

dr Radomir Nešković

NEDOVRŠENA DRŽAVA

POLITIČKI SISTEM BOSNE I HERCEGOVINE

dr Radomir Nešković

NEDOVRŠENA DRŽAVA

Politički sistem Bosne i Hercegovine

Sarajevo, 2017. godine

Naziv publikacije: NEDOVRŠENA DRŽAVA - Politički sistem Bosne i Hercegovine

Autor: dr Radomir Nešković

Recezeni: Mile Dmičić i Brana Komljenović

Izdavač: Friedrich-Ebert-Stiftung

Za izdavača: Marius Müller- Hennig

Lektura: Mirjana Janjetović

Dizajn korica: FF«®A±®²Ÿ

Tehnička priprema: Aleksandar Aničić

Štampa: Amosgraf Sarajevo

Tiraž: 200 primjeraka

Sva prava pridržana od strane Friedrich-Ebert-Stiftung BiH.

Stavovi i mišljenja izneseni u ovoj publikaciji su autorski i ne predstavljaju izričite stavove i mišljenja izdavača.

Friedrich-Ebert-Stiftung ne garantuje za tačnost podataka koji su izneseni u ovoj publikaciji.

CIP - Katalogizacija u publikaciji
Nacionalna i univerzitetska biblioteka
Bosne i Hercegovine, Sarajevo

321(497.6)

NEŠKOVIĆ, Radomir

Nedovršena država : politički sistem Bosne i Hercegovine / Radomir Nešković. - 2. izd. - Sarajevo : Friedrich-Ebert-Stiftung, 2017. - 432 str. : graf. prikazi ; 25 cm

Bibliografija: str. 425-432 ; bibliografske i druge bilješke uz tekst.

ISBN 978-9958-884-51-1

COBISS.BH-ID 24101382

dr Radomir Nešković

NEDOVRŠENA DRŽAVA

Politički sistem Bosne i Hercegovine

Sarajevo, 2017. godine

SADRŽAJ

| | |
|---|-----|
| I OSNOVNI ASPEKTI FORMIRANJA NACIONALNIH IDENTITETA U BIH | 11 |
| 1. Društveno-istorijske okolnosti nastanka nacionalnih pokreta u BiH u XIX vijeku | 11 |
| 1.1. Muslimanski nacionalni pokret | 12 |
| 1.2. Srpski nacionalni pokret | 17 |
| 1.3. Hrvatski nacionalni pokret | 21 |
| 1.4. Sličnosti i razlike nacionalnih pokreta | 24 |
| 2. Osnovni elementi poimanja nacije u kontekstu BiH | 26 |
| 2.1. Prožimanje etničkog i građanskog u identitetu nacije | 27 |
| 2.2. Etatistički oblici nacije | 34 |
| II POJAM I ELEMENTI USTAVNE OSNOVE | 43 |
| 1. Autohtonost naroda | 43 |
| 2. Suverenost naroda | 46 |
| 3. Samoopredjeljenje naroda | 52 |
| 4. Entitet kao teritorijalni oblik samoopredjeljenja naroda | 63 |
| III DRŽAVNOST BOSNE I HERCEGOVINE | 69 |
| 1. Državnost BiH u turskoj državi | 71 |
| 2. Državnost BiH u austrougarskoj državi | 75 |
| 3. Državnost BiH u jugoslovenskoj državi | 81 |
| IV DISOLUCIJA JUGOSLOVENSKE DRŽAVE | 97 |
| 1. Suprotstavljenost konstitutivnih subjekata | 97 |
| 2. Ustavne promjene kao posljedica sukoba unutar Saveza komunista Jugoslavije | 99 |
| 3. Ustav iz 1974. godine kao osnova disolucije Jugoslavije | 102 |
| 4. Inicijative za preuređenje Jugoslavije | 106 |
| 5. Državno osamostaljivanje jugoslovenskih republika | 107 |
| 5.1. Osamostaljivanje Slovenije | 107 |
| 5.2. Osamostaljivanje Hrvatske | 111 |

| | |
|--|------------|
| * Osnovni elementi Plana „Z-4“ | 115 |
| 5.3. Osamostaljivanje Makedonije | 121 |
| 6. Posredovanje Evropske zajednice u jugoslovenskoj krizi | 123 |
| 6.1. Konferencija za Jugoslaviju | 123 |
| * <i>Badinterova komisija</i> | 128 |
| 7. Položaj Srbije i Crne Gore u disoluciji Jugoslavije | 133 |
| *Problem Kosmeta | 135 |
| V OSAMOSTALJIVANJE BOSNE I HERCEGOVINE I NASTANAK REPUBLIKE SRPSKE | 149 |
| 1. Uvođenje višepartijskog sistema u BiH | 149 |
| 1.1. Osnivanje političkih partija | 150 |
| 1.2. Prvi višestranački izbori | 153 |
| 2. Konstitutivne protivrječnosti u BiH od 1990–1992. godine | 156 |
| 2.1. Konstitutivni akti kao osnova državne samostalnosti BiH | 156 |
| 2.2. Konstitutivni akti kao osnova državne samostalnosti BiH i ravnopravnosti hrvatskog naroda | 163 |
| 2.3. Konstitutivni akti kao osnova očuvanja Jugoslavije i nastanka Republike Srpske | 166 |
| VI MODELI MEĐUNARODNE ARBITRAŽE DRŽAVNOG PITANJA BOSNE I HERCEGOVINE | 187 |
| 1. Kutiljerov plan | 187 |
| 2. Vens–Ovenov plan | 194 |
| 3. Oven–Stoltenbergov plan | 199 |
| 4. Vašingtonski sporazum | 201 |
| 5. Plan Kontakt grupe | 205 |
| VII OSNOVNI ELEMENTI DEJTONSKOG SPORAZUMA | 209 |
| 1. Priroda nastanka | 209 |
| 2. Pravna priroda | 212 |
| 3. Struktura, sadržaj | 221 |
| 4. Strane pregovaranja, parafiranja, potpisivanja i primjene Dejtonskog sporazuma | 222 |
| 5. Osnovni principi Dejtonskog sporazuma | 224 |

| | |
|--|------------|
| 6. Uloga međunarodne zajednice u Dejtonskom sporazumu | 232 |
| 7. Ciljevi i „duh“ Dejtonskog sporazuma | 252 |
| VIII DRŽAVNO UREĐENJE BIH | 255 |
| 1. Organizacija državne vlasti u BiH | 257 |
| 1.1. Organizacija vlasti u Republici Srpskoj | 257 |
| 1.2. Organizacija vlasti u FBiH | 274 |
| *Organizacija vlasti na nivou kantona | 279 |
| 1.3. Organizacija vlasti na nivou BiH | 283 |
| 1.4. Distrikt Brčko | 300 |
| 2. Raspodjela državnih nadležnosti u BiH | 307 |
| 2.1. Osnove poimanja nadležnosti | 307 |
| 2.2. Ustavna podjela nadležnosti | 308 |
| 2.3. Osnove prenosa i nadogradnje nadležnosti na nivou BiH | 313 |
| 2.4. Mogućnost povrata prenesenih nadležnosti | 324 |
| 3. Oblik državnog uređenja BiH | 326 |
| 3.1. Teorije o unitarnoj građanskoj državi | 326 |
| 3.2. Teorije o konfederalnoj državi | 329 |
| 3.3. Teorije o federativnoj državi | 330 |
| IX POLITIČKI SISTEM BOSNE I HERCEGOVINE IZMEĐU KONSOCIJATIVNE DEMOKRATIJE I PARTIOKRATIJE | 335 |
| 1. Osnovni aspekti konsocijalizma u BiH | 335 |
| 1.1. Akomodacija elita | 336 |
| 1.2. Široke koalicije | 337 |
| 1.3. Višepartijski i proporcionalni sistem | 340 |
| 1.4. Pravo veta nedominantnih zajednica | 341 |
| 1.5. Autonomija segmenata | 344 |
| 1.6. Dvodomi sistem | 345 |
| 1.7. Ustavna rigidnost i sudska kontrola | 345 |
| 1.8. Nezavisnost Centralne banke | 345 |
| 2. Partokratija kao osnovni faktor i prepreka konsocijalizma u političkom sistemu BiH | 349 |

| | |
|--|------------|
| 2.1. Osnovni elementi održanja partiokratije | 350 |
| 2.1.1 Ekonomska moć | 350 |
| 2.1.2 Inverzija nacionalnih interesa | 351 |
| 2.1.3. Izmještanje moći – „pražnjenje“ države | 352 |
| 2.1.4. Svojtvo konstitutivnog subjekta | 354 |
| 3. Elementi demokratičnosti političkih partija | 357 |
| 3.1. Socijaldemokratska partija BiH – SDP | 358 |
| 3.2. Stranka demokratske akcije – SDA | 362 |
| 3.3. Srpska demokratska stranka – SDS | 366 |
| 3.4. Hrvatska demokratska zajednica – HDZ | 371 |
| 3.5. Savez nezavisnih socijaldemokrata – SNSD | 375 |
| 3.6. Partija demokratskog progresa – PDP | 379 |
| X USTAVNA NADOGRAĐNJA BOSNE I HERCEGOVINE I | |
| RASPAKIVANJE DEJTONSKOG SPORAZUMA | 387 |
| 1. Ustavna nadogradnja BiH | 388 |
| 1.1. Realizovane ustavne promjene | 388 |
| 1.2. Pokušaji ustavnih promjena | 389 |
| 1.3. Mogući pravci ustavnih promjena | 390 |
| 1.3.1. Nivo BiH | 390 |
| 1.3.2. Republika Srpska | 399 |
| 1.3.3. Federacija BiH | 400 |
| 2. Raspakivanje – negacija Dejtonskog sporazuma | 402 |
| 2.1. Koncept unitarizacije BiH | 402 |
| 2.2. Koncept disolucije BiH i odvajanje Republike Srpske | 404 |
| 2.3. Koncept konfederalizacije BiH | 409 |
| ZAKLJUČCI | 419 |
| LITERATURA | 425 |

Predgovor drugom izdanju

Osnovni motiv za ovo izdanje bila je obaveza autora prema primjedbama i sugestijama studenata i ostalih čitalaca. I u ovom izdanju zadržan je metodološki pristup distanciranja od partijskih ideologija i različitih koncepata dnevnih politika. Termin Bosna odnosi se na Bosnu i Hercegovinu, pa je korišten radi skraćivanja, bez namjere da se izostavi Hercegovina. Poglavlja su djelimično izmijenjena u nazivima, sadržajima i redoslijedu izlaganja pojedinih tema u odnosu na prošlo izdanje. Dio o javnim medijima nismo uvrstili u ovo izdanje, jer ova tema zahtijeva posebnu knjigu. Naziv djela *Nedovršena država* upotrijebljen je jer najoptimalnije obuhvata temu države i političkog sistema u Bosni i Hercegovini. Sličan naziv je ranije upotrijebio pokojni Zoran Đinđić za knjigu *Jugoslavija kao nedovršena država*. Knjiga je ostala na liniji politikološke priče o državi, nacijama i elementima političkog sistema na prostoru Bosne i Hercegovine. Ovo je skroman pokušaj autora da pomogne politikologiji da *oživi*, jer je marginalizovana i *poklopljena* partijskim ideologijama, pa je postala nauka na *izdisaju*. Autor je pokušao ispuniti osnovne elemente naučne objektivnosti, iako svjestan da se to jednim djelom jednog autora ne može postići. Svako od nas koji se bavimo Bosnom i Hercegovinom, njenom državnošću, državotvornim subjektima, političkim partijama, institucijama državne vlasti i političkim sistemom uopšte je u teškoćama da izbjegne dnevnu politiku i stavove partijskih lidera. Teorije o Bosni i Hercegovini i njenim narodima i građanima koje nameću partijske elite i teorije do kojih se dolazi nezavisnom analizom ovih tema su različite. Zbog ove razlike dužni smo iznijeti i drugačija mišljenja u odnosu na ona koja nameću vlast i jedan dio servilne akademske zajednice. Svrha ovog djela je da podstakne raspravu o bitnim pitanjima države i političkog sistema u Bosni i Hercegovini i da se kroz javne diskusije dolazi do objektivne spoznaje. Posebnu zahvalnost dugujem fondaciji *Friedrich Ebert* i gospođici Tanji Topić koja je omogućila i pomogla i prvo i drugo izdanje ove knjige.

Banja Luka, mart 2017. godine

I

OSNOVNI ASPEKTI FORMIRANJA NACIONALNIH IDENTITETA U BOSNI I HERCEGOVINI

U ovom dijelu bavili smo se pitanjima srpskog, hrvatskog i bošnjačkog nacionalnog pokreta u XIX vijeku u aspektima koji su bitni za današnje nacionalne identitete i odnose. Koristili smo izvore različitih autora iz različitih istorijskih perioda koji pripadaju različitim etničkim zajednicama i nacijama.

1. Društveno-istorijske okolnosti nastanka nacionalnih pokreta u Bosni i Hercegovini u XIX vijeku¹

Nacionalni pokreti kod tri etničke zajednice u Bosni i Hercegovini nastajali su na osnovi etniciteta u realnim društveno-istorijskim okolnostima od sredine XIX do početka XX vijeka. U Bosni nije nastajao jedan nacionalni pokret, nego tri, gdje su nacionalni identiteti katolika, Muslimana i pravoslavaca bili različiti, pa nije bilo osnove za stvaranje zajedničke nacionalne vrijednosti koja bi nadilazila vjersko-nacionalne razlike. Brojna i verifikovana naučna literatura iz različitih izvora i perioda pruža objektivnu i cjelovitu sliku o elementima nacionalnih identiteta iz XIX vijeka koji imaju kontinuitet i danas u XXI vijeku. Istorijske činjenice su nam bitne u mjeri koliko one imaju značaj u današnjim realnim okolnostima, jer specifičnost Bosne i Hercegovine je i u tome što se u njenom političkom sistemu prepliću prošlost, sadašnjost i budućnost i što određeni elementi prožimaju sve tri vremenske dimenzije.

¹ Osnovni podaci su korišteni iz djela autora: Mustafa Imamović, *Pravni položaj i unutrašnjopolitički razvitak BiH 1878–1914. godine*; Milorad Ekmečić, *Ustanak u Bosni 1875–1878. godine*; Vaso Čubrilović, *Bosanski ustanak 1875–1878*; Fredo Čulinović, *Državno-pravna istorija jugoslovenskih zemalja devetnaestog vijeka*; Ante Malbaša, *Hrvatski i srpski nacionalni pokreti u BiH za vrijeme režima Benjamina Kalaja*; Ferdo Šišić, *Kako je došlo do okupacije, a onda aneksije BiH*; Hans Šneler, *Državno-pravni položaj BiH*; Muhamed Hadžijahić, *Nastanak i razvoj nacionalnih pokreta u BiH*.

1.1. Muslimanski nacionalni pokret

Sredinom devetnaestog vijeka muslimanski stanovnici Bosne i Hercegovine imali su svoju nacionalnu državu Tursku, u širem, i Bosnu, u užem smislu riječi. Borba muslimanskih veleposjednika za autonomiju bila je s ciljem zadobijanja prava begova da sami vrše državnu vlast, jer nisu prihvatili da im centralna turska vlast postavlja vezire kao najviše predstavnike državne vlasti u Bosni. Borba za autonomno vršenje državne vlasti predstavljala je jednu determinantu ovog pokreta. Druga determinanta ticala se državnog statusa Bosne nakon odluka Berlinskog kongresa 1878. godine, po kojima je ova turska pokrajina data pod upravu Austrougarske. U okolnostima borbe za autonomiju i borbe za opstanak Bosne u sastavu Turske, muslimanski predstavnici su 27. jula 1878. godine u Sarajevu formirali *Narodni odbor*, kao oblik svoje narodne vlade, koji je organizovao oružani otpor austrougarskoj okupaciji. Narodni odbor je, osim oružanog otpora okupaciji, imao i dugoročniji cilj u vezi sa organizacijom i vršenjem državne vlasti, na način da u osamostaljenoj ili autonomnoj Bosni formira svoju originernu vlast i izgradi pravni poredak u skladu sa konzervativnim interesima bosanskog begovata. „Sve ukazuje na to da su bosansko-hercegovački begovi namjeravali: 1. otcijepiti BiH od Turske i formirati državno autonomno područje, 2. preuzeti vlast u BiH i 3. urediti pravni poredak i upravu prema svojim klasnim interesima“² Radikalno i potpuno odvajanje Bosne od Turske nije bio cilj begovata ni *Narodnog odbora*, nego očuvanje interesa turske države na području Bosne koje bi, prema mišljenju begovata, najbolje branili predstavnici domaćih Bošnjaka.³ Ovdje dolazimo do pitanja autonomije i odnosa centralne turske vlasti prema ovom problemu. Turska je dala državnu autonomiju Srbiji (turski Ustav 1836. godine i Hatišerif za knjaza Miloša), iako je Srbija bila pobunjeničko područje koje je nastojalo da se odvoji od Turske. S druge strane, Turska nije dala autonomiju Bosni iako je ova pokrajina bila odana turskoj carevini. Odlukama Berlinskog kongresa iz 1878. godine Austrougarska je dobila pravo da okupira Bosnu i Hercegovinu i uspostavi svoju upravu, što je radikalno izmijenilo situaciju u ovoj turskoj pokrajini. Srbi su se uglavnom držali *po strani*, Hrvati su imali pozitivan stav prema

² Čulinović Fredo, *Državno pravna istorija jugoslovenskih zemalja devetnaestog i dvadesetog vijeka*, „Školska knjiga“, Zagreb, 1953. god str. 307.

³ Muhamed Hadžijahić, *Nastanak i razvoj nacionalnih pokreta u BiH*, „Svjetlost“, Sarajevo, 1974. godine.

Austrougarskoj okupaciji, a Muslimani nisu prihvatili okupaciju. Muslimani, kao povlašteni državotvorni narod, nisu prihvatili odluke Berlinskog kongresa iz 1878. godine i pružili su oružani otpor austrougarskoj vojsci, što je imalo za posljedicu surove represalije okupacione vlasti prema muslimanskim braniocima.⁴

Muslimani su okupacijom došli u težak politički položaj, jer su protivno svojoj volji, i u mjeri koju nisu željeli, izjednačeni sa hrišćanima, sa „rajom“, uz opšti strah da će se kmetovima dodijeliti begovska zemlja. Nagla i radikalna izmjena društveno-političkih i državnih odnosa proizvela je kod Muslimana u cjelini osjećanje da više nikad u Bosni neće biti gospodari i tako počinje proces njihovog masovnog iseljavanja u Tursku.⁵ Proces slamanja državotvornog elementa Muslimana, koji je Monarhija započela okupacijom, izrazio se kao negativni faktor po njene vitalne interese. Došlo je do brojnog iseljavanja muslimanskog stanovništva u Tursku, čime se mijenjala demografska struktura u Bosni, i postojala je realna mogućnost da pravoslavni hrišćani postanu većina, što nije bilo u skladu sa imperijalnim interesima Austrougarske.⁶ Da bi neutralisala negativne efekte iseljavanja muslimanskog stanovništva, Monarhija je započela proces njihovog pridobijanja za svoje državne interese. Najvažnije socijalno, ekonomsko, pa i političko pitanje bila je agrarna reforma, koju je još Turska *Saferskom naredbom* iz 1859. godine počela rješavati, ali bez značajnijih rezultata zbog konzervativizma muslimanskog begovskog sloja. S obzirom na to da je uspostavljanje ugovornog odnosa kmeta i bega i reforma veleposjedničkog statusa bila protivna interesima begova, Monarhija je odustala od primjene ovog reformskog zakona upravo radi pridobijanja begovata za svoje imperijalne interese. Nastala je protivrječnost u kojoj je Austrougarska sprečavala primjenu društvenih

⁴ *Prijeki sud*, koji je u Doboju uspostavio komandant austrougarskih okupacionih trupa general Filipović, osudio je nekoliko istaknutih Muslimana na smrt 1878. godine, a *Prijeki sud* je uspostavljen i u Sarajevu. Prijeki sudovi su bili prvi organi vlasti u Bosni koje je Austrougarska uspostavila. Takođe, poznati su i primjeri nasilnog pokrštavanja muslimanskog stanovništva, što je ugrožavalo identitet muslimanskog naroda, i kao faktor uticalo na njihovo iseljavanje u Tursku. Izvor: Imamović Mustafa, *Pravni položaj i unutrašnjopolitički razvitak BiH 1878–1914*, „Svjetlost“, Sarajevo, 1976. godine, str. 16–17 i 72–75.

⁵ Iselilo se oko 150.000. Mustafa Imamović, nav. djelo.

⁶ Nakon izvršenog prvog popisa stanovništva 1879. godine muslimana je bilo 448.000 (38%), pravoslavni 496.000 (43%) i katolika 209.000 (18%) i 1% ostalih. Izvor: Ante Malbaša, *Hrvatski i Srpski nacionalni problem u BiH u vrijeme Benjamina Kalaja, prvi dio 1882–1892*, str. 62. i 17.

reformi koje je Turska ranije namjeravala provesti. Koliko je agrarno pitanje bilo bitno u funkcionisanju društva i države ukazuju i sljedeći podaci.⁷ Imperijalni interesi Monarhije uslovili su da veleposjednički muslimanski sloj formalno postane državotvoran, što je kod bosanskih begova naišlo na odobravanje i pozitivniji odnos prema novoj državi. Monarhija je počela postavljati predstavnike muslimanskih veleposjednika na mjesta opštinskih načelnika i davala je uputstva da se organi vlasti predusretljivo ponašaju prema Muslimanima. Zemaljsko vakufsko povjereništvo, uz pomoć države, ostvarilo je dobre rezultate u vakufskom pitanju, ali je predsjednika tog povjereništva imenovao car. U regulisanju vakufskog pitanja bila je primjetna konstanta austrougarske uprave, koja je važila u svim pitanjima i kod svih etničkih grupa. Ta konstanta je značila da država treba imati potpunu kontrolu nad svim pitanjima i procesima i da daruje prava narodu (princip podarenih prava). Jedan dio Muslimana, uprkos rezultatu vakufskog pitanja i pomoći države, nije mogao prihvatiti totalitarizam i tutorstvo Monarhije nad vjerskim pitanjima, jer je iz vjere proizlazila suština njihovog nacionalnog identiteta i svakodnevnog načina života. Muslimani su bili zahvalni Monarhiji, ali su tražili autonomiju da bi pitanja vjere, obrazovanja i tradicije samostalno regulisali, bez kontrole državnih organa i činovnika. Zbog toga su bili logični događaji u kojima su Muslimani došli u sukob sa austrougarskom državom, upravo na pitanju autonomije, kao što su i ranije bili u sukobu sa turskom državom. Monarhija je uviđala da je vjera suština identiteta sve tri etničke grupe i od početka okupacije i uprave nad Bosnom, nastojala je da vjerske institucije stavi pod svoju kontrolu i na taj način usmjeri procese unutar etničkih zajednica u skladu sa svojim državnim interesima. S tim ciljem je 1882. godine osnovano posebno *Islamsko starješinstvo za Bosnu i Hercegovinu*, čime je Monarhija nastojala da umanja uticaj Turske. Osnivanjem Islamskog starješinstva, Austrougarska je izmijenila odredbe međunarodnog ugovora (Carigradska konvencija iz 1878. godine), koji su zaključile Austrougarska i Turska, prema kojem su Muslimani iz Bosne imali prava da nesmetano komuniciraju sa svojim vjerskim starješinama u Istanbulu. Nakon ustanovljenja Islamskog starješinstva, Monarhija je

⁷ *Nakon okupacije bilo je 85.000 hrišćanskih domaćinstava (60.000 pravoslavnih i 25.000 katoličkih) i oni su bili u kmetskom odnosu prema 7.000 muslimanskih veleposjednika (begova). Pored njih je bilo još 77.000 slobodnih seljaka koji nisu bili u kmetskom odnosu, uglavnom su bili muslimanske vjere. Izvor: Malbaša, Ante, nav. djelo. str. 74.*

pristupila uređenju *vakufskog* pitanja, koje je zbog značaja tradicije i imovine, za Muslimane bilo veoma važno. Povjereništvo koje je upravljalo vakufskom imovinom bilo je pod kontrolom države, jer je predsjednika imenovao car iz Beča. Predstavnici Muslimanskog pokreta su tražili da se ovakva procedura nametanja povjerenika i državnog uplitanja u vakufsko pitanje ukine i da Muslimani autonomno biraju svoje vakufske organe. Nezadovoljstvo *vakufskim pitanjem* i utemeljena sklonost za autonomnom vlašću uticali su da Muslimani počnu borbu za vakufsku i kulturnu autonomiju.⁸ Početkom maja 1899. godine, u Mostaru je počela borba Muslimana za vakufsku i vjersku autonomiju, koja je zahvatila i druga područja Bosne, jer su intelektualni i vjerski krugovi Muslimana sticali sve veći uticaj i ulogu u odnosu na raniji neprikosnoveni položaj begovata. Monarhija je, s jedne strane, nastojala da pridobije vladajući islamski sloj, begovat, za svoje državne interese, ali je, s druge strane, sistematski nastojala da Muslimane, kao etničku zajednicu, drži pod kontrolom kao podanike i da im podaruje prava prema svojim interesima. Uprkos nastojanju države da kontroliše glavne procese nacionalnog pokreta, Muslimani su istrajali u borbi za očuvanje nacionalnog identiteta i za autonomiju vakufskog pitanja.

Radikalna promjena državnog statusa Bosne nakon Berlinskog kongresa 1878. godine dovela je do gubljenja dominantnog položaja Muslimana u državnoj vlasti i ekonomskoj sferi, što su oni doživljavali kao ugrožavanje svojih nacionalnih interesa. Iako je Austrougarska u drugoj fazi svoje vlasti nastojala da pridobije Muslimane i da ih učini državotvornim elementom, odustajući čak i od agrarnih reformi, Muslimani nisu u potpunosti mogli prihvatiti novu hrišćansku državu kao adekvatnu zamjenu za bivšu islamsku. Opredijeljenost za autonomiju bila je trajna karakteristika Muslimana, koju su iskazivali i prema Turskoj i prema Austrougarskoj i nisu prihvatili stranu državnu kontrolu nad svojim nacionalnim poslovima, bez obzira o kakvoj se državnoj vlasti radilo. Na ovoj osnovi oni su došli u sukob sa novom državom na isti način kao što su ranije bili u sukobu sa Turskom. Vjera i tradicija bili su suština nacionalnog identiteta i

⁸ Osnivanje kulturnih društava „Gajret“, lista „Behar“ 1903. godine, osnivanje islamske štamparije, *Muslimanskog kluba* 1906. godine, Muslimansko akademsko društvo „Zvijezda“ u Beču, osnivanje muslimanskih čitaonica (prva je bila u Sarajevu 1870. godine), osnivanje lista „Bošnjak“ itd. Pokret za vakufsko-prosvjetnu autonomiju u Mostaru 1899. godine, Hadžijahić, Muhamed, nav. djelo str. 117–120.

osnova nastanka muslimanske etničke nacije, kao temelja na osnovu koga se vrednovalo društvo, država i određivao karakter odnosa prema drugim nacijama. Muslimani su, kroz vladajući begovski sloj, učestvovali u državnoj vlasti, makar i formalno, ali su istovremeno kao nacija vodili borbu protiv te vlasti radi postizanja autonomije u vjerskim i drugim nacionalnim poslovima. Početkom dvadestog vijeka, odlukom cara u Beču iz 1905. godine, Muslimanima je priznata kulturna autonomija. Muslimanski nacionalni pokret postao je osnova nastanka političkih partija muslimanskog naroda koje su predstavljale oblik ostvarivanja nacionalnih interesa na etničkoj osnovi.

Muslimanska narodna organizacija – MNO, osnovana u Slavonskom Brodu 1906. godine, nastala je kao objedinjeni politički izraz borbe Muslimana za vjersku i kulturnu autonomiju u Monarhiji. U osnivačkom programu, partija je isticala svoju nacionalnu orijentisanost na Tursku i protivljenje reformama u oblasti agrarnog pitanja. Partija je izdavala list „Musavat“ (jednakost) kao zvanični organ stranke. U pogledu državnog statusa Bosne i Hercegovine, MNO je smatrala da je Bosna integralni dio turske carevine, a da njome privremeno upravlja Austrougarska po međunarodnom punomoćju. U okviru Muslimanske narodne organizacije izabran je i *Egzekutivni odbor*, kao njen izvršni organ, sa sjedištem u Budimpešti. Muslimanski pokret se više oslanjao na Ugarsku, nego na Austriju u svrhu ostvarivanja svojih nacionalnih težnji. Godinu dana nakon osnivanja, održani su stranački izbori na kojima je učestvovalo oko 130.000 punoljetnih Muslimana, a birali su 100 delegata. Na novoj skupštini *Egzekutivni odbor* dobio je mandat da u svim pitanjima zastupa muslimanski narod iz Bosne i Hercegovine. *Muslimanska narodna organizacija* utemeljena je na programskoj osnovi koja je uključivala: *održavanje dobrih odnosa sa Turskom, kao sinonimom islamskog svijeta, oslanjanje na vjeru, kao suštinu nacionalnog identiteta, oslanjanje na podršku širokih narodnih masa i zadržavanje autonomnog položaja u svim oblicima državne vlasti*. U muslimanskom nacionalnom pokretu egzistirala je i *Muslimanska napredna stranka*, čiji su predstavnici zagovarali saradnju sa Austrougarskom i sa hrvatskim građanstvom, jer su smatrali da je hrvatska politika manje opasna od srpske. Takođe, u svom programu su zagovarali razvoj nauke, prosvjete, ekonomije i kulture uopšte. Na ovoj političkoj osnovi okupljali su se muslimanski predstavnici tzv. realističke i

pragmatične politike. Ova stranka, u savremenom značenju, bila bi reformaska politička organizacija koja se zasniva na elementima: *saradnja s evropskim državama, izgradnja kapitalističkih odnosa, razvijanje novih kulturnih identiteta koji sadrže, istovremeno, tradiciju i nove evropske vrijednosti i usmjerenost prema Hrvatskoj kao prihvatljivijoj opciji, u odnosu na Srbiju*. Iz temelja Muslimanske narodne organizacije kasnije su nastajale: *Jugoslovenska muslimanska organizacija – JMO, Stranka demokratske akcije – SDA, Muslimanska bošnjačka organizacija – MBO*. Etnička osnova nacije kod muslimanskog naroda krajem dvadesetog vijeka bila je suštinski ista kao i početkom ovog vijeka, što ukazuje na dva bitna obilježja:

1. državotvornost muslimanske nacije ostvarivala se u protivrječnim procesima skoro stotinu godina (1870–1970) i
2. etnička osnova nacije bila je i ostala temelj nacionalnog identiteta koji je odolio društveno-istorijskim promjenama. Muslimani (kasnije Bošnjaci), od početka konstituisanja nacionalnih pokreta, imali su definisan politički stav da Bosna treba imati državnu autonomiju ili biti samostalna država, kao i da se njen teritorijalni integritet i cjelovitost ne može nikada i ni pod kojim uslovima dovesti u pitanje. Navedeni stav nije se mijenjao u posljednjih stotinu godina i danas ostaje kao osnova političkog organizovanja i djelovanja Bošnjaka u Bosni i Hercegovini.

1.2. Srpski nacionalni pokret

Postojanje Kneževine Srbije i ustanci Srba u Bosni, u drugoj polovini devetnaestog vijeka, bili su osnova nastanka srpskog nacionalnog pokreta. Ovaj pokret nastajao je na socijalnoj i vjerskoj osnovi i pod snažnim uticajem državnosti Srbije. Socijalna i nacionalna osnova srpskog pokreta objedinjene su u državno ujedinjenje sa Srbijom. Proglas ustanika iz 1876. godine o pripajanju Srbiji „...*da se domovina naša Bosna prisajedinjuje Kneževini Srbiji...*“⁹ Proglas je podnesen Berlinskom kongresu 1878. godine. Politički cilj Srba iz Bosne da se ujedine sa Srbijom obuhvatao je i nacionalno i državno ujedinjenje, jer ujedinjenje Srba sa Srbijom je, istovremeno, značilo i ujedinjenje Bosne sa Srbijom. Srpski nacionalni

⁹ Vaso Čubrilović, *Bosanski ustanak*, Srpska kraljevska akademija, Beograd, 1930. godine, str. 209.

pokret polazio je od osnove da je „Bosna naša“. Kao ilustracija ovakvog samoopredjeljenja srpskog naroda može da nam posluži Memorandum Nikole Pišteljića, trgovca iz Banje Luke, koji kaže da je „*srpska misao u Bosni i Hercegovini i danas predstavnik onih težnji koje se slivaju u nadu i vjeru u ujedinjenje sviju Srba u jednu slobodnu, samostalnu, teritorijalnu i samoupravnu cjelinu*“.¹⁰ Ovakvo opredjeljenje Srba bilo je suprotstavljeno imperijalnom austrougarskom interesu o prodoru na Istok i porobljavanju Srbije i bilo je suprotno interesima muslimanskog i hrvatskog nacionalnog pokreta koji su bili protiv pripajanja Bosne Srbiji. Monarhija je činila napore da spriječi jačanje veza Srbije i Srba u Bosni i Hercegovini. Tako je došlo do tajne Konvencije između Austrougarske i kralja Milana 1881. godine po kojoj se zvanična Srbija obavezuje da neće pomagati Srbe u Bosni.¹¹ Suprotstavljenost Srba i austrougarske države u Bosni bila je izražena i prije Berlinskog kongresa, kroz ustanke i druge oblike javnog i tajnog djelovanja, djelovanje agenata iz Srbije, jačanje tajnih organizacija, ilegalne propagande među pravoslavnim stanovništvom i oslanjanje na Kneževinu Srbiju.¹² Suprotstavljenost Srba i Monarhije posebno je bila izražena oko pitanja crkvene i prosvjetne autonomije. Monarhija je *Konvencijom s carigradskim patrijarhom 1880.* godine nastojala da uspostavi kontrolu nad Pravoslavnom crkvom u Bosni i njena krajnja namjera bila je da Crkvu pripoji *Karlovačkoj patrijaršiji* i tako uspostavi državnu kontrolu nad srpskom vjerskom institucijom i nacionalnim pokretom u cjelini.¹³ Austrougarska vlast je počela na razne načine da ometa rad *Niže srpske gimnazije* u Sarajevu, a Srbima je posebno smetalo to što je državna vlast htjela da bira profesore i zabranjuje „prečanima“ (profesorima iz Srbije) da drže nastavu. Nizom represivnih postupaka (*pretresanje učitelja, njihovo protjerivanje, zabrana štampe iz Srbije, zabrana udžbenika, oduzimanje svesaka sa slikama svetaca itd.*) državne vlasti su nastojale da onemoguće uticaj Srbije na Srbe u Bosni. Iako je djelovanje državnih vlasti bilo negativno prema srpskom nacionalnom pokretu, njegovo djelovanje odvijalo se izvan okvira te vlasti. Četrnaest crkveno-školskih srpskih opština je 5. decembra 1896. godine podnijelo

¹⁰ Vladimir Ćorović, *Politički memoari Nikole Pišteljića*, dnevnik, „Pravda“, 1936. godine.

¹¹ Ante Malbaša, nav. djelo str. 52.

¹² Ante Malbaša, nav. djelo str. 42–44.

¹³ Sarajevski arhimandrit Savo Kosanović se intenzivno odupirao pomenutoj namjeri. Izvor: Ante Malbaša, nav. djelo str. 42–47.

caru u Beču *memorandum*, radi zaštite svojih crkvenih i prosvjetnih prava. Osnovni zahtjev bio je da se vrate ona prava, kakva su Srbi imali u doba Turske (*slobodna upotreba srpskog imena, ćirilično pismo u crkvi, školi i izvan njih, sloboda držanja crkveno-školskih skupština bez odobrenja vlasti, slobodan izbor sveštenika i učitelja, otvaranje čitaonica, kulturnih društava, učešće naroda u izboru mitropolita itd.*). Uredbom cara iz 1905. godine ostvareni su navedeni ciljevi, čime je država priznala crkveno-prosvjetnu autonomiju srpske etničke zajednice u Bosni i Hercegovini. Austrougarska je, u skladu sa svojom državnom politikom, bila spremna da etničkim zajednicama prizna i omogućiti ostvarivanje prava iz sfere kulture i etničkih identiteta, ali je sprečavala njihovo političko samoopredjeljenje. Militaristički krugovi u Monarhiji imali su izrazito negativan odnos prema političkim ciljevima srpske etničke zajednice u Bosni.¹⁴ S druge strane su i nacionalni pokreti, posebno srpski, imali negativan odnos prema Austrougarskoj. Sve do 1908. godine „...srpska propaganda stalno naglašavala da je carigradski Sultan još uvijek legitimni suveren nad ovim pokrajinama i da je austrougarska okupacija samo privremena“.¹⁵ Srpski nacionalni pokret nastajao je izvan države, i Turske, i Austrougarske, i njima je suprotstavljen na etničkoj osnovi gdje su vjera i prosvjeta činile suštinski nacionalni sadržaj. Pravoslavna crkva je predstavljala simbol vjerskog, kulturnog i nacionalnog identiteta i tako je borba za crkvenu i prosvjetnu autonomiju bila nedjeljiv proces. Pokret je bio suprotstavljen državnoj vlasti Austrougarske, jer su interesi srpskog pokreta i Monarhije bili isključivi. Monarhija je željela svoje imperijalne težnje proširiti na BiH, Srbiju, čak i na Sandžak i Kosmet, a Srbi su se htjeli ujediniti sa Srbijom. Srbi su u Monarhiji vidjeli neprijateljsku državu koja im pruža manje prava u odnosu na Tursku, a Monarhija je u Srbima vidjela prepreku za ostvarivanje svojih imperijalnih interesa. Srpski pokret bio je fokusiran na državno pitanje Bosne i njeno ujedinjenje sa Srbijom i pridobijanje muslimanskog naroda na toj osnovi. Srpski narod bio je opredijeljen za

¹⁴ Načelnik Glavnog štaba Austrougarske Konrad fon Hotzendorf je 1907. godine tražio od cara da se cjelokupna vlast u Bosni i Hercegovini stavi pod vojnu kontrolu... „*To treba učiniti zato, jer je zemlja puna srpskih veleizdajnika, s kojima treba bezobzirno postupati, a okupiti i podupirati lojalne katolike i muslimane. Dalje treba strogo cenzurisati srpsku štampu, a pomagati lojalnu katoličku i muslimansku, a tako i društva, činovnike, trgovce, poduzetnike itd.*“ Izvor: Ferdo Šišić, *Kako je došlo do okupacije, a onda ankesije BiH 1878–1908*, Matica hrvatska, 1938. godine.

¹⁵ Ante Malbaša, nav. djelo str. 56.

jačanje državnosti Bosne i Hercegovine, ali samo u kontekstu njenog ujedinjenja sa Srbijom, jer se Kneževina Srbija doživljavala kao matična nacionalna država. Nedostatak ovakve političke osnove je u tome što srpski pokret svoju državotvornost nije razmatrao u okviru posebne države Bosne, nego kao državnost Bosne, ali u okviru Srbije. Politička platforma ujedinjenja Bosne sa Srbijom (ili prisajedinjenja Bosne Srbiji) sužavala je politički kapacitet srpskog nacionalnog pokreta, jer su protiv navedenih težnji bili i hrvatski i muslimanski nacionalni pokreti. Na etničkoj osnovi, i u okviru srpskog nacionalnog pokreta, nastale su srpske političke partije i organizacije.

Srpska narodna organizacija – SNO je osnovana u Sarajevu početkom novembra 1907. godine, a nešto ranije, 1902. godine, osnovana je „Prosvjeta” kao institucija kulturnog identiteta srpskog naroda u Bosni. Prije osnivanja *Srpske narodne organizacije* donesen je akt „*Sarajevska rezolucija*” koji je obuhvatao nekoliko bitnih političkih ciljeva: *pravo naroda na samoopredjeljenje, pitanje unutrašnjeg uređenja države, stvaranje narodnog predstavništva na nivou Bosne, opšte pravo glasa, samouprava opština, formiranje vlade kao izraza skupštinske većine, nezavisnost sudova, besplatna osnovna škola itd. Bosna bi trebala biti samostalno carinsko područje, autonomno u okviru Monarhije, a država uređena na demokratiji i ravnopravnosti naroda.* Srpska narodna organizacija polazila je od „*Sarajevske rezolucije*” i bila je fokusirana na unutrašnje državno ustrojstvo Bosne, kao prioritetno pitanje, a status Bosne i njeno eventualno ujedinjenje sa Srbijom nije eksplicitno isticano, iako se to očigledno priželjkivalo. Pitanje ujedinjenja Srba iz Bosne sa Srbijom nije do kraja istraženo, jer još nema cjelovitih naučnih odgovora na nekoliko bitnih aspekata. *Da li je Srbija težila pripajanju samo Srba iz Bosne Srbiji ili cijele BiH, sa Muslimanima i Hrvatima? Da li je Srbija htjela da se svojom vlašću proširi na Bosnu ili je bila za izgradnju autonomne državnosti Bosne? Da li je ostvarivanje srpskih nacionalnih interesa u Bosni i Hercegovini moguće i kroz državnost Bosne izvan državnog okvira Srbije?* Navedena pitanja uticala su na srpski nacionalni pokret početkom dvadesetog vijeka. Da li je država Bosna i Hercegovina trajno opredjeljenje srpske etničke zajednice ili je državnost Bosne prolazna istorijska nužnost dok se ne steknu uslovi za ujedinjenje Srba iz Bosne sa Srbijom? Navedena pitanja prožimaju

srpsku nacionalnu politiku u Bosni i Hercegovini u posljednjih stotinu godina i aktuelna su i danas.

1.3. Hrvatski nacionalni pokret

Hrvati su od okupacije Bosne imali velika očekivanja, pa je time njihovo razočarenje, u krajnjoj instanci, bilo veće u odnosu na Srbe i Muslimane. Uzdizanje državotvornog položaja muslimanske veleposjedničke klase u doba Austrougarske izazvalo je razočarenje kod hrvatskog naroda, jer su oni, kao katolici, očekivali od nove katoličke države vlastito uzdizanje u državi i društvu.¹⁶ Hrvatski politički predstavnici su očekivali da će se okupacijom steći uslovi da se Bosna, Dalmacija, Slavonija i Hrvatska objedine u jedno autonomno državno područje u okviru Austrougarske monarhije. Radi ostvarivanja navedenih ciljeva dvije hrvatske stranke iz Zagreba, *Hrvatska stranka prava i Narodna nezavisna stranka*, su 1894. godine donijele objedinjeni program osnovnih hrvatskih nacionalnih ciljeva i interesa koji je, između ostalog, sadržavao i državno objedinjavanje Bosne i Hercegovine sa Hrvatskom. Nešto ranije, 1878. godine, *Hrvatski sabor* poslao je caru u Beč pisani oblik sugestije (poznatiji kao „Adresa“) u kojem se ističe da bi se ciljevi mandata koji je Monarhija dobila na Berlinskom kongresu najbolje ostvarili kada bi se Bosna pripojila Hrvatskoj.¹⁷ Hrvatski nacionalni pokret je time ukazao na potrebu uspostavljanja treće konstituante u Monarhiji, oslonjene na Austriju koja bi predstavljala protivtežu Ugarskoj. Car je odbacio inicijativu, ističući da je hrvatski Sabor prekoračio svoju nadležnost, tako da Hrvatska nije dobila nikakvo pravo u odnosu na Bosnu. Hrvatska inicijativa naišla je na oštro reagovanje ugarskih krugova koji su u vrijeme okupacije nastojali da eliminišu hrvatski uticaj u Bosni i da se nacionalni pokret bosanskih Hrvata u što većoj mjeri redukuje. Spriječeno je dalje djelovanje generala

¹⁶ List „Obzor“ u izdanju od 12. jula 1880. godine prenosi članak iz jednog bečkog lista o tadašnjim prilikama u Bosni ističući razočarenje Hrvata u novu vlast... „*Gotovo nerazumljivi državni interes sklonio je našu upravu, da svu prijazan i milost prospe na Turke, da ih zadobije za Okupaciju. Upravo se čini kao da je Austrija prekoračila Savu više za ljubav Turaka, nego za ljubav raje, jerbo kršćanski stanovnici zemlje ne vide od dobročinstva ništa*“. Izvor: Ante Malbaša, nav. djelo str. 62 i 63.

¹⁷ Hrvatski sabor je poslao austrougarskom caru jednu proklamaciju u kojoj mu ukazuju „*da bi se trajni mir osigurao jedino ako bi se područje Bosne i Hercegovine pripojilo Hrvatskoj*“. Izvor: Ante Malbaša, nav. djelo, str 21–22.

Filipovića (komandanta okupacionih trupa u Bosni), jer je njegova uprava podržavala Hrvate i njihove težnje za objedinjavanjem Bosne s Hrvatskom.

Bosanski franjevci su bili protiv germanizacije i političke saradnje s bečkim dvorom, a Monarhiji je trebala vjerska institucija koja će joj biti odana, koju će kontrolisati i preko nje ostvarivati uticaj na hrvatski narod. Austrougarska je uviđala značaj vjerskih institucija u izgradnji i očuvanju nacionalnih identiteta naroda u Bosni, pa je tako u franjevcima uviđala prepreku svojim interesima. Franjevci su vjekovima bili hrvatski kler koji je, osim vjerske, imao i prosvjetnu i kulturnu ulogu i veliki uticaj u katoličkom narodu. Hrvatski nacionalni pokret je nailazio na veće teškoće nego srpski i muslimanski. Austrougarska je umjesto franjevacu u Bosni nametnula svjetovnu crkvenu hijerarhiju sa Josifom Štadlerom na čelu *potpisivanjem konkordata sa Vatikanom 1881. godine*, čime je i katoličku crkvu stavila pod svoju državnu kontrolu. Osnovni oblik nacionalnog djelovanja hrvatskog pokreta bila je kultura, gdje su veliki doprinos, opet, dali franjevci. U Mostaru se osnivaju listovi „*Bosiljak hercegovački*“, štamparija, kulturna društva itd. Negativan odnos austrougarske države, naročito njene ugarske komponente, prema hrvatskom pokretu i, naročito, franjevcima doveo je do nezadovoljstva hrvatskih masa koje su počele prihvatati program Ante Starčevića i *Hrvatske stranke prava*. Pravaške ideje prihvatio je i značajan dio hrvatskog građanstva, kao i franjevci, a ideja državnog i političkog objedinjavanja Bosne i hrvatskih zemalja, sa Zagrebom kao centrom, zahvatila je hrvatske mase u Bosni i Dalmaciji, a imala je uspjeha i kod muslimanske intelektualne omladine. Starčević je bio protiv austrougarske okupacije Bosne i smatrao je da je hrvatskom narodu bolje pod Turskom nego pod Austrougarskom (*u tom smislu je Starčević održao govor u hrvatskom Saboru 14. oktobra 1878. godine*). Hrvatski nacionalni pokret je u početku imao kulturnu, a sa razvojem *Stranke prava* dobio je i političku dimenziju. Bez obzira na to što Hrvati u to vrijeme nisu imali organizovanu državu i nisu mogli jače organizovati pokret, oni su bili jedinstveni u nacionalnoj ideji političkog i državnog objedinjavanja hrvatskog naroda. Realnost društveno-istorijskih prilika i međunarodni odnosi oko *Istočnog pitanja* uticali su i na specifičnosti hrvatskog nacionalnog pokreta. Hrvatska etnička nacija imala je prevelika očekivanja od Berlinskog kongresa, u smislu da će nova hrišćanska katolička država dovesti Hrvate u povoljan položaj i riješiti njihovo

državno i nacionalno pitanje. Austrougarska (naročito Ugarska) bila je protiv rješavanja hrvatskog nacionalnog pitanja na način da se Bosna, s drugim pokrajinama, Dalmacijom i Slavonijom, objedini u hrvatski državni entitet sa Zagrebom kao političkim centrom. Kontrolisanje i sprečavanje razvoja hrvatskog nacionalnog pokreta od strane Monarhije imalo je za posljedicu jačanje pokreta *Hrvatske stranke prava* Ante Starčevića koji je bio fokusiran na tri osnovna cilja: 1. državno objedinjavanje Bosne sa Hrvatskom, 2. asimilacija Bošnjaka kao integralnog dijela hrvatske nacije i 3. eliminacija srpskog političkog faktora u Bosni. Hrvatski nacionalni pokret, kao i muslimanski i srpski, bio je temelj za osnivanje hrvatskih političkih organizacija.

Hrvatska narodna zajednica – HNZ osnovana je 1908. godine, a politička platforma je utvrđena ranije (1906. godine u Docu kod Travnika), kada je odbor od šest članova izradio programska načela: *objedinjavanje sa Hrvatskom, stav da sa Muslimanima treba sarađivati, jer su oni takođe Hrvati, a da sa Srbima treba imati odnose reciprociteta, bezuslovna solidarnost Hrvata, jedinstvenost misli i akcije itd.*¹⁸ Hrvatska narodna zajednica nije u svom programu imala stav o agrarnom pitanju, zbog viših nacionalnih interesa u pridobijanju Muslimana, iako je to bilo važno socijalno-ekonomsko pitanje i za većinu Hrvata. Osim Hrvatske narodne zajednice, iz osnove svjetovne crkvene hijerarhije Josifa Štadlera formirana je i klerikalna stranka *Hrvatska katolička udruga* u Sarajevu 1910. godine. Ova stranka podržavala je aneksiju 1908. godine i trijalističku organizaciju Monarhije. Pozitivan odnos prema katoličkoj crkvi i vjeri ne treba posebno naglašavati u programu pomenute stranke. Jedan od osnovnih razloga što su osnovane dvije hrvatske stranke je neslaganje u vezi sa muslimanskim pitanjem. *Pravaši*, čije su ideje ostavile snažan uticaj na program *Hrvatske narodne zajednice*, smatrali su Muslimane integralnim dijelom hrvatske nacije, dok je Štadler smatrao da treba sarađivati s Muslimanima, ali da se prethodno jasno iskaže da je hrvatstvo i katoličanstvo jedno i da hrvatstva nema bez katoličkog odgoja i identiteta. Dolazak *Kuena Herdevarija* na čelo banske uprave u Hrvatskoj 1882. godine, negativno je uticao na povezivanje hrvatskog nacionalnog pokreta u Bosni s onim u Hrvatskoj. Međutim, franjevci kao okosnica hrvatskog nacionalnog pokreta, nisu

¹⁸ Mustafa Imamović, *Pravni položaj i unutrašnjopolitički razvitak BiH 1878–1914*, „Svjetlost“, Sarajevo 1976. godine, str. 166–167.

prestajali sa svojim djelovanjem, uprkos protivljenju državnih vlasti. „*Oni su razvijali hrvatsku svijest kod svog naroda... Radi toga bili su u neprestanom sukobu... s bosanskom vladom koja je htjela pošto-poto da prekine svaku vezu sa Zagrebom i Beogradom*“.¹⁹ Hrvatski nacionalni pokret je od početka sadržavao dvije opcije. Jedna je bila usmjerena na saradnju sa muslimanskim nacionalnim pokretom i što čvršće vezivanje Bosne za Hrvatsku u formi jedne države ili državne zajednice. Druga je bila usmjerena na jačanje državnosti Bosne i Hercegovine i rješavanje hrvatskog pitanja kroz bosansko državno pitanje.

1.4. Sličnosti i razlike nacionalnih pokreta

* *Sličnosti*. Nacionalni pokreti su nastajali u kontekstu realnih društveno-istorijskih procesa na fundamentu vjere, kao osnovnog vrijednosnog sadržaja oko koga se izgrađivala etnička nacija. Nacionalne pokrete predstavljali su različiti subjekti, zavisno od određenog istorijskog perioda, ali uglavnom su to bile: političke partije, vjerske institucije, nacionalne organizacije, intelektualni sloj. Osnovna sličnost sva tri nacionalna pokreta je u tome što imaju etničku osnovu u svom nastanku i konstituisanju.

Nacionalni pokreti djelovali su kao subjekti transformacije etničkih zajednica u nacije kao političke zajednice sa osnovnom namjerom da se primarno postignu opšti nacionalni ciljevi. Smatralo se da je „*svako stranačko diferenciranje štetno i nedopustivo u uslovima kad je potrebno nastupati složno da bi se postigli osnovni nacionalno-politički ciljevi. To se ne može postići putem stranačkih, nego samo uz pomoć nacionalnih organizacija*“.²⁰ Kroz nacionalne organizacije prvo treba ostvariti državnost, a tek nakon toga je opravdano višestranačko diferenciranje unutar nacionalnog pokreta. Na samom početku političkog organizovanja u Bosni i Hercegovini (početkom XX vijeka) utemeljen je koncept da nacija prethodi demokratiji, da se prvo trebaju ostvariti nacionalni ciljevi, a tek nakon toga može doći do demokratskog pluralizma unutar nacije.

¹⁹ dr fra Oton Knezović, *Bosanskohercegovački franjevci i Hrvatska*, Obzorova Spomen-knjiga, Zagreb, 1935. godine, str. 88.

²⁰ Mustafa Imamović, nav. djelo, str. 133.

Nacionalni pokreti su u određenim istorijskim okolnostima imali iste ili slične ciljeve. Predstavници srpske borbe za autonomiju nastojali su da se, zajedno s Muslimanima, izbore za vjersku i prosvjetnu autonomiju. Koliko su te namjere bile ozbiljne potvrđuju nastojanja zagovornika autonomije da za svoje ideje pridobiju i naklonost Carigrada i da se iskoriste pogodne međunarodne prilike.²¹ Protivrječnosti, između vjerskih identiteta nacionalnih pokreta i različit odnos prema prošloj i novonastaloj državi, Monarhija je koristila radi produbljivanja međunacionalnih sukoba da se ne bi stvorio jedan bosansko-hercegovački državotvorni pokret. Monarhija je posebno bila podozriva prema saradnji srpskog i muslimanskog nacionalnog pokreta, najmanje iz tri razloga: a) saradnja Srba i Muslimana jačala je ulogu Srbije i njenih aspiracija prema Bosni; b) ova saradnja jačala je položaj turske države koja je imala formalnu suverenost sve do 1908. godine; c) saradnja srpskog i muslimanskog pokreta jačala je njihov konstitutivni subjektivitet u funkcionisanju države. Zajednička borba Srba i Muslimana za kulturnu autonomiju približavala je ova dva nacionalna pokreta i u drugim političkim pitanjima. *Muslimanska narodna organizacija i Srpska narodna organizacija su 11. oktobra 1908. godine u Budimpešti, izdale zajednički proglas sa zahtjevom da se narodima u Bosni omogući da odlučuju o svojoj sudbini i da im se da autonomija, jer ako se priznaje pravo „velikim“, treba to isto pravo dati i „malim“ narodima.*²² *Međusobna saradnja dvije autohtone etničke zajednice* aktuelizovala je pitanje državnog statusa Bosne i Hercegovine koje je Monarhija razriješila jednostranim aktom, aneksijom 1908. godine. U odnosu prema nacionalnim pokretima Monarhija je polazila od dva principa: *podsticanje međuetničkih sukoba i pridobijanje nacionalnih pokreta u svrhu svojih državnih interesa.*

* *Razlike.* S obzirom na to da su tri pokreta nastala na osnovi tri različite vjere (islam, katoličko hrišćanstvo i pravoslavno hrišćanstvo) njihov identitet je bio različit i njihova saradnja je zavisila od demokratskog kapaciteta nacionalnih elita da prevaziđu razlike i uspostave minimum

²¹ Činjenica da je Bosna po Carigradskoj konvenciji (međunarodni ugovor između Turske i Austrougarske) još bila pod formalnim suverenitetom sultana, budila je nadu da će Bosna dobiti podršku iz Istanbula. Istaknuti srpski narodni predstavnik Jeftanović je izjavio da pristaje da guverner Bosne bude neki vezir turske vjere. Izvor: Mustafa Imamović, nav. djelo, str. 93–94.

²² Ferdo Šišić, nav. djelo, str 80–91.

zajedničke saglasnosti o međusobnim odnosima i odnosu prema postojećoj državi. Koegzistencija različitih identiteta (konsocijacijska demokratija u savremenom poimanju) bila je temelj budućih međunacionalnih odnosa. Neuspjeh miroljubive koegzistencije nužno je vodio u međunacionalne sukobe. Najveća razlika i suprotstavljenost nacionalnih pokreta bila je u njihovom odnosu prema državnosti Bosne. Srbi su državnost Bosne primarno posmatrali u okviru Srbije ili zajedno sa Srbijom. Hrvati su državnost Bosne poimali u okviru Hrvatske ili zajedno s Hrvatskom, a Muslimani su bili za nezavisnu, samostalnu, suverenu Bosnu u kojoj bi oni bili dominirajući državotvorni subjekt.

Agrarna reforma, kao jedno od glavnih ekonomskih, socijalnih i statusnih pitanja za hrišćane, bila je problem odnosa srpskog pokreta prema muslimanskom, jer je srpski pokret bio za rušenje starog sistema vlasničkih odnosa, dok je muslimanski begovski sloj bio za zadržavanje starog sistema kmetstva, što je produbljivalo suprotstavljenost ova dva nacionalna pokreta. Negativan odnos Srba prema Turskoj takođe je bio faktor suprotstavljenosti srpskog i muslimanskog nacionalnog pokreta, a negativan odnos srpskog pokreta prema državnoj hegemoniji Austrougarske je, istovremeno, približavao srpski i muslimanski nacionalni pokret u zajedničkoj borbi za nacionalni identitet, kroz vakufsku i crkveno-prosvjetnu autonomiju. Hrvatski i srpski nacionalni pokret bili su suprotstavljeni zbog toga što su Srbi željeli da Bosna bude u državnom jedinstvu sa Srbijom, a Hrvati da Bosna bude u državnom jedinstvu sa Hrvatskom.

2. Osnovni elementi poimanja nacije u kontekstu Bosne i Hercegovine

Teorijsko i političko sporenje o nacionalnim identitetima u Bosni i Hercegovini prati nacionalne podjele i odvija se u kontekstu odnosa etničkog i građanskog sadržaja u ovim identitetima. Nastajanje nacija u Bosni i Hercegovini posmatrali smo kroz dva osnovna oblika: *prirodni oblik nastanka nacija kada one kroz istorijski društveni proces izrastaju iz naroda kao političke zajednice i neprirodni oblik kada se identitet nacije nameće državnom prisilom*. Nastanak nacije prirodnim društvenim

procesom ne određuje unaprijed njen oblik, jer on zavisi od konkretnih uslova tog procesa. Nacije kao političke zajednice u etničkom ili građanskom obliku nisu same po sebi pozitivne ili negativne kategorije, jer njihova uloga u društvu i državi zavisi od njihovog unutrašnjeg demokratskog karaktera i legitimiteta koji sadrže. Na primjer, ako građanska nacija principom „jedan čovjek–jedan glas“ vrši majorizaciju manjinskih etničkih grupa, ona nije demokratska iako ima formalni demokratsko-građanski naziv. S druge strane, ako etnička nacija ima konfliktne odnose sa drugim etničkim nacijama i ne može da izgradi *krovnu* zajedničku vrijednost, takva nacija nije demokratska iako se poziva na legitimitet etnosa. Demokratski nacionalni identitet nastaje kao demokratija unutar nacije, zatim se transformiše u demokratske odnose sa drugim nacijama i obrnuto, ako nema demokratije unutar nacije, tada nema demokratije ni između nacija. Građanski i etnički sadržaji predstavljaju prirodna svojstva nacionalnih identiteta u Bosni i Hercegovini i oni ne protivrječe jedan drugom ukoliko nacije funkcionišu kao demokratske kategorije unutar svog nacionalnog bića. Drugi oblik, neprirodni ili nametnuti, podrazumijeva da neki subjekt, s pozicije državne vlasti, nameće nacionalne vrijednosti i identitet prema modelu koji mu odgovara, ne prihvatajući izvorne (prirodne) nacionalne identitete. Nametnuta nacija može da traje relativno dugo, sve dok traje moć državne prisile, a čim ta moć prestane i sadržaji nametnute nacije nestaju. Trajanje nametnutog jugoslovenstva šezdeset godina i njegova propast za samo jednu godinu dokazuju privremeni karakter nametnutih nacionalnih vrijednosti i identiteta.

2.1. Prožimanje etničkog i građanskog u identitetu nacije

Političko iskazivanje nacije nastaje kroz složen društveno-istorijski proces, kroz koji se prepliću uticaji njenog izvornog identiteta i objektivnih društveno-istorijskih okolnosti. Etnička nacija je opstala kroz istoriju kao trajna vrijednost na osnovi etniciteta, gdje je vjera predstavljala suštinski sadržaj. S druge strane, realitet društvenog razvoja stvarao je građanske sadržaje i vrijednosti kao opštu i univerzalnu kategoriju, nezavisno od posebnih nacionalnih etniciteta. Prožimanje etničkih i građanskih sadržaja je prirodni proces društveno-istorijskog razvoja koji može da se iskazuje na saglasan ili protivrječan način. Koegzistencija i prožimanje etničkog i

građanskog je moguća u slučaju kada se narod i nacija iskazuju kao demokratske kategorije. Čovjek, kao slobodna individua, istovremeno je građanin i pripadnik etničke nacije, to je njegov objedinjeni identitet u privatnoj i javnoj sferi društvenog života. Ako u identitetu čovjeka kao jedinice može biti saglasnosti etničke i građanske vrijednosti, tada je i na nivou nacije moguća koegzistencija navedenih elemenata objedinjenih u jednu cjelinu nacionalnog identiteta. Ovdje se ne može prihvatiti stanovište liberalne ideologije po kome su liberalno-građanski oblici nacije sami po sebi „progresivna“, a oblici etničke nacije „konzervativna i prevaziđena“ kategorija. Oblik nacije sam po sebi ne može biti konzervativan ili progresivan, jer to zavisi od objektivnih okolnosti, karaktera nacionalnog vođstva i postojanja demokratije unutar same nacije. Ako je vođstvo nacije totalitarno i nedemokratsko i ako unutar političke zajednice nema demokratije tada nacija nema progresivni karakter, bez obzira na njen naziv i formalni oblik iskazivanja. Kršenje ljudskih prava kroz ratove vršile su i etničke i građanske nacije, kao što su u razvoju društva i demokratije učestvovala opet i etničke i građanske nacije. Formalni oblik iskazivanja nacije zavisi na kojoj osnovi funkcioniše narod. Nakon velikih revolucija (američke i francuske), definisana su i dva različita oblika iskazivanja naroda, što se može uočiti na pitanju titulara suverenosti. Američki pristup zasnivao se na suverenosti naroda kao građanskog demosa, na vrijednostima prirodnih ljudskih prava, prema kojima *„su svi ljudi stvoreni jednaki, da su obdareni od strane njihovog Tvorca određenim neotuđivim pravima, među kojima su život, sloboda i težnja za srećom“* (izvod iz američke Deklaracije o nezavisnosti). Francuski pristup polazio je od suverenosti nacije kao političkog kolektiviteta: *„Načelo svake suverenosti počiva suštinski u naciji: nikakvo telo, nikakav pojedinac ne može da vrši vlast koja ne proističe izričito iz nje“* (Izvod iz Deklaracije o pravima čovjeka i građanina 1791, član treći). Pojmovi narod i nacija često se poistovjećuju u ustavnim aktima, iako u suštini svaka država počiva na konstitutivnosti naroda koja se iskazuje u nekom obliku nacije kao političke zajednice. Ustav Bosne i Hercegovine definiše konstitutivne narode, a u suštini se radi o etničkim nacijama. Ovdje dolazimo do pojmovnih relacija *narod-nacija-država*, gdje suverenost poprima različite forme u aspektu naroda i nacije. Bez pretenzije da se definišu pojmovi „narod“ i „nacija“, neophodno je identifikovati njihovu razliku. Francuska pravna teorija, tokom revolucije 1789. godine, prvo je

poistovjećivala narod i naciju, a nakon toga je odvojila pojam nacije od naroda: „...u docnijem razvitku francuskog društva nacionalisti su uspjeli da ideološki eksproprišu naciju iz ruku naroda i time da iz pojma nacije ispuste njegovu demokratsku sadržinu”.²³ U raspravama oko francuskog Ustava iz 1946. godine vodila se teorijska i politička rasprava o tome da li da se suverenost veže za narod ili naciju, iz čega je nastao kompromis da „nacionalni suverenitet pripada francuskom narodu”. Takvo definisanje suverenosti ima i španski Ustav iz 1978. godine: „Nacionalna suverenost počiva na španskom narodu iz koga proizilaze sve državne vlasti”. U početku Francuske revolucije bio je identičan narodni i nacionalni suverenitet, zatim je u „Deklaraciji o pravima...” definisan nacionalni, a u Ustavu Francuske iz 1946. godine, opet nacionalni suverenitet koji pripada narodu: „Nacija je jedno nevidljivo biće dok je narod skup pojedinaca koji se mogu popisati. Narod je sadašnjost, a nacija je jedinstvo prošlosti i budućnosti, zajedno sa sadašnjošću. Nacija je „viša realnost”, ona je istorijski i politički pojam. „Narod je sadašnji statistički pojam, broj”.²⁴

Navedeno poimanje nacije i naroda je fokusirano na njihova suštinska određenja. *Narod je realnost, omeđena konkretnim vremenom i prostorom, koja se mijenja demografskim, prirodnim putem ili neprirodnim putem (ratovi, epidemije, katastrofe) i to je ukupnost stanovnika (državljana) koji se mogu popisati. Nacija je politička zajednica objedinjena suverenom vrijednošću koja nadilazi vrijeme i kao trajna kategorija ima povijesnu težnju ostvarivanja u državi.* U konkretnom realitetu društvenih odnosa nacija se iskazuje kroz narod u nastojanju da nacionalnu suverenu vrijednost realizuje kroz postojeću državu. *„Nacija je vrijednost koja stvara državu kao novu vrijednost”.*²⁵ Nacija je uvijek prisutna u državi kroz narod, ali se ne iscrpljuje postojećim realitetom naroda, nego teži da se ostvari kroz uređenje države i organizaciju njene vlasti. Poimanje nacije i naroda, kao odnosa nadvremenog identiteta i konkretne realnosti, složeno je i iz razloga što se i narod i nacija pojavljuju u različitim oblicima. Narod, kao konkretan realitet ukupnog stanovništva na državnoj teritoriji (državljani), u istoriji se iskazivao u tri osnovna oblika. *„Novovjekovno*

²³ Jovan Đorđević, *Ustavno pravo i politički sistemi*, Savremena administracija, Beograd, 1964. godine, str. 226.

²⁴ Jovan Đorđević, nav. djelo, str. 226.

²⁵ Zvonko Lerotić, *Načela federalizma višenacionalne države*, Globus Zagreb, 1985. godine, str. 49.

određenje objedinjuje u narodu trostrukost društvenog života: 1) demos kao građane države, 2) plebs kao puk i pripadnike nižih klasa, ljude nižeg ugleda i manjeg političkog uticaja i 3) etnos kao povijesno trajajući kolektivni identitet".²⁶ Narod kao „demos” je osnova građanskog društva i građanske nacije, narod kao „plebs” je osnova potčinjavanja stanovništva totalitarnoj vlasti otuđenih elita, a narod kao „etnos” je osnova etničkog društva i etničke nacije. U različitim varijantama nacija se uvijek iskazuje kao kolektivitet, a razlikuju se samo sadržaji i vrijednosti koji čine identitet određenog oblika nacije. Pripadnici bilo kog nacionalnog kolektiviteta nastoje da uporedo ostvare svoje pojedinačne interese i nacionalne identitete tako da se iskazuju istovremeno kao slobodne individue i pripadnici kolektiviteta. U teoriji je moguće jasno podijeliti različite oblike nacije, razgraničavati etničko i građansko, ali u društveno-državnim realitetima to nije jednostavan posao. U razmatranju odnosa etničkog i građanskog sadržaja u identitetu nacija trebamo imati u vidu da etnički sadržaji prethode građanskim. Radi se o prirodnom procesu u kome se jedna etnička zajednica prvo formira kao etnička cjelina, a zatim kroz demokratske procese unutar nacije i između nacija nastaju građanski sadržaji unutar te etničke cjeline. Građanske vrijednosti nastaju nakon formiranja države i ne mogu funkcionisati niti se ustanoviti izvan njenog ambijenta, pri čemu država postaje njihov integralni dio, dok etničke vrijednosti mogu da nastanu prije države i mogu da funkcionišu nezavisno od države. Između etničkog i građanskog je pogrešno stavljati riječ „ili”, jer se radi o etničkom i građanskom aspektu jednog nacionalnog identiteta. Etničko i građansko nije suprotstavljeno samo po sebi, nego njihova suprotstavljenost nastaje u nedemokratskom karakteru djelovanja nacije.

Dominacija etničkog bez građanskih sadržaja, ljudskih prava i sloboda, postaje podloga za totalitarizam vladajućih partijskih elita. U ovom totalitarizmu pojedinac postaje neslobodan, ne može da ostvari ljudska prava, a vlast mu osporava legitimitet borbe za ljudska prava. Na primjer, ako se u totalitarnoj vlasti borite za ljudska prava, tada se ta borba predstavlja kao ugrožavanje opšteg nacionalnog interesa. Elite na vlasti se iskazuju kao nacionalno vođstvo koje „svoju” naciju brani od drugih nacija čime se stvara prostor da elite na vlasti izbjegnu demokratsku odgovornost za druga bitna pitanja u društvu i državi, prije svega ekonomska. Kao

²⁶ Isto, str. 9.

posljedica totalitarizma vladajućih elita ukida se demokratija unutar same nacije, dolazi do opšteg otuđenja čovjeka i potpunog sužavanja mogućnosti za ostvarivanje ljudskih prava i sloboda. Na ovaj način se izbjegava odgovornost i uspostavlja diktatura male grupe ljudi nad cijelom nacijom. Svaki oblik kritike vladajuće elite u javnosti se predstavlja kao ugrožavanje nacije, a svako drugačije mišljenje se predstavlja kao narušavanje nacionalnog jedinstva. Da bi se održala dominacija vladajuće elite nad nacijom, neophodna je podrška opštih nacionalnih institucija kao što su vjerske zajednice. Strateška koalicija vjerskih vođa i vladajuće nacionalne elite ima za posljedicu feudalizaciju države, gdje vlast dobija blagoslov od vjerskih vođa, a vjerske vođe dobijaju ekonomski interes od vlasti. Održivost feudalizacije države u javnosti opet ne bi bila moguća bez medija kao sredstava javnog uticaja koji nekritički podržavaju dil vjerskih vođa i vladajuće elite. Etničke nacije imaju zajedničke elemente kao što su: a) nastaju iz osnove naroda kao etnosa, b) nastaju prije države, c) nastoje da se podržave, da organizuju i uredе državu u skladu sa svojim nacionalnim vrijednostima, d) samoopredjeljuju se prema državi u pozitivnom ili negativnom smislu, e) odnos prema drugim etničkim zajednicama u državi može biti na osnovi sukoba ili koegzistencije, u zavisnosti od realnih okolnosti i demokratskog karaktera nacije.

