

**АНЕКС 4 – ПО МОДЕЛУ УСТАВА САД  
Начин настанка и опстанка Босне и Херцеговине**

**17. СЕПТЕМБАР 2012.**

Поред датума настанка Републике Српске с почетка 1992. године, најзначајнији су датуми с краја 1995. године, када је дефинитивно признат и потврђен њен међународноправни статус. Озваничена као страна-потписница свих анекса мировног споразума и субјект било каквих накнадних промјена, Република Српска је потврдила свој легитимитет и континуитет.

Садашњи назив „Босна и Херцеговина“ без било какве одреднице која упућује на облик уређења, одређује специфичност државе настале у Дејтону, Охајо у Сједињеним Америчким Државама. Општи оквирни споразум за мир у Босни и Херцеговини са укупно 12 анекса, парафиран је у Дејтону 21. новембра 1995. а потом потписан 14. децембра 1995. у Паризу. Тако је створена државна заједница састављена од два ентитета који су потписници свих анекса као кључних докумената за provedбу и функционисање државе настале међународним уговором.

#### КЉУЧНЕ РИЈЕЧИ:

- СЛОВО ДЕЛТОНА, А НЕ ДУХ ДЕЛТОНА
- БиХ – СПОРАЗУМНА ДРЖАВА САСТАВЉЕНА У ДЕЈТОНУ
- БиХ КАО ДРЖАВНА ЗАЈЕДНИЦА
- САМОСТАЛНА РЕПУБЛИКА СРПСКА У ДЕЈТОНСКОЈ БиХ

Наведени су легитимни и легални ставови утемељени у Дејтонском споразуму и његовом Анексу 4. као и Повељи Уједињених нација, те другим међународноправним актима.

#### **ОСНОВ И СУШТИНА**

Полазна основа и исходиште свих разматрања о Босни и Херцеговини је чињеница да се ради о државној заједници насталој у Дејтону. До тада није било никакве државе Босне и Херцеговине у садашњим оквирима, јер се радило о територији насталој растурањем и распадом СФР Југославије. Зато су зарађене стране у септембру 1995. године, прво у Женеви, а потом у Њујорку, формулисале принципе мировних преговора. Стране су биле Република Српска и квази држава коју су чиниле „Република БиХ“ и Федерација БиХ, као недефинисани скуп. Република Српска је тиме добила

и међународно признање и није била никаква „побуњена страна против међународно признате Републике БиХ“. Уосталом, Република Српска је потписник свих анекса мировног споразума, који су заправо његов суштински и проведбени дио, за разлику од „оквирног“ мировног споразума.

Најважнији дио Општег оквирног споразума за мир у Босни и Херцеговини, познатог као Дејтонски споразум, његов је Анекс 4. под називом „Устав Босне и Херцеговине“.

## **МЕЂУНАРОДНИ УГОВОР КАО ОСНОВ НАСТАНКА И ФУНКЦИОНИСАЊА БиХ**

Дејтонски споразум је највећим дијелом заслуга и успјех иницијативе Сједињених Америчких Држава, које су веома озбиљно приступиле креирању свеобухватног мировног споразума, након неколико неуспјешних покушаја разних међународних посредника и контакт-група.

Сви планови за Босну и Херцеговину - од Кутиљеровог плана који је могао спријечити рат, преко Венс-Овеновог, Овен-Столтенберговог и плана Контакт групе, и коначно Дејтонског споразума, предвиђали су њено унутрашње реструктурисање. Пријератно централизовано уређење БиХ као једне од република државе СФР Југославије, било је неодрживо. Тога је била свјесна и међународна заједница, али и политички фактори у БиХ – услов опстанка БиХ у такозваним авнојевским границама је била радикална децентрализација. Истовремено, то је и крунски доказ да дејтонска децентрализација није била последица рата нити наводне агресије на БиХ. То се није појавило тек у Дејтону, већ је била пријератна и ратна стварност. То су прихватиле и америчке дипломате у припреми дејтонске конференције кроз књигу сценарија.

Уважавајући стање на терену кроз постојање Бошњачко-Хрватске федерације и Републике Српске, америчке припреме су обухватале „шатл-дипломатију“, упоредо креирајући могућа рјешења. Прије почетка Дејтонских преговора, Стејт Департмент је сачинио „Књигу сценарија“, у којој је под тачком 4. назначено да ће „БиХ према уставу остати јединствена држава, али ће се састојати од 2 високо аутономна ентитета – највјероватније

један са српском већином и други са муслиманско-хрватском већином, а појединости ће договорити саме сукобљене стране“<sup>1</sup>

Сам Дејтонски споразум је један од најважнијих докумената међународног права након Другог свјетског рата. Не постоји грешка у самом споразуму, него у ономе како се схватила његова provedба, изјавио је амерички дипломата Ричард Холбрук, поводом десетогодишњице закључења Општег оквирног споразума за мир у БиХ. Холбрука сматрају творцем дејтонског мировног процеса којим је завршен крвави и вишегодишњи грађански рат у БиХ. Потписивање споразума и окончање рата, било је могуће зато што је Дејтонским споразумом успостављена потпуно нова унутрашња структура БиХ, начин избора и функционисања органа, у складу са Женевским и Њујоршким принципима из септембра 1995. године. Те принципе као предуслов дејтонских преговора, договориле су двије стране – Република Српска и „Република БиХ“. Мировни споразум је само оквир који својим садржајем упућује на анексе који су као његов саставни, provedбени дио, потписан од стране два ентитета – Републике Српске и Федерације БиХ. Да није било тих анекса, а поготово Анекса 4 - Устава БиХ, никада не би дошло до потписивања Дејтонског споразума. Зато с пуним правом сматрамо да је БиХ споразумна држава два ентитета и три конститутивна народа. Због бројности (12 анекса), овај међународни уговор би требао имати назив Дејтонски споразуми.

## **УСТАВ САД – УСТАВ БиХ**

Устав БиХ који је Анекс 4 међународног уговора предмет је бројних анализа. Несумњиво да је у методолошком приступу изради Устава БиХ, Устав САД био основ. Уосталом, Анекс 4. су писали правници америчке администрације – Министарства правде, Стејт Департамента и других. Бројне одредбе Анекса 4. указују на узор – САД као савез држава-чланица. Ником разумном не пада на памет да мијења амерички Устав, па што се онда атакује на Устав БиХ, који је умногоме његова копија. Као занимљива илустрација докле се ишло у својеврсно преписивање америчког Устава, чак и у материји која није баш уставна, свједочи и члан 9.2 Устава БиХ по коме „накнада за лица која имају звање у установама БиХ не може се умањити током њиховог службовања“. То је заправо амадман 27. Устава САД по коме „ниједан закон којим се мијењају надокнаде за рад сенатора и других

---

<sup>1</sup> Derek Chollet: *Tajna povijest Dejtona*, Zagreb 2007., str. 90.

представника неће ступити на снагу док не услиједи нови избор представника“.

Сједињене Америчке Државе су својеврсна државна заједница. Тако у лондонском у Економисту од 9.9.2010. број 538, Светозар Стив Пејовић, професор емеритус на универзитету Тексас, пише: „Творци Америке су створили државу која се умногоме разликује од Европе. Америка није демократија. Америка је савез суверених држава које су пренијеле дио, и не више него дио, свог суверенитета на централну владу.“

У вријеме настанка америчког Устава, они који су га стварали - Александар Хамилтон и Џејмс Медисон су написали „Федералистичке списе“, као својеврсну допуну и смјернице за тумачење, али и потенцијалне нове амандмане на Устав. Тако Џејмс Медисон, пише у Федералистичким списима: „Права која Устав даје централној влади су ограничена и тачно дефинисана, док су права суверених држава велика и неограничена.“ Овај став је потом преточен у амандман 10. Америчког устава, који гласи: „Права која нису овим Уставом дата Сједињеним Државама, нити су ускраћена државама, остављена су свакој појединој држави или народу“. Овај амандман је преписан у члану 3.3.(а) Устава БиХ који гласи: „Све државне функције и овлашћења која овим Уставом нису изричито додијељена институцијама Босне и Херцеговине, припадаће ентитетима“. Ово је доследно проведено промјеном Устава Републике Српске, амандманом 56. којим је замијењен члан 3. Устава РС и који сада гласи: „Републици припадају све државне функције и надлежности осим оних које су Уставом Босне и Херцеговине изричито пренесене на њене институције.“ Ово је била обавеза Републике Српске коју је преузела потписујући Анекс 4. Дејтонског споразума, који чланом 3.3.б. одређује да „Ентитети и сви њихови дијелови ће се у потпуности придржавати овог Устава, који има предност над оним одредбама закона Босне и Херцеговине, као и устава и закона ентитета које нису у складу с њим, те с одлукама институција Босне и Херцеговине“.

Основ уставно-правне конструкције Босне и Херцеговине је међународни уговор и међународно право. То указује на специфичност настанка БиХ - више вољом међународне заједнице, него њених народа – Бошњака, Срба и Хрвата. Ако се изузме потписани, па оспорени Кутиљеров план, до првог споразума о територијалном разграничењу, дошло се тек у марту 1994. године, којим је створена Муслиманско-Хрватска федерација на дијелу територије БиХ коју су контролисале институције та два, дотад

ратујућа народа. То је био Вашингтонски споразум. Наставило се договарањем Женевских и Њујоршких принципа из септембра 1995. године између Републике Српске и крње „Републике БиХ“, чиме се ушло у завршни дио мировног процеса. Фактички и формални тог процеса су били тронедељни мировни преговори у Дејтону, окончани парафирањем 21. новембра, а потом и потписивањем у Паризу 14. децембра 1995. године. Значајно је да су Општи оквирни споразум за мир у БиХ потписали „Република Босна и Херцеговина“, тадашња СР Југославија и Хрватска. Поред основног споразума, пакет садржи и 12 анекса којима су потписници и два ентитета – Федерација БиХ и Република Српска. Дејтонски споразум је један од најзначајнијих докумената међународног права, јер су свјedoци потписивања били најзначајније свјетске силе: САД – председник Бил Клинтон, Руска Федерација – председник Владе Виктор Черномирдин, Савезна Република Њемачка – савезни канцелар Хелмут Кол, Француска – председник Жак Ширак, Велика Британија – председник Владе Џон Мејџор и Европска Унија – представник Фелипе Гонзалес. Није било представника Уједињених Нација, нити Уједињене Нације имају директне ингеренције у примјени Дејтонског споразума, већ се приликом расправљања о БиХ, позивају на Повељу Уједињених нација. Парадокс да је то још и данас Поглавље 7. Повеље – „Угрожавање мира и безбједности“, што је још један од апсурда Босне и Херцеговине. Да ли то указује на привременост БиХ и њен могући распад на саставне дијелове – Републику Српску и Федерацију БиХ.

