

**ДЕЈТОНСКА СТРУКТУРА БОСНЕ И ХЕРЦЕГОВИНЕ
И ПРАВНИ ПОЛОЖАЈ РЕПУБЛИКЕ СРПСКЕ**

ПРВИ ДИО

АНЕКС 4 ДЕЈТОНСКОГ СПОРАЗУМА Начин настанка и опстанка Босне и Херцеговине

Увод

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 анексамировног 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 ДЕЈТОНА, А НЕ ДУХ ДЕЈТОНА
- 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 provedбени 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“¹

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

¹Derek Chollet: Tajnapovijest Dejtona, Zagreb 2007., str. 90.

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, проведбени дио, потписан је 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.

АМЕРИЧКИ МОДЕЛ ЗА УСТАВ БиХ

Устав БиХ који је Анекс 4 међународног уговора предмет је бројних анализа. Устав САД је садржајно и методолошки послужио као основ израде Устава БиХ. 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 својеврсном преписивању америчког Устава, (чак и у материји која није баш уставна), свједочи и члан 9.2 Устава БиХ. По том члану „накнада за лица која имају звање у установама БиХ не може се умањити током њиховог службовања“. То је заправо амандман 27. Устава САД по коме „ниједан закон којим се мијењају надокнаде за рад сенатора и других 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 свједоци 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 Мејдор 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.

ПОШТОВАЊЕ ДЕЈТОНСКЕ СТРУКТУРЕ БОСНЕ И ХЕРЦЕГОВИНЕ И ПРАВА ЕНТИТЕТА

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 Председништва „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 помиње. 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 председник 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, једностранни акти Босне и Херцеговине или међународни споразуми ?**

О наведеном мишљењу биће ријечи у другом дијелу ове елаборације.

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 Дејтонског 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);
- ОЦЕНУ КАРАКТЕРА РАТА – „трагични сукоб у региону“;
- НАМЈЕРУ - постизање трајног мира и стабилности;
- ПОТВРЂИВАЊЕ четири 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 потезе 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, прихватам 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 документи учинили коначним, те тиме изразили своју сагласност да се сматрају обавезујућим према овим документима, као и њихову одређеност 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 самоопредјељење 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“². 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 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 25. новембар као дан измишљене државности, 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

²Ричард Холбрук: Завршити рат, Сарајево, 1998. стр. 134.

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 скупштина 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.³

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.

³Вијеће 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.

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 скупине. Само је дјеловање такве филигранске конструкције угасило пожар пакла који је представљала БиХ. Она је базирана 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.“

Грозота промашаја који спомиње судије Бонело, показује се већ неколико година, јер блокира бројне правне, политичке, али и економске процесе. Стављањем обавезе провођења ове пресуде, Европска унија није Босни и Херцеговини одредила услов за статус кандидата, већ скоро несавладиву препреку. Покушаји да се промијени Устав БиХ у складу са пресудом из Старзбура, само продубљују подјеле и индукују додатно међусобно неповјење.

УСТАВНЕ НАДЛЕЖНОСТИ БиХ

Чланом 3. Устава БиХ, 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.

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 предсједник САД. Зато нема ни премијера САД, иако постоје поједина министарства, али не као влада, већ више као продужена рука предсједника 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.⁴ 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 егзекутиве 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 од стране ОХР-а и Уставног суда БиХ. Нико осим страна потписница нема такво овлашћење ни право.

⁴Steiner – Адемовић: Устав Босне и Херцеговине, Сарајево 2010., стр. 599.

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 мораће постојање више министара, а поготово није мораће 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 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, уз одредбе о Изборном закону по члану 5.1.(а) и могућност за доношење закона о уставном суду по члану 6.1.(д) 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 дистриктом 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, што у збиру чини 100%. 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 спречи 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 забрањујући свим другим, па и легалном законодавном органу – Парламентарној скупштини БиХ, да донесе закон о Уставном суду. То је директно кршење Устава БиХ који је чланом 6.1.(д) предвидио могућност доношења закона којим се одређује начин избора судија. 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 овлашћења (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 овлашћења 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 овлашћења 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.): „Овлашћења високог представника почињу и завршавају са дејтонским документом, а све измјене Устава који је уграђен у овај документ су ствар грађана БиХ и њихових 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 овлаштења“ 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 послеријатна 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 овлаштења“, 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 нанио несагледиву штету Босни и Херцеговини и бројним појединцима, али и самој Европској унији.

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“. Дакле, садржина „државног“ буџета је ограничена само на двије наведене ствари. Он не може имати никакв развојни, инвестициони ни социјални карактер. Каква је то онда логика која даје примат за финансирање Босне и Херцеговине, а све остало припада искључиво ентитетима. 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 који је прекршен устав БиХ.