S druge strane, dominacija građanskog u višeetničkim društvima može da se pretvori u hegemoniju brojnije nacije nad malobrojnijom.²⁷ Kada građanske vrijednosti isključuju etničko-nacionalne, tada je građanin konstitutivan, a ne etnička politička zajednica, čime se redukuje pravo čovjeka na politički identitet. Prema ovom konceptu, etničnost nema izvorna prava, već uživa podarena prava koja joj odredi građanska komponenta iz javne političke sfere. Ovdje se ne radi o pitanju odvojenosti javne – političke i privatne – kulturne sfere, nego se radi o hijerarhijskom podređivanju etničkog elementa građanskom. Dijalektički odnos etničkog i građanskog nije odnos slobode liberalnog pojedinca prema neslobodi

²⁷ *Primjer ZAVNOH-a iz 1944. godine* – Hrvatska je prema navedenom

konstitutivnom aktu bila utemeljena kao država srpskog i hrvatskog naroda, čime je ustanovljena ravnopravnost ova dva naroda. Postepenim promjenama u političkom sistemu, Hrvatska je vremenom podržavala vrijednosti hrvatske nacije, a vrijednosti srpske nacije redukovala, svodeći ih na nivo manjinskih prava. Danas u Hrvatskoj postoji javno proklamovano građansko društvo, izjednačeni su pojmovi hrvatske nacije, hrvatske države i građanskog društva i došlo je do hegemonije hrvatske nacije nad drugim etničkim grupama, posebno Srbima.

etničke jedinice, nego je to odnos dva nacionalna sadržaja koji se, manje ili više, prožimaju. Totalitet građanske nacije i totalitet etničke nacije, svaki za sebe, ne mogu obezbijediti stabilnost države i društva. Poremećaj demokratskog balansa etničkog i građanskog u bivšoj Jugoslaviji početkom devedesetih godina doveo je do međunacionalnog vjerskog rata, što upućuje na suštinski značaj ravnoteže etničkih i građanskih sadržaja u identitetu nacije. Različiti oblici građanskih nacija imaju nekoliko zajedničkih karakteristika: a) nastaju istorijskim procesom agregacije različitih vrijednosti, b) rezultat su demokratske koegzistencije i suživota različitih društvenih grupa, pri čemu se identiteti tih grupa vremenom prožimaju i nastaje jedna nova zajednička vrijednost i identitet, c) nastaju kasnije u odnosu na državu, jer se mogu konstituisati samo u okviru ambijenta već stvorene države, d) građanska nacija podržava državu i obuhvata je kao suštinski sadržaj nacionalnih vrijednosti.

Pitanje odnosa naroda i nacije posebno je značajno za Bosnu i Hercegovinu, gdje narod čine tri etničke nacije, pa je suštinsko pitanje kako urediti državu u demokratskom balansu građanskog i etničkog u tri različite i često suprotstavljene cjeline. U socijalističkom periodu bivše Jugoslavije narod je obuhvatao više etničkih nacija i iskazivao se kao cjelina u formi socijalističkog građanskog društva. Pojam „*radni ljudi i građani*” u ustavu je uvijek bio uz pojmove „*ravnopravni narodi i republike*”. Uprkos postojanju socijalističkog demosa, tokom četrdeset godina na njegovoj osnovi nije se uspostavila građanska nacija, što ukazuje na to da je etnička osnova naroda bila izvorni nacionalni identitet na kojem se etatistički nadograđivao građanski nacionalni sadržaj. Navedeni proces se odvijao sve dok je država bila snažna, a opadanjem njene moći opadao je i građanski sadržaj u identitetu nacija, a rastao etnički. Izgrađivanje demokratskog balansa etničkog i građanskog sadržaja u Bosni i Hercegovini je od suštinskog značaja za opstanak i razvoj države i društva. U Bosni i Hercegovini krajem XIX i početkom XX vijeka konstituisane su tri etničke nacije kao posebne zajednice koje su kroz koegzistenciju i suživot trebale da izgrade novu zajedničku građansku vrijednost na osnovi tri posebne etničke vrijednosti. Međutim, ovo se nije dogodilo iz objektivnih okolnosti, jer tri etničke nacije u Bosni nisu imale svoju državu i nisu bile državotvorni subjekti. Bez države kao zajedničkog imenitelja i

ambijenta, nije moguće izgraditi novu građansku vrijednost koja bi prevazilazila međunacionalne razlike i protivrječnosti. Danas predstavnici nacija u Bosni imaju istorijski izazov da sa zakašnjenjem od stotinu godina stvore novu zajedničku građansku vrijednost koja prevazilazi međunacionalne podjele, jer bez ovog poduhvata Bosna ne može normalno da funkcioniše kao država i društvo. Vrijednosti Evropske unije i njihov *uvoz* u Bosnu je povoljna istorijska prilika da se navedeni poduhvat ostvari. Etničko i građansko su prirodni sadržaji identiteta nacija u Bosni i Hercegovini i ne isključuju se međusobno, ukoliko se nacije iskazuju kao demokratske kategorije. Činjenica da su se u Bosni i Hercegovini nakon osamdeset pet godina obnovile političke partije na etničkoj osnovi, dokazuje kontinuitet etničke nacije kod sve tri autohtone zajednice. Suština demokratskog balansa između etničkih i građanskih sadržaja je u međusobnom prihvatanju naroda i države. Postoji problem u odnosu naroda i države u Bosni i Hercegovini, jer tri nacije nikad nisu na identičan način prihvatale državu. Uvijek je država za jedne bila „naša“, a za druge „tuđa“. Zbog različitog odnosa između naroda i države, na području Bosne i Hercegovine nije se uspostavila opšta, zajednička vrijednost koju prihvataju sve tri nacije. Međunacionalna suprotstavljenost, u odnosu prema državi, uticala je na jačanje sukoba među nacijama neposredno. Politički predstavnici Srba, Hrvata i Bošnjaka nemaju usaglašenu ustavnu osnovu o modelu državnog uređenja u Bosni i Hercegovini da bi ova država bila prihvatljiva za sve tri nacije. Demokratsko je pravo etničke nacije da svoje vrijednosti i interese institucionalizuje kroz državu, ali je u Bosni i Hercegovini problem što postoje tri etnička legitimiteta i svaki ima pravo da podržavi svoje nacionalne vrijednosti. Jedna država sa tri državotvorna subjekta nema kapacitet da bilo kojoj etničkoj naciji omogući optimalno ostvarivanje nacionalne državnosti, jer jedna etnička nacija može da podržavi svoje vrijednosti do granice ugrožavanja druge nacije. Etnički i građanski sadržaji i vrijednosti predstavljaju prirodne oblike nastajanja i identiteta nacija u Bosni i Hercegovini. Oba sadržaja se prožimaju u jednoj cjelini i zavisno od realnih istorijskih okolnosti dominira jedan ili drugi oblik.

2.2. Etatistički oblici nacije

Državne vlasti su na prostoru Bosne i Hercegovine i bivše jugoslovenske države nametale nacije u nekoliko osnovnih oblika: a) etatistička nacija kao potreba prevazilaženja međuetničkih sukoba, b) etatistička nacija kao interes države, c) etatistička nacija kao interes vladajuće elite i d) etatistička nacija kao balans etničkog i građanskog.

Etatistička nacija kao oblik prevazilaženja etničkih sukoba. Vezir Topal Osman-paša (1861–1869) kao turski poglavar u Bosni je uviđao da su međuvjerski sukobi između etničkih grupa takvog intenziteta i obima da ugrožavaju funkcionisanje i opstanak turske države u Bosni i Hercegovini i zagovarao je teoriju o bošnjaštvu, kao opštoj vrijednosti, koja bi prevazišla sukobe i stabilizovala državu. Njegova namjera bila je da se izgradi novi identitet u Bosni koji bi podržavao tursku državu i njene reforme i koji bi, istovremeno, sadržavao zajedničke vrijednosti za sve tri konfesionalne grupe. Nastao je problem: kako bošnjaštvo, kao vjekovni identitet muslimanske etničke zajednice, učiniti prihvatljivim za druge dvije etničke zajednice (pravoslavce i katolike)? Bošnjaštvo kao novi opšti nacionalni identitet nužno bi se izgrađivao na višem opštijem nivou i vjera ne bi mogla biti njegov suštinski sadržaj. Umjesto islama kao suštine, bošnjaštvo bi imalo državu kao zajednički identitet koji bi obuhvatao i nadilazio sve tri vjere (islam, katoličanstvo i pravoslavlje). Pred Muslimane se postavio problem: kako da prihvate bošnjaštvo bez islama kao suštinske vrijednosti i kako da priznaju ravnopravnost katolika i pravoslavaca, jer ako su svi Bošnjaci, tada su i svi ravnopravni pred zakonom? Uspostavljanjem bošnjaštva ukinuo bi se povlašteni položaj Muslimana, etničke zajednice bi se izjednačile pred zakonom, a katolici i pravoslavci bi prihvatili postojeću državu. S druge strane, postavio se problem pred katolike i pravoslavce: kako da prihvate novi nacionalni identitet i to onaj protiv koga su se vijekovima borili? Ideje Topal Osman-paše nisu mogle biti realizovane, jer se nijedna etnička zajednica u Bosni nije mogla odreći svog izvornog vjerskog identiteta i tradicije. Neuspjeh pašinog projekta bio je determinisan objektivnim razlozima, zbog toga što je za prihvatanje novog identiteta trebalo vremena, a s druge strane, državno pitanje Bosne nije bilo riješeno i sve više je dobijalo međunarodni značaj u kontekstu Istočnog pitanja. Potvrdila se zakonitost da je oblik građanske nacije, kojim se „natkrovljuju“ i prevazilaze međuetničke razlike, moguće izgraditi

jedino u pravno uređenoj državi koja je prihvaćena od naroda i koja ima kapacitet da omogući ostvarivanje političkog pluralizma i ljudskih prava. Ideja Topal Osman-paše o bosanskoj naciji bila je protivrječna, jer je za stvaranje nove bosanske nacije trebala nova bosanska država, a ovaj turski vezir je imao dužnost da na prostoru Bosne jača Tursku, a ne da bosancima stvara posebnu državu. Pokušaj stvaranja bošnjaštva kao novog zajedničkog identiteta njenih stanovnika bio je iznuđen potez. Stanovnicima Bosne nije mogao da se nametne identitet turske nacije, pa je opcija bošnjaštva ostala jedina alternativa. Bošnjaci (Muslimani) nisu nikada prihvatili identitet turske nacije niti su pristajali da se odreknu bosanskog identiteta, iako su bili privrženi turskoj državi. Podržavanje države Turske nije značilo i prihvatanje identiteta turske nacije. S druge strane, katolici (Hrvati) i pravoslavci (Srbi) nisu nikada prihvatili ni tursku državu ni bošnjaštvo kao zajednički identitet.

Etatistička nacija kao interes države. Ovaj oblik etatističke nacije karaktrističan je za austrougarsku upravu u Bosni i Hercegovini, naročito u periodu od 1882. do 1900. godine. Dolaskom Kalaja na čelo Ministarstva finansija u *Zajedničkoj vladi* u Beču ponovo je aktivirana ideja bosanske nacije, u sličnoj formi kao i prethodna, Topal-pašina, ali s drugim državnim ciljevima. Benjamin Kalaj je ranije službovao u Srbiji, poznao je prilike na Balkanu, pa ga je Monarhija odredila za poglavara u Bosni nakon okupacije 1878. godine. Kalaj je od početka svog mandata suzbijao hrvatski i srpski nacionalni pokret, jer je konstituisanje srpske i hrvatske nacije bilo suprotno imperijalnim interesima Monarhije. S druge strane, podržavao je muslimanski vladajući sloj, ne zbog Muslimana, već zbog interesa Monarhije u vezi s *Istočnim pitanjem*, jer se očekivala pomoć muslimanskog političkog faktora u realizaciji austrougarske imperijalne politike. Kalaj je želio da u Bosni stvori etatističku naciju koja će podržavati državne interese Monarhije i stabilizovati njenu vlast, da bi se u što povoljnijim uslovima izvršila aneksija Bosne. Austrougarska je namjeravala stvoriti naciju i sa nivoa svojih državnih interesa odrediti nacionalnu vrijednost i identitet. Ovaj proces Kalaj je intenzivirao u periodu konstituisanja nacionalnih pokreta u Bosni i Hercegovini. Konstituisanje bosanske nacije negiralo je posebnost hrvatskoj i srpskoj, a Muslimani su bosansku naciju opet razumijevali kao oblik vlastite državotvornosti. Iako je ideja bosanske nacije, na prvi pogled, stvarala

povoljniji položaj za Muslimane u državnoj vlasti, oni većinom nisu željeli da prihvate nametnutu vrijednost izvan njihovog nacionalnog, etničkog i vjerskog identiteta, ali je jedan dio Muslimana prihvatao ideju bosanske nacije.²⁸ Kalaj je računao na Muslimane kao temelj nove nacije, jer bosanska nacija je trebalo da bude, između ostalog i... „važna protuteža srpskom stanovništvu čijih se protudržavnih ideja i čijeg se rada Kalaj uvijek bojao i što je suzbijao...“.²⁹ Razvoj nacionalnih pokreta krajem devetnaestog vijeka i političke prilike u Srbiji i Hrvatskoj jačali su posebne nacionalne identitete, tako da ideja bosanske nacije kod Srba i Hrvata nije imala značajnijeg uspjeha. S druge strane, Muslimani nisu mogli prihvatiti nacionalnu vrijednost koja bi bila odvojena od njihovog vjerskog sadržaja. Monarhiji je trebao, iz političkih i imperijalnih državnih razloga, jedan oblik nametnute, normirane građanske nacije koja nadilazi posebne etničke i konfesionalne razlike i koja će podržavati Austrougarsku državu. Monarhija je kao složena država bila opterećena nacionalnim pitanjem zbog velikog broja pripadnika slovenskog stanovništva koje se, sticajem društveno-istorijskih prilika, na različite načine konstituisalo kroz nacionalne pokrete. U navedenom kontekstu traženi su načini, u nivou teorije i političke prakse, kako da se formalno zadovolje interesi različitih etničkih grupa, a da se istovremeno obezbijedi dominacija austrijske i ugarske nacije. U namjeri da se ovo složeno pitanje razriješi u skladu s interesima Krune, nastale su i teorije o kulturnim nacijama.³⁰ Prema ovim teorijama etnički elementi nacije ne bi imali političku konstitutivnost, već bi ostali na nivou izražavanja kulturnog identiteta, čime bi etničke zajednice bile svedene na etničke grupe. Politička konstitutivnost (državotvornost) dolazila bi „odozgo“, od strane državne vlasti, koja je utemeljena na interesima austrijske i mađarske nacije. U suštini, sve ono nacionalno, različito, što dolazi izvorno „odozdo“ iz naroda, moglo bi da se izražava u granicama kulturnih nacionalnih identiteta. Stvaranje bosanske nacije je, u suštini, bio pokušaj učvršćivanja austrougarske vlasti

²⁸ Mehmed beg Kapetanović pokrenuo je 1891. godine politički list „Bošnjak“ u kome je propagirao koncept etatiističke bosanske nacije na osnovi ideje da su pravoslavci, katolici i muslimani narod istog slovenskog porijekla sa istim jezikom i da ih je tokom istorije razdvojila vjera, klima i mjesni običaji, da je u Bosni bilo pismo bosančica i bosanski jezik itd. Izvor: Mustafa Imamović, nav. djelo, str. 73–77.

²⁹ Ante Malbaša, nav. djelo, str. 75.

³⁰ Pogledati: Branko Caratan, *Nacionalni fenomeni i akomodacija interesa: pretpostavke postkomunističke tranzicije, I dio*, znanstveni članak, 1998. godina (ideje Ota Bauera o naciji kao kulturnoj zajednici).

u Bosni i onemogućavanje političkog iskazivanja legitimnih narodnih interesa. Monarhiji je trebala saradnja među stanovništvom različite vjere, u fazi ideje o bosanskoj naciji, a kasnije, pred Prvi svjetski rat, Monarhiji je trebao sukob između Srba, s jedne, i Hrvata i Muslimana, s druge strane, jer je to odgovaralo njenim agresorskim namjerama prema Srbiji. Austrougarska je kao evropska država uspostavila formalnu pravnu jednakost vjerskih zajednica, ali je nastojala da sve zajednice stavi pod državnu kontrolu. Državna vlast je bila protiv konstituisanja nacionalnih pokreta u Bosni i nastojala je na različite načine da ih spriječi, kontroliše ili da ih međusobno suprotstavi. Samoopredjeljenje naroda, priznato u Evropi kao legitimna demokratska volja, nije se priznavalo narodima u Bosni, jer je Monarhija narode u Bosni tretirala kao podanike kojima treba davati prava, zavisno od toga koliko su lojalni državnoj vlasti. Uprava nad Bosnom organizovana je po kolonijalnom obrascu, tako što se zakonodavni i upravni organi nalaze izvan teritorije države, a delegirana izvršna činovnička vlast je odvojena od značajnijeg uticaja domaćih političkih faktora. Ljudska prava, naročito vjerska, kršena su jer Monarhija nije priznavala nezavisnost vjerskih institucija i željela ih je kontrolisati u većoj mjeri nego Turska. Posebno su kršena ljudska prava Srba i Hrvata u sistematskom sprečavanju njihove komunikacije sa hrvatskim i srpskim političkim subjektima izvan Bosne. Monarhija je nametala bosansku naciju kao opštu vrijednost dok je to bilo u skladu sa njenim interesima i odustala je od ovog etatističkog projekta sa promjenom imperijalnih državnih interesa. Posebno negativna posljedica izražena je u namjernom i organizovanom produblivanju međuetničkih sukoba, jer je Monarhija zbog predstojećeg svjetskog rata gradila široku antisrpsku osnovu. Austrougarsko bosanstvo nije sadržavalo nadogradnju evropskih vrijednosti na postojećim etničkim identitetima, već je težilo negaciji srpske i hrvatske nacionalne vrijednosti i djelimično bošnjačke. Kada se negira politička osnova i suvereni identitet etničkoj naciji, tada se ona transformiše u politički subjekt koji tu negaciju poima kao borbu za vlastiti opstanak i spremna je na radikalni i dugotrajni sukob protiv države bez obzira na snagu državne vlasti.

Etatistička nacija kao interes vladajuće elite. Slovenačko-hrvatsko-srpsko jugoslovenstvo bilo je tipični oblik državne prisile nad nacionalnim identitetima naroda i nije imalo legitimnu demokratsku osnovu. Narodi

koju su „svojom voljom“ formirali državu SHS, vijekovima su živjeli u odvojenim političkim sistemima koji se mogu pojmiti i kao različite civilizacije. Nova jugoslovenska nacija i nova zajednička država formirane su na nelegitimnoj osnovi izvan volje naroda. U prvoj zajedničkoj državi Srba, Hrvata i Slovenaca navedene tri nacije postale su državotvorne i u osnovi bila je to politička federacija. Jugoslovenstvo je nametnuto deset godina nakon formiranja zajedničke države uvođenjem diktature kralja Aleksandra i državnom prisilom. Srbi, Hrvati i Slovenci i ostali građani zajedničke države bez svoje volje zvanično su postali Jugosloveni. Nametnuto i nelegitimno jugoslovenstvo imalo je negativnu ulogu u međunacionalnim odnosima i nije nikada prihvaćeno kao izvorni nacionalni identitet. Nametanjem jugoslovenstva etničkim nacijama je oduzet konstitutivni subjektivitet. Srbi, Hrvati i Slovenci su imali različit odnos prema novoj nametnutoj državi i naciji. Hrvati su bili protiv nove države i nove nacije i smatrali su da je nelegitimna i nedemokratska i da je uspostavljena protiv volje hrvatskog naroda. Slovenci su takođe bili protiv nove države i nacije, ali u prikrivenijoj formi, jer su izgrađivali mnjenje o samostalnoj Sloveniji, a istovremeno su koristili kapacitete i pogodnosti postojeće nametnute države. Crnogorcima i Makedoncima je kroz nametanje jugoslovenstva takođe bio ugrožen nacionalni identitet. Srbi su uglavnom prihvatili nametnuto jugoslovenstvo i postali „čuvari“ jugoslovenske države i nacije čime su postali i „grobari“ vlastite državnosti. Borba za Jugoslaviju i jugoslovenstvo dovela je srpsku naciju u tešku poziciju na Balkanu i ova nacija je do sada platila ogromnu cijenu za identitet i državu koji nemaju nikakve veze sa srpstvom. Za Hrvate i Slovence jugoslovenstvo je bilo nužan i prolazni period na putu stvaranja vlastitih nacionalnih država, a za Srbe jugoslovenstvo je postala trajna opšta vrijednost. Na osnovi jugoslovenstva, Srbi su bili suprotstavljeni Hrvatima i Slovencima kasnije Makedoncima, Muslimanima, Crnogorcima. Paradoks je da su Srbi dugo bili u sukobu s drugim etničkim nacijama, ne zbog srpskog pitanja, nego zbog jugoslovenstva koje su Srbi branili kao vlastiti identitet i interes. Realni kapaciteti srpske nacije stavljeni su u funkciju odbrane nerealnog jugoslovenskog identiteta koji nikada nije imao izvor u originernim interesima nijedne, pa ni srpske nacije. Posljedice nametnutog i nelegitimnog jugoslovenstva iskazale su se u svojoj tragičnoj formi u procesu disolucije Jugoslavije i međunacionalnih ratova krajem XX vijeka. U nauci nije objašnjeno kako je srpska nacija kao

najbrojnija na zapadnom Balkanu, koja je imala svoju međunarodno priznatu državu Srbiju, mogla da prihvati nametnutu jugoslovensku vrijednost i da se za nju bori i pored toga što je ta jugoslovenska vrijednost bila pogubna za srpske nacionalne interese. Kada su i saveznici (države Antante u Prvom svjetskom ratu: Francuska, Britanija, Rusija) nudili Srbiji teritorijalno proširenje i jačanje njene državnosti i srpskih nacionalnih interesa (Londonski pakt 1915. godine) kralj i Vlada Srbije su odbili ponuđene ustupke i jugoslovenski interes stavili ispred srpskog nacionalnog interesa. Istoričari su ostali dužni narodu objašnjenje zašto se ukidanje Srbije uopšte dogodilo i ko je odlučio da se to dogodi, jer Srbija nije ukinuta objektivnim procesom, nego subjektivnom odlukom. Interesi dnevne politike sprečavaju da se uloge kralja Aleksandra Karađorđevića i Nikole Pašića objektivno prikažu u istoriji, iz straha da bi im narod i mrtvima sudio za uzaludno pale srpske žrtve.

Etatistička nacija kao balans etničkog i građanskog identiteta. Ovaj oblik nacije karakterističan je za period jugoslovenske države od 1945. do 1990. godine, jer je obuhvatao i etničke i građanske nacionalne sadržaje. *Komunistička partija Jugoslavije*,³¹ kao novi subjekt državne vlasti, priznala je legitimnost etničkih nacija i njihovo državotvorno pravo. Ideologija *Komunističke partije* bila je na stanovištu da je srpska nacija hegemonistička i da ona onemogućava prava drugih etničkih nacija (Hrvata, Slovenaca, Crnogoraca, Makedonaca, Albanaca) i da treba organizovati državu u kojoj će „porobljene“ etničke nacije moći da izraze svoju državotvornost kroz federalne jedinice i da se tako oslobode „velikosrpske hegemonije“. S druge strane, *Komunistička partija* je imala vitalni interes da cijelom društvu (svim etničkim nacijama) nametne jugoslovenstvo s novim, socijalističkim sadržajem. Odlukama Drugog zasjedanja AVNOJ-a, od 29. novembra 1943. godine u Jajcu, jugoslovenska

³¹ Osnovana 21. aprila 1919. godine u Beogradu kao *Socijalistička radnička partija Jugoslavije (komunista)*, nakon Kongresa u Vukovaru juna, 1920. do novembra 1952. godine djelovala je kao *Komunistička partija Jugoslavije*. Nakon šestog partijskog Kongresa 1952. godine, pa do raspada 1991. godine, partija je djelovala kao *Savez komunista Jugoslavije*. Komunistička partija od osnivanja nije djelovala kao jedinstvena politička organizacija, nego je bila organizovana kao zbir republičkih – nacionalnih organizacija. Svaka nacija imala je svoj Savez komunista koji su zajedno činili *Savez komunista Jugoslavije*. Na primjer: *Komunistička partija Hrvatske* osnovana je oktobra 1937. godine, *Komunistička partija Slovenije* aprila 1937. godine, *Komunistička partija Makedonije* marta 1943. godine, *Komunistička partija Srbije* maja 1945. godine, *Komunistička partija Crne Gore* oktobra 1948. godine i *Komunistička partija Bosne i Hercegovine* decembra 1948. godine.

država preuređena je u federaciju i etničkim nacijama je priznato pravo da se podržave kroz republike kao konstitutivne dijelove države (*pitanje Srbije kao federalne jedinice odgođeno je za kasnije vrijeme i ona nije tretirana na isti način kao Slovenija, Crna Gora, Bosna i Hercegovina*). Novi socijalistički građanski sadržaji nametani su postepeno i imali su realnu ekonomsku osnovu (društveno vlasništvo, samoupravni politički sistem, ekonomska i socijalna prava). Politički sistem zasnovan na vrijednostima socijalističkog samoupravljanja, omogućavao je građanima sveobuhvatno ostvarivanje ljudskih prava i interesa (besplatno zdravstvo i školstvo, besplatni stanovi, prava upravljanja kapitalom itd). Iako je komunistička vlast postigla velike uspjehe u sferama ekonomije i političkog sistema nije uspjela da razriješi međunacionalne suprotstavljenosti. Rješenje nacionalnog pitanja bilo je asimetrično: U Hrvatskoj i Sloveniji bila je puna afirmacija etničkih nacija i unitaristička organizacija republičke vlasti, a u Srbiji prigušivanje etničke afirmacije srpske nacije i konfederalna organizacija republičke vlasti. Asimetrične protivrječnosti u rješavanju nacionalnog pitanja dugo su bile prikrivene opštim vrijednostima (*nesvrstanost, samoupravljanje, društveno vlasništvo, socijalni standard, Jugoslovenska narodna armija itd.*). Nestankom opštih jugoslovenskih vrijednosti i uvođenjem višepartijskog sistema, *Savez komunista* je izgubio vlast, a posljedice asimetričnog federalizma došle su do svog punog izraza i država se raspala. Program *Saveza komunista* sadržavao je balans etničkog i građanskog, u kontekstu socijalističkog samoupravnog socijalizma. Međutim, *Savez komunista* nije bio dosljedan u svojoj praktičnoj politici, jer je u Sloveniji i Hrvatskoj dopuštao da jača etničko-republički element na račun opšteg socijalističko-građanskog, u Bosni je preferirano socijalističko građanstvo, dok je izražavanje etničkog u Srbiji istovremeno bilo podsticano i redukovano. Etničnost i državnost albanske manjine je podsticana, dok je etničnost i državnost Srba bila redukovana. *Savez komunista* nije riješio nacionalno pitanje, čak ga je i pogoršao, tako da je disolucija države nastala kao logična posljedica neriješenog nacionalnog pitanja. Protivrječnost etničkog i građanskog u realitetu jugoslovenske države i društva dovela je do situacije u kojoj se vladajući *Savez komunista* i sam raspao po etničko-nacionalnoj osnovi.

Istorijske okolnosti su determinisale da se na osnovi etniciteta tri vjerske zajednice katolici, pravoslavci i Muslimani konstituišu u tri etničke nacije s težnjom da stvore i urede državu po svojim interesima i vrijednostima. Tri nacije nisu uspjele da stvore svoje države, zbog prisustva drugih država na teritoriji Bosne i Hercegovine, ali nisu uspjele ni da izgrade novu zajedničku natkrovljujuću građansku vrijednost. Nametanje etatističkih nacionalnih vrijednosti samo je pojačalo otpor i učvrstilo tri nacije kao etničke političke zajednice. Etnički identitet nastao u drugoj polovini XIX vijeka opstao je i u XX vijeku i dominira i na početku XXI vijeka.

Teme za diskusiju;

1. Nacije u Bosni i Hercegovini su etničke sa vjerom kao fundamentom identiteta. Na etničkoj osnovi nacija nastale su i etničke političke organizacije.
2. Nacija je politička zajednica. Ona je vrijednost koja nadilazi vrijeme i generacije, pojavljuje se u prošlosti, sadašnjosti i budućnosti i ne iscrpljuje se konkretnim realitetom države.
3. Građanska nacija je politička zajednica kao i etnička nacija, a razlikuju se po sadržaju identiteta. Etnička i građanska nacija su prirodni oblici nacija, a etatistička nacija je nametnuti oblik nacije.
4. Bosanka nacija nije se uspostavila, jer pravoslavni, katolički i muslimanski stanovnici Bosne i Hercegovine nisu imali priliku, nisu mogli i nisu htjeli da stvore zajedničku naciju sa kojom bi se identifikovali.

5. Jugoslovenska nacija bila je nametnuta etatiistička kategorija sa kojom se većina stanovnika na prostoru Jugoslavije nije identifikovala. Nametanje ovog neprirodnog oblika nacije ostavilo je teške posljedice u međunacionalnim odnosima.
6. Etničke nacije (srpska, hrvatska i muslimanska – bošnjačka) su nastale prije nastanka države Bosne i Hercegovine.
7. Etnička nacija može da egzistira i kada nema svoju državu, može da nastane prije države i može da egzistira odvojeno od države.
8. Građanska nacija ne može da egzistira izvan države. Prvo nastane država, pa se u okviru države izgrađuje građanska nacija gdje se podudaraju pojmovi državljanin i pripadnik nacije.
9. Građanski i etnički sadržaji nacije se prožimaju kao njena prirodna svojstva i ne protivrječe jedno drugom ako nacija funkcioniše kao demokratska kategorija.
10. Političko organizovanje u drugoj polovini XIX vijeka uticalo je na političko organizovanje u XX vijeku, ali i na političko organizovanje početkom XXI vijeka.

II

POJAM I ELEMENTI USTAVNE OSNOVE

Prilikom izučavanja ustava jedne države, kao najvišeg političko-pravnog akta, nije dovoljna samo analiza njegovog sadržaja, nego je potrebna i analiza procesa koji prethode njegovom donošenju. Konstituant (državotvorni subjekt) koji sam ili zajedno sa drugima stvara i organizuje državu, prije donošenja ustava definiše svoje vitalne interese i projektuje ih na buduća ustavna rješenja. Najbitnija pitanja države i njene organizacije rješavaju se političkim dogovorom prije donošenja ustava. Ukupan proces u kojem se taj dogovor odvija, kao i njegov sadržaj, nazivamo ustavnom osnovom jedne države i ona obuhvata elemente: autohtonosti, suverenosti, samoopredjeljenja i konstitutivnosti naroda.

1. Autohtonost naroda³²

Istorijsko-prirodno pravo naroda u stvaranju države zasniva se na njegovoj autohtonosti. *„Da bi jedan narod mogao da bude konstitutivan, mora da ima svojstvo autohtonog naroda.... Iz činjenice konstitutivnosti izvodi se pojam ravnopravnosti naroda, odnosno konstitutivni narodi su u svim pravima i obavezama ravnopravni“*.³³ Autohtonost je istorijsko svojstvo naroda. Narod egzistira na određenom području relativno dug istorijski period tako da je to područje postalo prepoznatljivo po tom narodu. Obilježja i spomenici kulture naroda poprimaju karakter kulturnog naslijeđa određenog područja. Autohtoni narod je kroz istoriju dao vidljiv doprinos razvoju društva i države i tako postao

³² Pod pojmom narod u ovom radu mi podrazumijevamo naciju kao političku zajednicu, jer su i u Ustavu BiH definisani narodi, a u suštini se radi o etničkim nacijama.

³³ Rajko Kuzmanović, *Ustavno pravo*, Pravni fakultet, Banja Luka, 1997. godine, str. 53.

integralni dio istorije društva i države na određenom području. Iako su u dužim i kraćim istorijskim periodima autohtoni narodi bili podređeni raznim carstvima i silama oni su ostali nezaobilazno obilježje društveno-istorijskog razvoja na određenim područjima. Autohtoni narod je mogao opstati i sačuvati svoj identitet, bez obzira na svoj status u postojećoj državi samo ako je egzistirao kao čvrsto povezana zajednica. Svojestvo čvrste zajednice povezane jedinstvenim vrijednostima i identitetom predstavljalo je branu od asimilacije od strane vladajućeg naroda.³⁴ Kada na jednoj teritoriji na kojoj se organizuje država postoji više autohtonih naroda, oni teže da se izraze i ostvare kroz državu. Autohtoni narodi su jednako državotvorni i ravnopravni, bez obzira na njihove razlike u brojnosti. Bosna i Hercegovina predstavlja takvu državu, jer na njenom prostoru vijekovima žive tri autohtona naroda – Srbi, Hrvati i Bošnjaci. U periodu prije konstituisanja nacija, narodi su se iskazivali kao vjerske zajednice katolici, pravoslavci i Muslimani. Narodi su prvo kao vjerske zajednice, a kasnije kao nacije, živjeli jedni sa drugima i jedni pored drugih u koegzistenciji specifičnoj za područje Bosne i Hercegovine. Običajno pravo međusobnog poštovanja i uvažavanja, funkcionisanje u različitostima prožimalo se kroz društvene odnose i stvaralo je osnovu suživota tri zajednice. S druge strane, brojne istorijske činjenice i događaji nam svjedoče o međusobnim sukobima vjerskih – nacionalnih zajednica u Bosni i Hercegovini što dovodi u pitanje mogućnost njihovog suživota. Zbog čega postoji ovakva protivrječnost istrajnog suživota i istrajnog sukoba u Bosni i Hercegovini i kako mogu navedene isključive kategorije da egzistiraju jedna pored druge. Ukupnost istorijskih događaja nam potvrđuje da sukob tri zajednice proizilazi iz njihovog pojedinačnog odnosa prema državi u konkretnom periodu. Sukob tri autohtona naroda nije nastajao iz njihovih identiteta i nemogućnosti zajedničkog života, nego je nastajao zbog države. Kada

³⁴ Očuvanje identiteta srpskog, grčkog, bugarskog, rumunskog, ugarskog, makedonskog i drugih naroda na Balkanu pod viševjekovnom vlašću Turske je dokaz istorijskog značaja autohtonosti naroda.

nema spornih pitanja u vezi države tri zajednice funkcionišu na osnovi međusobnog uvažavanja i tolerancije i neobične međusobne solidarnosti. Kada se pojavi državno pitanje međusobno uvažavanje se transformiše u međusobni sukob, a kada nastane mir tri nacije iznova funkcionišu na osnovi suživota i međusobne tolerancije. Razrješenje državnog pitanja Bosne i Hercegovine i prevazilaženje međunacionalnih protivrječnosti predstavljaju dvije strane jednog procesa. Pored međusobnog odnosa nacija i njihovog odnosa prema državi bitan element je i priznanje postojeće države o postojanju autohtonih naroda.³⁵ Autohtonost naroda može da ostane istorijska činjenica bez političko-državnih posljedica, a može da bude i osnova njegove suverenosti i državotvornosti sa trajnim političko-državnim posljedicama. Političko-državne posljedice autohtonosti zasnivaju se na elementima: a) da je autohtonost naroda opšte prihvaćena objektivna istorijska činjenica koja se ne dovodi u pitanje, b) da autohtoni narodi priznaju jedan drugom to svojstvo i da svoje odnose zasnivaju na suživotu različitih identiteta, c) da autohtoni narodi imaju zajedničku potrebu da formiraju i uredi državu iako imaju različite pristupe ovom pitanju, d) da postoje pokreti ili političke organizacije koje legitimno predstavljaju interese autohtonih naroda i e) da su pokreti i političke organizacije demokratski i da imaju kapacitet političkog dogovora o državi na osnovi zajedničke i nedjeljive suverenosti i ravnopravne državotvornosti. Na prostoru Bosne i Hercegovine postoje tri autohtone etničke zajednice (Srbi, Bošnjaci i Hrvati) i na ovoj osnovi imaju pravo da formiraju i uredi državu Bosnu i Hercegovinu na ravnopravan način. Da bi tri autohtona naroda osnovala i uredila državu, oni treba da budu suvereni, jer iz suverenosti i autohtonosti proizilazi njihova državotvornost.

³⁵ Turska i Austrougarska su priznavali postojanje autohtonih vjerskih i etničkih zajednica na prostoru Bosne i Hercegovine. Iako su te zajednice bile podređene i obespravljene, priznavan im je autohtoni karakter.

2. Suverenost naroda

Suverenost (*superanus, supremus – najviši, nedjeljivi, neograničeni*) poimana u političkom smislu značila bi *vrhovništvo* državne vlasti. Iako se kroz društveno-političku istoriju suverenost veže za razne oblike državne vlasti, ovaj pojam ima šire značenje i ne može se svoditi samo na vlast.³⁶

2.1. Sadržaj suverenosti

Ako je suverenost najviša, nedjeljiva, neograničena, nezavisna kategorija, tada se ona može odnositi samo na vrijednosni sadržaj neke nacije. U svom realnom izražavanju kroz državu, suverenost ne može u cjelini da ima navedena svojstva neograničenosti, nedjeljivosti, vrhovništva. Najmoćnije države, svjetske sile, nisu vrhovne i neograničene u međunarodnim odnosima, jer u složenom i protivrječnom međunarodnom ambijentu postoji međuzavisnost između država. Suverenost u izvornom značenju je vrijednost koja se, više ili manje, ostvaruje kroz konkretan oblik države i njene organizacije. Državna vlast svoje djelovanje često *pokriva* borbom za zaštitu ili ostvarivanje suverenih vrijednosti. Svaka državna vlast na svom ideološkom *repertoaru* ima sadržaje koje proklamuje kao suverene vrijednosti: pozivajući se na Boga, na narod, slobodu, ljudska prava i neku drugu vrijednost, kojom opravdava svoje postojanje i djelovanje. Čak i diktatorske vlasti formalno proklamuju da suvereno vladaju zbog viših ciljeva i vrijednosti: zbog *nacionalnog interesa, odbrane države i naroda, borbe za ljudska prava, odbrane vjere, demokratije, očuvanje socijalizma i revolucije itd.* Nisu učesnici *Kontinentalnog kongresa 1776.* godine u Filadelfiji govorili da žele oteti vlast od engleskog kralja da bi oni suvereno vladali, već su istakli nužnost ostvarivanja suverenih vrijednosti prirodnih ljudskih prava: *sloboda, život, ličnost, sreća.* Prirodna prava, koja su čovjeku data od Boga kao jedine apsolutne suverenosti, imaju suverenu vrijednost, a narod ima prirodno pravo da te vrijednosti brani kada su ugrožene. U preambulama ustava u državama s građanskom demokratijom navedeni su sadržaji suverene vrijednosti koja prethodi ustavnim normama.³⁷ U procesu

³⁶ Na primjer: vjernik hrišćanin vjeruje u vrijednosti sadržane u *Svetom pismu* kao suverene, neograničene, najviše i trajne. Vjernik musliman vjeruje u vrijednosti *Kurana* itd. Kod vjernika ne postoji suverena vrijednosna norma izvan i iznad sadržaja vjere. Suverenost sadrži vrijednost kao svoje suštinsko svojstvo.

³⁷ Ustav Švajcarske prije normativnog dijela sadrži pozivanje na apsolutnu suverenu vrijednost „U IME BOGA SVEMOGUĆEG“; Ustav Njemačke kao građanske države u preambuli sadrži „NJEMAČKI NAROD... SVJESTAN SVOJE ODGOVORNOSTI PRED

osporavanja suverenog položaja pape i Katoličke crkve prema srednjovjekovnim državama u Evropi, nastale su teorije o državnom suverenitetu (Žan Bodin „*Šest knjiga o Republici*“). Prema njegovom shvatanju, koje je izvršilo snažan uticaj na *francusku pravnu školu*, suverenost pripada državnoj vlasti kao najvišoj u odnosu na njene podanike. Suverena, najviša državna vlast je iznad zakona (jer ta vlast donosi i mijenja zakone), ali je ispod prava koje ima božansko porijeklo (prirodno pravo). Vezivanje suverenosti za monarha, kao titulara državne vlasti, imalo je i praktično-političke razloge: negiranje univerzalne suverenosti pape, nezavisnost u odnosu na njemačko *Sveto rimsko carstvo* i obezbjeđivanje vrhovnog položaja kraljevskoj vlasti.³⁸ U državi ne postoji ništa iznad kralja, što bi ga ograničavalo u vlasti ili dovodilo u pitanje njegovu neprikosnovenost, a iznad kralja je samo božansko prirodno pravo, pri čemu između Boga i kralja nema posrednika. Kraljeva volja je suverena norma, jer se ona donosi „*po milosti Božijoj kralj ...taj... i taj.. donosi, podaruje itd.*“). Umjesto univerzalne posredničke uloge između Boga i naroda, koju je do tada imao papa, uspostavljeno je univerzalno posredništvo kralja i Boga. S obzirom na to da između kralja i Boga ne postoji ništa treće i da kralj vlada po milosti Božijoj, stvoren je neograničeni prostor kraljevog diskrecionog prava. U navedenom prostoru kralj je mogao zloupotrebjavati svoju moć, a da uvijek ima opravdanje u višim vrijednostima. Vršenje državne vlasti, kroz zloupotrebe suverenosti, imalo je za posljedicu suprotnosti naroda i kralja i dovodilo je do revolucija (francuska, engleska, američka). Međutim, diktatori u raznim zvanjima, zemljama i vremenima uporno su nastojali svojoj volji dati suvereno svojstvo. „*Kralj je zatočenik narodnog jedinstva... On je čuvar njihovih svagdašnjih interesa... Kraljeva ličnost je neprikosnovenost. Kralju se ne može ništa staviti u odgovornost.*“³⁹ Državna vlast izbjegava priču da je sama sebi svrha i ističe da se ona vrši u ime zaštite i ostvarivanja „viših“ narodnih ciljeva. U navedenom kontekstu kroz istoriju nije osporavana suverenost vlasti, nego je osporavan posjednik tog suvereniteta.⁴⁰ Transformacija suverenosti od volje pape u volju kralja nastavljena je od volje kralja u volju naroda – nacije i na ovoj matrici

BOGOM I LJUDIMA“... Izvor: Lukić Slavko, *Evropski federalizam*, Kulturno-prosvjetna zajednica, Podgorica, 1996. godine.

³⁸ Miodrag Jovičić, *Državnost federalnih jedinica*, „Nova knjiga“, Beograd 1991. godine, str. 7–9.

³⁹ Ustav Kraljevine Jugoslavije iz 1931. godine, članovi 29. i 35.

⁴⁰ U Sjedinjenim Američkim Državama suverenost je sa monarha prešla na narod 1776. godine. U Francuskoj je suverenost sa monarha prešla na narod prvi put 1789. U Engleskoj je od 1628. do 1689. trajala oružana i politička borba kojom je uspostavljen kompromis između monarha i naroda, a suverenost je većim dijelom prešla na parlament.

uglavnom su se odvijale revolucije. *Suverenost je po svom suštinskom sadržaju vrijednost koja je neprikosnovena za sve članove jedne političke zajednice i ona se ostvaruje na različite načine u konkretnim društveno-istorijskim prilikama.* Najviša vrijednost je suverena za ljude koji tu vrijednost prihvataju kao svoj identitet i vitalni interes i kojom su međusobno povezani u političku zajednicu –naciju. Vrijednost je suštinski sadržaj suverenosti, a razni oblici njenog ispoljavanja zavise od konkretnih društveno-istorijskih okolnosti.

2.2. Oblici suverenosti

Suverena vrijednost kraljeve volje zamijenjena je suverenom vrijednošću ljudskih prava ili suverenom vrijednošću nacije, a država se pojavljuje kao nužan oblik za ostvarivanje tih vrijednosti, gdje i sama poprima karakter suverenog subjekta. U navedenom kontekstu suverenost se pojavljuje u dvostrukom obliku izvorna i izvedena – delegirana.

Izvorna suverenost je narodna – nacionalna, koja proizilazi iz vrijednosnog identiteta nacije i to je njeno originerno i neotuđivo svojstvo koje joj niko ne podaruje, nego ga nacija ima sama po sebi. Zavisno od specifičnosti društveno-istorijskih okolnosti i tipa nacije razlikuju se i suverene vrijednosti. Nacija se nikada ne odriče svojih suverenih vrijednosti i nastojih ih realizovati kroz državu i njen ustavno-politički sistem. Kada je nacija nezadovoljna državnom organizacijom ona uvijek na osnovi svoje suverenosti može da pokrene pitanje preuređenja i samog postojanja dotične države. Suverenost je originerna, najviša i nepotrošiva kategorija.

Delegirana – izvedena suverenost nastaje kada jedan ili više državotvornih naroda preko svojih legitimnih predstavnika ustavom dodjeljuje državi pravo da vrši suverenu vlast u njegovo ime. Navedeno delegiranje suverenosti vrši se kroz ustavotvornu skupštinu koja u ime nacije – naroda donosi ustav i njime uređuje državu. Suverenost države nije svojstvo samo po sebi, nego je dobijeno od naroda kao njegovog izvornog vlasnika. Međutim, kada državna vlast od naroda dobije suvereno pravo da vrši vlast, ona snagom svoje moći nastoji da izvedeni karakter suverenosti izmijeni u originerni, pa se vlast *u ime naroda* preobražava u vlast *nad narodom*. U odnosu *originerne i izvedene suverenosti* bitno je pitanje: *koji subjekt određuje sadržaj originerne suverenosti, na koji način se ona delegira na državu i kako se ostvaruje ustavnost, odnosno kontrola državne vlasti od strane naroda?* Žan Žak Ruso je teorijski utemeljio suverenost naroda, u

smislu da država nastaje društvenim ugovorom, slobodnom voljom pojedinaca. Svi pojedinci zajedno, kao narod, na određenoj teritoriji čine javnu ličnost, a nazivaju je državom, političkim tijelom, republikom, silom, suverenom. Pojedinci udruženi u narod iskazuju se istovremeno kao građani kada su aktivni učesnici vlasti, i podanici kada su podvrgnuti zakonima države.... *Narod podvrgnut zakonima države mora biti njihov autor* (parafrazirano iz Rusoovog poznatog djela, *Društveni ugovor*)... Ruso ne razdvaja pojam građanina, kao aktivnog političkog subjekta, od pojma podanika podvrgnutog zakonima. Onaj ko je podvrgnut zakonu, taj će i pisati zakon, pa je podvrgnut sopstvenoj volji, a onaj subjekt koji izvršava sopstvenu volju je suveren. Delegiranu ili izvedenu suverenost Ruso je poimao kao formu iskazivanja narodne originerne suverenosti, tako da narodni poslanici koji u ime naroda vrše državnu vlast, ne mogu biti predstavnici naroda, nego narodni povjerenici. Narodni predstavnici, prema Rusou, nemaju sopstvenu slobodu političkog djelovanja, nego izvršavaju od naroda povjereni mandat (imperativni – delegirani mandat). Narod kao titular delegira suverenost državnoj vlasti i ima pravo da kontroliše državnu vlast kroz princip ustavnosti. U ustavima demokratskih država ovo se pitanje definiše kao: *sva vlast potiče od naroda, građani su nosioci suverenosti*. Suverenost državne vlasti kao delegirana kategorija potiče od nacije u njenoj građanskoj ili etničkoj formi. Posmatranje suverenosti kroz aspekte njenog vlasnika i vršioca na koga vlasnik delegira suverenost je bitno za pojam ustavnosti. Kada bi državna vlast imala pravo da bude vlasnik suverenosti tada ne bi bio moguć nadzor na tom vlašću kroz ustavnost. Narod ima pravo da vrši nadzor nad državnom vlašću koja se treba vršiti na osnovu ustava u kome su definisani vitalni – suvereni interesi naroda. U naučnoj teoriji i političkoj praksi veća pažnja je posvećena izbornim procesima u osvajanju vlasti (izborni inženjering i politički marketing) nego ustavnosti kao procesu demokratske kontrole državne vlasti. Kada se suverenost svede na pravni formalizam, kada se izbori svedu na skup pravno-tehničkih pravila, tada se od suverenosti oduzima njena suština i umjesto izvorne narodne suverenosti utemeljuje se suverenost državne vlasti – *ukradena suverenost*. Vlast stečena formalnim izbornim procesom nije legitimna, ako nema ustavnosti prilikom njenog vršenja. Kada se vršioci vlasti počnu ponašati kao suvereni vladari ne priznajući ustavnost, tada i narod – nacija ima pravo da ne prizna takve vršiocyte vlasti bez obzira na njihov formalno-izborni legalitet. Problem kontrole državne vlasti od strane naroda nije razriješen ni u današnje vrijeme, uprkos brojnim demokratskim dostignućima u funkcionisanju države i političkog sistema. U

liberalno-kapitalističkim društvima suverenost se svodi na ljudska prava i slobodu pojedinca, a vlast se kontroliše i smjenjuje kroz izborne procese. U socijalističko-komunističkim revolucijama suverenost je vezivana za prava radničke klase gdje država postaje suverena, jer je zasnovana na suverenim radničkim pravima koja *legitimno* zastupa Komunistička partija.⁴¹

2.3. Titulari suverenosti i subjekti konstitutivnosti u kontekstu Bosne i Hercegovine⁴²

Titular suverenosti je suštinsko ustavotvorno pitanje, jer se njime definišu državotvorni subjekti – ko ima pravo da osnuje i uredi državu. Pitanje titulara suverenosti je u samom temelju države i zato je ono kroz istoriju bilo stalni predmet sukoba, jer sporovi nisu bili oko suverenosti, nego oko toga ko će imati pravo da tu suverenost izražava i koristi. Navedeno pitanje je danas u fokusu političke borbe u Bosni i Hercegovini o kojem nema saglasnosti etničkih zajednica, odnosno vladajućih partijskih elita. Definicija titulara suverenosti determiniše državno uređenje i identifikuje vlasnika države, što je bitno za Bosnu i Hercegovinu s tri autohtona naroda. „Definicija titulara suverenosti opredjeljuje ukupnu institucionalnu strukturu sistema vlasti i načina odlučivanja”.⁴³ Navedena konstatacija teorijski i praktično znači da jedan ili više titulara suverenosti odlučuju o svim bitnim elementima države koju stvaraju. Titulari suverenosti u Bosni i Hercegovini su Srbi, Hrvati i Bošnjaci kao autohtoni narodi i etničke nacije. Navedeni status tri naroda priznat je odlukama ZAVNOBiH-a kojima je utemeljena državnost Bosne i Hercegovine. „Prvi put u svojoj istoriji narodi Bosne i Hercegovine ravnopravno i slobodno svojom vlastitom voljom i svojim vlastitim snagama izgrađuju svoju državnost” „...Danas narodi Bosne i Hercegovine... hoće da njihova zemlja koja nije ni srpska ni hrvatska ni muslimanska, nego i srpska i hrvatska i muslimanska bude slobodna... u kojoj će biti osigurana puna ravnopravnost svih Srba, Hrvata i Muslimana” (Dokumenti ZAVNOBiH-a). Na ovoj osnovi definisani su titulari suverenosti i u Dejtonskom sporazumu (Ustavu BiH) „Bošnjaci, Hrvati i Srbi kao konstitutivni narodi u zajednici sa Ostalima i građani Bosne i

⁴¹ Aleš Bebler, *Načelo suvereniteta naroda u međunarodnim odnosima i radnička klasa*, „Naprijed”, Zagreb, 1949. godine str. 11–20.

⁴² Ovom temom smo se bavili i u dijelovima knjige: *Dejtonski sporazum, Državno uređenje Bosne i Hercegovine i Ustavna nadogradnja i raspakivanje Dejtonskog sporazuma*.

⁴³ Kasim Trnka, *Konstitutivnost naroda*, „Vijeće bošnjačkih intelektualaca”, Sarajevo, 2000. godine, str. 54.

Hercegovine ovim utvrđuju Ustav Bosne i Hercegovine“ (Ustav BiH, preambula, posljednji stav). Konstitutivne entičke nacije, kao titulari suverenosti, dužne su obezbijediti građanska prava i slobode za sve stanovnike države.

Konstitutivna – ustavotvorna vlast. Pod konstitutivnom vlašću podrazumijevamo ustavotvornu skupštinu koja donosi ustav kao najviši političko-pravni akt u državi. Ovu vlast čine konstitutivni – državotvorni subjekti. Pod konstitutivnim – državotvornim subjektom podrazumijevamo politički subjekt koji legitimno u ime naroda stvara državu, organizuje i vrši državnu vlast.⁴⁴ Legitimitet proistekao iz suverenosti nacije daje ovom subjektu svojstvo konstituišuće – državotvorne vlasti koja prethodi svim drugim vlastima i ima suprematiju nad njima. Opšte teorijsko poimanje je da državu osniva narod ili neki drugi kolektivitet. Pojedinci, individue, slobodni ljudi kao zbir slobodnih građana ne mogu stvoriti državu, jer pojedinac može da ostvari ljudska prava i da bude slobodan tek u ambijentu već stvorene države. Konstitutivni subjektivitet da stvori i uredi državu svojstvo je političkog kolektiviteta, a to je narod kao politička cjelina izražen kroz narodni – nacionalni pokret i političke organizacije. Bilo koji kolektivitet (u formi nacionalnog pokreta ili političke organizacije) treba da izražava legitimne interese naroda – nacije. Pod legitimnim interesima podrazumijevamo stvarne, istinske, originerne interese naroda koji su već utemeljeni i prihvaćeni u njegovom vrijednosnom sistemu i identitetu. Legitimitet izražavanja interesa može da se ne poklapa sa legalitetom političkog reprezentanta naroda – nacije. Može nelegalan subjekt izražavati legitimne interese naroda – nacije,⁴⁵ a takođe može i legalan subjekt iskazivati nelegitimne interese naroda-nacije.⁴⁶ Kada je riječ o ustavnom pravu činjenica je da politika uvijek prethodi pravu, jer prvo se dogodi politički dogovor državotvornih subjekata, a potom se događa donošenje ustava kao najvišeg političko-pravnog akta jedne države.

⁴⁴ Da bi politički subjekt imao svojstvo konstitutivnog subjekta treba da ima ustavotvorni legitimitet u smislu dvotrećinske podrške pripadnika nacije koju reprezentuje.

⁴⁵ Primjer delegata ZAVNOBiH-a 1943. i 1944. godine gdje su kao nelegalni delegati, imenovani od strane *Komunističke partije*, legitimno iskazali interese Srba, Hrvata i Bošnjaka kroz odluke o ravnopravnosti tri naroda i njihovoj zajedničkoj suverenosti na prostoru Bosne i Hercegovine

⁴⁶ Primjer kralja Aleksandra Karađorđevića i vlade Srbije kao legalnih ustavnih institucija da donesu odluku o stvaranju države Srba, Hrvata i Slovenaca što je bilo nelegitimno za te narode i čime su ukinuli državu Srbiju.

3. Samoopredjeljenje naroda

Samoopredjeljenje naroda proizilazi iz suverenosti, jer samo onaj ko je suveren može da se samoopredjeljuje, da određuje svoj politički status naspram države i drugih naroda. Kada jedan ili više naroda-nacija dođe u situaciju da se odredi naspram države koju treba formirati ili kako postojeću državu treba urediti, taj proces nazivamo samoopredjeljenjem naroda-nacije.

Samoopredjeljenje naroda je njegovo izvorno pravo koje mu nije podario nijedan drugi subjekt, već ga narod ima kao svoje suvereno svojstvo. Samoopredjeljenje kao kontinuiran i protivrječan problem u politici i u teoriji može se posmatrati iz aspekata *međunarodnog i unutrašnjeg prava*.

Samoopredjeljenje naroda se može iskazivati u oblicima: *državne agregacije, unitarizma, secesije, disolucije, oblika državnog uređenja itd.*

3.1. Samoopredjeljenje naroda u aktima unutrašnjeg prava⁴⁷

Osnovne odredbe ustava imaju jednu od ključnih uloga u legitimitetu samoopredjeljenja naroda. Kada se problem samoopredjeljenja naroda razmatra s aspekta međunarodnog prava, u obzir se uzimaju i odredbe unutrašnjeg prava, jer oba prava danas predstavljaju međuzavisnu cjelinu. *Badinterova komisija* je polazila i od normi i međunarodnog i unutrašnjeg prava. Ustavom Jugoslavije iz 1974. godine država je definisana kao manje federalna, a više konfederalna i na toj osnovi realizovano je državno osamostaljivanje jugoslovenskih republika. Odredbe ZAVNOBiH-a o zajedničkoj i nedjeljivoj suverenosti i ravnopravnosti Srba, Hrvata i Bošnjaka bile su osnova za tumačenje pitanja samoopredjeljenja naroda u Bosni i Hercegovini. *Suprotstavljenost* politike i teorije o pitanju samoopredjeljenja naroda bila je izražena u procesu disolucije Jugoslavije i organizacije državne vlasti Bosne i Hercegovine. „...*samoopredjeljenje pojedinih pripadnika određenih naroda ili grupa koje je limitirano „ovlastima“ državotvornog naroda koji inače u sebi može uključivati i više naroda*“.⁴⁸ Ovdje se samoopredjeljenje naroda poima kao pravo etničke

⁴⁷ Više o ovoj temi u dijelovima ove knjige: *Državnost BiH i Disolucija Jugoslavije*.

⁴⁸ Kasim Begić, *Bosna i Hercegovina od Venove misije do Dejtonskog sporazuma*, „Bosanska knjiga,“ Pravni centar Fonda za otvoreno društvo, Sarajevo, 1997. godine, str. 4.

grupe ograničeno državotvornim narodom koji sintetizuje više naroda. Posmatrano u kontekstu Bosne i Hercegovine nijedan narod-nacija ne može sam za sebe imati svojstvo državotvornog naroda, nego sva tri naroda zajedno predstavljaju državotvorni narod. Iz zajedničke i nedjeljive suverenosti proizilazi princip ravnopravne konstitutivnosti gdje svaki od tri naroda-nacije na jednak način odlučuje o uređenju i funkcionisanju države. U Bosni i Hercegovini samoopredjeljenje naroda je moguće na osnovi ravnopravnosti i ograničeno je državnim integritetom.

Samoopredjeljenje naroda prema državi koju stvara ili koja već postoji može da se iskazuje u više oblika:

- a) Kada narod kao nacija, u državi koju treba stvoriti ili koja već postoji, može da ostvari svoje nacionalne interese, sam ili ravnopravno s drugim nacijama, tada se narod samoopredjeljuje kroz pozitivan odnos prema državi;
- b) Kada se u državi, zbog objektivnih društveno-istorijskih prilika, mijenjaju elementi njene organizacije i funkcionisanja, tada se narod opet pozitivno samoopredjeljuje prema državi i predlaže uređenje i organizaciju koju usaglašava sa drugim narodima;
- c) Kada se država stvara ili se mijenja njeno unutrašnje uređenje na štetu interesa nekog naroda-nacije i bez njegove volje, tada se narod negativno samoopredjeljuje prema državi, negirajući njeno postojeće uređenje ili čak i samo postojanje. U navedenoj situaciji narod-nacija nastoji da ostvari konstitutivnost izvan okvira postojeće države, ili da stvori entitet unutar postojeće države;
- d) Kada u jednoj državi postoji više državotvornih naroda-nacija, pa jedni imaju pozitivan, a drugi negativan odnos prema državi tada nastaje međunacionalni sukob oko pitanja postojeće države.

Samoopredjeljenje naroda na prostoru bivše jugoslovenske države početkom devedesetih godina bilo je na suprotstavljenoj nacionalnoj osnovi.

Jedno stanovište su zastupali predstavnici institucija Jugoslavije, uglavnom iz reda srpskog naroda i samoopredjeljenje naroda su poimali kao ograničeno i već iskorišteno pravo. Ovakvo poimanje proizilazilo je iz vrijednosnog sistema jugoslovenske ideologije prema kojoj su se narodi jednom opredijelili za zajedničku državu i time trajno iskoristili svoju suverenost, pri čemu je Jugoslavija postala trajna kategorija i viša, opšta vrijednost koja nadilazi posebne vrijednosti etničkih zajednica. U jugoslovenskoj ideologiji je zanemarena činjenica da narodi-nacije nisu nikada većinski i legitimno prihvatili tu ideologiju niti su imali priliku da se o tome slobodno izjasne. Jugoslovenska ideologija bila je nametnuta kategorija i trajala je dok je trajala i moć jugoslovenske državne vlasti. Kroz *Jugoslovensku narodnu armiju* iskazivala se moć oružane sile, a kroz *Savez komunista Jugoslavije* iskazivala se politička moć i nametnuta ideologija. Propašću Saveza komunista i Jugoslovenske narodne armije propalo je i jugoslovenstvo i kao država i kao ideologija. U samoopredjeljenju srpskog naroda nametnuto jugoslovenstvo i srpski nacionalni interesi bili su jedinstvena kategorija. Političko vođstvo Srba nije moglo da sagleda srpske nacionalne interese izvan jugoslovenske ideologije i jugoslovenske države. Posljedice navedenog stava bile su štetne po srpske interese, jer predstavnici Srbije su bili jedino republičko rukovodstvo koje nije tražilo stvaranje Srbije kao nezavisne države.

Drugo stanovište, koje su zastupali uglavnom slovenački i hrvatski predstavnici, polazilo je od osnove da je suverenost trajno i nepotrošivo svojstvo naroda, na osnovu koga ima pravo da se trajno određuje prema državi. Navedeni stavovi bili su utemeljeni na ustavnoj osnovi stvaranja države Srba, Hrvata i Slovenaca iz 1918. godine. Jugoslovenska država i jugoslovenstvo bili su privremeni zajednički državni i vrijednosni okvir u procesu stvaranja nezavisnih etničkih nacionalnih država. Kao što su Srbi imali legitimno pravo da se pozitivno samoopredijele prema Jugoslaviji, isto tako su Hrvati, Slovenci, Makedonci i Bošnjaci imali legitimno pravo da se negativno samoopredijele prema Jugoslaviji. Kada se dva suverena legitimiteta sukobe sa jednakom pravnom snagom, ostvarivanje jednog je poništavanje drugog i obrnuto. U navedenom kontekstu samoopredjeljivanja naroda-nacija međunacionalni sukobi bili su logična posljedica.

3.2. Samoopredjeljenje naroda u aktima međunarodnog prava

Samoopredjeljenje naroda u aktima međunarodnog prava nije sistematski regulisano i usaglašeno i ne postoji konvencija o samoopredjeljenju naroda i zato je navedeni pojam posmatran kroz sadržaje različitih međunarodnih akata. Osnovni problem koji samoopredjeljenje naroda čini složenim predmetom međunarodnog prava je međusobna isključivost dvije kategorije: 1. *pravo države kao međunarodnog subjekta na nezavisnost, državni integritet, suverenost* i 2. *pravo naroda da sam odredi svoj politički status i organizuje državnu vlast na prostoru na kome živi*. Samoopredjeljenje naroda se u međunarodnim odnosima razmatra od jednog do drugog konkretnog slučaja gdje se preferira jedna ili druga kategorija.

*Povelja Organizacije ujedinjenih nacija*⁴⁹.

Među ciljevima ovoga najvišeg akta međunarodnog prava stoji i „*razvijanje među nacijama prijateljskih odnosa zasnovanih na poštovanju načela ravnopravnosti i samoopredjeljenja naroda i preduzimanje drugih odgovarajućih mjera radi učvršćena opšteg mira*„ (član 1, stav 2. Povelje). Pod pojmom nacija u Povelji se podrazumijeva država u smislu nacija-država, pa je Organizacija ujedinjenih nacija u suštini Organizacija ujedinjenih država u koju pristupaju države kao međunarodni subjekti. Povelja obuhvata tri bitna elementa koja se tiču samoopredjeljenja naroda: 1. *Iz načela razvijanja prijateljskih odnosa na principu ravnopravnosti proizilazi međunarodni subjektivitet i integritet nacije-države*; 2. *Iz načela samoopredjeljenja naroda proizilazi pravo svih naroda-nacija u svijetu da sami svojom voljom odrede organizaciju države u kojoj žive*; 3. *Iz načela preduzimanja drugih mjera radi utvrđivanja mira proizilazi da su integritet država i pravo naroda na samoopredjeljenje podređeni miru kao najvišoj vrijednosti za koju se zalažu Ujedinjene nacije*. Mir kao najviša vrijednost i svrha postojanja OUN obezbijeden je ovlaštenjima Savjeta bezbjednosti. U Povelji je pravo na samoopredjeljenje naroda priznato, ali je i ograničeno očuvanjem mira u svijetu kao univerzalne vrijednosti.

Univerzalna deklaracija OUN o ljudskim pravima.⁵⁰ nije sadržavala odredbe o pravu naroda na samoopredjeljenje, ali je na posredan način ograničila

⁴⁹ Donesena 26. juna 1945. godine u San Francisku, stupila na snagu 24. oktobra 1945. godine u Njujorku (SAD).

navedeno pravo. „Ništa se u ovoj Deklaraciji ne može tumačiti kao pravo ma koje države, grupe ili osobe da se angažuje u bilo kojoj djelatnosti ili da vrši bilo koju radnju čiji je cilj uništenje bilo kojih ovdje izloženih prava i sloboda“ (član 30. Deklaracije). Ovim aktom je definisana suverenost ljudskih prava i da nijedan subjekt u svijetu nema pravo da iz bilo kojih razloga sprečava i ograničava ostvarivanje ljudskih prava i sloboda. Navedena opšta norma odnosi se i na subjekte samoopredjeljenja naroda koji ne mogu ugrožavati ljudska prava i slobode. Iz navedenog proizilazi da je samoopredjeljenje naroda kao političke zajednice ograničeno pravima ljudi koji pripadaju drugim zajednicama. Univerzalnom deklaracijom o ljudskim pravima pravo naroda na samoopredjeljenje je ograničeno poštivanjem ljudskih prava i sloboda kao suverenom vrijednošću međunarodnog prava.

Deklaracija OUN o davanju nezavisnosti kolonijalnim zemljama i narodima. Deklaracija je donesena 14. decembra 1960. godine kada su međunarodni odnosi bili opterećeni hladnim ratom između SAD i SSSR-a s jedne, i antikolonijalnom borbom s druge strane. Pravo naroda na samoopredjeljenje u ovom aktu je definisano tako da „svi narodi imaju pravo na samoopredjeljenje, putem tog prava oni slobodno određuju svoj politički status i slobodno se ekonomski, socijalno i kulturno razvijaju“ (član 2. Deklaracije). Samopredjeljenje naroda je ovim aktom prošireno sa političkog na ekonomsko, socijalno i kulturno. Opšte i prošireno pravo za sve narode je ograničeno teritorijalnim integritetom države tako da je „svaki pokušaj da se dijelom ili u cjelini razbije nacionalno jedinstvo i teritorijalni integritet neke zemlje nespojiv sa ciljevima OUN“ (član 6. Deklaracije). Značajan broj država i naroda iz Afrike i Azije je zagovarao pravo naroda na samoopredjeljenje kao oslobođenje od kolonijalizma i stvaranje sopstvenih nezavisnih država. Istovremeno su ti narodi i države zagovarali nepovredivost integriteta država, tako da je pravo naroda na samoopredjeljenje definisano kao *uti possidetis iuris*. U principu je to način držanja teritorije dok traje spor, a u praksi je značilo da teritorijalne granice koje su ranije definisale kolonijalne sile ostaju kao takve i postaju državne granice. Ovaj princip je primijenjen i u slučaju disolucije bivše jugoslovenske države i odnosio se i na Bosnu i Hercegovinu. Ovom

⁵⁰ Donesena 10. decembra 1948. godine, pa se tako ovaj datum u svijetu obilježava kao dan ljudskih prava.

deklaracijom preferira se integritet države kao okvir unutar koga narod ima pravo na samoopredjeljenje.

Međunarodni pakt o građanskim i političkim pravima i Međunarodni pakt o ekonomskim, socijalnim i kulturnim pravima od 16. decembra 1966. godine.

U oba akta na isti način je definisano i pravo naroda na samoopredjeljenje.

„1. Svi narodi imaju pravo na samoopredjeljenje. Na osnovu ovog prava oni slobodno određuju svoj politički položaj i slobodno postižu svoj privredni, društveni i kulturni razvoj.

2. Radi ostvarenja svojih ciljeva, svi narodi mogu slobodno raspolagati svojim prirodnim bogatstvima i izvorima bez ugrožavanja obaveza koje proizlaze iz međunarodne privredne saradnje, zasnovane na načelu uzajamne koristi i međunarodnom pravu. Ni u kom slučaju narod ne može biti lišen sopstvenih sredstava opstanka.

3. Države ugovornice Pakta, uključujući tu i one koje su odgovorne za upravljanje nesamoupravnim teritorijama i teritorijama pod starateljstvom, dužne su da olakšaju ostvarenje prava naroda na samoopredjeljenje i da poštuju ovo pravo shodno odredbama Povelje Ujedinjenih nacija.” (član 1. Pakta)

Pakt je bio više obavezujući međunarodni dokument u odnosu na Deklaraciju i države su bile dužne da omoguće i pomognu pravo naroda na samoopredjeljenje na svojoj teritoriji. Druga bitna karakteristika Pakta bila su norme o ekonomskom, socijalnom i kulturnom aspektu samoopredjeljenja naroda čime je ovo pravo tretirano kao sveobuhvatno i održivo. Takođe, Paktom se pod pojmom narod podrazumijevala nacija koja je stvorila ili stvara državu, a nacionalna manjina i domorodački narodi imaju pravo da se samoopredjeljuju unutar postojeće države. Značaj oba akta je i u tome što su ljudska prava, a time i pravo na samoopredjeljenje (političko, ekonomsko, socijalno, kulturno), u njima definisani kao obavezujuća za države. S obzirom na činjenicu da se Paktovi odnose na zaštitu pojedinačnih ljudskih prava, samoopredjeljenje, prema ovim dokumentima, treba posmatrati u kontekstu pojedinačnih, a ne kolektivnih prava.

