Ревус Ревуја за уставну теорију и филозофију права*, бр. 11, 2009, стр. 45–71.
86. Vakelin, E., The Sejdic and Finci Case: More Than Just a Human Rights Issue?, *E – International Relations*, Oct 31, 2012. Чланак доступан на: <http://www.e-ir.info/2012/10/31/the-sejdic-and-finci-case-more-than-just-a-human-rights-issue-for-bosnia-and-herzegovina/>
87. Вего, М., Дејтонски ћорсокак, *Босна и Херцеговина - Еуропска земља без устава Знанствени етички и политички изазов*, Збирка радова са Међународног знанственог скупа, Фрањевачки институт за културу мира, Загреб – Сарајево, 2013, стр. 221–243.
88. Виберг, Х., Бивша Југославија 1990. године: зашто је имала лошу прогнозу, *Насилно растурање Југославије, узроци, динамика и последице*, Зборник радова, Центар за цивилно – војне односе, Београд, 2004, стр. 31–49.

89. Влајки, Е., Слово и дух Дејтона, Зборник радова са научног скупа: *Дејтонски споразум – две деценије мира и поруке за свет*, Београд, 2016, стр. 119–128.
90. Вуковић, С., Стереотипи о Србима и разбијање Југославије, *Зборник Матице српске за друштвене науке*, 120/2006, 75–112.
91. Вуковић, Ђ., Перспективе државе са (ид)ентитетима, Зборник радова са научног скупа: *Дејтонски споразум – две деценије мира и поруке за свет*, Београд, 2016, 160–172.
92. Вукоја, И., Политике у позадини различитих модела (пре)устроја БиХ, *Босна и Херцеговина - Еуропска земља без устава Знанствени етички и политички изазов*, Збирка радова са Међународног знанственог скупа, Фрањевачки институт за културу мира, Загреб – Сарајево, 2013, 171–201.
93. van Willigen, N., From Nation-Building to Desecuritization in Bosnia and Herzegovina, *Security and Human Rights*, Vol. 21, Issue 2, 2010, str. 127-138.
94. Wittich, S., Permissible Derogation from Mandatory Rules? The Problem of Party Status in the Genocide Case, *The European Journal of International Law*, Vol. 18 no. 4, 2007, стр. 591–618.
95. Yee, S., The New Constitution of Bosnia and Herzegovina, *EJIL*, vol. 7, No 2, 1996, стр. 176–192.
96. Жепић, Б., Етички, политички и уставноправни постулати за доношење устава у вишенационалној и еуропској БиХ, *Босна и Херцеговина - Еуропска земља без устава Знанствени етички и политички изазов*, Збирка радова са Међународног знанственог скупа, Фрањевачки институт за културу мира, Загреб – Сарајево, 2013, стр. 299–326.
97. Жига, Ј., Ко ме је потребна Босна и Херцеговина као сурогат држава? (Импликације Анекса 4 Дејтонског мировног уговора), *Годишњак БЗК „Препород“*, 2011, стр. 204–210.

Одлуке Уставног суда Босне и Херцеговине

1. Одлука Уставног суда Босне и Херцеговине у предмету бр. 5/98, Службени гласник Босне и Херцеговине бр. 23/00.
2. Одлука Уставног суда Босне и Херцеговине у предмету бр. 9/00, Службени гласник Босне и Херцеговине бр. 1/01.
3. Одлука Уставног суда Босне и Херцеговине у предмету бр. 25/00, Службени гласник Босне и Херцеговине бр. 17/01.
4. Одлука Уставног суда Босне и Херцеговине у предмету бр. 9/00, Службени гласник Босне и Херцеговине бр. 1/01.
5. Одлука Уставног суда Босне и Херцеговине у предмету бр. 40/00, Службени гласник Босне и Херцеговине бр. 13/01.
6. Одлука Уставног суда Босне и Херцеговине у предмету бр. 3/13, Службени гласник Босне и Херцеговине бр. 100/15.

Важнија документа и прописи

Општи оквирни споразум за мир у Босни и Херцеговини, потписан 14.12.1995. године у Паризу.

http://www.oscebih.org/dejtonski_mirovni_sporazum/SR/home.htm

Венецијанска комисија: Мишљење о уставној ситуацији у Босни и Херцеговини и овлашћењима Високог представника од 11.04.2005. године. Документ: CDL-AD (2005) 004.

[http://www.venice.coe.int/webforms/documents/default.aspx?pdffile=CDL-AD\(2005\)004-bos](http://www.venice.coe.int/webforms/documents/default.aspx?pdffile=CDL-AD(2005)004-bos)

Конечна одлука Арбитражног трибунал за Брчко од 5. марта 1999. године.

http://www.bdcentral.net/images/stories/Vazni_akti/Konacna_arbitrazna_odluka/Konacna_arbitrazna_odluka.pdf

Статут Брчко Дистрикта Босне и Херцеговине (пречишћен текст) од 14.01.2010. године. Бр. док.: 02-02-36/10.

Апликације бр. 27996/06 и 34836/06, *Сејдић и Финци против Босне и Херцеговине*, Пресуда Великог већа, Стразбур, 22.12.2009. године.

Конвенција о спречавању и кажњавању злочина геноцида из 1948.

Споразум о слободној трговини у централној Европи са анексима (СЕФТА споразум)

Одлука о систему координације процеса европских интеграција у Босни и Херцеговини, Службени гласник БиХ бр. 8/16 од 26. јанара 2016. године.