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 толико времена, 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, а притом гушити и сиромашити ентитете који сnose све обавезе и одговорност за економско-социјално стање.

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.

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.

Поводом важног јубилеја, медији су објавили:

“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 дијеловима 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 и њихове одлуке могле стећи неки 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.

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

КУТИЉЕРО: 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 вољу 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.

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

КУТИЉЕРО: 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. Европска унија је била против тога.

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

КУТИЉЕРО: 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.

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

КУТИЉЕРО: 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.“

Тако је Кутиљеро потврдио оно што се и прије знало: Бошњачко вођство је хтјело унитарну државу у којој би имали превласт над друга два народа.

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 нпр. 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 је 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.“⁵

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

Онда је дошао Дејтон и поновни пристанак хрватског вођства у БиХ, а под Туђмановим притиском, коме је била најважнија обећана мирна реинтеграције Источне Славоније. 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 права и интереса. Шампион заштите бошњачких интереса у региону и свијету био је Стипе Месић, као предсједник Хрватске током десет година. Такво дјеловање Месића било је 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 у мандату након избора 2010. године. Двоструки избор Жељка Комшића за хрватског члана Предсједништва БиХ који је биран бошњачким гласовима, показује праву

⁵Мате Гранић: Вањски послови, Загреб 2005. стр. 95.-96.

бошњачку политику. То је најбољи примјер „паклене направе“ подметнуте против Дејтонског споразума.

Рјешење за опстанак БиХ, поред стриктне примјене Дејтонског споразума, је и рјешавање положаја хрватског народа у БиХ. То је претходно питање у односу на Дејтонски споразум, а које није ријешило Вашингтонски споразум. Хрватски народ без институционално-правне заштите својих колективних права у оквиру Федерације БиХ као ентитета бошњачког 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 укинута 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 једине мултиетничке државе у Европи након распада вишенационалних сложених држава попут Југославије, СССР-а, Чехословачке. Притом, у правном смислу, мултиетничким државама не сматрају се државе које поред конститутивног народа, имају и националне мањине. 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 Чеха и Словака, бољих но икад прије.

Стално је бошњачко својатање „цијеле и цјеловите, 100 % 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, ријешити

проблем Федерације, већ ће само додатно закомпликовати стање и спречавати сваки напредак.

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 – ОХР, 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.

Оптimalно 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 троетничка територијална структура као реално рјешење, остаје агонија распадања, све док једног дана не буде констатовано да БиХ више и не постоји.

ДРУГИ ДИО

ПРАВНИ ПОЛОЖАЈ РЕПУБЛИКЕ СРПСКЕ У ДЕЈТОНСКОМ СПОРАЗУМУ

Увод

Република Српска као државна творевина настала је у процесу распада СФР Југославије који су узрочиле сецесије њених република – Словеније, Хрватске и Босне и Херцеговине. Процес сецесије и распада, одвијао се супротно Уставу СФРЈ и међународном праву. Претходни поступци и акти муслиманске и хрватске стране који су доношени мимо Устава СР Босне и Херцеговине и без учешћа посланика српске националности у Скупштини БиХ, неминовно су довели до конституисања Српске Републике Босне и Херцеговине као начина заштите легитимних интереса и права српског народа у БиХ. Од почетка 1992. године са називом Република Српска, та државна творевина као израз воље српског народа у БиХ, показала је исправност одлуке о њеном оснивању. Конституисање Републике Српске кроз рад органа – Народне скупштине, Владе, Уставног суда, правосуђа, те локалних власти, била је одраз њене легалности. Тиме су права српског народа као једног од три конститутивна народа, али и припадника других народа који су живјели на подручјима контролисаних од стране Војске Републике Српске, била уоквирена правним поретком остваривим у условима грађанског рата.

Република Српска је свој државно-правни субјективитет потврдила и међународним уговором – Општим оквирним споразумом за мир у Босни и Херцеговини са 12 анекса, који је прво парафиран 21.11.1995. године у Дејтону, Сједињене Америчке Државе, а потом и потписан 14.12.1995. године у Паризу, Република Француска. Овај међународни уговор познат као Дејтонски споразум, истовремено је значио и престанак такозване „Републике Босне и Херцеговине“. По Дејтонском споразуму, званичан назив једне од шест предратних југословенских република, сада гласи „Босна и Херцеговина“, што говори о фактичком, али у доброј мјери и формалном, дисконтинуитету са „Републиком Босном и Херцеговином“. Прецизније, остао је само континуитет у погледу територије и чланства у Уједињеним нацијама. Све остало је промијењено Дејтонским споразумом којим је „Босна и Херцеговина“ успостављена као државна заједница/заједница држава, састављена од два национална ентитета – Федерације БиХ као ентитета Бошњака и Хрвата и Републике Српске као ентитета Срба. Ово не може промијенити ни Одлука Уставног суда БиХ (У-5/98, позната као конститутивност народа), јер не производи правно ни фактичко дејство у конституцији „Босне и Херцеговине“ утврђеној међународним уговором. То треба третирати као покушај неправне ревизије Устава БиХ, зато што Уставни суд БиХ није овлашћен да мијења међународни уговор. Чак ни постојање правно упитне пресуде у предмету „Сејдић-Финци“, ако не постоји унутрашњи договор о провођењу, постаје начин стварања додатних међунационалних спорења.