Deklaracija o načelima međunarodnog prava o prijateljskim odnosima i saradnji među državama u skladu sa Poveljom OUN od 24. oktobra 1970.

godine. U sklopu navedenog akta Ujedinjene nacije su izrazile svoju privrženost pitanju prava naroda na samoopredjeljenje. Deklaracijom su naglašena oba aspekta ovog prava: pravo naroda na samoopredjeljenje i pravo država na nepovredivost njihovog integriteta, pa se tako ovaj međunarodni akt može dvojako tumačiti, u zavisnosti od interesa velikih sila i konkretnih prilika u državama. U aktu je nastavljena podrška pravu kolonijalnih naroda na samoopredjeljenje prema principu *uti possidetis iuris* (Deklaracija iz 1960. godine), ali je pod uticajem problema aparthejda u Južnoj Africi naglašeno i pravo ugnjetenog naroda da stvori svoju državu. Narod može da se samoopredijeli i kroz „*stvaranje suverene i nezavisne države, slobodno udruživanje i integraciju s nekim nezavisnim državama ili uspostavljanje bilo kog drugog političkog poretka koji bi jedan narod slobodno odabrao*“. U deklaraciji se definiše političko pravo naroda da stvori svoju državu, integriše se sa drugim državama ili na drugačiji način riješi svoje državno pitanje. Ovaj dokument se suštinski razlikuje od ostalih akata OUN, jer se u njemu preferira državotvorno pravo naroda u odnosu na integritet države.⁵¹ U ovom dokumentu je definisano i pravo države na integritet, ali uslovno. „*Ništa u prethodnim paragrafima neće biti tumačeno kao da ovlašćuje ili podstiče bilo kakvu akciju koja bi imala za cilj da razori ili ugrozi, potpuno ili delimično, teritorijalni integritet ili političku nezavisnost bilo koje suverene i nezavisne države, koja se ponaša u skladu s načelom ravnopravnosti i samoopredeljenja naroda... i kojom otuda upravlja vlada koja predstavlja celokupan narod teritorije bez obzira na razlike u pogledu rase, vere ili boje.*“ Na međunarodnoj konferenciji o ljudskim pravima u Beču 1993. godine preuzet je gore navedeni tekst, ali je u posljednjem pasusu izmijenjen u smislu da je zabranjeno isključavne bilo koje zajednice iz predstavljanja u državi. Nema narod, manjina ili domorodačka populacija ili bilo koji drugi subjekt pravo da ugrozi i razori teritorijalni integritet države kao svoj primarni politički cilj i Deklaracija to isključuje. Međutim, stvaranje posebne državnosti i ugrožavanje integriteta postojeće države može da nastane kao posljedica u slučajevima: 1. *Kada se država ne ponaša prema načelu ravnopravnosti;* 2. *Kada država ne pruža mogućnosti ravnopravnosti i samoopredeljenja naroda u okviru postojećeg državno-ustavnog integriteta;* 3. *Kada vlada vodi*

⁵¹ Deklaracija je imala bitan uticaj na procese samoopredjeljivanja naroda na području bivše jugoslovenske države; *Stvaranje Republike Srpske Krajine, Republike Srpske, Herceg-Bosne, osamostaljivanje Kosmeta*, imala su uporište u ovom aktu međunarodnog prava.

diskriminatorSKU politiku, pa ne uključuje u predstavništva pripadnike svih zajednica i naroda. Narod ima obavezu da poštuje integritet države sve do granice kada državna vlast počne da ga potčinjava, ugrožava njegova prava, diskriminiše njegov politički status, ne dozvoljava mu političko predstavljanje u organima države i ugrožava mu i sam opstanak. Navedeni kontekst odnosa naroda i država obuhvata više spornih pitanja: Ko je nadležan da utvrdi da je neki narod ugrožen u državi? Po kojim kriterijumima se određuje oblik, sadržaj i intenzitet ugroženosti naroda? Da li samo narod ima pravo kada je ugrožen ili se to odnosi i na nacionalnu manjinu i na domoradačku populaciju? Koji akti (domaći i međunarodni) se primjenjuju kada dođe do ugroženosti jednog naroda u državi?

Međunarodni akti ne propisuju konkretne situacije, nego se OUN uključuje povodom konkretnog slučaja kada problem u vezi ugroženosti nekog naroda postane internacionalizovan.

S obzirom na to da međunarodni akti štite i integritet države i pravo naroda na samoopredjeljenje, jedan ili drugi aspekt preovladavaju u zavisnosti od konkretnih okolnosti. Realno stanje na terenu, interesi velikih sila i snaga konkretne države se pojavljuju kao odlučujući faktori koji određuju ishodišta u sukobima naroda i državnih vlasti. Bilo koji ishod: a) narod preuredi postojeću državu, b) narod se odvoji i formira svoju državu, c) narod se priključi drugoj državi, može da se opravda normama međunarodnog prava, ali istovremeno može i da se ospori tim istim normama međunarodnog prava.

Sukob naroda i države obično uključuje krize, a često i oružane sukobe, pa se stvara situacija *rebus sic stantibus*.⁵² Kada se realne okolnosti radikalno promijene, u novim uslovima više ne vrijedi postojeći ustav države, pa tako može biti doveden u pitanje i integritet države koji je imala po međunarodnom pravu.⁵³ Sam narod kao subjekt definiše da je ugrožen i naglašava ili stvara krizne situacije i sukobe i time se ponaša kao suvereni subjekt i nastoji da internacionalizuje krizu i svoje interese verifikuje kod velikih sila. Država prema ustavnim odredbama ima pravo da zaštiti

⁵² Suštinska promjena realnih okolnosti u odnosu na ranije stanje kada je zaključen ugovor, pa ugovor više ne može da se primijeni, jer su realne okolnosti drugačije. U *Bečkoj konvenciji o ugovornom pravu* (član 62) iz 1969. godine je priznat ovaj princip.

⁵³ Problem je što jedan narod ili manjina mogu sami da prouzrokuju ili stvore događaje koji će dovesti do krize i promjene okolnosti. Na primjer, oružana pobuna, razni incidenti, planirani oblici krize itd. Kosmet je tipičan primjer ovakve situacije.

integritet i razriješi krizu što zavisi od odnosa moći između državnog aparata i naroda koji je protiv postojeće države. Podrška jedne od velikih sila je od suštinskog značaja zbog mogućnosti veta u Savjetu bezbjednosti, pa tako ovaj organ OUN ne može donijeti akt koji bi bio nepovoljan po državu ili nepovoljan po narod koji se buni protiv date države. U aktima međunarodnog prava, pravo na samoopredjeljenje odnosi se na narode-nacije, a ne na manjine. Pripadnici manjinske zajednice imaju pravo na identitet i kulturološka prava u okviru postojeće države i njenog ustavnog poretka.⁵⁴ Međutim, kada se dogodi potčinjavanje naroda od strane države i dođe do sukoba i nepodnošljivog položaja naroda, tada se ne može tumačiti da narod-nacija ima pravo na samoopredjeljenje i secesiju, a da manjine nemaju to pravo. U ovom slučaju bi se međunarodno pravo primjenjivalo na diskriminatorski način zbog formalnih razloga, jer narodi i manjine nisu na isti način definisani u aktima međunarodnog prava. Secesiju od države vrši narod ili manjina, zbog toga što im je opstanak ugrožen i što su diskriminirani i što su iscrpljene sve mogućnosti drugačijeg rješavanja problema. Primjer secesije Kosmeta nam potvrđuje da i manjina može da stvori svoju državu na osnovu prava naroda na samoopredjeljenje iako formalno to pravo manjini ne pripada. Secesija je posljedica sukoba države s jedne, i naroda ili manjine s druge strane. To nije pravo od koga se polazi, nego se po završenoj secesiji ona opravdava ugroženošću od strane države kao oblik kolektivne samoodbrane.

*Konferencija o evropskoj bezbjednosti i saradnji – KEBS. Organizacija o evropskoj bezbjednosti i saradnji – OEBS.*⁵⁵ Na konferenciji o evropskoj bezbjednosti i saradnji doneseni su akti koji se na posredan način odnose i na pravo naroda na samoopredjeljenje. S obzirom na to da je Evropa u to vrijeme bila podijeljena na Istočni i Zapadni blok, na Konferenciji su bili prisutni predstavnici država oba bloka. U završnom dokumentu od 10 elemenata (*poznatiji kao Dekalog*) su kompromisno ugrađeni interesi jedne i druge strane kao i principi Ujedinjenih nacija: *1. poštivanje suvereniteta država, 2. uzdržavanje od upotrebe sile, 3. nepovredivost*

⁵⁴ *Evropska konvencija o zaštiti manjina* koju je donio Savjet Evrope na zasjedanju u Beču 9. oktobra 1993. godine.

⁵⁵ Konferencija država nastala u Helsinkiju 1975. godine. Konferencija se transformisala u međunarodnu organizaciju 1994. godine kao OEBS *Organization for Security and Co-operation in Europe – OSCE*, ima 57 država članica, sjedište je u Beču i bavi se: *ljudskim pravima, izborima, slobodom medija, zaštitom životne sredine, borbom protiv korupcije, klimatskim promjenama, zaštitom nacionalnih manjina itd.*

državnih granica, 4. teritorijalni integritet država, 5. mirno rješavanje sporova, 6. nemiješanje u unutrašnje stvari država, 7. poštivanje ljudskih prava, 8. ravnopravnost i suverenost naroda, 9. saradnja među državama i 10. izvršavanje međunarodnih obaveza. Većina principa o integritetu država zasnivala se na temeljnim aktima OUN i više je odgovarala Istočnom bloku. Dva principa: poštivanje ljudskih prava i izvršavanje međunarodnih obaveza više je odgovaralo Zapadnom bloku. Ovim aktom je takođe utvrđeno da u skladu sa pravom na samoopredjeljenje „*svi narodi imaju uvijek pravo da u punoj slobodi određuju, kada i kako to žele, svoj unutrašnji i spoljni politički status.*” Dokumenti KEBSA–OEBSA su takođe korišteni u argumenatciji kod samoopredjeljenja naroda na prostoru bivše jugoslovenske države.

Odluke Međunarodnog suda pravde. Presude Međunarodnog suda pravde u Hagu o problemima samoopredjeljenja naroda su takođe bitni akti zbog principa *uti possidetis iuris* – poštivanje teritorijalnih granica u trenutku ostvarivanja nezavisnosti. Teritorijalne granice koje su zatečene u vrijeme spora ostaju i dobijaju status državnih granica bez obzira na njihov raniji naziv (administrativne, republičke, pokrajinske itd).⁵⁶ Osim odluka o konkretnim sporovima između država, Sud je tumačio i akta o samoopredjeljenju naroda, a za nas je zanimljivo tumačenje akta Albanaca o secesiji Kosmeta. Kada su Albanci na Kosmetu kroz privremene institucije donijeli akt pod nazivom „*Deklaracija o nezavisnosti Kosova*” Srbija je taj akt osudila kao secesiju suprotnu međunarodnom pravu. Srbija je zatražila od Generalne skupštine OUN da od Međunarodnog suda pravde u Hagu zatraži tumačenje: *Da li je jednostrana Deklaracija privremenih institucija na Kosmetu zasnovana na međunarodnom pravu?* Generalna skupština je 8. oktobra 2008. godine uputila Sudu pitanje: *„Da li je unilateralna deklaracija privremenih institucija samouprave na Kosovu o nezavisnosti od 17. februara 2008. godine u saglasnosti s međunarodnim pravom?”* Međunarodni sud je 22. jula 2010. godine dao tumačenje po kome *Deklaracija o samostalnosti Kosova nije u suprotnosti s međunarodnim pravom.* Tumačenje ne znači da Albanci imaju pravo da izvrše secesiju, niti znači da Srbija ima pravo da spriječi secesiju. Sud je

⁵⁶ Presuda Međunarodnog suda u sporu Burkina Faso (Obala Slonovače) – Mali od 22. decembra 1986. godine. Presuda Međunarodnog suda u vezi problema Zapadne Sahare od 16. oktobra 1975. godine. Pogledati: Bojan Gavrilović: *Istorija prava na samoopredjeljenje (R)evolucija prava na samoopredjeljenje*, Centar za otvoreno društvo, Beograd, str. 10.

protumačio samo da akt kao takav nije suprotan međunarodnom pravu ne ulazeći u sami problem spora Srbije i Albanaca na Kosmetu. Navedeno tumačenje je potvrdilo da se samoopredjeljenje naroda i ne vrši po međunarodnom pravu, nego zavisi od drugih faktora, a na kraju se samo opravdava međunarodnim aktima.

*Badinterova komisija.*⁵⁷ Na principu *uti possidetis iuris* Komisija je u Mišljenju 1. protumačila da je Jugoslavija u disoluciji, u Mišljenju br. 2 da se srpski narod može samoopredjeljivati samo u okviru postojećih granica Hrvatske i Bosne i Hercegovine. U Mišljenju br. 3 Komisija je protumačila nepromjenljivost republičkih granica i njihovo tretiranje kao državnih.

U međunarodnom javnom pravu samoopredjeljenje naroda i teritorijalni integritet države se često pojavljuju kao međusobno isključive kategorije i u zavisnosti od realnih okolnosti i interesa velikih sila jedan od navedenih elemenata dobija prevagu i legalitet. U situaciji kada vlada mir i stabilnost princip teritorijalnog integriteta države je dominantan u odnosu na samoopredjeljenje naroda. U situaciji kada dominiraju oružani sukobi i kada nastaje suštinska promjena okolnosti – *rebus sic stantibus*, samoopredjeljenje naroda može da ima za rezultat radikalnu izmjenu organizacije države i njenih granica.⁵⁸ U međunarodnom pravu nije dosljedno definisano pitanje prava naroda na samoopredjeljenje i ono se odvija između principa nepovredivosti integriteta države i njenih granica i suverenog prava naroda da sam odabere svoju budućnost i organizaciju države.

⁵⁷ Savjet Evropske zajednice – EZ je u okviru procesa *Konferencije o Jugoslaviji* 27. avgusta 1991. godine formirao komisiju eksperata ustavnog prava s ciljem da daju tumačenja državno-ustavnih pitanja Jugoslavije i statusa njenih federalnih jedinica. Komisiju su činili: *Robert Badinter*, predsjednik Ustavnog suda Francuske, *Roman Herzog*, predsjednik Saveznog ustavnog suda Njemačke, *Aldo Corasaniti*, predsjednik Ustavnog suda Italije, *Francisco Tomás y Valiente*, predsjednik Ustavnog suda Španije i *Irene Petry*, predsjednica Ustavnog suda Belgije. Po prezimenu predsjednika Komisija se nazivala *Badinterova* i imala je sjedište u Parizu. *Pogledati Mišljenja Komisije u dijelu knjige pod temom – Disolucija Jugoslavije.*

⁵⁸ Na Kosmetu nakon rata Albanaca i države Srbije i intervencije NATO pakta stvorena je nezavisna država Kosovo koja u miru ne bi mogla nastati pri čemu su državne granice Srbije promijenjene, jer je pokrajinska granica postala državna.

4. Entitet kao teritorijalni oblik samoopredjeljenja naroda

Latinski *ens* – biće, *esse* – biti, korijen je pojma entitet, koji označava bitnost nečega, suštinu, važnost, nešto što postoji, nešto što je osnovno. U kontekstu organizacije države, entitet je članica nekog državnog saveza ili sličnog državnog udruživanja.⁵⁹ Državnost entiteta je njegovo suštinsko svojstvo koje ga razlikuje od drugih oblika teritorijalne organizacije države, kao što su: *regije, oblasti, pokrajine, područja, okruzi itd.* Nevedene oblike teritorijalne organizacije formira država i ustavom definiše njihove nadležnosti. Oblasti i regije nemaju svoje ustave, nego su njihova ovlaštenja sadržana u zakonima države kao i zakonima oblasti i regija koji moraju biti u skladu sa ustavom i državnim zakonima. Pojam državni entitet najviše odgovara pojmu federativne jedinice u federativnoj državi, jer oblasti obično imaju geografske nazive, a članice konfederalnog saveza imaju nazive država. U kontekstu poimanja entiteta nameće se pitanje: *zbog čega su neke države s entitetskom konstitutivnošću stabilne (primjer Švajcarske), a druge nestabilne ili su se raspale (primjeri SSSR-a, Jugoslavije i Čehoslovačke)?* Odgovor treba tražiti u odnosu suverenog interesa konstituanata u konkretnoj državi i njene teritorijalno-entitetske organizacije. Kada se entitetsko-teritorijalna organizacija države i suvereni interes konstituenta poklapaju država ima stabilnost, i obrnuto, kada se ne poklapaju to je izvor njene nestabilnosti. Konstituant države nastoji da se njena organizacija i ukupno ustavno ustrojstvo i pravni poredak podudaraju s njegovom suverenom voljom, interesima i vrijednostima. Entitet obično nastaje u višenacionalnim državama gdje ima više autohtonih i suverenih naroda koji se iskazuju kao etničke nacije. Konstituant (etnička nacija) stvara svoj entitet u namjeri da formira nacionalnu državu. S obzirom na to da realne okolnosti ne omogućavaju stvaranje vlastitih nacionalnih država, konstituenti su prinuđeni da formiraju jednu, zajedničku državu. Jedna etnička nacija prihvata da s drugim nacijama osnuje i uredi zajedničku državu, ali zadržava i entitetski oblik konstitutivnosti, u kojem je već podržavila dio svoje suverenosti. Entitet može da nastane samoopredjeljenjem naroda u već postojećoj državi (primjer Bosne i Hercegovine).

⁵⁹ Pogledati: Rajko Kuzmanović, *Podjela nadležnosti entiteta i institucija BiH*, Naučni skup u Banjoj Luci 1997. godine, izdavač: Univerzitet u Banjoj Luci, str. 31.

U zajedničkoj višenacionalnoj državi, konstituant-nacija jedan dio svoje suverenosti ostvaruje kroz entitet, a drugi dio kroz zajedničke državne organe (s drugim nacijama). Kada konstituenti počinju ostvarivati veći dio svoje suverene volje i interesa na nivou savezne – zajedničke države, tada državna uloga entiteta slabi, a državna uloga savezne države jača, i obrnuto. Entitet funkcionise kao dio države, s dvostrukom ulogom: izraz je nacionalne suverenosti i oblik je vršenja državne vlasti. Nekoliko osnovnih određenja entiteta suštinski ga razlikuje od drugih formi državne teritorijalne organizacije.

Entitet je teritorijalno-konstitutivni dio države. Suština međunacionalnog spora u Bosni i Hercegovini je upravo na ovom pitanju. Preovladavajuća srpska teorijska i politička pozicija polazi od konfederalne osnove da su entiteti stvorili zajedničku državu Bosnu i Hercegovinu kroz Dejtonski sporazum kao međunarodni ugovor, da država postoji voljom entiteta, da je država zajednica entiteta, pa tako entiteti imaju pravo da određuju organizaciju i funkcionisanje zajedničkih državnih institucija. Problem ove teorije je što Bosnu i Hercegovinu nisu stvorili njeni entiteti, jer je državnost BiH ustanovljena 1943. i 1944. godine, znatno prije formiranja entiteta. Preovladavajuća bošnjačka teorijska i politička pozicija polazi od unitarne osnove da su entiteti nužna i prolazna kategorija nastala na osnovu međunarodnog ugovora i da će se oni vremenom transformisati u regije, oblasti ili sličan teritorijalni oblik. Problem ove teorije je što Bosna nije stvorila entitete, pa ih ne može ni ukinuti. Hrvatska teorijska i politička pozicija sadrži dvostrukost, polazi od ukidanja entiteta ili stvaranja novog, hrvatskog entiteta, jer ravnopravnost hrvatskog naroda je primarna kategorija, a oblik državne organizacije za ostvarenje te ravnopravnosti je sekundarno pitanje.

Državu Bosnu i Hercegovinu i entitete kao njene konstitutivne i sastavne dijelove stvorile su tri etničke nacije – Bošnjaci, Srbi i Hrvati. Entitet je teritorijano-ustavni dio države na kome se vrši jedan dio jedinstvene državne vlasti na osnovu ustava države.

Entitet nije statična kategorija. Funkcionisanje entiteta i njegov odnos prema institucijama na nivou države se mijenja, u zavisnosti od realnih prilika i međunacionalnih odnosa između konstituanata. Prenos nadležnosti državnih poslova sa entiteta na nivo zajedničkih institucija ili obrnuto zavisi od međusobnih odnosa tri etničke nacije i njihovog odnosa

prema postojećoj državi. Kada raste međusobno povjerenje između etničkih nacija i kada se uvećava zajednički međunacionalni građanski sadržaj, tada jačaju savezne institucije i entiteti prenose dio svoje nadležnosti na savezni nivo. Kada se uvećava međunacionalno nepovjerenje tada dolazi do sukoba između entitetskih i saveznih institucija državne vlasti. Na primjer, danas u Bosni i Hercegovini Srbi kroz Republiku Srpsku nastoje da što više ojačaju institucije entiteta i da oslabe savezne državne institucije svodeći ih na zajedničke ili konfederalne. Bošnjaci nastoje da ojačaju savezne i oslabe entitetske institucije svodeći ih na regionalne. Status entiteta u zajedničkoj državi mijenja se u zavisnosti od odnosa između etničkih nacija i realnih međunarodnih okolnosti.

Odnos suverene volje konstituanata i oblika teritorijalne organizacije države. Kroz teritorijalnu organizaciju države objedinjuje se legitimni interes etničke nacije i teritorijalni integritet države. Jedan od suštinskih problema Bosne i Hercegovine sadržan je u pitanju: *Da li je država organizovana u skladu s interesima sve tri etničke nacije? Da li bi formiranje trećeg hrvatskog entiteta pozitivno ili negativno uticalo na opstanak i funkcionisanje države?* (pogledati dio o Ustavnoj nadogradnji Dejtonskog sporazuma) Princip zajedničke suverenosti i ravnopravne državotvornosti nalaže da se jednako uvaži pravo nacije koja želi jaču entitetsku poziciju i pravo nacije koja želi jaču poziciju saveznih institucija, jer su oba prava jednako legitimna. Federativno uređenje države je najoptimalniji, možda i jedini oblik u kojem se mogu objединiti navedeni legitimni i suprotstavljeni zahtjevi.

Jedinstveni karakter državne vlasti. Vlast koja se vrši na nivou entiteta i na nivou saveznih državnih institucija je jedna jedinstvena vlast i to nisu dvije podvojene i sukobljene državne vlasti. Vršenje državne vlasti na dva nivoa je tipično za federativnu državu, ali to ne dovodi u pitanje njen jedinstveni karakter. Prema Ustavu ne postoji vlast Bosne i Hercegovine i vlast entiteta, nego postoji vlast Bosne i Hercegovine koja se vrši na dva nivoa, na nivou institucija BiH i na nivou entiteta. Ustavni balans vlasti na dva nivoa sprečava da bilo koji nivo na sebe preuzme ukupni kapacitet državne vlasti i obezbjeđuje federalnu ravnotežu gdje jedna vlast ne može da poništi drugu vlast. Vlast Bosne i Hercegovine posmatrana izvan vlasti entiteta nema legitimitet cjelokupne državne vlasti, a vlast entiteta

posmatrana izvan vlasti Bosne i Hercegovine takođe nema legitimitet da se uspostavi kao cjelovita i nezavisna državna vlast. Jedan i drugi nivo vlasti čine cjelinu koju nazivamo državna vlast Bosne i Hercegovine.

Entitet ne formira država, on ne nastaje odlukom državnog organa, već suverenom voljom naroda kao konstitutivnog subjekta, prije, uporedo s nastankom države ili u okviru već postojeće države. Ovo je suštinska osobina entiteta koja ga razlikuje od regija, oblasti, okruga i drugih teritorijalnih oblika koje formira centralna državna vlast.

Ovlaštenje entiteta da vrši državnu vlast definisano je istim Ustavom koji određuje i ovlaštenje državnih institucija na saveznom nivou. Kada bi ustav regulisao nadležnosti samo saveznih državnih institucija, tada bi one svojom voljom prenosile dio nadležnosti na niže nivoe, što je tipično za unitarnu decentralizaciju i regionalizaciju. Kada ustav ne bi regulisao nadležnosti saveznih institucija i kada bi one imale nadležnosti koliko im prenesu entiteti, tada bi država funkcionisala kao konfederacija. U slučaju Bosne ustav ne sadrži unitarizam ili konfederalizam, nego ima federativnu osnovu organizacije vlasti. Entiteti nisu ovlašteni da ukinu vlast na nivou BiH, a vlast na nivou BiH nije ovlaštena da ukine vlast entiteta, jer oba nivoa vlasti imaju isti ustavni izvor što je svojstvo federativnih država.

Forme entitetske državnosti su različite, tako da se dva ili više naroda mogu iskazivati i kroz jedan entitet. Slovenci, Hrvati i Srbi s područja Bosne i Hrvatske su novembra 1918. godine imali jedan entitet (samoproklamovanu državu Srba-Hrvata-Slovenaca – SHS). Muslimani, Hrvati i Srbi su u Mrkonjić Gradu 1943. godine definisani kao konstituenti u Bosni i Hercegovini kao jednom zajedničkom državnom entitetu koji je postao sastavni federativni dio jugoslovenske države. Istorija državnosti na području bivše Jugoslavije je istorija entitetske državnosti, koja se iskazivala u raznim oblicima integrativnih i dezintegrativnih procesa.

Odnos entiteta i naroda. Entitet je u suštini teritorijalni oblik konstitutivnosti naroda i izraz njegove suverenosti. Suverenost i državnost entiteta izvan i iznad naroda ne postoji, jer ne postoji narod zbog entiteta, nego entitet zbog naroda. Dnevna politika partijskih vladajućih elita nastoji da fundira suverenost entiteta kao kategoriju iznad narodne suverenosti, pa se narodni interesi podređuju interesima entiteta. S obzirom na to da entitetom vladaju partijske elite one svoje interese

izjednačavaju sa interesima entiteta kao suverenu i opštu kategoriju što je osnova za transformaciju demokratske državne vlasti u nedemokratski režim partijskih oligarhija. Druga bitna „podvala“ dnevne politike je izjednačavanje entitetskog i etničkog, tako da elita koja vrši entitesku vlast uzima sebi za pravo da pored entiteta bude predstavnik i etničke nacije. U Ustavu Bosne i Hercegovine nisu suvereni entiteti, nego narodi, i u organizaciji *Parlamentarne skupštine* BiH ne postoji *Dom entiteta, nego Dom naroda*. Odlukom Ustavnog suda Bosne i Hercegovine iz 2000. godine sve tri etničke nacije (Hrvati, Srbi i Bošnjaci) su jednako suverene i konstitutivne u oba entiteta, na cijelom području države, što dokazuje da su narodi kao etničke nacije suvereni, a entiteti su državni oblik ostvarivanja te suverenosti. Etničko je širi pojam od entitetskog, jer se interesi etničke nacije ostvaruju i na nivou entiteta i na nivou zajedničkih institucija države.

Iz autohtonosti naroda proizilazi suverenost nacije, iz suverenosti nacije nastaje njeno samoopredjeljenje iz koga proizilazi njena konstitutivnost, iz konstitutivnosti nastaje ustavotvorna vlast koja donosi ustav kao najviši političko-pravni akt jedne države, a iz ustava nastaje entitetska – federativna organizacija države. Ustavna osnova u Bosni i Hercegovini obuhvata ukupan proces u kome se državotvorni narod iskazuje u različitim oblicima u nastojanju da se ostvari kroz državu.

Teme za raspravu:

1. Da bi narod-nacija imao istorijsko pravo da sam ili sa drugim nacijama stvara državu i da njome upravlja treba biti autohton i suveren na prostoru na kojem se država stvara.
2. Suverenost Srba, Hrvata i Bošnjaka u Bosni i Hercegovini je zajednička i nepotrošiva kategorija i ne može je nijedna od nacija koristiti samo za sebe u punom kapacitetu.

3. Konstitutivnost – državotvornost je autohtono i suvereno pravo naroda-nacije da sam ili ravnopravno sa drugima osnuje i uredi državu i da bude faktor njenog funkcionisanja.
4. Politika prethodi ustavu, a donošenju ustava prethodi politički dogovor državotvornih subjekata – titulara suverenosti koje nazivamo ustavnom osnovom, a nju čini saglasna volja Srba, Bošnjaka i Hrvata.
5. Premabula ustava sadrži suverene vrijednosti državotvornog subjekta i važnija je od normativnog dijela.
6. Samoopredjeljenje naroda je suvereno pravo nacije da se odredi prema državi i ono može biti pozitivno ili negativno.
7. Suverenost je izvorna i delegirana. Izvorna suverenost je vlasništvo naroda-nacije, a delegirana suverenost je svojstvo države.
8. Narod ima nepotrošivo pravo da kroz ustavnost kontroliše državnu vlast i da je po svojoj volji mijenja.
9. Međunarodno pravo sadrži dva suprotstavljena principa o samoopredjeljenju naroda: integritet države i suverenost naroda, a koji element će prevagnuti zavisi od realnih okolnosti i interesa velikih sila.
10. Entitet je teritorijalni izraz samoopredjeljenja naroda i on je konstitutivni dio države u različitim oblicima. Entitet postoji zbog naroda, a ne narod zbog entiteta. Ne postoji suverenost ni entiteta ni države izvan suverenosti naroda.

III

DRŽAVNOST BOSNE I HERCEGOVINE

Državnost Bosne i Hercegovine potrebno je posmatrati u relativno dužem istorijskom periodu, s ciljem da se sagladaju osnovni gabariti ovog procesa. Nastajanje države je proces gdje se elementi državnosti stiču postepeno, nadograđuju se, dok se država ne zaokruži kao cjelina u bitnim međunarodnim i unutrašnjim aspektima. U ovom dijelu smo posmatrali državnost BiH u okviru Turske, Austrougarske, Države SHS, Kraljevine Jugoslavije i FNR–SFR Jugoslavije sve do državne samostalnosti i međunarodnog priznanja Bosne i Hercegovine.

Državnost Bosne i Hercegovine je sporno političko i teorijsko pitanje posebno u aspektu kada se konstituisala Bosna i Hercegovina kao država u modernom smislu riječi.

Jedno stanovište (uglavnom bošnjačko) polazi od osnove da je država Bosna nastala prije njenih naroda i nastoji fundirati „građansku“ ustavnu osnovu. Teoretičari i političari iz reda bošnjačkog naroda zastupaju stanovište o obnovi državne samostalnosti Bosne i Hercegovine koja se dogodila na zasjedanju ZAVNOBiH-a u Mrkonjić Gradu 25. novembra 1943. godine. *„Ovaj se datum uzima kao dan obnove bosanske državnosti i uspostavljanja moderne bosanske države na demokratskim principima i poštivanju ljudskih i građanskih prava.“*⁶⁰ Pet vijekova je trajao diskontinuitet državnosti Bosne što je predugo da bi opstali obnovljivi elementi. *„Tradicija državnosti Bosne seže daleko u rani srednji vijek i nije mnogo kraća od tradicije najpoznatijih evropskih država.“*⁶¹ Ako je država Bosna nastala u srednjem vijeku i sada se obnovila, tada je država starija od etničkih nacija koje u njoj žive. Prema ovoj teoriji, etničke nacije nisu stvorile državu i u ovom kontekstu etničke nacije ne bi imale konstitutivnost, nego bi to svojstvo pripadalo državljanima, građanima Bosne. Narod Bosne činio bi ukupni broj njenih državljana, pa bi nacija bila izjednačena sa državljanstvom. Državni entiteti bi, u tom slučaju, bili kreacija odluka centralne državne vlasti i država bi bila

⁶⁰ Omer Ibrahimagić, *Državno-pravni razvitak Bosne i Hercegovine*, Vijeće bošnjačkih intelektualaca, Sarajevo, 1998. godine, str. 33.

⁶¹ Kasim Trnka, *nav. djelo*, str. 12.

unitarno-decentralizovana ili u nekoj formi regionalne države.⁶² Teza o *obnovi državnosti* je neodrživa i sa teorijskog i praktično-političkog stanovišta, jer nema sličnosti između srednjovjekovne države i moderne države ovoga vremena, ne postoje obnovljivi elementi u teritoriji, statusu, organizaciji vlasti, sistemu vrijednosti.

Drugo stanovište (uglavnom srpsko) suprotno je bošnjačkom. Prema ovom stanovištu, Bosna i Hercegovina je stvorena u Dejtonu međunarodnim mirovnim ugovorom i ona kao država postoji od 1995. godine. „...*Neosporno je da se radi o složenoj državi sui generis, uniji sastavljenoj od dvije države: Republike Srpske i Federacije BiH, ili još konkretnije radi se o realnoj uniji*“.⁶³ Navedeno stanovište ima za cilj da utemelji konstitutivnost entiteta kao primarnu kategoriju, u smislu da su prvo nastali entiteti, a potom su oni svojim suverenim odlukama stvorili zajedničku državu Bosnu i Hercegovinu. Na teoriju o entitetima kao državama nadograđuje se i teorija o konfederalnom uređenju Bosne i Hercegovine. „...*može se sa sigurnošću zaključiti da je Bosna i Hercegovina specifična složena državna zajednica sa pretežnim elementima konfederalnog, ali i sa određenim elementima federalnog oblika državnog uređenja*“.⁶⁴ Ukoliko bi Bosna i Hercegovina bila državna zajednica koju su formirali entiteti tada bi oni svojom voljom mogli odlučivati kako će država biti organizovana i do kada će uopšte postojati ta država.

Konfederalne i unitarističke teorije o uređenju Bosne i Hercegovine ne proizilaze iz ustavnog prava ove države, nego imaju izvor u ideologijama političkih partija. Dejtonskim sporazumom nisu prvo međunarodno priznati entiteti (Republika Srpska i Federacija BiH) koji su, kao takvi, međusobnim ugovorom formirali državu Bosnu i Hercegovinu. Takođe, ovim sporazumom nije dato u nadležnost Bosni i Hercegovini da ona svojom voljom formira ili ukida entitete.

Pitanje nastanka državnosti Bosne i Hercegovine je bitno teorijsko i praktično političko pitanje, jer ono utiče na razumijevanje osnove, strukture i funkcionisanja države na ovom prostoru. U tom cilju korisno je osvrnuti se na elemente državnosti Bosne i Hercegovine u turskoj, austrougarskoj i jugoslovenskoj državi.

⁶² Vidjeti: Omer Ibrahimagić i Suad Kurčehajić, *Politički sistem BiH, knjiga 3*.

⁶³ Izvor: Petar Kunić, *Republika Srpska država s ograničenim suverenitetom*, „Pravni fakultet“, Banja Luka 1997, str. 2.

⁶⁴ Snježana Savić, *Konstitutivnost naroda u Bosni i Hercegovini*, Pravni fakultet, Banja Luka, 2000. godine, str. 39.

1. Državnost Bosne i Hercegovine u turskoj državi

Bosna i Hercegovina je, kao i ostala područja Turske, imala centralnu državnu upravu (područjem je upravljao vezir koga je imenovao sultan), što se zadržalo sve do Berlinskog kongresa 1878. godine. Nije postojao bosanski pravni poredak, jer je bosansko-hercegovačko partikularno pravo bilo dopunsko šerijatskom i državnom (kanunskom). Nisu postojale izvorne bosanske institucije, nego su to bile turske institucije na području Bosne i Hercegovine. Pokret bosanskih begova za autonomiju imao je za cilj da se spriječe reforme u Turskoj i da se ne dozvoli „ukidanje staroga vakta”. *Hatišerif iz 1865.* godine u formi *Ustavnog zakona Vilajeta Bosanskog*, kao najviši političko-pravni akt koji je sultan donio za područje Bosne, imao je nekoliko odredbi koje ukazuju na unitarnu organizaciju državne vlasti, bez elemenata autonomije.

1. Bosna je u smislu državnog statusa ostala pod nazivom vilajet (*teritorijalno područje turske države na kome je organizovana državna izvršna uprava*). Bosna je, kao vilajet, bila pogranično područje Turske na kome je centralna vlast pokušavala da provede reforme na koje se obavezala *Pariškim mirovnim ugovorom iz 1856. godine*.

2. Vrhovnu vlast imao je sultan koji je donio „*Ustavni zakon vilajeta bosanskog*” 1865. godine svojom voljom, a ne voljom narodnog predstavništva stanovnika Bosne. Prema ovom podarenom zakonu definisane su reforme u predstavničkoj, upravnoj i sudskoj vlasti.

Opšte vilajetsko vijeće kao predstavnički organ trebalo je biti sastavljeno od po četiri izabrana predstavnika (dva hrišćanina i dva Muslimana) iz svih sedam sandžaka (14 hrišćana i 14 Muslimana), s mandatom od jedne godine. Vijeće je imalo savjetodavni karakter: *o planovima izgradnje puteva, o mjerama za sigurnost putovanja, o unapređenju trgovine i poljoprivrede, o uvećanju prihoda* (članovi 27, 28. i 29). Vijeće nije moglo neposredno komunicirati svojim aktima sa sultanom, nego preko valije koji je kontrolisao ukupnu komunikaciju u svim oblastima uprave (član 30).

Upravna vlast koja je obuhvatala *finansijske, političko-diplomatske, policijske i administrativne poslove* data je u nadležnost vilajetskom valiji, koga imenuje sultan. Valiji je u nadležnost data i kontrola izvršavanja sudskih presuda, kao i opšta nadležnost u izvršavanju opštih i posebnih zakona (član 7). Valija je imao „*administrativni savjet*“ (član 13) koga su činili: *pomoćnik za finansije, generalni sekretar za spoljne poslove, poljoprivredu, trgovinu, prosvjetu, javne radove, katastar, statistiku*. Polovinu ovog savjeta (u modernom značenju vlade) su činili hrišćani, a polovinu Muslimani, čime su formalno priznata politička prava hrišćanima. Šest valijinih pomoćnika (tri hrišćanina i tri Muslimana) birana su od naroda.

Sudsku vlast činila su tri suda: *građanski, kaznitelni – krivični i glavni trgovački sud*. Nadzor nad sudovima (vrhovnu sudsku vlast) vršio je načelnik pravosuđa, koga je imenovao sultan na osnovu preporuke *šejh-ul-islama*, poglavara islama (članovi 16. i 17). Glavni građanski sud je drugostepeni, u odnosu na građanske sudove u sandžacima (teritorijalnim oblastima vilajeta) i njemu je predsjedavao načelnik pravosuđa. Od sedam članova suda, tri su bila hrišćanina, tri Muslimana i jedan carski činovnik (sekretar). Glavni krivični sud je bio identično organizovan kao i građanski. Glavni trgovački sud imao je posebnog predsjednika i više članova, ali je bio manje pod kontrolom načelnika pravosuđa (članovi 18–26). Sudska vlast je definisana na tri osnovna principa: *1. kontrola od strane centralne vlasti; 2. ravnopravnost hrišćana i Muslimana u radu suda i u sudskim postupcima; 3. uključivanje predstavnika naroda u sudsku vlast*.

Ustavni zakon iz 1865. godine je formalno–pravno izjednačio hrišćane i Muslimane i to je bio pokušaj uvođenja pravne države na području Bosne, ali bez oblika državne autonomije. Realno stanje u državi (ustanci, bune, bezakonje, represalije, izbjeglištvo i sl.), onemogućavalo je potpuniju primjenu reformi koje je centralna turska vlast nastojala da provede. Navedeni „ustav“ bio je akt centralne turske vlasti kojim ona na dijelu svoje teritorije pravno reguliše funkcionisanje države. Akt je imao karakter opšteg i najvišeg zakona, ali ne s ciljem da uspostavi posebnu bosansku državnost, nego da pravnim putem razriješi

međunacionalne sukobe, nestabilnost u državi (bune, ustanci, bezvlašće) i da postigne spoljno-političke državne interese. Iako nije bio ustav u modernom smislu riječi, *Ustavni zakon* je bitan konstitutivni akt kojim je formalno priznata vjerska ravnopravnost i učešće neMuslimana u vršenju državne vlasti. Bez obzira na teškoće primjene, *Ustavni zakon vilajeta bosanskog* predstavljao je reformski akt u procesu koji je Turska provodila na području Bosne kao svoju unutrašnju i spoljnopolitičku potrebu.

Predstavnici Bosne nisu bili politički subjekt na Berlinskom kongresu 1878. godine, kada je rješavan njen državni status. Bosna i Hercegovina u okviru turske države nije imala autonomne bosanske institucije državne vlasti, nego je bila specifično pogranično područje jedinstvene turske države. Pokret bosanskih begova za autonomijom imao je za cilj ostvarivanje autonomne „begovske vlasti“ u Bosni, kao području turske države. Autonomaški pokret je imao negativne posljedice, jer je sprečavao reforme kao unutrašnju državnu potrebu i međunarodnu obavezu i doveo je do nestabilnosti državne vlasti, što je iskoristila Austrougarska na Berlinskom kongresu 1878. da uvede svoj protektorat i upravu u ovom dijelu turske države. Autonomaški pokret bosanskih begova bio je protivrječan: *da li su se oni borili za državnu autonomiju Bosne ili za autonomiju begovske vlasti?* Naučna djela koja tretiraju navedeni problem ukazuju na to da je primarni cilj begova bio sticanje prava da oni sami, po svojoj volji, vrše državnu vlast bez prevelikog uplitanja centralne vlasti i oni nisu državnu autonomiju razdvajali od autonomije svoje vlasti.⁶⁵ Osnovni nedostatak autonomaškog begovskog pokreta bio je u tome što nisu imali jasnu državnu platformu o ravnopravnosti svih stanovnika u Bosni, jer su političku i ekonomsku nejednakost smatrali prirodnim stanjem društva. Suprotstavljeni centralnoj turskoj vlasti s jedne, i sukobljeni s hrišćanima s druge strane, bosanski begovi nisu mogli dobiti unutrašnju i međunarodnu podršku, tako da je njihov pokret poprimio konzervativni karakter i pretrpio je neuspjeh. Politički i oružani sukob hrišćana i Muslimana u

⁶⁵ Djela: Mustafe Imamovića, Ferda Čulinovića, Muhameda Hadžijahića, Ante Malbaše, Milorada Ekmečića, Vase Čubrilovića, Omera Ibrahimagića itd.

XIX vijeku nije proizilazio iz različitosti njihovog identiteta kao takvog, nego je nastao na osnovi njihovog različitog statusa u državi. Muslimani su bili povlaštena etnička zajednica i branili su svoj status, što je istovremeno značilo i odbranu turske države. Hrišćani (pravoslavci i katolici) su imali podređen status u Turskoj državi i nisu se mirili sa tim statusom, što je značilo rušenje postojećeg državnog poretka. Međuetnički sukob se razvio na pitanju opstanka i funkcionisanja turske države u Bosni i Hercegovini i statusa pojedinih etničkih zajednica u njoj. Hrišćani su svoju autohtonost i nacionalni identitet održali unutar svog unutrašnjeg nacionalnog bića izvan države, a Muslimani kroz državu. Bez obzira na to što su narodi u dugom periodu turske države bili u različitim statusima, izvori njihove autohtonosti imali su identično geografsko i vremensko određenje. Kao što je dio stanovništva srednjovjekovne Bosne (dio vlastele, bogumila, doseljenika itd.) prešao na islam, isto tako je drugi dio ostao vjeran hrišćanskom identitetu (bilo u katoličkoj ili pravoslavnoj vjeri). U relativno dugom istorijskom periodu, stanovništvo iz različitih slojeva društva, različitog porijekla, opredjeljivalo se prema tri vjere (muslimanskoj, katoličkoj i pravoslavnoj) iz različitih motiva. Opredjeljivanje za određeni vjerski identitet u viševjekovnom periodu turske dominacije, bilo da se vjera promijeni ili da se očuva, može se razumijevati kao izražavanje ljudskih prava i sloboda u modernom smilu riječi.

Bosna i Hercegovina u okviru Turske nije imala posebnu državnost ni autonomiju, nije imala autonomne bosanske institucije ni pravni sistem. Sultan nije nikada dozvolio da Bošnjak bude vezir i da upravlja Bosnom. Bosna je bila integralni dio teritorije turske države koji je sporazumom velikih sila na Berlinskom kongresu dat Austrougarskoj monarhiji na okupaciju i upravu.

2. Državnost Bosne i Hercegovine u austrougarskoj državi

Događaji koji su obilježili političku istoriju Evrope u drugoj polovini devetnaestog vijeka direktno i indirektno su uticali na Bosnu i Hercegovinu. Vojnički poraz Austrougarske od Pruske 1866. godine proizveo je negativne posljedice po Monarhiju: gubitak teritorija u sjevernoj Italiji, gubljenje političkog značaja u njemačkom savezu i stvaranje dvojne strukture Monarhije u obliku realne unije. U negativnim spoljnim i unutrašnjim državnim okolnostima, Monarhiji je bila neophodna teritorijalna, politička i ekonomska kompenzacija na drugoj strani. Bosna i Hercegovina je postala jedan od prioriternih ciljeva Austrougarske, jer je Monarhija imala imperijalne interese prema Bosni od početka devetnaestog vijeka.⁶⁶ Austrougarska je imala negativan stav prema organizovanju slovenske države na Balkanu i slovenskih nacionalnih pokreta i prihvatila je samo one pokrete koji su bili u njenom imperijalnom interesu. Iz takve osnove nastala je i potreba da se za interese Monarhije pridobiju bosanski Muslimani i Hrvati, a da se Srbi onemoguće kao bitan politički faktor. Interesi Rusije i Austrougarske uticali su da dvije države sklope tajni sporazum, poznatiji kao *Rajhštatski sastanak* (jula 1876. godine), kojim su razgraničene interesne sfere između njih. Rusija je pristala da Bosna u cjelini ili dijelom, u zavisnosti od srpsko-turskog rata, pripadne pod austrougarsku interesnu sferu. Nakon toga je sklopljen vojni ugovor između Rusije i Austrougarske u Beču 15. januara 1877. godine, prema kome Monarhija ima pravo da okupira Bosnu i Hercegovinu kao svoje interesno područje.⁶⁷ Rat Rusije protiv Turske 1877. godine primorao je Tursku na sklapanje mirovnog sporazuma u San Stefanu 1878. godine. Prema odredbama ovog ugovora Bosna je trebala imati određen stepen državne autonomije, dok su Srbija, Crna Gora i Rumunija trebale dobiti državnu nezavisnost. Iako su dvije zaraćene strane

⁶⁶ Napoleonov ministar Talejan je početkom devetnaestog vijeka savjetovao austrijskom grofu Meternihu da bi Austrija trebala uzeti Bosnu i Hercegovinu, tursku Hrvatsku, pa i Srbiju. Nadvojvoda Karlo 1803. godine na Bečkom državnom savjetu (Stadtsrat) iznio je da se na južnim granicama Austrije stvara jezgro nezavisne slovenske države i da je to opasnost po interese Austrije. Tokom 1856. godine maršal grof Radecki je u memorandumu koji je predao caru Franji Josifu tražio osvajanje Bosne i Hercegovine. Tokom 1853. godine Austrija je na granici prema Bosni i Hercegovini koncentrisala vojsku za okupaciju, a njen vrhovni komandant bio je hrvatski ban Jelačić. Namjere Austrije osujetila je Turska. Izvor: Ferdo Šišić: nav. djelo str. 13–17.

⁶⁷ Vaso Čubrilović, nav. djelo str. 252–262.

potpisale mirovni sporazum, on je osporen od evropskih sila (Velika Britanija, Njemačka, Austrougarska). Novi međunarodni kongres održan je u Berlinu 1878. godine kao revizija San Stefanskog ugovora, gdje su velike sile razmatrale podjelu interesnih sfera u kontekstu *istočnog pitanja*. Održavanje Berlinskog kongresa ukazalo je na specifičnu činjenicu koja je ostala konstanta u međunarodnim odnosima i u današnje vrijeme. Kada dvije države zakluče ugovor na bazi reciprociteta, to ne znači da će takav ugovor biti prihvaćen od strane drugih država, iako je u skladu sa međunarodnim pravom. Kada druge moćne države imaju interese na konkretnom području, tada međunarodni ugovori na tom području mogu biti prihvaćeni, pod uslovom da se zakluče u skladu sa njihovim očekivanjima i interesima.

Nepriznavanjem odredbi Sanstefanskog ugovora koji su zaključile Rusija i Turska, velike zapadne sile su zauzele stav da se pitanje Balkana kao dio *istočnog pitanja* (*pitanje teritorija Balkana nakon potiskivanja Turske iz Evrope*) ne može rješavati bez njihove saglasnosti. Imperijalne težnje Austrougarske prema Bosni, ali i Srbiji, izražavane su i ranije, početkom devetnaestog vijeka, i konstantno su sadržavale tri elementa: 1. Austrougarska je željela sticanje nove kolonije i širenje svoje interesne sfere; 2. trebalo je spriječiti Slovene, prije svih Srbe, da na Balkanu osnuju svoju državu koja bi bila prepreka imperijalnim interesima Monarhije, i 3. postojala je podrška evropskih sila, naročito Njemačke i Engleske i Rusije, za interese Monarhije.

Državni interesi Velike Britanije, Njemačke i Austrougarske su bili saglasni na problemu *istočnog pitanja* što je bila osnova za poništenje San Stefanskog ugovora i početak Berlinskog kongresa. Kada je riječ o Bosni i Hercegovini isticala su se dva problema: kako primorati Tursku da pristane na okupaciju dijela svoje suverene državne teritorije i kako objasniti evropskoj političkoj javnosti zbog čega se vrši okupacija Bosne. Obrazloženja na Berlinskom kongresu 1878. godine, za okupaciju Bosne i Hercegovine koje su dali austrougarski i engleski predstavnici, mogu se grupisati u nekoliko aspekata.

Prvo je predočena argumentacija prema kojoj Turska nije sposobna da u Bosni provede reforme, da obezbijedi mir, stabilno funkcionisanje državne vlasti i zaštitu ljudskih prava, prije svega, ugroženih hrišćana. Kod ove argumentacije bila je jasna svrha ranijih evropskih zahtjeva prema Turskoj

da izvrši reforme u oblasti izjednačavanja prava hrišćana i obezbjeđivanja opšte sigurnosti i pravnog poretka. Turska se Pariškim ugovorom iz 1856. godine obavezala da reformiše vojsku, finansije, sudstvo i državnu upravu (proces poznat pod nazivom Tranzimat). S obzirom na to da, iz različitih razloga, Turska nije uspjela da izvrši reforme, velike sile su to iskoristile kao argument da turska država nije u stanju da izvršava međunarodne obaveze. Da li su Turskoj namjerno nametani i oni zahtjevi koje ona realno nije mogla da izvrši, da bi se time dobila argumentacija kako ova država nije u stanju da efikasno vrši državnu vlast u Bosni? Kada velike sile usaglase stav da jedna država nije u stanju da vrši državnu vlast na određenoj teritoriji, da ne može da provodi međunarodno pravo ili obezbijedi ljudska prava, tada velike države polažu pravo na nadzor, kontrolu, protektorat, čak i direktnu okupaciju. Istorijsko iskustvo nakon Berlinskog kongresa pa do današnjeg doba više puta je potvrdilo da je nametanje nerealnih obaveza nekoj državi prva faza njenog potčinjavanja.

Druga grupa argumenatacije odnosila se na socijalnu sferu. Grof Andrijaši (ministar spoljnih poslova Austrougarske) koristio je socijalne i humanitarne argumente, polazeći od podataka da je veliki broj izbjeglica iz Bosne prebjegao u Austrougarску, „*tako je više od 200.000 duša ostavilo svoje ognjište(?) Već od tri godine morala je c. i kr. Vlada da primi na sebe njihovo izdržavanje. Na to je utrošeno već deset miliona forinti. Plašeći se sudbine koja ih očekuje iseljenici ne pristaju da se vrata u svoj zavičaj...*”⁶⁸

Treća grupa argumenata koje je na Berlinskom kongresu iznio opunomoćnik Engleske, lord Solzberi, imala je trajne negativne posljedice po Srbiju i srpske interese u cjelini. Solzberi je, kao argument Austrougarske okupacije Bosne, naveo opasnost od stvaranja jedne pravoslavne slovenske države na području Balkana, a Monarhija bi to, okupacijom Bosne, trebalo da spriječi. Solzberi je polazio od interesa Engleske da okupira Kipar prema istom receptu, kao i Monarhija Bosnu. Iz ideološke konstrukcije o opasnosti stvaranja pravoslavne slovenske države na Balkanu nastala je teorija o opasnosti od tzv. „Velike Srbije”, i „velikosrpskoj hegemoniji”. „*U slučaju da koji njihov veći dio pripadne jednoj od susjednih država... (misli se na Srbiju i Crnu Goru prim. autora) ...obrazovao bi se tim, lanac slovenskih država, koji bi se protezao preko*

⁶⁸ Hans Šneler, *Državno pravni položaj BiH*, Prevod: Dr Vesnić, Štamparija Kraljevine Srbije, Beograd, 1898. godine. str. 13–14.

cijelog Balkanskog poluostrva, čija bi ubojna snaga pretila opstanku stanovništva druge rase, koje zauzima južni deo poluostrva".⁶⁹ Da bi se suzbila tzv. opasnost od srpskog elementa, trebalo je uništiti i državu Srbiju uz pomoć Bugarske, što je načelnik Štaba Monarhije tražio od cara. „*Nezavisna Srbija bit će vazda i uvijek ognjište onih aspiracija i makinacija koje idu za otkinućem svih južnoslovenskih oblasti austro-ugarske monarhije, a to ne bi bio samo težak udarac, nego upravo smrtan po vevlasni položaj monarhije...*”.⁷⁰ Ideološka institucionalizacija kolektivne krivice Srba izvršena je u austrougarskim militarističkim krugovima u periodu pred Prvi svjetski rat, a njene tragične posljedice uslijedile su tokom Prvog i Drugog svjetskog rata.

Nakon Berlinskog kongresa bilo je očigledno da su austrougarska okupacija i uprava samo prva faza aneksije, a njena potpuna realizacija zavisila je od dva faktora: 1) formalni turski suverenitet nad Bosnom kao integralnim dijelom njene državne teritorije i 2) realni suverenitet Austrougarske kroz mandat okupacije i uprave. Austrougarska je polazila od faktičkog stanja da je država puno uložila u razvoj Bosne, u izgradnju državne uprave, u red i poredak, da postoji istorijski kontinuitet njenog prisustva u Bosni i da Monarhija ima pravo da ovo okupirano područje legalno objedini u svoj teritorijalni i državni integritet. Za realizaciju aneksije na osnovu materijalnog prava i vlastite moći Monarhija je čekala povoljne međunarodne okolnosti koje su i nastupile 1908. godine (rat Rusije i Japana 1905, revolucionarna previranja u Rusiji 1905, previranja u Turskoj 1908, *mladoturska revolucija* itd.). Vraćanjem Ustava iz 1876. godine Turska je 1908. godine postala ustavna monarhija u kojoj su svi građani postali formalno ravnopravni. Donošenjem ustava otvorilo se pitanje izbora za parlament, a s obzirom na to da je Bosna još uvijek bila pod formalnim suverenitetom sultana, bilo je logično da se i u Bosni izvrše izbori za turski parlament. U prilog tome je išla i činjenica da je srpski nacionalni pokret bio antiaustrijski, a Muslimani su se obradovali mogućnosti da se vrate pod okrilje Turske. Volja jedne imperijalne države, uz prećutnu saglasnost drugih moćnih država, odredila je političku sudbinu naroda u Bosni, bez mogućnosti njihovog demokratskog izjašnjanja. Državna vlast Austrougarske odričala je narodima Bosne bilo kakvo pravo da se

⁶⁹ Izvod iz Solzberijevog obrazloženja potrebe da Austrougarska okupira BiH. Hans Šneler, nav. djelo, str. 13–14.

⁷⁰ Ferdo Šišić, nav. djelo, str. 82.

izjašnjavaju o svojoj političkoj sudbini i državnom statusu. Nakon aneksije 1908. godine Austrougarska je 1910. godine donijela *Štatut* i konstituisala *Sabor* kao narodno predstavništvo i *Zemaljsku vladu*. Sabor nije imao zakonodavne nadležnosti i bio je konsultativno tijelo po potrebi, nije imao pravo miješanja u rad *Vlade* i mogao se obraćati samo apelacijama (član 21. 31. i 47. Štatuta). Austrougarska uprava uspostavljena nakon okupacije funkcionisala je po modelu nametnutog protektorata u tri nivoa:

Inostrani nivo izvan Bosne. Zakonodavnu funkciju i najbitnije političke odluke donosili su organi izvan Bosne, organi druge države (austrougarski car i ministar finansija).

Inostrani nivo unutar Bosne. Ovlašteni predstavnici Monarhije stacionirani u Bosni (zemaljski poglavar, adlatus, činovnici, vlada, policija, sudstvo) tumačili su donesene zakone i odluke i upravljali državnim poslovima.

Predstavnici vlasti iz reda stanovnika Bosne izabrani od naroda imali su formalnu ulogu, a u suštini su bili demokratska dekoracija i pomoćno osoblje u vršenju vlasti (Bosanski sabor). Suverenost i zakonodavna vlast bila je u nadležnosti *cara*, upravna vlast u nadležnosti *zajedničkog ministra finansija*, vojna vlast pod *Generalštabom u Beču*, a izvršna vlast u Bosni bila je *pod Zemaljskim poglavarom i adlatusom i Zemaljskom vladom*. Bosnom nije vladala nijedna bosanska institucija, a ukupna državna vlast je vršena od strane funkcionera i činovnika Austrougarske.⁷¹ U pogledu državnog statusa Bosna je bila zajedničko dobro krune i nije imala status trećeg entiteta u Monarhiji, već je bila područje zajedničkog interesa Ugarske i Austrije. Pitanje statusa Bosne u vrijeme aneksije bilo je odvojeno od volje njenih stanovnika i predstavnika. „*Nikako se ne smije dozvoliti da se pitanje aneksije raspravlja u Saboru. Tek po izvršenju aneksije mogao bi se sazvati Sabor koji bi je u izvjesnoj mjeri sankcionirao „svečanim glasanjem“.*”⁷² Iako Monarhija nije omogućila stanovnicima Bosne da budu konstitutivan ili značajan politički faktor, ipak je kroz Štatut i izbore za Sabor 1910. godine priznala etničnost političkog organizovanja.⁷³ Izbori za Sabor 1910. godine su značajni

⁷¹ Turska vlast je upravljala Bosnom i Hercegovinom do okupacije sa svega 120 činovnika. Već 1881. godine Austrougarska je u upravljanju imala 600 činovnika, a 1897. godine bilo ih je 7.379, dok se ovaj broj 1908. godine povećao na 9.535 činovnika. Izvor: Mustafa Imamović, nav. djelo str. 65.

⁷² Izlaganje Aehrentala, ministra spoljnih poslova, na sjednici Zajedničke vlade Austrougarske od 11. novembra 1907. godine, Izvor: Mustafa Imamović, nav. djelo str. 182.

⁷³ U izborima za Sabor primijenjeni su kriteriji etničkih „izbornih kurija“: svaka etnička grupa (pravoslavci, katolici, muslimani) birala je određeni broj predstavnika (pravoslavni 31, muslimani 24, katolici 16 i jevreji 1 – ukupno 72 poslanika iz kurija), a u svakoj etničkoj

u nekoliko aspekata: 1. prvi put u historiji održani su višepartijski izbori za narodno predstavništvo u Bosni i Hercegovini, 2. Monarhija je priznala autohtonost, identitet i legitimitet tri vjersko-etničke grupe (pravoslavci, katolici i muslimani), 3. Monarhija nije prihvatila da izabrani predstavnici naroda u Bosni kroz Sabor dobiju bitniji politički uticaj na državne poslove. Na osnovu historijskih činjenica o Austrougarskoj upravi u Bosni u periodu od 1878. do 1910. godine njen mandat bi se mogao definisati kao „koimperijum i kondominijum“ Ugarske i Austrije, kao zajedničko dobro krune, kao posebno državno područje *corpus separatum* ili, čak, kao kolonija, „*Bosna je kolonijalni posjed Monarhije*“.⁷⁴

U oblasti upravne i sudske vlasti stanovnici Bosne su imali manje političkih prava u odnosu na *Vilajetski turski zakon iz 1865.* godine. Državna autonomija Bosne u vrijeme međunarodnog mandata Austrougarske 1878–1908. godine nije ni bila pravno moguća, zbog suprotnosti sa suštinom mandata. Austrougarska je imala pravo i obavezu da svojom vojskom zaposjedne Bosnu, kao jedinom legitimnom silom, i da uspostavi svoju državnu upravu u obliku koji ona smatra prikladnim. Bilo kakav oblik uspostavljanja autohtonih bosanskih institucija i državne autonomije dovelo bi u pitanje opravdanost austrougarskog mandata. Cilj Monarhije bio je da proširi svoju državu na Bosnu, a ne da bosanskim narodima stvara bosansku državu. U periodu od 1878. do 1908. godine Bosna je bila područje Turske nad kojim je Austrougarska vršila upravu i protektorat. Nakon 1908. godine Bosna je bila integralni dio Austrougarske države bez elemenata vlastite državnosti.

kuriji postojale su „podkurije“ (građani, seljaci, zemljoposjednici, intelektualci). Osim predstavnika prema kriterijumima „izbornih kurija“, birani su i „virilisti“, određena zanimanja po funkciji, (16 predstavnika vjerskih zajednica – 6 pravoslavaca, 5 muslimana, 4 katolika, 1 jevrejin i 4 državna službenika – predsjednik Vrhovnog suda, gradonačelnik Sarajeva, predsjednik trgovačke i advokatske komore). Sabor je imao ukupno 92 poslanika, Predsjedništvo je bilo tročlano po vjerskoj pripadnosti. Etničko – vjerski princip važio je i za Zemaljski savjet (vlada) – 4 pravoslavca, 3 muslimana i 2 katolika. Srpska narodna organizacija osvojila je sve mandate pravoslavne kurije – 31, Muslimanska narodna organizacija osvojila je sve mandate muslimanske kurije – 24, Hrvatska narodna zajednica osvojila je većinu mandata katoličke kurije 12 i Hrvatska katolička udruga osvojila je četvrtinu mandata katoličke kurije 4. Jedan mandat je bio rezervisan za jevrejsku zajednicu. Izvor: Mustafa Imamović: nav. djelo.

⁷⁴ Mišljenje austrijskog profesora Univerziteta u Gracu, *Hofrata dr Eduarda Rihtera*, članak napisan 1898. godine. Izvor: Ante Malbaša, nav. djelo str. 14.

3. Državnost Bosne i Hercegovine u jugoslovenskoj državi

Pod jugoslovenskom državom podrazumijevamo državne oblike: državu Srba, Hrvata i Slovenaca – SHS, Kraljevinu Jugoslaviju, Demokratsku Federativnu Jugoslaviju – DFJ, Federativnu Narodnu Republiku Jugoslaviju – FNRJ i Socijalističku Federativnu Republiku Jugoslaviju –SFRJ.

3.1. Država Srba, Hrvata i Slovenaca – SHS ⁷⁵

Država je nastala ujedinjenjem dva državna entiteta: samoproklamovane države Srba, Hrvata i Slovenaca – SHS i Kraljevine Srbije kao priznatog međunarodnog subjekta.

*Samoproklamovana država Slovenaca, Hrvata i Srba.*⁷⁶ Ovaj državni entitet je nastao 29. oktobra i trajao je do 1. decembra 1918. godine sa sjedištem u Zagrebu i obuhvatao je teritorije Hrvatske, Slovenije i Bosne i Hercegovine kao teritorije bivše Austrougarske monarhije. Poslanici u parlamentu Austrije iz reda Hrvata, Srba i Slovenaca su 2. maja 1917. godine donijeli „Majsku deklaraciju“ kao politički akt u kome su izrazili namjeru da se ujedine u novu treću teritorijalnu jedinicu koja bi uz Austriju i Mađarsku činila integralni dio Austrougarske. Narodno vijeće je osnovano u Zagrebu početkom oktobra 1918. godine kao najviše predstavničko tijelo ove države i činili su ga predstavnici političkih partija, poslanici i narodni prvaci. Osnivanju Narodnog vijeća prethodilo je osnivanje narodnih organizacija i vijeća u pojedinim područjima.⁷⁷ Narodno vijeće je nastalo kao objedinjavanje političkih aktivnosti po pokrajinama i osnovano je kao političko predstavničko tijelo svih Slovenaca, Hrvata i Srba sa područja

⁷⁵ O pitanju nastanka Kraljevstva Srba, Hrvata i Slovenaca postoji obimna literatura: Milorad Ekmečić, *Ratni ciljevi Srbije*, Beograd 1973. godine; Ferdo Šišić, *Dokumenti o postanku Kraljevine Srba, Hrvata i Slovenaca 1914–1918*, Zagreb 1961. godine; Ferdo Čulinović, *Državno-pravni razvitak Jugoslavije*, Zagreb 1963. godine; Branko Petranović – Momčilo Zečević, *Jugoslavija 1918–1988*, Beograd 1988. godine; Dragoljub Janković i Bogdan Krizman:, *Građa za stvaranje jugoslovenske države*, Beograd 1964. godine; Ante Mandić, *Fragments za istoriju ujedinjenja, Zagreb, 1956. godine* itd. Mi smo se ovdje fokusirali samo na osnovne podatke i elemente koji su bitni za temu našeg rada.

⁷⁶ Ova država nije imala: ustav, pravni sistem, izraženu volju naroda, definisanu teritoriju, organizovanu vlast i bila je samoproklamovana država bez realnih određenja.

⁷⁷ U Dalmaciji, Istri, hrvatskom primorju, Štajerskoj, Koruškoj, Trstu, osnivaju se narodne organizacije Slovenaca, Hrvata i Srba. U Sloveniji se osniva Narodni svet (vijeće). Izvor: Ljubo Boban, „Kada je i kako nastala država Slovenaca, Hrvata i Srba“ koji je objavljen u časopisu za suvremenu povijest 24(3) Zagreb, 1992. godine, str. 45–60.

Austrougarske.⁷⁸ Narodno vijeće je na sjednici Plenuma 19. oktobra 1918. godine usvojilo Deklaraciju gdje su bile najvažnije dvije stavke: 1. Narodno vijeće je najviše predstavničko tijelo na prostorima gdje žive Slovenci, Hrvati i Srbi 2. Glavni politički cilj je ujedinjenje Slovenaca, Hrvata i Srba u jednu novu samostalnu državu. Nakon pozicioniranja kao najvišeg predstavničkog tijela Narodno vijeće je 28. oktobra donijelo političke zaključke konstitutivnog karaktera i uputilo ih Hrvatskom saboru: Da Hrvatski Sabor prekine sve veze sa Austrijom i Ugarskom; Da se stvori nova država Slovenaca, Hrvata i Srba – SHS; Da se izvrši ujedinjenje u novu jugoslovensku državu. Hrvatski Sabor je na sjednici od 29. oktobra 1918. godine u ime Dalmacije, Hrvatske i Slavonije prihvatio zaključke Narodnog vijeća.⁷⁹ „Narodno vijeće SHS je željelo da uđe u novu državu, Kraljevinu SHS, kao država, naspram država Srbije i Crne Gore, tj. da se ujedine tri države. Srbija i Crna Gora su pristale na takav status narodnog vijeća SHS, iako je bilo izgledno da to nije priznata ni suverena država”.⁸⁰ Uoči stvaranja Jugoslavije na ovom području postoje tri posebne države: „(1) Kraljevina Srbija, (2) Kraljevina Crna Gora i (3) Država Slovenaca, Hrvata i Srba koji su ranije živjeli u sastavu Austrougarske monarhije”.⁸¹ S obzirom na to da Srbija nije priznavala državni subjektivitet Crne Gore u novu zajedničku državu su se ujedinila dva državna entiteta. Uslovno, treći subjekt ujedinjenja bio je *Jugoslovenski odbor*⁸² kao organizacija političkih emigranata iz Slovenije i Hrvatske koju je organizovala i pomagala Vlada Srbije. Ova organizacija je sa Srbijom pregovarala u prvoj fazi ujedinjavanja , a zatim je njenu ulogu preuzelo Narodno vijeće iz Zagreba.

Kraljevina Srbija. Srbija se još na početku Prvog svjetskog rata opredijelila za stvaranje nove zajedničke države Srba, Hrvata i Slovenaca koja bi obuhvatala teritorije Srbije uvećane za teritorije Crne Gore i Vojvodine i

⁷⁸ Vijeće je organizovano trostepeno: PLENUM najviši organ (skupština) imao je 95 članova, 1 član na 100.000 stanovnika, plus po 5 članova Sabora Hrvatskog, Bosanskog i Carskog. Osim Plenuma postojao je SREDIŠNJI ODBOR (glavni odbor) od 30 članova koji je dvotrećinskom većinom mogao kooptirati još 10 članova i PREDSIJEDNIŠTVO kao najuže rukovodstvo. Izvor: Ljubo Boban, nav. djelo.

⁷⁹ Ljubo Boban, nav. djelo, str. 91.

⁸⁰ Rajko Kuzmanović, nav. djelo, str. 134.

⁸¹ Grupa autora: V. Mratović, N. Filipović, S. Sokol, *Ustavno pravo i političke institucije*, Udžbenici i skripte, Zagreb, 1981. godine, str. 108.

⁸² U ovoj organizaciji bili su okupljeni uglavnom politički emigranti iz Slovenije i Hrvatske, prvo su se sastali u Firenci u novembru 1914. godine, zatim Rimu u januaru 1915. godin , a zatim u Parizu u maju 1915. godine, nakon čega su prešli u London. Na čelu ove organizacije bio je Ante Trumbić, a Frano Supilo je bio istaknuti član.

teritorije bivše Austrougarske. U tom cilju su u Nišu 7. decembra 1914. godine kralj i Vlada donijeli *Nišku deklaraciju* koju je usvojila Narodna skupština.⁸³ Deklaracijom je definisano da je glavni nacionalni i državni cilj Srbije da se Srbi, Hrvati i Slovenci ujedine u jednu novu zajedničku državu i u ostvarivanje ovog cilja Srbija se obavezuje da će staviti sve svoje političke, ekonomske i vojne kapacitete.⁸⁴

Niška deklaracija bila je suprotna Ustavu Srbije, jer kralj, Vlada i Narodna skupština bez naroda Srbije nisu imali pravo da odluče o budućem statusu države. Ustavom Kraljevine Srbije⁸⁵ iz 1903. godine kralju i Vladi nisu bile date ustavotvorne nadležnosti, nego zakonodavne i izvršno-upravne. Ustavotvorne nadležnosti su Ustavom bile date Velikoj narodnoj skupštini koja je bila nadležna da odlučuje o eventualnom smanjivanju i razmjeni teritorija države, ali nije imala ovlaštenje da ukine državnost Srbije i niko za ovo nije mogao biti nadležan osim srpskog naroda u Srbiji. Niškom deklaracijom iskazana je namjera da se državna teritorija Srbije otuđi na način da više ne pripada Srbiji, nego Kraljevstvu SHS kao novoj državi.

Kraljevina Srbija nije imala za cilj da prvo ujedini pripadnike srpske nacije u jednu novu državu, pa nakon toga da se ujedinjuje sa drugim državama. Srbi sa područja Hrvatske i Bosne i Hercegovine nisu u novu državu ušli putem Srbije, nego putem države Slovenaca, Hrvata i Srba iz Zagreba.