Интернет странице

<http://www.usip.org/>

<http://www.ba.undp.org/>

<https://www.scribd.com/>

<https://www.academia.edu/>

<http://www.oscebih.org/>

<http://www.venice.coe.int/webforms/events/>

<http://www.bdcentral.net/>

<http://eur-lex.europa.eu/homepage.html>

<http://www.rcc.int/home>

<http://www.paragraf.ba>

http://www.ius.bg.ac.rs/info/main_doktorske.htm

<http://kobson.nb.rs/kobson.82.html#.WUAX3GjhC00>

<http://www.vbs.rs/cobiss/>

<http://ba.n1info.com/>

<http://www.politika.rs/>

ПРИЛОЗИ

Прилог 1. Женевски принципи

Договорени основни принципи

1. Босна и Херцеговина наставља своје правно постојање у оквиру њених садашњих граница и њено међународно признање и даље важи.
2. Босна и Херцеговина ће бити састављена од два ентитета, Федерације Босне и Херцеговине, онакве каква је установљена Вашингтонским споразумима, као и Републике Српске (РС).
 - 2.1. Пропорција 51 одсто према 49 одсто у територијалном споразуму који је предложила Контакт група представља основу за решење. Овај предлог територијалног споразума отворен је за даља прилагођавања, али само на основу обостраног споразума.
 - 2.2. Сваки од ентитета наставља да постоји на основу својих садашњих устава (на које ће бити усвојени амандмани како би се они ускладили са овим основним принципима).
 - 2.3. Оба ентитета имају право да успостављају паралелне специјалне односе са суседним земљама, у складу са суверенитетом и територијалним интегритетом Босне и Херцеговине.
 - 2.4. Оба ентитета ће имати реципрочне обавезе да: (а) под међународним окриљем одрже изборе на свим нивоима; (б) да усвоје и да се придржавају нормалних међународних стандарда о људским правима, укључујући ту и обавезу да дозволе слободу кретања, као и да омогуће расељеним лицима да се врате у своје домове или да добију праведно обештећење; (ц) да се укључе у обавезни арбитражни поступак у циљу разрешавања спорова међу њима.
3. Два ентитета су постигла, у принципу, сагласност о следећем:
 - 3.1. Именовање комисије за расељена лица која ће бити овлашћена да спроведе (уз подршку међународних ентитета) обавезе оба ентитета да омогуће расељеним лицима да се врате у своје домове или да добију праведно обештећење.

- 3.2. Успостављање комисије Босне и Херцеговине за људска права, која ће да спроводи обавезе ентитета у вези са поштовањем људских права. Одлуке Комисије ће бити обавезујуће за оба ентитета.
- 3.3. Успостављање заједничких јавних предузећа Босне и Херцеговине, која ће финансирати оба ентитета, у чијој ће се својини налазити транспортне и друге инсталације којима ће та предузећа управљати у интересу оба ентитета.
- 3.4. Именовање Комисије за очување споменика од националног значаја.
- 3.5. Стварање и примена система арбитраже за решавање спорова између два ентитета.

Ништа није договорено док о свему не буде постигнут договор.

Извор: Н. Кољевић, Стварање Републике Српске, Дневник 1993 – 1995, Књига 2, ЈП Службени гласник 2008, стр. 280 – 281.

Прилог 2. Њујоршки принципи

Основни принципи који су касније договорени

(додатак основним принципима објављеним 8. септембра 1995. године у Женеви)

4. Сваки од два ентитета ће поштовати међународне обавезе Босне и Херцеговине, уколико те обавезе нису финансијске обавезе које је преузео један ентитет без сагласности другог ентитета.
5. Циљ је да слободни и демократски избори буду одржани у оба ентитета чим то буду омогућили шири социјални услови. У настојању да се максимално искористи демократска делотворност таквих избора, оба ентитета ће предузети следеће кораке:
 - 5.1. Обе владе ће се одмах обавезати да ће дати пуну подршку, која ће одмах започети, за: (а) слободу кретања; (б) право расељених лица да поврате своју имовину или да добију праведно обештећење; (ц) слободу говора и штампе; (д) заштиту свих других међународно признатих људских права у циљу подстицања и јачања процеса демократских избора.
 - 5.2. ОЕБС (или нека друга међународна организација) ће, што је могуће пре, стационаирати своје представнике у свим већим градовима широм Федерације Босне и Херцеговине и Републике Српске у Босни и Херцеговини и почеће да објављује месечне извештаје о томе (а) у којем степену се испуњавају обавезе које су набројане у Договореним основним принципима и (б) у којем се степену поправљају социјални услови, до оног нивоа на којем изборни процес може да буде делотворан.
 - 5.3. У року од 30 дана од момента када делегације ОЕБС-а буду закључиле да слободни и демократски избори могу да буду на одговарајући начин одржани у оба ентитета, владе оба ентитета ће спровести слободне и демократске изборе и оствариће пуну сарадњу у оквиру програма међународног надзора тих избора.
6. После избора, послови и прерогативи Босне и Херцеговине биће, у складу са свим Договореним основним принципима, поверени следећим институцијама:

- 6.1. Парламенту или скупштини, чије ће две трећине посланика бити изабране на територији Федерације Босне и Херцеговине, док ће једна трећина бити изабрана на територији Републике Српске. Све парламентарне активности абављаће се у складу са већинским принципом гласања, под условом да створена већина укључује најмање једну трећину гласова посланика из било којег од два ентитета.
- 6.2. Председништву, чије ће две трећине чланова бити изабране на територији Федерације Босне и Херцеговине, док ће једна трећина бити изабрана на територији Републике Српске. Одлуке Председништва се доносе већином гласова. Међутим, уколико се једна трећина или више чланова не сложи са одлуком коју су донели остали чланови и изјави да би таква одлука била штетна за виталне интересе ентитета у којима су изабрани чланови са различитим мишљењем, са таквим питањем ће одмах упознати парламент у релевантном ентитету/ ентитетима. Ако било који парламент потврди двотрећинском већином гласова овакво оспоравање, онда ће спорна одлука бити неважећа.
- 6.3. Кабинету који ће имати онолико министара колико се сматра потребним.
- 6.4. Уставном суду, који је надлежан да доноси одлуке о свим питањима која се јављају у вези са Уставом Босне и Херцеговине, јер ће он бити ревидиран у складу са свим Договореним основним принципима.
- 6.5. Стране ће у непосредној будућности наставити преговоре у вези са другим аспектима руковођења и рада ових институција.
- 6.6. Напред наведене институције ће имати одговорност за спољну политику Босне и Херцеговине. Стране ће наставити преговоре у циљу утврђивања обима у којем ће ове институције имати, такође, и одговорност за друге ствари, у складу са Договореним основним принципима.

Извор: Н. Кољевић, Стварање Републике Српске, Дневник 1993 – 1995, Књига 2, ЈП Службени гласник 2008, стр. 303 – 304

Прилог 3. Општи оквирни споразум за мир у Босни и Херцеговини са Уставом Босне и Херцеговине (Анекс 4)

Република Босна и Херцеговина, Република Хрватска и Савезна Република
Југославија ("Странке"),

Република Босна и Херцеговина, Република Хрватска и Савезна Република Југославија ("Странке"), Признајући потребу за свеобухватним споразумом ради окончања трагичног сукоба у регији, Желећи придонијети том циљу и промовисати трајни мир и стабилност, Потврђујући своје прихваћање Договорених основних начела од 8. септембра 1995., Даљњих договорених основних начела од 26. септембра 1995. и Споразума о прекиду ватре од 14. септембра и 5. октобра 1995. Примајући на знање споразум од 29. августа 1995. којим је делегација Савезне Републике Југославије овлашћена да потпише у име Републике Српске дијелове мировног плана који се односе на њу, уз обавезу строгог и досљедног провођења постигнутог споразума,

Споразумјеле су се како слиједи:

Члан I

Странке ће регулисати своје односе у складу са начелима изложеним у Повељи Уједињених нација, као и са Хелсиншким завршним документом и другим документима Организације за европску безбједност и сарадњу.