Република Српска као субјект Дејтонског споразума

Правни положај и статус Републике Српске као саставнице Босне и Херцеговине и субјекта споразумијевања у промјенама Дејтонског споразума, потврђен је и мишљењем 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 Република БиХ 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 Републике БиХ, оба ентитета, СР Југославије и Републике Хрватске.
5. 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“.
6. 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 спровођењу мировног споразума“(члан 9. Општег оквирног споразума).
7. 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.**
8. Комисија примјећује да се и сам Уставни суд БиХ обраћао Венецијанској комисији за тумачење Устава (Анекс 4).

9. 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 СВХ 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.

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 додијељене „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 свједока. 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 превладавали 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.⁶

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 споразумивања, онда је њихово право да својим актима регулишу процедуре и одреде надлежне органе који ће са ентитетске стране учествовати у поступку споразумивања. 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 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.“

⁶Стр. 546. – 548.

Избор органа „Босне и Херцеговине“ као суверено право ентитета.

„Босна и Херцеговина“ се не третира као изборна јединица за органе утврђене Уставом БиХ, већ је тај избор изворно право које припада ентитетима. Тако се у ентитетима као изборним јединицама, бирају чланови Предсједништва и то као представници три конститутивна народа. Важеће уставно рјешење је да бирачи у Федерацији БиХ као ентитету бошњачког и хрватског народа, непосредно бирају бошњачког и хрватског члана Предсједништва БиХ, а Република Српска бира српског члана Предсједништва БиХ. Суштински њихов мандат има двоструку структуру: националну и ентитетску. То је дефинисано чланом 5.2. Устава БиХ по коме се одлуке Предсједништва доносе консензусом сва три члана. Ако нема консензуса, онда се одлука може усвојити са два гласа, али у том случају онај члан Предсједништва који је прегласан, може такву одлуку прогласити деструктивном по животни интерес ентитета на чијој територији је изабран. Такву одлуку члан Предсједништва упућује надлежним националним органима/тијелима. У случају да одлуку оспорава српски члан Предсједништва, он своју изјаву упућује Народној скупштини Републике Српске. Ако је изјаву дао Бошњак-члан Предсједништва изабран у Федерацији БиХ, он то упућује бошњачким делегатима у Дому народа Федерације БиХ, а ако је изјаву дао Хрват-члан Предсједништва, он је упућује хрватским делегатима у Дому народа Федерације БиХ. Ово потврђује да су ентитети међународним уговором одређени као национални – Федерација БиХ двонационални, а Република Српска једнонационални. Дакле, српски члан Предсједништва не упућује своју изјаву српским члановима Дома народа Републике Српске, зато што је тај Дом наметнут промјенама Устава Републике Српске које је донио Високи представник међународне заједнице, иако на то није био овлаштен међународним уговором.

Посланике у Представничком вијећу Парламентарне скупштине БиХ, бирају директно бирачи у ентитетима. Чланове/делегате у Вијећу народа Парламентарне скупштине БиХ, бирају ентитетски парламенти, остварујући право делегирања у парламент сложене државе. Нема избора ни кандидатских листа на нивоу БиХ, јер је избор посланика у оба дома Парламентарне скупштине БиХ, искључиво право ентитета као саставних дијелова БиХ. Дакле, власт за ниво БиХ се не бира, него саставља на основу избора који се обаве у ентитетима. Састављање власти за ниво БиХ показује да је то чин којим се потврђују резултати избора обављени у ентитетима. Формирању већине у Представничком дому Парламентарне скупштине БиХ не приступа се као формирању коалиције и њеног програма, него као математичком сабирању броја посланика за посланичку већину која може потврдити листу Савјета министара, предсједавајућег и два министра - спољњих послова и спољње трговине.

Надлежност за избор судија Уставног суда БиХ је подијељена. Четири члана бира Представнички дом ФБиХ, а два члана бира Народна скупштина Републике Српске, а остала три члана бира Предсједник Европског суда за људска права у консултацији са Предсједнишвом БиХ. Та три члана не могу бити грађани БиХ, а Устав БиХ даје могућност да Парламентарна скупштина може законом одредити друге методе избора судија које бира Предсједник Европског суда за људска права. До данас нема закона о томе, па се избор и даље врши на првобитно одређен начин.