Vojvodina se prisajedinila Srbiji kao njen integralni dio. Vojska Srbije je u jesen 1918. godine zauzela područje Vojvodine, a zatim je Vlada organizovala izbore za Narodnu skupštinu. Dana 25. novembra 1918. godine Narodna skupština je donijela odluku o prisajedinjenju Vojvodine Srbiji.

⁸³ *Srpske novine*, br. 282, 8. decembar 1914. godine, Niš. Izvor: www.znaci.net (knjiga Ante Mandić, *Fragments za istoriju ujedinjenja*, Zagreb, 1956. godine)

⁸⁴ „Uverena u rešenost celoga srpskoga naroda da istraje u svetj borbi za odbranu svoga ognjišta i svoje slobode, Vlada Kraljevine smatra kao svoj najglavniji i u ovim sudbonosnim trenucima jedini zadatak da obezbedi uspešan svršetak ovog velikog vojevanja koje je, u trenutku kad je započeto, postalo ujedno borbom za oslobođenje i ujedinjenje sve naše neslobodne braće Srba, Hrvata i Slovenaca.“ Izvod iz Niške deklaracije. Izvor: Ante Mandić, nav. djelo.

⁸⁵ Zakonodavnu vlast vrše kralj i Narodno predstavništvo zajednički“ (član 33. Ustava). „Izvršnu vlast ima kralj. On je vrši preko svojih odgovornih ministara po odredbama ovoga Ustava. Ministre postavlja i razrešava kralj“ (član 38. Ustava). „Narodno je Predstavništvo Narodna skupština. Narodna je skupština Obična i Velika“ (član 76.ustava). Državna oblast Kraljevine Srbije ne može se ni otuđiti ni razdvojiti. Ona se ne može ni smanjiti ni razmeniti bez pristanka Velike Narodne skupštine. Ali u slučajima ispravke nenaseljenih granica od manje važnosti dovoljan je pristanak obične Narodne skupštine“. (član 4. Ustava). Izvor: WWW.projuris.org, Ustav Kraljevine Srbije iz 1903. godine.

Crna Gora je u procesu ujedinjenja i stvaranja nove zajedničke države imala status kao i Srbija, bila je samostalna, nezavisna država priznata kao međunarodni subjekt na Berlinskom kongresu 1878. godine. Knjaz Crne Gore i Vlada izbjegli su u inostranstvo krajem 1915. godine, kao i Vlada i kralj Srbije, jer su Srbija i Crna Gora okupirane od strane Centralnih sila (Njemačke, Austrougarske i Bugarske). Ujedinjenje Crne Gore sa Srbijom 29. novembra 1918. godine izvedeno je na neustavan način, jer je Ustav Crne Gore stavljen van snage.⁸⁶ U suštini se radilo o prisajedinjenju Crne Gore Srbiji bez prava crnogorskog naroda i legalne vlasti da odlučuju o tom pitanju. Važećim Ustavom Crne Gore definisane su institucije koje mogu pokrenuti proces njegove izmjene. Srbija nije imala pravo da jednostranom odlukom svoje vlade vojnički zaposjedne Crnu Goru bez saglasnosti legitimnih ustavnih institucija Crne Gore (knjaza i Narodne skupštine) i da važeći Ustav Crne Gore stavi van snage. Srbija je organizovala izbore za novo narodno predstavništvo *Veliku narodnu skupštinu* koje je bilo protivno Ustavu Crne Gore. Predstavništvo je zasijedalo u Podgorici 26. novembra 1918. godine – „Podgorička skupština“ i donijelo odluku da se Crna Gora prisajedini Srbiji kao njen integralni dio. Podgorička skupština je predstavljala revolucionarni prevrat i državni udar izveden pod kontrolom Vlade Srbije uz pomoć vojske Srbije. Podgorička skupština nije imala legitimitet ustavotvorne vlasti tako da su njene odluke ostale trajno sporne i podijelile su crnogorsku naciju na dio koji je za ujedinjene sa Srbijom i dio koji je za samostalnu Crnu Goru. Konstitutivni subjekti u Crnoj Gori prilikom stvaranja prve zajedničke države SHS nisu bili ni crnogorski narod, ni legalna državna vlast, nego je formalno bila *Velika narodna skupština*, a u suštini konstitutivni subjekt bio je kralj Aleksandar i Vlada Srbije kojom je predsjedavao Nikola Pašić. Podijeljenost stanovništva Crne Gore oko statusa njene državnosti imala je dalekosežne negativne posljedice koje su uslijedile

⁸⁶ „Ustav se ne može obustaviti ni u cjelini ni u pojedinim dijelovima njegovijem (član 218. Ustava Crne Gore).

Prijedlog da se što u Ustavu izmijeni, dopuni ili protumači, može činiti Knjaz Gospodar ili Narodna skupština. U takvom prijedlogu moraju se izrekom imenovati one tačke Ustava koje bi se imale izmijeniti, dopuniti ili protumačiti (član 219. Ustava Crne Gore).

Za prijedlog da se u Ustavu što izmijeni, dopuni ili protumači potrebno je da glasaju dvije trećine prisutnijih narodnijeh poslanika i da se za tim učine saglasan zaključak još dvije redovne Skupštine jedna za drugom“ (član 220. Ustava). Više o ovoj temi pogledati knjigu: Mijat Šuković: *Podgorička skupština*. Montenegrina, digitalna biblioteka crnogorske kulture. Osnovni podaci o ovoj temi korišteni su iz pomenute knjige.

u građanskom ratu 1941–1945. godine. Podijeljenost i sukobljenost stanovništva Crne Gore oko njenog državnog statusa traje i danas na identičnim osnovama kao i prije stotinu godina.

Ustavna osnova nove zajedničke države. Iako je *Jugoslovenski odbor* djelovao kao politička organizacija u inostranstvu uz podršku Vlade Srbije, između Vlade i Odbora od početka su postojali različiti stavovi u pogledu budućeg uređenja zajedničke države.

Franjo Supilo je u ime Jugoslovenskog odbora zastupao ideju federativnog uređenja buduće države, a Nikola Pašić u ime Vlade Srbije je preferirao unitarističko državno uređenje. U nastojanju da prevaziđu nesuglasice oko državnog uređenja, Vlada Srbije i Jugoslovenski odbor su na grčkom ostrvu Krk 20. jula 1917. godine potpisali akt „*Krfska deklaracija*“. Navedeni akt imao je konstitutivni karakter i predstavljao je ustavnu osnovu za formiranje i uređenje buduće države. Bitni sadržaji Deklaracije ukazuju na njen državotvorni značaj.⁸⁷ Usvajanjem Krfske deklaracije nisu prevaziđene razlike između Jugoslovenskog odbora i Vlade Srbije. Odbor je tražio da u pregovorima o budućoj državi ima status ravnopravnog političkog-konstitutivnog subjekta. Vlada Srbije je smatrala da je Odbor dužan da radi u okviru njene politike kao njoj podređena organizacija i nije ga priznavala kao ravnopravni faktor. Međutim i pored navedenog stava Vlade sam nastanak Krfske deklaracije i njeno potpisivanje potvrđuju da je Jugoslovenski odbor djelovao kao strana u pregovorima koja je sa Srbijom kao drugom stranom potpisala temeljne principe nove zajedničke države.

Predsjednik Vlade Srbije Nikola Pašić je početkom novembra 1918. godine priznao Narodno vijeće u Zagrebu kao zakonitu Vladu Slovenaca, Hrvata i Srba koji žive na teritoriji Austrougarske monarhije. Na pregovorima u Ženevi 9. novembra 1918. godine (Ženevska konferencija) predstavnici Narodnog vijeća i Kraljevine Srbije usaglašavali su ustavnu osnovu nove zajedničke države. Jedna grupa: hrvatski i slovenački političari iz Narodnog

⁸⁷ „1. Srbi, Hrvati i Slovenci su jedan narod. 2. Srpska Vlada prihvata ujedinjenje jugoslovenskih naroda u nezavisnu državu na osnovi principa narodnog samoopredjeljenja“. 3. Jugoslovenski odbor prihvata dinastiju Karađorđevića kao naslednu i da država bude ustavna monarhija. 4. Srpski, hrvatski i slovenački jezik su ravnopravni, pisma ćirilica i latinica su ravnopravna. 5. Sve tri vjere (pravoslavlje, islam i katoličanstvo) su ravnopravni i mogu se javno i slobodno ispovijedati.“ Deklaraciju su potpisali 20. jula 1917. godine na Krku Nikola Pašić u ime Vlade Srbije i Ante Trumbić u ime Jugoslovenskog odbora.

vijeća bili su za konfederalno-federalno uređenje u formi republike kao prelazni oblik do stvaranja nezavisnih država. Druga grupa: predstavnici Srbije i Svetozar Pribićević iz Narodnog vijeća su bili za unitarističko-centralističko uređenje države. Osnovni element koji je u Ženevi usaglašen je da će „*Ustav biti osnova cijelom državnom životu, izvor i utoka vlasti i prava, i po njemu će se u demokratskom duhu, uređivati cio državni život*“ (izvod iz ženevske deklaracije). Narodno vijeće je odredilo delegaciju od 28 članova koja je u ime države SHS pregovarala sa Kraljevinom Srbijom o uređenju buduće zajedničke države. Središnji odbor Narodnog vijeća SHS je 23. i 24. novembra 1918. godine donio odluku o *Naputku (smjernice, upustva, politička platforma)* za ujedinjenje sa Srbijom u kojem je sadržano nekoliko konstitutivnih principa.⁸⁸ Izbori za *Ustavotvornu skupštinu* održani su 28. novembra 1920. godine i birano je 419 poslanika iz 56 izbornih jedinica.⁸⁹ Zasjedanje *Ustavotvorne skupštine* 28. juna 1921. godine, na kome je donesen ustav prve zajedničke države Kraljevstva Srba Hrvata i Slovenaca – SHS pokazalo je duboke međunacionalne sukobe konstitutivnih nacija. Ustav je donesen običnom, a ne dvotrećinskom većinom što je ukazivalo na nametnuti karakter nove države bez legitimno izražene narodne volje.⁹⁰

⁸⁸ 1) Uređenje države i oblik vlasti treba da odredi Ustavotvorna skupština donošenjem ustava dvotrećinskom većinom; 2) Da se formira Državno vijeće kao privremena zakonodavna vlast do saziva Ustavotvorne skupštine i da u njoj budu članovi Narodnog vijeća, pet članova Jugoslovenskog odbora i srazmjern broj predstavnika iz Srbije i Crne Gore; 3) Da se formira privremena državna vlada; 4) Da se utvrdi princip po kome će državna vlast (zakonodavna i upravna) biti organizovana na nivou države i na nivou pokrajina (princip federativne države). Biračko pravo nisu imali: žene, vojnici, siromašni građani koji nisu plaćali poreze i stanovnici do 21 godine starosti. Kralj Aleksandar i Vlada Srbije nisu prihvatili Naputak kao obavezujući akt i ponudili su novi dokument – *Adresa*. Ovaj dokument predstavljao je relativizaciju konstitutivnih elemenata iz *Naputka* u smislu da se *prihvataju principi kao teme za dalje razgovore, ali ne kao obaveza*. Cilj je bio da se proces oduži kako bi dodatno oslabile pozicije Narodnog vijeća što bi omogućilo kralju da ujedinjenje ostvari po svojoj volji. Državno vijeće nije osnovano, Ustav nije donesen dvotrećinskom većinom i nova država je uređenja centralistički, a ne federalno. Kraljevina Srbija se ujedinila sa zemljama nezavisne države Slovenaca, Hrvata i Srba u jedno Kraljevstvo Srba, Hrvata i Slovenaca 1. decembra 1918. godine.

⁸⁹ Jugoslovenska demokratska stranka je dobila 92 mandata, Narodna radikalna stranka 91, Komunistička partija 58, Hrvatska Republikanska seljačka stranka 50, Samostalna seljačko-zemljoradnička stranka 39, Slovenska ljudska stranka 14, Jugoslovenska muslimanska organizacija 24, Hrvatska narodna bunjevačka stranka 13, Jugoslovenska socijaldemokratska stranka 10 itd. Ustavotvorna skupština je brojala 419 poslanika.

⁹⁰ Zasjedanju Ustavotvorne skupštine 28. juna 1921. godine od 419 poslanika bilo je prisutno 258, od kojih je 223 glasalo za Ustav, a 35 bilo je protiv. Znatno broj poslanika (uglavnom Slovenaca i Hrvata) 161 napustilo je ustavotvornu skupštinu i nije htjelo glasati za Ustav, što

Srbi, Hrvati i Slovenci, kao konstituenti nove države i titulari suverenosti, nisu se nikada demokratski izjašnjavali da li žele da stvore zajedničku državu ili žele stvarati posebne nacionalne države. Činjenica da je od osnivanja zajedničke države do donošenja njenog prvog Ustava prošlo skoro tri godine potvrđuje sukobe konstitutivnih subjekata od početka stvaranja države, a posebno je izražen bio sukob srpske i hrvatske državne koncepcije. Iz nametnute države proizašla je nametnuta državna vlast i nametnuta jugoslovenska nacija, kao „*jedan narod od tri plemena*“ i na kraju se država raspala, jer nije imala legitimitet u svome nastanku.

Bosna i Hercegovina i SHS. U vrijeme stvaranja nove zajedničke države Bosna nije imala elemente državnosti, nego je u ovaj proces ušla kao teritorija i kao dio samoproklamovane države Slovenaca, Hrvata i Srba koju je predstavljalo Narodno vijeće iz Zagreba. Protivrječni položaj BiH u stvaranju države Srba, Hrvata i Slovenaca iskazivao se u nekoliko vidova. Za razliku od Hrvatske, Bosanski Sabor kao narodno predstavništvo izabrano 1910. godine nije aktivno djelovao u procesima ujedinjenja. Umjesto sabora formirano je Narodno vijeće za Bosnu i Hercegovinu 20. oktobra 1918. godine od trideset članova, a zatim je 3. novembra iste godine formirana i Vlada od deset članova. Za razliku od drugih područja Austrougarske, u BiH nije bilo jedinstvene političke koncepcije o njenom budućem državnom statusu. Srbi su bili za ujedinjenje sa Srbijom, veliki broj srezova u kojima su Srbi imali snažan uticaj ili dominaciju samostalno je proglašavao ujedinjenje sa Srbijom, što je naročito bilo izraženo u banjalučkom srezu. Hrvati su bili za ujedinjenje u državu Slovenaca, Hrvata i Srba, dok su Bošnjaci nastojali da obezbijede neku vrstu autonomije za Bosnu i Hercegovinu bez obzira u kojoj državi bili ujedinjeni. Zbog političkih neslaganja na etničko-nacionalnoj osnovi Narodno vijeće za BiH nije imalo aktivniju ulogu u budućim događajima, a Vlada je pozvala srpsku vojsku da zaposjedne Bosnu i Hercegovinu i ona je djelovala kao privremeni upravni organ do formiranja Privremene vlade Kraljevstva Srba, Hrvata i Slovenaca. Narodno vijeće za BiH je djelovalo do kraja 1918. godine, a Vlada do kraja januara 1919. godine kada je zamijenjena Zemaljskom vladom pod kontrolom Privremene vlade Kraljevstva Srba, Hrvata i Slovenaca. Nova Zemaljska vlada imala je

se može tumačiti da su i oni bili protiv. Ustav prve zajedničke države donesen je *tijesnom* natpolovičnom većinom.

nadležnosti za unutrašnje poslove, prosvjetu, pravosuđe, poljoprivredu i vjerske poslove.

Stvaranje zajedničke države i ujedinjenje Srba, Hrvata i Slovenaca uticalo je i na političko organizovanje u Bosni i Hercegovini. Srbi su većinom podržavali stvaranje nove države naivno vjerujući da je to za Srbe najbolja opcija što je imalo uticaja i na njihovo političko organizovanje. Koncept *Srpske narodne organizacije* i principi „Sarajevske rezolucije“ su napušteni i umjesto njih preovladalo je jugoslovenstvo. Na ovoj osnovi je u Sarajevu u maju 1919. godine formirana *Jugoslovenska demokratska stranka*.⁹¹ Stranka je osnovana s ciljem da podržava ujedinjenje i novu zajedničku državu i da obuhvati što širi front pristalica nove države i nove projugoslovenske ideologije. Iako je zamišljena kao demokratski front pristalica zajedničke države, u ovu stranku su se najviše uključili Srbi koji nisu razlikovali ostvarivanje srpskih nacionalnih interesa i stvaranje zajedničke države. Hrvati su takođe napustili koncept *Hrvatske narodne organizacije* i uključili se u *Hrvatsku seljačku republikansku stranku* koja je imala sjedište u Zagrebu. Muslimani su na osnovama *Muslimanske narodne organizacije* formirali *Jugoslovensku muslimansku organizaciju*, februara 1919. godine u Sarajevu. Socijaldemokratska stranka BiH se ujedinila u novu Socijalističku radničku partiju Jugoslavije (komunista) – Komunističku partiju Jugoslavije.

Tri naroda u Bosni nisu imala jedinstvenu političku platformu, nego su bili suprotstavljeni na pitanju državnog statusa Bosne u zajedničkoj državi Srba, Hrvata i Slovenaca. *Vidovdanskim ustavom iz 1921.* godine ustanovljeno je unitarističko uređenje nove SHS države, a ukupna državna teritorija bila je podijeljena u 33 oblasti. Na insistiranje muslimanskih političara *iz Jugoslovenske muslimanske organizacije*, šest državnih oblasti je ostalo u teritorijalnim granicama Bosne.⁹²

⁹¹ Zagovornik formiranja ove stranke bio je Svetozar Pribičević, srpski prvak iz Hrvatske koji je u početku smatrao da treba formirati jaku projugoslovensku političku partiju. Političke partije iz Srbije *Samostalna radikalna stranka* – Ljuba Davidović, *Napredna stranka* –Vojo Marinković i *Liberalna stranka* – Vojo Veljković su se ujedinile u Jugoslovensku demokratsku stranku. Ljuba Davidović postao je prvi predsjednik ove stranke.

⁹² Kralj je pristao na iznuđen ustupak *Jugoslovenskoj muslimanskoj organizaciji* da BiH ostane teritorijalno cjelovita i da nove oblasti ne prelaze njene granice, jer zbog napuštanja sjednice Ustavotvorne skupštine od 28. juna 1921. godine od strane hrvatskih i slovenačkih predstavnika, bio je ugrožen kvorum za donošenje Ustava, pa je JMO pomogla da se Ustav donese natpolovičnom većinom.

U procesima stvaranja nove zajedničke države Srba, Hrvata i Slovenaca u Bosni i Hercegovini se uočava nekoliko karakteristika;

1. Bosna i Hercegovina kao entitet i njena tri naroda nisu bili politički konstitutivni faktori u procesima stvaranja države – prvo Slovenaca, Hrvata i Srba (29. oktobra 1918. godine), a zatim države Srba, Hrvata i Slovenaca (1. decembra 1918. godine).
2. Samoopredjeljenja naroda o novoj državi nije bilo u drugim oblastima, pa je tako izražavanje narodne volje izostalo i u Bosni i Hercegovini.
3. Srbi iz Bosne i Hercegovine nisu u novu državu Srba, Hrvata i Slovenaca ušli preko Srbije, nego preko države Slovenaca, Hrvata i Srba, preko Zagreba. Ovakva politika Srbije bila je u skladu sa jugoslovenstvom kralja Aleksandra, jer on nije prvo ujedinio Srbe u jednu državu, pa tek onda zaključivao sporazume sa drugim državama, nego je ukupan državni kapacitet Srbije podredio jugoslovenskoj ideji. Zbog toga su se i procesi razjedinjenja odvijali istim putem, samo u obrnutom smjeru.⁹³

Stvaranje države Kraljevstva Srba, Hrvata i Slovenaca izvršeno je na protivvrječnoj ustavnoj osnovi bez legitimiteta naroda-nacija što se potvrdilo u njenom funkcionisanju nakon ujedinjenja. Istorijska greška srpske politike (odluke kralja Aleksandra i Vlade Srbije o stvaranju nove zajedničke države) imala je trajne negativne posljedice po status srpske nacije na prostoru bivše jugoslovenske države. O kraljevoj odluci da 1. decembra 1918. godine proglasi Kraljevstvo Srba, Hrvata i Slovenaca nije prethodno raspravljala *Velika narodna skupština Srbije* i nije se pitao srpski narod u Srbiji. U cilju stvaranja nove jugoslovenske države kralj je protivustavno ukinuo Srbiju kao međunarodno priznatu državu.

3.2. Kraljevina Jugoslavija

Negativni događaji⁹⁴ koji su uslijedili u funkcionisanju nove države imali su za posljedicu uvođenje apsolutističke vlasti kralja Aleksandra 6. januara

⁹³ Navedena činjenica imala je veliki značaj kod raspada jugoslovenske države i tumačenja *Badinterove* komisije o pravu Srba iz Hrvatske i BiH na samoopredjeljenje. Srbi iz BiH i Hrvatske su ostali izvan granica Srbije prilikom ujedinjenja kao i prilikom razjedinjenja jugoslovenske države.

⁹⁴ Država je decembra 1920. godine donijela *Obznanu – Zakon o zabrani rada KPJ*. Nakon atentata na ministra unutrašnjih poslova Andriju Draškovića u Delnicama donesen je

1929. godine kada je suspendovan Ustav, ukinute državne institucije, zabranjen rad političkih partija, a kralj je preuzeo svu vlast. Kralj je donio *Zakon o nazivu i podjeli Kraljevine na banovine* 3. oktobra 1929. godine. Bez saglasnosti naroda, bez institucija i bilo kojih drugih političkih subjekata kralj je sam svojom apsolutističkom voljom odlučio da državi promijeni ime i da promijeni njenu upravno-teritorijalnu organizaciju. Državu je proglasio *Kraljevinom Jugoslavijom* i time ukinuo sve etničko-nacionalne posebnosti i ukinuo je ustavnu osnovu države, da je to država Srba, Hrvata i Slovenaca kao konstitutivnih etničkih nacija. Državna teritorija je podijeljena na banovine, koje su obuhvatale određen broj srezova, a srezovi su u svom sastavu imali opštine. Nakon nametanja novog *Zakona o nazivu i podjeli državne teritorije* Bosna i Hercegovina je izgubila teritorijalnu cjelovitost i podijeljena je u četiri banovine (Vrbasku, Drinsku, Primorsku i Zetsku). Banovinom je upravljao ban kao predstavnik vrhovne vlasti u banovini. Bana je postavljao kralj na prijedlog Ministarskog savjeta (član 85. Ustava). Kralj je ostao šef upravne vlasti koja mu je predlagala bana, a on ga je postavljao da u banovini predstavlja njegovu vrhovnu kraljevsku vlast. Navedenim rješenjem kralj je ustanovio područja na kojima će po njegovoj volji upravljati banovi koje on postavi. U smislu državotvornosti etničkih zajednica banovine su bile asimetrične.⁹⁵ Slovenci su uglavnom bili objedinjeni *Dravskom* banovinom, Makedonci *Vardarskom*, Hrvati su podijeljeni u dvije banovine (*Savska i Primorska*), Crnogorci objedinjeni *Zetskom* banovinom koja je proširena izvan granica Crne Gore na Hercegovinu. Srbi su bili podijeljeni u osam banovina (*Dunavska, Savska, Moravska, Vardarska, Zetska, Primorska, Drinska i Vrbaska*). Uvođenjem banovina Bosna i Hercegovina je izgubila teritorijalnu cjelovitost koju joj je garantovao kralj Aleksandar 1921. godine. Oktroisanim ustavom od 3. septembra 1931.

Zakon o zaštiti države, a 1924. godine je zabranjena i HRSS, a Stjepan Radić je uhapšen. Godinu dana kasnije, 1925. godine, Radić je pušten iz zatvora, a stranka je promijenila ime u HSS (bez naziva republikanska). Jedna od posljedica međunacionalnog sukob u državi SHS bio je i atentat na Stjepana Radića, lidera HSS 20. juna 1928. godine. Kralj je 6. januara 1929. godine ukinuo Ustav, rapustio parlament i uveo ličnu diktaturu – „šestojanuarska diktatura“.

⁹⁵ Kraljevina Jugoslavija je imala devet banovina: 1. Dravska sa sjedištem u Ljubljani; 2. Savska sa sjedištem u Zagrebu; 3. Vrbaska sa sjedištem u Banjoj Luci; 4. Primorska sa sjedištem u Splitu; 5. Drinska sa sjedištem u Sarajevu; 6. Zetska sa sjedištem u Cetinju; 7. Dunavska sa sjedištem u Novom Sadu; 8. Moravska sa sjedištem u Nišu; 9. Vardarska sa sjedištem u Skoplju. Beograd je definisan kao posebno područje.

godine kralj Aleksandar je želio da državnim unitarizmom izgradi novu zajedničku državu i nametne novu zajedničku naciju. Nakon ubistva kralja Aleksandra u atentatu 9. oktobra 1934. godine u Francuskoj (Marselj) raspao se sistem njegove lične vlasti i u državi su ponovo izraženi srpsko-hrvatski sukobi oko državnog uređenja i statusa Hrvata u toj državi. U cilju prevazilaženja srpsko-hrvatskog sukoba oko organizacije i uređenja države zaključena je srpsko-hrvatska nagodba kojom je formirana nova Hrvatska banovina kao oblik hrvatske konstitutivne teritorijalizacije.⁹⁶ Nova teritorijalna prekompozicija države putem *Uredbe o banovini Hrvatskoj* dodatno je teritorijalno podijelila Bosnu i Hercegovinu.⁹⁷ Osnivanjem banovine Hrvatske utemeljena je teritorijalna konstitutivnost hrvatskog naroda i princip federalizma u organizaciji i odlučivanju u zajedničkoj državi. Današnja država Hrvatska uglavnom obuhvata teritorije bivše banovine Hrvatske umanjene za teritorije koje pripadaju Bosni i Hercegovini.

Bosna i Hercegovina, u periodu stvaranja i postojanja prve zajedničke države SHS i u periodu Kraljevine Jugoslavije nije bila konstitutivni subjekt i u okviru ovih država nije imala elemente državnosti i autonomije. „*Bosna i Hercegovina s obzirom na svoj položaj u Jugoslaviji između dva svjetska rata nije imala svoj samostalni pravni sistem. U njoj je primjenjivan pravni sistem Jugoslavije.*“⁹⁸ Predstavnici naroda iz Bosne i Hercegovine nisu imali konstitutivnu ulogu i nisu bili faktori odlučivanja u stvaranju, organizaciji i funkcionisanju prve zajedničke države. U državi Srba Hrvata i Slovenaca i Kraljevini Jugoslaviji Bosna i Hercegovina bila je područje države bez autonomije.

⁹⁶ Dragiša Cvetković (tadašnji predsjednik Vlade Kraljevine Jugoslavije) i Vlatko Maček (tadašnji predsjednik Hrvatske seljačke stranke) su 26. avgusta 1939. godine zaključili nagodbu o stvaranju nove Hrvatske banovine (spajanje Savske i Primorske banovine i pripajanje jednog dijela Vrbaske i Drinske banovine).

⁹⁷ Hrvatskoj banovini je pripojen dio sjeverne Bosne (Brčko, Gradačac, Derventa), dio srednje Bosne (Travnik, Fojnica, Bugojno) i dio Hercegovine (Stolac, Mostar, Konjic, Livno, Duvno, Ljubuški i Prozor).

⁹⁸ Omer Ibrahimagić, *Državno-pravni razvitak Bosne i Hercegovine*, Vijeće bošnjačkih intelektualaca, Sarajevo, 1998. godine, str. 31.

3.3. Državnost Bosne i Hercegovine u DFJ, FNRJ i SFRJ

Demokratska Federativna Jugoslavija, 1943–1946. godine.

Federativna Narodna Republika Jugoslavija, 1946–1963. godine.

Socijalistička Federativna Republika Jugoslavija, 1963–1992. godine.

Komunistička partija Jugoslavije je u okolnostima Drugog svjetskog rata i okupacije zemlje izvršila revoluciju s ciljem da osvoji vlast i da državu i njen politički sistem preuredi u skladu sa svojom ideologijom i političkim programom. Komunistička partija je u ratnim okolnostima postala glavni državotvorni subjekt koji je Jugoslaviju definisao na novoj ustavnoj osnovi: 1. Uređenje države na federativnom principu gdje će svaki od naroda-nacija imati svoju federalnu jedinicu; 2. Ukidanje monarhije i uvođenje republikanskog oblika vladavine; 3. Ukidanje kapitalizma i uvođenje državnog socijalizma; 4. Ukidanje višepartijskog sistema i uvođenje jednopartijske vlasti Komunističke partije.

Sukobi između Srba i Hrvata u državi SHS i Kraljevini Jugoslaviji išli su *na ruku* Komunističkoj partiji koja je imala politički stav da je za krizu u državi odgovorna „velikosrpska buržoazija“ koja je provodila „velikosrpsku hegemoniju“. Uspostavljanjem federalnih jedinica za Slovence, Hrvate, Crnogorce, Makedonce, i Srbijance stvorila bi se država na drugačijim, federalnim osnovama protiv „velikosrpske agresije“.⁹⁹ U procesu osvajanja vlasti Komunistička partija je gradila paralelnu državnu vlast stvarajući Antifašističko vijeće narodnog oslobođenja Jugoslavije. Na prvom zasjedanju – osnivanju 26–27. novembra 1942. godine u Bihaću, AVNOJ je proglašen za najviše predstavničko tijelo naroda, a formiranje izvršne vlasti je izbjegnuto zbog protivljenja velikih sila, jer je u Londonu bila Vlada Jugoslavije u izbjeglištvu koja je imala međunarodno priznanje. Na drugom zasjedanju AVNOJ-a, od 29–30. novembra 1943. godine u Jajcu, osim potvrđivanja AVNOJ-a kao najvišeg narodnog predstavništva, osnovan je i *Nacionalni komitet* kao izvršna vlast. Legalizovana je partizanska vojska i Tito kao maršal i vrhovni komandant. Kralju Petru je zabranjen povratak u zemlju i osporen je legitimitet Vlade u izbjeglištvu. Proklamovana narodna volja transformisana je u nacionalnu volju, pa su umjesto pojma *jugoslovenski narod* korišteni pojmovi: Slovenci, Hrvati, Crnogorci, Makedonci, Srbi.

⁹⁹ Na trećem kongresu KPJ u Beču 1924. godine i četvrtom u Drezdenu 1928. godine borba „ugnjetenih“ naroda protiv „velikosrpske agresije“ definisana je kao jedan od najvažnijih programsko-političkih ciljeva.

Nacionalna volja je definisana u kontekstu *ugnjetenih i ugnjetačke nacije* pri čemu je srpska nacija definisana kao ugnjetačka, a slovenačka, hrvatska, makedonska i crnogorska kao ugnjetene nacije koje će svoj status moći ostvariti kroz republike kao federalne državne jedinice. Državotvornost pet nacija je dalje transformisana u konstitutivnost *Komunističke partije Jugoslavije*, jer je ova partija sebe proglasila legitimnim klasnim i nacionalnim predstavnikom. Na navedenoj osnovi je utemeljena konstituišuća uloga Komunističke partije koja je izvorni narodni legitimitet transformisala u nacionalni, a zatim u partijski. Bez obzira na sporni legitimitet Komunističke partije, njena konstitutivnost je bila od bitnog značaja za Bosnu i Hercegovinu. Ključna odluka AVNOJ-a bitna za državni status Bosne i Hercegovine bila je da se Jugoslavija organizuje kao demokratska država na federativnom principu pri čemu je Bosna i Hercegovina postala jedna od republika – federalnih jedinica. Članovi rukovodstva Komunističke partije i partizanskog pokreta iz Bosne i Hercegovine su odlučili da u novoj prekompoziciji Jugoslavije obezbijede državnost Bosne i Hercegovine na ravnopravan način kao i za druge republike. U tu svrhu je organizovano zasjedanje Zemaljskog antifašističkog vijeća narodnog oslobođenja Bosne i Hercegovine – ZAVNOBiH u Mrkonjić Gradu 25. novembra 1943. godine. Cilj je bio da se utemelji državnost Bosne i Hercegovine kao federalne jedinice koja se svojom voljom ujedinjuje sa ostalim republikama u Demokratsku Federativnu Jugoslaviju. *„Danas narodi Bosne i Hercegovine kroz svoje jedino političko predstavništvo, Zemaljsko antifašističko vijeće narodnog oslobođenja Bosne i Hercegovine, hoće da njihova zemlja, koja nije ni srpska, ni hrvatska, ni muslimanska nego i srpska, i muslimanska i hrvatska bude slobodna i zbratimljena Bosna i Hercegovina, u kojoj će biti osigurana puna ravnopravnost i jednakost svih Srba, Muslimana i Hrvata. Narodi Bosne i Hercegovine učestvovali će ravnopravno sa ostalim našim narodima u izgradnji narodne demokratske federativne Jugoslavije“.*¹⁰⁰ Bosna je postala federativna jedinica u novoj državi i time, prvi put u svojoj istoriji, stekla državnost u savremenom smislu riječi. Na drugom zasjedanju ZAVNOBiH-a 1944. godine osim potvrđenog zajedničkog suvereniteta i ravnopravne konstitutivnosti, donesena je i Deklaracija o ljudskim pravima.¹⁰¹ *„U plamenu pravednog oslobodilačkog rata*

¹⁰⁰ Članak 5. Rezolucije ZAVNOBiH-a, Mrkonjić Gradu, 25. novembra 1943. godine.

¹⁰¹ 1. Ravnopravnost Srba, Muslimana i Hrvata u BiH koja je njihova zajednička i nedjeljiva domovina; 2. Slobodu vjeroispovijesti i savjesti kao i ravnopravnost svih vjeroispovijesti; 3. Slobodu zbora i dogovora, udruživanja i štampe; 4. Ličnu i imovinsku sigurnost građana, kao i slobodu privatne inicijative u privrednom životu; 5. Ravnopravnost žena sa

iskiva se bratstvo Srba, Muslimana i Hrvata, i time se udara siguran temelj slobodne i zbratimljene BiH, ravnopravne federalne jedinice u Demokratskoj federativnoj Jugoslaviji. Prvi put u historiji Srbi, Muslimani i Hrvati Bosne i Hercegovine, ujedinjeni u Narodno-oslobodilačkom pokretu, stupili su na isti put, počeli da izgrađuju svoj zajednički dom, u čije su temelje uzidane kosti njihovih najboljih sinova. Prvi put u historiji oni su postali kovači svoje sudbine, čvrsto riješeni da jednom zauvijek sahrane vijekovnu mračnu i tešku prošlost i da izgrade državnu zajednicu u kojoj će živjeti u ravnopravnosti, slobodi, miru i blagostanju.¹⁰² ZAVNOBiH se na drugom zasjedanju konstituisao u vrhovno zakonodavno i predstavničko tijelo, a Predsjedništvo ZAVNOBiH-a je ustanovljeno kao organ izvršne vlasti, dok se ne formira narodna vlada. Protivrječnost akata AVNOJ-a, kada je o Bosni riječ, je u činjenici što Muslimani nisu bili priznati kao konstitutivni narod u jugoslovenskoj državi, sve do 1972. godine, iako su u Rezoluciji ZAVNOBiH-a definisani kao jedan od konstitutivnih naroda u Bosni i Hercegovini. Na trećem zasjedanju ZAVNOBiH-a u Sarajevu 26. aprila 1945. godine, ovaj najviši zakonodavni i predstavnički organ je konstituisan u *Narodnu skupštinu* Bosne i Hercegovine, koja je donijela *Zakon o narodnoj vladi* i formirala ovaj izvršni organ. Karakteristično je da se *Narodna skupština* nije transformisala u konstituišuću vlast, nego je njen mandat prestao izborom nove *Ustavotvorne skupštine* 13. oktobra 1946. godine. Na prvoj sjednici ustavotvorne skupštine 11. novembra iste godine potvrđene su ranije donesene odluke, tokom 1943. i 1944. godine. *Ustavotvorna skupština* je donijela Ustav Narodne Republike Bosne i Hercegovine 31. decembra 1946. godine čime je potvrđena njena državnost kao federalne jedinice u zajedničkoj federativnoj jugoslovenskoj državi. Konstitutivna struktura dokumenata AVNOJ-a i drugih antifašističkih vijeća po republikama bila je slična ustavnoj osnovi koju su zastupali predstavnici „države“ SHS, prilikom stvaranja zajedničke države sa Srbijom 1918. godine. Osnovni princip bio je: prvo konstituisati posebne republike kao federativne jedinice, koje se svojom voljom udružuju u zajedničku državu, federativni entiteti bili su

muškarcima, kako u političkom životu zemlje tako i u svim oblastima društvene djelatnosti; 6. Izborna pravo u demokratskoj Bosni i Hercegovini birači će vršiti tajnim glasanjem na osnovu opšteg, jednakog i neposrednog prava glasa; 7. Aktivno i pasivno izborna pravo ima svaki građanin i građanka koji su navršili 18 godina života, a nisu toga prava lišeni na osnovu zakona; 8. Borci narodno-oslobodilačke vojske i partizanskih odreda Jugoslavije imaju to pravo bez obzira na godine starosti; 9. Svakom građaninu zajamčeno je pravo žalbe na rješenje organa vlasti, kao i pravo molbe i pritužbe svim organima državne vlasti; 10. Niko ne može biti osuđen bez prethodnog sudskog postupka.

¹⁰² Izvod iz odluka ZAVNOBiH-a u Sanskom Mostu od 30. juna 1944. godine.

oblici ostvarivanja izvorne vlasti, a savezna država oblik izvedene – delegirane vlasti. Ustav Savezne Federativne Narodne Republike Jugoslavije iz 1946. godine svojim sadržajem je potvrdio izvornu suverenost republika.¹⁰³ Odlukama AVNOJ-a preferiran je princip konstitutivnosti republika, što se iskazivalo u nazivu *Demokratska Federativna Jugoslavija*, gdje je ravnopravnost naroda vezana za uspostavljanje federativnih republika u kojima će narodi izvorno ostvarivati svoje nacionalne suverenitete. Na ideologiji *Saveza komunista* izgrađena je ustavna osnova da su narodi prvo stvorili svoje republike, a zatim su se republike dobrovoljno ujedinile u novu državu Jugoslaviju.¹⁰⁴ Komunistička partija je zaslužna za stvaranje republičkih državnosti (Slovenije, Hrvatske, Bosne i Hercegovine, Crne Gore, Makedonije) unutar federativne države Jugoslavije. Bosna i Hercegovina bila je specifična u odnosu na druge republike, jer je imala tri državotvorna naroda i nazivana je „Jugoslavija u malom“.

Iako ustanovljena voljom *Komunističke partije* bez izjašnjavanja naroda, državnost Bosne i Hercegovine iz 1943. godine je značajna u nekoliko aspekata. *Zemaljsko antifašističko vijeće Bosne i Hercegovine* bilo je prvo domaće predstavništvo u njenoj istoriji koje je moglo da donosi bitne odluke za Bosnu i Hercegovinu. Sva ranija narodna predstavništva (Vilajetsko vijeće, Sabor) nisu imali nadležnost za donošenje bitnih odluka o državnosti Bosne i Hercegovine. Prvi put u istoriji, Srbi, Muslimani i Hrvati definisani su kao državotvorni subjekti koji ravnopravno odlučuju o bitnim pitanjima statusa i uređenja Bosne. Narodno predstavništvo je, osim etničke konstitutivnosti i ravnopravnosti tri naroda, definisalo i ustavni značaj ljudskih prava kao vrijednosti građanskog društva. Bosna i Hercegovina je nakon odluka ZAVNOBiH-a iz 1943. i 1944. godine prvi put u istoriji stekla državnost kao federativna jedinica u Jugoslaviji ravnopravna s drugim federativnim jedinicama.

¹⁰³ Član 10. Ustava: „Protivan je Ustavu svaki akt uperen protiv suverenosti, ravnopravnosti i nacionalne slobode naroda FNRJ i njihovih narodnih Republika“. Član 9, stav. 2: „FNRJ štiti i brani suverena prava narodnih republika“.

¹⁰⁴ Navedena konstitutivna činjenica imala je veliki značaj kod disolucije Jugoslavije.

Teme za raspravu:

1. Bosna i Hercegovina nije imala državnost u državama: Turskoj, Austrougarskoj, Kraljevstvu SHS i Kraljevini Jugoslaviji.
2. Kralj i Vlada Srbije su *Niškom deklaracijom* o stvaranju zajedničke države SHS prekršili Ustav Srbije i oni su 1918. godine nametnuli zajedničku državu SHS i time ukinuli državu Srbiju, što je imalo tragične posljedice po položaj Srbije i srpskog naroda.
3. Kralj i Vlada Srbije su nelegalno organizovali izbore u Crnoj Gori. *Podgorička skupština* i njene odluke 1918. godine o prisajedinjenju Crne Gore Srbiji bila je suprotna Ustavu Crne Gore.
4. Srbi sa prostora Bosne i Hercegovine i Hrvatske nisu u novu zajedničku državu ušli preko Srbije, nego preko samoproglašene države Slovenaca, Hrvata i Srba.
5. Bosna i Hercegovina je prvi put u svojoj istoriji stekla državnost kao federalna jedinica u periodu od 1943. do 1946. godine (odlukama ZAVNOBiH-a i donošenjem prvog Ustava), a Hrvati, Srbi i Muslimani (Bošnjaci) su prvi put postali državotvorni narodi.
6. Odluke ZAVNOBiH-a o zajedničkoj i nedjeljivoj suverenosti Srba, Hrvata i Bošnjaka predstavljaju temelj današnje državnosti Bosne i Hercegovine i temelj su državnosti i njenih entiteta. Bez odluka ZAVNOBiH-a danas ne bi bilo ni Bosne ni entiteta.

IV

DISOLUCIJA JUGOSLOVENSKE DRŽAVE

Jugoslovenska država od formiranja nije imala legitimitet naroda, jer se nijedna od nacionalnih zajednica (Srbi, Hrvati, Slovenci, Makedonci, Crnogorci, Muslimani) nije izjašnjavala da li želi živjeti u zajedničkoj državi i kako bi ta država bila uređena. Nametanjem zajedničke države i nametanjem jugoslovenstva kao nove etatiističke nacije nije imalo za posljedicu približavanje nacija, nego je dovelo do još većeg sukoba. Oblici državnog uređenja i političkog sistema: *država od tri plemena – SHS, unitaristička Kraljevina Jugoslavija, Federativna Narodna Republika i Socijalistička Federativna Republika* trajali su dok je postojala jaka državna prisila (vojska, policija, pravosuđe, kralj, Komunistička partija) i kada je ta prisila počela slabiti jugoslovenska država počela se raspadati. Traženje krivca za raspad države u Međunarodnoj zajednici nije utemeljeno na istorijskim činjenicama, nego proizilazi iz ideologije iracionalnog jugoslovenstva. Ustav iz 1974. godine koji su donijeli predstavnici *Saveza komunista Jugoslavije* pružao je legalnu osnovu za raspad države.

1. Suprotstavljenost konstitutivnih subjekata

Jugoslovenska država se raspala devedesetih godina prošlog vijeka na istim osnovama na kojima je i stvorena. Disolucija jedne države je proces u kome se akumuliraju negativni faktori koji u određenom trenutku dožive „radikalnu erupciju“. *„Uzroci raspada SFRJ mogu se svrstati u tri osnovne grupe: uzroci u konstitutivnim elementima države, uzroci unutar državnog (ustavnog) uređenja, uzroci međunarodnog karaktera“... „Proces dezintegracije Jugoslavije kao države počeo je vrlo rano, pune dvije decenije prije njenog raspada“. „Savezni Ustav ograničio je prava (i funkcije) Federacije i prenio sva bitna državotvorna pitanja na republike i pokrajine*

kao konstitutivne elemente Federacije".¹⁰⁵ Ustavna osnova jugoslovenske države od početka je bila predmet sukoba srpskih i hrvatskih državnih koncepcija. U okviru zajedničke države bili su suprotstavljeni interesi etničkih nacija koje su nastojale da svoju izvornu suverenost ostvare u republikama, a na nivou jugoslovenskih institucija delegiranu, izvedenu, zajedničku suverenost. *Savez komunista*, uprkos relativno dugom vladanju od četrdeset pet godina, nije razriješio osnovne međunacionalne protivrječnosti i nije izgradio legitimitet zajedničke jugoslovenske države. Komunistička partija bila je istovremeno reprezent građanskih i nacionalnih interesa, tako da konstitutivna protivrječnost između ustavne osnove i političkog sistema nije dolazila do izražaja sve dok je partija imala monopol državne vlasti. Gubitkom vlasti *Saveza komunista* urušio se politički sistem, ostala je realnost ustavne osnove koja se iskazala kao zbir suprotstavljenih republičkih i pokrajinskih nacionalno-državnih interesa, a vladajuća partija se i sama raspala po etničko-nacionalnoj osnovi.¹⁰⁶ U početku međunacionalni sukobi unutar *Komunističke partije* nisu bili izraženi, jer su realne društvene okolnosti nakon 1945. godine uticale na jačanje unitarizacije državne vlasti. U tom periodu suverene vrijednosti u državi bile su: *uvođenje socijalizma 1953. godine, ustanovljenje političkog sistema na osnovi radničkog samoupravljanja, očuvanje državne nezavisnosti, politike nesvrstanosti, stvaranje socijalističkog demosa, ekonomski razvoj i sl.* Dominirala su ona pitanja u državi i društvu koja su se mogla rješavati samo s nivoa savezne državne vlasti. Vladajuća partija je pokušala da na osnovi etničke republičke državnosti izgradi novu zajedničku socijalističku vrijednost, ali nije uspjela, jer je etnički identitet bio snažniji od zajedničkog socijalističkog. Sukob srpske i hrvatske koncepcije oko statusa i uređenja jugoslovenske države nije nikada prestajao. U različitim periodima prevagu je imala jedna ili druga koncepcija, ali u krajnjem ishodu država nije mogla opstati na osnovi navedenog sukoba i njen raspad je bio neminovan.

¹⁰⁵ Rajko Kuzmanović, *Ustavno pravo*, Pravni fakultet u Banjoj Luci, treće izdanje, 2002. godine, str. 291–295.

¹⁰⁶ Na XIV kongresu *Saveza komunista Jugoslavije* održanom u Beogradu 20–22. januara 1990. godine došlo je do međunacionalnog sukoba i raspada do tada vladajuće partije.

2. Ustavne promjene kao posljedica sukoba u Savezu komunista Jugoslavije

Nakon 1961. godine intenzivirao se međunacionalni politički sukob unutar vladajuće partije o pitanjima državnog uređenja i funkcionisanja političkog sistema. U prvoj fazi prevagu je odnijela struja koja je zagovarala snažan federalizam i supremaciju saveznih institucija nad republičkim (srpski koncept potpredsjednika Jugoslavije Aleksandra Rankovića). Posljedica navedenog ishoda bilo je donošenje Ustava iz 1963. godine. Savezni Ustav iz 1963. godine definisao je Jugoslaviju kao „...saveznu državu dobrovoljno ujedinjenih i ravnopravnih naroda” i kao „socijalističku demokratsku zajednicu zasnovanu na vlasti radnog naroda i samoupravljanju” (član 1. Ustava). Suverenost je vezana za narode koji su se dobrovoljno ujedinili u državu, a osim naroda suverenost je posredno vezana i za socijalističku demokratsku zajednicu. Navedeno ustavno rješenje nije bilo u skladu s interesima hrvatsko-slovenačke struje u *Savezu komunista*, koja je polazila od osnove suverenosti republika i autonomnih pokrajina. Nakon smjene Aleksandra Rankovića u Brionskom plenumu 1966. godine prevagnula je slovenačko-hrvatska struja o uvođenu konfederalnih elemenata u Jugoslaviji gdje savezne institucije nemaju suprematiju i gdje je za odlučivanje bila potrebna saglasnost republika i pokrajina (Edvard Kardelj, Vladimir Bakarić). U narednih deset godina, do donošenja novog Ustava 1974. godine, trajalo je jačanje državnosti republika i transformacija federativne osnove države u konfederalni savez republika.

Amandmani na Ustav iz 1963. godine. Samo pet godina nakon usvajanja Ustava, počeo je proces ustavnih izmjena kroz amandmane koji su jačali državnost republika. Poništenje Ustava iz 1963. godine, u cjelini i odjednom, nije bilo realno i nije se moglo politički opravdati, i zato se pristupilo postepenoj promjeni pojedinih ustavnih normi s ciljem da se oslabe federalni, a ojačaju konfederalni elementi. Donošenje amandmana opravdavano je potrebom da se ustavna rješenja prilagode realnim društveno-istorijskim okolnostima i potrebama za izgradnju samoupravljanja i demokratije. Donošenjem pojedinačnih amandmana

lakše se pridobijala politička javnost i lakše su prikrivani pravi ciljevi ustavnih promjena. Kroz proces amandmana, ukinuta je ravnopravnost Republike Srbije s ostalim republikama, a konstitutivna prava srpskog naroda su redukovana. Ustavne amandmanske izmjene bile su primjer kako se Ustav mijenja inverzivno¹⁰⁷ – ne iz ustavne osnove, nego iz političkog sistema, konkretno iz pozicije partijskih organa. Prema Ustavu iz 1963. godine, Jugoslavija je „*savezna država dobrovoljno ujedinjenih i ravnopravnih naroda*“.

Prema *Amandmanu XX iz 1971. godine*, Jugoslavija je „*savezna država kao državna zajednica dobrovoljno ujedinjenih naroda i njihovih socijalističkih republika*“. Prema istom Amandmanu: „*Radni ljudi, narodi i narodnosti ostvaruju svoja suverena prava u socijalističkim republikama, i u socijalističkim autonomnim pokrajinama u skladu sa njihovim ustavnim pravima, a u Socijalističkoj Federativnoj Republici Jugoslaviji kada je to u zajedničkom interesu Ustavom SFRJ utvrđeno*“. Ovim je promijenjena suština prvog ustavnog člana, koji definiše konstituenta i nosioca suverenosti, jer se ona primarno veže za republike, savezni nivo je definisan kao sekundaran kao sfera zajedničkih interesa koju narodi i republike usaglase.

Amandmanom VII iz 1968. godine autonomne pokrajine (Kosmet i Vojvodina) dobile su konstitutivni status teritorijalnih jedinica na saveznom nivou, što je ustavnu poziciju Srbije dovelo u protivrječnost nepoznatu u ustavnoj teoriji i političkoj praksi. Srbija kao federalna jedinica sastojala se od pokrajina Kosmeta i Vojvodine i užeg područja Srbije. Dvije pokrajine su bile predstavljene na nivou Srbije i Jugoslavije, a uže područje Srbije nije bilo predstavljeno na nivou Jugoslavije, a na nivou Srbije se moglo predstaviti samo zajedno i saglasno sa pokrajinama.

Amandmanom XXXII iz 1971. godine pokrajinske skupštine dobile su nadležnosti ustavotvorne vlasti. „*O promeni Ustava SFRJ odlučuje*

¹⁰⁷ Inverzivna promjena ustava iz političkog sistema *via facta*, a ne iz ustavne osnove zasniva se na „*potrebama realnosti*“. Nastali ili stvoreni događaji postanu suprotni važećem ustavu, pa s obzirom na to da se realnost ne može vratiti u prijašnje stanje, mijenja se ustav prema novostvorenoj realnosti.

savezna skupština, uz saglasnost skupština svih republika i autonomnih pokrajina". Status neke teritorijalne jedinice u složenoj državi da odlučuje o ustavu daje joj obilježje federalne jedinice. „...osnovni, jedini kriterijum razlikovanja koji se ne može osporiti jeste da federalne jedinice učestvuju u donošenju i menjanju saveznog ustava i zakona, dok teritorijalne jedinice ne raspolažu takvom mogućnošću”.¹⁰⁸ Ovim amandmanom uvedeno je konfederalno uređenje države, jer je ukinuta jedinstvena ustavotvorna vlast i umjesto nje je uveden princip usaglašavanja više posebnih ustavotvornih vlasti što je tipično za konfederaciju ili državnu zajednicu.

Amandmanom XXXVI iz 1971. godine uvedeno je *Predsjedništvo* kao kolektivni šef države, u kojem su bili zastupljeni i predstavnici pokrajina.

Amandmanom XVIII na Ustav Bosne i Hercegovine iz 1972. godine ustavno je definisana i konstitutivnost Muslimana kao nacije, ravnopravne s drugim nacijama.

Model inverzivne promjene ustava realizovan je putem stvaranja državne krize, *pa da bi se ta kriza razriješila nužne su ustavne promjene*. Događaji u Hrvatskoj 1971. godine (Maspok) primjer su stvaranja krizne situacije u Jugoslaviji za čije su razrješenje bile „nužne“ ustavne promjene. Argumentom krize mijenjao se ustav donošenjem amandmana koji nisu imali za cilj da dopune ustav, nego da izmijene njegovu osnovu. Smisao amandmana, kroz stvaranje i „razrješavanje“ društveno-političkih kriza, bio je da se federalni ustav ukine i da se donese drugi, konfederalni koji bi legalizovao pravo republika da se mogu osamostaliti u posebne države.

Srpsko-hrvatski sukob u Savezu komunista Jugoslavije oko uređenje države i organizacije njene vlasti transformisao se u ustavne promjene na način da je napušten koncept federativne i uveden koncept konfederalne države kao državne zajednice suverenih republika. Slovenački i hrvatski subjekti državotvornog prava su na legalan način postepeno gradili nezavisnost svojih republika, dok su srpski državotvorni subjekti istrajavali na očuvanju zajedničke države koju niko osim Srba nije htio.

¹⁰⁸ Miodrag Jovičić, *Državnost federalnih jedinica*, Biblioteka – Politika i društvo, Naučna knjiga, Beograd, 1992. godina, str. 33.

3. Ustav iz 1974. godine kao osnova disolucije jugoslovenske države

Ustavom iz 1974. godine institucionalizovan je konfederalizam u nekoliko bitnih aspekata:

1. Republike, kao federalne jedinice i pokrajine koje su dobile konstitutivni status, iz redova svojih parlamenata birale su delegacije u Vijeće republika i pokrajina, kao jedan od domova Savezne skupštine (član 284. Ustava). Postojanje Vijeća republika umjesto Vijeća (doma) naroda potvrđuje da se državotvornost transformisala sa naroda na republike, pa su narodi svoju suverenost primarno iskazivali kroz republike. Bez saglasnosti republika i pokrajina nije bilo moguće funkcionisanje savezne zakonodavne i upravno-izvršne vlasti.

2. Autonomne pokrajine su definisane kao izvorni teritorijalni oblici suverenosti manjina i iskazivale su svoju državotvornost na nivou Srbije i posebno na nivou Jugoslavije. Teritorija Srbije izvan autonomnih pokrajina Vojvodine i Kosmeta „uža Srbija“, gdje je živjela većina srpskog naroda, nije bila ustavno definisana. Većina srpskog naroda iz Srbije mogla se izraziti samo uz saglasnu volju s pokrajinama. U ustavnoj teoriji i praksi ne postoji situacija da u federalnoj državi može postojati teritorija sa stanovništvom koja nije ustavno definisana. Srbi na području „uže Srbije“ nisu bili ravnopravni sa stanovnicima u drugim republikama, što je za posljedicu imalo nezadovoljstvo i frustriranost ustavnim rješenjima o statusu pokrajina.

3. Ustav iz 1974. godine definisan je: „*Pod izrazom ustav u ovom Ustavu razumijevaju se odredbe Ustava SFRJ, republičkih i pokrajinskih Ustava*“ (član 404). Svi ustavi (šest republičkih, dva pokrajinska i jedan savezni, ukupno devet) predstavljali su zajedno Ustav Jugoslavije. Navedenim ustavnim rješenjem relativizovan je sam Ustav i najviši političko-pravni akt postao je mehanički zbir saveznog, republičkih i pokrajinskih ustava. S obzirom na to da su svi ustavi federalnih jedinica bili integralni dio Ustava savezne države, *Savezna skupština* nije imala konstitutivni-ustavotvorni karakter i nije mogla, sopstvenom nadležnošću, donijeti ustav niti ga mijenjati. Ustav se mogao mijenjati tako što „...*O promjeni Ustava odlučuje Savezno vijeće Skupštine SFRJ uz saglasnost skupština svih republika i*

autonomnih pokrajina" (član 398. Ustava). Sve skupštine republika i pokrajina (osam), zajedno sa Saveznom skupštinom, činile su državotvornu vlast, što je obilježje konfederalne države.

4. Međunarodni ugovori koji su za posljedicu mogli imati izmjene republičkih i pokrajinskih zakona mogli su se zaključiti samo uz saglasnost nadležnih republičkih, odnosno pokrajinskih organa (član 271). Jugoslavija, kao međunarodni subjekt, nije mogla izražavati svoj subjektivitet samo preko saveznih, već uz saglasnost i aktivno učešće republičkih i pokrajinskih organa (*princip federalne klauzule*).

5. Ustavni sud, kao organ zaštite ustavnosti, nije imao izvorne nadležnosti da poništava normativna akta koja su u suprotnosti sa saveznim ustavom, nego je svoju odluku upućivao nadležnoj skupštini u republici ili pokrajini da ona usklađuje ustavnu nesaglasnost (član 384).

6. U preambuli Ustava (osnovnim načelima), gdje se definišu vrijednosti društva i države i navode državotvorni subjekti i izvori njihovog subjektiviteta, definisano je „...*narodi Jugoslavije, polazeći od prava svakoga naroda na samoodređenje, uključujući i pravo na otcjepljenje na temelju svoje slobodne izražene volje*" (osnovna načela, prvi dio). Da bi se utemeljila konfederalna osnova države kombinovani su principi suverenog prava naroda na samoopredjeljenje i suverenih prava republika i pokrajina da budu u državnoj zajednici. Narod ima pravo na otcjepljenje na osnovu svoje slobodno izražene volje (referendum), ali kada se otcjepljuje čini to preko republike u kojoj primarno ostvaruje svoju suverenost. Ustavom je vezano pitanje suverenosti nacije i teritorije, na način da se samoopredjeljenje nacije ostvaruje preko teritorije republike.

7. Ustavom je ustanovljena neravnoteža odnosa nadležnosti i moći, jer ako institucije imaju nadležnost bez moći da je ostvare, nadležnost se relativizuje. Kada institucije imaju moć, a nemaju nadležnost, mogu da stvore nove situacije i nove ustavne norme kojima će pribaviti nadležnost. Savezni organi, *Predsjedništvo, Savezno izvršno vijeće, Jugoslovenska narodna armija, savezne institucije bezbjednosti, carine itd.* imali su ustavne nadležnosti u aspektima suverenosti, nezavisnosti, teritorijalnog integriteta, države, ali nisu imali moć da ostvare ustavom date nadležnosti. Ustavom je moć prenesena u republike i pokrajine, jer su one mogle na osnovu svojih ustava da donose državotvorna akta za odvajanje i da

donose druge odluke upravne-izvršne i sudske vlasti, a savezne institucije nisu mogle donositi odluke zbog protivljenja republika. Za uvođenje vanrednog stanja nije bilo saglasnosti u Predsjedništvu, nije bilo moguće ostvariti suverenost savezne države, jer je savezna suverenost bila izvedena, a republička izvorna kategorija.

Konfederalni elementi sadržani u Ustavu predstavljali su jednu grupu faktora koji su omogućili disoluciju Jugoslavije. Drugu grupu faktora predstavljali su savezni organi Jugoslavije koji su imali nedosljedne stavove o pojedinim pitanjima disolucije. Treću grupu faktora predstavljali su zahtjevi republika (Slovenije, Makedonije, Hrvatske) da se odvoje od Jugoslavije i formiraju svoje države.

Pokušaj Srbije da putem saveznih organa spriječi disoluciju Jugoslavije od početka je bio osuđen na neuspjeh, jer nije bilo uporišta u Ustavu kojima bi se država sačuvala. Argumenti da narodi-nacije, a ne republike, imaju pravo na samoopredjeljenje, nisu imali uporište u važećem Ustavu. Ako narod ima svoju republiku, njegovo samoopredjeljenje će se realizovati preko državnog statusa te republike. Pokušaj Skupštine SFRJ da donese *Zakon o ostvarivanju prava naroda na samoopredjeljenje*, propao je iz nekoliko razloga: a) Slovenija i Hrvatska su već proglasile državnu nezavisnost i početkom januara su stekle međunarodno priznanje, tako da je donošenje zakona bilo bespredmetno; b) zakon nije bio adekvatna pravna forma, jer pravo suverenog samoopredjeljenja ne proizilazi iz zakona, nego iz Ustava; c) Ustavom iz 1974. godine samoopredjeljenje naroda se odvijalo kroz republike, a ne na saveznom nivou državne zajednice.

Savezni organi su prećutno dopustili državno osamostaljenje Slovenije i Makedonije, ali su reagovali u slučaju Hrvatske, dok su se iz Bosne povukli početkom međunacionalnog rata. Teško je bilo objasniti, po domaćem i međunarodnom pravu, zbog čega Makedonija i Slovenija imaju pravo da se odvoje od Jugoslavije, a Hrvatska i Bosna i Hercegovina nemaju to pravo. Srpski predstavnici u savezним institucijama su uporno istrajavali na suverenosti nacija i njihovom pravu na samoopredjeljenje, negirajući to pravo republikama. Po ovom konceptu samoopredjeljenje naroda ne bi se poklapalo sa postojećim republičkim granicama i one bi bile izmijenjene, a dotadašnja državnost republika bi se poništila. Hrvatski, slovenački i

makedonski predstavnici u saveznim institucijama su u saradnji sa svojim republičkim institucijama štitili dostignutu državnost republika. Ustavom iz 1974. godine, u Sloveniji i Hrvatskoj nacije su „podržavljene“ tako što su nacionalni interesi Slovenaca i Hrvata bili ugrađeni u institucionalni i vrijednosni sistem Slovenije i Hrvatske. Kao rezultat ovih procesa, došlo je do poklapanja pojmova nacija i republika: nacija je postala državna, a država nacionalna. S obzirom na to da je Ustavom definisan konstitutivni status republika, a ne samo naroda (član 1), došlo je do objedinjavanja naroda i republika u jedan nacionalni subjektivitet. Ovlaštenja saveznih organa proizilazila su iz izvedene, delegirane suverenosti i nisu imala izvornu nadležnost, jer su mogli djelovati samo uz prethodno pribavljenu saglasnost republika. Nastala je protivrječnost da savezni organi ne mogu da postupaju prema svojim ustavnim ovlašćenjima, zato što ih to postupanje dovodi u sukob s republičkim organima, koji su konstitutivni subjekti savezne države. Postupanje saveznih organa, bez prethodne saglasnosti republičkih, iskazivalo se kao sukob dva nivoa državne vlasti. Savezna državna vlast postupala je prema zakonu i ustavu, a njoj suprotstavljene republičke vlasti, takođe, su postupale prema zakonu i ustavu. Argument saveznih organa, da Ustav iz 1974. godine nije u cjelini definisao postupak samoopredjeljenja naroda, nije imao uporište zbog činjenice da je upravo ovim Ustavom utemeljena konfederalna državna zajednica republika. U takvoj državnoj zajednici pitanje samoopredjeljenja naroda se ne postavlja, jer republike kao konstituenti državne zajednice same biraju vrijeme i određuju modalitete kako da istupe iz te zajednice. Legalnost zahtjeva jedne republike da napusti državnu zajednicu nije veća od legalnosti druge republike da se sačuva državna zajednica. Dvije suprotstavljene legalnosti razrješavaju se na način da se prizna i jedna i druga. Republike koje žele da napuste državnu zajednicu mogu to da učine, a one koje žele da i dalje ostanu u državnoj zajednici mogu to i da učine.

Konfederalizam u organizaciji i djelovanju Saveza komunista Jugoslavije (Komunističke partije Jugoslavije) prenio se na konfederalizam države Jugoslavije što je bila i okosnica programa ove partije od 1924. godine. Ustavom iz 1974. godine disolucija države je legalizovana, a procesi osamostaljivanja republika nastavljani su na legalnoj ustavnoj osnovi.

4. Inicijative za preuređenje Jugoslavije¹⁰⁹

Početak 1991. godine rukovodstva jugoslovenskih republika su iznijela svoje prijedloge o budućem statusu i ustrojstvu jugoslovenske države i ove političke platforme bile su razmatrane na sastancima predsjednika jugoslovenskih republika. U oktobru 1990. godine nastala je politička platforma rukovodstva Slovenije i Hrvatske o stvaranju nove konfederalne Jugoslavije na osnovu međunarodnog ugovora između republika. Ova inicijativa je uobličena u političku platformu dvaju republika i prezentovana u februaru 1991. godine.¹¹⁰

Ovaj plan preuređenja Jugoslavije je odbačen, jer je Srbija bila protiv. Hrvatski koncept uređenja zajedničke države još od 1918. godine zasnivao se na federalizmu i pravu naroda-nacija da imaju svoje državotvorne entitete. Srbija i Crna Gora su u februaru 1991. godine ponudili *Nacrt principa ustavnog uređenja Jugoslavije*.¹¹¹ Protiv ovoga prijedloga bile su Hrvatska, Bosna i Hercegovina, Slovenija i Makedonija. Navedeni prijedlog nije imao uporište u Ustavu i zasnivao se na političkoj platformi eventualnog dogovora Hrvata i Srba, a da ostali narodi taj dogovor prihvate. Konstitutivni subjekti u jugoslovenskoj državi, po ovoj koncepciji, bili bi Velika Hrvatska i Velika Srbija, a ostali narodi služili bi za *potkusurivanje* između Srbije i Hrvatske. Prijedlog je bio suviše radikalna tako da nije savim jasno da li su Srbija i Crna

¹⁰⁹ Ponuđene inicijative trebamo razumijevati uslovno i uz rezervu, jer su to bili akti koji nisu bili finalizovani i službeno objavljeni, već su služili kao radni materijali u pregovorima lidera republika. Inicijative su navedene prema dostupnoj dokumentaciji u arhivi *Srpske demokratske stranke*.

¹¹⁰ 1. Republike su države i kao subjekti međunarodnog prava zaključile bi međunarodni ugovor kojim bi se definisala bitna zajednička pitanja.

2. Prenos državnih nadležnosti na zajednički nivo izvršio bi se konfederalnim ugovorom država članica.

3. Jugoslovenska konfederacija imala bi sljedeće zajedničke institucije: Savjetodavni parlament, Savjet ministara, Izvršni organ (izvršna vlast), Konfederalni sud – sjedište institucija u više republika. 4. Službeni jezici bili bi jezici država članica.

5. Ugovorna zajednica bila bi zaključena na period od 5 do 10 godina, a nakon toga svaka zajednica odlučuje o svom daljem statusu.

¹¹¹ 1. Da se u Hrvatskoj osnuju dvije pokrajine (Srpske teritorije i Dalmacija), kao što Srbija ima Kosmet i Vojvodinu.

2. Da se Bosna i Hercegovina podijeli na Bosnu i Hercegovinu ili da bude samo Bosna sa autonomijom Hercegovine.

3. Da Slovenija bude autonomna pokrajina Jugoslavije.

4. Da Makedonija bude autonomna pokrajina Jugoslavije.

5. Da se područje Beograda organizuje kao posebno područje.

6. Da glavni grad Jugoslavije bude Zemun i Novi Beograd.

7. Da službeni jezik bude srpski, dvodomi parlament i predsjednički sistem vlasti.

Gora zaista htjele navedeno rješenje ili su ponudili plan iz nekih drugih političkih razloga.

Predsjedavajući Predsjedništva Bosne i Hercegovine Alija Izetbegović i predsjednik Makedonije Kiro Gligorov su u februaru 1991. godine ponudili svoju političku platformu za rješenje jugoslovenske krize.¹¹²

5. Državno osamostaljivanje jugoslovenskih republika¹¹³

Polazeći od konfederalnih elemenata sadržanih u Ustavu Jugoslavije iz 1974. godine republike Slovenija, Makedonija i Hrvatska su devedestih godina prošlog vijeka počele procese državnog osamostaljivanja. Republike su polazile od konfederalnih elemenata u saveznom ustavu, normi u ustavima republika i povoljnih međunarodnih okolnosti.

5.1. Osamostaljivanje Slovenije

Slovenačka državotvornost je utemeljena formiranjem države Slovenaca-Hrvata i Srba 29.oktobra 1918.godine i u okviru ove države nalazila se većina pripadnika slovenačke nacije. Suština je u tome što je Srbija priznala samoproklamovanu državu SHS kao konstitutivni entitet nove zajedničke države koja je u nazivu imala tri nacije Srbi, Hrvati i Slovenci.

Slovenci su kroz osnivanje *Dravske banovine* stekli teritorijalizovanu konstitutivnost. Iako su banovine bile decentralizovana upravna državna područja, kojima je rukovodio ban pod nadzorom kralja, ona su geografski zaokruživala ili dijelila pojedine narode. Iako teritorija banovina nije bila ustavno-pravno vezana za etnički prostor pojedinih naroda, ona je

¹¹² 1. Da jugoslovenska država bude organizovana trostepeno;

2. Da Slovenija i Hrvatska budu u jugoslovenskoj državi na konfederalnim osnovama; 3. Da Makedonija i Bosna i Hercegovina u jugoslovenskoj državi budu na federalnim osnovama; 4. Da Srbija i Crna Gora budu u jugoslovenskoj državi na osnovi unitarnog uređenja. Ideja je bila da ostane jugoslovenska država, ali da svaka republika bude u toj državi na način koji ona hoće. Predstavnici Srbije su odbili ovaj prijedlog.

¹¹³ Ovdje smo se bavili osamostaljivanjem Slovenije, Hrvatske, Makedonije i državnim statusima Srbije i Crne Gore. Osamostaljivanju Bosne i Hercegovine posvetili smo naredno poglavlje „*Osamostaljivanje BiH i nastanak Republike Srpske*“.

predstavljala potencijal za kasnije stvaranje država na tom prostoru (primjeri Slovenije, Makedonije, Hrvatske).

Odlukama *Antifašističkog vijeća narodnog oslobođenja Jugoslavije* (AVNOJ) 1943. godine u Jajcu definisano je federativno uređenje države gdje svaka nacija treba da ima svoju republiku kao federativnu jedinicu u sastavu Jugoslavije. Teritorija na kojoj su Slovenci dobili pravo da formiraju republiku uglavnom se poklapala sa teritorijom bivše Dravske banovine. Od prvog Ustava Jugoslavije 1946. godine Slovenija je funkcionisala kao federativna jedinica ravnopravna sa ostalim republikama i imala je svoju republičku državnost.