Странке ће посебно потпуно поштовати међусобну суверену једнакост, рјешавати спорове мирним путем, те се суздржати од сваке акције, пријетњом или употребом силе или на други начин, против територијалне цјеловитости или политичке независности Босне и Херцеговине или било које друге државе.

Члан II

Странке поздрављају и подржавају постигнуте договоре о војним аспектима мировног рјешења и аспектима регионалне стабилизације, како је изложено у Споразумима у Анексу 1-А и Анексу 1-Б. Странке ће у цијелости поштовати и

промовисати испуњење обавеза преузетих у Анексу 1-А, те ће се у цијелости придржавати својих обавеза изложених у Анексу 1-Б.

Члан III

Странке поздрављају и подржавају постигнуте договоре о разграничењу између двају ентитета, Федерације Босне и Херцеговине и Републике Српске, како је изложено у Споразуму у Анексу 2. Странке ће у цијелости поштовати и промовисати испуњење обавеза преузетих у њему.

Члан IV

Странке поздрављају и подржавају програм избора за Босну и Херцеговину изложен у Анексу 3. Странке ће у цијелости поштовати и промовисати испуњење тог програма.

Члан V

Странке поздрављају и подржавају постигнуте договоре о Уставу Босне и Херцеговине изложене у Анексу 4. Странке ће у цијелости поштовати и промовисати испуњење обавеза преузетих у њему.

Члан VI

Странке поздрављају и подржавају постигнуте договоре о успостављању Арбитражног суда, Комисије за људска права, Комисије за избјеглице и прогнанике, Комисије за очување националних споменика, као и јавних предузећа Босне и Херцеговине, изложене у Анексима 5-9. Странке ће у цијелости поштовати и промовисати испуњење обавеза преузетих у њима.

Члан VII

Признајући да су поштовање људских права и заштита избјеглица и прогнаника од виталне важности за постизање трајног мира, Странке су сагласне са одредбама о људским правима изложеним у Поглављу Један Споразума у Анексу 6, као и одредбама о избјеглицама и прогнаницима изложеним у Поглављу Један Споразума у Анексу 7, и у цијелости ће их поштовати.

Члан VIII

Странке поздрављају и подржавају постигнуте договоре о провођењу овог мировног рјешења, укључујући посебно оне који се односе на провођење цивилних (невојних) аспеката, изложених у Споразуму у Анексу 10, те на међународне снаге полиције како је изложено у Споразуму у Анексу 11. Странке ће у цијелости поштовати и промовисати испуњење обавеза преузетих у њима.

Члан IX

Странке ће у потпуности сарађивати са свим ентитетима који су укључени у провођење овог мировног рјешења, како је изложено у Анексима овог Споразума, или које је овластио Савјет безбједности Уједињених нација, у складу са обавезом свих Странака да сарађују у истрази ратних злочина и других кршења међународног хуманитарног права, као и гоњењу њихових починилаца.

Члан X

Савезна Република Југославија и Република Босна и Херцеговина признају једна другу као суверене независне државе унутар својих међународних граница. Даљњи аспекти њиховог узајамног признања биће предмет накнадних разговора.

Члан XI

Овај Споразум ступа на снагу његовим потписивањем.

Склопљено у Паризу, дана 14. децембра 1995. на босанском, хрватском, енглеском и српском језику, с тим да је сваки текст једнако вјеродостојан."

Извор: М. Аћић, *Улога међународних организација у настанку и функционисању Босне и Херцеговине успостављене Дејтонским мировним споразумом*, докторска дисертација, Правни факултет универзитета у Београду, 2016, стр. 543 – 546.

ПРЕАМБУЛА

Полазећи од поштовања људског достојанства, слободе и једнакости,

Посвећени миру, правди, толеранцији и помирењу,

Увјерени да демократске институције власти и правични поступци најбоље стварају мирољубиве односе у плуралистичком друштву,

Желећи да подстакну опште благостање и економски раст путем заштите приватног власништва и унапрјеђења тржишне привреде,

Руковођени циљевима и принципима Повеље Уједињених нација,

Опредијељени за суверенитет, територијални интегритет и политичку независност Босне и Херцеговине у складу са међународним правом,

Одлучни да обезбиједе пуно поштовање међународног хуманитарног права,

Надахнути Универзалном декларацијом о правима човјека, Међународним пактовима о грађанским и политичким правима, односно економским, социјалним и културним правима и Декларацијом о правима припадника националних или етничких, вјерских и језичких мањина, као и другим инструментима људских права,

Позивајући се на основне принципе договорене 8. септембра 1995. у Женеви и 26. септембра 1995. у Њујорку, Бошњаци, Хрвати и Срби, као конститутивни народи (заједно са осталим), и грађани Босне и Херцеговине овим одлучују да Устав Босне и Херцеговине гласи:

УСТАВ БОСНЕ И ХЕРЦЕГОВИНЕ

(са Амандманом I објављеним у Сл. гласнику БиХ 25/09)

Члан I

Босна и Херцеговина

1. Континуитет

Република Босна и Херцеговина, чије је званично име од сада „Босна и Херцеговина“, наставља своје правно постојање по међународном праву као држава, са унутрашњом структуром модификованом овим Уставом и са постојећим међународно признатим границама. Она остаје држава чланица Уједињених нација, и као Босна и Херцеговина може задржати чланство или тражити пријем у организацијама у оквиру система Уједињених нација, као и другим међународним организацијама.

2. Демократска начела

Босна и Херцеговина је демократска држава, која функционише по принципу владавине права и на основу слободних и демократских избора.

3. Састав

Босна и Херцеговина се састоји од два ентитета: Федерације Босне и Херцеговине и Републике Српске (у даљем тексту „ентитети“).

4. Кретање роба, услуга, капитала и лица

На цијелој територији Босне и Херцеговине постоји слобода кретања. Босна и Херцеговина и ентитети неће ометати пуну слободу кретања лица, робе, услуга и капитала по цијелој територији Босне и Херцеговине. Ниједан ентитет неће успостављати било какву контролу на граници између ентитета.

5. Главни град

Главни град Босне и Херцеговине је Сарајево.

6. Символи

О симболима Босне и Херцеговине одлучује Парламентарна скупштина, а потврђује их Предсједништво.