## **ЕНТИТЕТИ КАО ПРИМАРНЕ И СТАЛНЕ СТРАНЕ СПОРАЗУМИЈЕВАЊА У БиХ**

Увођење Републике Српске и Федерације БиХ у међународне преговоре, већ тада их одређује као субјект споразумијевања, што је резултирало њиховим потписима на свих 12 анекса Дејтонског споразума. Тиме је ентитетима као странама-потписницама међународног уговора, дат међународно-правни субјективитет. Иво Комшић, ратни члан Предсједништва „Републике БиХ“, у интервјуу „Дневном авазу“ од 21. јануара 2011. каже „да му је необично драго што је бивши министар вањских послова БиХ Мухамед Шаћирбеј реагирао на његову изјаву да Република Српска није легализирана у Дејтону, већ у Женеви 8. септембра 1995. године и то управо Шаћирбеговићевим парафом. Шаћирбеговић је својом реакцијом потврдио да је тада био у Женеви и да је Ричард Холбрук тамо имао састанак с њим и да су ту још били изасланици из Републике Српске, Београда и

Загреба. Потврдио је да је постојао документ који је послужио као основа за Дејтонски споразум. То што он тврди да ништа није парафирано, није тачно. Уосталом, ми смо у Дејтону добили тај папир који је он парафирао. Радило се о легализацији Републике Српске. Тамо се први пут помиње Република Српска као дио БиХ, без наводника. Држава БиХ се не спомиње. Оно што је он потврдио, а што до сада нисам знао, јесте да је добио налог од Алије Изетбеговића да то уради.“

Дакле, Република Српска је у међународне преговоре ушла као субјект који је потом и додатно потврђен потписивањем свих 12 анекса.

### **КАКВУ БиХ ОДРЕЂУЈЕ ДЕЈТОН ?**

У правној литератури се заступају различити ставови о конструкцији Босне и Херцеговине. У сваком случају постоји слагање да је у питању сложена држава, коју једни одређују као федерацију (као нпр. Венецијанска комисија у свом извјештају из марта 2005. године) или савезну државу. Неки аутори попут Ватерса сматрају да је држава у великој мјери конфедеративна, а и Сац је види као „мање-више лабаву унију етничких ентитета“.

Такође и професор Снежана Савић, бивши предсједник Уставног суда БиХ види је као конфедерацију, која садржи и одређене елементе федеративне државне организације. Елементарна логика одређује БиХ примарно као конфедерацију, јер не може бити федерација нешто што већ јесте једна од саставница (ентитет Федерација БиХ), уз другу саставницу Републику Српску.

За статус ентитета значајно је и мишљење Европске комисије за демократију путем права – Венецијанска комисија Савјета Европе, дато под бројем 337/2005 усвојено на 63. сједници од 10/11. јуна 2005. године. Венецијанска комисија је разматрала слиједеће питање: **Да ли су анекси 4. и 6. Општег оквирног споразума за мир у БиХ, једнострани акти Босне и Херцеговине или међународни споразуми ?** У наведеном мишљењу, Комисија је закључила:

1. Дејтонски Споразум се састоји од „Општег оквирног споразума“ и 12 анекса.
2. Општи оквирни споразум су потписале три суверене државе – (тадашња) Република Босна и Херцеговина, Република Хрватска и

Савезна Република Југославија. Стога је он предмет међународног права, у складу са чланом 1. Бечке конвенције о праву међународних уговора.

3. Анекси 1А, 2, 3, 6 и 7 су потписале РБиХ и два територијална ентитета означена као Федерација Босне и Херцеговине и Република Српска. Анекс 4 није потписан од Страна: изјаве испред Републике БиХ, Федерације БиХ и Републике Српске о „прихватању“ Устава биле су приложене уз њега. Анекси 5 и 9 су потписани само од стране Ентитета. Анекси 1А и 2 такође су „прихваћени“ од Републике Хрватске и СР Југославије. Анекси 1Б о регионалној стабилности и 10 о цивилном спровођењу потписани су од РБиХ, оба ентитета, СР Југославије и Републике Хрватске.
4. Федерација БиХ и Република Српска нису „државе“ гледано са становишта међународног права, па се јавља питање, које је Европски суд и поставио: Да ли су анекси Општег оквирног споразума предмет међународног права? Члан 1 Бечке конвенције каже: „Ова Конвенција се примјењује на уговоре међу државама“.
5. Комисија утврђује да Општи оквирни споразум садржи само 11 чланова, од којих већина успоставља обавезу три уговорне стране да „потврђују и поздрављају“ као и да „у потпуности поштују и помажу испуњење обавеза“ наведених у Анексима; да „потврђују и у пуној мјери поштују“ њихове одредбе (чланови 6., 7. и 8. Општег оквирног споразума); да „у потпуности сарађују са свима онима који учествују у провођењу мировног споразума“ (члан 9. Општег оквирног споразума).
6. Суштинске обавезе садржане су у анексима: **стога је јасно, према мишљењу Комисије, да је намјера страна Општег оквирног споразума била да он буде само оквирни споразум, док би анекси уређивали његову суштину.**
7. Комисија примјењује да се и сам Уставни суд БиХ обраћао Венецијанској комисији за тумачење Устава (Анекс 4).
8. У закључку, Комисија је мишљења да **анексе Оквирног споразума треба сматрати његовим саставним дијелом, те се морају сматрати међународним уговорима. Њихов карактер или тумачење се, стога,**



**руководе међународним правом, нарочито Бечком конвенцијом о праву међународних уговора.**

Приоритет међународног права потврђује и Уставни суд БиХ у Одлуци 5/98 у којој између осталог наводи – тачка 19. Одлуке: „За разлику од устава многих других земаља, Устав БиХ у Анексу 4. Дејтонског споразума је саставни дио међународног споразума. Стога се члан 31. Бечке конвенције о уговорном праву – која утемељује општи принцип међународног права, а ти принципи су према члану 3.3.(б) Устава БиХ „саставни дио правног поретка Босне и Херцеговине и ентитета“ – мора примјењивати у тумачењу СВИХ његових одредби, укључујући и Устав БиХ.“

Овај члан Бечке конвенције гласи:

Члан 31.

**ОПШТЕ ПРАВИЛО О ТУМАЧЕЊУ**

1. Уговор се мора добронамјерно тумачити према уобичајеном смислу који се мора додати изразима у уговору у њиховом контексту и у свјетлости његовог предмета и његовог циља.
2. У циљу тумачења **уговора**, контекст обухвата, осим текста, укључујући преамбулу и анексе:
  - а) сваки споразум у вези са уговором који постоји између чланица приликом закључивања уговора;
  - б) сваки инструмент који сачине једна или више чланица приликом закључивања уговора, а који прихвате остале чланице као инструмент који се односи на уговор.

**ПРЕАМБУЛА УГОВОРА ИЛИ АНЕКСА УГОВОРА ?**

Уставни суд БиХ закључује: „Према формулацији става 2. члана 31. Бечке конвенције, текст који се тумачи укључује преамбулу и анексе. Преамбула Устава БиХ се стога мора сматрати саставним дијелом Устава.“ Оваквим тумачењем Бечке конвенције, Уставни суд БиХ је направио превид, јер је преамбулу Анекса 4, прогласио преамбулом уговора. Бечка конвенција нигдје не помиње да је преамбула анекса уговора, саставни дио уговора. Као

саставни дио уговора, у овом случају Општег оквирног споразума за мир у БиХ, постоји само једна преамбула која гласи:

„Република Босна и Херцеговина, Република Хрватска и Савезна Република Југославија („Стране“),

Увиђајући потребу за свеобухватним споразумом који ће учинити крај трагичном сукобу у региону,

У жељи да дају допринос том циљу и да постигну трајан мир и стабилност,

Потврђујући своје прихватање Договорених основних принципа од 8. септембра 1995. и даљих Договорених основних принципа од 26. септембра 1995. године и Споразума о прекиду ватре од 14. септембра и 5. октобра 1995. године,

Имајући у виду споразум од 29. августа 1995. године који је овластио делегацију Савезне Републике Југославије да потпише, у име Републике Српске, дијелове мировног плана који се односе на Републику Српску, са обавезом Републике Српске да строго и доследно испуни постигнути споразум,

Сагласиле су се о следећем:“

Дакле, међународни уговор има своју преамбулу и она је његов саставни дио, према Бечкој конвенцији. Преамбула Дејтонског међународног уговора, дакле обухвата правило о преамбули као саставном дијелу уговора, а не може се преамбулом уговора сматрати и преамбула Анекса 4.

Преамбула Дејтонског споразума као међународног уговора одређује:

- СУБЈЕКТЕ СПОРАЗУМИЈЕВАЊА – три државе, уз навођење и Републике Српске као субјекта у име кога СРЈ потписује дијелове мировног споразума, али и Републику Српску као субјекта који ће имплементирати мировни споразум;
- ПОТРЕБУ - да то буде свеобухватни споразум (не и дјелимични, па отуда толики број анекса);
- ОЦЈЕНУ КАРАКТЕРА РАТА – „трагични сукоб у региону“;
- НАМЈЕРУ - постизање трајног мира и стабилности;
- ПОТВРЂИВАЊЕ 4 документа којих је судионик Република Српска: Договорених основних принципа (Женевски принципи) од 8.9.1995.; Наставак договорених основних принципа

(Њујоршки принципи) од 26.9.1995.; Споразума о прекиду ватре од 14.9.1995. и 5.10.1995. године;

У вишенационалним државама, најбројнији народ, односно његови политички представници, имају повећани степен одговорности за остваривање темељних докумената на основу којих је настала држава. У Босни и Херцеговини најбројнији народ су Бошњаци, који су као и друга два народа Срби и Хрвати, конститутивни национални елементи заједничке државе која се састоји од двије саставнице – Федерације БиХ и Републике Српске. Много пута је речено да је садашња БиХ настала у Дејтону, да је тек након потписивања у Паризу 1995. и након конституисања власти после избора 1996. године, Босна и Херцеговина задобила атрибуте државе – власт на цијелој територији и комплетно становништво, које прије тога није ни имала, без обзира на формално међународно признање.

Политички представници Бошњака никада нису искрено прихватили Дејтонски споразум ни Устав БиХ, покушавајући стално уз помоћ дијелова међународне заједнице извршити противправну ревизију међународног уговора. Притом се неријетко потеже као крунски аргумент да Дејтонски споразум није никада ратификован у парламенту „Републике БиХ“. Међународни уговори могу важити и без ратификације, како то предвиђа члан 14. Бечке конвенције о праву међународних уговора:.

**“Изражавање пристанка државе да буде везана уговором ратификацијом, прихватом или одобрењем**

1. Пристанак државе да буде везана уговором изражава се ратификацијом:

(а) ако уговор предвиђа да се пристанак изрази ратификацијом;”.

Дејтонски споразум не предвиђа ратификацију, већ напротив, његово ступање на снагу је одређено даном потписивања. То изричито произилази из Споразума о парафирању Општег оквирног споразума за мир у Босни и Херцеговини који у члану 1. одређује:

“Завршени су преговори о Општем оквирном споразуму за мир у Босни и Херцеговини и његовим анексима. Стране и ентитети које оне представљају обавезују се да ће потписати ове споразуме у Паризу у њиховој садашњој форми, чиме ће они ступити на снагу и што ће представљати датум од када ће постати оперативни.”

То је у складу са чланом 24. Бечке конвенције о праву међународних уговора, који под насловом

### **“Ступање на снагу**

1. Уговор ступа на снагу на начин и на дан који су утврђени његовим одредбама или споразумно између држава преговарача.”