Slovenački predstavnici u saveznim jugoslovenskim institucijama su (zajedno sa hrvatskim) uticali na donošenje Ustava iz 1974. godine kojim je Jugoslavija definisana kao državna zajednica na konfederalnim osnovama. Konfederalni elementi Ustava omogućavali su osamostaljenje republika koje se dogodilo kada su nastupile povoljnije unutrašnje i međunarodne okolnosti (raspad Varšavskog pakta i SSSR-a, ujedinjenje Njemačke).

Skupština Slovenije je 27. septembra 1989. godine donijela amandmane na republički Ustav koji su predstavljali prvi konstitutivni akt ka otcjepljenju: a) naziv socijalistički je uklonjen iz naziva Republike, b) unesena je odredba o slobodnim demokratskim izborima i c) ustanovljena je supremacija republičkog Ustava nad saveznim u smislu (*na teritoriji Slovenije neće važiti odredbe Saveznog ustava koje su u suprotnosti sa Ustavom Slovenije*).

Na prvim višestranačkim izborima održanim 8. aprila 1990. godine koalicija DEMOS je dobila 55% podrške birača, a *Savez komunista* 17% i postao je opoziciona partija. Lider reformisanog Saveza komunista Slovenije Milan Kučan pobijedio je na izborima za predsjednika Slovenije i došlo je do kohabitacije vlasti koja je djelovala jedinstveno po pitanju ostvarivanja nezavisnosti Slovenije.

U Sloveniji je održan referendum 23. decembra 1990. godine na kome se od 93 % izašlih građana 88% izjasnilo za državnu samostalnost. Parlament Slovenije je 22. februara 1991. godine donio odluku o uspostavljanju kontrole republičkih organa u oblastima ekonomije i odbrane na teritoriji Slovenije, čime je poništen integritet savezne državne vlasti.

Skupština Slovenije je 25. juna 1991. godine donijela *Deklaraciju o nezavisnosti* nakon čega je uslijedio desetodnevni rat između Jugoslovenske narodne armije i Teritorijalne odbrane Slovenije. Jugoslovenska armija je bila legalna oružana sila, ali je i Teritorijalna odbrana Slovenije takođe bila legalna oružana sila (JNA i republičke teritorijalne odbrane činile su jedinstven sistem oružanih snaga Jugoslavije), tako da su se sukobile dvije legalne oružane sile u Sloveniji. Nakon postizanja mira i prekida oružanih sukoba u Sloveniji¹¹⁴, međunarodna zajednica je intervenisala sa zahtjevom da slovenačka Deklaracija o nezavisnosti „miruje“ tri mjeseca radi mirovnih pregovora. Nakon neuspjeha mirovnih pregovora u okviru *Koneferencije o Jugoslaviji* Slovenija je 8. oktobra 1991. godine proglasila nezavisnost, zatim je 15. januara 1992. godine priznata kao nezavisna država i 22. maja iste godine je primljena u Organizaciju ujedinjenih nacija.

Savezne državne institucije Jugoslavije nisu mogle djelovati svojim odlukama u procesu osamostaljivanja Slovenije. Prema Ustavu iz 1974. godine za svaku odluku Savezne skupštine Jugoslavije bila je potrebna i saglasnost delegacije Slovenije u Vijeću republika (Gornji dom savezne skupštine), a takva saglasnost nije bila moguća. Ustavni sud Jugoslavije nije imao nadležnost da poništava akte koje donose republike, nego je mogao samo pokretati procese u republikama za preispitavanje donesenih odluka. Savezno Predsjedništvo je moglo oružanom silom (Jugoslovenska narodna armija) braniti teritorijalni integritet države, ali je bila potrebna odluka Predsjedništva – kolektivnog šefa države koja nije mogla biti donesena, jer nije bilo većine. Konfederalni elementi Ustava iz 1974. godine dobili su svoj potpuni izraz u procesu osamostaljivanja Slovenije. Osim ustavne ograničenosti i nespremnosti saveznih državnih institucija da djeluju, osamostaljivanje Slovenije je pomoglo i rukovodstvo Srbije. Polazeći od pogrešne procjene da se Jugoslavija može sačuvati ako iz nje istupi Slovenija, predsjednik Srbije Slobodan Milošević je sa predsjednikom Slovenije Milanom Kučanom u Beogradu 24. januara 1991. godine zaključio sporazum koji se svodi na dvije glavne tačke: a) *Srbija*

¹¹⁴ *Brionska deklaracija od 7. jula 1991. godine*. Pogledati: Miroslav Tuđman, Ivan Bilić, Planovi, sporazumi, izjave o ustrojstvu Bosne i Hercegovine 1991–1995. godine, Zagreb, jul 2005. godine.

*priznaje pravo Sloveniji da može bez posljedica izaći iz Jugoslavije i postati samostalna država i b) Slovenija priznaje Srbiji da Srbi imaju pravo na samoopredjeljenje u Hrvatskoj, Bosni i Hercegovini, Kosmetu, Vojvodini i da Srbija ima pravo da ojača svoju državnost redukujući državnost pokrajina Vojvodine i Kosmeta.*¹¹⁵ Srbija je priznala Sloveniji pravo da se sa što manje teškoća osamostali, a Slovenija je Srbiji priznala pravo srpskog samoopredjeljenja koje nije bilo moguće ostvariti. Ako je Slovenija imala pravo da postane samostalna država, onda su to isto pravo imale i sve druge republike ili obrnuto. Doktrina srpskog državnog prava je na ovome pitanju pokazala svoje slabosti i utopizam. Zanemarena je činjenica da ako se i jedna federalna jedinica iz federativne države izdvoji, da i druge federalne jedinice mogu da iskoriste to pravo i država nestaje. Zanemarena je činjenica da se Slovenci i Hrvati nisu u zajedničkoj državi ujedinili kao narodi-nacije, nego kao državni entitet, kao država Slovenaca, Hrvata i Srba, sa sjedištem u Zagrebu i Narodnim vijećem kao predstavništvom koje je Srbija priznala prilikom ujedinjenja 1918. godine. Ako neki konstitutivni subjekt u zajedničku državu ulazi kao državni entitet, na isti način i izlazi iz zajedničke države kao državni entitet. Pogrešno je procijenjeno da Srbija ima cjelokupno pravo na sukcesiju jugoslovenske države, da ima pravo organizovati novu, manju Jugoslaviju sa narodima koji to žele, jer osim Srbije i Crne Gore druge republike nisu htjele da ostanu u Jugoslaviji.

Jugoslovenska narodna armija nije uspjela vojnički da zadrži Sloveniju u Jugoslaviji i obezbijedi teritorijalni integritet savezne države niti je imala političku podršku saveznih organa za postizanje navedenog cilja. Rat između Jugoslovenske narodne armije i teritorijalne odbrane Slovenije u ljeto 1991. godine bio je rat države Jugoslavije i jednog njenog dijela (federalne jedinice). U ovakvim situacijama kada se država sukobi sa svojim sastavnim dijelom u fokusu je pitanje: *ko ima legitimitet za djelovanje, savezna država da spriječi secesiju ili federalna jedinica da se odbrani od savezne države?* Po međunarodnom pravu savezna država ima pravo da štiti svoj integritet i održivost, ali joj za to treba legitimna odluka saveznih institucija zasnovana na ustavu i zakonima. S druge strane,

¹¹⁵ Sporazum nije usvajan u parlamentima Slovenije i Srbije kao službeni dokument. On je predstavljao politički dogovor dva predsjednika koji je imao negativne posljedice na buduće događaje u disoluciji Jugoslavije.

republika po međunarodnim aktima ima pravo da se brani od saveznih institucija ako je ugrožen opstanak naroda na njenom području.

5.2. Ostamostaljivanje Hrvatske

Hrvatska državotvornost utemeljena je formiranjem države Slovenaca, Hrvata i Srba 29. oktobra 1918. godine. Navedena država je objedinjavala većinu pripadnika hrvatskog naroda čime je ostvaren teritorijalni aspekt konstitutivnosti. Priznavanjem države Slovenaca, Hrvata i Srba od strane Srbije kao ravnopravnog faktora u stvaranju nove zajedničke države postignuta je i ustavna konstitutivnost hrvatskog naroda.

Formiranjem Savske i Primorske banovine hrvatski narod je bio podijeljen u dvije teritorijalne jedinice. Stvaranjem Hrvatske banovine 1939. godine hrvatski narod je objedinio teritorije na kojima je bio većinski. Etnički naziv banovine potvrđivao je priznavanje hrvatske etničke konstitutivnosti, tako da su Hrvati stekli državotvornost na teritoriji gdje su bili u većini s njihovim etničkim nazivom. Banovina Hrvatska je formirana saglasnom voljom *Namjesništva (šefa države) i Ministarskog savjeta (Vlade)* Jugoslavije što je utemeljilo njen legalitet.

Formiranje nacističke *Nezavisne Države Hrvatske* u toku Drugog svjetskog rata na teritoriji Banovine Hrvatske i na području Bosne i Hercegovine kompromitovalo je hrvatsku državnost zbog genocida nad Srbima, Jevrejima i Romima u koncentracionim logorima (Jasenovac, Jadovno, Stara Gradiška, Vitez itd.).

Odlukama AVNOJ-a priznato je pravo svim narodima da osnuju svoje republike koje će se dobrovoljno ujediniti u novu jugoslovensku državu, pa je tako i hrvatski narod imao pravo da se organizuje u Hrvatskoj kao novoj federalnoj jedinici Jugoslavije.¹¹⁶ Kao konstitutivni subjekt u fomiranju nove Hrvatske kao federalne jedinice osim Hrvata bili su i Srbi koji su živjeli na području Hrvatske. „...*Hrvatski i srpski narod potpuno su ravnopravni*“.¹¹⁷

¹¹⁶ Osnovano je Zemaljsko antifašističko vijeće narodnog oslobođenja Hrvatske – ZAVNOH 13. juna 1943.godine u Otočcu, drugo zasjedanje bilo je 12–15. oktobra 1943. godine u Plaškom, treće zasjedanje 8–9. maja 1944. godine u Topuskom i četvrto 14. aprila 1945. godine u Šibeniku kada se transformisalo u Privremenu narodnu skupštinu Hrvatske.

¹¹⁷ Prvi član Deklaracije o osnovnim pravima naroda i građana koja je donesena na trećem zasjedanju ZAVNOH-a u Topuskom . Deklaracija o osnovnim pravima naroda i građana Demokratske Hrvatske sadržavala je set ljudskih prava kolektivnih i pojedinačnih: hrvatski i srpski narod potpuno su ravnopravni; nacionalnim manjinama biće osigurana sva prava;

Činjenica da su Srbi pored Hrvata i Slovenaca bili konstitutivni subjekt u državi Slovenaca, Hrvata i Srba potvrđivala je njihovo pravo da u Hrvatskoj budu konstitutivni kao i Hrvati.

Ustavom iz 1974. godine Hrvatska je kao i ostale republike ojačala svoju državnost, ali je istovremeno Ustavom Hrvatske iz 1974. godine definisana razlika u konstitutivnosti između srpskog i hrvatskog naroda. Ustavom Hrvatske iz 1974. godine Hrvatska je bila definisana kao „...*nacionalna država hrvatskog naroda, država srpskog naroda u Hrvatskoj i država narodnosti koji u njoj žive*“ (član 1, stav 2 Ustava). Hrvatska je definisana kao nacionalna država Hrvata, čime se hrvatska nacija podržavljuje. Naizgled mala igra riječi, ali se u suštini radilo o redukcovanju konstitutivnih prava Srba u Hrvatskoj. Ako je Hrvatska nacionalna država hrvatskog naroda, tada se vrijednosti i interesi hrvatske etničke nacije ostvaruju u organizaciji države i njenom pravnom sistemu, pa su interesi i vrijednosti hrvatske nacije i hrvatske države izjednačeni. Konstitutivnost Srba je definisana na nižem nivou (većem od narodnosti, ali manjem od nacionalne konstitutivnosti). Navedeno ustavno određenje redukovalo je državotvornost Srba u Hrvatskoj, u odnosu na *Deklaraciju ZAVNOH-a* iz 1944. godine.

Na prvim višestranačkim izborima održanim 22–23. aprila (prvi krug) i 6–7. maja (drugi krug) 1990. godine pobijedila je *Hrvatska demokratska zajednica*, na čelu sa Franjom Tuđmanom, a *Savez komunista* Hrvatske je izgubio izbore. Gubitkom vlasti Saveza komunista doveden je u pitanje cijeli dotašnji sistem vrijednosti i organizacije države, a novo rukovodstvo Hrvatske sa Franjom Tuđmanom kao predsjednikom definisalo je politički cilj stvaranje nezavisne i međunarodno priznate države Hrvatske. U vrijeme održavanja izbora na snazi je još uvijek bio Ustav Republike Hrvatske iz 1974. godine.

*Ustavnim amandmanima*¹¹⁸ uvedene su ustavne promjene u skladu sa državnim osamostaljivanjem Hrvatske: a) Ukinut je naziv socijalistički i uveden naziv Republika Hrvatska; b) Uvedena su nova državna obilježja (himna, grb, zastava); c) Republika Hrvatska je definisana kao nosilac suverenosti (političke i ekonomske); d) Umjesto Skupštine uveden je naziv

svi građani jednaki su i ravnopravni bez obzira na narodnost, rasu i vjeroispovijest itd. V. Mratović, N. Filipović, S. Sokol: *nav. djelo*, str. 121.

¹¹⁸ Amandmani LXIV–LXXV su usvojeni 25. jula 1990. godine. Izvor: Narodne novine – službeni list Republike Hrvatske nn 31/1990.

Sabor; e) Umjesto Predsjedništva Hrvatske uvedena je funkcija predsjednika i šest potpredsjednika; f) Latinica je poglašena službenim pismom uz pravo upotrebe ćirilice u većinskim srpskim područjima. Zanimljivo je da nije promijenjena organizacija Sabora tako da su ostala tri vijeća koja su bila i do tada: društveno-političko vijeće, vijeće udruženog rada i vijeće opština. Srbi u Hrvatskoj su navedene amandmane doživjeli kao neprijateljski čin, jer su im bila ukinuta prava kao konstitutivnog naroda, a Hrvatska je težila samostalnosti čemu su se oni protivili.

*Donošenjem novog Ustava*¹¹⁹ od 22. decembra 1990. godine (Božićni ustav) potvrđena je suverenost države i naroda kao stanovnika, državljana, građana. Od naroda suverenost potiče, a država suverenost vrši. Hrvatski jezik i latinica uvedeni su kao službeni jezik i pismo.

„Republika Hrvatska jedinstvena je i nedjeljiva demokratska i socijalna država.

U Republici Hrvatskoj vlast proizlazi iz naroda i pripada narodu kao zajednici slobodnih i ravnopravnih državljana.

Narod ostvaruje vlast izborom svojih predstavnika i neposrednim odlučivanjem. (član 1. Ustava)

Suverenitet Republike Hrvatske neotuđiv je, nedjeljiv i neprenosiv. (član 2, stav 1. Ustava)

U Republici Hrvatskoj u službenoj je uporabi hrvatski jezik i latinično pismo.

U pojedinim lokalnim jedinicama uz hrvatski jezik i latinično pismo u službenu se uporabu može uvesti i drugi jezik te ćirilično ili koje drugo pismo pod uvjetima propisanim zakonom (član 12. Ustava).“

Ustavom su ukinuta tri vijeća Sabora i uvedena su dva nova doma: Zastupnički i Županijski (član 70. Ustava). Ustavnim promjenama stekli su se uslovi da Sabor kao najviše tijelo zakonodavne i ustavotvorne vlasti može donijeti odluke o državnom osamostaljenju Hrvatske. Srbi su bili protiv osamostaljivanja Hrvatske i njenog izdvajanja iz Jugoslavije, pa im je trebalo redukovati prava s ciljem da se osamostaljivanje može izvesti. Problem navedenih ustavnih promjena bio je u tome što nije potpunije definisan status Srba kao manjine i mehanizmi zaštite njihovih prava, pa su se Srbi kao građani Hrvatske novim Ustavom osjetili ugroženim. Donošenje novog

¹¹⁹ Ustav je donesen 22. decembra 1990. godine (Božićni ustav). Izvor: Narodne novine – službeni list Republike Hrvatske, nn 56/1990.

građanskog Ustava Srbi u Hrvatskoj su doživjeli kao kršenje svojih ustavnih prava što je za posljedicu imalo političku i oružanu pobunu Srba protiv hrvatske države.

Sabor Hrvatske je 22. februara 1991. godine donio odluku da ova republika preuzima kontrolu nad poslovima ekonomije i odbrane na svojoj teritoriji čime je nulificiran integritet savezne državne vlasti.

Referendum o državnoj samostalnosti Hrvatske održan je 19. maja 1991. godine na kome se od izašlih 83 % građana 94% izjasnilo za samostalnu hrvatsku državu.

U skladu sa odlukom građana na referendumu Sabor je 25. juna 1991. godine donio *Deklaraciju o proglašenju suverene i samostalne Republike Hrvatske i Ustavnu odluku o suverenosti i samostalnosti Republike Hrvatske*. Navedenim odlukama utemeljena je državnost samostalne Hrvatske i pokrenut je postupak razdruživanja od Jugoslavije. Hrvatska je preuzela sva prava i obaveze koje su bile prenesene na savezni državni nivo (član IV Odluke). Intervencijom međunarodne zajednice Hrvatska je stavila moratorijum na državno osamostaljivanje od tri mjeseca.

Hrvatski Sabor je 8. oktobra 1991. godine proglasio državnu samostalnost Hrvatske koja je priznata 15. januara 1992. godine, a država je 22. maja iste godine postala članica *Organizacije ujedinjenih nacija*.

Za razliku od Slovenije Hrvatska je imala problem složenih odnosa između srpske nacije u Hrvatskoj i rukovodstva Hrvatske, jer Srbi u većini nisu prihvatili državno osamostaljivanje Hrvatske. Srpski predstavnici i stranački lideri u Hrvatskoj imali su jedinstveni stav da je Ustavom iz decembra 1990. godine ugrožen položaj Srba, ali su imali različite koncepcije ostvarivanja srpskih prava u Hrvatskoj. Jovan Rašković, lider Srba i osnivač *Srpske demokratske stranke* u Hrvatskoj zalagao se za mirno rješavanje srpskog pitanja na osnovi međunarodnog prava i dogovora sa državnim vlastima Hrvatske. Drugi lideri, Milan Babić i Milan Martić bili su za osnivanje srpske državnosti na području Hrvatske na onim teritorijama koje su etnički srpske. Preovladala je koncepcija Martića i Babića o osnivanju srpskih autonomnih oblasti koje su poslije objedinjene u *Republiku Srpsku Krajinu* kao državni entitet Srba iz Hrvatske.¹²⁰ Nakon zvaničnog proglašenja SAO

¹²⁰ Kninska opština – Krajina se 27. juna 1990. godine udružila sa drugim srpskim opštinama u Sjevernoj Dalmaciji i Lici. Nakon toga je 30. juna osnovano *Srpsko nacionalno vijeće* kao najviše predstavničko tijelo Srba na ovom području. Zajednica opština je 21. septembra

Krajine došlo je do sukoba Srba iz Krajine sa Republikom Hrvatskom koji se transformisao u sukob Jugoslovenske narodne armije i Hrvatske. Sukob je trajao do kraja 1991. godine i završen je uz posredovanje: *Organizacije ujedinjenih nacija (izaslanik Sajrus Vens), predsjednika Hrvatske, predsjednika Srbije i saveznog sekretara za narodnu odbranu Jugoslavije*. U Ženevi je potpisan sporazum o prekidu oružanih sukoba 23. novembra 1991. godine.¹²¹ Sukob saveznih i republičkih oružanih snaga ponovo se završio nepovoljno po saveznu vojsku, jer se morala povući sa područja Hrvatske što je bilo na istom principu kao i u slučaju sukoba u Sloveniji. Završetkom oružanih sukoba na području Hrvatske nisu bila riješena krupna državna i nacionalna pitanja kao što su:

- 1) *Teritorija Hrvatske nije u cjelini bila pod kontrolom oružanih snaga Hrvatske niti pod jurisdikcijom njenog ustavno-pravnog sistema;*
- 2) *Na teritoriji srpskih autonomnih oblasti formiran je srpski državni entitet Republika Srpska Krajina koja se izdvojila iz državno-ustavnog okvira Hrvatske;*
- 3) *Hrvatska je imala problem sa ustavnim izmjenama i zakonima kojima nisu bila obezbijeđena prava srpskog naroda;*
- 4) *Vensov plan iz januara 1992. godine imao je privremeni karakter dok se ne steknu okolnosti za donošenje novog, trajnog i sveobuhvatnog plana za Hrvatsku.*

*** Osnovni elementi Plana „Z-4“**

Inicijativom Sjedinjenih Američkih Država, početkom 1995. godine predložen je sveobuhvatni mirovni plan za buduću status Srba u Hrvatskoj. Osnovna ideja plana bila je da *Republika Srpska Krajina*, kao srpski državni entitet, ostane u okviru državnog integriteta Hrvatske, a da Hrvatska

1990. godine postala *Srpska autonomna oblast Krajina*. Ova oblast je zvanično proglašena 28. februara 1991. godine i donesena je odluka da ova oblast ostaje u sastavu Jugoslavije. *Srpsko nacionalno vijeće* je 16. marta 1991. godine donijelo odluku da će proglasiti nezavisnost od Hrvatske ukoliko Hrvatska proglasi nezavisnost od Jugoslavije. Referendum srpskog naroda o otcjepljenju od Hrvatske održan je 31. maja 1991. i proglašen je državni entitet Krajina izvan ustavnog poretka Hrvatske. Na području Baranje, Zapadnog Srema i Istočne Slavonije takođe je proglašena srpska autonomna oblast 25. juna 1991. godine kao i na području Zapadne Slavonije 12. avgusta 1991. godine. Sve oblasti su ujedinjene u *Republiku Srpsku Krajinu* 19. decembra 1991. godine.

¹²¹ Pogledati: Miroslav Tuđman, Ivan Bilić: *Planovi, sporazumi, izjave o ustrojstvu Bosne i Hercegovine 1991–1995. godine*, Zagreb, jul 2005. godine.

prihvati državnost Srba u okviru svog državnog integriteta. Ovim Planom srpska etnička zajednica trebalo je da dobije državno-teritorijalni entitet s autonomnim institucijama i definisanom nadležnošću prema centralnim državnim institucijama u Zagrebu. Status Srba u Hrvatskoj, prema navedenom Planu, trebao je biti obezbijeđen u nekoliko bitnih elemenata.

Status entitetske teritorije Republike Krajine. Teritorija Krajine bi bila podijeljena na dva dijela, istočni i zapadni. Istočni dio (Istočna Slavonija, Južna Baranja i Zapadni Srem) bio bi prve dvije godine pod prelaznom upravom Ujedinjenih nacija s ciljem stabilnosti, bezbjednosti i ukupne normalizacije stanja. Snage OUN ostale bi do pet godina, dok se ne postigne sigurnost. Vlada Republike Hrvatske bi imala posebnu odgovornost u upravljanju nad oblastima koje bi ostale izvan Krajine. Nakon prelaznog perioda, završetkom misije OUN, sva sela, naselja i gradovi u kojima su Srbi većina imali bi samoupravu, a struktura policije bila bi prema popisu iz 1991. godine (član IX tačka 1. i 2. Plana). Zapadna oblast (Kninska i Glinska) dobila bi status teritorijalne autonomije, pod nazivom Krajina (Poglavlje I član 1). Parlament Krajine i Vlada Hrvatske, konsenzusom bi mogli mijenjati granice Krajine u domenu od dva kilometra. Teritorijalnost Srba bila bi priznata na manjoj teritoriji, u odnosu na teritoriju Republike Srpske Krajine (poglavlje I član 1).

Nadležnost centralnih organa i organa Krajine. Centralne vlasti Hrvatske imale bi isključivu nadležnost u oblastima: *spoljna politika, odbrana, državljanstvo, carine, međunarodna trgovina, finansije, komunikacije, standardi, intelektualne usluge, frekvencije, životna sredina, pošte, razvoj*, pod uslovima da Krajina bude ravnopravna sa drugim dijelovima Hrvatske (poglavlje II, član II stav 1. Plana). Vlasti Krajine imale bi isključivu nadležnost u oblastima *policije, poreske politike, javnih korporacija, radio-televizije, socijalne zaštite, lokalnog raspolaganja zemljištem, prirodnih resursa, energije, javnih službi, stanogradnje, biznisa, kulture, obrazovanja* (poglavlje II, član II stav 2. Plana). Vlasti Krajine i centralne vlasti mogu se sporazumjeti o zajedničkoj upravi i koordinaciji za bilo koje pitanje iz svojih nadležnosti (poglavlje II, član II, stav 3. Plana). Zakoni usvojeni u Saboru Hrvatske primjenjivaće se u Krajini u mjeri u kojoj spadaju u isključivu nadležnost centralnih vlasti. Sve postupke koje preduzimaju vlasti Krajine prihvaćać centralne vlasti, a sve postupke centralne vlasti prihvaćać vlasti Krajine (poglavlje I, član 1.2). Podjela nadležnosti ukazuje na kvalitativna

državna ovlaštenja Krajine da samostalno upravlja svojim statusom i da ima snažnu zaštitu od eventualne zloupotrebe centralnih vlasti.

Etnički identitet. Upotreba ćiriličnog pisma, ovlaštenje u oblasti kulture, obrazovanja i javnih medija, pravo na grb i zastavu, pružali su realne mogućnosti da se srpski identitet potpuno slobodno izrazi i razvija, uz jedinu ogradu: da to ne ugrožava ljudska prava drugih koji žive na području Krajine (poglavlje I, član I, stav 4).

Međunarodni sporazumi. Vlada Krajine može sklapati međunarodne sporazume s drugim entitetima i državama u kojima dominira srpsko stanovništvo u oblastima *kulture, obrazovanja, radio-televizije, dobrotvornih aktivnosti, turizma*. Navedeni sporazumi ne mogu biti suprotni interesima Hrvatske. Krajina može sklapati i međunarodne sporazume, uz odobrenje Vlade Hrvatske, a Vlada Krajine može imati svoje predstavnike u drugim državama i međunarodnim organizacijama (poglavlje II, član II, stav 2).

Ekonomija. Krajina bi imala nadležnost nad prirodnim resursima, biznisom, turizmom i porezima. Krajina bi imala svoju valutu koju bi izdavala Centralna banka Hrvatske i bila bi priznato platežno sredstvo na području Krajine. Centralna vlada na području Krajine ne bi uvodila poreze na *imovinu, privredne transakcije, dohodak lica* (poglavlje II, član II, stav 1. i 2). U navedenim oblastima vlasti Krajine bi same odlučile o uvođenju svojih poreza. Krajina bi, prema ponuđenom Planu, imala mogućnosti ekonomske održivosti i razvoja.

Bezbjednost Krajine. Krajina ne bi imala vojsku i njeno područje bilo bi demilitarizovano. Vojne snage Hrvatske ne bi ulazile u Krajinu, osim u slučajevima obezbjeđivanja granice prema Bosni i Hercegovini. Vlada Hrvatske bi nastojala da sa vlastima Bosne sklopi sporazum o demilitarizaciji granice. (poglavlje V, članovi V 1 i V 2). Na području Krajine bezbjednost bi pružala policija koja bi do novog popisa odražavala strukturu stanovništva prema popisu iz 1991. godine, a bila bi pod kontrolom predsjednika Krajine. Krajina bi, dakle, imala svoju policiju, pod nadležnošću predsjednika Krajine, i demilitarizovanu teritoriju, što bi bila dovoljna garancija za bezbjednost Krajine (poglavlje VI, član 1).

Ustavnost. Plan je predviđao formiranje posebnog Ustavnog suda za Krajinu i oblasti izvan Krajine, koje su prije Plana pripadale Krajini. Posebni ustavni sud rješavao bi sve sporove koji mogu nastati u primjeni Sporazuma i bio bi vrhovni tumač njegovog sadržaja. Sud bi činili: *dvojica sudija Ustavnog suda*

Hrvatske, dvojica sudija najvišeg suda Krajine, trojica sudija izvan Hrvatske koje bi imenovao predsjednik Evropskog suda pravde u Luksemburgu. Krajina ne bi bila pod nadležnošću Ustavnog suda Hrvatske, nego posebnog ustavnog suda u koji bi delegirala dvojicu svojih sudija (poglavlje XIII, član 1. i 2). Amandmani na Ustav Hrvatske koji bi mogli da imaju posljedice po status Krajine, definisan Sporazumom, ne mogu se donijeti bez saglasnosti zakonodavnog tijela Krajine i srpskog odbora (kluba) u Saboru (poglavlje XV, član 1. i 2).

Zastupljenost predstavnika Krajine u centralnim organima. Postojao bi srpski odbor – klub u Saboru koji bi činili srpski poslanici iz oba saborska doma (doma građana i doma županija). U domu županija Krajina bi bila predstavljena iz dva okruga (Glinski i Kninski). Do izbora u predstavničkom domu bilo bi deset, a u županijaskom domu devet srpskih predstavnika. Najmanje jedan član vlade Krajine bio bi imenovan za člana Vlade Hrvatske, a ostali članovi po redovnom postupku izbora (poglavlje IV, članovi 1. i 2).

Institucije vlasti Krajine. Krajina bi imala skupštinu, predsjednika, vladu i sudstvo.

Predsjednik bi se birao neposredno na mandat od pet godina, a bio bi šef izvršne/upravne vlasti s ovlaštenjima i odgovornošću za izvršenje svih zakona u Krajini, svih zakona centralne vlasti koji se odnose na Krajinu i svojih dekreta. Predsjednik bi imao ovlaštenja da imenuje ministre koje bi potvrdila zakonodavna tijela Krajine. Ministri bi činili kabinet kojim bi predsjedavao ministar koga imenuje predsjednik (član III 2).

Zakonodavna vlast bi se formirala na neposrednim izborima na proporcionalnoj osnovi, imala bi nadležnost donošenja zakona i organizacije vlasti (glava III, član III).

Sudsku vlast činili bi osnovni sudovi i apelacioni sudovi. Sudije bi imenovao predsjednik, a potvrđivala zakonodavna tijela Krajine. Pri Vrhovnom sudu Hrvatske postojalo bi specijalno odjeljenje čije članove bi imenovao predsjednik specijalnog ustavnog suda, između sudija Vrhovnog suda Hrvatske i najvišeg apelacionog suda Krajine, uz konsultacije sa Vrhovnim pravnim savjetom Hrvatske i odgovarajuće institucije u Krajini (član III 3).

Funkcioneri i službenici u Krajini bili bi nezavisni, a za njihovo postavljenje ne bi trebalo odobrenje bilo kog organa centralne vlasti. Državna vlast u Krajini bila bi organizovana po modelu polupredsjedničkog sistema.

Predsjednik bi bio najviše ovlašćen i najviše odgovoran za primjenu i funkcionisanje Sporazuma.

Primjena Sporazuma – garancije. Bila bi formirana komisija za primjenu Sporazuma koju bi činili po jedan predstavnik *Sjedinjenih Američkih Država, Ruske Federacije, Ujedinjenih nacija i Evropske unije.* Predstavnike OUN i Evropske unije imenovali bi kopredsjednici Stalnog komiteta međunarodne konferencije o bivšoj Jugoslaviji. Plan je sadržavao sve bitne elemente koji bi omogućili nesmetan život Srba u Hrvatskoj i kao građana i kao etničke grupe. Plan „Z-4“ imao je svrhu da postigne dva suštinska cilja: 1. *da povрати teritoriju srpskog entiteta u ustavnu i državnu cjelinu Hrvatske i 2. da povрати konstitutivna prava Srbima u Hrvatskoj koja su im oduzeta ustavnim izmjenama iz 1990. godine.*

Plan „Z-4“ predstavljao je konkretan, sveobuhvatan i pozitivan napor međunarodne zajednice, naročito Sjedinjenih Američkih Država, da se državni i međunacionalni srpsko-hrvatski problem u Hrvatskoj riješi na trajan i pravedan način. Predstavnici Republike Srpske Krajine nisu prihvatili plan, jer su očekivali od državnog rukovodstva Jugoslavije da će im pružiti bolje rješenje kroz odvajanje Krajine od Hrvatske i pripajanje Jugoslaviji. Katastrofalna odluka rukovodstva Republike Srpske Krajine imala je tragične i trajne posljedice po status Srba u Hrvatskoj naročito iz dva razloga: a) odbijanjem plana RSK je prestala biti međunarodni problem i postala je unutrašnji problem Hrvatske, b) odbačen je konkretan i sveobuhvatan plan iza koga su stajale velike sile kao garanti, a prihvaćena je maglovita jugoslovenska iluzija bez sadržaja i garancija.

Ključno pitanje statusa Srba u Hrvatskoj odnosi se na njihovo samostalno donošenje odluka. *Da li su predstavnici Srba u Hrvatskoj samostalno donosili odluke o svom statusu u ovoj državi ili je o tome odlučivalo rukovodstvo Srbije?* Očigledno je da rukovodstvo Srba u Hrvatskoj nije samostalno donosilo svoje strateške odluke na što upućuje nekoliko elemenata;

- a) Jovan Rašković je izgubio podršku rukovodstva Srbije nakon što je predložio političko rješavanje srpskog pitanja u Hrvatskoj;
- b) Milan Babić je dobio podršku rukovodstva Srbije, jer se zalagao za stvaranje srpske države na prostoru Hrvatske, ali je tu podršku kasnije izgubio, jer je bio protiv privremenog Vensovog plana. Milan Babić se zalagao da se umjesto privremenog Vensovog plana uradi sveobuhvatan i konačan mirovni plan o statusu Srba u Hrvatskoj.

c) Milan Martić je na izborima za predsjednika Krajine dobio podršku rukovodstva Srbije, jer se zalagao da se Krajina izdvoji iz Hrvatske i ujedini sa Srbijom, (prvo da se ujedini sa Republikom Srpskom), a zatim Krajina i Republika Srpska zajedno da se ujedine sa Srbijom.

d) Političari i funkcioneri u RS Krajini koji su slijepo slijedili jugoslovensku ideologiju podržavani su od Srbije, a oni koji su smatrali da srpsko pitanje treba rješavati u okviru Hrvatske gubili su podršku rukovodstva Srbije.

Stvaranje posebnog srpskog državnog entiteta na području Hrvatske imalo je svoje utemeljenje i po ustavnom i po međunarodnom pravu. Srbi su imali svoja državotvorna prava još od 1918. godine kada je stvorena država *Slovenaca, Hrvata i Srba* i oni su bili jedan od tri konstitutivna subjekta te države koja se ujedini sa Srbijom u novu državu *Kraljevstvo Srba, Hrvata i Slovenaca*. U Drugom svjetskom ratu Srbi su doživjeli genocid u Hrvatskoj, a u novoj Republici Hrvatskoj priznata im je ravnopravnost s Hrvatima. Ustavom iz 1975. godine konstitutivna prava Srba su redukovana, ali nisu ukinuta, a Ustavom od decembra 1990. godine konstitutivna prava Srba su ukinuta kroz „građansku suverenost“. Kada jedan narod ili etnička zajednica bude isključena iz predstavljanja i odlučivanja i kada je njen identitet i opstanak ugrožen tada ta zajednica sama stvara rješenja izvan postojećeg legalnog ustavnog poretka. Stvaranje posebnog srpskog državnog entiteta imalo je osnova u ustavnoj istoriji Hrvatske, a po međunarodnom pravu svaka etnička zajednica ima pravo da se samoorganizuje u slučaju kada je ugrožena od državne vlasti. Prava Srba u okviru Hrvatske bila se nesporna i Hrvatska je bila dužna da promijeni ustav u cilju obezbjeđivanja njihovih prava. Problem je bio u tome što su Srbi u Hrvatskoj svoj politički kapacitet primarno stavili u funkciju očuvanja Jugoslavije i nisu ostavljali prostor da svoje probleme rješavaju u okviru Hrvatske. Na ovoj *klackalici* prelamala se međunarodna podrška Srbima u Hrvatskoj. međunarodna zajednica je smatrala da prava Srba u Hrvatskoj nisu adekvatno zaštićena i rješenje je tražila u promjeni unutrašnjeg ustavnog ustrojstva Hrvatske kako bi Srbi kao građani i etnička zajednica mogli ostvariti svoja prava. Rukovodstvo Srba u Hrvatskoj je zanemarilo ovaj aspekt i isključivo su tražili da svoja prava ostvaruju u Jugoslaviji izvan Hrvatske, što bi značilo podjelu države Hrvatske. Odluke rukovodstva i institucija Republike Srpske Krajine o odbacivanju Plana „Z-4“ ostavile su trajne tragične posljedice po status Srba u Hrvatskoj. Proces državnog osamostaljivanja Hrvatske je tekao paralelno sa procesom samoopredjeljenja Srba iz Hrvatske i ovi procesi su se preplitali.

5.3. Osamostaljivanje Makedonije

Za razliku od Slovenije i naročito Hrvatske, Makedonija se odvojila od Jugoslavije mirnim putem bez protivljenja saveznih državnih institucija. Makedonski narod bio je uglavnom obuhvaćen Vardarskom banovinom sa sjedištem u Skoplju. Potencijalni državni okvir banovina ojačan je stavom Komunističke partije o pravu naroda na samoopredjeljenje u republikama i odlukama AVNOJ-a, gdje su Makedonci stekli pravo da formiraju republiku Makedoniju.¹²²

Prvi višestranački izbori održani su 11. i 25. novembra 1990. godine i pobijedila je VMRO-DPMNE za Sobranje, a za predsjednika Makedonije izabran je komunistički lider Lazar Koliševski.

Sobranje je 25. januara 1991. godine donijelo konstitutivni akt *Deklaraciju o nezavisnosti* Makedonije kojom je definisano da će Makedonija ostati u sastavu Jugoslavije samo ako ostanu i druge republike, ali ako druge republike počnu da se razdružuju od Jugoslavije to će učiniti i Makedonija.

U Makedoniji je održan referendum o nezavisnosti 8. septembra 1991. godine na kome je od 75 % izašlih građana 95% podržalo samostalnost makedonske države. Nakon referenduma Sobranje (parlament) je 18. septembra usvojilo *Deklaraciju o prihvatanju rezultata referenduma*. Nakon toga je Sobranje kao ustavotvorna vlast 17. novembra 1991. godine donijelo prvi Ustav Makedonije kao nezavisne države.

Makedonija je kao nezavisna država postala članica Ujedinjenih nacija 8. aprila 1993. godine pod nazivom *Bivša jugoslovenska republika Makedonija* (zbog protivljenja Grčke oko naziva Makedonija).

Savezne jugoslovenske institucije su izgubile kredibilitet i na unutrašnjem i na međunarodnom planu najmanje iz tri razloga: 1. Nisu imale dovoljno ustavnih ovlaštenja da sačuvaju integritet države, 2. Donošenje odluka na saveznom državnom nivou nije bilo moguće bez pristanka republika i 3. Savezne institucije nisu imale konzistentan stav o državnoj krizi, osamostaljivanje Makedonije su tretirale kao pravo Makedonaca da imaju

¹²² *Antifašističkoto sobranie na narodnoto osloboduvanje na Makedonija* – ASNOM, kao najviše predstavničko tijelo naroda Makedonije formirano 2. avgusta 1944. godine u manastiru Prohor Pčinjski (Južna Srbija).

svoju državu, a osamostaljivanje Hrvatske smatrali su protivustavnom secesijom.

Stav rukovodstva Srbije je dodatno zakomplikovao državnu krizu, jer je Srbija branila politiku opstanka Jugoslavije onakva kakva je bila ili u skraćenom obliku. Srbija je polazila od prava naroda-nacije na samoopredjeljenje, a Hrvatska, Makedonija i Slovenija o pravu republika na otcjepljenje. Odredbe Ustava Jugoslavije iz 1974. godine nisu išle u prilog srpskoj koncepciji samoopredjeljenja i koristile su Hrvatskoj, Makedoniji i Sloveniji da realizuju državnu samostalnost. Jugoslavija je definisana kao državna zajednica Republika i Autonomnih pokrajina (član 1. Ustava Jugoslavije). Dodatni problem predstavljao je nedosljedan stav rukovodstva Srbije o osamostaljivanju Republika, jer je to pravo priznavano Sloveniji i Makedoniji, ali ne i Hrvatskoj i Bosni i Hercegovini. Separatni dogovori predsjednika Srbije i Slovenije o nesmetanom izlasku Slovenije iz Jugoslavije i predsjednika Srbije i Hrvatske o podjeli Bosne i Hercegovine¹²³ uveli su princip jednostranih odluka bez kriterijuma koji bi vrijedili za sve republike kao subjekte jugoslovenske krize.

Sve zablude jugoslovenstva kao ideologije i Jugoslavije kao države izrazile su se kroz djelovanje i politiku Saveza komunista Jugoslavije. Ova partija je svojim odlukama dovela do konfederalnog uređenja države, preko svojih delegata u Skupštini donijela je Ustav Jugoslavije 1974. godine, a u Srbiji je kreirala neodrživ status autonomnih pokrajina. Nakon prvih višestranačkih izbora u Sloveniji i Makedoniji vlast se formirala kao kohabitacija skupštinskih većina nacionalnih partija i predsjednika republika iz redova Saveza komunista. Postojala je potpuna saglasnost svih političkih partija u ovim republikama oko pitanja državne samostalnosti. Funkcioneri i rukovodstva Saveza komunista po republikama su i prije višestranačkih izbora preferirali državnost republika u odnosu na državnost saveznih jugoslovenskih institucija.

¹²³ Predsjednik Hrvatske Franjo Tuđman i predsjednik Srbije Slobodan Milošević razgovarali su u Karađorđevu 26. marta 1991. godine o podjeli Bosne i Hercegovine između ove dvije republike bez saglasnosti Muslimana (Bošnjaka).

6. Posredovanje Evropske zajednice u jugoslovenskoj državnoj krizi

Evropska zajednica je preko *Savjeta ministara* tokom 1991. godine posredovala u jugoslovenskoj krizi kroz institut *Konferencije za Jugoslaviju* i kroz *Badinterovu komisiju* kao ekspertsko tijelo Konferencije. Ministri spoljnih poslova Evropske zajednice su nakon proglašenja nezavisnosti Slovenije i Hrvatske 25. juna 1991. godine od ovih republika zatražili da privremeno donesu moratorijum na nezavisnot. Evropska zajednica je nastojala da dobije na vremenu kako bi mogla posredovati u rješavanju jugoslovenske državne krize.

U ljeto (6. avgusta 1991.godine) Evropska zajednica (Vijeće ministara spoljnih poslova kao dio Savjeta ministara) je u Hagu utvrdila opšta polazišta i principe za rješenje jugoslovenske krize. Osnovni principi su obuhvatali: a) *neprihvatljivo je mijenjanje granica silom i ovdje se misli na republičke granice unutar Jugoslavije, jer je sukob bio unutrašnji između republika i saveznih institucija; b) garantovanje prava manjinama u smislu da u republikama žive pripadnici naroda koji su većina u drugim republikama i c) apel za mirom i prestankom oružanih sukoba.*¹²⁴

6.1. Konferencija za Jugoslaviju

Na zasjedanju u Briselu 27. avgusta 1991. godine Vijeće ministara spoljnih poslova Evropske zajednice donijelo je odluku o osnivanju *Konferencije za Jugoslaviju* kao stalnog oblika evropskog posredovanja u jugoslovenskoj krizi. Takođe je donesena odluka da se imenuje arbitražna komisija od eksperata ustavnog prava za razmatranje stručnih ustavno-državnih pitanja, poznatija kao „Badinterova komisija“. Donesena je *Deklaracija o Jugoslaviji* u kojoj se pozivaju zaraćene strane na: 1. *prekid rata u Hrvatskoj, 2. da se neće priznati granice nastale silom bez sporazuma.* Za predsjedavajućeg Konferencije za Jugoslaviju, imenovan je Lord Peter Karington, diplomata iz Velike Britanije.

¹²⁴ Pogledati: Miroslav Tuđman, Ivan Bilić, *Planovi, sporazumi, izjave o ustavnom ustrojstvu Bosne i Hercegovine 1991–1995. godine*, Zagreb, jul 2005. godine.

Na konferenciji 3. septembra 1991. godine u Hagu: *a) potvrđen je princip da se granice ne mogu mijenjati silom, b) da su svi suprotstavljeni interesi legitimni i c) obaveza poštivanja ljudskih prava.* Odlučeno je da sva pitanja koja budu upućena Konferenciji u vezi arbitriranja i tumačenja predsjedavajući prosljedi Arbitražnoj (Badinterovoj) komisiji.

Na konferenciji o Jugoslaviji u Hagu 7. septembra 1991. godine prezentovana je *Ponuda za preuređenje Jugoslavije* u smislu da svaka od republika *uzme* ono što joj odgovara. Na nivou Jugoslavije bile bi međurepubličke institucije iz oblasti: a) spoljna politika, b) ekonomska pitanja – tržište, c) monetarna politika, d) zajednička valuta i e) poslovi odbrane. Slovenija je bila spremna da minimalno učestvuje u međurepubličkim institucijama. Hrvatska je prihvatila veće učešće u ovim institucijama, ali samo na međurepubličkoj osnovi. Srbija je bila protiv ovoga prijedloga, jer po stavovima njenih predstavnika ova *Ponuda* bi značila propast Jugoslavije. Na zasjedanju *Konferencije* prisustvovali su predstavnici jugoslovenskih republika i oni su iznijeli stavove u vezi sa jugoslovenskom krizom. Predsjednici Slovenije Milan Kučan i Hrvatske Franjo Tuđman su čvrsto stajali iza stava o državnoj samostalnosti ove dvije republike. Predsjednik Srbije Slobodan Milošević zastupao je stav da je osamostaljivanje Slovenije i Hrvatske secesija i da samoopredjeljenje pripada narodima, a ne republikama. Predsjednik Predsjedništva Bosne i Hercegovine Alija Izetbegović i predsjednik Makedonije Kiro Gligorov zastupali su stavove da je Jugoslavija moguća kao državna zajednica, asimetrična konfederacija-federacija.

Na zasjedanju u Hagu 4. oktobra usaglašena su¹²⁵ tri principa kao osnova za dalji rad: *1) Jugoslavija kao labava konfederacija ili savez suverenih ili nezavisnih republika; 2) Obaveza zaštite ljudskih prava i zaštita manjina po međunarodnom pravu i 3) Nemogućnost jednostranih promjena granica.*

Na zasjedanju u Hagu 18. oktobra 1991. godine Konferencija je utvrdila *Okvir za opšte rješenje jugoslovenske krize.*¹²⁶

1. Republike koje to žele imaju pravo da budu nezavisne;

¹²⁵ Na ovome zasjedanju bili su prisutni osim Lorda Karingtona i predsjednik Hrvatske Franjo Tuđman, predsjednik Srbije Slobodan Milošević i general Veljko Kadijević, načelnik Generalštaba JNA. Izvor: Arhiv Srpske demokratske stranke.

¹²⁶ Isto.

2. Republike koje to žele imaju pravo da se udruže u novi savez;
3. Ljudska prava i prava manjina treba da se štite i da se poštuju akti međunarodnog prava;
4. Evropska zajednica će se angažovati u rješavanju krize kada je to potrebno i
5. Republike mogu dobiti međunarodno priznanje u okviru postojećih republičkih granica – *uti possidetis iuris*.

Rukovodstvo Srbije je odbilo ponuđeni plan, jer se njime ukida država Jugoslavija, republičke granice bi postale državne, a pravo naroda na samoopredjeljenje bilo bi moguće samo u okvirima postojećih republičkih granica. Predstavnici Crne Gore su navedeni plan prihvatili, ali su kasnije odustali i odbili ponuđena rješenja solidarišući se sa Srbijom.

Na zasjedanju od 25. oktobra raspravljalo se o pravima Albanaca na Kosmetu i pravu Srba u Hrvatskoj, ali lideri republika, posebno Tuđman i Milošević nisu o tome mogli postići kompromisne stavove. Franjo Tuđman u ime Hrvatske se izjasnio da će ova država poštivati prava Srba na osnovu standarda međunarodnog prava koji se odnosi na nacionalne manjine. Tuđman je ukazao na „loš“ položaj Albanaca, jer „Srbija traži za Srbe ono što ne priznaje drugima“. Predstavnici Srbije su na ovom zasjedanju napravili veliku grešku, jer nisu *povezali* status Albanaca na Kosmetu sa statusom Srba u Hrvatskoj u smislu da će Albanci imati ista prava u Srbiji kao i Srbi u Hrvatskoj. Opsjednutost Jugoslavijom ograničavala je srpskim predstavnicima prostor političkog djelovanja.

Na zasjedanju Konferencije od 4. novembra 1991. godine Srbija i Hrvatska su se obavezale na poštivanje prava manjina u skladu sa međunarodnim pravom.

Na narednom zasjedanju *Konferencije o Jugoslaviji* od 8. novembra analizirani su dotašnji rezultati u radu i bilo je očigledno da posrednička misija Konferencije da razriješi jugoslovensku državnu krizu nije uspjela.

Savjet ministara Evropske zajednice je na zasjedanju u Briselu 15. i 17. decembra 1991. godine usvojio *Deklaraciju o Jugoslaviji i Deklaraciju za priznanje novih država u Istočnoj Evropi i Sovjetskom savezu*.¹²⁷

Definisani su osnovni kriterijumi za priznavanje novih država:

- 1. Poštivanje Povelje UN;*
- 2. Prihvatanje završnog dokumenta iz Helsinkija;*
- 3. Prihvatanje Pariške povelje o novom poretku u Evropi – uloga OSCE;*
- 4. Garancije i poštivanje prava nacionalnih manjina i etničkih grupa;*
- 5. Poštivanje nepovredivosti državnih granica;*
- 6. Rješavanje sukcesije u skladu s međunarodnim pravom;*

*Utvrđeni su i dodatni kriterijumi za jugoslovenske republike;

- a) Prihvatanje Okvirnog sporazuma o rješavanju krize u Jugoslaviji (od 18. oktobra 1991. godine);*
- b) Da republike nemaju teritorijalnih pretenzija prema susjedima i da neće provoditi neprijateljsku propagandu (priznanje postojećih republičkih granica).*

Da bi države bile priznate od strane Evropske zajednice trebale su da ispunjavaju navedene kriterijume i da svoje zahtjeve za priznanje samostalnosti dostave do 23. decembra 1991. godine. Pitanja u vezi sa kriterijumima bila su:

- a) Da li žele biti priznate kao nezavisne države?*
- b) Da li prihvaćaju sve obaveze sadržane u dokumentu o kriterijima za priznanje novih država?*
- c) Da li prihvaćaju uslove navedene u Nacrtu Haške konvencije, koju razmatra Konferencija o Jugoslaviji, a naročito one u drugom poglavlju koji se odnose na ljudska prava i prava nacionalnih i etničkih grupa?*

¹²⁷ Izvor: Miroslav Tuđman, Ivan Bilić, *Planovi, sporazumi, izjave o ustavnom ustrojstvu Bosne i Hercegovine 1991–1995. godine*, Zagreb, jul 2005. godine.

d) Da li i dalje podržavaju napore generalnog sekretara i Savjeta bezbjednosti UN-a i nastavak Konferencije o Jugoslaviji?

Republike su imale različite stavove u vezi sa ponuđenim dokumentom i oni su iskazivani od početka državne krize i evropskog posredovanja. Posebno je bilo sporno nekoliko pitanja:

1. *Secesija ili disolucija.* Srbija i Crna Gora su smatrale da Slovenija i Hrvatska vrše secesiju i da Jugoslavija nastavlja svoje postojanje sa punim međunarodno-pravnim subjektivitetom. Slovenija i Hrvatska to nisu prihvatale i smatrale su da je Jugoslavija u disoluciji i da sve republike imaju pravo na sukcesiju.

2. *Pravo naroda na samoopredjeljenje.* Ko ima to pravo, republike ili narodi? Srbija je smatrala da samo narodi imaju to pravo čime su negirane postojeće republičke granice. Slovenija, Hrvatska i Makedonija su smatrale da to pravo imaju republike u postojećim republičkim granicama.

3. *Opšti principi Savjeta ministara EZ.* Srbija nije prihvatila *Opšte principe* i ostala je usamljena, jer su sve druge republike prihvatile (predstavnici Crne Gore su prvo prihvatili Opšti plan, a kasnije su odustali). Predstavnici Srbije i Crne Gore su na ponuđeni Plan podnijeli amandmane: a) *predložena je formulacija „zajednička država republika i naroda“ koji žele ostati u Jugoslaviji* i b) *republike koje ostaju u Jugoslaviji nastavljaju njen međunarodni kontinuitet.* Srbija je nastojala da se izbori za princip da pravo na samoopredjeljenje, osim republika, imaju i narodi. Srbija se takođe zalagala i da pravo na sukcesiju imaju samo one republike koje ostanu u sastavu Jugoslavije. Navedeni amandmani Srbije nisu prihvaćeni, jer je Konferencija za Jugoslaviju imala drugačije stavove u vezi državnosti republičkih granica i u vezi sa tumačenjem međunarodnog prava vezanog za pitanje sukcesije.

4. *Zahtjevi za državnu samostalnost.* Četiri republike (Slovenija, Hrvatska, Makedonija i Bosna i Hercegovina) izjasnile su se da žele državnu samostalnost. Kod Bosne je bilo sporno što njen zahtjev za samostalnost nije bio ustavno legitiman, jer su Srbi kao jedan od konstitutivnih naroda bili protiv osamostaljivanja ove republike. Srbija i Crna Gora su odgovorile da ostaju u Jugoslaviji.

S obzirom na to da međunarodno pravo sadrži i pravo teritorijalnog integriteta i pravo naroda na samoopredjeljenje, od realnih okolnosti i unutrašnjeg ustavnog ustrojstva zavisi koje će od tih prava imati prevagu u konkretnim slučajevima. Ustav iz 1974. godine bio je osnova da se u *okviru Konferencije o Jugoslaviji* protumači da su republike u postojećim granicama državni entiteti u kojima narodi-nacije primarno izražavaju svoju suverenost, a da je Jugoslavija državna zajednica republika. Posredovanje Evropske zajednice putem *Konferencije o Jugoslaviji* bilo je bliže stavovima Hrvatske i Slovenije, nego Srbije, posebno na pitanjima državnog statusa republika i samoopredjeljenja naroda-nacije. Srbija nije mogla da se izbori za svoju političku platformu koja je bila projugoslovenska, jer su četiri republike bile za samostalnost, a samo Srbija i Crna Gora i Srbi iz Hrvatske i Bosne i Hercegovine su bili za očuvanje Jugoslavije. Još jednom se potvrdilo da Srbija ne može da realizuje svoju državnost polazeći od jugoslovenskih vrijednosti, ali teško ideološko nasljeđe jugoslovenstva ograničavalo je njene predstavnike da definišu novu poziciju Srbije kao samostalne i nezavisne države.

* ***Badinterova komisija***¹²⁸

Komisija je bila posebno stručno tijelo u okviru Konferencije o Jugoslaviji i tumačila je sporna ustavno-državna pitanja vezana za status jugoslovenske države i njenih republika i ispunjenost kriterijuma za priznavanje nezavisnosti republika¹²⁹

Slovenija i Hrvatska s jedne i Srbija s druge strane imali su suprotna mišljenja o pravu republika na samostalnost. Srbija je smatrala da se radi o jednostranoj secesiji i da one republike koje ostanu u Jugoslaviji imaju pravo na sukcesiju. Slovenija i Hrvatska su smatrale da imaju ustavno pravo da se izdvoje iz zajedničke države, da je Jugoslavija u disoluciji i da sve republike imaju jednako pravo na sukcesiju. Lord Karington je uputio

¹²⁸ Komisiju je formirao Savjet ministara Evropske zajednice 27. avgusta 1991. godine u Briselu i nju su činili: 1. *Robert Badinter*, predsjednik Ustavnog suda Francuske – predsjednik, 2. *Roman Herzog*, predsjednik Saveznog suda Njemačke – član, 3. *Aldo Korasanti*, predsjednik Ustavnog suda Italije – član, 4. *Irene Petry*, predsjednik Ustavnog suda Belgije – član i 5. *Francisco Tomas y Valiente*, predsjednik Ustavnog suda Španije – član. Sjedište Komisije bilo je u Parizu. Mišljenje br.1. doneseno je 29. novembra, a objavljeno 10. decembra 1991. godine. Mišljenja 2, 3, 4, 5, 6. i 7. su data 11. januara 1992. godine i Mišljenja 8, 9. i 10. su data 4. jula 1992. godine.

¹²⁹ Izvor za Mišljenja Badinterove komisije, arhiva *Srpske demokratske stranke*.

Komisiji pitanje da li je odvajanje pojedinih republika od Jugoslavije secesija ili se radi o disoluciji države.

„U *Mišljenju br. 1 Komisija* je protumačila da se Jugoslavija nalazi u disoluciji i da proces osamostaljenja republika nije secesija, nego njihovo legitimno pravo da se izdvoje iz jugoslovenske državne zajednice. Konstitutivni akti stvaranja zajedničke države i njenog preuređenja (Krfška deklaracija, Ženevska Deklaracija, Vidovdanski ustav, Banovine, odluke AVNOJ-a, Ustav 1974. godine) uticale su na formiranje stava da su zajedničku državu stvarali entiteti i da se ona raspada po granicama tih entiteta.

U *Mišljenju br. 2 Komisija* je tumačila pitanje prava srpskog naroda u Bosni i Hrvatskoj na samoopredjeljenje. Republika Srbija je predsjedavajućem Konferencije lordu Karingtonu uputila pitanje u vezi sa problemima samoopredjeljenja naroda. „*Ko je titular prava na samoopredjeljenje sa stanovništva međunarodnog prava – nacija ili federalna jedinica? Da li je pravo na samoopredjeljenje subjektivno pravo ili pravo teritorije?*”³⁰ Lord Karington je Komisiji proslijedio preformulisano pitanje: „*Da li srpsko stanovništvo u Hrvatskoj i Bosni i Hercegovini kao jedan od konstitutivnih naroda Jugoslavije ima pravo na samoopredjeljenje?*”³¹ Srbija je postavila pitanje suverenosti naroda, kao prava koje je iznad prava republika kao federativnih jedinica. *Komisija* je polazila od međunarodnog prava, ističući da „*međunarodno pravo ne precizira sve posljedice prava na samoopredjeljenje*”; zatim je precizirano da bez obzira na specifične okolnosti pravo na samoopredjeljenje ne može dovesti do izmjene granica koje postoje u trenutku nezavisnosti. „*Ma kakve bile okolnosti, pravo na samoopredjeljenje ne može dovesti do izmjena granica koje postoje u trenutku nezavisnosti osim u slučaju da se zainteresovane države drugačije dogovore.*”³² *Komisija* je polazila od akata OUN gdje se samoopredjeljenje naroda može vršiti samo u okviru granica države.

Srbija je zatražila tumačenje statusa međurepubličkih granica. „Da li unutrašnje linije razgraničenja između Hrvatske i Srbije s jedne strane, te

¹³⁰ Izvor: Milenko Kreća, *Par napomena o osnovnim pravnim elementima koncepcije rastakanja jugoslovenske federacije*, Sociološki pregled, Beograd, 1994. godine str. 213.

¹³¹ Isto: str. 213.

¹³² Izvod iz *Mišljenja komisije*. Izvor: Arhiva Srpske demokratske stranke.

Srbije i Bosne i Hercegovine s druge strane mogu biti smatrane granicama prema međunarodnom javnom pravu?"¹³³

U Mišljenju br. 3 Komisija je protumačila da se „*granice između republika mogu mijenjati samo sporazumom, a ako takvih dogovora ne bude granice ostaju kakve su bile – uti possidetis iuris.*”¹³⁴ Očigledno je Komisija u tumačenju navedenog pitanja razmatrala i argumentaciju koju su joj dostavljale pojedine republike, gdje su odredbe ustava iz 1974. godine imale značajnu ulogu.¹³⁵ Nepovredivost teritorije i granica po Ustavu su imale i republike i savezna država Jugoslavija, ali je problem što savezni organi nad teritorijom republika nisu imali efektivnu moć da ostvare nadležnost, a republički organi su imali efektivnu moć i nadležnost. Navedene odredbe ustava o granicama išle su u prilog tretiranja republičkih granica kao *uti possidetis iuris*.

U Mišljenju br. 4 razmatran je zahtjev Bosne i Hercegovine od 20. decembra 1991. godine da postane samostalna država i ujedno su razmatrani i dopisi srpskih članova Predsjedništva BiH koji su osporavali legitimitet zahtjeva za priznanjem nezavisnosti. Komisija je dala objašnjenje da zahtjevi Vlade i Predsjedništva BiH nisu u cjelini legalni i opravdani, ali da se to može ostvariti ako bi se organizovao referendum da se građani izjasne o ovome pitanju. Referendum u Bosni i Hercegovini o državnoj nezavisnosti održan 29. februara i 1. marta 1992. godine bio je u kontekstu navedenog Mišljenja.

Komisija je u *Mišljenju br. 5* razmatrala akte koje je uputila Hrvatska u okviru zahtjeva za priznanje državne samostalnosti. Hrvatska je 19. decembra Savjetu ministara Evropske zajednice uputila pismo u kojem se traži priznanje ove republike kao nezavisne države. Komisija je ukazala na

¹³³ Isto.

¹³⁴ Isto.

¹³⁵ " 1.Teritorija SFRJ je jedinstvena i čine je teritorije republika i pokrajina.

2. Teritorija republika ne može se mijenjati bez pristanka republika. 3. Granica Socijalističke Federativne Republike Jugoslavije ne može se mijenjati bez saglasnosti svih republika i pokrajina. 4. Granice između republika mogu se mijenjati samo na osnovu njihovog sporazuma" (član 5. Ustava SFRJ).

nedostatke rješenja o autonomiji manjina i njihovih prava i zatraženo je od Hrvatske da ove nedostake otkloni.

U *Mišljenju* br. 6 Komisija je razmatrala pismo koje je Makedonija uputila Savjetu ministara 20. decembra u vezi sa priznanjem ove republike kao samostalne države. Komisija je konstatovala da Makedonija ispunjava uslove iz Opšteg plana i Deklaracije o Jugoslaviji uz napomenu da Makedonija treba da riješi problem naziva države zbog protivljenja Grčke. Zbog ovog protivljenja Makedonija danas ima službeni naziv Bivša jugoslovenska republika Makedonija.

U *Mišljenju* br. 7 Komisija je razmatrala pismo Slovenije upućeno Savjetu ministara 19. decembra i konstatovala da ova republika ispunjava uslove za međunarodno priznanje.

Lord Karington je 18. maja 1992. godine uputio Komisiji pitanje: „*U svom Mišljenju broj 1 od 29. novembra 1991. godine, Arbitražna komisija je saopštila da smatra da je SFRJ stupila u proces raspadanja. Da li se danas može smatrati da je ovaj proces završen?*”¹³⁶

Mišljenjem br. 8 Komisija je konstatovala da Jugoslavija više ne postoji i da je disolucija bivše države okončana. „*Arbitražna komisija smatra da je proces disolucije Jugoslavije pomenut u Mišljenju broj 1 od 29. novembra 1991. godine, došao do kraja i da treba konstatovati da SFRJ više ne postoji.*”¹³⁷

Lord Karington je 18. maja 1992. godine uputio Komisiji pitanje: „*U slučaju pozitivnog odgovora (Da li je dovršeno raspadanje SFRJ?), na kojim osnovama i u skladu sa kojim modalitetima treba da budu rješavani problemi naslijeđa država, koji se postavljaju između različitih država proisteklih iz SFRJ?*”¹³⁸ Pitanje sukcesije je bilo sporno, jer je Srbija zahtijevala da novostvorena država, *Savezna Republika Jugoslavija* koju su stvorile Srbija i Crna Gora 27. aprila 1992. godine, imaju pravo na potpunu sukcesiju bivše Socijalističke Federativne Republike Jugoslavije.

Mišljenjem br. 9 Komisija je protumačila pitanje sukcesije u smislu da su sve republike sukcesori i da se ovaj proces treba realizovati u skladu sa pravilima međunarodnog javnog prava. Tumačenjem Arbitražne komisije

¹³⁶ Izvod iz Mišljenja Badinterove komisije. Izvor: Arhiv Srpske demokratske stranke.

¹³⁷ Isto.

¹³⁸ Isto.

definisani su datumi od kada su pojedine republike sukcesori bivše jugoslovenske države.¹³⁹

Lord Karington je zatražio tumačenje pitanja: „Imajući u vidu međunarodno pravo, da li Savezna Republika Jugoslavija predstavlja novu državu?”¹⁴⁰.

U Mišljenju br. 10 Komisija je ovo pitanje protumačila da se „SRJ (Srbija i Crna Gora) javlja kao nova država koja se ne može smatrati isključivim nasljednikom SFRJ”.¹⁴¹ Savezna Republika Jugoslavija ima pravo na sukcesiju u zajedničkom kapacitetu republika Srbije i Crne Gore, ali nema pravo biti jedini sukcesor, jer su i ostale republike sukcesori bivše države.

Ukupna Mišljenja Badinterove komisije imala su nekoliko karakteristika:

1. Komisija je bila stručno tijelo eksperata ustavnog prava koja je radila u funkciji Konferencije o Jugoslaviji, tako da su politički stavovi Konferencije usmjeravali tumačenja Komisije;
2. Mišljenja Komisije imala su podršku Evropske zajednice i predstavnici republika i savezne države su ova Mišljenja prihvatili kao konačna tumačenja;
3. Najvažnije Mišljenje Komisije bilo je od 29. novembra 1991. godine (objavljeno 10 decembra iste godine) o tome da je Jugoslavija u disoluciji. Sva tumačenja koja su kasnije uslijedila bila su određena ovim prvim tumačenjem;
4. Komisija je, kao i sama Konferencija o Jugoslaviji, više prihvatila argumente Slovenije, Hrvatske i Makedonije, nego Srbije i Crne Gore. Razlozi mogu biti pristrasnost, lobiranje, ali glavni razlog bile su konfederalne odredbe Ustava Jugoslavije iz 1974. godine.

¹³⁹ Slovenija i Hrvatska od 8. oktobra 1991. godine, Bivša jugoslovenska republika Makedonija od 17. novembra 1991. godine, Bosna i Hercegovina od 6. marta 1992. godine i Savezna Republika Jugoslavija od 27. aprila 1992. godine.

¹⁴⁰ Izvor: Arhiv Srpske demokratske stranke.

¹⁴¹ Isto.

7. Pozicija Srbije i Crne Gore u disoluciji Jugoslavije

Srbija i Crna Gora su se opredijelile za očuvanje jugoslovenske države u cjelini ili dijelom, jer su jugoslovenska ideologija i koncept zajedničke države dominirali kod tadašnjih vladajućih elita u Crnoj Gori i Srbiji.

Savez komunista Crne Gore je pobijedio na prvim višestranačkim izborima od 9. decembra 1990. godine, a zatim se ova partija u junu 1991. godine transformisala u *Demokratsku partiju socijalista*.

Savez komunista Srbije i Socijalistički savez radnog naroda Srbije su se ujedinili 17. jula 1990. godine u novu *Socijalističku partiju Srbije* koja je pobijedila na prvim višestranačkim izborima 9. decembra 1990. godine.

Za razliku od drugih jugoslovenskih republika u Srbiji i Crnoj Gori nisu pobijedile nacionalne stranke, nego je Savez komunista u izmijenjenoj formi ostao na vlasti. U novonastalim okolnostima, rukovodstva Srbije i Crne Gore su odlučila da udruživanjem ove dvije republike stvore novu zajedničku državu *Saveznu Republiku Jugoslaviju*.¹⁴² Ustavom je bilo definisano da „*Savezna Republika Jugoslavija će poštujući kontinuitet i međunarodni status SFRJ preuzeti sva njena prava i obaveze uključujući članstvo u svim međunarodnim organizacijama i participaciju u svim međunarodnim ugovorima prihvaćenim i ratifikovanim od strane bivše države*“. Badinterova komisija je protumačila da su sve republike sukcesori, a Savjet bezbjednosti je odbacio navedeni stav SRJ (Rezolucija SB br.47/1 od 19. septembra 1992. godine).

Stvaranjem ove države definisane su njene zapadne granice na Drini. Stvorena je nova realnost u kojoj su Srbi iz Hrvatske i Bosne ostali izvan granica nove jugoslovenske države. Nova država je uređena kao federacija u labavijoj formi zbog velike nesrazmjere u teritoriji, ekonomskoj moći i broju stanovnika dvije federalne jedinice. U Ustavu Savezne Republike Jugoslavije utvrđene su nadležnosti ove federacije: *spoljna politika, odbrana, monetarna politika, tržište, spoljna trgovina, ljudska prava, carine, međunarodni ugovori, bezbjednost* itd.¹⁴³

¹⁴² Država je osnovana 27. aprila 1992. godine, donošenjem Ustava.

¹⁴³ Ustav Savezne Republike Jugoslavije, parafrazirano član 77. Ustava.

Nakon jedanaest godina postojanja *Savezna Republika Jugoslavija* se transformisala iz federativne države u konfederativnu zajednicu. Srbija i Crna Gora su 4. februara 2003. godine formirale državnu zajednicu *Srbija i Crna Gora* i umjesto Ustava zaključili su Ustavnu povelju.¹⁴⁴ „*Srbija i Crna Gora je zasnovana na ravnopravnosti dve države članice, države Srbije i države Crne Gore*“ (član 2). Članice državne zajednice su se usaglasile da imaju jedan međunarodni subjektivitet. Nakon zaključivanja Ustavne povelje promijenila se i organizacija državne vlasti. Državna zajednica je bila prelazna faza mirnog razdvajanja Srbije i Crne Gore. Odluku o Ustavnoj povelji donijele su tri zakonodavne institucije (*Skupština Srbije, Skupština Crne Gore i Skupština Savezne Republike Jugoslavije*). Prema Povelji svaka od dvije članice imala je pravo da pokrene proces istupanja iz državne zajednice. „*Po isteku perioda od tri godine, države članice imaju pravo da pokrenu postupak za promjenu državnog statusa, odnosno istupanje iz Srbije i Crne Gore. Odluka o istupanju iz Srbije i Crne Gore donosi se nakon referendumu. Zakon o referendumu donosi država članica vodeći računa o međunarodnim priznatim standardima*“ (član 25).

Nakon isteka od tri godine Crna Gora je u martu 2006. godine donijela *Zakon o referendumu* u namjeri da izmijeni svoj državni status i postane samostalna država. Na referendumu održanom 21. maja 2006. godine 55,5% izašlih građana se izjasnilo za samostalnu Crnu Goru, a Ustavotvorna skupština je 19. oktobra 2007. godine donijela Ustav nezavisne Crne Gore. Nakon skoro devedest godina Crna Gora je obnovila svoju državnost koju je dobila na Berlinskom kongresu 1878. godine, a izgubila odlukama Podgoričke skupštine iz 1918. godine.