7. Држављанство

Постоји држављанство Босне и Херцеговине, које регулише Парламентарна скупштина, и држављанство сваког ентитета, које регулише сваки ентитет, под условом:

- а) Да су сви држављани сваког ентитета самим тим и Босне и Херцеговине,
- б) Да се ни једном лицу не може самовољно одузети држављанство Босне и Херцеговине или ентитета нити га се на други начин оставити без држављанства. Ниједно лице не може бити лишено држављанства Босне и Херцеговине по било којој основи, као што је пол, раса, боја, језик, вјероисповјест, политичко или друго мишљење, национално или социјално поријекло, повезаност са националном мањином, имовина, рођење или неки други статуси.
- ц) Сва лица која су била држављани Републике Босне и Херцеговине непосредно прије ступања на снагу овог Устава, су држављани Босне и Херцеговине. Држављанство лица која су натурализована после 6. априла 1992, а прије ступања на снагу овог Устава, регулисаће Парламентарна скупштина.
- д) Држављани Босне и Херцеговине могу имати држављанство друге државе, под условом да постоји билатерални споразум између Босне и Херцеговине и те државе којим се то питање уређује, а који је одобрила Парламентарна скупштина у складу са чланом IV, став 4, тачка (д). Лица са двојним држављанством могу гласати у Босни и Херцеговини и ентитетима само ако имају пребивалиште у Босни и Херцеговини.
- е) Држављанин Босне и Херцеговине у иностранству ужива заштиту Босне и Херцеговине. Сваки ентитет може издавати пасоше Босне и Херцеговине својим држављанима, онако како то одреди Парламентарна скупштина. Босна и Херцеговина може издати пасоше својим држављанима којима није издат пасош неког од ентитета. Постојаће централна евиденција свих пасоша које издају ентитети и Босна и Херцеговина.

Члан II

Људска права и основне слободе

1. Људска права

Босна и Херцеговина и оба ентитета ће обезбједити највиши ниво међународно признатих људских права и основних слобода. У том циљу постоји Комисија за људска права за Босну и Херцеговину, како је предвиђено Анексом 6 Општег оквирног споразума.

2. Међународни стандарди

Права и слободe предвиђене Европском конвенцијом за заштиту људских права и основних слобода и њеним протоколима директно се примјењују у Босни и Херцеговини. Ови акти имају приоритет над свим другим законима

3. Набрајање права

Сва лица на територији Босне и Херцеговине уживају људска права и основне слободe из става 2 овог члана, а она обухватају:

- а) Право на живот.
- б) Право да не буду подвргнута мучењу или нехуманом и понижавајућем поступку или казни.
- ц) Право да не буду држана у ропству или потчињености или на принудном или обавезном раду.
- д) Право на личну слободу и безбједност.
- е) Право на правичан поступак у грађанским и кривичним стварима и друга права у вези са кривичним поступком.
- ф) Право на приватни и породични живот, дом и преписку.
- г) Слободу мисли, савјести и вјероисповјести.
- х) Слободу изражавања.
- и) Слободу мирног окупљања и слободу удруживања.
- ј) Право на брак и заснивање породице.
- к) Право на имовину.
- л) Право на образовање.
- м) Право на слободу кретања и пребивалишта.

4. Недискриминација

Уживање права и слобода, предвиђених овим чланом или међународним споразумима наведеним у Анексу I овог Устава, обезбеђено је свим лицима у Босни и Херцеговини без дискриминације по било којој основи као што су пол, раса, боја,

језик, вјероисповјест, политичко или друго мишљење, национално и социјално поријекло или повезаност са националном мањином, имовина или други статус.

5. Избјеглице и расељена лица

Све избјеглице и расељена лица имају право да се слободно врате својим домовима. Они имају право, у складу са Анексом 7 Општег оквирног споразума, на поврат имовине које су били лишени за вријеме непријатељстава од 1991. год. и на накнаду за ону имовину која има не може бити враћена. Све обавезе или изјаве о таквој имовини, дате под присилом, су ништавне.

6. Импемментација

Босна и Херцеговина и сви судови, агенције, владини органи и институције којима управљају ентитети или које дјелују у оквиру ентитета, подвргнути су, односно примјењују људска права и основне слободе из става 2.

7. Међународни споразуми

Босна и Херцеговина ће остати или постати уговорна страна међународних споразума наведених у Анексу I овог Устава.

8. Сарадња

Све надлежне власти у Босни и Херцеговини ће сарађивати са и омогућити неограничен приступ: свим међународним механизмима за надгледање људских права установљеним за Босну и Херцеговину; надзорним тијелима установљеним било којим од међународних споразума наведених у Анексу I овог Устава; Међународном суду за бившу Југославију (а нарочито ће се повиновати наређењима издатим на основу члана 29. Статута Суда); и свим другим организацијама које овласти Савјет безбједности Уједињених нација, са мандатом који је из подручја људских права и хуманитарног права.

Ћlan III

Надлежности и односи између институција Босне и Херцеговине и ентитета

1. Надлежности институција Босне и Херцеговине

Сљедећа питања спадају у надлежност институција Босне и Херцеговине:

- а) Спољна политика.
- б) Спољнотрговинска политика.
- ц) Царинска политика.
- д) Монетарна политика, како је одређено чланом VII.
- е) Финансирање институција и међународних обавеза Босне и Херцеговине.
- ф) Политика и регулатива за усељавање, избјеглице и азил.
- г) Спровођење међународних и међуентитетских кривичноправних прописа, укључујући и односе са интерполом.
- х) Успостављање и функционисање заједничких и међународних комуникација.
- и) Регулисање саобраћаја између ентитета.
- ј) Контрола ваздушног саобраћаја.

2. Надлежности ентитета

- а) Ентитети имају право да успоставе специјалне паралелне односе са сусједним државама, у складу са суверенитетом и територијалним интегритетом Босне и Херцеговине.
- б) Сваки ентитет ће пружати сву потребну помоћ влади Босне и Херцеговине како би јој омогућио да испуњава међународне обавезе Босне и Херцеговине, под условом да је за финансијске обавезе које је преузео један ентитет без сагласности другог, а прије избора Парламентарне скупштине и Предсједништва Босне и Херцеговине, одговоран тај ентитет, изузев уколико је та обавеза неопходна за настављање чланства Босне и Херцеговине у некој међународној организацији.
- ц) Ентитети ће испунити све услове за правну сигурност и заштиту лица под њиховом јурисдикцијом, одржавањем цивилних установа за примјену правних прописа које ће радити у складу са међународно признатим стандардима, поштујући међународно призната људска права и основне слободе из члана II овог Устава, као и предузимањем других одговарајућих мјера.