Изузетак од ентитетског бирања чланова органа „Босне и Херцеговина“ начињен је само код Централне банке БиХ, чије прве чланове Управног одбора бира Предсједништво БиХ, али и тада по паритету – два из Федерације БиХ и један из Републике Српске, којих је са гувернером-странцем било четири. Ово је касније промијењено Законом о Централној банци БиХ, па сада има пет чланова Управног одбора који међу собом бирају гувернера. Иако није изричито прописано, паритет је задржан и приликом избора и именовања. Тако од пет чланова Управног одбора, три су из Федерације БиХ (два Бошњака и један Хрват), а један (Србин) из Републике Српске. Исто је и код именовања три вицегувернера – два из Федерације (Бошњак и Хрват) и један из Републике Српске (Србин).

Посебан статус Републике Српске који Федерација БиХ нема

Република Српска је (осим потписа на свих 12 анекса Дејтонског споразума), у Преамбули Дејтонског споразума наведена као страна која је Споразумом од 29.08.1995. године овластила делегацију СР Југославије да у име Републике Српске потпише дијелове мировног плана који се односе на Републику Српску, уз обавезу да се постигнути споразум проведе строго и доследно. Тиме је Република Српска уз Републику БиХ, Републику Хрватску и Савезну Републику Југославију, које су биле директне стране, индиректно, и сама била страна Дејтонског споразума. Такво овлаштење није постојало нити требало Републици Босни и Херцеговини од стране Федерације БиХ, јер се права и обавезе из Дејтонског споразума, односно његових анекса, односе само на Федерацију као ентитет-саставницу „Босне и Херцеговине“. Дакле, „Босна и Херцеговина“ настала је у Дејтону и потврђена у Паризу потписивањем Дејтонског споразума. Из тога слиједи закључак, да је Република Српска била у односу према Републици БиХ, као другој страни. Уосталом, тако је било и у Женеви и Њујорку. Преамбулом Анекса 4. Дејтонског споразума, стране су потврдиле „своју опредјељеност за Договорени основни принципи објављени 8. септембра 1995. године у Женеви и Додатно договорени основни принципи објављени 26. септембра 1995. године у Њујорку као и за споразуме о прекиду ватре од 14. септембра и 5. октобра 1995. године“, чије су стране такође биле Република Српска и „Република БиХ“.

Дакле, стране у „Женевским“ и „Њујоршким принципима“, биле су „Република БиХ“ и Република Српска, а не и Федерација БиХ. „Република Босна и Херцеговина“ је фингирала као прелазно рјешење у преношењу овлаштења према Федерацији БиХ у будућим промјенама Устава и других анекса, док је Република Српска задржала свој субјективитет који је и унијела у преговоре, било директно као потписник свих анекса, било индиректно дајући овлаштење Савезној Републици Југославији.

Кроз садржај, структуру и стране-потписнице анекса Дејтонског споразума, „Република БиХ“ је престала постојати у Дејтону/Паризу, јер су два ентитета остала одређена као субјекти који бирају органе БиХ предвиђене Анексом 4. – Уставом БиХ, као и разна тијела предвиђена другим анексима. Истовремено су ентитети, а не и Република БиХ, као ни потоња Дејтонска БиХ, утврђени као обвезници провођења потписаног. Гачније, правни субјективитет „Републике Босне и Херцеговине“, за будуће

промјене анекса Дејтонског споразума, припао је Федерацији БиХ, као једној од двије стране потписнице будућих измјена анекса Дејтонског споразума, а поготово Анекса 4.– Устава БиХ.

Садржај Дејтонског споразума

Дејтонски споразум се састоји од Општег оквирног споразума и 12 анекса који су проведбени документи, за разлику од Оквирног споразума. Анекси су детаљном разрадом регулисали односе страна потписница, одредили структуру будуће заједничке држава под називом „Босна и Херцеговина“. Притом није одређено каква је то држава по свом уређењу, али се из садржаја анекса, а посебно Анекса 4. под називом „Устав БиХ“, може основано закључити да је у питању држава/државна заједница/заједница држава, конфедерално-федералног типа.

Посебно је значајно погледати стране потписнице на бројним документима. Треба рећи да су Општем оквирном споразуму за мир у БиХ и његовим анексима, претходила два документа: Договорени основни принципи од 8. септембра 1995. године, настали у Женеви, Швајцарска, као и Наставак договорених основних принципа од 26. септембра 1995. године, настали у Њујорку, САД. На ова два документа позива се и Преамбула Општег оквирног споразума за мир у БиХ, којим стране потврђују њихово прихватање. Такође, и Анекс 4.- Устав БиХ, својом Преамбулом се позива на наведена два документа. Занимљиво је позивање на Договорене основне принципе у Анексу 5. Дејтонског споразума који има назив: Споразум о арбитражи, о чему ће бити ријечи у даљем тексту.