Srbija je kao federalna jedinica Jugoslavije nastojala da prevaziđe ustavni problem pokrajina. Pokrajine su bile konstitutivne jedinice jugoslovenske federacije i istovremeno su imale pravo veta na odluke u Republici Srbiji u čijem su sastavu formalno bile. Ovakav status nekog entiteta u složenoj državi bio je nepoznat nauci i praksi ustavnog prava i bio je neodrživ. Skupština Srbije je 28. marta 1989. godine izvršila ustavne promjene i ukinula konstitutivni status pokrajina koje su novim ustavnim promjenama postale integralni dio Srbije. Ostale republike nisu prihvatile navedene ustavne promjene, iako je Srbija imala pravo da svoje pokrajine

¹⁴⁴ *Službeni list državne zajednice Srbije i Crne Gore*, Beograd 2003. godine.

definiše kao svoje unutrašnje pitanje. Pravo pokrajina da imaju članove Predsjedništva Jugoslavije nije moglo biti ukinuto, jer je to pitanje bilo regulisano saveznim Ustavom Jugoslavije.

Ustavom od 28. septembra 1990. godine Srbija je pokrajine definisala na način da „*U Republici Srbiji postoje Autonomna pokrajina Vojvodina i Autonomna pokrajina Kosovo i Metohija, kao oblici teritorijalne autonomije.*“ (član 6. Ustava Srbije)

Srbija je nakon istupanja Crne Gore iz državne zajednice donijela Ustav¹⁴⁵ koji je potvrđen referendumom građana i ponovo se konstituisala kao samostalna država nakon skoro devedest godina koliko je trajao prekid njene državnosti. Međutim, ni nakon ponovnog formiranja samostalne države Srbija nije izašla iz procesa disolucije zbog problema Kosova i Metohije.

* Problem Kosmeta

Dolaskom na vlast *Komunističke partije Jugoslavije*, nakon Drugog svjetskog rata, državno pitanje Srbije naišlo je na nepremostive teškoće zbog stava KPJ o „ugnjetenim“ i „ugnjetačkim“ nacijama. Na Trećem kongresu u Beču 1926. godine Komunistička partija Jugoslavije je optužila vladajući srpski režim i srpsku naciju da je ugnjetačka prema drugim nacijama. Na Četvrtom kongresu u Drezdenu 1928. godine Komunistička partija Jugoslavije je u svom programu definisala politički cilj – *ukidanje jugoslovenske države i samoopredjeljenje „ugnjetenih naroda“*. Ranije, u Odluci *Zemaljskog vijeća NRPJ (KPJ)* od 25. novembra 1924. godine, u *Rezoluciji o nacionalnom pitanju* definisan je antijugoslovenski i antisrpski stav. „*Zbog svega toga dužnost je Partije da sa organizacijama radnih masa ugnjetenih nacija vodi zajedničke otvorene borbe za pravo na otcjepljenje, odnosno da pomaže pokrete ugnjetenih nacija u cilju formiranja nezavisnih država kako Hrvatske, Slovenije, Makedonije i Crne Gore, tako i radi oslobođenja Albanaca*“. Dio članstva predvođen Simom Markovićem bio je izložen kritici što „*ne pravi razliku između nacionalizma ugnjetenih nacija i nacionalizma ugnjetačkih nacija*“.¹⁴⁶ Progon jedne etničke zajednice od druge ne posmatra se u svjetlu univerzalnih pravnih normi, nego se

¹⁴⁵ Ustav Srbije je donesen 30. septembra i potvrđen na referendumu građana od 28. i 29. oktobra 2006. godine. *Službeni glasnik Republike Srbije* 98/2006.

¹⁴⁶ Dimitrije Bogdanović, *Projekat Rastko – Gračanica – Peč, Knjiga o Kosovu, Pogovor str. 25.*

selektivno procjenjuje je li progon u ideološkom interesu Partije. Protivrječan ustavni položaj Srbije, koji i danas traje, posljedica je politike Komunističke partije Jugoslavije, a Kosmet je najteža posljedica po državu Srbiju i srpsku naciju u cjelini.

Kosmet kao državno-etnički problem Srbije postoji više od stotinu godina. U tom periodu promijenilo se više država i političkih sistema, ali su u svim promjenama ostajale dvije konstante: 1. protjerivanje srpske etničke zajednice, u cilju dominacije albanske etničke zajednice; 2. istrajna borba albanske zajednice da od Kosmeta stvori svoju nacionalnu državu.

Formiranjem *Prve prizrenske lige* juna 1878. godine, „*Liga za odbranu albanskog naroda*“, usvojen je nacionalni program s ciljem stvaranja Velike Albanije, države koja bi uključivala Albaniju, Kosovo i Metohiju, dijelove Grčke, Makedonije, Crne Gore i Srbije. „*Liga je imala izrazito antihelenski i antislovenski karakter, a cilj joj je bio očuvanje turske vladavine i sticanje autonomije za Albance u njoj.*“¹⁴⁷ Antihelenska i antislovenska dimenzija u suštini je izražavala antipravoroslavni karakter albanskog nacionalnog pokreta. Liga je predstavljala nacionalni pokret Albanaca, fokusiran na: *stvaranje državne teritorije Velike Albanije, političko objedinjavanje svih Albanaca na Balkanu, protjerivanje pripadnika srpske etničke zajednice i međunarodno problematizovanje albanskog nacionalno-državnog pitanja*. Proglašenjem nezavisnosti Albanije 28. novembra 1912. godine i njenim međunarodnim priznanjem 1913. godine, ostvaren je samo dio programa Lige. Predsjednik Vlade Albanije *Ismail Kemal* januara 1913. godine poslao je *Memorandum* učesnicima *Londonske konferencije* sa zahtjevom da granice nove države treba da obuhvataju sve teritorije planirane Velike Albanije. „*Zahtevima nije udovoljeno, a nezadovoljni Albanci su odmah formirali Komitet za odbranu Kosova i severnog Epira (u Grčkoj).*“¹⁴⁸ Nakon pobjeda u Prvom balkanskom ratu Srbija je uključila Kosmet u svoju državnu teritoriju, ali nije definisala status albanske i srpske etničke zajednice u okviru Kosmeta. Tako je ovo pitanje ostalo neriješeno, a djelovanje Lige nastavljeno. „*...jedan od krupnih, pa i kobnih nedostataka srpske politike bio je u odsustvu jasnih*

¹⁴⁷ Izvor: Ljiljana Staletović, *Albanski nacionalni interesi i težnje od 1878. do danas, Glas javnosti, 12. oktobar 2003. godine, str. 3.*

¹⁴⁸ . Isto, str. 5.

pogleda na to kako da se trajno i pravedno riješi albansko pitanje."¹⁴⁹ Nerješavanje albanskog pitanja, u povoljnim međunarodnim okolnostima za Srbiju, uticalo je na to da je ostalo neriješeno i srpsko pitanje na Kosmetu. *Prva prizrenska liga* je od osnivanja djelovala kao opšta nacionalna organizacija koja nadilazi i objedinjava sve pojedinačne političke organizacije i prolazne državne oblike u procesu stvaranja Velike Albanije, kao monoetničke nezavisne države. Djelovanje *Komunističke partije Jugoslavije* na Kosmetu ukazuje da njeni politički ciljevi nisu bili različiti od ciljeva *Prizrenske lige*. Albanci koji su pristupili partizanskom pokretu, nisu prihvatili jugoslovensku državu i težili su da se Kosmet ujedini sa Albanijom.¹⁵⁰

Vođstvo partizanskog pokreta i *Komunističke partije Jugoslavije* podržavalo je nacionalni program Albanaca, naročito organizacija KPJ na prostoru Kosmeta.¹⁵¹ *Narodni pokret Kosova* i njegovo vojno krilo *Oslobodilačka vojska Kosova* danas predstavljaju djelovanje *Prizrenske lige* u savremenim uslovima. Prema istorijskim podacima, nijedna politička organizacija albanske etničke zajednice na Kosmetu nikada iskreno nije prihvatila postojanje Kosmeta u okviru jugoslovenske države niti je osudila djelovanje *Prve prizrenske lige*. U procesu istorijskog kontinuiteta, sve albanske političke organizacije, u poslednjih stotinu godina, nisu ništa drugo do specifični oblici djelovanja *Prve prizrenske lige*, kao trajne, opšte nacionalne albanske organizacije kojoj je cilj stvaranje Velike Albanije.

Albansko pitanje na Kosmetu za *Komunističku partiju Jugoslavije* prevazilazilo je okvire Srbije i tretirano je kao jugoslovensko u primarnom obliku. Iako su odlukama AVNOJ-a republike definisane kao federalne

¹⁴⁹ Dimitrije Bogdanović, *Projekat Rastko – Gračanica - Peć, Knjiga o Kosovu, Pogovor, str. 9.*

¹⁵⁰ Sekretar Mjesnog komiteta KPJ za Kosovsku Mitrovicu Ali Šukrija žalio se Oblasnom komitetu, novembra 1941. godine, da mu je teško izdati letak kojim poziva Albance na borbu protiv okupatora, jer je nemoguće da letak sadrži riječ Jugoslavija. Takođe, u Rezoluciji Pokrajinskog komiteta za Kosmet, 1943. godine, srpska riječ „Metohija“ promijenjena je u albansku riječ „Dukađin“. Zaključci *Bujanske konferencije*, decembar 1943–januar 1944. godine, govore o tome da je Kosovo i Metohija područje na kojem u većini živi albanski narod koji je uvijek težio da se ujedini s Albanijom. *Izvor: Dimitrije Bogdanović, str. 34–35.*

¹⁵¹ Delegat Vrhovnog štaba Svetozar Vukmanović Tempo je u izvještaju Centralnom komitetu KPJ od 8. avgusta 1943. godine ukazao na sektaški stav partijskih organizacija prema nacionalističkim albanskim grupama „koje su istina šovinistički raspoložene prema Srbima, ali su istovremeno neprijateljski raspoložene prema italijanskom okupatoru“. Međusobna mržnja Šiptara i Srba, po ocjeni Tempa, kočila je razvitak NOB-a, ali je ona posljedica kako „dugogodišnjeg robovanja pod velikosrpskom reakcijom“, tako i „dosadašnjeg sektaškog rada Oblasnog komiteta.“ Isto: str. 38.

jedinice, a ne pokrajine i oblasti, trebamo imati u vidu i njihov spoljnopolitički karakter. Radi dobijanja međunarodnog legitimiteta, KPJ je naglašavala demokratski federativni karakter države, prikrivajući stvarne revolucionarne ciljeve. Nakon međunarodnog priznanja 1945. godine i promjene unutrašnjeg uređenja Jugoslavije, *Komunistička partija* je počela proces nadograđivanja odluka AVNOJ-a svojim programskim ciljevima, koji su se zasnivali na *suzbijanju „hegemonije srpske nacije i države“*. *Oblasna Narodna Skupština Kosmeta*, iz jula 1945. godine, povodom konstituisanja Republike Srbije donijela je odluku na „*želji cjelokupnog stanovništva oblasti da ova bude priključena federalnoj Srbiji kao njen sastavni dio*“.¹⁵² Albanska etnička zajednica je podržavljena u hegemonističkoj formi, u pojmu „*stanovništvo Kosova*“, čime se priznaje brojčana i politička hegemonija nastala dugotrajnim protjerivanjem srpske etničke zajednice. Kosmet nije podržavljen kao područje dvije etničke zajednice (Srba i Albanaca) politički ravnopravne koje žive u koegzistenciji, nego kao područje bez etničke definicije u kome su brojčano dominirali albanski „građani“. Primijenjen je princip: da se prvo formira državni entitet koji se zatim na osnovi „slobodne volje“ stanovnika priključuje široj državnoj zajednici. U ovoj odluci bila je ugrađena „*izlazna strategija*“, u smislu odvajanja Kosmeta iz sastava Srbije: jer ako se stanovništvo svojom voljom priključilo Srbiji tom istom voljom, može i da se izdvoji iz Srbije. Kosmet se priključuje kao teritorijalna oblast na osnovu „*želje stanovništva*“, čime se „*narodna volja*“, stanovništva Kosmeta definiše kao osnova suverenosti, a izbjegava se pominjanje etničkih zajednica. Takođe, definisano je da se Kosmet priključuje kao *sastavni dio, federalnoj Srbiji*. Pojam *sastavni dio* ukazuje na entitetsku osnovu Kosmeta, a pojam *federalna Srbija* je dvosmislen: može da ima značenje „*Srbiji kao federalnoj jedinici u Jugoslaviji*“, a može i da se tumači „*da će Srbija biti federalizovana, pa će Kosmet biti federalni dio u federalnoj Srbiji*“. *Komunistička partija Jugoslavije* – KPJ je područje Kosova i Metohije tretirala kao jugoslovensko, a ne srbijansko pitanje. Komunisti nisu Kosovo i Metohiju tretirali kao integralni dio Srbije kao, Staru Srbiju i postojbinu srpske nacije i državnosti, nego kao novo područje koje se voljom svog stanovništva priključuje federalnoj Srbiji. Kada se jedno područje priključuje drugom državnom području to znači da ono do

¹⁵² Dimitrije Bogdanović, nav. djelo, str. 51.

momenta priključenja nije bilo integralni dio tog državnog područja. Komunisti su odlučili da se Kosmet kao jedan Srbije iznova priključi Srbiji kao autonomna oblast, kao entitet s dominacijom albanske etničke zajednice pod zaštitom saveznih jugoslovenskih organa. Uvođenje „građanskog“ koncepta kroz pojam „stanovništvo“ Kosova imalo je dalekosežne štetne posljedice. Zanemareno je postojanje dvije etničke zajednice, uveden je princip većinskog preglasavanja, a srpskoj etničkoj zajednici nisu priznata prava konstitutivnog subjekta na Kosmetu. Odluka KPJ iz 1946. godine da se izbjeglicama sa Kosmeta zabrani povratak bila je indikator da se ova teritorija Srbije definiše kao albanski etnički entitet sa potencijalima nove federalne jedinice. Navedena „*krupna sitnica*“ bila je u skladu sa ideologijom KPJ da se, u osnovi, oslabi državnost Srbije.

Jačanje državnosti pokrajina u okviru Srbije bio je kontinuirani proces u ustavnim promjenama od 1945. do 1974. godine.

Ustavom Jugoslavije od januara 1946. godine i Ustava Srbije od 17. januara 1947. godine u okviru Republike Srbije priznate su dvije autonomne pokrajine: *Autonomna pokrajina Vojvodina* i *Autonomna kosovsko-metohijska oblast* koje su bile pod supremacijom Ustava Srbije, ali su istovremeno tretirane i kao ustavno pitanje Federativne Narodne Republike Jugoslavije.

Nakon donošenja *Ustavnog zakona 1953.* godine status pokrajina je ojačan, jer su dobile i sudsku autonomiju, a hijerarhijski odnos republičkih i pokrajinskih organa bio je narušen. Nije postojala neposredna odgovornost pokrajinske izvršne vlasti prema republičkoj, niti je u državnoj upravi postojala hijerarhija organa Srbije nad organima Kosmeta. Pokrajine su bile države u državi, suprotno logici ustavnog prava, ali u skladu s ideološkim interesima *Komunističke partije*. Odnosi Republike i Pokrajine bili su na principima:

a) *republički organi vlasti imaju samo ona prava koja su utvrđena Ustavom i zakonima koja se uglavnom svode na nadzor nad zakonitošću akata;*

b) *pokrajinski i oblasni organi vlasti su dužni da ostvaruju propise i mere republičkih organa vlasti ukoliko ti akti i mere ne diraju u autonomna prava;*

c) *pokrajinski i oblasni organi vlasti imaju pravna sredstva za zaštitu autonomnih prava i uopšte za zaštitu svojih ovlašćenja ako su ona izvršena u saglasnosti sa zakonom i određenim pravima*".¹⁵³

Ustavom Jugoslavije iz 1963. godine Vojvodina i Kosmet su tretirani kao socijalističke autonomne pokrajine u okviru Srbije sa ojačanim državnim nadležnostima stečenim u Ustavnom zakonu iz 1953. godine. Ustavom Srbije iz 1974. godine naglašava se konstitutivnost socijalističkog demosa „...Srbija je socijalistička demokratska država zasnovana na vlasti i samoupravljanju radničke klase i svih radnih ljudi... Srbija je država srpskog naroda i dijelova drugih naroda i narodnosti...” (član 1. Ustava). Srbija se ne definiše kao nacionalna država Srba, nego se Srbi definišu kao konstituenti u istom nivou kao i pripadnici drugih narodnosti.

Ustavom iz 1974. godine pokrajine su postale konstitutivni dio i Srbije i Jugoslavije. Pokrajine su dobile svoje ustave i direktno su participirale u institucijama savezne državne vlasti. Navedeni status pokrajina potvrdio je da su one bile kreacija saveznih organa, a ne institucija Srbije, jer nijedna država ne bi sama sebe razvlastila na dijelu svoje teritorije. Srbija je bila samo teritorijalni kontekst u kome su savezni organi vršili vlast nad dijelovima njene teritorije, tako da u odnosima između pokrajinskih i saveznih organa nije bila potrebna Srbija kao republički posrednik. Definisanjem pokrajina kao konstitutivnih subjekata jugoslovenske Federacije Srbija je izgubila državnost, jer nije više mogla donositi odluke bez saglasnosti pokrajina. U procesu disolucije Jugoslavije Srbija se našla pred dvostrukim izazovom: da sačuva Jugoslaviju i da status autonomnih pokrajina svede u okvire ustava Srbije. Problem je bio u važećem Ustavu Jugoslavije iz 1974. godine po kojem su autonomne pokrajine konstitutivni dijelovi jugoslovenske federacije. Republika Srbija nije formirala autonomiju Vojvodine i Kosmeta odlukama svojih organa, nego su one formirane odlukama saveznih, jugoslovenskih organa. Pokrajine su, u suštini, bile područja Srbije nad kojima je Jugoslavija vršila protektorat, tako da Srbija od 1945. godine nije imala izvornu suverenost nad pokrajinama. Pokrajine „*nisu kreacija Narodne Republike Srbije i njenog autonomnog ustavnog prava*“.¹⁵⁴ Skrивene namjere *Komunističke partije Jugoslavije* u konstitutivnim aktima vezanim za Kosmet došle su do svog

¹⁵³ Jovan Đorđević, *Ustavno pravo*, Savremena administracija, Beograd 1957. godine, str. 384.

¹⁵⁴ Nav. djelo, str. 373.

punog izraza u današnje vrijeme kosmetske državne krize. Vlast u Srbiji je 1989. godine redukovala autonomna prava Kosmeta i Vojvodine u namjeri da razriješi dugogodišnju ustavnu protivrječnost koja je onemogućavala Republiku Srbiju da funkcioniše kao i ostale jugoslovenske republike. Skupština Srbije je izvršila ustavne promjene 28. marta 1989. godine i usvojila amandmane kojima se ukida pravo veta pokrajina u odlučivanju i redukuju ovlaštenja zakonodavne i izvršno-upravne vlasti. Nekoliko dana ranije, 23. marta, Skupština Kosmeta je prihvatila da redukuje svoje nadležnosti uz tijesnu većinu i protivljenje albanskih predstavnika, tako da odluka nije donesena dvotrećinskom većinom. Skupština Kosova je 2. jula 1990. godine donijela „Kačanički ustav“ i jednostrano proglasila Republiku Kosovo, odvojenu od Srbije tražeći status kakav su već imale druge republike u jugoslovenskoj državnoj zajednici. Skupština Srbije je zakonom 5. jula ukinula Skupštinu i Izvršno vijeće Kosova, nakon čega je nastao sukob Albanaca i državnih organa Srbije (štrajkovi, demonstracije, nasilje itd). Politička osnova da će se kroz državno pitanje Srbije automatizmom riješiti i nacionalno pitanje Srba sa Kosova pokazala se pogrešnom, ali nažalost ova osnova još uvijek nije napuštena u odnosu Srbije prema Kosmetu. Srbija je u dobroj namjeri napravila grešku, jer nije uvela etničku konstitutivnost na Kosmetu. *Na primjer, Srbija je propustila da ustavom definiše da su na Kosmetu konstitutivne albanska i srpska etnička zajednica i da i ostale manjine imaju prava.* Na etničkoj konstitutivnosti Srba i Albanaca nastale bi etničke teritorije koje bi se organizovale u dva entiteta koji bi ravnopravno činili Kosmet. Umjesto etničke konstitutivnosti Srbija se oslonila na državni centralizam (vojska, policija, službe bezbjednosti, politička partija). Srbija je propustila istorijsku šansu da Srbima na Kosmetu kao etničkoj zajednici da ustavna prava na osnovu kojih bi Srbi sa Kosmeta sami mogli da se izbore za svoj status u ovoj pokrajini. Srbija je procjenjivala da državna vlast iz Beograda ima dovoljno kapaciteta da direktno rješava probleme na Kosmetu i da može iz Beograda ostvariti prava Srba na Kosmetu.

Disolucijom Jugoslavije i tumačenjem *Badinterove komisije* Kosmet i Vojvodina ostali su u sastavu Republike Srbije kao pokrajine jer su postojeće republičke granice priznate kao državne – princip *uti possidetis iuris* (Mišljenje Komsije br.3).

U periodu od 1992. do 1996. godine Kosovo i Metohija je postala unutrašnje pitanje Srbije koje se trebalo rješavati u okvirima njenog teritorijalnog integriteta. Badinterova komisija je protumačila da su republičke granice državne, ali ne i pokrajinske i da su republike sukcesori Jugoslavije, ali ne i pokrajine. Mišljenja Badinterove komisije išla su u prilog Srbiji da povрати Kosmet iz jugoslovenskog protektorata u unutrašnje pitanje Srbije. Nastale su povoljne okolnosti da Srbija konačno riješi problem Kosmeta kao svoje unutrašnje ustavno pitanje, ali nažalost ove okolnosti nisu iskorištene. Tumačenjem Badinterove komisije bile su *vezane ruke* Albancima u procesu stvaranja nezavisnog Kosmeta i odvajanja od Srbije, jer bi svaka aktivnost u tom smjeru značila kršenje međunarodnog prava. Albanci su nastojali da izađu iz okvira tumačenja Badinterove komisije, a to su mogli jedino učiniti na principu *rebus sic stantibus* (*suštinske promjene okolnosti*). Albancima je prijeko bio potreban oružani sukob sa državnim organima Srbije (vojska i policija) kako bi internacionalizovali problem Kosmeta i albanskog pitanja i time izašli iz okvira unutrašnjeg pitanja Srbije. Nažalost, došlo je do sukoba albanskih paravojnih formacija i državnih organa Srbije koji se transformisao u sukob države Srbije i NATO pakta. Formalni povod intervencije NATO pakta bila je *„ugroženost albanske etničke zajednice od državnih organa Srbije i da je ovoj zajednici bio ugrožen biološki opstanak“*. Srbija je nakon rata s NATO paktom zaključila mir 9. juna 1999. godine (Kumanovski sporazum). Nakon ovog sporazuma nastale su nove, nepovoljnije okolnosti u kojima će se rješavati pitanje Kosmeta.

Rezolucija Savjeta bezbjednosti 1244 od 10. juna 1999. godine, donesena dan nakon potpisivanja *Kumanovskog sporazuma* između NATO pakta i Srbije kojim je okončan rat, postala je novi međunarodni akt za rješavanje daljeg statusa Kosmeta. Srbija je navedeni akt prihvatila i protumačila da se njime garantuje njen teritorijalni integritet i suverenitet na Kosmetu i da će ova pokrajina imati autonomiju unutar Srbije. Rezolucija sadrži odredbu o suverenitetu i teritorijalnom integritetu Srbije na Kosmetu, ali u relativizovanoj i promjenljivoj formi: *„ponovo potvrđujući privrženost svih država članica suverenitetu i teritorijalnom integritetu SR Jugoslavije i drugih država regiona, kako je navedeno u Helsinškom dokumentu i Aneksu 2, ponovo potvrđujući apel iz prethodnih rezolucija za široku autonomiju i suštinsku samoupravu za Kosovo“* (tekst dijela Rezolucije, osnovna

polazišta). Savjet bezbjednosti nije donio odluku glasanjem kao institucija da garantuje teritorijalni integritet Srbije i da je Kosovo unutar Srbije. Savjet je *potvrdio* da su sve države članice Savjeta u tom trenutku privržene teritorijalnom integritetu Jugoslavije i posredno Srbije i suštinskoj samoupravi za Kosovo unutar Srbije. Nije definisano šta će se dogoditi kada članice Savjeta bezbjednosti promijene svoje stavove i ne budu više privržene teritorijalnom integritetu Srbije. Ako je Savjet uvažio privrženost svojih članica za teritorijalni integritet Srbije kao njihovu suverenu volju, po istoj logici može uvažiti i njihovu promijenjenu suverenu volju. Naizgled se čini da je Savjet garantovao teritorijalni integritet Srbije, a suštinski Savjet je samo uvažio postojeću suverenu volju svojih članica kao takvu u tom trenutku. Odredbe Rezolucije 1244 o povlačenju vojnih i policijskih snaga i da će određenom broju jugoslovenskog vojnog i civilnog osoblja biti dozvoljen povratak na Kosovo uz odobrenje međunarodnih bezbjednosnih snaga ukazuju da je Rezolucijom ukinuta suverenost i prisustvo države Srbije na prostoru Kosmeta. Takođe, jasnije bi bilo kada bi u navedenom aktu pisalo „*državne institucije Srbije na Kosovu su privremeno suspendovane, njihovu ulogu preuzimaju međunarodne snage bezbjednosti dok se ne riješi konačni status Kosova*“. U navedenoj hipotetičkoj varijanti to bi značilo privremeni protektorat međunarodne zajednice nad dijelom teritorije Srbije. Međutim, u sadržaju Rezolucije i njena dva aneksa nema prisustva Srbije na Kosmetu i njena suverenost na ovom dijelu teritorije je poništena. Element teritorijalnog integriteta po kome je Kosovo u sastavu teritorije države Srbije je definisan u Rezoluciji, ali je važio sve dok članice Savjeta bezbjednosti nisu promijenile svoje stavove. Rezolucija 1244, nažalost, ne sadrži čvrste garancije teritorijalnog integriteta Srbije.

Koristeći promjenu stavova članica Savjeta bezbjednosti u vezi s teritorijalnim integritetom Srbije i imajući u vidu novi plan međunarodne zajednice za Kosovo (Ahtisarijev plan iz 2007. godine) Albanci su 17. februara 2008. godine donijeli Deklaraciju i proglasili nezavisnu državu Kosovo. Država je proglašena u ime naroda izvan institucija državne vlasti: „*Mi demokratski odabrane vođe naših ljudi, ovim objavljujemo da Kosovo bude nezavisna i suverena država*“ (član 1. Deklaracije o nezavisnosti Kosova).

Skupština Ujedinjenih nacija je 8. oktobra 2008. godine usvojila zahtjev Srbije da Međunarodni sud u Hagu ocijeni da li je jednostrano proglašenje države legalno. Sadržaj pitanja koji je usvojen i upućen Međunarodnom sudu glasio je: „*Da li je jednostrano proglašenje nezavisnosti od strane privremenih institucija samouprave na Kosovu u skladu sa međunarodnim pravom?*” Pitanje nije bilo direktno u smislu da li jednostrana nezavisnost ugrožava teritorijalni integritet Srbije, nego u formi opšteg principa, da li neki subjekt ima pravo da proglasi nezavisnost. Međunarodni sud pravde u Hagu je 22. jula 2010. godine protumačio da „*Deklaracija od 17. februara 2008. godine nije prekršila opšte međunarodno pravo*”. Sud je na formalno pitanje dao i formalni odgovor bez upuštanja u suštinu problema, koja nije bila sadržana ni u pitanju.

Rješavanje problema Kosmeta otežavalo je nekoliko pitanja:

1. Srbija je smatrala da može rješavati ovo pitanje odlukama iz Beograda uz oslanjanje na organizacije državne sile (vojska, policija, službe bezbjednosti) što je sužavalo kapacitet njenog djelovanja;
2. Srbima na Kosmetu nije nikada priznat status nezavisnog političkog subjekta, nego je u njihovo ime kao politički subjekt nastupao zvanični Beograd. Albanci ne moraju da se dogovaraju sa Srbima, dovoljan je dogovor sa Beogradom, jer se pitanje međuetničkih odnosa transformisalo u pitanje međudržavnih odnosa.
3. Srbija kao država nastoji da zaštiti legitimno pravo svog teritorijalnog integriteta, a Albanci kao dominantna etnička zajednica nastoje da podržave svoje nacionalne interese, a Srbi sa Kosmeta kao autohtona etnička zajednica su isključeni kao faktor odlučivanja.

Na Kosmetu se danas prepliću četiri interesa: *interes Albanaca, interes međunarodne zajednice i krupnog kapitala, interes države Srbije i interes Srba sa Kosmeta*. S obzirom na brojčanu hegemoniju Albanaca i proglašenu nezavisnost Kosova interes Albanaca i međunarodne zajednice se uglavnom poklapa, jer je većina Zapadnih zemalja priznala Kosovo kao nezavisnu državu. Državna vlast Srbije nastoji da objedini interese države i interese Srba sa Kosova kroz pregovore sa

predstavnicima Albanaca pod pokroviteljstvom Evropske unije. Osnovna greška Srbije i međunarodne zajednice bila je isključivanje Srba sa Kosmeta kao legitimnog faktora odlučivanja, tako da njihov status zavisi od toga šta će se dogovoriti Beograd i Priština i oni su kolateralna šteta suprotstavljenih interesa Srbije i Albanaca. Srbija je odbila Ahtisarijev plan kao cjeloviti plan za rješenje Kosmeta (Kosmetски dejtonski sporazum) i sada se problemi Kosmeta i Srbije razmatraju u okviru Briselskog dijaloga Srbije i Kosmeta uz medijaciju Evropske unije. Sadržaji pregovora u okviru Evropske unije su sadržaji iz Ahtisarijevog plana. Razlika je u tome što se Ahtisarijev plan mogao prihvatiti u cjelini, a sada se kroz Briselski dijalog pregovara pojedinačno o njegovim dijelovima. Srbija ima nezahvalan status u pregovorima, jer ne može da se uklopi u glavni tok koji je postavila Evropska unija, SAD i NATO koji znači: *Prava Srba na Kosmetu DA, a prava države Srbije na Kosmetu NE*. Bez autohtonog konstitutivnog statusa, srpska etnička zajednica na Kosmetu ne može da se održi i ostvari svoja politička prava, pogotovo ako imamo u vidu kontinuitet njihovog protjerivanja i iseljavanja po raznim osnovama. Zaštita srpskih etničkih i ljudskih prava preko djelovanja zvaničnog Beograda nije realna, jer zvanična Srbija nema kapacitet da ostvari nacionalne interese Srba na Kosmetu, ali Srbija treba da prepusti Srbima na Kosmetu da oni sami u pregovorima sa Albancima i međunarodnom zajednicom definišu vlastiti status, ne prejudicirajući konačno rješenje. Evropska unija insistira na pravima Srba na Kosmetu prema međunarodnim aktima o manjinama i ljudskim pravima, i u tom kontekstu razmatra pitanje Zajednice srpskih opština na Kosmetu. Srbija nastoji da kroz Zajednicu srpskih opština ostvari uticaj države na Kosmetu čemu se Albanci protive.¹⁵⁵ Rukovodstva Srbije u vrijeme trajanja Jugoslavije snose istorijsku odgovornost za današnji status Kosmeta, jer su zbog svoje zaslijepljenosti jugoslovenstvom zanemarili Kosmet i ostavili težak državni i nacionalni problem sadašnjim i budućim generacijama.

¹⁵⁵ Pitanje Kosmeta prevazilazi okvire ovoga rada i mi smo se ovdje osvrnuli na ovu temu zbog toga što događaji na Kosmetu utiču na događaje u Bosni i Hercegovini, posebno u aspektu prava naroda na samoopredjeljenje.

Disolucija Jugoslavije nastala je prirodnim i legalnim procesima, jer od početka svog nastanka Jugoslavija nije imala legitimitet. Disolucija je nastala kao logičan završetak konfederalnog državnog uređenja definisanog Ustavom iz 1974. godine. Krajem 1991. godine disolucija Jugoslavije nije više bila pravno pitanje, nego se radilo o postizanju mirnog načina za njenu realizaciju. Jugoslavija se raspala iznutra, voljom naroda koji su svoju nacionalnu državnost primarno ostvarivali u republikama, a Jugoslaviju doživljavali kao privremeni i nužan okvir.

Srpska državna misao i rukovodstvo Srbije su skoro stotinu godina zanemarivali pravo naroda na samoopredjeljenje, etnički karakter nacije, dvostepeno stvaranje zajedničke države (prvo se u državni entitet objedini etnička nacija, a zatim se taj entitet udružuje sa drugim entitetima u zajedničku državu). Ogroman politički kapital potrošen je na utopijsko jugoslovenstvo, a kada je jugoslovenska utopija nestala i kada je rukovodstvo Srbije htjelo da objedini etnički prostor srpske nacije bilo je isuviše kasno. Okolnosti su tokom 1991. godine bile radikalno izmijenjene u odnosu na 1918. godinu i ujedinjavanje Srba u jednu srpsku nacionalnu državu više nije bilo moguće.

Stanovište Srbije o potrebi očuvanja jugoslovenske države podržavali su i Srbi iz Hrvatske i Srbi iz Bosne i Hercegovine. Srbi iz Hrvatske su do kraja ostali na projugoslovenskom stanovištu što je doprinijelo i njihovoj tragičnoj sudbini. Srbi iz BiH su zastupali projugoslovensko stanovište do početka 1992. godine, a zatim su promijenili politiku i nastavili borbu za vitalne interese Srba u okviru BiH napuštajući jugoslovensku ideologiju.

Raspad jugoslovenske države počeo je danom njenog osnivanja, jer nikada se narodi nisu izjasnili da li žele ovu državu i nikada nije bio prevaziđen srpsko-hrvatski sukob oko uređenja države. Jugoslavija je bila vještačka državna tvorevina stvorena bez narodnog legitimiteta i njen raspad je logična posljedica unutrašnjih sukoba u državi koja su trajala od samog njenog osnivanja. Disolucija Jugoslavije uticala je na disolutivne procese u Bosni i Hercegovini tako da je intervencija

međunarodne zajednice bila neophodna u rješavanju državnog statusa Bosne i međunacionalnih odnosa u ovoj republici.

Teme za raspravu:

1. Jugoslavija je bila vještački stvorena država bez narodnog legitimiteta i njen raspad je logična posljedica njenog osnivanja.
2. *Savez komunista Jugoslavije* predstavljao je zbir republičkih organizacija, pa se konfederalizam partije izražavao kao konfederalizam države.
3. Savez komunista Jugoslavije je legalizovao raspad Jugoslavije donošenjem Ustava iz 1974. godine, jer je država organizovana na konfederalnoj osnovi kao državna zajednica republika.
4. Međunarodna zajednica nije razbila Jugoslaviju i ova teza služi kako bi se prikrili stvarni razlozi propasti države, a to su bili neriješeni međunacionalni odnosi.
5. Savezne državne institucije imale su ustavna ovlaštenja da zaštite integritet države, ali nisu imale moć da to urade zbog ustavnih ograničenja u donošenju odluka.
6. Rukovodstvo Srbije bilo je nedosljedno u procesu osamostaljivanja republika: prihvatilo je otcjepljenje Slovenije i Makedonije, a usprotivilo se otcjepljenju Hrvatske i Bosne i Hercegovine.
7. Destruktivan stav Komunističke partije (Saveza komunista) Jugoslavije prema Srbiji ostavio je posljedice koje ni danas nisu otklonjene, jer su

granice države još uvijek sporne.

8. Komunistička partija (Savez komunista) Jugoslavije odvojila je Kosmet od Srbije i ovo pitanje je tretirano kao jugoslovensko, a ne kao srbijansko unutrašnje pitanje. Kosmet je bio teritorija Srbije pod protektoratom Jugoslavije.

9. Danas je Kosmet evropsko pitanje na principu „Prava Srba na Kosmetu DA, a prava države Srbije na Kosmetu NE“. Briselski sporazumi Srbije i Kosmeta su *prepakovani* dijelovi Ahtisarijevog plana.

10. Srbi na Kosmetu ne mogu opstati bez svoje etničke konstitutivnosti i treba da imaju status samostalnog političkog subjekta. Zajednica srpskih opština predstavlja potencijal za ostvarivanje prava Srba na Kosmetu.

V

OSAMOSTALJIVANJE BOSNE I HERCEGOVINE I NASTANAK REPUBLIKE SRPSKE

U ovom dijelu rada pažnju smo posvetili donošenju konstitutivnih akata u periodu od 1990. do 1992. godine od strane predstavnika tri konstitutivna naroda–nacije. Konstitutivnim aktima nastala je državna kriza, koja je dovela do disolucije unutrašnjeg uređenja Bosne i Hercegovine, ali je istovremeno uticala da Bosna i Hercegovina bude priznata kao nezavisna država i međunarodni subjekt. Disolucija Jugoslavije je djelovala razorno na Bosnu i Hercegovinu, jer su njene susjedne republike, Srbija i Hrvatska, bile u sukobu koji se prenosio na sukobe konstitutivnih naroda u Bosni i Hercegovini. Specifičnost Bosne i Hercegovine bila je i u tome što nije bilo moguće donijeti ustavne promjene koje su bile neophodne za sticanje državne nezavisnosti, jer Srbi su bili za Jugoslaviju, a Hrvati i Bošnjaci za nezavisnu državu Bosnu i Hercegovinu.

1. Uvođenje višepartijskog sistema u Bosni i Hercegovini

U julu 1990. godine Skupština Bosne i Hercegovine je u cilju uvođenja višepartijskog sistema izvršila ustavne promjene koje su se odnosile na strukturu Skupštine Bosne i Hercegovine kao najvišeg zakonodavnog, predstavničkog i ustavotvornog tijela, način izbora člana Predsjedništva Jugoslavije iz Bosne i Hercegovine i Savjeta za nacionalnu ravnopravnost (Amandman LXX).¹⁵⁶ *Savez komunista BiH* je pokušao da zabrani formiranje nacionalnih stranaka. Delegati Skupštine Bosne i Hercegovine iz reda *Saveza komunista* donijeli su u februaru 1990. godine *Zakon o udruživanju građana* koji je onemogućavao stvaranje nacionalnih stranaka na etničkoj osnovi. „*Zabranjeno je udruživanje na osnovu nacionalne i*

¹⁵⁶ Skupština je definisana kao dvodoma: *Vijeće građana* od 130 poslanika (proporcionalni sistem izbora) i *Vijeće opština* od 109 poslanika (većinski sistem izbora), svaka opština po jedan poslanik. *Službeni list SR Bosne i Hercegovine, broj 32/91. Amandman LXX, tačka 5. na Ustav BiH od 31. jula 1990. godine.*

vjerske pripadnosti, osim u skladu sa zakonom kojim se utvrđuje pravni položaj vjerskih zajednica" (član 4, stav 2). Ustavni sud Bosne i Hercegovine je samoinicijativno pokrenuo ocjenu ustavnosti *Zakona o udruživanju građana*. Ustavni sud je poništio zakon, jer je bio suprotan temeljnim odredbama ustava Bosne i Hercegovine sa obrazloženjem da „Pretpostavljene štetne posljedice koje mogu nastupiti kao rezultat zloupotrebe slobode udruživanja na nacionalnoj osnovi ne mogu biti razlog za zabranu korištenja te slobode“ (izvod iz obrazloženja odluke Ustavnog suda).¹⁵⁷

1.1. Osnivanje političkih partija

Savez komunista BiH (Socijaldemokratska partija BiH). Kao vladajući politički subjekt do 1990. godine, je nastojala da kontroliše ili redukuje proces parlamentarne demokratije i da spriječi djelovanje etničkih stranaka. Savez komunista Bosne i Hercegovine trpio je negativne posljedice raspada Saveza komunista Jugoslavije, jer je na prvim višestranačkim izborima 1990. godine u Sloveniji i Hrvatskoj ova vladajuća partija izgubila izbore. Socijalistički samoupravni socijalizam kao vrijednost jugoslovenskog političkog sistema je nestajao sa scene, a vrijednosti etničkih nacija iskazivale su se kao osnova političkog organizovanja. Nakon raspada *Saveza komunista Jugoslavije*, *Savez komunista Bosne i Hercegovine* je 17. maja 1990. godine izmijenio svoj program i statut. Partija je usvojila nova obilježja bez petokrake i ustanovila novi naziv *Savez komunista BiH – Stranka demokratskih promjena- SKBiH – SDP* i pod ovim imenom je učestvovala na prvim višestranačkim izborima u novembru 1990. godine. Partija je 27. decembra 1992. godine izmijenila naziv u *Socijaldemokratsku partiju BiH – SDP* i tako se naziva i danas. Osnovni ciljevi partije su *građanski koncept i državni integritet Bosne i Hercegovine*. Partija baštini nasljeđe Socijaldemokratske stranke Bosne i Hercegovine iz 1909. godine koja se 1919. ujedinila u Socijalističku radničku partiju Jugoslavije (komunista).

¹⁵⁷ Ustavni sud Bosne i Hercegovine je samoinicijativno, rješenjem broj: 63/90 od 29. marta 1990. godine, pokrenuo postupak ocjene ustavnosti i svojom odlukom od 5. juna 1990. godine poništio odredbe člana 4. stava 2. „*Zakona o udruživanju građana*.“

Stranka demokratske akcije. Stranka je osnovana 26. maja 1990. godine kao *Muslimanski povijesni krug* i predstavljala je autohtone interese bošnjačke (muslimanske) etničke zajednice. U vrijeme osnivanja Stranke demokratske akcije trajao je spor pred Ustavnim sudom BiH o Zakonu o udruživanju građana, pa je izbjegnuto nacionalni naziv u imenu stranke i u zagradi je pisalo „Muslimanski povijesni krug“, kao identifikaciona poruka da birači prepoznaju o kojoj političkoj stranci je riječ. Ukazivanje na istorijsku dimenziju bio je indikator da je *Stranka demokratske akcije* osnovana na izvornim nacionalnim interesima Muslimana u Bosni i Hercegovini. Odvajanjem jednog dijela stranke osnovana je *Muslimansko-bošnjačka organizacija* septembra 1990. godine, ali nije ostvarila značajniji izborni rezultat. Iako u bošnjačkom narodu uspješno djeluju i druge političke partije, Stranka demokratske akcije je nastala kao narodna partija Bošnjaka (Muslimana) i ima dva glavna politička cilja: 1. *prava Bošnjaka* i 2. *državni integritet Bosne i Hercegovine*.

Savez reformskih snaga Jugoslavije. Ante Marković, tadašnji predsjednik vlade Jugoslavije je osnovao ovu partiju nakon raspada Saveza komunista Jugoslavije u januaru 1990. godine. Na Kozari je 29. jula 1990. godine organizovan miting u znak podrške za osnivanje ove partije i za područje Bosne i Hercegovine. Specifičnost ove partije bila je u tome što nije nastala „odozdo“ iz naroda, kao inicijativa građana, nego je formirana od strane izvršne državne vlasti. Iako je partija u programu sadržavala slobodno tržište, građansko društvo, ljudska prava i slobode i ostale liberalno-građanske vrijednosti, ona je predstavljala pokušaj nametanja partije od strane vlasti. Osnovna ideja bila je da se sa pozicija izvršne vlasti organizuje politička partija koja bi pobijedila na izborima i time obezbijedila dalji opstanak i legitimitet te iste izvršne vlasti. Navedena partija nije pobijedila na prvim višepartijskim izborima u novembru 1990. godine i nestala je sa političke scene u procesu disolucije Jugoslavije 1991/1992. godine. *Osnivanje stranke na etatiistički način s ciljem da se sačuva postojeća elita na vlasti ukazuje da je Savez reformskih snaga više bio interesna organizacija, a manje ideološki profilisana politička partija.*

Srpska demokratska stranka. Srbi u Bosni i Hercegovini su se uglavnom politički organizovali pod uticajem događaja u Hrvatskoj. Osnivanje Srpske demokratske stranke Jovana Raškovića 17. februara 1990. godine u Srbu u Hrvatskoj uticalo je i na osnivanje Srpske demokratske stranke u

Bosni i Hercegovini 12. jula 1990. godine. Početna ideja bila je da se osnuje pokret koji bi objedinjavao tri ideološke grupacije.¹⁵⁸ Srpska demokratska stranka nastala je kao samostalna politička organizacija udruživanjem više srpskih političkih grupacija i stranaka sa područja Bosne i Hercegovine.¹⁵⁹ Sastanak više različitih grupa održan je 11. jula u hotelu *Holiday inn* u Sarajevu i odlučeno je da se sve grupe ujedine u SDS. Na osnivačkoj skupštini 12. jula u Skenderiji Radovan Karadžić je jednoglasno izabran za predsjednika Srpske demokratske stranke. Program je od početka bio pod uticajem programa SDS-a iz Hrvatske i političke platforme Jovana Raškovića, ali je organizacija i djelovanje bilo samostalno i nezavisno i od SDS-a Hrvatske i od političkih partija iz Srbije. Osnovni ciljevi stranke bili su *ravnopravnost Srba u Bosni i Hercegovini sa Muslimanima i Hrvatima „ni dlaku više ni dlaku manje“ i očuvanje jugoslovenske države.*

Hrvatska demokratska zajednica je osnovana u Hrvatskoj pod vođstvom Franje Tuđmana 17. juna 1989. godine. Na području Bosne i Hercegovine *Hrvatska demokratska zajednica* je osnovana 18. avgusta 1990. godine. Hrvatsko političko organizovanje i djelovanje nalazilo se između dvije varijante: da li je bolje da se Hrvati iskazuju kao nacionalna politička cjelina na prostoru cijele Bosne i Hercegovine ili je bolje da Hrvati imaju dio teritorije na kome bi stvorili hrvatski entitet koji bi obuhvatao jedan dio hrvatske nacije? Odgovor na navedeno pitanje predstavlja osnovnu dilemu hrvatske nacionalne politike u BiH i u današnje vrijeme. Osnovni politički ciljevi stranke bili su: *ravnopravnost Hrvata u Bosni i Hercegovini*

¹⁵⁸ Narodnjačku grupaciju bi predvodio Radovan Karadžić, socijaldemokratsku grupaciju Dragan Kalinić, a omladinsku grupaciju Vladimir Srebrov. Jedna od ideja je bila da predsjednik pokreta bude prof. dr Nenad Kecmanović. Ideja je propala u startu, jer Kecmanović nije htio da bude na čelu nacionalističke stranke, a i drugi srpski intelektualci su bili na distanci.

¹⁵⁹ Sastanak na kojem je donesena odluka o objedinjavanju održan je 11. jula u Sarajevu u hotelu u *Holiday inn*. Na sastanku je bilo više grupa: *Otađbinski front* iz Srpsca Voja Kuprešanina, *Inicijativni odbor SDS Banjaluka* Božidara Bojanića i Borivoja Sendića, odbor *Demokrata iz Sarajeva* sa Batom Kecmanom, *Inicijativni odbor SDS Radovana Karadžića*, *inicijativni odbor SDS sa Pala Sveta Lučića*, grupa „*Mlada Bosna*“ Vladimira Srebrova, inicijativni odbor *Demokratske stranke „Sloboda“* iz Mostara Božane Radović i pojedinci: Velibor Ostojić, Slobodan Vasković, Milisav Mićević, Aleksandar Divčić, Danilo Veselinović, Slobodan Bratić, Radomir Nešković i drugi. Prije održavanja sastanka od 11. jula, grupe sa Pala i Sarajeva zajednički su predložile Radovana Karadžića za Predsjednika SDS-a. Poznati profesori sa Filozofskog fakulteta: Vojislav Maksimović, Slavko Leovac, Milorad Ekmečić, Aleksa Buha, Nikola Koljević i drugi intelektualci i umjetnici su podržavali osnivanje SDS-a, i djelovali su kao članovi Političkog savjeta.

sa druga dva naroda, državno osamostaljivanje Bosne i Hercegovine od Jugoslavije i decentralizovano uređenje države.

Osnivanje etničkih političkih partija bilo je na sličnoj osnovi kao i na početku dvadesetog vijeka čime se potvrdila istrajnost izvornog identiteta za tri nacije u Bosni i Hercegovini.

Sličnost etničkih političkih partija bila je u tome što su zadobile više od 2/3 povjerenja birača i svojih nacionalnih zajednica, pa su nastupale kao konstitutivni subjekti u ime nacija. Osnovno polazište bilo je da su nacionalna pitanja primarna, a nakon toga partije bi se posvetile drugim pitanjima iz svog programa. Sličan koncept su imale i narodne organizacije s početka XX vijeka. S obzirom na to da su pitanja nacije i države bila primarna, tri nacionalne stranke su vrlo brzo došle u sukobe oko bitnih pitanja državnog statusa i uređenja Bosne i Hercegovine.

1.2. Prvi višepartijski izbori u Bosni i Hercegovini

Na prvim višepartijskim izborima održanim 18. novembra 1990. godine najveću podršku dobile su nacionalne političke partije, oko 85% ukupnog biračkog tijela.¹⁶⁰ Građanske partije: *Savez komunista BiH-SDP* i *Savez reformskih snaga BiH* izgubili su izbore kao i *Liberalna demokratska*

¹⁶⁰ Prema popisu iz 1991. godine Srba je bilo 31,37%, a za srpske stranke (SDS uglavnom i SPO djelimično) glasalo je 28%. Muslimana (Bošnjaka) je prema popisu bilo 43,67%, a za bošnjačke stranke (uglavnom SDA i djelomično MBO) glasalo je 30,7%. Hrvata je prema popisu bilo 17,32%, a za hrvatsku stranku (HDZ) glasalo je 16% birača. *Srpska demokratska stranka* dobila je najviše glasova u izbornim jedinicama 2. Banjaluka i 3. Doboj. *Stranka demokratske akcije* dobila je najviše glasova u četiri izborne jedinice 1. Bihać, 5. Zenica, 4. Tuzla i 6. Sarajevo. *Hrvatska demokratska zajednica* je pobijedila u izornoj jedinici 7. Mostar.

VIJEĆE GRAĐANA

SDA... 711 075 ... 31,5% ili 43 mandata ...
 SDS... 590 431 ... 26% ili 34 mandata ...
 HDZ... 362 855 ... 16% ili 21 mandata ...
 SKBiH
 SDP... 278 027 ... 12,3% ili 15 mandata ...
 SRSJ.. 210 018 ... 8,9% ili 12 mandata ...
 DSP... 31623 ... 1,4% ili 1 mandat
 MBO...25 975 ... 1,2% ili 2 mandat
 SSO/LP39 982 ... 1,8% ili 2 mandat
 Ostali 17 522 ... 0,8% ili

VIJEĆE OPŠTINA

788 616 ... 30,8% ili 43 mandata
 624 951 ... 24,4% ili 38 mandata
 383 279 ... 15% ili 23 mandata
 378 198 ... 14,8% ili 3 mandata
 281 436 ... 11% ili 1 mandat

stranka (bivši Savez socijalističke omladine) i *Demokratski socijalistički savez* (bivši Socijalistički savez radnog naroda). Nakon izbora, predstavnici tri pobjedničke stranke: *Srpske demokratske stranke*, *Stranke demokratske akcije* i *Hrvatske demokratske zajednice* formirali su interesnu koaliciju za preuzimanje državne vlasti koju su podijelile kao izborni plijen. Kod *Srpske demokratske stranke* nakon izborne pobjede nastupila je protivrječnost neuobičajena u višeparlamentarnoj demokratiji. Lider stranke Radovan Karadžić nije dozvolio stranačkim organima da odlučuju o podjeli vlasti i kadrovskim rješenjima u državnim institucijama koje su po izbornom rezultatu pripadale ovoj stranci. Umjesto članova *Srpske demokratske stranke* na mjesta u državnoj vlasti postavljeni su kadrovi *Saveza komunista* Bosne i Hercegovine iz reda srpskog naroda.¹⁶¹ Došlo je do paradoksa da kadrovi stranke koja je legalno dobila izbore nisu mogli u vlast, a kadrovi stranke koja je izgubila izbore ostajali su i dalje u vlasti kao da izbora nije ni bilo. Ovakva kadrovska politika nastavljena je i u narednom periodu, tako da organi *Srpske demokratske stranke* nisu nikada odlučivali o kadrovskim pitanjima u vezi sa izvršnom vlašću. Funkcija člana Predsjedništva SFRJ u međupartijskoj raspodjeli pripala je srpskoj strani¹⁶² i nije poznato zašto se vrh *Srpske demokratske stranke* prećutno saglasio da Bogić Bogićević i dalje ostane na funkciji člana Predsjedništva SFRJ u ime Bosne i Hercegovine i da se pitanje njegove zamjene ne pokreće. Navedena funkcija bila je od kapitalne važnosti za donošenje odluka na nivou Jugoslavije jer prilikom odlučivanja Predsjedništva SFRJ o uvođenju vanrednog stanja 1991. godine, glas Bogića Bogićevića bio je presudan i vanredno stanje nije uvedeno. U cilju ostvarivanja ravnopravnosti sva tri naroda u Bosni i Hercegovini amandmanom je definisano i osnivanje Savjeta za pitanja ostvarivanja nacionalne ravnopravnosti.¹⁶³

¹⁶¹ Od osam ministara, koliko je pripadalo *Srpskoj demokratskoj stranci* u prvoj višestranačkoj Vladi BiH iz SDS-a je bio samo jedan ministar, a ostalih sedam bilo je iz redova *Saveza komunista* Bosne i Hercegovine.

¹⁶² „Skupština SR Bosne i Hercegovine bira i razrješava člana Predsjedništva SFRJ iz SR BiH tajnim glasanjem, na prijedlog Predsjedništva SR BiH, na osnovu prethodnog neposrednog izjašnjanja građana. *Amandman LXX, tačka 9. na Ustav BiH od 31. jula 1990. godine.*

¹⁶³ Da bi se Savjet formirao bio je potreban zakon koji se donosi dvotrećinskom većinom od ukupnog broja poslanika u Skupštini BiH, a ako nema te većine, nema ni Savjeta. Jedna etnička zajednica putem svojih 20 poslanika mogla je pokrenuti proceduru pred Savjetom, ali za odluku bila je potrebna jednoglasnost u Savjetu i ako je nema tada odluka i inicijativa propada. Navedeno tijelo nije bilo adekvatno za ulogu koja mu je bila namijenjena, jer

Održani izbori i pobjeda nacionalnih stranaka stvorili su novu realnost u Bosni i Hercegovini:

1. Podrška etničkim partijama od preko 2/3 potvrdila je da su etničke nacije nosioci suverenosti, a ne građanska nacija, jer su građanske partije dobile relativno malo glasova;
2. Izbori su, takođe, dokazali da nema saglasne konstituišuće vlasti na nivou Bosne i Hercegovine koja bi donijela novi ustav i odredila njen državni status. Koalicija nacionalnih partija (HDZ, SDS i SDA) bila je *interesna koalicija za vladanje*, bez saglasnosti o bitnim pitanjima statusa države i oblika političkog sistema. Vladajuće političke partije nisu uspostavile jedinstvenu državnu vlast, jer nisu imale ustav o kojem su saglasne, pa su iz postojećeg Ustava Bosne i Hercegovine uzimale dijelove koji im odgovaraju;
3. Državna vlast je transformisana u partijsku ili, bolje rečeno, u tri partijske vlasti, tako da su državne institucije izgubile moć i uticaj, a partijski lideri su postali faktori odlučivanja o svim bitnim državnim i nacionalnim pitanjima. Nacionalne stranke su kritikovale prethodni sistem „partijske države“, kao oblik vlasti *Saveza komunista*, i proklamovale vrijednosti pravne države, a kada su nacionalne stranke došle na vlast, zanemarile su vrijednosti pravne države i uspostavile *još jaču tropartijsku državu*;
4. Nacionalne političke partije su stekle status subjekata konstituišuće vlasti koji su u ime svojih etničkih nacija donosili suštinske odluke o državnom statusu Bosne i Hercegovine.

Prvim višepartijskim izborima utvrđen je legitimitet nacionalnih političkih partija i osporen je legitimitet *Saveza komunista* Bosne i Hercegovine i *Saveza reformskih snaga* kao građanskih partija. Izbornim rezultatima dovedeni su u pitanje i ustavni amandmani koje je donijela prethodna vlast *Saveza komunista* u julu 1990. godine, posebno amandman LX kojim je definisana suverenost države BiH i suverenost građana kao primarna, a tek potom suverenost tri naroda kao tri etničke nacije. Nova vladajuća koalicija na nivou Bosne i Hercegovine je funkcionisala do jeseni 1991.

poslanici nisu mogli postići dvotrećinsku saglasnost za zakon kojim bi se formirao Savjet i odredio njegov djelokrug i način rada. *Amandman LXX, tačka 10. na Ustav BiH iz jula 1990. godine.*

godine kada se raspala zbog sukoba u vezi sa državnim statusom i uređenjem Bosne i Hercegovine. Nakon oktobra 1991. godine sve tri nacionalne političke partije, kao legitimni predstavnici tri etničke nacije, pristupili su donošenju posebnih konstitutivnih akata.

2. Konstitutivne protivrječnosti u Bosni i Hercegovini od 1990. do 1992. godine

Konstitutivni akti koje su donosile etničke političke partije u različitim oblicima mogu se svrstati u tri osnovne grupe: a) akti kao osnova državne samostalnosti Bosne i Hercegovine, b) akti kao osnova samostalnosti Bosne i Hercegovine i ravnopravnosti hrvatskog naroda i c) akti kao osnova ravnopravnosti srpskog naroda i očuvanja Jugoslavije.

2.1. Konstitutivni akti kao osnova državne samostalnosti Bosne i Hercegovine

2.1.1. Ustavni amandman LX¹⁶⁴

Skupština (parlament) Bosne i Hercegovine, kojim je dominirao *Savez komunisti*, donijela je 31. jula 1990. godine navedeni ustavni amandman kojim se radikalno mijenjao konstitutivni status etničkih nacija. Navedenim amandmanom Bosna se definiše kao „*suverena demokratska država ravnopravnih građana, naroda Bosne i Hercegovine – Muslimana, Srba i Hrvata i pripadnika drugih naroda i narodnosti...*“ Vladajuća partija je kroz Skupštinu izvršila ustavne promjene prvog temeljnog člana koji definiše titulara suverenosti. U definisanju nacionalne i građanske suverenosti primat je dat građanskoj čime je poremećen balans etničkog i građanskog. Ustavna formula o zajedničkoj suverenosti nacija i konstitutivnosti građana bila je prisutna i u ranijim ustavima, kao što je Ustav iz 1974. godine: „*Socijalistička Republika Bosna i Hercegovina je socijalistička demokratska država... radnih ljudi i građana, naroda Bosne i Hercegovine – Muslimana, Srba i Hrvata...*“ (član 1), ali je, takođe, bilo

¹⁶⁴ Službeni list SR BiH, broj 32/91. Amandman LX na Ustav Bosne i Hercegovine.

definisano „...U Socijalističkoj Republici Bosni i Hercegovini zajamčena je ravnopravnost naroda i narodnosti...” (član 3. Ustava). Razlika između dva temeljna ustavna određenja je u balansu građanskog i nacionalnog ustavnog sadržaja. Ustavom iz 1974. godine naglašena je konstitutivnost radnih ljudi i građana, ali je istovremeno definisana i konstitutivnost naroda kroz određenje o zagarantovanoj ravnopravnosti. Amandmanom iz 1990. godine narušen je demokratski balans nacionalnog i građanskog kroz odvajanje suverenosti od naroda i vezivanje ovog pojma za državu.

Definiše se, prvo, suverenost države kao njeno izvorno svojstvo na građanskoj osnovi, a zatim narodi i narodnosti. Navedenom izmjenom ustavne norme izbjegava se identifikacija nosioca – titulara suverenosti, jer ako je država suverena i demokratska, pitanje je: *ko je tu državu osnovao, ko je subjekt državotvorne vlasti?* Ustavni amandman definisao je ustavnu osnovu da je Bosna „*starija od njenih naroda*” i služio je kao jedan od osnovnih pravnih argumenta za međunarodno priznanje Bosne i Hercegovine. *Ustavnim promjenama uspostavljena je cjelovitost i nedjeljivost državne teritorije, kao i „...srazmjerna nacionalna zastupljenost u svim organima državne vlasti, osim gdje je Ustavom predviđeno jednako, paritetno predstavljanje konstitutivnih naroda”.*¹⁶⁵ Iz navedene ustavne norme proizilazi da narodi ne mogu imati državotvorni karakter *constituo*, u smislu da su svi narodi ravnopravni, već se ravnopravnost redukuje na određena, Ustavom definisana pitanja. Suština *Amandmana* je u činjenici da ovaj dokument u prvi plan stavlja državnu suverenost na građanskoj osnovi, a u drugi plan etničku suverenost i ravnopravnost. Ovim dokumentom utemeljena je mogućnost preglasavanja u raznim varijantama, što je jednu od etničkih nacija moglo dovesti u neravnotežan položaj. Posebno sporan aspekt bilo je određenje da je Bosna, kao država, suverena sama po sebi, jer onaj subjekt koji vlada suverenom državom i sam poprima svojstvo suverenog subjekta. U donošenju navedenog amandmana Skupština Bosne i Hercegovine je imala legalitet, ali je legitimitet bio sporan iz nekoliko razloga.

1. Ustavne promjene su izvršene u vrijeme izborne kampanje (dva i po mjeseca prije izbora), kada ne postoje stabilni demokratski uslovi za izmjenu ustava. Nije uobičajeno, sa stanovišta teorije i prakse ustavnog

¹⁶⁵ Kasim Trnka, *nav. djelo*, str. 26.

prava, da se u toku izbornih kampanja mijenjaju temeljne odredbe Ustava. Kampanje na izvjestan način mijenjaju društvenu klimu i mnjenje, dominira politička utakmica i ne postoje stabilni uslovi u kojima se kroz javnu raspravu može objektivno i argumentovano raspravljati o ustavnim izmjenama.

2. Savez komunista, čiji su poslanici (delegati) izglasali ovakav amandman, izgubio je izbore u novembru 1990. godine, što potvrđuje da ova politička partija nije imala većinsku podršku u narodu ni u vrijeme kada je izvršila ustavne promjene.

3. Prema tradiciji i logici ustavnog prava, izmjene temeljnih ustavnih odredbi od kojih bitno zavisi uređenje i funkcionisanje države, vrši se u relativno dužem periodu, uz najširu javnu demokratsku raspravu i saglasnost konstitutivnih faktora. *Savez komunista Bosne i Hercegovine* je tokom predizborne kampanje u prvim višestranačkim izborima, u kratkom vremenskom roku i bez demokratske javne rasprave, izvršio ustavne promjene i narušio demokratski balans između etničkog i građanskog sadržaja u Ustavu. Iako je amandman donesen nelegitimno, bio je legalan i imao je bitan značaj za međunarodno priznanje Bosne i Hercegovine: „*Jedna od najznačajnijih odredaba tada važećeg Ustavnog amandmana LX na Ustav Socijalističke Republike Bosne i Hercegovine bila je ona što daje novu definiciju Bosne i Hercegovine koja je bila uz provedeni referendum osnovni pravni argument za međunarodno priznanje Bosne i Hercegovine kao nezavisne države.*”¹⁶⁶ Navedena izmjena Ustava Bosne i Hercegovine imala je negativne posljedice na funkcionisanje njene državne vlasti i produbila je međunacionalne sukobe. Navedeni ustavni amandman je prouzrokovao donošenje niza drugih akata koji su doveli do disolucije državne vlasti u Bosni i Hercegovini. Nacionalne elite u vladajućim partijama naslijedile su krizu državne vlasti u Bosni i Hercegovini, zatim je svojim djelovanjem produbili, pri čemu je pomenuti amandman imao bitan uticaj. Ustavni amandman LX od 31. jula 1990. godine bio je suprotan izvornim principima *Zemaljskog antifašističkog vijeća narodnog oslobođenja* iz 1943. i 1944. godine. Ovim ustavnim izmjenama narušen je balans etničkog i građanskog i preferiran je princip „jedan čovjek–jedan glas“.

¹⁶⁶ Omer Ibrahimagić, nav. djelo, str. 72.

2.1.2. Memorandum – pismo o namjerama.¹⁶⁷

Muslimanski i hrvatski poslanici u *Skupštini* BiH su na sjednici 14. oktobra 1991. godine donijeli navedeni konstitutivni akt, a srpski poslanici su se usprotivili većinskom preglasavanju (dva naroda protiv trećeg) i napustili skupštinsko zasjedanje.

Odredbe *Memoranduma* su polazile od ustavnog amandmana LX iz jula 1990. godine. *„Imajući u vidu da su Republika Srbija donošenjem novog Ustava, a Republike Slovenija, Hrvatska i Makedonija plebiscitarnim i referendumskim odlukama... nepovratno promijenile konstituciju Jugoslavije... Skupština Socijalističke Republike Bosne i Hercegovine ukazuje na odredbu važećeg Amandmana LX na Ustav...“ a ovim Amandmanom „...trajno je definisan ustavni status Bosne i Hercegovine.“* Muslimanski i hrvatski predstavnici u Skupštini BiH smatrali su da prema sadržaju pomenutog Amandmana nije potrebno obezbijediti i saglasnost srpskih predstavnika u Skupštini prilikom donošenja konstitutivnih odluka o državnom statusu Bosne i Hercegovine. Memorandumom je definisano (tačka 2) da se Bosna zalaže za funkcionisanje zajedničkih jugoslovenskih institucija, ali neće prisustvovati radu najviših organa ako nisu prisutne sve republike. U tački 5. dalje se navodi: *„...Stavovi izneseni u ovom Memorandumu izražavaju volju većine poslanika ove skupštine i kao takvi političku volju većine građana BiH predstavljaju obavezujući osnov za ponašanje državnih i političkih organa republike“.* Navedeni stavovi otkrivaju konstitutivnu suštinu amandmana iz 1990. godine koja se svodi na uspostavljanje ustavne osnove građanske suverenosti koja omogućava preglasavanje, po principu „jedan čovjek–jedan glas“. Amandman osim navedene građanske ravnopravnosti, definiše i ravnopravnost tri naroda, ali ustavna snaga građanskog i etničkog sadržaja nije bila izbalansirana, jer je prednost data građanskom principu. Legalitet „mehaničkog“ građanskog preglasavanja u višenacionalnoj državi potvrđen je i tačkom 6. u kojoj se navodi: *„...Polazeći od prava skupštinske većine da odlučuje o sudbini Republike kao cjeline, ova skupština istovremeno priznaje pravo skupštinskoj manjini da zahtijeva i ostvaruje svaki legitimni interes – etnički, kulturni, ekonomski i socijalni...“* Po Memorandumu, skupštinska

¹⁶⁷ Službeni list Republike Bosne i Hercegovine, Sarajevo, br. 32 od 16. oktobra 1991. godine.

većina (Hrvati i Muslimani) čine državotvoran narod Bosne, jer mogu bez Srba donositi ustavne akte. Zajednička volja Hrvata i Muslimana je suverena i oni kao Skupština (najviša institucija vlasti i suverenosti) priznaju pravo manjini (Srbima). Kada neki politički subjekt ima ustavnu poziciju da svojom voljom priznaje pravo drugom subjektu, tada je to podareno pravo kojim, onaj ko vlada, prenosi na drugog dio vlasti, ali na način koji je u skladu s njegovim interesima. Subjekt koji odlučuje o sudbini države i podaruje pravo drugom subjektu, svojom suverenom voljom je u *Memorandumu* precizirao koja su to podarena prava koja će manjina moći ostvarivati. Preciziranjem pojedinih prava (*kultura, ekonomija, socijalna pitanja, etničnost*) manjini se određuje okvir kulturnog identiteta u pravima, ali bez konstitutivnih političkih prava što je pokušaj redukovanja etničke nacije u gabarite kulturološke etničke grupe. Takođe, u članu 3. se navodi da će Bosna biti u jugoslovenskoj državnoj zajednici pod uslovom da tu budu Hrvatska i Srbija, što je bilo besmisleno, jer je Hrvatska 8. oktobra proglasila državnu samostalnost i raskinula je sve veze sa Jugoslavijom.

Memorandum je donesen na osnovi ustavnog amandmana LX s ciljem da se uvede građansko preglasavanje u kome su odluke većine obavezujujuće i da većina može odlučivati u ime svih, u ime cijele Bosne i Hercegovine zanemarujući prava manjine.

2.1.3. Platforma o položaju Bosne i Hercegovine u jugoslovenskoj državnoj zajednici¹⁶⁸

Platforma o položaju Bosne i Hercegovine i budućem ustrojstvu jugoslovenske zajednice takođe je donesena 14. oktobra 1991. godine. Zasjedanju *Skupštine* BiH prisustvovali su hrvatski i muslimanski poslanici, a većina srpskih poslanika je napustila skupštinsko zasjedanje. Dok je Memorandum tretirao unutrašnje državotvorno pitanje, fundirajući suverenost države i građana, dotle je *Platforma* tretirala, osim unutrašnjeg, i međudržavno pitanje u kontekstu odnosa republika kao federalnih jedinica i institucija jugoslovenske državne zajednice. Definisana je Bosna kao građanska republika „...Bosna i Hercegovina će se razvijati kao građanska Republika... *Odgovarajućom strukturom Skupštine Republike*

¹⁶⁸ Isto.

Bosne i Hercegovine osiguraće se da se isključi mogućnost majorizacije u procesu odlučivanja o najbitnijim pitanjima za ravnopravnost svih naroda i narodnosti..." (član 1). Kada je riječ o odnosima u budućoj jugoslovenskoj zajednici definisana je konfederalna osnova sa zajedničkim tržištem, spoljnim poslovima i odbrambenim snagama (član 5). Brojčana većina u Parlamentu i ostalim institucijama vlasti imala je mogućnost da donosi skupštinske odluke čime je omogućena međunacionalna hegemonija i preglasavanje. Odredba da će se nekom narodu, kroz odgovarajuću strukturu *Skupštine, osigurati* da o nekim bitnim pitanjima bude ravnopravan – bez majorizacije, je protivrječna. Ne može se preglasavanjem (majorizacijom) donositi akt kojim se garantuje da neće biti majorizacije. Platformom su definisana i neka pitanja međunarodnog aspekta državnosti Bosne i Hercegovine. Ako se neke republike bivše SFRJ sukobe, Bosna i Hercegovina će podržati međunarodnu arbitražu, biće neutralna i nudiće posredničke usluge (član 5. i 6). Ovim određenjem Bosna se posredno saglasila i sa međunarodnom arbitražom, kada je riječ i o njenom državnom pitanju. U članovima 4. i 5. opširno su navedeni principi demokratije, pravne države, integracije, ravnopravnosti, međunarodnog prava, ali je u članu 5. sadržana i konstitutivna odredba da će Bosna biti u jugoslovenskoj državnoj zajednici, pod uslovom da u njoj istovremeno budu Srbija i Hrvatska. Sve institucije ili organizacije koje budu uspostavljene na nivou buduće državne zajednice „...moraju biti sastavljene na principu republičkog pariteta" (član 7). Paritet na nivou jugoslovenske države se definiše kao imperativni princip, dok se na nivou bosanske države ovaj princip izostavlja, uz preferiranje „građanskog" preglasavanja.