д) Сваки ентитет може такође да склапа уговоре са државама и међународним организацијама уз пристанак Парламентарне скупштине. Парламентарна скупштина може законом предвидјети да за неке врсте споразума таква сагласност није потребна.

3. Правни поредак и надлежност институција

а) Све владине функције и овлашћења, која нису овим Уставом изричито дата институцијама Босне и Херцеговине, припадају ентитетима.

б) Ентитети и њихове ниже јединицеу потпуности ће поштовати овај Устав, којим се стављају ван снаге одредбе закона Босне и Херцеговине и одредбе устава и закона ентитета које су у супротности с њим, као и одлуке институција Босне и Херцеговине. Општи принципи међународног права представљају интегрални дио правног поретка Босне и Херцеговине и ентитета.

4. Координација

Предсједништво може да одлучи да олакша сарадњу између ентитета у стварима које не спадају у надлежност Босне и Херцеговине како је предвиђено овим Уставом, уколико се један ентитет не противи у датом случају.

5. Додатне надлежности

а) Босна и Херцеговина ће преузети надлежност и за друге послове о којима се ентитети договоре; за послове предвиђене Анексима 5 – 8 Општег оквирног споразума; или који су потребни за очување суверенитета, територијалног интегритета, политичке независности и међународног субјективитета Босне и Херцеговине, у складу са подјелом надлежности између институција Босне и Херцеговине. По потреби, могу се формирати и додатне институције за обављање ових надлежности..

б) У периоду од шест мјесеци од ступања на снагу овог Устава, ентитети ће отпочети преговоре са циљем да у надлежности институција Босне и Херцеговине укључе и друга питања, укључујући коришћење енергетских ресурса и заједничке привредне пројекте.

Члан IV

Парламентарна скупштина

Парламентарна скупштина има два вијећа: Дом народа и Представнички дом.

1. Дом народа

Дома народа се састоји од 15 делегата, од којих су двије трћине из Федерације (пет Хрвата и пет Бошњака) и једна трећина из Републике Српске (пет Срба).

а) Именоване хрватске и бошњачке делегате из Федерације бирају хрватски, односно бошњачки делегати у Дому народа Федерације. Делегате из Републике Српске бира Народна скупштина Републике Српске.

б) Девет чланова Дома народа представљају кворум, под условом да су присутна најмање три бошњачка, три хрватска и три српска делегата.

2. Представнички дом

Представнички дом има четрдесет два члана, од којих се двије трећине бирају са територије Федерације, а једна трћина са територије Републике Српске.

а) Чланови Представничког дома се бирају директно из њихових ентитета, у складу са изборним законом који ће усвојити Парламентарна скупштина. Међутим, први избори ће се одржати у складу са Анексом 3 Општег оквирног споразума.

б) Већина свих чланова изабраних у Представничком дому представљају кворум.

3. Поступак

а) У Сарајеву ће се састати сваки дом најкасније тридесет дана након избора.

б) Сваки дом већином гласова усваја свој пословник о раду и међу својим члановима бира за предсједавајућег и његове замјенике једног Србина, једног Бошњака и једног Хрвата, с тим да положи предсједавајућег ротира између та три изабрана лица.

ц) Доношење свих закона захтијева сагласност оба дома.

д) Све одлуке у оба дома доносе се већином гласова оних који су присутни и гласају. Делегати и чланови ће максимално настојати да та већина укључује најмање једну трећину гласова делегата или чланова са територије сваког ентитета. Ако већина гласова не укључује једну трећину гласова делегата или посланика са територије сваког ентитета, предсједавајући и његови замјеници састаће се као комисија и покушати да обезбеде сагласност у року од три дана након гласања. Ако то не успије, одлуке се доносе већином гласова оних који су присутни и гласају, под условом да

гласови против не смију да садрже двије трећине или више делегата или чланова изабраних из сваког ентитета.

е) Предложена одлука Парламентарне скупштине може се прогласити штетном по виталне интересе бошњачког, хрватског или српског народа већином гласова из редова бошњачких, хрватских или српских делегата, изабраних у складу са ставом 1. тачка (а). Да би била усвојена, таква предложена одлука захтијева у Дому народа сагласност већине бошњачких, већине хрватских и већине српских делегата који су присутни и гласају.

ф) Када се већина бошњачких, хрватских или српских делегата успротиви позивању на тачку (е), предсједавајући Дома народа ће одмах сазвати заједничку комисију од три делегата, по једног из редова бошњачких, хрватских или српских делегата, како би ријешила то питање. Ако Комисија у томе не успије у року од пет дана, предмет се преноси на уставни суд, који ће у хитном поступку размотрити процедуралну регуларност у тој ствари.

г) Дом народа могу да распусте Предсједништво или сам Дом, под условом да је ту одлуку Дома о распуштању усвојила већина, која укључује већину делегата из најмање два народа, бошњачког, хрватског или српског. Међутим, Дом народа изабран на првим изборима након ступања на снагу овог Устава не може се распустити.

х) Одлуке Парламентарне скупштине неће ступати на снагу прије објављивања.

и) Оба вијећа ће публиковати потпуне записнике својих исправа и, осим у изузетним случајевима у складу са пословником, расправљаће јавно.

ј) Делегати и чланови неће бити кривично или грађански одговорни за било који поступак извршен у оквиру њихових дужности у Парламентарној скупштини.

4. Овлашћења

Парламентарна скупштина је надлежна за:

а) Доношење закона потребних за спровођење одлука Предсједништва или за извршавање надлежности Скупштине по овом Уставу.

б) Одлучивање о изворима и износу средстава за функционисање институција Босне и Херцеговине и за међународне обавезе Босне и Херцеговине.

ц) Одобравање буџета за институције Босне и Херцеговине.

д) Одлучивање о пристанку на ратификацију уговора.

е) Друга питања потребна за извршавање њених дужности или оних обавеза које су јој узајамним споразумом додијелили ентитети.

Члан V

Предсједништво

Предсједништво Босне и Херцеговине се састоји од три члана: једног Бошњака и једног Хрвата, а сваки од њих се непосредно бира са територије Федерације, и једног Србина, који се непосредно бира са територије Републике српске.

1. Избори и трајање мандата

а) Чланове Предсједништва ће непосредно бирати сваки ентитет (тако да сваки гласач гласа за једно мјесто у Предсједништву) у складу са изборним законом који ће усвојити Парламентарна скупштина. Међутим, први избори ће се одржати у складу са Анексом 3 Општег оквирног споразума. Упражњено мјесто у Предсједништву попуниће се из одговарајућег ентитета, у складу са законом који ће усвојити Парламентарна скупштина.