У Закључној изјави учесника у непосредним мировним разговорима о БиХ, стоји:

„Предсједник Изетбеговић, у име Републике Босне и Херцеговине, Предсједник Туђман, у име Републике Хрватске, Предсједник Милошевић, у име Савезне Републике Југославије и у име Републике Српске, те Предсједник Зубак, у име Федерације Босне и Херцеговине, парафирани су 21. новембра Општи оквирни споразум и његове анексе, чиме су парафирани документе учинили коначним, те тиме изразили своју сагласност да се сматрају обавезујућим према овим документима, као и њихову опредељеност да без одлагања потпишу Општи оквирни споразум и његове анексе.

Стране су сагласне да се ускоро поновно састану у Паризу под покровитељством Контактне групе потпишу Општи оквирни споразум и његове анексе.“

## **ПОСЛИЈЕРАТНА БОСНА И ХЕРЦЕГОВИНА**

На примјеру Босне и Херцеговине може се веома јасно сагледати ситуација постконфликтног и подијељеног друштва, каквим се могу оцијенити и друштва у неким другим европским државама. По томе Босна и Херцеговина није уникум, јер у неким државама ни вјековно заједничко постојање, није избрисало националне разлике, него их чак и појачало. Ни чланство у Европској унији није заувјек одредило постојање Белгије, Велике Британије, Шпаније, па и неких других земаља, у садашњем уставном и територијалном устројству. То се већ и дешавало, па је Белгија од унитарне државе, постала федерална, а Шкотској и Велсу су дата аутономна политичка права формирањем и изборима за регионални парламент и владу. Уз све то, све више долазе до изражаја легитимни ставови о независности дијелова европских држава-чланица Европске Уније, попут Шкотске, Фландрије или Каталоније. Ово је садржано у политичким програмима њихових странака и покрета, са којима иду на изборе и након тога формирају власт.

## ПИТАЊЕ КОНТИНУИТЕТА У БиХ

Међународно признање „Републике БиХ“ из априла 1992. године, могло је само папирнато констатовати постојање те „државе“. Од проглашења независности 6. априла 1992., до 14. децембра 1995. године, „Република Босна и Херцеговина“ није имала ефективну власт на територији предратне Социјалистичке Републике Босне и Херцеговине, нити је имала народ, што се по међународном праву одређују као елементи постојања и суверености сваке државе. Ово зато што су хрватски представници 18. новембра 1991. формирали Хрватску заједницу Херцег-Босну, а потом су српски представници 9. јануара 1992., донијели Одлуку о формирању Републике Српске, чиме су створене посебне територијално-политичке јединице на тлу предратне БиХ. Тиме су два народа у међународно непризнатој БиХ, искористили право на самоопредјелење из Повеље Уједињених нација, поставивши темеље својих националних територијалних јединица. Да је то било у складу са међународним правом, индиректно је потврдила и Бадинтерова комисија. Српска и хрватска акција је била реакција на декларацију СДА из фебруара 1991., којом су Муслимани одредили своје циљеве у кризи разарања и распада Југославије. Онако како се распадала Југославија, распадала се и БиХ – по етничким шавовима.

Република Српска, са својим институцијама законодавне, извршне, судске, војне власти, као и Хрватска Република Херцег-Босна, ефективно су вршиле сву власт на својим територијама у оквиру „међународно признатих граница БиХ“. Поред фактичког непостојања, „Република Босна и Херцеговина“, од марта 1994. године, није више постојала ни формално. Након што је 1. марта 1994. потписан Вашингтонски споразум, а 18. марта конституисана Уставотворна скупштина Федерације БиХ, од посланика предратне Скупштине СР БиХ који су преостали након повлачења српских посланика, није више ни било скупштине „Републике БиХ“. Постојале су Федерација БиХ и Република Српска, а оно што се у Дејтону представљало као „Република БиХ“, били су само Бошњаци-Муслимани, у лику Алије Изетбеговића, Хариса Силајџића и Мухамеда Шаћирбеја, који су били тек функционери непостојеће државе. Наравно, њихово присуство у Дејтону и потписивање споразума са анексима, било је дио сценарија за окончање рата.

Зато је одредба члана 1.1. Устава БиХ, којом се указује на континуитет „Републике Босне и Херцеговине“, врло јасно и прецизно одредила у три

сегмента да се то односи **искључиво** на њен међународноправни статус. Устав одређује да Република Босна и Херцеговина, чије ће службено име од сада бити „Босна и Херцеговина“, наставља своје правно постојање: 1) према **међународном** праву као држава, 2) у оквиру **међународно** признатих граница, 3) остаје **чланица Уједињених нација**, те може као Босна и Херцеговина задржати или затражити чланство у оквиру система Уједињених нација и другим **међународним** организацијама. Али све то са **унутрашњом структуром** измијењеном како је предвиђено Уставом БиХ. Унутрашња структура су два ентитета и онај ниво заједничких органа који БиХ као државу одређује искључиво у спољним односима.

„Република Босна и Херцеговина“ као потписница (давалац изјаве о прихватању) Анекса 4, и формално је престала постојати 14.12.1995. године, чланом 12.1. Анекса 4. као Устава БиХ, који гласи: „Овај Устав ступа на снагу потписивањем Општег оквирног споразума као уставни акт који замјењује и ставља ван снаге Устав Републике Босне и Херцеговине.“ Такозвана „Република БиХ“ и није била суверена држава, па зато Дејтонским споразумом није ни била предвиђена ратификација у парламенту те, назови-државе, постојеће само на папиру ради међународног признања, које је било дефинитиван увод у крвави грађански рат. О непостојању „Републике БиХ“ као државе, свједочи и Ричард Холбрук у својој књизи „Завршити рат“<sup>2</sup>. Холбрук пише како се почетком септембра 1995. приликом договарања Женевских принципа, Алија Изетбеговић успротивио називу Република Српска као „нацистичком имену“. Поред фактичке власти на половини територије предратне БиХ, Република Српска је задржавањем имена, показала и формалну јачину свог статуса. А одредница „Република“ међународним уговором, избрисана је из назива данашње БиХ. И то говори о врло ограниченом и искључиво спољнополитичком континуитету БиХ. Убјеђујући Алију Изетбеговића да прихвати име Република Српска, Холбрук је рекао: „Не вјерујемо да име Република Српска значи много све док добијате све друго – међународно признање, дефинисане границе, прихватање вашег легалног статуса. **Ништа од овога раније нисте имали.**“

Устав БиХ, има два анекса. Први је „Додатни споразуми о људским правима који ће се примјењивати у Босни и Херцеговини“, којим су изричито наведено 15 међународних конвенција. Други је „Прелазни аранжман“ који чланом 2. под називом „Продужење закона“, регулише да „сви закони, прописи и правила правног поступка који су на снази на **ТЕРИТОРИЈИ**

---

<sup>2</sup> Ричард Холбрук: Завршити рат, Сарајево, 1998. стр. 134.

**БОСНЕ И ХЕРЦЕГОВИНЕ** у тренутку када Устав ступи на снагу, остаће на снази у оној мјери у којој нису у супротности са Уставом, док другачије не одреди надлежно државно тијело Босне и Херцеговине.“ Дакле, то нису прописи „Републике Босне и Херцеговине“, већ прописи на територији Босне и Херцеговине. Тада су важећи били Устав и прописи Републике Српске на њеној територији, као и Устав ФБиХ, али и прописи Хрватске Републике Херцег-Босне на њеној територији. Ван територија Републике Српске и Херцег-Босне, оно што је остало, имало је прописе које је прије Вашингтонског споразума доносила „Република Босна и Херцеговина“.

Тако је и са празницима непостојеће БиХ, који се упорно и лажно одржавају: „Дан независности 1. март“ или измишљене државности 25. новембар, одређени су законом донесеним почетком 1995. године и зато нису били празници цијеле БиХ. Уз то питање која их је то скупштина донијела, јер су у то вријеме постојали скупштина Федерације БиХ и Народна скупштина Републике Српске, као скупштине два будућа дејтонска ентитета. Скупштина „Републике БиХ“ није више имала било какав смисао, јер су њени посланици постали посланици скупштине ентитета. Од марта 1994. године, „Република БиХ“ је била још више папирната и лажна држава.

Дакле, међународни уговор ниједном одредбом, ни директно, ни индиректно, није одредио УНУТРАШЊИ континуитет „Републике Босне и Херцеговине“. Њега нема ни на политичком, нити уставном или било ком правном смислу. Свако позивање на унутрашњи континуитет „Републике БиХ“, нема никакав правни основ у међународном уговору којим је настала и одређена данашња Босна и Херцеговина. Од часа потписивања Анекса 4. Дејтонског споразума који је Устав БиХ и који је одредио да је важећа једино унутрашња структура по том међународноправном документу, само се потврђује да „Република Босна и Херцеговина“ никада није ни постојала на унутрашњем плану.

## **БиХ САСТАВЉЕНА ОД ДВА НАЦИОНАЛНА ЕНТИТЕТА**

Члан 1.3. Устава БиХ одређује да „Босну и Херцеговину чине два ентитета – Федерација БиХ и Република Српска“. Дакле, не одређује изричито да је чине три конститутивна народа, који се помињу као доносиоци Устава у тексту његове Преамбуле. Из више одредби Устава БиХ, јасно произилази да су два ентитета – **национални**, и то Федерација -

**двонационални**, а Република Српска - **једнонационални** ентитет. Тако члан 4.1., одређује да се „Вијеће народа састоји од 15 делегата, од којих су 2/3 из Федерације, укључујући 5 Бошњака и 5 Хрвата, и једна трећина из Републике Српске (пет Срба).“ По пет делегата из Федерације бирају бошњачки, односно хрватски делегати из Вијећа народа Федерације, а делегате из Републике Српске бира Народна скупштина Републике Српске.<sup>3</sup>

Националне саставе ентитета, потврђују и даље одредбе члана 4.3. е, ф. – који регулишу проглашавањем штетним приједлога одлуке по витални национални интерес бошњачког, хрватског или српског народа.

Национална структура два ентитета је основ за избор чланова Предсједништва БиХ, од којих једног Бошњака и једног Хрвата бирају бирачи из Федерације БиХ, а једног Србина бирају бирачи у Републици Српској. Важно је напоменути да се Уставом овлашћује Парламентрана скупштина да донесе изборни закон. Дакле, сваки пут када Устав предвиђа доношење закона на нивоу БиХ, онда се то изричито и наведе. Ово треба ставити у контекст уставне одредбе, да „СВЕ ДРЖАВНЕ ФУНКЦИЈЕ И ОВЛАШЋЕЊА КОЈА У ОВОМ УСТАВУ НИСУ ИЗРИЧИТО ДОДИЈЕЉЕНА ИНСТИТУЦИЈАМА БОСНЕ И ХЕРЦЕГОВИНЕ, ПРИПАДАЈУ ЕНТИТЕТИМА“ – члан 3.3.а. Устава БиХ.