Platforma je takođe imala za osnovu građansku konstitutivnost preferirajući pravo većine da preglasava manjinu. Pitanje ostvarivanja vitalnih nacionalnih interesa je definisano kao pravo većine da ona organizacijom Skupštine obezbijedi ova prava. Vitalna nacionalna prava bila bi podarena, većina bi odlučila šta su prava manjine i kako se ona ostvaruju.

* Navedeni akti predstavljali su pokušaj nametanja građanske nacije i države bez uvažavanja ravnopravnosti tri etničke nacije što je imalo negativne posljedice u međunacionalnim odnosima. Problem Bosne bio je u tome što je za legitimnu odluku o njenom državnom statusu trebala

saglasnost predstavnika sva tri naroda, a te saglasnosti nije bilo. Da bi prevazišli problem legitimiteta, muslimanski i hrvatski poslanici su sebe proglasili državotvornim subjektom i na toj osnovi, svoju volju proglasili kao legitimnu bosansku volju. *Platforma* nije polazila od historijskog iskustva funkcionisanja države i ravnopravnosti tri naroda, nego je bila oslonjena na sadržaj ustavnog amandmana koji je donesen od strane Saveza komunista Bosne i Hercegovine. *Memorandum i Platforma* u prioritetu su imali državno pitanje Bosne i Hercegovine, a ne volju tri ravnopravna naroda iako su to neodvojive kategorije. Memorandum i Platforma su bili zasnovani na građanskom konceptu države „jedan čovjek – jedan glas“ i nisu uvažavali troetničku nacionalnu državotvornost gdje je u donošenju bitnih odluka neophodna saglasnost Srba, Bošnjaka i Hrvata. Suštinski temelj Bosne i Hercegovine o jednakoj ravnopravnosti i zajedničkoj suverenosti tri nacije je napušten i nastalo je stanje da ako dva naroda mogu da odlučuju bez trećeg, i treći može da odlučuje samostalno.

Na osnovu navedenih konstitutivnih akata muslimanski i hrvatski predstavnici u Predsjedništvu i Vladi BiH uz protivljenje srpskih predstavnika donijeli su Odluku o podnošenju zahtjeva za priznanje Bosne i Hercegovine kao nezavisne države i Odluku o povlačenju predstavnika BiH iz saveznih jugoslovenskih institucija.¹⁶⁹

2.1.4. Referendum (plebiscit) hrvatskog i muslimanskog naroda za suverenu i nezavisnu Bosnu i Hercegovinu

Arbitražna *Badinterova* komisija je ocijenila (Mišljenje 4) da Bosna i Hercegovina ne ispunjava u cjelosti kriterijume za priznanje državne nezavisnosti i potrebno je da se volja stanovništva potvrdi na referendumu.

Predsjedništvo i Skupština Bosne i Hercegovine (bez saglasnosti srpskih predstavnika) su na sjednici od 25. januara donijeli odluku o

¹⁶⁹ U podnošenju zahtjeva trebalo je odgovoriti na četiri pitanja: 1. Da li republika traži da bude nezavisna država? 2. Da li prihvata obaveze iz dokumenta o kriterijima za priznavanje novih država? 3. Da li prihvata dokumente Haške konvencije o ljudskim pravima i pravima manjina? 4. Da li podržava napore Savjeta bezbjednosti, Generalnog sekretara OUN i nastavak Konferencije o Jugoslaviji? Zahtjev je trebalo podnijeti do 23. decembra 1991. godine. Radi se o kriterijumima Ministarskog savjeta Evropske zajednice od 16. decembra 1991. godine, „Briselski kriterijumi“. Odluka o povlačenju iz jugoslovenskih institucija je objavljena u Službenom listu Republike Bosne i Hercegovine, br.2. od 27. januara 1992. godine.

referendumskom pitanju i održavanju referenduma. Referendumsko pitanje je glasilo: „*Jeste li za suverenu i nezavisnu Bosnu i Hercegovinu, državu ravnopravnih građana, naroda BiH – Muslimana, Srba, Hrvata i pripadnika drugih naroda koji u njoj žive?*“ Referendum – plebiscit je održan 29. februara i 1. marta 1992. godine.¹⁷⁰ Nakon održanog referenduma nastala su dva suprotna nacionalna legitimiteta, srpski s jedne i hrvatsko-bošnjački s druge strane. Srpski interes da BiH ostane u Jugoslaviji bio je legitiman, ali suprotan legitimnom bošnjačkom i hrvatskom interesu da Bosna bude nezavisna država izvan Jugoslavije. Dva nacionalna plebiscita (srpski iz novembra 1991. i muslimanski i hrvatski od 1. marta 1992. godine predstavljali su legitimno izraženu volju tri nacije, ali je ta volja međusobno bila isključiva, jer priznanje jednog legitimiteta značilo je negiranje drugog. Rezultati referenduma bili su legitimni za muslimanski narod, nelegitimni za srpski narod, privremeno legitimni za hrvatski narod i legitimni za međunarodnu zajednicu.¹⁷¹ Međunarodna zajednica (Evropska unija i OUN) su priznale Bosnu i Hercegovinu kao nezavisnu državu i međunarodni subjekt, ali je istovremeno i otvoren problem njenog unutrašnjeg uređenja.

2.2. Konstitutivni akti kao osnova samostalnosti Bosne i Hercegovine i ravnopravnosti hrvatskog naroda

Predstavnici hrvatske nacije su u toku jugoslovenske krize polazili od dva osnovna politička stava:

1. Bosna i Hercegovina treba biti samostalna i nezavisna država i 2. Ravnopravnost hrvatskog naroda u BiH treba biti osigurana stvaranjem hrvatske političko-teritorijalne zajednice. U navedenom kontekstu

¹⁷⁰ Prema službenim podacima na referendum je izašlo 64,31% upisanih birača. Za suverenu i nezavisnu BiH glasalo je 99,44%, protiv je bilo 0,29% i nevažećih 0,25%. Referendum je proglašen uspješnim i Bosna i Hercegovina je priznata kao međunarodni subjekt od strane članica *Evropske zajednice* na sastanku u Luksemburgu, 6. aprila 1992. godine. Broj izašlih građana na referendum bio je sličan ukupnom broju Hrvata i Muslimana po popisu stanovništva iz 1991. godine (Muslimana 43,67% i Hrvata 17,32, ukupno 75,04%). Jedan dio Srba je glasao na ovom referendumu, ali većina nije, jer su u novembru 1991. godine održali svoj nacionalni plebiscit.

¹⁷¹ Evropska zajednica je priznala Bosnu i Hercegovinu kao nezavisnu državu 6. aprila, a Sjedinjene Američke Države i Hrvatska 7. aprila 1992. godine. Bosna i Hercegovina je odlukom Savjeta bezbjednosti postala članica Organizacije ujedinjenih nacija 22. maja 1992. godine.

formirana je *Hrvatska zajednica Herceg-Bosna*, koja je kasnije transformisana u hrvatski državni entitet *Hrvatska Republika Herceg-Bosna*.

2.2.1. Odluka o uspostavljanju Hrvatske zajednice Herceg-Bosna

Poslanici iz reda hrvatskog naroda izabrani u Skupštinu Bosne i Hercegovine i ostali nacionalni predstavnici donijeli su Odluku o osnivanju Hrvatske zajednice Herceg-Bosna.¹⁷² Zajednica je uspostavljena kao jedinstvena politička cjelina hrvatskog naroda s ciljem ostvarivanja njegove ravnopravnosti, a organizovana je na teritorijama gdje živi hrvatski narod bez obzira na to što one nisu povezane u jednu cjelinu. U prvom dijelu dokumenta (razlozi uspostave) navode se: odbrana od „agresije“ *Jugoslovenske narodne armije* i „četnika“ na Bosnu i Hercegovinu i nužnost povezivanja cijele hrvatske nacije u jednu političku cjelinu. Hrvatski narod „...duboko je svjestan da je njegova budućnost povezana sa budućnošću cjelokupnog hrvatskog naroda“ (stav 1). Borba za suverenu Bosnu i Hercegovinu ne može se posmatrati izvan borbe za vlastite povijesne prostore i interese cjelokupnog hrvatskog naroda.

U drugom dijelu dokumenta (temeljne odredbe) definišu se elementi državnosti hrvatskog entiteta u Bosni. Polazi se od Ustava BiH „...kojim je *Bosna i Hercegovina ustanovljena kao zajednica tri konstitutivna naroda – Hrvata, Muslimana i Srba*“ (stav 3), čime je naglašena zajednička suverenost i ravnopravna konstitutivnost sva tri naroda u Bosni. U temeljnim odredbama navode se određenja da je Herceg-Bosna „*kao politička, kulturna, gospodarstvena i područna cjelina...*“ državni je entitet (član 1. i 2). Sjedište Zajednice je u Mostaru (član 3). U drugom članu definiše se teritorija Zajednice, opštine koje ona obuhvata (31 opština). Pristupanje drugih opština Zajednici Herceg-Bosna, izvan onih koje se decidno u Odluci navode, moguća je uz saglasnost „općina utemeljitelja“ (član 4); Zajednica će poštovati demokratsku izabranu vlast Bosne i Hercegovine dok postoji njena državna nezavisnost (član 5). Zajednica se takođe obavezuje na poštivanje međunarodnih akata (član 6). Definišu se

¹⁷² Hrvatska zajednica Herceg-Bosna osnovana je u Grudama 18. novembra 1991. godine. Izvor: Miroslav Tuđman, Ivan Bilić, *Planovi, sporazumi, izjave o ustavnom ustrojstvu Bosne i Hercegovine 1991–1995. godine*, Zagreb, jul 2005.godine.

organi i institucije (član 7) na originalnoj i specifičnoj ustavnoj osnovi. Vrhovnu vlast su činili *predsjednik i Predsjedništvo* Herceg-Bosne. *Predsjedništvo* čine predstavnici hrvatskog naroda u opštinskoj vlasti, i to: prvi po funkciji ili predsjednici *Hrvatskog vijeća odbrane*. Predsjedništvo vrši zakonodavnu vlast i imenuje izvršno-upravnu vlast (član 8). Zakonodavnu vlast ne vrše izabrani poslanici sa nivoa Republike BiH, nego predsjednici vlasti sa nivoa opština. Navedenom organizacijom postignuta su tri bitna elementa: 1. članovi zakonodavne vlasti mogu izvorno, iz lokalnih nivoa, iskazivati interese naroda i ugrađivati ih u zakone i politike; 2. mogu u lokalnim sredinama efikasno izvršavati odluke i zakone s nivoa zajednice, jer su ih sami donosili i 3. mogu funkcionisati kao cjelina i kada nisu teritorijalno povezani. Članovi zakonodavne vlasti su istovremeno i predsjednici lokalne vlasti, tako da mogu povezivati nacionalne interese na opštem i lokalnom nivou, djelovati u zajednici ili u dijelovima, ali uvijek saglasno opštem nacionalnom interesu.

Odlukama o Hrvatskoj zajednici Herceg-Bosna hrvatski predstavnici su dobrim dijelom napustili ranije stavove u vezi sa Memorandumom i Platformom. Stav o nezavisnoj BiH je ostao nepromijenjen, ali je promijenjen stav o njenoj unutrašnjoj organizaciji i ponovo je naglašen princip o jednakoj kosntitutivnosti tri nacije Srba, Hrvata i Bošnjaka. Hrvatski akt je predstavljao balans između pitanja ravnopravnosti naroda i državne nezavisnosti.

2.2.2. Osnivanje Hrvatske Republike Herceg-Bosna¹⁷³

Republika Herceg-Bosna kao državni entitet Hrvata u Bosni i Hercegovini je konstituisana na elementima: 1. Da je demokratska država hrvatskog naroda zasnovana na ljudskim pravima; 2. Da se republika udružuje u savez republika pri čemu se mislilo na Bosnu i Hercegovinu kao savez tri etničke države (Oven–Stoltenbergov plan); 3. Princip suverenosti i ravnopravnosti tri naroda. Republika nije do kraja konstituisana, jer nije donesen ustav kao temeljni i najviši akt kojim bi se definisali status i organizacija ovog entiteta, pa su na snazi ostali akti Hrvatske Zajednice

¹⁷³ Hrvatski predstavnici su u Livnu 28. avgusta 1993. godine osnovali *Hrvatsku Republiku Herceg-Bosna*, čime je Hrvatska zajednica Herceg-Bosna transformisana u Hrvatsku Republiku. Izvor: Miroslav Tuđman, Ivan Bilić, *Planovi, sporazumi, izjave o ustavnom ustrojstvu Bosne i Hercegovine 1991–1995. godine*, Zagreb, jul 2005. godine.

Herceg Bosna. Republika Herceg-Bosna je *Vašingtonskim sporazumom*¹⁷⁴ iz 1994. godine objedinjena sa teritorijom pod kontrolom Bošnjaka u novi entitet Federacija Bosne i Hercegovine. Republika Herceg-Bosna nije ukinuta ili poništena, nego je kao konstitutivni dio ugrađena u novi entitet kao njegov dio u drugačijoj, kantonalnoj organizaciji.

2.3. Konstitutivni akti kao osnova očuvanja Jugoslavije i nastanka Republike Srpske

Akti srpskih predstavnika od 1990. do početka 1992. godine doneseni su u cilju očuvanja Jugoslavije, jer se ova država smatrala kao najoptimalniji okvir za srpske nacionalne interese. Početkom januara 1992. godine predstavnici Srba iz BiH su odustali od jugoslovenske države i preorijentisali se na stvaranje srpskog državnog entiteta u okviru samostalne Bosne i Hercegovine.

2.3.1. Inicijativa za konstituisanje Vijeća naroda u Skupštini Bosne i Hercegovine

Politički savjet Srpske demokratske stranke je na zasjedanjima tokom avgusta 1990. godine procijenio da se Amandmanom LX poništava dotadašnja nacionalna ravnopravnost definisana u temeljnim odlukama ZAVNOBiH-a iz 1943. i 1944. godine. Zaključeno je da zajednička suverenost i nacionalna ravnopravnost predstavlja jedinu legitimnu ustavnu osnovu državne stabilnosti i funkcionisanja političkog sistema u Bosni i Hercegovini. U cilju neutralisanja negativnih posljedica navedenog Amandmana, *Politički savjet* je *Skupštini Bosne i Hercegovine* u septembru 1990. godine uputio *Inicijativu za uvođenje Vijeća naroda* kao institucionalnog oblika nacionalne ravnopravnosti. Vijeće naroda zasnivalo se na nekoliko osnovnih elemenata.

„1. U Ustavu Bosne i Hercegovine bi se pozitivnom enumeracijom precizirala pitanja vitalnog nacionalnog interesa koja se ne bi mogla rješavati preglasavanjem, na principu jedan čovjek – jedan glas, nego bi se o njima odlučivalo kvalifikovanim etničkim većinama.

¹⁷⁴ O ovom sporazumu opširnije u poglavlju Međunarodna arbitraža državnog pitanja Bosne i Hercegovine.

2. *Kada na dnevnom redu Skupštine bude jedno od pitanja, ustavom definisano kao vitalni nacionalni interes, tada se svi poslanici iz oba doma (dom građana i dom opština) grupišu u tri nacionalna kluba (srpski, hrvatski i muslimanski – bošnjački).*

3. *Odluke bi bile legitimne ako za njih glasa natpolovična većina u svakom od tri nacionalna kluba posebno da različit broj poslanika u nekom od nacionalnih klubova ne bi umanjivao njegov politički kapacitet. Skupštinska većina bi istovremeno sadržavala sve tri etničke većine, a svaka od njih bi imala suspenzivni veto, jer se bez njene saglasnosti odluka ne bi mogla donijeti.*

4. *Međunacionalno usaglašavanje pomjerilo bi se na početak procesa kreiranja odluka, jer bilo bi besmisleno upućivati u skupštinsku proceduru prijedloge o kojima nije već ranije postignuta saglasnost nacionalnih predstavnika.*

5. *Nakon glasanja o pitanju vitalnog nacionalnog interesa klubovi bi prestali sa radom i poslanici bi nastavili djelovanje kao predstavnici građana i opština."*

Inicijativa Političkog savjeta Srpske demokratske stranke uručena tadašnjem predsjedniku Skupštine SR BiH nije zvanično razmatrana, niti je bilo rasprave o tom pitanju. Odbijanje inicijative bio je indikator da postojeća skupštinska većina, koju su činili predstavnici *Saveza komunista*, nije bila spremna da prihvati vijeće etničkih zajednica kao oblik ostvarivanja nacionalne ravnopravnosti. Neprihvatanje inicijative za ustavne promjene od strane vladajućeg *Saveza komunista* ukazivalo je da ustavni Amandman LX nije donesen slučajno i da nije bio propust vladajuće partije, nego je imao prikriveni konstitutivni cilj da omogući produženje vlasti *Saveza komunista* i njegovu ideološku dominaciju u političkom sistemu Bosne i Hercegovine. Šteta je što tadašnji saziv Skupštine BiH nije prihvatio navedenu inicijativu, makar da se o njoj javno raspravlja.

2.3.2. Odluka o osnivanju Srpskog nacionalnog vijeća

Nakon neuspjele *Inicijative* za uvođenje *Vijeća naroda* u Skupštinu Bosne i Hercegovine, predstavnici *Srpske demokratske stranke* i *Srpskog pokreta obnove* su u Banjaluci 13. oktobra 1990. godine održali srpski miting

„Sabor“. Na ovom skupu je proglašena „*Deklaracija o nacionalnoj suverenosti srpskog naroda u Bosni i Hercegovini*“.¹⁷⁵

1. *Ustanovljava se Srpsko nacionalno vijeće kao organ Sabora koje će izražavati nacionalne interese srpskog naroda u Bosni i Hercegovini.*

2. *Srpsko nacionalno vijeće neće priznati nijedan akt ni odluku organa Bosne i Hercegovine koji budu doneseni bez legitimne volje predstavnika srpskog naroda, preglasavanjem i koji su na štetu srpskih nacionalnih interesa.*

3. *Ukoliko se na nivou Bosne i Hercegovine donese neka odluka bitna za njen državni status preglasavanjem srpskih predstavnika ili bez njihovog učešća, Srpsko nacionalno vijeće ima pravo na demokratski odgovor.*

4. *Za predsjednika Srpskog nacionalnog vijeća bira se Radovan Karadžić koji je tada vršio funkciju predsjednika Srpske demokratske stranke.*

Sadržajem Deklaracije reafirmisan je princip nacionalne ravnopravnosti i zajedničke narodne suverenosti kao osnove državne vlasti. Narod, kao jedini nosilac suverenosti, ima prirodno pravo da ne prihvati akt državne vlasti u čijem donošenju nije ravnopravno učestvovao i koji je štetan po njegove nacionalne interese. S obzirom na to da Srpsko nacionalno vijeće nije bilo institucionalizovano, nisu birani njegovi članovi, nije bilo sjednica ni drugih akata njegova svrha bila je programska poruka za dalje političko djelovanje predstavnika srpske nacije u Bosni i Hercegovini. Istovremeno, bila je to preventivna javna poruka drugim narodima da Srbi neće prihvatiti bilo koji oblik međunacionalne hegemonije. Održavanje Sabora, ustanovljenje Nacionalnog vijeća i donošenje Deklaracije predstavljali su ustavnu osnovu za definisanje statusa srpskog naroda u Bosni i Hercegovini u narednom periodu.

2.3.3. Osnivanje srpskih autonomnih oblasti i regija

Srbi nisu prihvatili funkcionisanje države na preglasavanju i međunacionalnoj hegemoniji i počeli su stvarati svoje političko teritorijalne zajednice na lokalnom i regionalnom nivou. U stvaranju srpskih opština, regija i oblasti polazilo se od ustavnih normi da opštine

¹⁷⁵ S obzirom na to da je *Deklaracija* usmeno proglašena, autor je zapisao njen tekst onako kako je ovdje i naveden. Ovo napominjemo iz razloga što je moguće da su neki drugi autori ovu Deklaraciju drugačije zapisali.

imaju pravo da se udružuju u međupštinske zajednice radi ostvarivanja zajedničkih interesa. Ustavom Jugoslavije bilo je definisano da „...*Opštine međusobno sarađuju na načelima dobrovoljnosti i solidarnosti, udružuju sredstva i osnivaju zajedničke organe, organizacije i službe za obavljanje poslova od zajedničkog interesa i za zadovoljavanje zajedničkih potreba i mogu se udruživati u gradske ili regionalne zajednice*” (član 119). Sličnu odredbu sadržavao je i Ustav BiH: „*Opštine koje su prostorno i ekonomski međusobno povezane mogu se radi racionalnijeg i efikasnijeg ostvarivanja zajedničkih interesa i potreba radnih ljudi i građana i usklađivanja društveno-ekonomskog razvoja, udruživati u zajednice opština*” (član 275). Primarni politički cilj Srba iz Bosne i Hercegovine tokom 1991. godine bio je očuvanje integriteta Jugoslavije, pa su stvarane teritorijalne cjeline koje bi ostale u sastavu Jugoslavije.¹⁷⁶ U slučaju da Bosna i Hercegovina napusti Jugoslaviju, srpske autonomne oblasti i regije bi napustile Bosnu i Hercegovinu. Tokom 1991. godine proglašeno je više srpskih autonomnih oblasti i regija.¹⁷⁷ Problem je bio u sadržaju udruživanja, jer zajednice opština po Ustavu nisu mogle imati nadležnost u poslovima koji su bili u nadležnosti republike kao što su *odbrana, bezbjednost, javna preduzeća, fondovi, institucije javnih politika* itd. Stvarni razlozi stvaranja srpskih autonomnih oblasti i regija nisu bili ekonomski, nego politički, jer su srpski predstavnici htjeli da regije budu oblik decentralizacije ako Bosna ostane u Jugoslaviji, a ako Bosna postane nezavisna država tada bi se srpske autonomne regije priključile Jugoslaviji. Regije u okviru srpskog državnog entiteta su ukinute ustavnim izmjenama iz 1992. godine kada je

¹⁷⁶ Skupština srpskog naroda u Bosni i Hercegovini, kao najviše predstavničko nacionalno tijelo svojim odlukama usmjeravala je proces osnivanja i uspostavljanja oblasti i regija. Na drugoj sjednici Srpske skupštine 21. novembra 1991. godine donesena je odluka o uspostavljanju teritorija opština, mjesnih zajednica i naselja koji se smatraju teritorijom Jugoslavije. Na trećoj sjednici od 11. decembra iste godine Srpska skupština donijela je odluku o osnivanju srpskih opština i organa vlasti na tim teritorijama.

¹⁷⁷ *Zajednica opština Bosanska krajina* proglašena je 7. aprila 1991. godine, zatim se transformisala u *Autonomnu regiju Krajinu* 16. septembra iste godine. Krajina je imala Skupštinu sastavljenu od delegacija opštinskih skupština, po 7 delagata iz svake opštine i *Vladu* kao izvršni organ od sedam članova. U okviru nadležnosti regije formirana su javna preduzeća i javni fondovi. *Zajednica opština Romanija* proglašena je 8. maja 1991. godine, a zatim se transformisala u *Srpsku autonomnu oblast Romanija* 21. septembra iste godine. *Zajednica opština Stara Hercegovina* osnovana je 27. maja 1991. godine, a zatim se transformisala u *Srpsku autonomnu oblast Stara Hercegovina* 12. septembra iste godine. *Srpska autonomna oblast Birač* proglašena je 9. novembra 1991. godine, i *Zajednica opština Sjeverna Bosna* proglašena novembra 1991. godine, a 14. decembra osnovana je *Srpska autonomna oblast Semberija i Majevica*, ranije *Sjeveroistočna Bosna*.

uveden novi naziv entiteta *Republika Srpska*, a njena državna vlast je centralizovana. Centralizacija državne vlasti protiv koje su bili srpski predstavnici uvedena je upravo u Republici Srpskoj navedenim ustavnim izmjenama i zadržala se i do danas. Nijedna državna vlast u Republici Srpskoj od 1995. godine do danas nije bila spremna da prihvati regionalizaciju i supsidijarnost državnih poslova, iako je regionalizam izvorni temelj Republike Srpske. Formiranje regija i oblasti dodatno je produbilo krizu državnih institucija Bosne i Hercegovine.¹⁷⁸ Ustavni sud Bosne i Hercegovine je na sjednici od 1. novembra 1991. godine donio odluku kojom je udruživanje opština u oblasti i regija proglasio neustavnim. Ustavni sud je takođe u oktobru 1992. godine donio odluku kojom se separadni konstitutivni akti hrvatskog i srpskog naroda (osnivanje Hrvatske zajednice Herceg-Bosna, onivanje Skupštine srpskog naroda u BiH, osnivanje Srpske republike BiH) proglašavaju neustavnim. Iako su odluke Ustavnog suda bile obavezujuće i konačne one nisu provedene iz dva razloga: 1. u vrijeme donošenja odluka ustavnog suda državna vlast BiH bila je u disoluciji i nije bilo subjekta koji bi omogućio provođenje odluka; 2. odlukama su tretirani akti hrvatskog i srpskog naroda, a izostavljeni su akti koje su zajedno donosili predstavnici hrvatskog i bošnjačkog naroda. Srbi i Hrvati doživljavali su odluke Ustavnog suda kao legalizaciju interesa bošnjačkog naroda, pa su ih zanemarili.

2.3.4. Odluka o osnivanju Skupštine srpskog naroda u Bosni i Hercegovini¹⁷⁹

Poslanici *Srpske demokratske stranke* i *Srpskog pokreta obnove* u Vijeću opština i Vijeću građana Skupštine Bosne i Hercegovine su 24. oktobra 1991. godine u zgradi Skupštine BiH osnovali *Skupštinu srpskog naroda u Bosni i Hercegovini* kao politički odgovor na akte usvojene u Skupštini

¹⁷⁸ Skupština BiH je 11. i 12. aprila 1991. godine donijela Preporuku da se obustavi udruživanje opština dok se vode pregovori o rješavanju državne krize i državnom statusu Bosne i Hercegovine. Vlada Bosne i Hercegovine je 22. maja 1991. godine uz protivljenje ministara iz reda srpskog naroda podnijela zahtjev Ustavnom sudu Bosne i Hercegovine za ocjenu ustavnosti osnivanja srpskih autonomnih oblasti i regija.

¹⁷⁹ Odluka je objavljena prvo u listu „Javnost“ a kasnije i u *Službenom glasniku* srpskog naroda u Bosni i Hercegovini, broj 1/1992.

Bosne i Hercegovine 14. oktobra.¹⁸⁰ Kao i prilikom osnivanja srpskih autonomnih oblasti i regija i osnivanje Skupštine srpskog naroda bilo je na *liniji* borbe za očuvanje Jugoslavije. Odluka o osnivanju Skupštine srpskog naroda u Bosni i Hercegovini proizilazila je iz odluka *Srpskog nacionalnog vijeća* koje je proglašeno na srpskom Saboru u Banjoj Luci od 13. oktobra 1990. godine. *Nacionalno vijeće kao najviše političko predstavništvo Srba u Bosni i Hercegovini neće priznati nijedan akt u Bosni i Hercegovini donesen preglasavanjem i bez saglasnosti legitimnih srpskih predstavnika* (član 2. Deklaracije). Odluka o osnivanju skupštine srpskog naroda u BiH sadržavala je nekoliko bitnih elemenata.

1. *„Skupština srpskog naroda u Bosni i Hercegovini je najviši predstavnički i zakonodavni organ srpskog naroda u Bosni Hercegovini“* (član I). Poslanici su imali ustavno pravo da se proglase najvišim predstavničkim tijelom srpske nacije u BiH, jer su imali izborni legitimitet. Definisanje zakonodavnog svojstva Skupštine srpskog naroda nije imalo uporište u Ustavu, jer ne može nacionalno predstavništvo biti zakonodavno zato što je zakonodavna funkcija svojstvo parlamenta kao državne institucije.

2. *„Skupštinu čine poslanici Srpske demokratske stranke i Srpskog pokreta obnove koji su izabrani kao poslanici u Skupštinu Bosne i Hercegovine* (član II). Poslanici Srpske demokratske stranke bili su nezadovoljni zbog toga što srpski poslanici iz *Saveza reformskih snaga i Saveza komunista BiH*, nisu htjeli da se odmah priključe srpskoj skupštini, pa su zbog toga u članu drugom definisali ko je činio Srpsku skupštinu. Odlukom je ostavljena mogućnost i upućen je poziv srpskim poslanicima iz *Saveza komunista i Reformskih snaga* da se i oni priključe srpskoj Skupštini potpisivanjem izjave.¹⁸¹

3. *„Skupština srpskog naroda će razmatrati i odlučivati o pitanjima ravnopravnosti srpskog naroda s drugim narodima u Bosni i Hercegovini ukoliko budu ugroženi odlukama Skupštine BiH.“* (član III) Osnovna svrha osnivanja Skupštine srpskog naroda bila je borba za ostvarivanje ravnopravnosti srpskog naroda. Skupština će djelovati i odlučivati kada budu ugroženi interesi srpskog naroda odlukama Skupštine Bosne i

¹⁸⁰ Odluka o osnivanju Skupštine srpskog naroda u Bosni i Hercegovini. Izvor: Arhiva Srpske demokratske stranke

¹⁸¹ Srpski poslanici iz Saveza reformskih snaga, Saveza komunista i Demokratskog socijalističkog saveza priključili su se Skupštini srpskog naroda 21. novembra 1991. godine.

Hercegovine. Iz navedenog proizilazi da će Skupština biti stalno tijelo, ali će djelovati prema potrebi i realnim okolnostima.

4. *„Poslanici Skupštine srpskog naroda u BiH će nastaviti svoje djelovanje u vijećima (domovima) i drugim radnim tijelima Skupštine Bosne i Hercegovine osim u slučajevima kada se ocijeni da akta skupštinskih vijeća koja se razmatraju i usvajaju ugrožavaju ravnopravnost i nacionalni interes srpskog naroda u BiH.”* (član IV) Sve dok Skupština BiH obezbjeđuje ravnopravnost srpskog naroda, Skupština srpskog naroda neće djelovati i obrnuto, ako se ravnopravnost naroda ugrozi tada Skupština srpskog naroda ima pravo na političko i zakonodavno djelovanje.

5. *„Skupština srpskog naroda priznaje važnost akata Skupštine Bosne i Hercegovine koji nisu u suprotnosti sa interesima srpskog naroda..”* (član V) U ovome članu je Skupština srpskog naroda definisana kao zamjena za Vijeće naroda, koje će djelovati prema potrebi. Ovdje se Skupština srpskog naroda postavlja kao najviše predstavničko tijelo srpske etničke nacije u Bosni i Hercegovini koje ima legitimitet da ocjenjuje šta su interesi srpskog naroda i u kojim slučajevima su oni ugroženi. Nije negirana ustavna uloga Skupštine BiH, ali je uslovljena interesima srpske etničke nacije.

6. *„Skupština srpskog naroda priznaje pravna akta Jugoslavije kao savezne države i da ova akta imaju suprematiju nad aktima Bosne i Hercegovine.”* (član VI) Navedeni stav izražavao je opredjeljenje srpskih predstavnika za očuvanje jugoslovenske države kao primarnog nacionalnog cilja, jer se smatralo da je ta država najoptimalnije rješenje za srpske nacionalne interese. Skupština srpskog naroda je na osnovi suprematije saveznih jugoslovenskih akata nad aktima Bosne i Hercegovine ostavila sebi prostor da može ne priznati akte Skupštine Bosne i Hercegovine uz argument da su ti akti suprotni saveznim aktima.

„Skupština će donijeti Poslovnik o svome radu.” (član VII)

„Deklaracija o osnivanju Skupštine srpskog naroda u Bosni i Hercegovini objaviće se u listu „Javnost” (član VIII). S obzirom na to da ovu odluku nije bilo moguće objaviti u *Službenom listu* Bosne i Hercegovine, jer odluku nisu donijele zvanične institucije, odlučeno je da odluka bude objavljena u listu „Javnost”, Srpske demokratske stranke.

2.3.5. Odluka o ostajanju srpskog naroda Bosne i Hercegovine u Jugoslaviji

Odluka je donesena od strane Skupštine srpskog naroda u BiH 24. oktobra 1991. godine odmah nakon njenog konstituisanja i to je bila njena prva odluka.¹⁸² Odluka o ostajanju srpskog naroda u zajedničkoj državi Jugoslaviji značila je priznavanje državnosti Bosne i Hercegovine ukoliko ova republika ostane u sastavu Jugoslavije i obrnuto, značila je negiranje državne cjelovitosti Bosne i Hercegovine ukoliko ova republika napusti Jugoslaviju. *„Odluka će biti punovažna kada je srpski narod potvrdi na plebiscitu.“* (član 2) U slučaju da se Bosna i Hrvatska izdvoje iz Jugoslavije tada bi se srpske autonomne oblasti izdvojile iz ove dvije države i ostale bi u sastavu Jugoslavije. Odluka je sadržavala protivrječnost srpskog nacionalnog i jugoslovenskog državnog interesa. *Koji od ovih interesa je bio primaran, da li je trebalo žrtvovati jugoslovenstvo radi srpstva ili srpstvo radi jugoslovenstva?* U vrijeme donošenja navedenog akta jugoslovenstvo je bilo primarno, a srpstvo sekundarno i to je potrajalo sve do kraja 1991. godine. Politički ciljevi Srba iz Srbije i Srba iz Bosne i Hrvatske nisu bili identični. Srbi izvan Srbije (u Bosni i Hrvatskoj) nastojali su da iskoriste državni subjektivitet Jugoslavije kao sredstvo za ostvarenje srpskog cilja, da svi Srbi žive u jednoj državi. Nacionalni cilj je bio suštinski i primaran, a jugoslovenska država sredstvo njegovog ostvarivanja. Državno rukovodstvo Srbije je nastojalo da se koristi političkim kapacitetima srpskog naroda u Hrvatskoj i Bosni kako bi sačuvalo državni subjektivitet Jugoslavije u nekom mogućem obliku. Državni jugoslovenski cilj bio je suštinski i primaran, a nacionalni srpski interesi su bili sredstvo očuvanja jugoslovenske države. U kontekstu samoopredjeljenja Srba iz Hrvatske i Bosne prema Jugoslaviji nalazio se krupan konstitutivni problem, utemeljen još 1918. godine. Srbi se na jugoslovenskom prostoru nikad u istoriji nisu opredjeljivali kao jedinstvena nacija, kao jedan politički subjekt. Nakon završetka Prvog svjetskog rata postojala je mogućnost da se Srbi iskažu kao jedan nacionalni i državni subjekt, ali je ovu mogućnost tadašnja Srbija odbacila preferirajući zajedničke jugoslovenske ciljeve i iluziju o *„jednom narodu od tri plemena“*.

¹⁸² Odluka je objavljena u listu „Javnost“ i u Službenom glasniku srpskog naroda u Bosni i Hercegovini, broj 1/1992. godine

2.3.6. Plebiscit srpskog naroda u Bosni i Hercegovini o ostajanju u Jugoslaviji

Na osnovu Odluke Skupštine srpskog naroda od 24. oktobra održan je plebiscit srpskog naroda u BiH 9. i 10. novembra 1991. godine. Na plebiscitu su se građani (uglavnom Srbi) izjašnjavali o dva pitanja koje je definisala Skupština srpskog naroda u Bosni i Hercegovini: 1. „*Da li ste saglasni da srpski narod ostane u zajedničkoj državi Jugoslaviji?*“; 2. „*Da li se izjašnjavate da BiH kao ravnopravna republika ostane u sastavu zajedničke države Jugoslavije?*“

Skupština, kao srpska nacionalna institucija, imala je pravo da provede plebiscit srpskog naroda i utvrdi njegovu volju oko pitanja ostajanja Srba u Jugoslaviji. Skupština nije imala pravo da postavlja drugo pitanje, koje se odnosilo na ostanak cijele Bosne i Hercegovine kao republike u Jugoslaviji. Nacionalna institucija Srba iz Bosne nije imala legitimitet da utvrđuje volju drugih naroda, jer je plebiscit srpskog naroda bio legitimna volja samo srpske etničke nacije. Da bi se dobila legitimna volja za državni status Bosne i Hercegovine bile su potrebne tri nacionalne volje (Srba, Hrvata i Bošnjaka). Zbog zajedničke i nedjeljive suverenosti tri etničke nacije, Srbi iz Bosne nisu imali pravo da se izdvoje iz njenog okvira protivno volji druga dva naroda, ali isto tako, Hrvati i Muslimani nisu imali pravo da izdvoje Bosnu iz okvira Jugoslavije, protivno volji srpskog naroda. Izjašnjavanje srpskog naroda u Bosni putem plebiscita je ustavno, pravno i politički nesporno, jer svaki državotvorni narod kao nacija ima pravo da iskaže svoju legitimnu volju o nekom bitnom državnom pitanju. Politički predstavnici tog naroda, takođe, imaju pravo da se politički izraze u ime naroda koji predstavljaju. U tom kontekstu, nije tačna teza da poslanici nemaju legitimitet da iskažu interese samo jednog naroda „...*Poslanike biraju svi građani. Prema tome oni nemaju izborni legitimitet da izražavaju interese samo jednog naroda.*“¹⁸³ Ako poslanici iz reda jednog naroda nemaju pravo izražavati interese tog naroda, koji subjekt ima pravo da to čini? Ne sporeći građanske vrijednosti, ipak treba imati u vidu činjenicu da se većina građana s pravom glasa nalazi unutar vrijednosnih i interesnih okvira etničkih nacija. Plebiscit srpskog naroda u BiH bio je legitiman za srpsku naciju i njime je potvrđen zvanični stav srpskih predstavnika da Bosna i Hercegovina u cjelini ili dijelom treba ostati u sastavu Jugoslavije. Problem je bio što je legitimna volja druge dvije nacije bila suprotna srpskoj volji.

¹⁸³ Kasim Trnka, nav. djelo, str. 62.

Kada su Srbija i Crna Gora 27. aprila 1992. godine formirale novu državu *Saveznu Republiku Jugoslaviju*, Srbi sa područja Hrvatske i Bosne i Hercegovine ostali su izvan granica nove države tako da su i Odluka Skupštine srpskog naroda BiH i glasanje pripadnika srpskog naroda na plebscitu o ostajanju u Jugoslaviji izgubile političku i ustavno-pravnu važnost.

2.3.7. Osnivanje Ministarskog savjeta srpskog naroda u Bosni i Hercegovini

Skupština srpskog naroda u Bosni i Hercegovini je 21. decembra 1991. godine formirala *Ministarski savjet* kao organ privremene izvršne vlasti koji treba da koordinira poslove uprave na prostoru srpskih etničkih cjelina.¹⁸⁴ U martu 1992. godine Ministarski savjet je prestao sa radom i njegovu ulogu je preuzela Vlada Srpske Republike Bosne i Hercegovine. Izvršna vlast u cjelini, pa tako i Ministarski savjet predstavljali su veliki problem za *Srpsku demokratsku stranku*. Stranka je imala legitimitet srpskog naroda iznad dvije trećine podrške (od ukupnog broja poslanika srpskog naroda u Skupštini Bosne i Hercegovine SDS je imala 88% ili 72 poslanika). Stranka je imala političku odgovornost za sve odluke svojih poslanika i formiranih institucija, a istovremeno je bila spriječena da o tome odlučuje. Skupština srpskog naroda u Bosni i Hercegovini je, iz razloga nepoznatih autoru, isključila *Srpsku demokratsku stranku* iz procesa odlučivanja o Ministarskom savjetu. S obzirom na to da je predsjednik *Srpske demokratske stranke* Radovan Karadžić ovu stranku već ranije isključio iz odlučivanja o srpskim ministrima u Vladi Bosne i Hercegovine bilo je očigledno da nije riječ o slučajnom propustu.¹⁸⁵

¹⁸⁴ Savjet su većinom činili članovi koji nisu bili iz SDS-a. Od 24 člana koliko je brojao Ministarski savjet samo je 8 bilo iz Srpske demokratske stranke, a ostalih 16 članova nisu bili pripadnici ove stranke. Savjet je obuhvatao srpske ministre u Vladi Bosne i Hercegovine, predsjednike izvršnih odbora regija i oblasti i druge članove. Opet je primijenjeno pravilo da predstavnici Srpske demokratske stranke ne mogu u vlast koju sami stvaraju, jer su mjesta u vlasti po pravilu bila rezervisana za kadrove bliske Savezu komunista.

¹⁸⁵ Kasniji događaji su potvrdili da je ovo bila politika dogovorena izvan *Srpske demokratske stranke*, jer ova stranka nije učestvovala u odlučivanju o izboru nijedne Vlade Republike Srpske od 1992. godine do Dejtonskog sporazuma 1995. godine.

2.3.8. Deklaracija o proglašenju Republike srpskog naroda Bosne i Hercegovine¹⁸⁶

Skupština srpskog naroda u Bosni i Hercegovini je 9. januara 1992. godine proglasila *Republiku srpskog naroda u BiH* kao srpski državni entitet. Deklaracija je sadržavala nekoliko bitnih konstitutivnih elemenata.

1. „*Na područjima srpskih autonomnih regija i oblasti i drugih srpskih etničkih cjelina u BiH uključujući i područja na kojima je srpski narod ostao u manjini zbog genocida ...a na osnovu plebiscita... na kome se srpski narod izjasnio za ostanak u zajedničkoj državi Jugoslaviji osniva se i proglašava Republika srpskog naroda Bosne i Hercegovine (član I).* Kao i drugi srpski konstitutivni akti i Deklaracija se nalazila u protivrječnom odnosu srpskih nacionalnih interesa u BiH i jugoslovenskih državnih interesa. Srpski predstavnici su Deklaracijom iskazivali svoju državotvornost u Bosni i Hercegovini, ali su istovremeno iskazali i državotvornost u jugoslovenskoj državi.

2. „*Republika se nalazi u sastavu savezne države Jugoslavije kao njena federalna jedinica.*“ (član II) Primarni srpski interes u vrijeme donošenja Deklaracije bio da se Bosna i Hercegovina zadrži u sastavu Jugoslavije, a ako to ne bude moguće tada bi se dio BiH pod nazivom Republika srpskog naroda BiH odvojio od Bosne i priključio Jugoslaviji kao nova federalna jedinica. Srpski predstavnici u BiH odlučili su da se konstitutivno osiguraju i da budu *gospodari svoje sudbine* bez obzira na to da li Bosna ostaje u Jugoslaviji ili se izdvaja iz ove državne cjeline. Ovdje je suverenost vezana za etničku naciju, a ne za državnu vlast, jer Srbi iz BiH nisu bili spremni da se odreknu svoje suverenosti niti u korist države BiH, niti u korist države Jugoslavije.

3. *Teritorijalno razgraničenje sa političkim zajednicama drugih naroda Bosne i Hercegovine... izvršiće se mirnim putem i dogovorno uz uvažavanje etničkih, istorijskih, pravnih, kulturnih, ekonomskih, geografskih... i drugih kriterijuma i uz poštovanje principa međunarodnog prava*“ (član III). Princip mirnog metoda i princip etničkog razgraničenja teritorija bili su u protivrječnosti, jer mirno teritorijalno razgraničenje nije zavisilo od volje samo jednog naroda, nego od volje sva tri naroda. Bez troetničke saglasnosti, teritorijalno razgraničenje nije bilo moguće na miran način.

4. Deklaracijom je takođe definisano da će se organizacija državne vlasti urediti ustavom kao republika. (član IV)

¹⁸⁶ Deklaracija je objavljena u *Službenom glasniku srpskog naroda u Bosni i Hercegovini* broj 2/92.

5. Deklaracijom je takođe zagarantovana ravnopravnost svih naroda i građana na prostoru srpskog entiteta, „...*garantovaće se puna ravnopravnost i jednakost naroda i građana pred zakonom i zaštita od bilo kog oblika diskriminacije*“. (član V) Navedena odredba bila je protivrječna sa prethodnim članovima, jer predstavnici drugih naroda nisu iskazali volju da se osnuje srpski državni entitet i nisu u tome ni učestvovali, pa nisu bili ravnopravni u njegovom formiranju. Ovdje je definisano rješenje slično kao u *Memorandumu i Platformi*, gdje većinski narod donosi odluke i garantuje prava manjinskim narodima – „princip podarenih prava“.

6. „*Do izbora i konstituisanja novih organa ...funkciju državnih organa u Republici obavljaće sadašnja Skupština srpskog naroda u Bosni i Hercegovini i Ministarski savjet* (član VI). Priznata je Skupština srpskog naroda u BiH kao privremena institucija do donošenja Ustava i priznat je Ministarski savjet kao privremeno kordinaciono-izvršno tijelo do osnivanja Vlade srpskog entiteta. Navedenim članom je suspendovana nadležnost državnih institucija Bosne i Hercegovine na području Srpske Republike Bosne i Hercegovine, jer su Skupština i Ministarski savjet definisani kao državni organi na privremenoj osnovi.

7. Sarajevo je definisano kao sjedište srpskog entiteta (član VII).

8. „*Do donošenja Ustava, zakona i drugih propisa Republike, na njenom području će važiti savezni propisi, kao i propisi dosadašnje Bosne i Hercegovine. Osim onih za koje Skupština srpskog naroda utvrdi da su u suprotnosti sa saveznim Ustavom.*“ (član VIII)

9. „*Organi vlasti dosadašnje SR Bosne i Hercegovine predstavljaju zajedničke organe nacionalnih zajednica u prelaznom periodu, do konačnog teritorijalnog razgraničenja i razrješenja drugih prava i obaveza. U prelaznom periodu zajednički organi konsenzusom donose neophodne odluke i akte*“. (član IX) Ovim članom Skupština srpskog naroda kao ustavotvorna vlast je odlučila da ne priznaje postojeći ustavni poredak u Bosni i Hercegovini. Priznanje postojanja državnih organa Bosne i Hercegovine kao zajedničkih organa i priznanje da su to organi u prelaznom periodu, dok traje teritorijalno razgraničenje, značilo je da Srbi Bosnu i Hercegovinu posmatraju kao konfederalnu državu sa privremenim trajanjem. Da bi se Bosna i Hercegovina mirno transformisala u konfederaciju bila je potrebna saglasnost legitimnih predstavnika i druge dvije nacije (Hrvata i Bošnjaka). Odluke jedne nacije

nisu obavezivale druge dvije nacije, kao što ni odluke dvije nacije nisu obavezivale treću naciju.

Deklaracijom o proglašenju Republike Srpskog naroda Bosne i Hercegovine od 9. januara 1992. godine teritorija oblasti i regija je objedinjena u jednu entitetsku teritoriju srpskog naroda u Bosni i Hercegovini koja bi u Jugoslaviji imala status federalne jedinice. Očigledno su Srbi u Bosni tokom 1991. godine imali primarni interes da očuvaju Jugoslaviju na način da zadrže Bosnu i Hercegovinu unutar jugoslovenske države u cjelini ili dijelom, a ako to ne uspije tada bi Srbi stvorili svoj državni entitet u okviru nezavisne Bosne i Hercegovine. Osnovni politički cilj bio je držati svoju sudbinu u svojim rukama i ne prihvatiti niti jedan model po kome bi neki drugi subjekt mogao da odluči o vitalnim interesima srpskog naroda mimo i protivno njegovoj volji.

2.3.9. Ustav Srpske Republike Bosne i Hercegovine

Skupština srpskog naroda kao ustavotvorna vlast donijela je 28. februaru 1992. godine Ustav *Srpske Republike Bosne i Hercegovine*. Odredba iz Deklaracije od 9. januara 1992. godine po kojoj će srpski državni entitet *biti u sastavu Jugoslavije kao federalna jedinica* je izbrisana iz Ustava bez adekvatnog obrazloženja. Ustav, kao osnovni i najviši političko-pravni akt, nije sadržavao definisan status teritorije Srpske Republike BiH u slučaju da ovaj entitet ostane u sastavu Jugoslavije, nego je u članu drugom upotrijebljen pojam „*područja srpskih etničkih cjelina*“, a Republika je definisana kao „*država srpskog naroda*“. Trećim članom definisano je da se „*Republika ...nalazi u sastavu savezne države Jugoslavije*“. S obzirom na to da Jugoslavija nije bila nacionalna, već građanska država, ona nije mogla da u svoj sastav uključi državni entitet na vrijednostima etničke nacije. Ustavom je definisana formulacija da će *Srpska Republika BiH biti u sastavu Jugoslavije*, ali bez federalnog statusa. U javnosti nije dovoljno objašnjeno zašto je radikalno izmijenjena formulacija temeljnog člana koji određuje status Srpske Republike BiH u Jugoslaviji. Razloge treba tražiti u protivljenju tadašnjih državnih institucija Jugoslavije i Srbije da prihvate federalni status srpskog entiteta iz Bosne i Hercegovine. Institucije Jugoslavije nikada nisu iskazale namjeru da će promijeniti Ustav i prihvatiti srpski entitet iz Bosne i Hercegovine kao novu federalnu jedinicu. Definisanje nove treće srpske

federalne jedinice u Jugoslaviji bio je jednostrani izraz želje Srba iz Bosne bez izražene namjere Srba iz Srbije.¹⁸⁷

Savezna Republika Jugoslavija i Srbija nisu nijednim aktom definisale ili ostavile mogućnost da se u njihov sastav može priključiti Srpska Republika Bosna i Hercegovina. Državni organi Srbije se nisu izjasnili koji bi državni status imao srpski entitet iz Bosne i Hercegovine u slučaju da se priključio jugoslovenskoj, odnosno srbijanskoj državnoj cjelini. Dostupni podaci ukazuju da bi srpski entitet iz Bosne u Srbiji bio samo priključena nova teritorija asimilovana bez federalnog statusa i autonomnih državnih prava. Protivrječni procesi jugoslovenstva i srpstva trajali su cijelu 1991. godinu do februara 1992. godine kada su jugoslovenska država i njena ideologija definitivno propali i na unutrašnjem i na međunarodnom planu. Nakon propasti jugoslovenske države i spoznaje da Srbi iz Bosne ne mogu da se ujedine sa Srbijom, vrh Srpske demokratske stranke i Narodna skupština (Skupština srpskog naroda) su krajem januara 1992. godine odlučili da priznaju nezavisnost Bosne i Hercegovine pod uslovom da u toj državi imaju svoj državni entitet kojim se može obezbijediti ravnopravnost i opstanak srpskog naroda. Donošenjem ustava kao najvišeg političko-pravnog akta stvoreni su uslovi za izgradnju ustavno-pravnog sistema i organizaciju institucija državne vlasti.¹⁸⁸

Srpski državni entitet nije osnovan voljom i odlukom organa druge države (Srbije), nego izvornom odlukom srpskih političkih predstavnika, a protivno volji državnih organa Srbije.¹⁸⁹

¹⁸⁷ Donošenjem Ustava Savezne Republike Jugoslavije u aprilu 1992. godine nova država je definisana bez srpskog državnog entiteta iz Bosne. Stvaranjem Savezne države Jugoslavije Srbi izvan Srbije su ostali u okviru državne cjelovitosti Hrvatske i Bosne i Hercegovine.

¹⁸⁸ Skupština je na zasjedanju 27. marta 1992. godine osnovala Vladu od četiri člana: 1. premijer, 2. ministar spoljnih poslova, 3. ministar odbrane i 4. ministar unutrašnjih poslova. Savjet za nacionalnu bezbjednost od 8 članova: predsjednik Vlade i tri ministra, Predsjedništvo – dva bivša člana Predsjedništva BiH, predsjednik Narodne skupštine i predsjednik SDS-a. Savjet je od Narodne skupštine dobio ovlaštenja da *savjetuje, nadzire i analizira, politička, ustavna i pravna pitanja i da zajedno sa Vladom predlaže rješenja*. Savjet za nacionalnu bezbjednost kao vrhovno tijelo zakonodavne i izvršne vlasti je na sjednici od 22. aprila 1992. godine donio odluku o kompletiranju Vlade od 14 resora sa izabranim ministrima, a na sjednici Skupštine od 12. maja 1992. godine u Banjaluci imenovanje Vlade je potvrđeno. Dan formiranja Vlade je 27. mart, a ne 22. april kako se zvanično tretira od strane Vlade Republike Srpske, jer Skupština u aprilu nije zasjedala.

¹⁸⁹ Politički pritisak organa Srbije, u maju 1993. godine, da se Srbi iz BiH odreknu Republike Srpske i prihvate ustavna rješenja po *Vens-Ovenovom* planu, potvrđuje da su postojale krupne političke suprotnosti između zvanične Srbije i Srba iz Bosne i Hercegovine.

2.3.10. Odluke Narodne skupštine od 12. maja 1992.godine

Navedeno zasjedanje Narodne skupštine (ovaj naziv uveden je Ustavom od 28. februara 1992. godine) karakteristično je po donošenju više konstitutivnih akata kojima je definisana organizacija i nadležnosti institucija državne vlasti.

1. Donesena je odluka o formiranju Vojske Republike Srpske kao oružane formacije srpskog državnog entiteta i Skupština je imenovala glavnog komandanta Vojske Republike Srpske Ratka Mladića;
2. Usvojena je odluka Savjeta za nacionalnu bezbjednost o resorima i imenovanju članova Vlade od 22. aprila 1992.godine;
3. Formirano je Predsjedništvo srpskog entiteta od tri člana: dva bivša člana Predsjedništva BiH (Biljana Plavšić i Nikola Koljević) i predsjednik Srpske demokratske stranke (Radovan Karadžić);
4. Usvojeni su strateški politički ciljevi srpskog naroda u Bosni i Hercegovini:
 1. Razdvajanje od Bošnjaka i Hrvata,
 2. Teritorijalno povezivanje kroz Posavinu,
 3. Podjela Sarajeva,
 4. Da rijeka Drina više neće biti granica između Srba;
 5. Da će Neretva i Una biti granice srpskog entiteta;
 6. Izlaz srpskog entiteta na more.

2.3.11. Deklaracija o ustavnom i državnom uređenju srpskog entiteta¹⁹⁰

Deklaracija je usvojena na zasjedanju Narodne skupštine od 12. avgusta 1992. godine i obuhvatala je nekoliko elemenata:

1. Republika Srpska je proglašena suverenim entitetom: „*Država je jedinstvena i suverena*“, čime su definitivno raskinute sve državne veze sa Bosnom i Hercegovinom i formirana je srpska nezavisna država.
2. Usvojen je novi naziv srpskog entiteta, pa je *Republika srpskog naroda u Bosni i Hercegovini* preimenovana u *Republiku Srpsku*.
3. Ukinute su regije i oblasti kao oblici decentralizacije i uveden je centralizam državne vlasti, bez bilo kakvog oblika regionalne autonomije.

Predstavnici srpske nacije su tokom cijele 1991. godine javno iznosili argumente da je centralizam državne vlasti nedemokratski, neprihvatljiv, neevropski i da treba državu decentralizovati formiranjem regija i oblasti.

¹⁹⁰ *Deklaracija o državnom i političkom uređenju države*, „Službeni glasnik“ Republike Srpske, br.14/92 od 7. decembra 1992. godine.

Kada je formirana Republika Srpska tada su isti srpski predstavnici javno iznosili sasvim suprotnu argumentaciju, da je najbolja centralizovana država, da su regije i oblasti loša rješenja i da štete srpskom nacionalnom interesu. Pod izgovorom *srpskog jedinstva* stvorena je apsolutna centralizovana vlast u Republici Srpskoj koja traje i danas.

2.3.12. Izbor predsjednika Republike Srpske

Krajem 1992. godine, 17. decembra, umjesto Predsjedništva uvedena je funkcija predsjednika Republike Srpske i dva potpredsjednika u skladu sa važećim ustavom. Narodna skupština je izabrala Radovana Karadžića za predsjednika, a Biljanu Plavšić i Nikolu Koljevića za potpredsjednike Republike Srpske.

2.3.13. Osnivanje Ustavnog suda Republike Srpske

Ustavni sud je utemeljen Ustavom Srpske Republike Bosne i Hercegovine od 28. februara 1992. godine, ali se zbog tehničkih, organizacionih i kadrovskih razloga Sud konstituisao i počeo da radi 1. jula 1994. godine. Osim Ustava rad ove institucije dodatno je regulisan Zakonom o ustavnom sudu. Konstituisanjem ustavnog suda završeno je organizovanje Republike Srpske kao srpskog državnog entiteta u Bosni i Hercegovini.

Predstavnici sve tri etničke nacije – Srbi, Bošnjaci i Hrvati su donošenjem posebnih konstitutivnih akata prekršili temeljna načela ZAVNOBiH-a o ravnopravnoj državotvornosti i zajedničkoj suverenosti tri etničke nacije. Kršenje temeljnih principa na kojima je osnovana i na kojima funkcioniše država otvara nekoliko dilema ustavnog prava: *Imaju li pravo državotvorni subjekti da krše temeljne principe države o kojima su se ranije usaglasili?* Odgovor bi bio da nemaju, jer su temeljni principi nastali na osnovi zajedničke suverenosti i konsenzusa tri nacije, pa nijedna posebno nema pravo da krši te principe. *Koji subjekt može da sankcioniše tri državotvorne nacije kada krše temeljne principe?* Odgovor bi bio da nema takvog subjekta, jer neće konstitutivne nacije sankcionisati same sebe za kršenje temeljnih principa.

Republika Srpska je nastala u složenom i protivrječnom procesu disolucije Jugoslavije i procesu državnog osamostaljivanja Bosne i Hercegovine. *Srpska demokratska stranka* je stvorila Republiku Srpsku kao srpski državni entitet na prostoru Bosne i Hercegovine. Ova politička partija bila je legitimni državotvorni subjekt srpskog naroda u BiH, jer je na izborima 1990. godine dobila 88% podrške birača iz srpske etničke nacije. S obzirom na to da je ova politička stranka nastala kao izvorna organizacija Srba na području Hrvatske i Bosne i Hercegovine ona nije bila politički vezana za stranačke centrale u Beogradu. Zbog samostalne političke pozicije, nezavisne od zvaničnog Beograda, *Srpska demokratska stranka* je imala mogućnost da samostalno kreira politička rješenja za srpski narod u Bosni i Hercegovini. Republika Srpska kao državni entitet u Bosni i Hercegovini ne bi danas postojala da su o tome odlučivale državne vlasti Srbije i Savezne Republike Jugoslavije. U periodu od decembra 1991. do juna 1992. godine iskazivala su se tri suprotstavljena koncepta organizacije državne vlasti u Srpskoj Republici Bosni i Hercegovini.

Prvi koncept bio je *demokratski* i njega je zagovarala *Srpska demokratska stranka*. Prema ovom konceptu, Narodna skupština i opštinske skupštine su institucionalna okosnica srpskog entiteta. Vlada treba da djeluje kao izvršna vlast pod kontrolom Skupštine koja bi zadržala ustavotvornu i zakonodavnu vlast. Poslanici i odbornici su imali izborni legitimitet i mogli su legalno predstavljati interese srpskog naroda što je bilo od suštinske važnosti u međunarodnim pregovorima o statusu Bosne i Hercegovine i Republike Srpske.

Narodna skupština predstavljala je najviši oblik vlasti, imala je ustavotvorni kapacitet da donese ustav i izgradi legalni pravni sistem po tom ustavu. Narodna skupština bila je legalna institucija koja je mogla da stvori sve druge institucije: Vladu, vojsku, policiju, pravosuđe itd. Demokratska vlast sa civilnom kontrolom oružanih snaga, bez proglašenja ratnog stanja omogućili su Republici Srpskoj da se u međunarodnim pregovorima tretira kao ustanička teritorija na kojoj postoji legalna ustavna civilna vlast. Narodna skupština je predstavljala legitimni i legalni generator za stvaranje svih drugih vlasti i institucija. Skupština je imala demokratski kapacitet, za obuhvatanje i usaglašavanje različitih političkih interesa i ideologija. U procesu međunarodne verifikacije srpskog entiteta kao sastavnog dijela BiH, Skupština je imala veliki značaj, jer je simbolizovala legitimitet civilne vlasti.

Koncept dominacije Skupštine kao narodnog predstavništva i najviše zakonodavne i ustavotvorne vlasti potvrdio se kao legitiman i demokratski.

Drugi koncept polazio je od stava da zbog ratne situacije treba ojačati izvršnu vlast da ona efikasnije djeluje. Glavni zagovornik ovoga modela bila je Vlada. Osnovni koncept zasnivao se na modelu *Savjeta za nacionalnu bezbjednost* koji bi djelovao kao najviši organ u vanrednim okolnostima, a predstavnici Vlade bili bi adekvatno zastupljeni u ovom organu. Vlada srpskog entiteta je 24. juna donijela odluku *ultra vires* kojom zabranjuje djelovanje političkih organizacija dok traje rat. S obzirom na to da je djelovala jedna politička organizacija, *Srpska demokratska stranka*, Vlada je na posredan način zabranila rad ove stranke koja je osnovala srpski entitet i bila legitimni predstavnik srpske nacije i imala legalitet za vršenje vlasti. Kada ovome dodamo i činjenicu da su u Vladi preovladavali kadrovi bivšeg Saveza komunista, očigledna je bila namjera da se pod okriljem vanrednih ratnih okolnosti promijeni vlast na način što će se oslabiti, redukovati ili eliminisati uticaj Srpske demokratske stranke i stvoriti prostor za djelovanje drugih stranaka ljevičarske orijentacije. Formiranje *Socijalističke partije Republike Srpske* 1993. godine potvrdilo je opravdane sumnje da zabrana rada Srpske demokratske stranke nije bila slučajna pogreška ili propust, nego odluka sa političkim ciljem. Koncept dominacije vlade nad svim drugim institucijama vodio je ka apsolutizmu upravne vlasti i gušenju demokratije što je imalo štetne posljedice po Republiku Srpsku, a ima i danas.

Treći koncept bio je radikalno vojni u smislu da se proglasi ratno stanje, promijene zakoni i sva vlast pripadne vojsci kako bi se efikasno mogla braniti Republika Srpska. U vanrednim okolnostima potrebna je efikasna operativna vlast i jedinstvena organizacija Republike Srpske. Treći koncept je bio neprihvatljiv sa stanovišta i unutrašnjeg i međunarodnog prava, jer Republika Srpska sa vojskom na vlasti bez Skupštine i vladajuće političke partije ne bi bila priznata kao legalan entitet. Ovakva vlast ne bi mogla učestvovati u međunarodnim pregovorima o budućem statusu Bosne i Hercegovine i Republike Srpske, jer ne bi imala civilni demokratski legitimitet i legalitet.

Preovladao je prvi i dijelom drugi koncept, zadržana je demokratska vlast i uloga Narodne skupštine, ali je istovremeno ojačana i pozicija Vlade i spriječen je uticaj Srpske demokratske stranke na izvršnu vlast. Centralizovana državna vlast nije izvorni oblik vlasti u Republici Srpskoj, jer je ona osnovana kao decentralizovani srpski državni entitet sa regijama i oblastima.

Osnivanje Republike Srpske je sporna tema među intelektualnom elitom i među političkim funkcionerima. Ova tema se ne tretira kao istorijski događaj sa nepobitnim činjenicama, nego se osnivanje srpskog entiteta nastoji staviti u interese dnevne politike. Jedni interesi polaze od toga da je Republika Srpska najveće dostignuće Srbije u XX vijeku što je besmisleno, jer Srbija nije osnovala Republiku Srpsku. S druge strane, ovakve izjave dovode Srbiju u nezahvalan položaj, jer ako je ona osnovala državni entitet na teritoriji druge države tada može biti optužena za agresiju. Drugi interesi proizilaze iz partijskih razloga onih partija u Republici Srpskoj koje nisu postojale prilikom njenog osnivanja. Njima je u interesu da se pitanje osnivanja i osnivača Republike Srpske relativizuje u smislu „*narod je osnovao Republiku Srpsku*“, „*nastala je kao istorijska težnja srpskog naroda još od srednjeg vijeka*“ itd. Cilj navedenog razvodnjavanja je umanjivanje i negiranje uloge Srpske demokratske stranke koja je osnovala Republiku Srpsku. Treći interesi proizilaze uglavnom iz bošnjačkog naroda u smislu da je „*Republika Srpska genocidna, ratna tvorevina*“ „*njeno postojanje je privremeno*“, „*nije nastala 9. januara nego je nastala potpisivanjem Dejtonskog sporazuma*“ itd. Cilj ovih teorija i politika je da se utemelji stav kako je Republika Srpska neprirodan, nelegitiman i privremen državni entitet.

Republika Srpska je nastala u procesu disolucije Jugoslavije i dezintegracije državne vlasti Bosne i Hercegovine i ovaj entitet je osnovala *Srpska demokratska stranka*. Cilj osnivanja Republike Srpske u prvoj fazi (1991. godine) bio je da se sačuva Jugoslavija. U drugoj fazi (od 1992. godine pa nadalje) cilj je bio da se obezbijedi ravnopravnost Srba u Bosni i Hercegovini. U svom izvornom smislu Republika Srpska bila je decentralizovani državni entitet sa regijama i oblastima, snažnom pozicijom *Narodne skupštine* i širokim političkim pluralizmom.

Državno osamostaljivanje Bosne i Hercegovine nastalo je kao posljedica disolucije Jugoslavije. U navedenim procesima tri konstitutivna naroda u Bosni i Hercegovini imali su suprotstavljene nacionalne ciljeve. Bošnjaci su htjeli samostalnu Bosnu i Hercegovinu unitarno uređenu, kao suverenu građansku državu. Ovakav koncept države bio bi optimalan za Muslimane (Bošnjake), jer bi država imala samostalnost, a oni bi putem građanske većine bili dominantni u odlučivanju. Hrvati su hteli nezavisnu Bosnu i Hercegovinu odvojenu od Jugoslavije, a u okviru Bosne i Hercegovine su težili decentralizaciji njene vlasti i nisu prihvatili unitarno uređenje države. Srbi su htjeli očuvati Jugoslaviju, a kada je ova država propala htjeli su svoj državni

entitet u okviru Bosne i Hercegovine sa što jačim nadležnostima u odnosu na centralnu vlast. Zbog oružanih borbi između nacionalnih vojski u martu i aprilu 1992. godine politički koncept rješenja međunacionalnih sukoba je pomjeren u drugi plan. Bosna i Hercegovina se međunacionalnim oružanim sukobom raspala u tri konstitutivna elementa: a) stanovništvo se nacionalno izdijelilo i oružano sukobilo i nije predstavljalo jedinstveni element države; b) teritorija se izdijelila na tri dijela kontrolisana od tri organizovane nacionalne vlasti i njihove tri vojske i c) suverena državna vlast, kao najviša na teritoriji državnog područja, prestala je postojati; zajednička suverenost se raspala na tri posebne nacionalne koje su se podržavile kroz entitete. Na prostoru Bosne stvorena su: *tri ustavna poretka, tri pravna sistema, tri vlade, tri teritorije, tri vojske, tri nacionalna politička legitimiteta i sve to objedinjeno u tri državna entiteta (Srpska Republika Bosna i Hercegovina, Herceg-Bosna i Bosna i Hercegovina)*. Međutim, nije se raspao četvrti element, a to je međunarodno priznanje države kao subjekta međunarodnih odnosa i člana Ujedinjenih nacija.

Bosna i Hercegovina je u procesu sticanja državne samostalnosti zadržala državni kontinuitet kao međunarodni subjekt, ali nije zadržala kontinuitet unutrašnjeg uređenja i organizacije državne vlasti i to je bila cijena njene nezavisnosti.

Teme za raspravu:

1. Tokom 1990. godine narodi u Bosni i Hercegovini su se u većini organizovali u etničko-nacionalne političke partije na sličnoj programskoj osnovi kao i krajem devetnaestog vijeka.
2. Nacionalne stranke – Srpska demokratska stranka, Stranka demokratske akcije i Hrvatska demokratska zajednica postali su državotvorni subjekti, jer su dobili podršku više od dvije trećine birača iz svojih etničkih nacija.
3. U oktobru 1991. godine raspao se konsenzus tri nacije i njihovi predstavnici su počeli da donose konstitutivne akte samostalno ne uvažavajući volju drugih. Državni temelj definisan odlukama

ZAVNOBiH-a o zajedničkoj suverenosti i ravnopravnoj konstitutivnosti prekršen je od sve tri strane, (Srba, Musimana – Bošnjaka i Hrvata).

4. Jedan od uzroka raspada tronacionalnog konsenzusa bile su ustavne promjene iz jula 1990. godine donesene od strane Saveza komunista BiH čiji su delegati činili većinu u Skupštini.
5. Početkom 1992. godine Srbi su pristali na državnu samostalnost Bosne i Hercegovine pod uslovom da imaju svoj državni entitet u okviru Bosne.
6. Stvaranjem Savezne Republike Jugoslavije 27. aprila 1992. godine Srbi iz Bosne i Hrvatske su ostali u državnim okvirima Hrvatske i Bosne i Hercegovine.
7. *Srpska demokratska stranka*, kao srpski državotvorni subjekt, preko svojih predstavnika u Skupštini stvorila je Republiku Srpsku od oktobra 1991. do decembra 1992. godine.
8. Bosna i Hercegovina je uspjela da postane nezavisna država i priznat međunarodni subjekt sa članstvom u Ujedinjenim nacijama, ali nije uspjela da sačuva unitarni ustavni poredak i to je bila cijena njene državne nezavisnosti.

VI

MODELI MEĐUNARODNE ARBITRAŽE DRŽAVNOG PITANJA BOSNE I HERCEGOVINE¹⁹¹

Međunarodnu arbitražu ovdje ne poimamo u formalno-pravnom smislu kao postupak pred Arbitražnim sudom, nego pod ovim pojmom podrazumijevamo ukupnost djelovanja međunarodne zajednice u rješavanju državnog statusa Bosne i Hercegovine. Međunarodna zajednica (Evropska zajednica i OUN) je od početka državne krize tragala za opšteprihvatljivim modelom između tri suprotstavljena nacionalna državna koncepta. Međunacionalni sukobi, raspad ustavno-pravnog i političkog sistema, nastanak novih državnih entiteta stvorili su stanje u kome je bilo neophodno angažovanje Međunarodne zajednice. Evropska zajednica je kroz *Konferenciju o Jugoslaviji* i tumačenja *Badinterove komisije* nastojala da na miran način razriješi krizu na prostoru Jugoslavije. Na prostoru Bosne i Hercegovine, uvažila je legitimne interese sve tri etničke nacije i pravo Bosne i Hercegovine da postane nezavisna država. Međunarodna zajednica je u arbitražnom procesu o državnom pitanju Bosne i Hercegovine polazila od dva temeljna elementa:

1. Bosna i Hercegovina treba biti nezavisna država i priznat međunarodni subjekt sa garantovanim teritorijalnim i državnim integritetom;
2. Unutrašnje državno uređenje Bosne i Hercegovine treba promijeniti i umjesto unitarnog uvesti decentralizovano uređenje poštujući zajedničku suverenost i ravnopravnu državotvornost tri naroda. Na ovim osnovama nastao je Kutiljerov plan kao model razrješenja državne krize u Bosni i Hercegovini.