б) Мандат чланова Предсједништва изабраних на првим изборима траје двије године; мандат чланова изабраних након тога трајаће четири године. Чланови могу бити узастопно бирани још једном и после тога не могу бити бирани сљедеће четири године.

2. Поступак

а) Предсједништво доноси пословник о свом раду, којим ће се обавједити одговарајуће обавјештавање о свим састанцима Предсједништва.

б) Чланови Предсједништва из својих редова именују предсједавајућег. У првом мандату Предсједништва, предсједавајући је онај члан који добије највећи број гласова. Касније ће о методу избора предсједавајућег, ротирањем или на други начин, одлучити Парламентарна скупштина у складу са чланом IV, став 3.

ц) Предсједништво ће настојати да консензусом усвоји све одлуке Предсједништва (тј. оне које произлазе из члана V (3), тачка (а)-(е)). Такве одлуке могу, што произлази из тачке (д) овог става, ипак да усвоје два члана ако сви напори за постизање консензуса претрпе неуспјех.

д) Члан Предсједништва који се не слаже са неком одлуком Предсједништва може да изјави да је она штетна по виталне интересе ентитета за територију са које је изабран, под условом да то учини у року од три дана од њеног усвајања. Таква одлука ће се одмах упутити Народној скупштини Републике Српске, ако је такву изјаву дао члан са те територије, бошњачким делегатима у Дому народа Федерације, ако је такву изјаву дао бошњачки члан, или хрватској делегацији тог тијела, ако је такву изјаву дао хрватски члан. Ако је та изјава потврђена двотрећинском већином у року од десет дана по упућивању, оспорена одлука Предсједништва неће ступити на снагу.

3. Надлежности

Предсједништво је надлежно за:

- а) Вођење спољне политике Босне и Херцеговине.
- б) Именовање амбасадора и других представника Босне и Херцеговине, од којих се са територије Федерације не бира више од двије трећине.
- ц) Представљање Босне и Херцеговине у међународним и европским организацијама и институцијама и тражење чланства у оним међународним организацијама и институцијама у којим Босна и Херцеговина није члан.
- д) Преговарање о закључењу међународних уговора Босне и Херцеговине, отказивање и, уз сагласност Парламентарне скупштине, ратификовање таквих уговора.
- е) Извршавање одлука Парламентарне скупштине.
- ф) Предлагање годишњег буџета Парламентарној скупштини на препоруку Министарског савјета.
- г) Извјештавање по захтјеву, најмање једанпут годишње, Парламентарне скупштине о трошковима Предсједништва.
- х) Координацију, према потреби, са међународним и навадиним организацијама у Босни и Херцеговини.
- и) Вршење других функција које могу бити потребне за извршење његових дужности, које му може додијелити Парламентарна скупштина, или за које се сложе ентитети.

4. Министарски савјет

Предсједништво ће именовати предсједавајућег Министарског савјета, који ступа на дужност пошто га потврди представнички дом. Предсједавајући именује министра спољних послова, министра за спољну трговину и друге министре по потреби, а који ће ступити на дужност након што их потврди Представнички дом.

а) Предсједавајући и министри заједно чине Министарски савјет, са надлежностима за извршавање политике и одлука Босне и Херцеговине у подручјима из члана III, став 1, 4 и 5, о чему подноси извјештаје Парламентарној скупштини (укључујући и, најмање једанпут годишње, извјештаје о трошковима Босне и Херцеговине).

б) Са територије Федерације не може бити именовано више од двије трећине свих министара. Предсједавајући именује и замјенике министара (који нису из истог конститутивног народа као њихови министри), који преузимају дужност након што их потврди Представнички дом.

ц) Министарски савјет ће поднијети оставку као год му парламентарна скупштина изгласа неповјерење.

5. Стални Комитет

а) Сваки члан Предсједништва има, по својој функцији, цивилну команду над оружаним снагама. Ниједан ентитет неће пријетити силом или користити силу против другог и ни под којим околностима неће оружане снаге једног ентитета ући на територију другог ентитета или на њој боравити без сагласности владе овог другог ентитета и Предсједништва Босне и Херцеговине. Све оружане снаге у Босни и Херцеговини дјеловаће у сагласности са суверенитетом и територијалним интегритетом Босне и Херцеговине.

б) Чланови Предсједништва ће изабрати Стални комитет за војна питања, који ће координисати активности оружаних снага у Босни и Херцеговини. Чланови Предсједништва су уједно и чланови Сталног комитета.

Члан VI

Уставни суд

1. Састав

Уставни суд Босне и Херцеговине има девет чланова.

а) Четири члана бира Представнички дом Федерације, а два члана бира народна скупштина. Преостала три члана бира предсједник Европског суда за људска права након консултација са Предсједништвом.

б) Судије ће бити истакнути правници великог моралног угледа. Сваки пуноправни гласач са тима квалификацијама може да буде судија Уставног суда. Судије које изабере предсједник Европског суда за људска права не могу бити држављани Босне и Херцеговине, нити неке од сусједних земаља.

ц) Мандат судија који буду именовани на почетку трајаће пет година, осим ако не поднесу оставку или не буду с разлогом разријешени консензусом осталих судија. Судије које су у почетку именоване не могу бити поново именоване. Судије које ће након тога бити именоване вршиће службу до седамдесет година старости, изузев ако не дају оставку или не буду с разлогом разријешени консензусом осталих судија.

д) За именовање након више од пет година по првобитном именовању судија, Парламентарна скупштина може законом да предвиди другачији начин избора оних троје судија које бира предсједник Европског суда за људска права.

2. Поступак

а) Већина свих чланова суда представљаће кворум.

б) Суд ће усвојити правила суда већином гласова својих чланова. Судски поступак ће бити јаван и Суд ће објављивати образложења својих одлука.

3. Надлежности

Уставни суд ће штитити овај устав.

а) Уставни суд има искључиву надлежност да одлучује о споровима који по вом Уставу настају између ентитета, или између Босне и Херцеговине и једног или оба ентитета, или између институција Босне и Херцеговине, укључујући, али се не ограничавајући само на то:

- Да ли је одлука неког ентитета да успостави специјални паралелни однос са неком од сусједних држава сагласна овом Уставу, укључујући и одредбе које се односе на суверенитет и територијални интегритет Босне и Херцеговине.

- Да ли је неки члан устава или закона ентитета у сагласности са овим Уставом.

Спорове могу покретати само чланови Председништва, председавајући Министарског савјета, предсједавајући или замјени предсједавајућег било којег вијећа Парламентарне скупштине, једна четвртина чланова било којег вијећа

Парламентарне скупштине или једна четвртина било ког законодавног вијећа неког ентитета.