## **СЛУЧАЈ СЕЈДИЋ-ФИНЦИ**

Најважнији дио Пресуде Европског суда за људска права у предмету Сејдић-Финци је издвојено мишљење Ђованија Бонела, дугогодишњег судије Европског суда. То је прави мали правно-морални есеј о правди и одговорности, па зато вриједи цитирати његове дијелове. Бонело наводи:

„Гласао сам уз велику резерву, за проглашење апликације допуштеним. Али сам исто тако готово без оклијевања, против става да постоји повреда Конвенције. Вјерујем да је ова пресуда развела БиХ од реалности њене властите прошлости. Дејтонски споразум је постигнут дуготрајним и упорним преговарањем чији циљ је био стварање институционалних тијела која су се скоро искључиво базирала на систему контрола и балансирања између три зарађене етничке групе. Само је дјеловање такве филигранске конструкције угасило пожар пакла који је представљала БиХ. Она је базирана

---

<sup>3</sup> Вијеће народа Федерације БиХ, је уставна категорија коју познаје и признаје међународни Дејтонски уговор, за разлику од Вијећа народа Републике Српске које је наметнуто амандманима Високог представника на Устав Републике Српске.



на подјели власти, посложеној до најситнијих детаља, која регулише начин на који три различите етничке стране могу остварити подјелу власти у разним представничким органима државе. Дејтонски споразум је са апотекарском прецизношћу дозирао тачне етничке пропорције тог рецепта за мир. Сада је овај Суд на себе преузео да све то поремети. Питање је да ли је у надлежности Суда да се понаша као незвани гост у мултилатералним остварењима очувања мира и споразумима који су већ потписани, ратификовани и имплементирани. Да ли овлаштења Суда укључују и развргавање једног међународног споразума, чак и ако су такав споразум изградиле државе и међународна тијела, од којих неки нису ни потписници Конвенције нити оптуженици у овом случају ? Јесу ли права двојице апликаната (Сејдића и Финција) да се кандидују на изборима тако неограничена и приморавајућа да пониште мир, сигурност и јавни ред уведен за цијели народ, укључујући и њих саме? Је ли Суд свјестан своје одговорности у поновном отварању дејтонског процеса како би га ускладио са својом пресудом. И хоће ли се Суд суочити са грозотама промашаја? Суд је наложио Босни и Херцеговини да одбаци Дејтонски мировни споразум, самеле га и онда почне тражити неко ново рјешење. Ја, са своје стране, сумњам да било која држава треба да буде доведена у правну или етичку обавезу да саботира систем који је очувао њено демократско постојање. Суд је годинама олако **прихватао** ограничавање изборних права (у другим државама) – право гласања и право кандидовања која су се заснивала на најширем спектру оправдавања која се могу замислити: од непознавања језика, до боравка у затвору или због казне раније изречене за тешко кривично дјело; од непостојања услова од 4 године сталног мјеста боравка до услова за добијање држављанства; од тога да је неко члан парламента друге државе до тога да неко има двоструко држављанство; од услова у погледу година до тога да неко мора бити млађи од 40 година за изборе у сенат; од представљања пријетњи за стабилност демократског друштва до давања заклетве код преузимања дужности на одређеном језику; од тога да је неко лице јавни радник до тога да је неко лице државни службеник; од услова да се будући кандидати не могу кандидовати док не сакупе одређен број потписа гласача до услова под којима се полаже заклетва на вјерност монарху. Све ове разлоге Стразбур је сматрао довољно јаким да оправда ускраћивање права на гласање или кандидатуру. Али јасну и присутну опасност од дестабиловања националне равнотеже у БиХ, није. У случају Сејдић-Финци Суд није утврдио да ризик од грађанског рата, избјегавање покоља или очување територијалног јединства, има довољну друштвену вриједност да оправда извјесна ограничења ова два апликанта. Ја не дијелим

овакво мишљење. Не могу подржати Суд који сије идеале, а жање крвопролиће.“

## УСТАВНЕ НАДЛЕЖНОСТИ БиХ

Чланом 3. Устава, прописано је да су „у надлежности институција Босне и Херцеговине слиједећа питања:

1. Спољна политика,
2. Спољнотрговинска политика,
3. Царинска политика,
4. Монетарна политика као што је предвиђено чланом 7. (напомена: Централна банка БиХ),
5. Финансирање институција и међународних обавеза Босне и Херцеговине,
6. Политика и **регулисање** питања имиграције, избјеглица и азила,
7. Провођење међународних и међуентитетских кривичноправних прописа, укључујући односе са Интерполом,
8. Увођење и рад средстава за међусобне и међународне комуникације,
9. **Регулисање** саобраћаја између ентитета,
10. Контрола ваздушног саобраћаја. „

Када су у питању Уставом дате надлежности институцијама БиХ, треба имати у виду да постоји јасно одређена градација оног што је надлежност тих институција. То се може подијелити у три групе.

- I. ПОЛИТИКЕ - спољна, спољнотрговинска, царинска, за усељавање, избјеглице и азил, монетарна (ово још и тачно дефинисано чланом 7. Устава под називом Централна банка);
- II. ПРОПИСИ - само у два случаја постоји изричито овлашћење институцијама БиХ за доношење прописа, (уз политику те области) – **први** - усељавање, избјеглице и азил; **други** – регулисање саобраћаја ИЗМЕЂУ ентитета. Трећи случај доношења прописа, као што је наведено, Устав БиХ предвиђа за доношење изборног закона – члан 5.1.а.
- III. РАДЊЕ И ПОСТУПЦИ у осталим надлежностима:
  - финансирање установа и међународних обавеза БиХ,

- спровођење кривичних закона на међународном плану и између ентитета, укључујући ту и односе са Интерполом,
- увођење и рад средстава за међусобне и међународне комуникације,
- контрола ваздушног саобраћаја.

За наведене радње и поступке не наводи се начин њиховог остваривања. Зато се може тумачити да је то ствар одлука као што се наводи у члану 4.4.а, б, ц. односно посебних споразума или других аката органа ентитета, као што то произилази из формулације у члану 3.2.б. и ц. , а не никакво уставно овлашћење за доношење закона. Термин закон, помиње се на још два мјеста у Уставу БиХ: члан 4.4.а. (доношење закона за спровођење одлука Предсједништва) и 5.1.а. (изборни закон о гласању за избор чланова Предсједништва).

## **ИНСТИТУЦИЈЕ БиХ**

Уставом БиХ утврђене су слиједеће институције Босне и Херцеговине:

- Парламентарна скупштина БиХ са два дома: Дом народа и Представнички дом;
- Предсједништво БиХ од 3 члана, које грађани бирају непосредно и то: једног Србина на територији Републике Српске, а једног Бошњака и једног Хрвата бирају на територији Федерације БиХ;
- Уставни суд БиХ који има 9 чланова, од којих 4 бира Представнички дом Федерације, 2 члана Народна скупштина Републике Српске, а 3 члана-странца бира предсједник Европског суда за људска права;
- Централна банка БиХ са првим управним одбором који се састоји од гувернера кога именује Међународни монетарни фонд на основу консултације са Предсједнишвом БиХ, а 3 члана именује Предсједништво БиХ и то 2 из Федерације БиХ (један Бошњак и један Хрват који дијеле један глас) и једног из Републике Српске (без националне одреднице да то мора бити Србин).

Поред наведених институција БиХ, Устав БиХ у члану 5. Под називом „Предсједништво БиХ“, предвиђа и два, рекло би се, помоћна тијела: Савјет министара и Стални комитет за војна питања, који у свом уставном називу немају одредницу „Босна и Херцеговина“. Тако да би се списак могао назвати „5 + 2“.

Од свега „5 + 2 институција БиХ“, интервенционистичком политиком и актима високих представника, дошло се до 70 институција БиХ. Ово је био резултат преноса надлежности са нивоа ентитета, кроз праксу наметања, притисака и уцјена. Извршена је противправна ревизија Анекса 4. - међународног уговора, супротно вољи страна потписница и мимо процедура утврђених Бечком конвенцијом о праву међународних уговора. То указује на размјере кршења међународног права.

## **ДОДАТНЕ НАДЛЕЖНОСТИ**

Када је у питању примјена члана 3.5. Устава БиХ под називом: „Додатне надлежности“, поставља се питање ко су стране које се могу споразумјети о додатним надлежностима, које нису изричито Уставом БиХ одређене као надлежности које припадају институцијама Босне и Херцеговине. То су сада искључиво ентитети, јер Република Босна и Херцеговина као потписница (давалац изјаве о прихватању) Анекса 4, више не постоји.

## **ПОДЈЕЛА ВЛАСТИ – ИЗВРШНА ВЛАСТ**

По моделу америчког Устава, слична рјешења постоје и у Уставу БиХ. Да пођемо од уставне подјеле власти на законодавну, извршну и судску. То поштује и Устав БиХ, по коме законодавну власт врши Парламентарна скупштина БиХ, извршну власт врши Предсједништво БиХ, а правосудну власт која припада БиХ, има Уставни суд. По америчком Уставу, САД немају владу, јер је Уставом одређено да извршну власт врши председник САД. Зато нема ни премијера САД, иако постоје поједина министарства, али не као дио владе, већ више као продужена рука председника САД који у вршењу извршне власти доминира над министрима и министарствима. Тако је и по Уставу БиХ, јер Предсједништво БиХ има надлежности извршне власти попут вођења спољне политике, командовања војском, предлагања буџета институција БиХ, представљања БиХ у међународним организацијама и институцијама, преговарања и проглашавања међународних уговора, извршавања одлука Парламентарне скупштине. Све су то функције извршне власти или како се уобичајено називају, послови и надлежности владе. Устав БиХ те послове није дао у надлежност Савјета министара, који у називу и нема одредницу БиХ, као што је имају Предсједништво, Уставни суд, Централна банка, које јесу институције БиХ. Зато се Савјет министара не

бира, већ **саставља** договором парламентарне већине, уз потврду ентитетским гласањем.

Устав БиХ нема посебан члан за Савјет министара, већ су штуре одреднице садржане у члану 5. Устава БиХ, под називом „Предсједништво БиХ“. Зато што је Предсједништво БиХ орган извршне власти, а Савјет министара био би више његово помоћно тијело, као и Стални комитет за војна питања који има такође има одредницу у члану 5. Устава БиХ. О Предсједништву БиХ као извршном органу власти, пише и у „Коментару Устава БиХ“, кога су написали дванаесторица угледних међународних правника, од којих су неки били или јесу судије Уставног суда БиХ.<sup>4</sup> Ту пише: „Посматрано из историјске перспективе, чини се да укључивање одредбе о Савјету министара у поглавље које се тиче Предсједништва БиХ, изражава премоћ Предсједништва као главног органа егzekутиве БиХ. Међутим, видјећемо да досадашња **пракса** даје релативну превласт Савјету министара над Предсједништвом. Штуре одредбе о Савјету министара, такође објашњавају да је судска пракса Уставног суда БиХ релативно ограничена поводом овог питања, а написано је само неколико чланака који се односе на ово питање. Према томе, већи дио садржаја Коментара Устава БиХ, заснива се на пракси институција БиХ током последњих дванаест година и на неколико одлука Уставног суда БиХ које се односе на рад и функционисање Савјета министара.“ Ово је признање и најбоља потврда да је тачно оно што годинама говоримо – да се умјесто примјене „слова Дејтона“, измишља „дух Дејтона“ и да се праксом која нема уставни основ, вршила ревизија Анекса 4. Дејтонског споразума. Ради се о директном кршењу и дописивању међународног уговора, што нико нема право осим страна потписница, међу којима је и Република Српска.