Околности настанка „Женевских принципа“ и спорење око тога, открива Иво Комшић бивши члан Предсједништва „Републике БиХ“ у изјави за „Дневни аваз“ од 21.1.2011., који каже да пристанак на Републику Српску није прво потписан у Дејтону, већ у Женеви 8.9.1995., и то управо парафом тадашњег министра иноземних послова Мухамеда Шаћирбеговића: "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 били још и 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 није ништа 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 спомиње Република Српска као дио БиХ без наводника. Држава БиХ се не спомиње". Такође, у „Дневном авазу“ од 26.1.2011. објављена је изјава бившег предсједника Скупштине РБиХ и члана Проширеног предсједништва РБиХ, Мире Лазовића, који се позива на изјаву дипломате Хајрудина Сомуна, да је Алија Изетбеговић признао Републику Српску у Турској током разговора са Ричардом Холбруком. Наиме, Холбрук је прије састанка у Женеви разговарао с Милошевићем и затим казао да је његов услов за сазивање мировне конференције да се прихвати име Република Српска. Лазовић је рекао да је Изетбеговић дао налог Шаћирбеговићу да потпише акт који је омогућио сазивање мировне конференције и додао да су преговори у Дејтону кренули с проблематизирањем имена

Република Српска, те да је и он поставио то питање, али да су заустављени тврдњом да је та ствар завршена прије Дејтона и да **могу правити Устав БиХ само преносећи овласти ентитета на државу.**

Холбрук је убјеђујући Алију Изетбеговића да прихвати име Република Српска, 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.**“ (Р. Холбрук: Завршити рат, Сарајево, 1998. Стр. 134.)

Анекс 1 А – „Војни аспекти мировног рјешења“

Члан 1.2.а.

„Ниједан **ентитет** не смије пријетити или употријебити силу против другог **ентитета**, а ни под каквим околностима оружане снаге једног **ентитета** не смију улазити на териториј другог **ентитета** или боравити на њему без сагласности владе тог другог **ентитета** и Предсједништва Босне и Херцеговине.“

Члан 1.3.3.

„Стране су упознате и сагласне с тим да ће се унутар Босне и Херцеговине обавезе преузете у овом Анексу подједнако примјењивати у оба **ентитета**. Оба **ентитета** ће бити подједнако одговорна за поштивање овог Анекса, те ће оба подједнако подлијегати присилним мјерама од стране ИФОР-а за којим се укаже потреба да би се осигурало спровођење овог Анекса и заштита ИФОР-а.“

Значајно је навести и члан 6. који у тачкама 7. и 8. као војне снаге, наводи три војске – Армија РБиХ, снаге Хрватског вијећа одбране и Војску Републике Српске, што говори о карактеру рата у БиХ. Несумњиво да је то био грађански, међунационални рат. Од те три регуларне војске, које су „ушле“ у мировне преговоре у Дејтону, након потписивања мировног споразума, остале су двије. То Дејтонску БиХ одређује као заједницу држава, јер само државе могу имати своје војске. С обзиром да у погледу надлежности за одбрану, није промијењен Устав БиХ као дио међународног уговора, то и данас, уставно, постоје војске ентитета.

Анекс 1 Б - „Регионална стабилизација“

Члан 2.

„Мјере за изградњу повјерења и безбједности у Босни и Херцеговини“ предвиђено је „тренутно успостављање војних мисија за везу између команданата оружаних снага Федерације БиХ и Републике Српске.“

Члан 4.3.

„Мјере за подрегионалну контролу оружја“ предвиђено је да се квота ограничења за БиХ, „подијели између ентитета на основу омјера 2 за Федерацију БиХ и 1 за Републику Српску.“

Анекс 2. – „Међуентитетска граница“

Овај Анекс има назив „Споразум о међуентитетској линији разграничења“ који су потписале 3 стране – Република БиХ, Федерација БиХ и Република Српска. Кроз одредбе овог Споразума је јасно да се заправо ради о само 2 стране – Федерацији БиХ и Републици Српској. Тако у члану 1. Стоји: „Граница између Федерације БиХ и Републике Српске („међуентитетска линија разграничења“) ће бити онаква каква је уцртана у географској карти која се налази у прилогу.“ Ради се о „Прилогу Анекса 2.“ који под а) има путну мапу УНПРОФОР-а размјере 1:600.000 и б) топографске мапе размјера 1:50.000. На основу приложене мапе размјера 1:600.000, стране траже од Министарства одбране САД да топографску мапу размјере 1:50.000 која ће се састојати од онолико листа мапа колико буде потребно да би се обезбиједило прецизније одређивање граничне линије између ентитета. Таква мапа ће бити укључена као интегрални дио овог Додатка, а стране су сагласне да прихвате такву мапу као **контролну и дефинитивну у све сврхе.**“

Овај Прилог је веома значајан јер се ради о територијалном разграничењу између два ентитета, урађеном према видеомапама које је имала америчка страна и које су биле веома детаљне. Било би корисно да се ове мапе публикују и потом упореде са садашњим стањем у погледу територијалне припадности ентитетима. Како би се у то уклапала арбитражна одлука о сарајевском насељу Добриња и накнадно кориговање међуентитетске линије ?