б) Уставни суд има и апелаиону надлежност над питањима по овом Уставу, која проистичу из пресуде сваког суда у Босни у Херцеговини.

ц) Уставни суд има надлежност у питањима која му упути било који суд у Босни и Херцеговини, а односе се на то да ли је закон на чијој ваљаности почива његова одлука, сагласан са овим Уставом, Европском конвенцијом о људским правима и основним слободама и њеним протоколима, или са законима Босне и Херцеговине; или у погледу постојања или дјелокруга неког општег правила међународног јавног права које је од значаја за одлуку тог суда.

4. Брчко Дистрикт Босне и Херцеговине

Брчко Дистрикт Босне и Херцеговине, који постоји под суверенитетом Босне и Херцеговине и спада под надлежности институција Босне и Херцеговине онако како те надлежности произлазе из овог Устава, чија је територија у заједничкој својини (кондоминијуму) ентитета, јединица је локалне самоуправе са властитим институцијама, законима и прописима, и са овлашћењима и статусом коначно прописаним одлукама Арбитражног трибунала за спор у вези са међуентитетском линијом разграничења у области Брчког. Однос између Брчко Дистрикта Босне и Херцеговине и ентитета може се даље уредити законом који доноси Парламентарна скупштина Босне и Херцеговине.

Уставни суд Босне и Херцеговине надлежан је д одлучује о било каквом спору у вези са заштитом утврђеног статуса и овлашћења Брчко Дистрикта Босне и Херцеговине који се може јавити између једног или више ентитета и Брчко Дистрикта Босне и Херцеговине или између Босне и Херцеговине и Брчко Дистрикта Босне и Херцеговине по овом Уставу и одлукама Арбитражног трибунала.

Сваки такав спор такође може покренути већина посланика у Скупштини Брчко Дистрикта Босне и Херцеговине, која укључује најмање једну петину изабраних посланика из реда сваког од конститутивних народа.

5. Одлуке

Одлуке Уставног суда су коначне и обавезујуће.

погледати амандман I

Члан VII

Централна Банка

Централна банка Босне и Херцеговине је једина власт за емитовање новца и монетарну политику у цијелој Босни и Херцеговини.

1. Парламентарна скупштина ће одредити надлежности Централне банке. Међутим, првих шест година након ступања на снагу овог Устава, она не може давати кредите стварањем новца, нити дјеловати као валутна емисиона установа. Послије тога Парламентарна скупштина може јој дати ту надлежност.

2. Први Управни одбор Централне банке сачињаваће Гувернер, којег именује Међународни монетарни фонд након консултација са Предсједништвом, и три члана, која именује Предсједништво, од којих су два из Федерације (један Бошњак и један Хрват, који заједно имају један глас) и један из Републике Српске, а сви имају мандат од шест година. Глас гувернера, који не може бити грађанин Босне и Херцеговине, нити неке од сусједних држава, може бити одлучујући у случају изједначеног броја гласова.

3. Након тога ће Управни одбор Централне банке Босне и Херцеговине сачињавати пет лица, која именује Предсједништво на мандат од шест година. Одбор ће именовати Гувернера међу својим члановима са мандатом од шест година.

Члан VIII

Финансије

1. Парламентарна скупштина ће сваке године, на приједлог Предсједништва, усвајати буџет за покривање трошкова потребних за извршавање надлежности институција Босне и Херцеговине и међународних обавеза Босне и Херцеговине.

2. Ако се такав буџет не усвоји благовремено, привремено ће се примјењивати буџет из претходне године.

3. Федерација ће обезбјеђивати двије трћине, а Република Српска једну трећину прихода потребних за буџет, осим у случајевима гдје Парламентарна скупштина одлучује о начину стицања прихода.

Члан IX

Опште одредбе

1. Ниједно лице које служи казну изречену од стране Међународног суда за бившу Југославију и ниједно лице које је под оптужницом тог Суда, а није се повиновало налогу да се појави пред Судом, не може бити кандидат за наименовану, изборну или другу јавну функцију, нити је вршити на територији Босне и Херцеговине.
2. Накнада за лица на функцији у институцијама Босне и Херцеговине не може се умањити за вријеме трајања мандата носиоца функције.
3. Функционери именовани на положаје у институцијама Босне и Херцеговине, у начелу, представљају састав народа Босне и Херцеговине.

Члан X

Измјене и допуне

1. Амандмански поступак

Овај Устав се може мијењати и допуњавати одлуком Парламентарне скупштине, која укључује двотрећинску већину гласова оних који су присутни и који гласају у представничком дому.

2. Људска права и основне слободе

Ниједан амандман овог Устава не може да елиминише или умањи права и слободе из члана II овог Устава или да измјени ову одредбу

Члан XI

Прелазни аранжмани

Прелазни аранжмани о јавним функцијама, важењу закона и другим питањима дати су у Анексу II овог Устава.

Члан XII

Ступање на снагу

1. Овај Устав ступа на снагу по потписивању Општег оквирног споразума као уставни акт који замјењује и ставља ван снаге Устав Републике Босне и Херцеговине.
2. У року од три мјесеца по ступању на снагу овог Устава, ентитети ће амандманском техником измијенити своје уставе, како би обезбједили њихову сагласност са овим Уставом, у складу са чланом III, став 3, тачка (б).

Амандман I на Устав Босне и Херцеговине

("Сл. гласник БиХ", бр. 25/2009)

У Уставу Босне и Херцеговине иза члана VI.3. додаје се нови члан VI.4. који гласи:

"4. Брчко Дистрикт Босне и Херцеговине

Брчко Дистрикт Босне и Херцеговине, који постоји под суверенитетом Босне и Херцеговине и спада под надлежности институција Босне и Херцеговине онако како те надлежности произлазе из овог Устава, чија је територија у заједничкој својини (кондоминијуму) ентитета, јединица је локалне самоуправе са властитим институцијама, законима и прописима, и са овлашћењима и статусом коначно прописаним одлукама Арбитражног трибунала за спор у вези са међуентитетском линијом разграничења у области Брчког. Однос између Брчко Дистрикта Босне и Херцеговине и ентитета може се даље уредити законом који доноси Парламентарна скупштина Босне и Херцеговине.

Уставни суд Босне и Херцеговине надлежан је д одлучује о било каквом спору у вези са заштитом утврђеног статуса и овлашћења Брчко Дистрикта Босне и Херцеговине који се може јавити између једног или више ентитета и Брчко Дистрикта Босне и Херцеговине или између Босне и Херцеговине и Брчко Дистрикта Босне и Херцеговине по овом Уставу и одлукама Арбитражног трибунала.