Одредбом члана 5.4. Устава БиХ „Предсједништво БиХ именује предсједавајућег Савјета министара који ће преузети дужност по одобрењу Представничког вијећа. Предсједавајући ће именовати министра спољних послова, министра спољне трговине и друге министре ако то буде било потребно, који ће ступити на дужност када их потврди Представничко вијеће“. Значи није морање постојање више министара, а поготово није морање постојање министарстава као засебних органа, као што је то уобичајено у државама које имају владу. Стручне послове за два наведена министарства и Савјет министара, могла је обављати и заједничка служба

---

<sup>4</sup> Стеинер – Адемковић: Устав Босне и Херцеговине, Сарајево 2010., стр. 599.

или рецимо служба Предсједништва. Не ради се о преклапању надлежности, јер Савјет министара „извире“ из Предсједништва као органа извршне власти. Да је Уставом предвиђена Влада БиХ, онда би она имала извршне надлежности, предсједника владе (а не предсједавајућег), више обавезних министарстава итд. Све то Савјет министара нема по Уставу БиХ, већ по надлежностима отетим ентитетима (читај: Републици Српској) или законима наметнутим од Високог представника, односно донесеним под притиском. Истовремено, Устав и текстом о Савјету министара, потврђује да је БиХ као држава одређена искључиво према споља, а сва унутрашња власт припада ентитетима. Тако су политике за поједине области одређене као надлежност институција БиХ, а само у два случаја постоји надлежност за доношење прописа на нивоу БиХ. То су прописи за усељавање, избјеглице и азил, односно регулисање саобраћаја између ентитета, те одредба о Изборном закону по члану 5.1.(а) Устава БиХ.

## **ПИТАЊЕ ИМОВИНЕ**

Чланом 1.3. Устава БиХ одређено је да се БиХ састоји од два ентитета, и да им припадају све државне функције и надлежности, а које нису изричито Уставом БиХ дате институцијама БиХ – члан 3.3.(а) Устава БиХ. Ниједним чланом Устава БиХ није Босни и Херцеговини дато право на било какву имовину. Супротно томе, противници Дејтонске БиХ инсистирају да сва имовина која је раније припадала Социјалистичкој Републици Босни и Херцеговини која је била у саставу СФР Југославије, сада припада Босни и Херцеговини и да се морају укњижити као њено власништво. То нема везе са правом ни са стварношћу.

Да се вратимо америчким коријенима Устава БиХ и видимо како је то питање уређено Уставом САД. Чланом 1. одсјек 8. Устава САД дато је овлашћење Конгресу „да врши искључиву законодавну власт у сваком погледу над дистриктот који уступањем од стране појединих држава и прихватањем од стране Конгреса, може постати сједиште владе Сједињених Држава, (напомена: Дистрикт Вашингтон) као и да врши исту такву власт над мјестима купљеним на основу сагласности законодавног тијела државе у којој се та мјеста налазе, у циљу подизања утврђења, складишта, арсенала, бродоградилшта и других потребних зграда и да доноси све законе који ће бити потребни и погодни за спровођење напријед наведених овлашћења и свих других овлашћења датих овим Уставом власти Сједињених Држава или било ком њеном департману или службенику.“ Дакле, јасно су дати начини по којима централна власт може стећи имовину – уступањем од стране

држава-чланица или куповином на територији држава-чланица, али уз њихову сагласност. На територији држава-чланица све је њихова имовина, осим оне коју су уступиле Сједињеним Државама или коју су Сједињене Државе купиле. Даље је чланом 4. Одсјек 3. Устава САД дато право Конгресу „да располаже територијом или другом имовином која припада Сједињеним Државама, као и да доноси све потребне прописе и правила и ништа у овом Уставу не може се тумачити на штету било ког права Сједињених Држава или било које државе“. У Уставу БиХ не постоји оваква или слична одредба која би говорила о имовини БиХ, па се да закључити да није ни била намјера уставописаца давање таквог права БиХ. То значи да имовина припада ентитетима на чијој територији се налази и они је могу уступити за рад институција БиХ. Наравно, институције БиХ за своје потребе могу и купити имовину.

Неспорно је да је Босна и Херцеговина по основу Међународног споразума по питању сукцесије, који је потписан 29.06.2001. године између новонасталих држава бивше СФРЈ, одређена као субјект имовине, која се налази на територији Босне и Херцеговине и у иностранству, на којој су биле уписане институције бивше СФРЈ. Али се одмах мора позвати на члан 1. Устава Босне и Херцеговине да Босна и Херцеговина постоји само као држава са унутрашњом структуром измијењеном према одредбама Устава. Како Устав БиХ **не даје изричито право** Босни и Херцеговини на имовину, јер у набрајању њених надлежности у члану 3.1. (од а до ј), не наводи право на имовину, онда је јасно да Босна и Херцеговина по важећем Уставу БиХ, нема имовину, нити то право регулише неким другим чланом Устава, као што је то у наведеном примјеру Америчког Устава. Зато покушај подржављења имовине ентитета нема никакав правни основ. Уставни суд БиХ може оцјењивати да ли је нека одредба ентитетског закона у складу са Уставом БиХ. У том Уставу нема никакве имовине БиХ, па се законом ентитета не може ни задирати у неку имовину БиХ. Уосталом, Босну и Херцеговину чине два ентитета са територијом као имовином, у омјеру 51:49. Међународни уговор нигдје не помиње територију као имовину БиХ.

## ПИТАЊЕ ПРАВОСУЂА

Правосудна надлежност и такозвана државна имовина, више година заокупљају пажњу политичке и стручне јавности, а тиме се бавио и Уставни суд БиХ. С обзиром да је започет структурни дијалог о реформи правосуђа БиХ, важно се позвати и на одлуку о наводној уставности Закона о Суду БиХ,

која је донесена прегласавањем двоје судија Срба и двојице судија Хрвата, од стране три судије странца и два Бошњака. Судија Звонко Миљко је у свом издвојеном мишљењу непорециво констатовао неуставност бе-ха правосуђа: „Не може да постоји Суд Босне и Херцеговине ако га нема у самом Уставу Босне и Херцеговине. Овај закон не би могла да донесе чак ни Парламентарна скупштина Босне и Херцеговине, па тако ни Високи представник који у овом случају «суспституише Парламентарну скупштину Босне и Херцеговине» како стоји у самој Одлуци Уставног суда. Једини начин за успостављање оваквог суда био би могућ уставном ревизијом, у складу са чланом 10.1. Устава Босне и Херцеговине“. Такве ревизије, односно допуне Устава БиХ није било. Требало је промјеном Устава БиХ, прво по процедури измјене или допуне међународног уговора, овластити парламент да може донијети закон о суду БиХ. То би било уставно и легално, баш онако како је америчким Уставом њихов парламент – Конгрес, овлаштен да може уводити и судове ниже од Врховног суда САД који је њихов највиши суд као што је у БиХ Уставни суд. Дакле, без уставног овлашћења Конгресу, не би било могуће донијети закон којим би постојали други судови осим Врховног. Да то не забораве они који кажу да не морају постојати одредбе устава о правосуђу, већ да их може донијети Парламентарна скупштина. Може, ако је за то овлаштена Уставом БиХ. А није.

## **ПИТАЊЕ РЕФЕРЕНДУМА**

У САД референдум не постоји у федералном законодавству, али има широку примјену у законодавствима држава-чланица. Тако од 50 америчких држава од којих се састоје САД, све имају предвиђен референдум као своје право, осим Делавера који то није регулисао. Референдум је обавезан у 47 америчких држава када се мијења Устав САД, а у већини њених држава је обавезан за одређене категорије закона, док је за неке законе факултативан. Референдум представља заштиту права федералних јединица које могу заказати народно гласање, ако сматрају да су њихова права повријеђена. То је гаранција која омогућава њиховом становништву да негативним одговором спријечи провођење одлука централних органа које су на штету њихових аутономних права.

На примјеру БиХ, то значи да расписивање референдума припада ентитетима, јер није изричито дато у надлежност БиХ. То гарантује члан 3.3.а) Устава БиХ, који је писан по моделу америчког Устава који то право оставља у надлежности држава-чланица.



## КРШЕЊЕ МЕЂУНАРОДНОГ УГОВОРА

Кршења међународног уговора су бројна, од стране међународне заједнице и домаћих институција којима управљају странци. Примјер Уставног суда БиХ који је уставна категорија, али није законодавни орган, то најбоље илуструје. Тако је Уставни суд потпуно неовлаштено у својим Правилима прописао да „ниједан орган у Босни и Херцеговини не може доносити законе, друге прописе и опште акте који се тичу рада Уставног суда и његове улоге утврђене Уставом.” Дакле, Уставни суд је сам себи додијелио улогу законодавца, истовремено забрањући свим другим, па и легалном законодавном органу – Парламентарној скупштини БиХ да донесе закон о уставном суду. Неовлаштено је Уставни суд одредио поступање у малом и великом вијећу, иако Устав БиХ не даје такву могућност, већ само да већина чланова представља кворум за одлучивање.

Уставни суд БиХ је кориштен као инструмент противправне ревизије међународног уговора, поготово у двије одлуке – о конститутивности народа и Суду БиХ. То су најочигледнији примјери дописивања Устава од стране непотписника међународног уговора.

Наметањем закона и амандмана на уставе ентитета, Високи представник је кршио међународни уговор и међународно право одузимајући надлежности ентитетима која им припадају примјеном уставне одредбе 3.3.(а). Тиме је индиректно мијењао Анекс 4. Дејтонског споразума, супротно међународном праву.

БиХ као сложена федерално-конфедерална државна заједница нема никаква права, овлашћења и надлежности, изван оних изричито јој датих Уставом. Тако ни Уставни суд БиХ који се појављује као инструмент неправне ревизије (иницијативе А. Изетбеговића, С. Тихића, наводна уставност наметнутог Закона о Суду БиХ), нема право излазити из оквира уставних надлежности. То се најбоље потврђује чланом 6.3.(б) који апелациону надлежност Уставног суда БиХ ограничава искључиво на питања из **Устава БиХ**. Нигдје у Уставу БиХ нема Суда БиХ, нити имовине БиХ. Нажалост, у многим случајевима одлуке Уставног суда БиХ баве се ситуацијама и прописима изван Устава, односно као суд четвртог степена, што нема уставноправно упориште.

Устав је основ за сваку надлежност државе, па то важи и за Босну и Херцеговину. Неупитно је да БиХ има надлежност за **политике** - спољну, спољнотрговинску, царинску и монетарну, а нема надлежност за финансије, полицију, правосуђе и још много тога. Тако треба и бити док се на начин предвиђен Бечком конвенцијом о праву међународних уговора, не промијени Анекс 4. Устав БиХ је међународни уговор који се може мијењати искључиво вољом и потписом оних који су то и првобитно потписали. У томе је воља и одлука Републике Српске незаобилазна.