Анекс 3. Споразум о изборима

И ово је тространи споразум – Република БиХ, Федерација БиХ и Република Српска. Из овог Анекса се може извући закључак о изричитом овлашћењу које стране дају ОЕБС-у, позивајући се на његова одговарајућа документа. Тако чланом 2. стране „траже од ОЕБС-а да усвоји и примијени изборни програм за БиХ“, затим „да надзире на начин који сам одреди, а у сарадњи са међународним организацијама које сматра потребним за припрему и провођење избора“ те „у ту сврху траже од ОЕБС-а да оснује привремену изборну комисију“. Ово је значајно због Анекса 10. Који ће се тумачити у даљем тексту, зато што Високи представник нема изричито извршна овлашћења, нити постоји правни основ за укључивање Вијећа за имплементацију мира, као ни његовог Управног одбора.

Анекс 4. Устав Босне и Херцеговине

Ово је најважнији документ цијелог Дејтонског споразума, јер најбоље оповргава натегнуту тезу да је његов циљ био само заустављање рата. Уставом је (члан 1.) одређена структура по којој „Босна и Херцеговина наставља своје правно постојање према међународном праву као држава са унутрашњим системом **измијењеним** како је овдје предвиђено, те у оквиру међународно признатих граница“.

А унутрашња структура је таква да је Босне и Херцеговина заправо државна заједница коју „чине два ентитета“ по територијалној размјери 51 % Федерација БиХ и 49% Република Српска. Такође је утврђена обавеза да „ниједан од ентитета неће успостављати контроле на границама између ентитета“.

Дејтонска Босна и Херцеговина би се могла назвати и заједница држава, јер су ентитети у Дејтонске преговоре и Споразум ушле (и изашле) са високим степеном државности. Најбољи примјер су двије регуларне војске – Армија БиХ и Војска Републике Српске и двије регуларне граничне службе (полицијске и царинске) на спољним границама Босне и Херцеговине. Овакав статус двије класичне државне надлежности, потрајао је до 13. јануара 2000. године када је Високи представник наметнуто Закон о државној граничној служби. Заједничка војска, односно Оружане снаге БиХ постоје од 1. јануара 2006. године. Устав БиХ никада није промијењен и допуњен са овим надлежностима. Те двије, као и многе друге надлежности, послије закључења Дејтонског споразума, накнадно су припале Босни и Херцеговини, најчешће неправним интервенцијама високих представника и притисцима међународне заједнице. Само се у три случаја радило о неким полусагласностима од стране ентитета – одбрана, правосуђе и индиректни порези, с тим да није било процедуре за промјену Устава БиХ као саставног дијела међународног уговора. Чак ни те полусагласности нису поштоване – примјер неформирања ентитетских високих судских и тужилачких савјета, нити смањивања трошкова одбране. Није било ни јасних рачуна за подјелу индиректних пореза, којима је супротно првобитном начину финансирања трошкова на нивоу заједничких органа по формули 2/3 Федерација БиХ и 1/3 Република Српска. Босна и Херцеговина је тиме неоправдано стављена у приоритет финансирања, иако су сви трошкови и одговорност за економско социјално стање привреде и грађана, остале ентитетима и средствима која преостану након намирања Босне и Херцеговине.

Осим тога, ентитети су имали и законодавну, извршну и судску власт, што је све потврђено и гарантовано Дејтонским споразумима, са врло малим бројем заједничких и изричито одређених надлежности у корист заједничких органа БиХ. Ентитети имају и држављанство за све становнике ентитета, као и право да издају пасоше Босне и Херцеговине. Сам уставни приступ да су надлежности БиХ таксативно набројане (члан 3.1.), а све остало припада ентитетима, указује на доминацију надлежности ентитета у односу на „државу“. Одређивање искључиво ентитета као субјеката будућих споразума којима се мијења Анекс 4. као дио међународног уговора, такође потврђује Босну и Херцеговину као заједничку државу ентитета.

Дејтонски споразум(и) 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.“ (Ово је 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 додијелене 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 у промјенама 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.

Дакле, само су ентитети субјекти накнадних споразума којима би се мијењао Дејтонски споразум, односно његови анекси као његов садржајно суштински дио.