Сваки такав спор такође може покренути већина посланика у Скупштини Брчко Дистрикта Босне и Херцеговине, која укључује најмање једну петину изабраних посланика из реда сваког од конститутивних народа.

Досадашњи члан VI 4. постаје члан VI 5.

Амандман I на Устав Босне и Херцеговине ступа на снагу осмог дана од дана објављивања у „Службеном гласнику БиХ“.

Биографија аутора

Мирослав Котевски, рођен 1984. године у Бијељини, где је завршио основну и средњу школу. Редовне студије на Правном факултету Универзитета у Београду завршио 2008. године. Мастер студије на Правном факултету Универзитета у Београду завршио 2011. године. У марту 2013 уписао докторске студије на међународно правном смеру Правног факултета Универзитета у Београду.

У периоду 2009 – 2010. године обављао послове адвокатског приправника у Адвокатској канцеларији „Гугл“ Београд. Након тога 2010 – 2011. године обављао послове правника у АД „Комуналац“ Бијељина. Од 2011. године запослен у грађевинском предузећу ДОО „ГП Томић“ Бијељина на правним пословима и пословима сарадње са иностраним клијентима. Говори енглески језик, а служи се и њемачким језиком.

Важнији радови: Immunity of State Officials from Foreign Criminal Jurisdiction Regarding the Work of the International Law Commission, *The Review of International Affairs*, vol. LXVI, No. 1158-1159, april – september 2015. pp. 96 – 119, UDC 341.462.1, Biblid 0543-3657, 66 (2015), Признање држава у међународном праву, за потребе предмета Методи научноистраживачког рада и вештине, Вестфалски мир и његов историјски утицај на међународне односе, *Архив за правне и друштвене науке*, прихваћен за објављивање.

Изјава о ауторству

Име и презиме аутора _____ Котевски Мирослав _____

Број индекса _____ ДС 42/2012 _____

Изјављујем

да је докторска дисертација под насловом

„Специфична правна природа Босне и Херцеговине – одрживост дејтонског система“

- резултат сопственог истраживачког рада;
- да дисертација у целини ни у деловима није била предложена за стицање друге дипломе према студијским програмима других високошколских установа;
- да су резултати коректно наведени и
- да нисам кршио ауторска права и користио интелектуалну својину других лица.

Потпис аутора

У Београду, 20.11.2017.

Изјава о истоветности штампане и електронске верзије докторског рада

Име и презиме аутора Мирослав Котевски

Број индекса ДС 42/2012

Студијски програм Међународно јавно право

Наслов рада „Специфична правна природа Босне и Херцеговине – одрживост дејтонског система“

Ментор Проф. Др Бојан Милисављевић

Изјављујем да је штампана верзија мог докторског рада истоветна електронској верзији коју сам предао ради похрањена у **Дигиталном репозиторијуму Универзитета у Београду**.

Дозвољавам да се објаве моји лични подаци везани за добијање академског назива доктора наука, као што су име и презиме, година и место рођења и датум одбране рада.

Ови лични подаци могу се објавити на мрежним страницама дигиталне библиотеке, у електронском каталогу и у публикацијама Универзитета у Београду.

Потпис аутора

У Београду, 20.11.2017.

Изјава о коришћењу

Овлашћујем Универзитетску библиотеку „Светозар Марковић“ да у Дигитални репозиторијум Универзитета у Београду унесе моју докторску дисертацију под насловом:

„Специфична правна природа Босне и Херцеговине – одрживост дејтонског система“

која је моје ауторско дело.

Дисертацију са свим прилозима преда сам у електронском формату погодном за трајно архивирање.

Моју докторску дисертацију похрањену у Дигиталном репозиторијуму Универзитета у Београду и доступну у отвореном приступу могу да користе сви који поштују одредбе садржане у одабраном типу лиценце Креативне заједнице (Creative Commons) за коју сам се одлучио/ла.

1. Ауторство (CC BY)
2. Ауторство – некомерцијално (CC BY-NC)
3. Ауторство – некомерцијално – без прерада (CC BY-NC-ND)
4. **Ауторство – некомерцијално – делити под истим условима (CC BY-NC-SA)**
5. Ауторство – без прерада (CC BY-ND)
6. Ауторство – делити под истим условима (CC BY-SA)

(Молимо да заокружите само једну од шест понуђених лиценци.

Кратак опис лиценци је саставни део ове изјаве).

Потпис аутора

У Београду, 20.11.2017

1. **Ауторство.** Дозвољаваате умножавање, дистрибуцију и јавно саопштавање дела, и прераде, ако се наведе име аутора на начин одређен од стране аутора или даваоца лиценце, чак и у комерцијалне сврхе. Ово је најслободнија од свих лиценци.
2. **Ауторство – некомерцијално.** Дозвољаваате умножавање, дистрибуцију и јавно саопштавање дела, и прераде, ако се наведе име аутора на начин одређен од стране аутора или даваоца лиценце. Ова лиценца не дозвољава комерцијалну употребу дела.
3. **Ауторство – некомерцијално – без прерада.** Дозвољаваате умножавање, дистрибуцију и јавно саопштавање дела, без промена, преобликовања или употребе дела у свом делу, ако се наведе име аутора на начин одређен од стране аутора или даваоца лиценце. Ова лиценца не дозвољава комерцијалну употребу дела. У односу на све остале лиценце, овом лиценцом се ограничава највећи обим права коришћења дела.
4. **Ауторство – некомерцијално – делити под истим условима.** Дозвољаваате умножавање, дистрибуцију и јавно саопштавање дела, и прераде, ако се наведе име аутора на начин одређен од стране аутора или даваоца лиценце и ако се прерада дистрибуира под истом или сличном лиценцом. Ова лиценца не дозвољава комерцијалну употребу дела и прерада.
5. **Ауторство – без прерада.** Дозвољаваате умножавање, дистрибуцију и јавно саопштавање дела, без промена, преобликовања или употребе дела у свом делу, ако се наведе име аутора на начин одређен од стране аутора или даваоца лиценце. Ова лиценца дозвољава комерцијалну употребу дела.
6. **Ауторство – делити под истим условима.** Дозвољаваате умножавање, дистрибуцију и јавно саопштавање дела, и прераде, ако се наведе име аутора на начин одређен од стране аутора или даваоца лиценце и ако се прерада дистрибуира под истом или сличном лиценцом. Ова лиценца дозвољава комерцијалну употребу дела и прерада. Слична је софтверским лиценцама, односно лиценцама отвореног кода.