Колико је битно слово међународног уговора, потврђује и пресуда **Европског суда за људска права у предмету Сејдић-Финци** – тачка 17.: „Добро је познато да високи представник има широка овлаштења (видјети Берић и други против Босне и Херцеговине). У великом броју случајева високи представник је наметао законе и мијењао ентитетске уставе, (за разлику од државног устава, ентитетски уставни нису дио Дејтонског мировног споразума). Међутим, није сасвим јасно да ли се овлаштења високог представника протежу и на државни устав. У Дејтонском мировном споразуму се ово не помиње, али једна епизода везана за дактилографску грешку сугерише негативан одговор. Неколико мјесеци након ступања на снагу, неки међународни правници који су присуствовали преговорима у Дејтону, увидјели су да је референца у члану 5. Став 2(ц) погрешно наведена позивањем на члан 5. став 1. (а)-(е), требало је бити позивање на члан 5. Став 3. (а)-(е). У новембру 1996. Високи представник Карл Билт, написао је писмо америчком Државном секретару Ворену Кристоферу и предложио да се грешка исправи, позивајући се на Анекс 10. Дејтонског мировног споразума. Господин Кристофер је сматрао да се овлаштења г. Билта по Анексу 10. не протежу на државни устав. Ускоро након тога грешка је коригована без икакве званичне одлуке: високи представник је само обавијестио Предсједништво БиХ и објавио кориговану верзију Устава БиХ. Оно што је релевантно у предметном случају је да је званични став високог представника од тада увијек такав да је државни устав изван његовог утицаја. Говор који је на сједници Венецијанске комисије одржао Лорд Ешдаун у својству високог представника ово потврђује (сједница 3. новембра 2004.): „Овлаштења високог представника почињу и завршавају са дејтонским документом, а све измјене Устава који је уграђен у овај документ су ствар грађана БиХ и њхових изабраних представника“. Онда то потврђује да Устав БиХ није могао бити мијењан наметањем закона и инсталирањем органа БиХ којих нема у Уставу.

## ДОПИСИВАЊЕ МЕЂУНАРОДНОГ УГОВОРА И ИНСТРУМЕНТИ ЗА ЊЕГОВУ ПРОТИВПРАВНУ РЕВИЗИЈУ

Дакле, нико не може мијењати ни допуњавати међународни уговор - то се не може чинити ни одлукама високог представника, Уставног суда БиХ, Савјета безбједности, јер нико од њих нити је потписник Анекса 4. нити су овлаштени да мијењају „слово Дејтона“. Па како се онда у ово уклапају „бонска овлаштења“ којим „неформална група држава под називом Вијеће за имплементацију мира“ како је зове Европски суд за људска права, у Бонској декларацији од децембра 1997. године „поздравља намјеру Високог представника, да искористи своја крајња овлаштења у регији у вези са интерпретацијом Анекса 10. Споразума о цивилној имплементацији мировног споразума, у циљу олакшања разрјешења тешкоћа путем доношења обавезујућих одлука, кад он сматра за неопходно, о сљедећим питањима:

- a) вријеме, мјесто и предсједавање састанцима заједничких институција,
- b) **привремене мјере** које ступају на снагу кад стране нису у могућности да се договоре и које остају важеће док Предсједништво или Савјет министара не усвоји одлуку о том питању у складу са Мировним споразумом, (**НАПОМЕНА:** дакле, ово се **не односи** на активности Парламентарне скупштине која је законодавни орган, што значи да чак ни „бонска овлашћења“ нису дала право наметања закона, јер високи представник није ни по њима могао супституисати законодавни орган)
- c) друге мјере за обезбјеђење имплементације Мировног споразума у цијелој Босни и Херцеговини и њеним ентитетима, као и неометаног рада заједничких институција. Такве мјере могу укључивати активности против лица која обављају јавну службу или функционера који изостају са састанака из неоправданих разлога или за које Високи представник сматра да нарушавају правне обавезе успостављене Мировним споразумом или рокове за њихово имплементирање.“

Да је било намјере да послијератна БиХ, постане унитарна и централизована држава, као што упорно од ње покушавају направити бошњачки политичари, онда би то амерички писци јасно написали у Уставу БиХ. А нису, јер су одредили да ће БиХ бити високо децентрализована

држава конфедерално-федералног типа. Оно што је прављено примјеном „бонских овлашћења“, наметањем закона и неким одлукама Уставног суда БиХ, била је противправна ревизија међународног уговора. Уосталом, тиме се јавно хвалио Педи Ешдаун. У својој књизи „Сретан живот“ написао да је његов задатак био „постепена разградња Дејтонског споразума. За обављање мог мандата на располагање ми је стављен Уред високог представника (ОХР) са око 800 запослених и буџет од око 36 милиона еура. А да би ово моје уплитање у сваку пору живота било потпуније, дате су ми и огромне власти (бонске власти), на основу којих сам могао наметати законе, смјењивати функционере и политичаре који блокирају или спречавају имплементацију Дејтонског споразума.”

Ешдаун се хвали кршењем међународног права и Европске конвенције о људским правима, а тиме је нанео несагледиву штету Босни И Херцеговини и бројним појединцима.

У исти кош са наметнутим одлукама Високог представника, спадају и неке одлуке Уставног суда БиХ, а посебно двије донесене прегласавањем 5:4 – Одлука о конститутивности и одлука о уставности Закона о Суду БиХ. У оних 5 већинских гласова су 2 гласа судија Бошњака и 3 гласа судија странаца. Обе одлуке су једнако небулозне и неправне, али по својим последицама веома опасне по устројство БиХ успостављено међународним уговором. У првом случају су преамбулу Устава БиХ прогласили правном нормом, што је незабиљежен случај у правној теорији и пракси. У другом случају су умјесто уставне одредбе о правосудној надлежности БиХ, које нема у Уставу, уставност тражили у „очекивањима“ од дјеловања суда и пратећег тужилаштва. Настали као квази институције, Суд и Тужилаштво су кроз праксу само потврдили политички карактер, уз одсуство елементарне правде и процедура важећих у праву и пракси демократских земаља. Могући су поступци за одштету, поготово када се ради о дјеловању страних тужилаца и судија, који нису имали законит мандат. Доносиоци таквих одлука по међународном праву на то нису имали право, али зато имају одговорност без обзира да ли су домаћи или странци.

Право да тумаче међународни уговор и дијеле лекције Републици Српској, узимају себи и „државни чиновници“. Тако је замјеник министра финансија и трезора БиХ, Фуад Касумовић тврдио да је буџет БиХ уставна категорија и да су сва поступања у вези са том материјом регулисана сетом закона који су донесени у парламенту БиХ. “Законом о јединственом рачуну и расподјели средстава са јединственог рачуна Управе за индиректно опорезивање децидно је прописано да се од свих прикупљених средстава прво подмирује држава, а шта остане – између себе дијеле ентитети. Значи, државни буџет у том смислу ничим није ограничен, ако знамо да се на годишњем нивоу на тај рачун прикупи више од пет милијарди КМ”, тврди Касумовић. Такве категорије „Касумовићевог буџета“ нема у Уставу. Напротив. Чланом 8. Устава јасно је одређен начин финансирања – „покривање издатака потребних за обављање послова из надлежности институција БиХ и међународних обавеза БиХ“. Такав уставом предвиђени буџет, обезбјеђује се финансирањем од стране ентитета: „Федерација обезбјеђује двије трећине, а Република Српска једну трећину прихода потребних за буџет, осим уколико се приходи прикупљају на начин који је утврдила Парламентарна скупштина.“ Уставна одредба је јасна - 2/3 и 1/3, а друга као могућност, изузетак је од тог уставног правила. Устав дакле не предвиђа потребу доношења закона, а поготово не даје уставни основ за такав закон.

Парламентарна скупштина може сваке године одређивати изузетак у прикупљању средства за рад заједничких институција. Да је Уставом предвиђено доношење закона, онда би то било наведено у члану 3.1.(е) Устава. За разлику од уставних овлашћења за доношење прописа - усељавање, азил, избјеглице, односно регулисање саобраћаја између ентитета, те изборни закон (члан 5.1.а.), члан 3. Устава не предвиђа доношење прописа у случају „финансирања установа и међународних обавеза БиХ“. Такође, чланом 4.4.а. Устава БиХ регулисано је да ће Парламентарна скупштина бити надлежна за „доношење закона потребних за спровођење одлука Предсједништва или извршења надлежности Парламентарне скупштине према овом Уставу“. Значи закони се могу доносити само у случајевима предвиђеним Уставом. Да финансирање БиХ није законска материја, произилази из формулације тачака б. и ц. истог члана.

Тако члан 4.4.б. то дефинише као „одлучивање“ - Одлучивање о изворима и износу прихода за рад институција Босне и Херцеговине и међународне обавезе Босне и Херцеговине“, а потом и формулација члана 4.4.ц. - „Одобравање буџета институција Босне и Херцеговине“. Дакле, нема надлежности да се у овом случају доноси закон као акт. Докле то иде, види се из напада на функционере из Републике Српске који траже поштовање изворног Дејтонског Устава БиХ и чисте рачуне. Притом такви тврде да су то напади на „државу БиХ од које Додик и остали примају плату“.

### **НЕПРИМЈЕЊИВАЊЕ КАО ОДСТУПАЊЕ ОД АНЕКСА 4.**

Анекс 4. као најважнији дио Дејтонског споразума ни након деценију и по, није добио шансу за остваривање темељних принципа децентрализоване и демократске државе. Његова противправна ревизија донијела је додатну нестабилност и незадовољство код сва три конститутивна народа. Ни сва гомила од преко 60 одузетих надлежности ентитетима (читај Републици Српској), није утажила апетите за централизацијом и унитаризацијом. Гомилање нерадних и непотребних институција на „државном нивоу“ и приоритет за њихово финансирање, довели су до енормног раста јавне потрошње. Од Уставом предвиђених 7 заједничких институција, рачунајући ту и помоћне - Савјет министара и Стални комитет за војна питања, дошло се до преко 70, у којима је запослено преко 22.000 људи. Када се има у виду да у државама Европске уније, поред министарстава, постоји највише двадесетак агенција, онда су јасне намјере бошњачког политичког круга – измишљање и наметање „државних“ институција, које ће имати приоритет у финансирању, гушити и сиромашити ентитете.

Нескривена мајоризација кад год је то могуће, показује сталну намјеру прављења државе по мјери једног народа. То се покушава маскирати причом о „евроатланским интеграцијама, о нормалној држави, о држави за човјека“. Тај својеврсни аутизам, води ка још већем неидентификовању Хрвата и Срба са БиХ као својом државом.

Како је то и сам Ричард Холбрук једном констатовао: "Босна је савезна држава. Мора се организовати као савезна држава. Не може постојати унитарна влада, јер би земља поново завршила у сукобу. И то је разлог због

којег је Дејтонски мировни споразум вјероватно најуспјешнији мировни споразум на свијету у новије вријеме, јер је признао стварност."

Међународна заједница је својом дугогодишњом кривом политиком стварања БиХ супротно међународном уговору и међународном праву, направила својеврсног „државног монструма“ којим су незадовољна сва три конститутивна народа, свако из својих познатих разлога. Тиме је затворен обруч започет кризом ради разарања Југославије.