Анекс 5. – Споразум о арбитражи

Овај Анекс су закључили само 2 стране – Федерација БиХ и Република Српска. Овим Анексом се мијењају поједине подтачке Договорених основних принципа. Тако се тачка 2.ц. мијења и умјесто текста: „да се ангажују у обавезујућој арбитражи у циљу рјешавања међусобних спорова“, нови текст гласи: „учествовати у обавезујућој арбитражи с циљем рјешавања међусобних спорова“. Тачка 3.5.умјесто текста: „израда и спровођење система за арбитражу у циљу рјешавања спорова између два ентитета“, нови текст гласи: „План и спровођење система арбитраже за рјешавање спорова између два ентитета“. У уводном тексту Анекса 5.стоји да су се „Федерација Босне и Херцеговине и Република Српска договориле да ће поштовати обавезе наведене у Усаглашеним основним и принципима усвојеним у Женеви 8. Септембра 1995.године од стране Републике Босне и Херцеговине, Републике Хрватске и Савезне Републике Југославије која такође

представља и Републику Српску“. И овдје је потврђено да је овај непотписани документ (Принципи) био основ за израду Дејтонског споразума и његових анекса.

Анекс 6. – Споразум о људским правима

Стране су и овом Анексу, два ентитета – Федерација БиХ и Република Српска. Овим Анексом је предвиђено оснивање Комисије о људским правима која се састојала од два дијела – Канцеларије омбудсмена и Дома за људска права. Омбудсмен није могао бити држављанин БиХ нити сусједних држава, а његово именовање је било у надлежности предсједавајућег ОЕБС-а. Дом за људска права је имао 14 чланова од који је 4 именовала Федерација БиХ, 2 члана Република Српска, а Комитет министара Савјета Европе преосталих 8 чланова. Предвиђено је да Дом засједа у Савјету од 7 чланова – 2 члана из Федерације, 1 из Републике Српске и 4 из реда странаца – чланова Дома. Овакав начин одређивања „малог вијећа“ показује да Уставни суд БиХ није имао овлашћење да својим актом одређује крњи састав Уставног суда за одлучивање, већ је то морало бити прописано међународним уговором.

Анекс 7. – Споразум о избјеглицама и расељеним лицима

Три стране потписнице – Република Босна и Херцеговина, Федерација Босне и Херцеговине и Република Српска, али се права и обавеза у имплементацији опет односе само на ентитете. То најбоље потврђује избор органа који се успоставља овим анексом. Независну комисију за расељена лица и избјеглице од девет чланова бирају: Федерација БиХ именује четири члана, Република Српска именује два члана, а преостала три члана именује предсједник Европског суда за људска права.

Анекс 8. – Комисија за очување националних споменика

Овај Анекс су потписале три стране – Република БиХ, Федерација БиХ и Република Српска, али прве чланове Комисије за очување националних споменика бирају ентитети и генерални директор УНЕСКО-а. Ентитети имају право да одреде висину плата и трошкове Комисије и особља и обавезу да подједнако носе трошкове. Исто тако, када Комисија донесе одлуку којом се нека имовина проглашава националним спомеником, Ентитет на чијој територији се имовина налази је дужан (а) уложити све напоре како би се предузеле одговарајуће законске, научне, техничке, управне и финансијске мјере потребне за заштиту, одржавање, презентацију и обнову имовине, те (б) суздржати се од предузимања било каквих намјерних поступака којим би се та имовина могла оштетити. Ово јасно говори да не постоји имовина „државе Босне и Херцеговине“, већ само имовина ентитета по територијалном принципу. Притом овај Анекс не одређује националне споменике БиХ, већ рекло би се само националне споменике у ентитетима, онако како то пише у члану 6. Овог Анекса: „Објекти који испуњавају услове да буду проглашени националним споменицима су: покретна и непокретна имовина која је од великог значаја за групу људи

са заједничким културним, историјским, вјерским или етничким наслијеђем, као што су споменици архитектуре, историјски споменици; археолошке локације, групе грађевина; као и гробља.“