### **КАКО СЕ МОЖЕ МИЈЕЊАТИ УСТАВ БИХ ?**

Дејтон-Париски споразуми су Босну и Херцеговину, одредили као споразумну државу два ентитета, дајући једино ентитетима право да буду стране у будућим промјенама онога што је закључено крајем 1995. године. Ово произилази из Устава БиХ, који на 5 мјеста то потврђује:

„**Члан 3.4. Координација.** Предсједништво може одлучити да помогне у међуентитетској координацији у вези са питањима која нису у оквиру надлежности Босне и Херцеговине како је предвиђено у овом Уставу, осим ако се један од **Ентитета** не успротиви томе у било којем конкретном случају.“

„**Члан 3.5. а. Додатне надлежности.** Босна и Херцеговина преузима одговорност за друга питања о којима се сложе **Ентитети.**“

„**Члан 3.5.б.** У року од шест мјесеци од ступања на снагу овог Устава, **Ентитети** ће започети преговоре у циљу укључивања осталих питања у обавезе институција Босне и Херцеговине, укључујући кориштење енергетских ресурса и заједничких привредних пројеката.“

(НАПОМЕНА: Необавезујуће у погледу крајњег рока и исхода.)

„**Члан 4.4. е. Овлаштења Парламентарне скупштине.** Одлучивање о другим питањима потребним за извршење њених дужности или дужности које су јој додијељене међусобним договором **Ентитета.**“

„Члан 5.3.и. Обављање других дужности које могу бити потребне за извршење његових обавеза, или које му додијели Парламентарна скупштина, или о којима се договоре Ентитети.“

## **ЕНТИТЕТИ КАО СУБЈЕКТИ СПОРАЗУМИЈЕВАЊА О ПРОМЈЕНИ УСТАВА**

Када је у питању примјена члана 3.5. Устава БиХ под називом: „Додатне надлежности“, поставља се питање ко су стране које се могу споразумјети о додатним надлежностима, које нису изричито Уставом БиХ одређене као надлежности које припадају институцијама Босне и Херцеговине. То су сада искључиво ентитети, јер Република Босна и Херцеговина као потписница (давалац изјаве о прихватању) Анекса 4, више не постоји.

Steiner-Ademović - Коментар на УСТАВ БиХ, може се узети као стручно тумачење:

„О питању који правни субјекти могу да буду стране у поступку преговарања и потписивања споразума о преносу надлежности на основу члана 3.5.а. Устава БиХ, вођене су многобројне дискусије. Иако се према језичком значењу одредаба члана 3.5.а. Устава БиХ, указује само на ентитете, неки су износили аргументе да главни корисник таквог споразума, наиме, Босна и Херцеговина, треба такође да буде странка у поступку склапања таквог споразума. Текст члана 3.5.а. Устава је јасан. Ова одредба стипулише да ће БиХ преузети оне надлежности о „којима се о томе постигне сагласност ентитета“. Када се ово тумачи и доведе у контекст са одредбом члана 4.4.е. Устава БиХ, који одређује да ће Парламентарна скупштина БиХ имати додатну одговорност за надлежности које су јој додијелене „заједничким споразумом ентитета“, може се тврдити да текст Устава указује на то да су само ентитети надлежни да склапају такве споразуме. Досадашња пракса страна (Држава и ентитета) у поступку склапања споразума о преносу надлежности даје нам додатне елементе за интерпретацију члана 3.5.а. Устава БиХ. У вези с наведеним проблемом је посебно интересантан Споразум о преносу надлежности у области одбране. Текст самог споразума је јасно указао на то да су се сами ентитети усагласили да пренесу



надлежност. Чињеница да је предсједавајући Савјета министара потписао овај споразум (осим представника оба ентитета), експлицитно индицира да је он потписао споразум у својству свјedoка. Споразум који је водио оснивању Високог судског и тужилачког савјета БиХ, иако је постигнут на основу члана 3.5.б. Устава БиХ, може бити посебно интересантан. Споразум предвиђа већи број обавеза за БиХ. Споразум су потписали 11.3.2004. предсједници влада оба ентитета и 18.3.2004. министар правде БиХ. Ипак, у свом првом члану Споразум индицира да су се сами ентитети договорили да пренесу релевантне надлежности на Државу. Штавише и сам Уставни суд БиХ у предмету број У 11/08, признаје да су Споразум постигли ентитети (за разлику од констелације ентитета – Држава). Када је ријеч о аргументима који се ослањају на анексе 6, 7 и 8 Дејтонског споразума, можемо примијетити да су их потписали представници „Републике Босне и Херцеговине“, за разлику од данашње БиХ који се спомиње у Уставу БиХ (то је нови централни ниво власти успостављен Уставом БиХ). Изгледа да је овај потпис Републике БиХ више везан за посебне околности који су превађавали на терену у вријеме преговора који су водили потписивању Општег оквирног споразума за мир у БиХ, него за јасну намјеру да се осигура да Босна и Херцеговина нужно буде страна у поступцима будућих потписивања споразума чија би правна основа био члан 3.5.а. Устава БиХ.“<sup>5</sup>

У вези са преносом надлежности, поставља се питање шта се може пренијети ? Да ли се преноси само право коришћења надлежности или пак цијела надлежност ? По којој процедури и чијим одлукама ? Да ли се у сваком конкретном случају споразума о преносу надлежности, мора мијењати и Устав БиХ ?

С обзиром да је међународни уговор несумњиво одредио да су само ентитети субјекти споразумијевања, онда је њихово право да својим актима регулишу процедуре и одреде надлежне органе који ће са ентитетске стране учествовати у поступку споразумијевања. То је несумњиво уставна материја, имајући у виду да је чланом 3. Устава Републике Српске одређено да све надлежности које нису Уставом БиХ изричито дате институцијама БиХ, припадају Републици Српској (тако је и према члану 3.3.а. Устава БиХ). Зато се пренос надлежности са Републике Српске на ниво БиХ, треба третирати као задирање у Устав Републике Српске. У сваком случају, без обзира да ли ће резултат споразума ентитета бити промјена Устава БиХ или ће пренос

---

<sup>5</sup> Стр. 546. – 548.

бити привременог карактера, одлуку о томе доноси Народна скупштина Републике Српске двотрећинском већином. У том контексту треба имати у виду и Коментар Устава БиХ Стеинер-Адемовић, који каже: „Под претпоставком да су ентитети овлаштени да склапају споразуме на основу члана 3.5.а. Устава БиХ, могу ли они једнострано одредити услове под којим би дали такву сагласност ? Неки су упозоравали на то да је преношење надлежности са ентитета на Босну и Херцеговину отежано увођењем сложених процедура на ентитетском нивоу. Ипак, са наше тачке гледишта, одредбе устава ентитета које захтијевају да егzekутивна власт ентитета мора да добије сагласност ентитетског законодавца прије него што пристане на споразум о преносу надлежности, не представљају проблем.“

### **ПОШТОВАЊЕ УСТАВА БиХ – УСЛОВ ФУНКЦИОНИСАЊА И ОПСТАНКА БиХ**

На крају, како се дошло до текста Устава БиХ ? У Преамбули стоји да је то „поштовање људског достојанства, слободе и једнакости, посвећеност миру, правди, толеранцији и помирењу, увјерење да демократске државне институције и поштени поступци најбоље доводе до мирних односа у плуралистичком друштву, са жељом да унаприједи опште благостање, Бошњаци, Срби и Хрвати као конститутивни народи одлучују да Устав БиХ гласи.“ Врло слично пише у Преамбули Устава САД: „Ми, народи Сједињених Држава, да би створили савршенији савез, устоличили правду, осигурали унутрашњи мир, постарали се за заједничку одбрану, завели опште благостање и обезбиједили благодети слободе себи и своме потомству, прописујемо и доносимо Устав за Сједињене Државе Америке.“ Нису то мијењали 225 година, као што нису ни мијењали начин избора председника САД. Иако се ради о најважнијем положају не само у САД, него и у цијелом свијету због значаја те државе, нема непосредног изјашњавања бирачког тијела. Бирачи у свакој америчкој држави чланици САД, бирају такозване електоре у корист кандидата за председника. Притом инај кандидат који добије просту већину гласова у једној држави, добија све електорске гласове који припадају тој држави. На основу броја тако прикупљених електорских гласова, одређује се председник САД. То значи да он не мора добити већину гласова бирача у цијелим САД да би постао председник. Нико и не покушава да промијени ову очигледну аномалију, па нека то имају на уму они који траже промјене Анекса 4. као међународног уговора, а поготово ентитетског

гласања којим се трајно штите права конститутивних елемената Босне и Херцеговине, а то су национални ентитети.

Прије три године, објављено је:

### **“Њемачки Устав слави свој 60. рођендан!**

У мају 1949.године Парламентарно вијеће је након припремних радњи, обављених од стране уставотворне скупштине, и уз сагласност савезничких сила, израдило нацрт устава. Када је 23.маја 1949. године потписан и проглашен у Бону, требало је да буде само привременог карактера, будући да је у том времену важио само у западним дјеловима Њемачке, али не и на територији Источне Њемачке - ДДР-а. Из тог разлога није добио назив устав, него само Основни закон. Првобитно је било планирано да остане на снази само до наданог уједињења, те да након тога буде замијењен новим уставом. Међутим, овај устав се у својој историји тако доказао да ни 1990. године није било повода да се замијени другим уставом. Његових 146 чланова чини правну и политичку основу парламентарне демократије и дају важне смјернице за суживот у Њемачкој. У преамбули се појашњава да њемачки народ, као равноправан члан у уједињеној Европи, жели служити свјетском миру.”

Устав БиХ као Анекс 4 има и извјесну паралелу са Основним законом Савезне Републике Њемачке. Промјена Основног закона у значајнијем дијелу биће потребна само ако се буде мијењала архитектура односа у Европској Унији. Уз тај Основни закон, Њемачка је постала чланица НАТО пакта, била је оснивач Европске Уније, ујединила се у јединствену државу након рушења Берлинског зида, а све то није захтијевало веће промјене његових одредби.

### **ХРВАТСКО ПИТАЊЕ**

Хрвати у БиХ су дошли до зида, јер су диктаторским интервенцијама међународне заједнице, онемогућени да остваре и заштите минимум интереса конститутивног народа. Њихова немоћ и огорчење је резултат двије деценије лутања и промашаја. Прво су били пион у Туђмановим рукама, када су натјерани да гласају за независност Босне и Херцеговине као акта сецесије од међународно признате државе Југославије. Тадашњој Хрватској, а и

Словенији, требала је трећа република бивше СФРЈ, која би кренула у независност, да би се очигледна сецесија, могла прогласити распадом, чиме би стекли легитимитет и легалитет. БиХ је свој нелегални и нелегитимни пут, започела декларацијом СДА из фебруара 1991., која је преточена у Меморандум о суверености од 15. октобра 1991. године, донесен од стране дијела посланика Скупштине СР БиХ, без српских посланика. Алија Изетбеговић је уцијенио Туђмана прије референдума за независност БиХ, тражећи да изврши притисак на ХДЗ БиХ да одустане од своје формулације референдумског питања. ХДЗ БиХ је на сједници у Ливну 9. фебруара 1992. године заузео став да је „преформулирано референдумско питање увјет за излазак чланова и симпатизера ХДЗ на гласалишта“, предлажући да (Ливањско питање) гласи: „Јесте ли за Босну и Херцеговину, независну међународно признату државу с унутарњим устројем три националне конститутивне јединице ?“. Баш тако је формулисао и Кутиљеров план. Тиме би био озбјегнут крвави и непотребни грађански рат, како је то констатовао и Кутиљеро након 15 година. Београдски „Блиц“ је 18. јула 2005. објавио:

**„Изетбеговић**

**одбио**

**мир**

Да су Срби, Бошњаци и Хрвати 1992. године прихватили план који им је био понуђен, био би избегнут рат у Босни и Херцеговини, а помирење би текло далеко лакше, тврди у разговору за „Блиц“ Жозе Кутиљеро, некадашњи изасланик генералног секретара за БиХ.

Како би БиХ изгледала данас да су Срби, Хрвати и Бошњаци потписали план који сте ви предлагали пре 13 година?

- После пет недеља разговора, 18. марта 1992. године све три стране усвојиле су пакет принципа о будућем уставном уређењу БиХ. Превазиђено је и српско одбијање да БиХ буде независна држава, Хрватска је схватила да неће бити могуће припајање западне Херцеговине, а Бошњаци су одустали од првобитно тражене унитарне државе. Посао је са прекидима трајао до јуна када су ми Бошњаци рекли да одбијају предложено. Детаљан план могао је да се изради само уз добру воље све три стране, које, нажалост, није било. Изетбеговићеви Бошњаци рачунали су на САД будући да је требало да оне изврше притисак како би њихово виђење уређења Босне било прихваћено без обзира на наше раније преговоре. Сумњајући на Бошњаке, Карацићеви Срби су брутално отимали земљу док су разговори још трајали. Хрвати су били на истој страни са Србима за преговарачким столом против Муслимана, али су се на ратишту борили уз Бошњаке, а против Срба. Да су се све три стране

недвосмислено држале својих почетних позиција, иако би било могућих појединачних аката насиља и крађа имовине, рат би био избегнут. Помирење би било далеко лакше, а регион би био ближи Европској унији.

Зашто је Изетбеговић после посете САД одбио план иако га је већ потписао?

- Изетбеговић је прихватио план само да би удовољио Европи, а онда је од њега одустао да би задовољио Американце који су га охрабривали да то уради. Он је веровао да Вашингтон подржава његову идеју о унитарној Босни  
- Дејтон је показао да греша. ЕУ је била против тога.

Да ли је међународна заједница могла да спречи злочин у Сребреници и остале злочине у БиХ?

- Да је план усвојен, не би било рата, ни Сребренице. Када се рат догодио, међународна заједница је могла да спречи масакр да су УН одобриле додатне трупе које је тражио генерални секретар због истовременог српског надирања и бошњачке експанзије. Уместо тога, дозволили су долазак малог дела трупа које су биле лоше наоружане и са погрешним мандатом. Међународна заједница је лоше поступала у Руанди 1994. године, у Сребреници 1995. године, али и у Дарфуру где се етничко чишћење догађа свакога дана.

Када упоредите Дејтонски споразум и ваш план, где видите сличности и разлике?

- Сличности постоје. Главна је то што је препознато да без сагласности три конститутивна народа нема ни јединствене државе, ни федерације или конфедерације. Постојање бошњачко-хрватске федерације, међутим, јесте разлика која је само искомпликовала ствари уместо да их поједностави. Ојачала је антисрпски фронт и помогла Хрватима.

Кутиљеровим планом биле су предвиђене уставне претпоставке нове организације БиХ. Сваки од три конститутивна народа - Бошњаци, Срби, Хрвати - имали би своју федералну или аутономну јединицу. При томе, као принцип било је утврђено да се приликом те поделе користе пописи становништва. По том концепту, Бошњацима би припало 44 одсто територије, на којој су чинили већину. Хрвати су чинили већину тек на 16,6 одсто, а око 40 одсто припало би Србима.“

Нова подвала Хрватима је био Вашингтонски споразум из марта 1994. којим је створена Муслиманско-Хрватска Федерација. Спорних дијелова у Вашингтонском споразуму је било неколико - као договор о конфедерацији Републике Хрватске с Федерацијом Босне и Херцеговине, која никада није заживио. Тадашњи хрватски министар спољних послова Мате Гранић наводи како је прихватио тај приједлог иако био свјестан да, ако се и постигне, никада неће заживјети. Гранић пише: „Проговорили смо о конфедерацији Хрватске и Федерације БиХ иако смо били свјесни да то није реално. Тај конфедерални споразум био је психолошки важан да би Хрвати у БиХ прихватили Федерацију БиХ. На конфедерацији се након потписаних Вашингтонских споразума уопће није радило, а споразум је престао вриједити доношењем Дејтонског споразума.“<sup>6</sup>

Гранић је овим потврдио да је била ријеч о обмани представника Хрватске Републике Херцег-Босне.

Онда је дошао Дејтон и поновни пристанак под Туђмановим притиском, коме је била важнија обећана мирна реинтеграције Источне Славоније. Онда долазе поратне године, када је опет Загреб зарад свог евроатлантског пута, тјерао Хрвате у БиХ, на изградњу бе-ха државе, без дефинисаних права и механизма за било какву институционалну заштиту националних интереса. Шампион заштите бошњачких интереса у региону и свијету био је Стипе Месић, као предсједник Хрватске током десет година, супротно Уставу Хрватске који обавезује хрватску државу да штити интересе свих Хрвата, па и оних у БиХ. Са таквом политиком босанскохерцеговачки Хрвати нису ни могли ништа учинити, већ су доживјели безочно прегласавање и бошњачко бирање Хрвата у органе власти БиХ и ФБиХ – од Жељка Комшића до карикатуралних хрватских министара у нелегалној федералној Влади. Двоструки избор Жељка Комшића за хрватског члана Предсједништва БиХ који је биран бошњачким гласовима, показује праву бошњачку политику. То је најбољи примјер „паклене направе“ подметнуте против Дејтонског споразума.

Рјешење за опстанак БиХ је рјешавање положаја хрватског народа. То је претходно питање у односу на Дејтонски споразум, које није ријешило Вашингтонски споразум. Хрватски народ без институционалне заштите својих колективних права у оквиру Федерације БиХ као ентитета бошњачког

---

<sup>6</sup> Мате Гранић: Вањски послови, Загреб 2005. стр. 95.-96.

и хрватског народа, није фактор ни партнер за уставне промјене на нивоу БиХ. Колико се ишло против хрватских права и интереса, показује и ревидирање Вашингтонског споразума на штету Хрвата, јер су бројне надлежности укинуге кантонима и пренесене на Владу ФБиХ. Новоуспостављена федерална министарства просвјете и културе, те енергетике, формирана су супротно споразуму, будући да су ове надлежности, према документу, морале бити на кантоналном нивоу. Чак је и Уставни суд ФБиХ прогласио неуставним наведена федерална министарства, али та одлука се не примјењује .

### **БОСНА И ХЕРЦЕГОВИНА КАО ЗАДАТА ДРЖАВА**

Свеколике расправе које се воде од стварања Дејтонске Босне и Херцеговине, изнова показују њен карактер задате државе. Три конститутивна народа са углавном различитим тежњама, заробљени су пројектом очувања „Југославије у малом“ како се тепало Босни и Херцеговини. Није тајна да Срби и Хрвати највише осјећају задатост БиХ као јединог мултиетничког друштва у Европи након распада вишенационалних сложених држава попут Југославије, СССР-а, Чехословачке. Ако су распад Југославије обиљежили трагични грађански ратови и тиме показали да у одсуству кохезивне једнопартијске идеологије, није могуће очувати мир, распад Чехословачке је показао сву слојевитост подјела у вишенационалној држави. Која такође доводи до (мирног) распада, али и добросусједских односа, бољих но икад прије.

Стално је бошњачко својатање БиХ, па ко не жели «њихову БиХ», може да иде куд хоће, другим ријечима – иселите се. Заборављају да је БиХ створена међународним уговором и да може постојати само на тај начин. Нема основа тврдња да је БиХ хиљадугодишња држава, као ни њена „створеност“ референдумом о самосталности 1. марта 1992. године. Зна се да су на референдум изашли само припадници два народа – Муслимани и Хрвати и већином таквих гласова определијелили независност БиХ и отцјепљење од Југославије. Послије свега, сада ни Хрвати не би гласали за садашњу БиХ. Поготово не би потврдили Вашингтонски споразум којим је установљена Муслиманско-Хрватска федерација, која је са Републиком Српском у Дејтону послужила за састављање БиХ. Сви знају да је та Федерација основни уставни проблем у БиХ. За Федерацију БиХ, и Венецијанска комисија и политички аналитичари и страни политичари кажу

да је то неодржива уставна конструкција. Неће се покушајима унитаризације БиХ, ријешти проблем Федерације.

Тек након уставних промјена у Федерацији, могуће је приступити промјени Устава БиХ којим ће се констатовати постојање три територијалне јединице које творе БиХ као конфедерацију БиХ. Тиме би БиХ опстала цијела, али из три дијела. То је повратак на вријеме прије избијања сукоба и Кутиљеров план. Кутиљеровим планом биле су предвиђене уставне претпоставке нове организације БиХ. Сваки од три конститутивна народа - Бошњаци, Срби, Хрвати - имали би своју федералну или аутономну јединицу. Говорећи о сличности свог плана и Дејтонског споразума, Кутиљеро је изјавио: „Сличности постоје. Главна је то што је препознато да без сагласности три конститутивна народа нема ни јединствене државе, ни федерације или конфедерације.“

## **БУДУЋНОСТ БОСНЕ И ХЕРЦЕГОВИНЕ**

Тешко је очекивати да БиХ напредује у погледу демократског, политичког и економског развоја са Канцеларијом Високог представника и структурама који су под њеним директним или индиректним утицајем. Противправно дјеловање ОХР-а потпомогнуто дијелом међународне заједнице у БиХ, довело је до стагнације и назадовања у сваком погледу. Притом ОХР оптужује Републику Српску за кршење Дејтонског споразума што је замјена теза и извртање истине. Узурпирањем права да влада без избора и одговорности, ОХР је Босну и Херцеговину учинио нестабилном и неспособном да изгради неопходни степен помирења и повјерења за кретање напријед. Преиспитивање и повратак Дејтонском споразуму може довести до успостављања владавине права и унутрашњег дијалога као јединог основа опстанка БиХ.

Будућност БиХ као заједничке државе три конститутивна народа, оцртава се у два могућа правца. Први који подразумијева уставну реконструкцију Федерације и формирање хрватске територијалне јединице, чиме би се створили услови за БиХ као конфедерацију, са надлежностима које су утврђене Дејтонским споразумом за заједничке органе. Други пут је њен распад, опет на три етничке територијалне јединице, чак и у условима да претходно не буде ријешено хрватско питање.



Оптимално би било да БиХ буде цијела из три дијела. То би требао бити и интерес и САД које су иницијатори, креатори и учесници у провођењу Вашингтонског и Дејтонског споразума. Тиме би међународни уговор могао о(п)стати као један од највећих успјеха америчке спољне политике. Ако не превлада трoетничка територијална структура као реално рјешење, остаје агонија распадања, све док једног дана не буде констатовано да БиХ више и не постоји.