Анекс 9. Јавна предузећа

Потписници овог Анекса су поново само два ентитета – Федерација БиХ и Република Српска. Чланом 1.Предвиђено је оснивање Комисије за јавна предузећа Босне и Херцеговине која ће „пратити оснивање јавних предузећа Босне и Херцеговине која ће управљати **заједничким** јавним капацитетима као што су комунални, енергетски, поштански и комуникацијски, на **добробит оба ентитета**“. Комисија има пет чланова од којих Федерација БиХ именује 2 члана, Република Српска 1 члана, а 2 члана предсједник Европске банке за обнову и развој, од којих је један и предсједавајући. Чланом 2.се констатује „хитна потреба за оснивање јавног предузећа за организовање и вођење услуга транспорта као што су путеви, жељезнице и луке, те стране у ту сврху и на обострану корист, овим оснивају Јавно транспортно предузеће Босне и Херцеговине“. Јавно транспортно предузеће „је овлаштено да гради, набавља, посједује, одржава и управља, као и да располаже непокретном и покретном имовином у складу са специфичним плановима које изради. Такође је овлаштено да одређује и наплаћује тарифе, таксе, закупнине и друге накнаде за употребу капацитета којима управља“. Ово предузеће је требало „управљати транспортним капацитетима **у складу са договором између страна**“. У року од 15 дана након ступања на снагу овог Споразума, стране су се дужне састати и размотрити којим ће капацитетима предузеће управљати“.Чланом 3.је предвиђено да „стране могу одлучити, на препоруку Комисије да искористе оснивање Транспортног предузећа као модел за оснивање других заједничких јавних предузећа, као што је предузеће за управљање комуналним, енергетским, поштанским и комуникацијским капацитетима“. Стране нису имале интерес за оснивање заједничког Јавног транспортног предузећа, па до тога није ни дошло, али је овај Анекс искориштен за оснивање друга два заједничка предузећа – „Електропренос БиХ“ и Јавни радио-телевизијски сервис БиХ.

Анекс 10. – Високи представник међународне заједнице

Овај Анекс и његове интерпретације, тек ће бити предмет проучавања као својеврсна аномалија у међународном праву. Од самог закључења Дејтонског споразума, тај међународноправни документ се покушава промијенити, разводнити и релативизовати на разне начине. У томе највећу улогу има институција Високог представника међународне заједнице. То се односи на доношење извршних одлука мимо мандата.Тај мандат је јасно дефинисан у Анексу 10.као координација и помагање у имплементацији цивилног дијела мировног споразума, а никако дописивање и преправљање међународног уговора. Зато је било потребно да се Високи представник самопрогласи коначним ауторитетом за тумачење цијелог Дејтонског споразума и свих његових анекса, посебно анекса 4., иако је чланом 5. Анекса 10.прецизно одређено да се право на тумачење искључиво односи на Анекс 10. којим су стране установиле институцију Високог представника.

Понајбоља дефиниција дјеловања Високог представника дата је Резолуцијом Савјета Европе од 23. јуна 2004. године која је цитирана у Мишљењу Европске комисије за демократију кроз право (Венецијанска комисија) под бројем ЦДЛ-АД (2005) 004 од 11. марта 2005. године.

„Парламентарна скупштина Савјета Европе усвојила је Резолуцију 1384 о "јачању демократских институција у Босни и Херцеговини". Став 13 Резолуције тражи од Венецијанске комисије да размотри неколико уставних питања у Босни и Херцеговини. Формулација каже:

Опсег ОХР-а је такав да, у сваком смислу, представља врховну институцију са овлаштењима у Босни и Херцеговини. Увези с тим, Скупштина сматра да је непомирљиво са демократским принципима да ОХР буде у стању да доноси извршиве одлуке, а да за њих не сноси одговорност, нити обавезу да оправда њихову валидност, а да притоме нема правног лијека. Скупштина тражи од Венецијанске комисије да одреди колико је оваква пракса у складу са основним принципима Савјета Европе, посебно са Конвенцијом за заштиту људских права и основних слобода.“

ЗАКЉУЧАК

Трагични сукоб у региону, како рат у БиХ карактерише Дејтонски споразум, има различите погледе од стране народа у БиХ. За Бошњаке је то била агресија Србије (тада СРЈ), понекад се помене и Хрватска, на „међународно признату државу Републику БиХ“. За Србе је то био грађански рат у коме су ратовали сви народи против свих, уз међунационални рат Бошњака у Западној Крајини. Код Хрвата и нема неког децидног изјашњавања, мада се понекад приклањају верзији о агресији али само од стране Србије.

Одсуство заједничког погледа на прошлост и није толико проблематично, јер га никада неће ни бити. Много пута је указано да је Босна и Херцеговина неуспјешна држава. Непостојање већинске идентификације са садашњом Босном и Херцеговином, у основи има неријешене међунационалне сукобе испољене у грађанском рату. Неће их ни ријешити, јер не постоји неопходан квантум истовјетних погледа на заједничку будућност, што доводи до општег незадовољства и стагнације. Чак и оно што је доскора било неспорно – европске интеграције, блиједи и уступа мјесто евроскептицизму. Разлога је више – од дуготрајности пута ка пуноправном чланству са неизвјесном завршницом, до тешкоћа саме Европске уније и њених чланица. У таквој ситуацији, Европска унија све више показује немогућност, па и неспремност на даље ширење, до даљњег, постављајући све бројније и нове услове, који се код потенцијалних кандидата, препознају као препреке. Примјер је пресуда у предмету „Сејдић-Финци“ која је непотребно и бесмислено постављена као услов за „кредибилну апликацију за статус кандидата за чланство у Европској Унији.