1. Kutiljerov plan, februar–juli 1992. godine

Ovaj plan je nastao u okviru *Konferencije o Jugoslaviji*, pod vođstvom predsjedavajućeg lorda Karingtona i portugalskog diplomate Žoze Kutiljera (Jose Cutileira) koji je u ime *Evropske zajednice* pregovarao sa liderima tri

¹⁹¹ Izvori: Arhiva *Srpske demokratske stranke Republike Srpske* i knjiga Nikole Koljevića, *Stvaranje Republike Srpske* „Službeni glasnik“ Beograd, 2008. godine.

nacionalne partije: *Srpske demokratske stranke, Stranke demokratske akcije i Hrvatske demokratske zajednice.*

Prvi krug razgovora bio je 13. februara 1992. godine u Sarajevu gdje su predstavnici tri etničke nacije iznijeli svoje stavove o rješenju državne krize u Bosni. Predstavnici Bošnjaka bili su za Bosnu i Hercegovinu kao nezavisnu državu sa regionalnim oblikom unutrašnjeg uređenja. Hrvatski predstavnici bili su takođe za nezavisnu državu BiH, ali sa decentralizovanim unutrašnjim uređenjem koje bi obezbijedilo ravnopravnost hrvatskog naroda. Srpski predstavnici su bili za ostanak Bosne i Hercegovine u Jugoslaviji kao optimalnom rješenju za sve tri etničke nacije, a ako to nije moguće tada bi prihvatili da BiH bude nezavisna decentralizovana država na etničko-teritorijalnom principu.

U drugom krugu razgovora Kutiljera sa liderima vladajućih nacionalnih stranaka u Lisabonu 21-22 februara 1992. godine usaglašena su tri osnovna principa: *1) Bosna i Hercegovina biće nezavisna država u okviru postojećih granica; 2) unutrašnje uređenje države biće entitetsko na etničkoj osnovi i 3) pregovori će biti nastavljeni uz posredovanje Evropske zajednice.* Navedeni principi predstavljali su temelj daljeg pregovaračkog procesa i bili su osnova svih kasnijih ponuđenih mirovnih planova. Srbi su odustali od očuvanja Jugoslavije i svoju nacionalnu politiku su fokusirali na ostvarivanje srpskih ciljeva u okviru nezavisne Bosne i Hercegovine. Muslimani (Bošnjaci) su odustali od unitarnog državnog uređenja i prihvatili entitetsko-etničko. Hrvatima je odgovaralo da Bosna bude nezavisna država sa etničko-entitetskim uređenjem. Navedeni krug razgovora nacionalnih lidera iz BiH sa Kutiljerom bio je važan, jer je postignuta saglasnost o dva temeljna principa na kojima postoji i funkcioniše Bosna i Hercegovina kao država.

Treći krug razgovora nastavljen je u Sarajevu 28. februara 1992. godine o pitanjima referenduma kao uslova za međunarodno priznanje BiH uz učešće i opozicionih partija. Problem referenduma bio je u tome što je obaveza neposrednog izjašnjavanja proizilazila iz tumačenja *Badinterove komisije (Mišljenje br. 4)*, a u BiH nije postojao zakonodavni okvir koji reguliše neposredno izjašnjavanje naroda o statusu države. Postojeće norme o referendumu odnosile su se na građansko izjašnjavanje u lokalnim zajednicama sa fokusom na rješavanje zajedničkih komunalnih pitanja, finansiranja infrastrukture itd. Izjašnjavanje o državnom statusu

BiH podrazumijevalo je balans građanskog i etničkog izjašnjavanja. Srpski predstavnici su smatrali da Srbi ne treba da učestvuju na referendumu, jer su se već izjasnili na nacionalnom plebiscitu. Predstavnici Bošnjaka i Hrvata su bili za održavanje građanskog referenduma na principu „*jedan čovjek–jedan glas*“ gdje većina građana ima pravo da odluči u ime cijele Bosne i Hercegovine.

U četvrtom krugu razgovora 7. i 8. marta u Briselu razmatrano je pitanje unutrašnjeg uređenja Bosne i Hercegovine i usaglašeni su i parafirani principi za ustavno uređenje države. Prema ovim principima Bosna je trebalo da bude organizovana na federalnom principu i sastavljena od više federalnih jedinica u formi etničkih kantona (švajcarski model federacije). Skupština srpskog naroda u Bosni i Hercegovini je odbila ponuđene principe na bazi više kantona i umjesto toga je predložila da država bude organizovana na način da svaka etnička nacija ima jednu konstitutivnu federalnu jedinicu.

U petom krugu razgovora u Sarajevu 18. marta 1992. godine Kutiljero je ponudio konačnu verziju plana koju su prihvatili predstavnici sve tri etničke nacije, lider Bošnjaka Alija Izetbegović je kasnije povukao potpis iz razloga koji nam nisu u cjelini poznati. Kao ilustracija razloga što Bošnjaci nisu prihvatili plan mogu poslužiti sljedeći stavovi: „...*Osnovna vodilja ovog dokumenta jeste da se nasilno uvede etnička komponenta i da na toj osnovi, preko noći, ukupno ustavno i teritorijalno ustrojstvo poprimi etnički predznak, čime je otvoren sukob i sa tradicijom identiteta BiH na jednoj strani, a isto tako i sa standardima savremenih demokratskih društvenih zajednica u domenu ljudskih prava i građanskih sloboda na drugoj strani*“.¹⁹²

Predloženi plan imao je dva dijela, *ustavni i teritorijalni*, što je bila karakteristika i svih kasnijih planova.

Prvi dio plana obuhvatao je ustavnu problematiku, pod nazivom: „*Izjava o principima za novo ustavno uređenje BiH*“ i prva grupa pitanja odnosila se na definisanje osnovnih elemenata državnog statusa Bosne i Hercegovine.

¹⁹² Kasim Begić, *Bosna i Hercegovina od Vencove misije do Dejtonskog sporazuma*, Bosanska knjiga i Pravni centar Fonda za otvoreno društvo Bosna i Hercegovina, Sarajevo, 1997. godine, str. 96.

1. Bosna i Hercegovina bila bi nezavisna država koju čine tri konstitutivne jedinice definisane na nacionalnim, ekonomskim geografskim i drugim kriterijumima.
2. Bosna i Hercegovina bi nastavila da postoji u okviru postojećih granica, a Vlada BiH i vlade konstitutivnih jedinica neće podsticati niti podržavati pretenzije susjednih država na bilo koji dio teritorije BiH.
3. Suverenost počiva na građanima muslimanske, srpske i hrvatske nacionalnosti, kao i drugih nacija i nacionalnosti koji to svoje pravo realizuju kroz građansku participaciju.

Nezavisnost i teritorijalni integritet Bosne i Hercegovine bio je vitalni interes Muslimana (Bošnjaka) i Hrvata. Decentralizovano unutrašnje uređenje na federalnoj osnovi bio je vitalni interes Srba i Hrvata. Državotvornost nacija i građana ostvarivala bi se izvorno u konstitutivnim jedinicama, a na nivou institucija BiH u onim oblastima o kojima se parlamentarni predstavnici ovih jedinica dogovore. Konstitutivne jedinice bi mogle ostvarivati saradnju sa drugim republikama. U prva dva principa sintetizovani su legitimni interesi sve tri etničke nacije. Trećim principom utvrđen je balans etničkog i građanskog, jer su građani nosioci suverenosti, ali to nisu neki anonimni građani, nego su građani muslimanske, srpske i hrvatske nacionalnosti. Pojam građanina se ne odvaja od pojma pripadnika etničke nacije, nego se u jednoj kategoriji objedinjava i građansko i etničko. Do građanske suverenosti, građanskog društva i nacije, dolazi se procesom i saglasnošću većine građana srpske nacionalnosti, većine građana hrvatske nacionalnosti i većine građana nacionalnosti, kao i pripadnika drugih etničkih zajednica. Suverenost i ravnopravnost naroda ostvarivala bi se kroz tri nacionalne konstitutivne jedinice (srpsku, hrvatsku i muslimansku – bošnjačku), koje ne bi bile teritorijalno povezane kao tri posebne i kompaktne cjeline, ali bi imale status državnog entiteta. Druga grupa pitanja odnosila se na vršenje vlasti i državne uprave. U cijeloj BiH vršenje vlasti bilo bi zasnovano na osnovnim principima demokratskih država Zapadne Evrope: *vladavina ljudskih prava, privatna svojina, tržišna privreda, slobodno preduzetništvo, opšte i jednako pravo glasa, slobodni izbori i tajno izjašnjavanje, sloboda političkog i sindikalnog organizovanja, sekularna država uz poštivanje prava vjerskih zajednica, demokratski sistem kontrole vlasti, zakonitost i ustavnost, međunarodna nadležnost i kontrola za zaštitu ljudskih prava*. Navedeni

principi trebali su biti osnova izgradnje političkog sistema Bosne i Hercegovine. Treća grupa pitanja odnosila se na strukturu državnih institucija.

Na nivou države postojao bi *Parlament* koji bi imao koordinišuću ulogu: *“razmatra i usklađuje prijedloge konstitutivnih jedinica...”* u oblastima: *monetarna politika, centralna banka, spoljni poslovi, ekonomska politika, i odbrana*. Parlament ne bi imao izvornu ustavnu nadležnost, nego bi usaglašavao prijedloge iz konstitutivnih jedinica. Parlament bi imao dva doma: *Vijeće građana*, na osnovu neposrednih izbora, i *Vijeće konstitutivnih jedinica*, sastavljeno od jednakog broja parlamentarnih predstavnika iz tih jedinica. Skupština i Vlada na nivou BiH imale bi nadležnost da upravljaju poslovima: *monetarna politika – Centralna banka, spoljna politika, odbrana, ekonomski odnosi sa inostranstvom, zajednički poslovi infrastrukture*. O opštim i zajedničkim državnim pitanjima odlučivalo bi se u Vijeću (domu) građana. O vitalnim nacionalnim pitanjima kao što su *zastava, grb, visoko obrazovanje, religija, odbrana, makroekonomska politika i odnosi sa susjednim državama*, odlučivalo bi *Vijeće konstitutivnih jedinica četveropetinskom većinom*, a ta pitanja bi bila navedena u Ustavu. Na nivou BiH osim Skupštine postojala bi Vlada, sudstvo i svi državni organi koji bi izražavali proporcionalnu nacionalnu strukturu. Radi rješavanja eventulanih sporova u nadležnosti između institucija na nivou BiH i institucija konstitutivnih jedinica bio bi formiran poseban sud u kome bi najmanje pet prvih godina radile nepristrasne sudije izvan Bosne i Hercegovine. Sud bi vršio funkciju ustavnog suda imao bi po jednog člana iz svake konstitutivne jedinice (3 člana) plus četiri člana iz inostranstva (ukupno 7 članova). Konstitutivne jedinice bi imale svoja zakonodavna tijela. Skupštine i vlade konstitutivnih jedinica bile bi nadležne za većinu državnih – upravnih poslova, ali u okvirima zakona Bosne i Hercegovine. Konstitutivna jedinica bi imala pravo da održava veze sa susjednim državama, ali u skladu sa nezavisnošću i teritorijalnim integritetom Bosne i Hercegovine.

Osnovna načela, principi i elementi iz dijela Ustavni principi bili bi uneseni u Ustav Bosne i Hercegovine koji bi bio potvrđen na referendumu. Ustavom bi bile definisane nadležnosti saveznih institucija i konstitutivnih jedinica koje bi bile dužne da svoje ustave usklade sa saveznim ustavom.

Drugi dio plana sadržavao je mape teritorijalnih područja koja pripadaju pojedinim konstitutivnim jedinicama (ukupno 19 područja). Područja u okviru jedne konstitutivne jedinice ne bi bila povezana u jednu teritorijalnu cjelinu. Polazna osnova definisanja ovih područja bila je nacionalna struktura stanovništva, prema popisu iz 1991. godine, gdje su uzimani elementi apsolutne i relativne većine. Za definisanje granica područja koja pripadaju konstitutivnim jedinicama bila bi formirana Komisija. Srbima bi pripalo 37 opština, Muslimanima (Bošnjacima) 52 opštine i Hrvatima 20 opština (ukupno 109 opština u Bosni i Hercegovini sa stanjem 1991. godine).

Srpska konstitutivna jedinica *obuhvatala bi područja: 1. Krajinu, 2. Ozren kod Doboja, 3. Semberiju – Majevicu, 4. Birač – Romanija i 5. Hercegovinu sa dijelom Podrinja.*

Muslimanska (bošnjačka) konstitutivna jedinica *bi obuhvatala područja: 1. Bihaćka Krajina, 2. Sana (Sanski Most i Ključ), 3. Centralna Bosna i 4. dio Istočne Bosne.*

Hrvatska konstitutivna jedinica *obuhvatala bi područja: 1. Zapadna Hercegovina, 2. Kupres, 3. Vitez, 4. Jajce, 5. Vareš, 6. Žepče, 7. Posavina, 8. Ivanjska kod Banje Luke, i 9. dio prijedorske opštine.*

Sarajevo kao grad predstavljalo bi posebno područje (varijanta distrikta).

Kutiljerov plan je kao osnovu državne strukture Bosne i Hercegovine sadržavao federativno uređenje s izvornom suverenošću nacija u konstitutivnim jedinicama i zajedničkom izvedenom suverenošću na nivou savezne države. Plan je sadržavao maksimalnu decentralizaciju, tako da je savezna skupština imala koordinišuću ulogu, a konstitutivne jedinice, sastavljene iz više nepovezanih područja nisu mogle pokrenuti procese secesije od države.

Kutiljerov plan je imao nekoliko slabosti:

1. Plan nije bio dovršen, jer nisu do kraja i na precizan način definisana suštinska pitanja funkcionisanja države. Vlast na nivou Bosne bila je slaba (koordinišuća uloga vlasti). Vlast na nivou konstitutivnih jedinica je takođe bila slaba, jer iako je postojalo 4/5 odlučivanje u vijeću konstitutivnih jedinica, sadržaj vitalnog interesa nacije bio je redukovan (grb, zastava, obrazovanje, religija itd.). *Šta ako vlast ne bude funkcionisala*

na saveznom nivou i na nivou konstitutivnih jedinica koji subjekt bi razrješavao ova pitanja? – za ovaj problem nije definisano rješenje. Plan je sadržavao obavezu konstitutivnih jedinica da primjenjuju evropske principe: *ljudska prava, ustavnost, slobodno tržište, izborni sistem*, ali šta bi se dešavalo ako ove jedinice neće to da čine. U principu je vrlo teško organizovati državnu vlast koja obuhvata više nepovezanih teritorija i u Bosni su jedino Hrvati kreirali efikasnu organizaciju vlasti u slučaju nepovezanih teritorijalnih cjelina.

2. Druga slabost plana bila je u tome što nisu definisani međunarodni subjekti koji će primjenjivati plan i sa kojim ovlaštenjima će oni djelovati. Njegova primjena zavisila je od spremnosti nacionalnih elita na kompromise što je predstavljalo nesiguran faktor, jer da su nacionalne elite bile spremne na kompromise tada sukoba i rata ne bi ni bilo.

3. Slabost plana bila je i u tome što bi odvojena teritorijalna područja težila jačanju svoje autonomnosti u odnosu na vlast konstitutivne jedinice što bi se na kraju moglo završiti kantonizacijom.

S druge strane, Kutiljerov plan bio je značajan u nekoliko aspekata:

1. Teritorijalni integritet i međunarodni subjektivitet Bosne i Hercegovine nije se dovodio u pitanje i nije bio predmet razgovora i predstavljao je osnovno polazište u rješavanju svih drugih državnih pitanja;

2. Drugo osnovno polazište bilo je da se državno uređenje Bosne treba promijeniti iz unitarnog u decentralizovano po mjeri tri državotvorne nacije;

3. Rješenje državnog pitanja Bosne i njen dalji razvoj posmatran je u kontekstu Evropske zajednice i njenih vrijednosti i principa;

4. Kutiljerov plan je postao osnova od koje se polazilo u kreiranju narednih mirovnih planova sve do Dejtonskog sporazuma.

Prema Kutiljerovom planu Bosna i Hercegovina bi bila politička federacija na osnovi etničkih nacija, bez kompaktnih teritorija. U osnovnim idejama i principima plan je bio racionalan i izbalansiran, ali ne znamo kako bi funkcionisao u praksi.

Nakon konačnog odbijanja Kutiljerovog plana na Konferenciji o bivšoj Jugoslaviji u Londonu 26. i 28. avgusta 1992. godine arbitražni proces se

osim *Evropske zajednice* uključila i *Organizacija ujedinjenih nacija* tako da je dalja aktivnost međunarodne zajednice dobila znatno širu osnovu.

2.Vens–Ovenov plan, septembar 1992–maj 1993. godine

U Londonu je 27. avgusta 1992. godine održana *Konferencija za bivšu Jugoslaviju* koju je sazvao premijer Velike Britanije Džon Mejdžor, ministar spoljnih poslova Velike Britanije Daglas Herd, i generalni sekretar OUN Butros Gali. Nova konferencija se razlikovala od prethodne po tome što je u jesen 1991. godine nosila naziv *Konferencija o Jugoslaviji*, a u jesen 1992. godine *Konferencija o bivšoj Jugoslavi* (Mišljenje Badinterove komisije br. 8 da Jugoslavija kao država više ne postoji). Konferenciji su prisustvovali Alija Izetbegović u ime BiH, Radovan Karadžić u ime Republike Srpske i Mate Boban u ime Hrvatske zajednice Herceg-Bosna u formalnom smislu. U suštini, sva trojica su bili predstavnici svojih nacija. Lord Karington i Hoze Kutiljero podnijeli su ostavke, a umjesto njih pregovarački proces su nastavili Sajrus Vens (bivši državni sekretar SAD) u ime OUN i Dejvid Oven bivši ministar spoljnih poslova Velike Britanije u ime Evropske zajednice. Konferencija je iznova potvrdila međunarodni subjektivitet i državni integritet Bosne i Hercegovine, ali je naglasila i svoju privrženost demokratskom uređenju, što je značilo uvažavanje demokratske volje svih njenih naroda. Vens i Oven su polazeći od okvira nove Konferencije počeli kreirati novi mirovni plan u četiri dijela:

1. Sporazum o Bosni i Hercegovini koji je obuhvatao ustavno uređenje i organizaciju državne vlasti – prvi dio;
2. Sporazum o miru koji se odnosio na prekid neprijateljstava – drugi dio;
3. Mapa razgraničenja teritorijalnih provincija – treći dio ;
4. Sporazum o prelaznim rješenjima koji se odnosio na njegovu primjenu – četvrti dio.

Na pregovorima u Ženevi krajem januara 1993. godine predstavnici Hrvata su prihvatili sporazum u prva tri dijela, a predstavnici Srba i Bošnjaka su prihvatili djelimično ponuđene sadržaje iz prvog i drugog dijela. U narednoj fazi pregovora u Njujorku krajem marta 1993. godine predstavnici Bošnjaka i Hrvata su prihvatili sporazum u cjelini, a predstavnici Srba nisu prihvatili treći i četvrti dio.

Za razliku od Kutiljerovog plana iza koga je stajala samo Evropska zajednica, Vens–Ovenov plan imao je podršku i Evropske zajednice i Organizacije ujedinjenih nacija. Savjet bezbjednosti OUN je nakon neuspjelih pregovora o mirovnom planu u Njujorku uveo sankcije *Saveznoj Republici Jugoslaviji* i ove mjere vezao za prihvatanje Vens–Ovenovog plana od strane Srba iz BiH sa rokom da se plan prihvati do kraja aprila 1993. godine. Savezna Republika Jugoslavija je ovim planom uvedena u krizu i postala je sredstvo pritiska na Srbe iz Bosne, što je bilo nelegitimno i nelegalno. Po međunarodnom i po unutrašnjem pravu, ne može se odrediti jedna država da vrši pritisak na narod u drugoj državi s ciljem da se utiče na legitimnu volju tog naroda. Navedena mjera Savjeta bezbjednosti bila je problematična i zbog toga što je Savezna Republika Jugoslavija morala da trpi sankcije sve dok Srbi iz Bosne i Hercegovine ne promijene svoju volju. Logična posljedica navedene situacije bila je sukob legitimne volje Srba iz Bosne i legitimnih državnih interesa Savezne Republike Jugoslavije.

Vens–Ovenov plan je takođe polazio od teritorijalnog integriteta i međunarodnog subjektiviteta Bosne i Hercegovine, a predloženo je decentralizovano unutrašnje uređenje.

Teritorijalni dio plana. Teritorija Bosne i Hercegovine bila bi podijeljena u deset provincija (regija, oblasti) na osnovu *geografskih, ekonomskih, saobraćajnih i drugih sličnih kriterijuma*. U provincijama bi brojučano dominirala jedna od etničkih nacija: *provincije sa srpskom većinom, provincije sa muslimanskom većinom i provincije sa hrvatskom većinom*.

Provincije sa srpskom većinom: 1. Istočna Hercegovina i dio Podrinja, 2. Romanija, 3. Birač, 4. Semberija i 5. Bosanska Krajina, ukupno pet provincija.

Provincije sa hrvatskom većinom: 1. Posavina i 2. Zapadna Hercegovina sa dubrovačkim zaleđem, ukupno dvije provincije.

Provincije sa bošnjačkom većinom: 1. Bihaćka Krajina, 2. Tuzlanska regija sa Istočnom i Srednjom Bosnom, ukupno dvije provincije.

Provincija sa mješovitim hrvatskim i bošnjačkim stanovništvom: *područje od Travnika i Jajca do Livna i Duvna*.

Provincija Sarajevo imala bi poseban status.

Ustavni dio plana. Planom je priznato faktičko stanje postojanja kompaktnih etničkih teritorija s dominacijom jednog od tri naroda, ali se to ne priznaje kao konstitutivna kategorija. U ovom aspektu se izražavala protivrječnost realnog i formalno-pravnog sadržaja. U organizaciji državne vlasti primjenjen je princip podijeljenih nadležnosti. Na nivou Bosne i Hercegovine bile bi one državne funkcije koje su neophodne za ostvarivanje njenog međunarodnog subjektiviteta i teritorijalnog integriteta kao što su *spoljni poslovi, međunarodna trgovina, dio poreza, državljanstvo*. U oblastima *sudstva i ekologije* bile bi *podijeljene nadležnosti provincija i centralnih vlasti*. U isključivoj nadležnosti provincija bilo bi: *obrazovanje, informisanje, zdravstvo, kultura, prirodni resursi, policija, dio poreza i energije*. Provincije bi imale vlade sastavljene od guvernera i još desetak članova, imale bi Ustav, svoju zakonodavnu skupštinu, sudstvo itd. U određenim oblastima kao što su: *Centralna banka, monetarna politika, kapitalna infrastruktura (željeznice, naftovodi, kontrola vazdušnog saobraćaja, telekomunikacije)* osnovale bi se nezavisne institucije u kojima bi bili predstavnici svih provincija. Zakonodavnu vlast na nivou države vršio bi dvodomi parlament: donji građanski dom na osnovi opšteg prava glasa i gornji dom, sastavljen od jednakog broja delegata iz provincija. Izvršnu vlast bi vršilo *Predsjedništvo* od tri člana (po jedan iz svake nacije) i Vlada. *Ustavni sud* bio bi organ ustavotvorne vlasti i njegovi članovi bili bi imenovani od strane Konferencije o bivšoj Jugoslaviji. *Sud za ljudska prava i Ombudsman* bile bi institucije za zaštitu ljudskih prava i njihovi članovi bi takođe bili imenovani od strane Konferencije. U sferi ustavnosti, vladavine prava i demilitarizacije međunarodna zajednica bi zadržala bitan uticaj. U Planu je bilo navedeno da će budući ustav precizirati pitanja od vitalnog nacionalnog interesa, koja će se rješavati konsenzusom. U planu je, takođe, naglašeno da će se ravnopravnost ostvarivati i kroz rotaciju vršilaca najodgovornijih funkcija. Zbog nedefinisane ustavne garancije o ravnopravnoj nacionalnoj konstitutivnosti, srpski predstavnici nisu prihvatili plan uprkos snažnim političkim pritiscima iz Savezne Republike Jugoslavije.¹⁹³ Vens–Ovenov plan je relativno dugo bio predmet prihvatanja

¹⁹³ Na zasjedanju *Narodne skupštine Republike Srpske* na Jahorini, 5–6. maja 1993. godine plan je odbačen uprkos pritiscima Slobodana Miloševića, Dobrice Ćosića, Momira Bulatovića, ministra inostranih poslova Grčke Mico Takisa. Politički pritisak koji je vršilo rukovodstvo Srbije i SR Jugoslavije na poslanike Narodne skupštine RS prevazilazio je granice demokratske tolerancije. Predstavnici Srbije i SR Jugoslavije su nastojali da preko

i negiranja, hrvatski i muslimanski predstavnici su ga prihvatili, a srpski nisu. *Narodna skupština Republike Srpske* odbila je plan 4. aprila, na sjednici u Bileći. Rukovodstvo Republike Srpske je procjenjivalo da za odbijanje Vens–Ovenovog plana neće biti dovoljna samo *Narodna skupština*, nego da bi i narod na referendumu trebao odbiti plan. U tom cilju je Narodna skupština na zasjedanju od 24. aprila 1993. godine donijela *Zakon o referendumu* i Odluku o raspisivanju referenduma.¹⁹⁴ Na zasjedanju Narodne skupštine 26. aprila u Bijeljini plan je odbijen po drugi put, a sjednici je prisustvovao i Vladislav Jovanović, ministar spoljnih poslova Savezne republike Jugoslavije koji je vršio pritisak na poslanike Narodne skupštine da prihvate plan. U narednoj fazi pregovora u Grčkoj, predstavnici Republike Srpske su prihvatili Plan 1. i 2. maja 1993. godine pod uslovom da to potvrdi i Narodna skupština Republike Srpske. Zasjedanjem na Jahorini 5. maja Narodna skupština je po treći put odbila plan što je za posljedicu imalo pogoršanje odnosa između Republike Srpske i SR Jugoslavije, posebno Srbije. Na dramatičnoj sjednici Narodne skupštine Republike Srpske došlo je do oštrog suprotstavljanja nacionalnih interesa Srba iz Bosne i Hercegovine i državnih interesa Srbije. Za izlaz iz složene situacije dobro je došla ranija odluka o referendumu, pa su svi čekali izjašnjanje naroda. Narodna skupština je proširila referendumsko pitanje, pa je osim Vens–Ovenovog plana unijela i pitanje o državnoj samostalnosti Republike Srpske. Skupština je na osnovu donesenog zakona o referendumu imala za cilj da pribavi legitimitet naroda protiv mirovnog plana i za samostalnost Republike Srpske. Na referendumu (plebiscitu) održanom 15. i 16. maja 1993. godine glasalo je 92% upisanih birača i od toga je 96% bilo PROTIV „Vens–Ovenovog plana” i ZA samostalnost Republike Srpske. Iako je po nazivu bio referendum, u suštini bio je to plebiscit gdje su se građani izjašnjavali o podršci Narodnoj skupštini za odluku koja je već donesena.

„leđa” Srba iz BiH postignu svoje državne interese što je za posljedicu imalo snažan otpor narodnih poslanika Skupštine RS prema rukovodstvu Srbije i SR Jugoslavije.

¹⁹⁴ Odluka o raspisivanju referenduma o izjašnjanju građana Republike Srpske.

Raspisuje se referendum o izjašnjanju građana Republike Srpske o pitanjima:

1. DA LI STE ZA VENS–OVENOV PLAN?

(političko-teritorijalno uređenje, ustavne principe, vojni sporazum, mape provincija i sporazum o prelaznim organima vlasti u Bosni i Hercegovini)

2. DA LI STE ZA SAMOSTALNU REPUBLIKU SRPSKU, SA PRAVOM REPUBLIKE DA STUPA U RAVNOPRAVNE ODNOS SA DRUGIM NARODIMA I DRŽAVAMA?

Izjašnjavanje građana bilo je postavljeno dvosmisleno i protivrječno na način da njihovo glasanje na referendumu nema karakter suverene odluke koja obavezuje sve institucije, ali služi kao legitimitet Narodnoj skupštini za odluke koje je već donijela. Vens–Ovenov plan imao je nekoliko karakteristika;

1. Definirao je jaču poziciju savezne vlasti na principima vladavine prava (Sud za ljudska prava, Ustavni sud, Ombudsman) i jake savezne izvršne vlasti (Predsjedništvo i Vlada);
2. Provincije su u izvjesnoj mjeri dobile status konstitutivnih subjekata (predviđen je dom provincija kao drugi parlamentarni dom), imale su etničke nazive, ali nisu imale etničku konstitutivnost;
3. Ustavni status provincija je sličan kantonima i ovdje je bio očigledan uticaj švajcarskih rješenja u organizaciji države.

Provincije (kantoni) su imale primarnu svrhu da omogućе jednoj etničkoj zajednici da se može zaštititi od unitarizacije centralne državne vlasti;

4. Međunarodna zajednica bila bi faktor primjene plana kroz institucije Suda za ljudska prava, Ustavnog suda i Ombudsmana.

Osnovne slabosti Vens–Ovenovog plana bile su u tome što nisu bila definisana sva bitna državna pitanja, posebno institucionalni način ostvarivanja vitalnih nacionalnih interesa. Rješavanje bitnih državnih pitanja u dvije faze predstavljalo je „ustavnu dvosmislenost“, jer kada se u prvoj fazi riješe osnovna državna pitanja, druga faza se odvija u drugačijim i obično nepovoljnijim uslovima. Vens–Ovenov plan potvrdio je cjelovitost, teritorijalni integritet i međunarodni subjektivitet Bosne i Hercegovine.

Plan nije usvojen zbog čvrstog stava Skupštine Republike Srpske koja je smatrala da se njime ne garantuje državotvornost srpske etničke nacije u Bosni i Hercegovini. Prema Vens–Ovenovom planu Bosna i Hercegovina bi bila federacija bez etničke konstitutivnosti, a osnova federalizma bile bi provincije na ekonomskoj, geografskoj i saobraćajnoj osnovi, a ne na osnovu etničkih nacija.

3. Oven–Stoltenbergov plan, juni 1993–januar 1994. godine

Odbacivanjem Vens–Ovenovog plana od strane srpskih predstavnika i srpskog naroda, uslijedio je novi plan koji su kreirali Robert Oven u ime Evropske zajednice i Torvald Stoltenberg (bivši ministar spoljnih poslova Norveške) u ime OUN koji je zamijenio Sajrusa Vensa. Kao i raniji planovi i ovaj plan je imao ustavni i teritorijalni dio.

Ustavni dio. Bosna bi bila sastavljena od tri „konstitutivne republike“: *srpske, hrvatske i muslimanske* koje bi zajedno (dogovorom) definisale ustavnu osnovu – „ustavni sporazum“ – o uniji triju republika. U republikama bi svaki narod izvorno ostvarivao konstitutivnost i imao bi zakonodavnu, izvršnu i sudsku vlast, a na nivou Bosne i Hercegovine vršile bi se delegirane nadležnosti. Na nivou Zajednice republika postojale bi institucije: *Predsjedništvo od tri člana* (po jedan iz svake nacionalne republike) koje bi odlučivalo konsenzusom i svaka četiri mjeseca rotirali bi se na mjestu predsjedavajućeg. *Savjet ministara* kao koordinacija tri vlade iz republika bio bi imenovan od strane Predsjedništva i takođe bila bi godišnja rotacija na ključnim resorima: *premijer i ministar spoljnih poslova*. *Skupština* bi imala 120 poslanika, po 40 poslanika iz svake etničke republike i njena uloga bila bi zakonodavna samo u onim ovlaštenjima koje su etničke republike prenijele na nivo Bosne i Hercegovine. *Sudska vlast* bi se vršila u etničkim republikama, a na zajedničkom nivou postojao bi *Sud za ljudska prava*. Za razliku od Vens–Ovenovog, ovaj plan je polazio od osnove da Bosna i Hercegovina treba da bude zajednica tri nacionalne republike koje bi nakon dvije godine referendumom mogle da odluče da li žele dalji ostanak u državnoj zajednici.

Teritorijalni dio. Kod teritorijalnog aspekta uveden je princip cjelovitosti triju etničkih republika, za razliku od prethodna dva plana u kojima etničke teritorije nisu bile povezane u jednu cjelinu. Predloženo je teritorijalno razgraničenje u odnosu: 1. bošnjačka teritorija – 28%; 2. hrvatska teritorija – 17%; 3. srpska teritorija – 52% i oblast Sarajeva imala bi 3% teritorije, gdje bi 2% pripadalo bošnjačkoj, a 1% srpskoj republici, a grad Mostar bi predstavljao posebnu zonu. U razgraničenju teritorija bilo je više spornih pitanja kao što su. *Neum, Brčko, Mostar, Dobo*.

Kao što je međunarodna zajednica Vens–Ovenov plan kreirala pod uticajem predstavnika Bošnjaka, tako je Oven–Stoltenbergov plan kreiran

pod uticajem predsjednika Hrvatske i Srbije (Franje Tuđmana i Slobodana Miloševića). Kako je Vens–Ovenov plan bio neprihvatljiv za srpsku stranu, tako je Oven–Stoltenbergov bio neprihvatljiv za bošnjačku koja je odbila plan.¹⁹⁵ Saglasnost hrvatskih i srpskih predstavnika nije pružala dovoljno legitimnosti za prihvatanje plana i on je odbačen, kao i predhodna dva. Planom je, u suštini, zagovaran model konfederativnog uređenja države, bez ustava kao najvišeg pravnog akta, a umjesto ustava postojao bi „ustavni sporazum“ o uniji tri konstitutivne republike. U cilju korekcije Oven–Stoltenbergovog plana *Evropska unija* je pod uticajem Njemačke i Francuske predložila da novo polazište teritorijalnog razgraničenja treba biti 33% teritorije za bošnjačku stranu. Na zasjedanju Savjeta ministara Evropske unije od decembra 1993. godine definisane su nove mape teritorijalnog razgraničenja republika u odnosu; 1. bošnjačka republika 33 % teritorije; 2. hrvatska republika 17% teritorije i 3. srpska republika 49% teritorije. Plan Evropske unije nije bio posebna cjelina, nego je predstavljao nadogradnju Oven–Stoltenbergovog plana. S obzirom na to da se rat vodio za teritorije, smatralo se da prvo treba teritorijalno razgraničiti tri zajednice, a zatim ući u fazu rješavanja ustavnih pitanja. Navedena korekcija Evropske unije je odbačena u februaru 1994. godine, ali je ostala osnova teritorijalnog razgraničenja u kojoj srpska strana ne može imati više od 49% Bosne i Hercegovine. Prednosti ovog plana u odnosu na prehodne obuhvataju nekoliko elemenata.

1. Uveden je princip teritorijalnog razgraničenja etničkih zajednica, određena je veličina teritorija koje su predstavljale kompaktne cjeline. Ovim principom je uglavnom riješeno teritorijalno pitanje kao jedno od najtežih u Bosni i Hercegovini.

2. Optimalno je riješeno pitanje etničke teritorijalne državotvornosti i ravnopravnost, jer bi svaka nacija imala svoju etničku republiku – državu.

Slabosti Oven–Stoltenbergovog plana bile su u organizaciji državne vlasti.

1. Bosna i Hercegovina ne bi imala ustav niti snažne savezne institucije, bila bi zajednica etničkih država u formi konfederacije. Integritet i međunarodni subjektivitet Bosne nije bio zagarantovan, jer bi nakon dvije

¹⁹⁵ Bošnjačka strana je smatrala da se ovim planom legalizuje trajna disolucija BiH. „*Ovaj plan predstavlja najnižu tačku u ukupnom mirovnom procesu*“, Kasim Trnka, nav. djelo, str. 33.

godine kroz referendum u etničkim republikama Bosna i Hercegovina nestala kao država. Pravo etničkih republika na odvajanje značilo je legalizaciju disolucije Bosne i Hercegovine kao države.

2. Građanska komponenta je zanemarena i definisana je dominacija etničkih interesa.

Prema Owen–Stoltenbergovom planu Bosna i Hercegovina bi bila konfederalna država etničkih republika koje svojom voljom prenose nadležnosti na zajednički nivo i svojom voljom mogu da istupe iz državne zajednice.

4. Vašingtonski sporazum i stvaranje Federacije Bosne i Hercegovine, mart 1994. godine

Nakon odbijanja Owen-Stoltenbergovog plana kapaciteti Evropske unije i Ujedinjenih nacija u arbitraži državnog pitanja Bosne i Hercegovine bili su iscrpljeni. Uključivanjem *Sjedinjenih Američkih Država* uvedena su dva nova principa. Jedan princip odnosio se na način pregovaranja. Napuštena je taktika ponuđenih planova koje predstavnici tri naroda prihvataju ili ne prihvataju i uveden je princip „*zajednički rad do konačnog rješenja*“. Sukobljene strane dobijaju pravo da aktivnije učestvuju u kreiranju plana, dobijaju mogućnost da u pripremi pregovora usaglašavaju bitna sporna pitanja, tako da zvanični pregovori predstavljaju finalizaciju plana na ranije dogovorenoj osnovi. Drugi princip može se uslovno nazvati „*angažovana arbitraža*“. Ovim principom se obuhvataju norme koje se odnose na ustavna rješenja i norme koje definišu subjekta primjene plana na terenu. Oba dijela se ugrađuju u plan kao njegovi integralni sadržaji i imaju istu pravnu snagu, tako da plan poprima karakteristiku izvršnih normi. Sjedinjene Američke Države su uključivanjem u pregovarački proces izložile svoj međunarodni autoritet i željele su da pregovarački proces uspije i da se za Bosnu i Hercegovinu donese konačni mirovni sporazum. *Sjedinjene Američke Države* su se aktivnije uključile u arbitražni proces u dvije faze: a) rješavanje sukoba između Bošnjaka i Hrvata stvaranjem zajedničkog entiteta i b) rješavanje odnosa između hrvatsko-bošnjačkog entiteta i Republike Srpske.

S obzirom na to da je cilj plana bio da se u prvoj fazi riješi sukob i državni problem između Hrvata i Bošnjaka, u njegovo donošenje uključena je Republika Hrvatska. Početkom marta 1994. godine u Vašingtonu je održan

pripremni sastanak na kome je postignut okvir za izradu mirovnog plana. Sporazum je potpisan 18. marta 1994. godine u Vašingtonu, a sastojao se od četiri dijela: 1. Prijedlog Ustava Federacije BiH; 2. Okvirni sporazum o uspostavljanju konfederalnih odnosa između Federacije BiH i Republike Hrvatske; 3. Sporazum o pristupanju Federacije Jadranskom moru kroz teritoriju Hrvatske i korištenje luke Ploče i 4. Sporazum o tranzitu za Hrvatsku kroz teritoriju Federacije u području Neuma.

Federacija BiH utemeljena je na zajedničkoj *Ustavotvornoj skupštini* koja je 30. marta 1994. donijela Ustav Federacije. Skupštinu su činili poslanici hrvatskog i bošnjačkog naroda, izabrani u *Skupštini Bosne i Hercegovine* na izborima 1990. godine. Relativno dugo funkcionisanje Ustavotvorne skupštine bilo je uslovljeno realnim okolnostima oružanog međunacionalnog sukoba i nemogućnosti demokratskih izbora. Ustavotvornu skupštinu su činile dvije nacionalne delegacije, sastavljene od poslanika iz reda hrvatskog i bošnjačkog naroda, čime je priznata i potvrđena konstitutivnost dvije etničke nacije. Ustav je donesen dvotrećinskom većinom koja uključuje natpolovičnu većinu svake nacionalne delegacije.

Stvaranjem Federacije BiH prestao je da funkcioniše hrvatski državni entitet *Hrvatska Republika Herceg-Bosna*, što je bio politički ustupak vitalnom interesu bošnjačkog naroda. Politički ustupak vitalnom interesu hrvatskog naroda izražen je u dva oblika. Prvo: Federacija BiH prema Vašingtonskom sporazumu mogla je da stupi u konfederalne odnose sa Republikom Hrvatskom i drugo: kantonalna organizacija Federacije omogućavala je da i hrvatski narod bude većinski u pojedinim kantonima, tako da se etnička teritorijalizacija zadržala u određenom obliku. Konfederalne veze Federacije sa Hrvatskom su prestale da važe nakon potpisivanja Dejtonskog sporazuma, jer je sadržaj Vašingtonskog sporazuma ugrađen u Dejtonski, kao njegov integralni dio, čime je upostavljena državna cjelovitost Bosne i Hercegovine, obuhvatajući i Republiku Srpsku. Konfederalne veze su imale više vojnu nego ustavnu svrhu, jer su omogućile zajedničko dejstvo Armije BiH, Hrvatskog vijeća odbrane i vojske Hrvatske protiv oružanih snaga Republike Srpske Krajine i Republike Srpske. Kantonalna organizacija Federacije proistekla je iz realnih okolnosti postojanja državnog entiteta *Herceg-Bosna* i na osnovu konstitutivne volje hrvatskog naroda.

Federacija BiH je ustanovljena na konstitutivnosti Hrvata i Bošnjaka bez konstitutivnih prava Srba, a nakon odluka Ustavnog suda BiH iz 2000. godine i ustavnih promjena iz 2002. godine u Federaciji su, osim Hrvata i Bošnjaka i

Srbi postali konstitutivni narod. Federacija Bosne i Hercegovine je stvorena ujedinjavanjem hrvatskog državnog entiteta Republike Herceg-Bosne i teritorije Bosne i Hercegovine pod kontrolom bošnjačke vojske (nazvana Armija BiH). Nisu se ujedinila dva nacionalna entiteta u treći zajednički, nego se ujedinio jedan nacionalni entitet sa teritorijom Bosne i Hercegovine koja nije bila zahvaćena entitetskim podjelama. Objedinjavanjem dvije asimetrične teritorije nastao je problem koji nije riješen ni do danas: da li se stvaranjem Federacije BiH Herceg-Bosna priključila teritoriji Bosne i Hercegovine i time izgubila karakter etničko teritorijalne konstitutivnosti i da li je teritorija Bosne i Hercegovine (koja je bila pod kontrolom Bošnjaka) ujedinjenjem sa Herceg-Bosnom izgubila dotadašnji karakter vanentitetske teritorije i da li je postala entitetska teritorija? Bošnjaci su se ujedinili u Federaciju BiH kao entitet, a ne kao cjelovita Bosna i Hercegovina i ovakav stav ima osnova u strukturi ustavotvorne skupštine Federacije gdje se iznova formira entitet na osnovu ravnopravne volje Bošnjaka i Hrvata. Nova ustavotvorna skupština, novi ustav, nova organizacija vlasti predstavljaju elemente koji dokazuju da su prethodni ustavno-pravni sistemi u Hrvatskoj Republici Herceg-Bosni i na teritoriji Bosne i Hercegovine pod kontrolom Bošnjaka napušteni i da je na novoj ustavnoj osnovi izgrađen novi entitet sa novim ustavno-pravnim sistemom.

Vašingtonski sporazum je značajan iz nekoliko razloga:

1. *Konstitutivnost naroda.* Bošnjaci i Hrvati, kao konstituenti novog državnog entiteta, donijeli su novi Ustav putem *Ustavotvorne skupštine* koju su činili poslanici Skupštine Bosne i Hercegovine izabrani na parlamentarnim izborima 1990. godine. Ovim određenjem potvrđen je legitimitet izabranih muslimanskih i hrvatskih predstavnika iz 1990. godine, čime je indirektno potvrđen i legitimitet izabranih srpskih predstavnika na istim izborima. Novi državni entitet ustanovljava se konstituišućom vlašću čime do izražaja dolazi suverenost hrvatskog i bošnjačkog naroda. Konstitutivna prava naroda u donošenju Ustava zadržavaju se i u procesu ustavnih izmjena, dopuna, i definišu se kao trajna kategorija. Činjenica da se novi ustavni poredak počeo graditi izvorno, od temelja narodne volje i narodne suverenosti, dokazuje da je narodna suverenost primarna, a državna suverenost sekundarna kategorija.

2. *Izmjena ustavne osnove.* Dvije etničke nacije kao dva konstituenta svojim ustavotvornim odlukama mijenjaju dosadašnju državnu strukturu Bosne i Hercegovine i uspostavljaju novu. „...*Bošnjaci i Hrvati kao konstitutivni narodi ...ostvarujući svoja suverena prava ...preoblikuju unutrašnju strukturu teritorija*

sa većinskim bošnjačkim i hrvatskim stanovništvom u Republici Bosni i Hercegovini u Federaciju Bosne i Hercegovine" (član 1. Ustava). „Herceg-Bosna“ kao dotadašnji hrvatski entitet nije poništen u korist bošnjačkog, niti je bošnjački poništen u korist hrvatskog, nego su bošnjački i hrvatski entiteti ugrađeni i objedinjeni u jedan novi državni entitet koji se uspostavlja na „opštijem“, zajedničkom nivou. Planom se odustaje od kontinuiteta unutrašnjeg državnog uređenja koje je Bosna i Hercegovina imala u 1990. godini i priznaje se realnost federativne strukture Bosne i Hercegovine. Novi Ustav Federacije BiH nije bio u obliku amandmanskog dograđivanja u odnosu na prethodni Ustav SR Bosne i Hercegovine, nego je u cjelini definisan kao novi, osnovni i najviši političko-pravni akt, što je dokaz ustavnog diskontinuiteta s ranijim državnim uređenjem. Ustavnom osnovom valorizovan je princip o zajedničkoj suverenosti etničkih nacija. Vašingtonski sporazum je zamišljen kao prva faza opšteg plana koji bi kasnije uslijedio.

3. *Federativni princip državnog uređenja.* U državno uređenje Bosne i Hercegovine uveden je federativni princip kao suština njenog unutrašnjeg preuređenja. „...*Federacija Bosne i Hercegovine sastoji se od federalnih jedinica (kantona)*“ (član 2. Ustava), a njihove granice i nazivi utvrdiće se naknadno pravnim aktima Federacije. Definisana je konstitutivnost naroda (Bošnjaci i Hrvati kao konstitutivni narodi – član 1. Ustava) i građanske vrijednosti: „*Uvjereni da demokratske institucije temeljene na poštovanju ljudskih prava i sloboda najbolje stvaraju sklad između sebe i svojih zajednica... želeći podržati individualne slobode... Vođeni principima Povelje OUN, Univerzalne Deklaracije o ljudskim pravima... narodi i građani...*“ (preambula Ustava). Ustavom se definiše institucionalni sistem zaštite ljudskih prava (*Ustavni sud, Sud za ljudska prava, Ombudsman*). Ljudska prava se definišu tako što su međunarodne norme direktno ugrađene u Ustav kao njegov integralni dio. Kantoni kao federalne jedinice nemaju nacionalne nazive, ali imaju nacionalnu preovladavajuću većinu stanovništva na svom području. Pet kantona imalo je muslimansku većinu, tri hrvatsku i dva su bila nacionalno izmiješana.

4. *Konfederalne veze Federacije s Hrvatskom.* Konfederalni oblik povezivanja Federacije s Hrvatskom je imao je kompleksnu političku pozadinu. Konfederalne veze su bile privremenog karaktera dok se ne donese novi opšti sporazum kojim će se cijela Bosna i Hercegovina integrisati, uključivanjem Republike Srpske u državnu cjelinu. Konfederalne veze, kao dio Vašingtonskog sporazuma, nisu kreirane iz ustavnih, nego iz vojnih razloga.

Strateški cilj Hrvatske bio je da uspostavi jedinstveni ustavni poredak na cijeloj teritoriji Hrvatske, dakle i na prostoru *Republike Srpske Krajine* koja je funkcionisala izvan ustavnog i državnog sistema Hrvatske. Da bi ovaj cilj bio postignut, bila su neophodna politička i vojna rješenja, a za postizanje vojnih rješenja bilo je neophodno uspostaviti ustavnu mogućnost za djelovanje hrvatske vojske i na području Bosne i Hercegovine. Stvaranjem novog vojnog saveza između Hrvata i Bošnjaka stvorile su se pretpostavke za vojnički poraz *Krajine* i nanošenje vojnih udara prema *Republici Srpskoj*. Konfederalne veze su omogućavale da predstavnici Federacije BiH pozovu vojsku Hrvatske na teritoriju Federacije radi zajedničkog sadejstva protiv vojski *Republike Srpske Krajine* i *Republike Srpske*.

Vašingtonski sporazum je bitno uticao na poziciju Republike Srpske u nekoliko aspekata.

1. Na teritoriji Bosne i Hercegovine stvoren je novi državni entitet. S obzirom na to da je Republika Srpska već ranije stvorena kao entitet, u realnosti su funkcionisala dva entiteta sa dva odvojena ustavna sistema. Priznanje entiteta Federacije indirektno je značilo i priznanje entiteta Republike Srpske.

2. U situaciji kada su postojala dva državna entiteta (*Republika Srpska i Federacija BiH*) bilo je očekivano da entiteti kreiraju međusobni dogovor – ugovor o zajedničkoj državi Bosni i Hercegovini. Otvoreno je pitanje – ko će biti državotvorni subjekt: *dva entiteta ili tri naroda?* Predstavnici Republike Srpske su nastojali da utemelje konfederalno uređenje Bosne i Hercegovine kao sporazum dva entiteta, ali konfederalna osnova nije prihvaćena od strane Bošnjaka i velikih sila i ovaj cilj nije postignut. Bošnjaci su htjeli da se Republika Srpska kantonizuje i priključi Federaciji Bosne i Hercegovine, ali predstavnici Srpske ovaj koncept nisu prihvatili. Vašingtonski sporazum je postao integralni dio Dejtonskog sporazuma kao sveobuhvatnog plana za mir u Bosni i Hercegovini

5. Plan Kontakt grupe, maj–juni 1994. godine

Kontakt grupa je osnovana 25. aprila 1994. godine i predstavljala je novi oblik međunarodne arbitraže državnih pitanja na prostoru bivše Jugoslavije, a činili su je predstavnici: *Velike Britanije, Sjedinjenih Američkih Država, Rusije, Francuske i Njemačke*. *Kontakt grupa* je preuzela dokumenta *Vašingtonskog sporazuma*, kao integralni dio budućeg opšteg plana i obavijestila

predstavnik *Republike Srpske* da će budući status *Republike Srpske* biti u okviru državnog integriteta Bosne i Hercegovine.

Teritorijalni dio. Bosna i Hercegovina je definisana kao jedna državna teritorija sastavljena od dva državna entiteta, Federacija BiH 49%, *Republika Srpska* 48% i distrikt Sarajevo 3%. U odnosu na ranije planove, u kojima se o pitanjima teritorijalnog razgraničenja raspravljalo nakon ili zajedno s ustavnim principima, u ovom planu se polazilo od teritorijalnog razgraničenja kao prve faze.

Ustavni dio. Ovaj dio plana predložen je kao „*mogući elementi ustavnog aranžmana Unije BiH.*” Na nivou Bosne i Hercegovine zakonodavnu vlast bi vršio Parlament dvotrećinskom većinom koja bi uključivala većinu predstavnika iz sve tri etničke nacije. Predsjedništvo BiH bilo bi sastavljeno od tri člana (po jedan predstavnik iz svakog konstitutivnog naroda), i odlučivalo bi konsenzusom, a članovi bi se mijenjali na funkciji predsjedavajućeg svaka četiri mjeseca. Savjet ministara takođe bi imao godišnju rotaciju na funkcijama predsjednika i dva potpredsjednika. Umjesto Ustavnog suda postojao bi Sud Unije od pet članova (po jedan iz svake etničke nacije i dva izvan Bosne) i rješavao bi sporove nadležnosti između institucija i nivoa vlasti. Entiteti bi imali zakonodavnu, izvršnu i sudsku vlast i imali bi pravo da stupaju u konfederalne veze sa susjednim državama ako to nije suprotno interesima Unije. S obzirom na način odlučivanja u Parlamentu BiH i Predsjedništvu, institucije na nivou države imale bi koordinišuću ulogu. Prema ponuđenim elementima ustavnog aranžmana većina državnih poslova bila bi u nadležnosti entiteta, a institucije BiH bile bi nadležne za poslove međunarodnog subjektiviteta države.

Predstavnici *Republike Srpske* nisu prihvatili mapu teritorijalnog razgraničenja, ali im je ustavni dio bio prihvatljiv. *Narodna skupština Republike Srpske*, u novim okolnostima djelovanja *Kontakt grupe*, nije prihvatila plan, ali se nije usuđivala ni da ga direktno odbije, pa je nađen model *uslovnog prihvatanja*. Ponuđena rješenja prihvataju se kao osnova za dalje pregovore, ali ona nisu prihvatljiva kao konačna forma (sjednica Narodne skupštine *Republike Srpske* 19. jula 1994. godine). Nakon uslovnog prihvatanja ili odbijanja Plana, *Narodna skupština* je ponovo organizovala referendum plebiscit srpskog naroda koji je održan 27. i 28. avgusta iste godine, kojim su potvrđeni njeni stavovi u vezi sa Planom.¹⁹⁶ Plebiscitarnom

¹⁹⁶ Izlaznost birača bila je 91%, od čega je 96% podržalo odluke Narodne skupštine.

odlukom srpskog naroda ponuđena rješenja nisu prihvaćena, ali nisu sasvim ni odbačena i nastavljen je pregovarački proces na osnovi plana Kontakt grupe. Novim procesom pregovaranja, u stilu „*arbitraža do konačnog rješenja*“, sukobljenim stranama je stavljeno do znanja da se od pregovaračkog procesa neće odustati sve dok se ne postigne sporazum. Odbijanje plana više nije bilo realna opcija, nego je svaka od sukobljenih strana dovedena u situaciju da se aktivno uključi u proces i bori za svoje interese. Uvedena je praksa „*pregovori do konačnog rješenja*“, a sukobljene strane su aktivno „*uvučene*“ u proces i njegov završetak je značio postizanje konačnog sporazuma.¹⁹⁷ Prema ponuđenim rješenjima plana Kontakt grupe Bosna bi bila unija sa mješavinom konfederalno-federalnih elemenata.

Teme za raspravu:

1. Međunarodna zajednica (Evropska zajednica, SAD i OUN) su početkom 1992. godine priznali Bosnu i Hercegovinu kao nezavisnu državu i to je bila osnova daljeg posredovanja i pregovora.
2. Rukovodstvo Republike Srpske je priznato od strane međunarodne zajednice kao legalni i legitimni predstavnik srpskog naroda i prihvaćeno je kao subjekt pregovaranja.
3. Rukovodstvo Hrvatske zajednice Herceg-Bosne je takođe priznato kao legalni i legitimni predstavnik hrvatskog naroda i prihvaćeno je kao subjekt pregovaranja.
4. Rukovodstvo BiH je takođe prihvaćeno kao legalni i legitimni predstavnik muslimanskog (bošnjačkog) naroda, ali je prihvaćeno i kao

¹⁹⁷ O intenzitetu, složenosti i dramatičnosti pregovora po principu *angažovane arbitraže do konačnog rješenja*, vidjeti knjigu *Dnevnik I i II* prof. dr. Nikole Koljevića, koji je bio aktivni učesnik ukupnog pregovaračkog procesa o državnom pitanju Bosne i Hercegovine.

legalni predstavnik Bosne i Hercegovine kao priznate države.

5. Vašingtonskim sporazumom Hrvati su ujedinili svoj državni entitet Herceg-Bosnu sa teritorijom koju su kontrolisali Bošnjaci u novi državni entitet Federacija BiH.

6. Stvaranjem FBiH kao entiteta posredno je priznat i entitet Republika Srpska i ukinuto je unitarno uređenje države. Federalizam je postao osnova državnog uređenja Bosne i Hercegovine.

7. Međunarodna zajednica nije nametala rješenja za Bosnu i Hercegovinu, nego je nudila modele na osnovu prijedloga koji su joj dostavljeni od strane sve tri nacije iz Bosne i Hercegovine.

8. Ponuđeni planovi predstavljali su proces u kome su dijelovi odbačenog plana ugrađivani u naredni plan i modelirani u varijantama federacije, regionalne države, mješavine federacije i konfederacije itd.

9. U svim planovima (osim Owen–Stoltenbergovog) polazilo se od dva temeljna principa: 1. Bosna i Hercegovina ima kontinuitet kao država, kao međunarodni subjekt; 2. Bosna i Hercegovina ne može imati kontinuitet unutrašnjeg uređenja države.

10. Nakon „Vašingtonskog sporazuma“ i plana Kontakt grupe stvoreni su uslovi za donošenje novog, sveobuhvatnog i trajnijeg sporazuma za cijelu Bosnu i Hercegovinu.

VII

OSNOVNI ELEMENTI DEJTONSKOG SPORAZUMA

Ukupno ustavno uređenje i politički sistem Bosne i Hercegovine funkcionise u okvirima ovoga Sporazuma. Vladajuće političke elite se još uvijek spore oko pitanja; Šta je Dejtonski sporazum? Vladajuće elite imaju za cilj da utemelje ona tumačenja Dejtonskog sporazuma koja odgovaraju njihovim ideološkim obrascima i interesima i da takva tumačenja nametnu i naučnoj i stručnoj javnosti. Vladajuće elite ne prihvataju da postoje objašnjenja Dejtonskog sporazuma izvan onih koje utvrde partijski vrhovi. Za svaki pokušaj objektivnog tumačenja Sporazuma neophodna je distanca od vladajućih i nevladajućih partijskih elita i mi smo u ovom radu pokušali ići tim putem. Kao osnovne aspekte posmatrali smo: prirodu nastanka, pravnu prirodu, strukturu i sadržaj, strane ugovornice, osnovne principe, ulogu međunarodne zajednice i ciljeve Dejtonskog sporazuma.

1. Priroda nastanka Dejtonskog sporazuma

Dejtonski sporazum je nastao kao sinteza ukupnog pregovaračkog procesa od februara 1992. do decembra 1995. godine. Određeni elementi iz jednog plana prenošeni su u naredni i tako do Dejtonskog sporazuma kao sveobuhvatnog plana za Bosnu i Hercegovinu. Vašingtonski sporazum je postao integralni dio Dejtonskog sporazuma i prestao je da važi kao poseban sporazum i ne može se posmatrati izvan okvira Dejtonskog sporazuma. Bitni elementi Dejtonskog sporazuma usaglašeni su ranije, tokom pregovora u Ženevi i Njujorku i oni su ugrađeni u Dejtonski sporazum. Ženevski i Njujorški sporazumi su prvi akti koje su priznali predstavnici sve tri nacije u Bosni i Hercegovini i obuhvatali su principe iz ranijih sporazuma, naročito odluke *Kontakt grupe*.

Ženevskim sporazumom od 8. septembra 1995. godine definisani su ustavni aranžmani principi:

1. *Kontinuitet i integritet državnosti Bosne i Hercegovine kao priznatog međunarodnog subjekta;*
2. *Dvoentitetski sastav Bosne i Hercegovine, Republika Srpska i Federacija BiH;*
3. *Teritorijalno razgraničenje entiteta u odnosu 51% za Federaciju BiH i 49% za Republiku Srpsku;*
4. *Uspostavljanje specijalnih i paralelnih veza sa susjednim državama;*
5. *Entiteti prihvataju obavezu za usvajanje međunarodnih standarda u oblasti ljudskih prava, osnivanje Komisije za ljudska prava i Komisije za povratak izbjeglica;*
6. *Osnivanje zajedničkih javnih preduzeća;*
7. *Osnivanje komisije za očuvanje nacionalnih spomenika;*
8. *Arbitražno rješavanje sporova.*

Navedeni elementi budućeg mirovnog plana prihvaćeni su od strane velikih sila, susjednih država i predstavnika tri etničke nacije iz Bosne i Hercegovine. Sadržaj sporazuma u Ženevi dokazuje bitnost dvije konstante sa početka arbitražnog procesa: 1. *kontinuitet državnosti Bosne i Hercegovine kao međunarodnog subjekta* i 2. *decentralizovano unutrašnje uređenje države*. Osim verifikovanja dva navedena temeljna elementa bitno je i uvođenje međunarodnih standarda u oblast ljudskih prava. Velika politička *bitka* u pregovorima vodila se oko državnog uređenja. Srpska strana je nastojala da utemelji konfederalno uređenje države na principu da će „*entiteti činiti Bosnu i Hercegovinu*“, i država bi bila državna zajednica entiteta. Bošnjačka strana je nastojala da utemelji oblik regionalne države na principu „*u Bosni i Hercegovini će postojati entiteti*“ gdje bi entiteti bili u formi regija ili oblasti. Nije prihvaćen ni srpski – konfederalni ni bošnjački – regionalni princip, nego je utemeljen federalni princip države u formulaciji – „*Bosna i Hercegovina će se sastojati od dva entiteta*“. Bosna nije kreacija entiteta, a entiteti nisu kreacija Bosne. Ženevski sporazum se razlikovao od plana *Kontakt grupe* u nekoliko elemenata. Umjesto ranijeg teritorijalnog razgraničenja (49% FBiH, 48% RS i 3% Sarajevo) uvedena je nova podjela na principu 51% FBiH i 49% RS bez posebno izdvojene oblasti Sarajeva. U svim ranije ponuđenim planovima Sarajevo je tretirano kao posebna teritorijalna oblast, a ovim

sporazumom Sarajeva više nije bilo kao posebnog teritorijalnog entiteta. Bilo je očigledno da je Sarajevo tretirano kao oblast za „*potkusurivanje*“ među pregovaračkim stranama. U daljim pregovorima srpska strana je dobila bolju varijantu teritorijalnog razgraničenja u odnosu na plan *Kontakt grupe*, ali je izgubila Sarajevo.

Njujorskim sporazumom od 26. septembra 1995. godine nadograđen je Ženevski sporazum u pogledu državnih institucija:

1. Parlament Bosne i Hercegovine biće sastavljen od 2/3 iz Federacije BiH i 1/3 iz Republike Srpske, način odlučivanja kvalifikovanom većinom kroz entitetski veto. Napušten je model dvotrećinskog odlučivanja Parlamenta iz plana Kontakt grupe.

2. Predsjedništvo će činiti tri člana (Srbin iz RS, Hrvat i Bošnjak iz FBiH) odlučivaće većinski, ali će postojati i veto na vitalni nacionalni interes. Redukovan je konsenzus kao način odlučivanja u odnosu na plan Kontakt grupe.

3. Vlada će imati onoliko ministara koliko bude potrebno. Napušten je model predsjednika i dva potpredsjednika.

4. Ustanovljen je Ustavni sud Bosne i Hercegovine, umjesto Suda Unije.

5. Prihvaćena je uloga OEBS-a u provođenju demokratskih i slobodnih izbora.

6. Posebna ustavna pažnja posvećena je principu vladavine prava (primjena ljudskih prava, sloboda kretanja, povratak izbjeglih, sloboda govora).

Ženevskim i njujorskim sporazumima postignuta je saglasnost svih strana o najbitnijim državnim pitanjima Bosne i Hercegovine. Usaglašavanje spornih pitanja prije početka završnih pregovora pružilo je realnu osnovu za uspješan završetak pregovaračkog procesa. Saglasni sadržaji ranije ponuđenih planova spojeni su u jednu kompleksnu cjelinu Dejtonskog sporazuma. Formalno, Sporazum je finalizovan u jesen 1995. godine, a suštinski je nastajao od samog početka državne krize u Bosni i Hercegovini. Mirovni planovi koje smo navodili na različite načine su tretirali istu problematiku – državni status i uređenje Bosne i Hercegovine. Dejtonski sporazum predstavlja sistem koji je u procesu i istovremeno predstavlja procese u sistemu. Međunarodna zajednica je uložila veliki napor da dizajnira jedan opšti sporazum kojim se razrješava državni status

Bosne i Hercegovine, njeno unutrašnje uređenje i funkcionisanje vlasti kao i izgradnja demokratskog političkog sistema. Vrijednosti i norme međunarodnog prava, historijsko nasljeđe BiH, državnost BiH, status etničkih nacija, ljudska prava i drugi elementi su obuhvaćeni Dejtonskim sporazumom i međusobno se prožimaju.

Po prirodi nastanka Dejtonski sporazum je sinteza arbitražnog procesa o državnom statusu i uređenju Bosne i Hercegovine od 1992. do 1995. godine. Kontakt grupa je nastavljajući djelovanje Konferencije o bivšoj Jugoslaviji, uspjela da usaglasi Ženevski i Njujorski sporazum kao osnovu Dejtonskog sporazuma.

2. Pravna priroda Dejtonskog sporazuma

Pravna priroda Sporazuma predmet je teorijskih i političkih sukobljavanja. Rasprave se uglavnom vode oko pitanja: *da li je to akt međunarodnog javnog prava u formi ugovora, ili je to mirovni ugovor privremenog karaktera kojim je zaustavljen rat?*

Jedan pristup polazi od osnove da Sporazum prema svojoj formi spada u „akte međunarodnog javnog prava... i to u specifičnu vrstu... tj. sporazume kojima se okončava rat”.¹⁹⁸ Navedeni pristup zahvata jedan od aspekata Sporazuma kojim se ne iscrpljuje njegov ukupni kapacitet i svrha, jer je okončanje rata bio samo jedan od ciljeva Sporazuma (Aneks 1-a i 1-b). Za određivanje pravne prirode Sporazuma bitan je i aspekt njegovih izvora. U pregovaračkom procesu obuhvaćeni su različiti i suprotstavljeni izvori. Srbi su imali svoje zahtjeve i planove, Hrvati svoje i Bošnjaci svoje i svi su nastojali da u Sporazum ugrade što više svojih prijedloga i interesa. Osim ovih domaćih izvora, uvažavane su i norme međunarodnog javnog prava, vrijednosti Evropske unije, principi OUN, interesi velikih sila itd. Drugi bitan aspekt je način donošenja, jer je Sporazum bio akt volje velikih sila o državnom pitanju Bosne i Hercegovine, a njihove usaglašene volje postale su ustavno-pravni sistem u ovoj državi. Takođe, bitna karakteristika za određivanje pravne prirode Dejtonskog sporazuma je definisanje ustava

¹⁹⁸ Snežana Savić, *Konstitutivnost naroda u BiH*, Pravni fakultet, Banja Luka, 2000. godine, str 16.

države, kao integralnog dijela Sporazuma, pri čemu i drugih deset dijelova imaju ustavnu pravnu snagu. Ustav Bosne i Hercegovine, bez obzira na način donošenja, ima svojstvo opšteg i najvišeg političko-pravnog akta. Kod Ustava, takođe, trebamo imati u vidu dva aspekta: formalno-pravni i sadržajno-suštinski, a teoretičari različito naglašavaju bitnost jednog i drugog. „*Takozvani Dejtonski ustav je, u stvari, multilateralni međunarodni ugovor.... To što je jedan međunarodni ugovor proglašen Ustavom ne mijenja karakter osnovnog akta, ugovora*“.¹⁹⁹ Navedenim formalno-pravnim tumačenjem karakter pravnog akta se izvodi iz načina na koji je donesen, a ne iz sadržaja, ciljeva i interesa koje obuhvata. Druge teorije Ustav Bosne i Hercegovine poimaju kao „*nametnuti, podareni*“... koji „*je stavljen u funkciju i proizvodi pravno dejstvo*“.²⁰⁰ Prema ovom shvatanju, Ustav je oktroisani, podareni, nametnuti akt, ali u Bosni proizvodi ustavno pravno dejstvo. Treba imati u vidu činjenicu da su u vrijeme donošenja Dejtonskog sporazuma postojala tri nacionalna državna entiteta s tri ustavna sistema i da nije postojala saglasna ustavna osnova za donošenje ustava Bosne i Hercegovine. U navedenoj realnosti međunarodna arbitraža bila je neophodna. „*Ustav BiH je više međunarodni ugovor... O njemu se nisu izjašnjavali ni parlamenti entiteta, niti njihovi građani referendumom, te je po načinu donošenja „oktroisani ustav*“.²⁰¹ Izostajanje izjašnjavanja građana i parlamenata entiteta uslijedilo je zbog toga što se oni nisu htjeli i nisu mogli izjasniti o jednom Ustavu Bosne i Hercegovine, nego su se izjašnjavali u okvirima svojih nacionalnih entiteta. S obzirom na to, da nije bilo moguće uspostaviti zajedničku ustavnu osnovu, o kojoj bi bili saglasni predstavnici sve tri nacije, nametnula se nužnost da subjekt izvan Bosne i Hercegovine donese njen ustav arbitrirajući između ponuđenih i suprotstavljenih nacionalnih prijedloga. Uobičajene procedure, prema ustavnom pravu, formalno slijede tek onda kada se prethodno postigne politički dogovor državotvornih subjekata (*ustavna osnova ili prvobitni ugovor*) i bez ovog uslova procedure nisu moguće: „*....ovaj Ustav u mnogo*

¹⁹⁹ Milijan Popović, *Podjela nadležnosti između entiteta i institucija BiH*, naučni skup, Banja Luka, Akademija nauka i umjetnosti RS, 2000. godine, str. 54.

²⁰⁰ Rajko Kuzmanović, nav. djelo, str. 372.

²⁰¹ Gašo Mijanović, *Sistem zaštite ustavnosti i zakonitosti u Republici Srpskoj*, Naučni skup u Banjoj Luci 1997. godine, Akademija nauka i umjetnosti RS, str. 31.

čemu odudara od tzv. čistih ustavnih modela i svojom terminologijom i izražajem više liči na ugovor što on u suštini i jeste".²⁰²

Teoretičari iz srpskog naroda uglavnom preferiraju formalno-pravni aspekt u donošenju ustava, pa iz forme nastanka Ustava izvode njegovu suštinu. Po ovom shvatanju koje sada preovladava u Republici Srpskoj, Dejtonski sporazum je međunarodni ugovor, kao akt međunarodnog javnog prava. Pozadina navedenog pristupa je pokušaj utemeljenja konfederalne osnove države po kojoj su entiteti kao subjekti međunarodnog prava zaključili međunarodni ugovor o tome kako organizovati zajedničku državnu vlast u državnoj zajednici Bosni i Hercegovini. Po ovoj teoriji, ako su entiteti državotvorni subjekti koji su zaključili ugovor i stupili u državnu zajednicu, tada oni mogu svojom suverenom voljom istupiti iz državne zajednice i Bosna i Hercegovina bi prestala da postoji. Navedene teorije su na liniji dnevne politike u smislu *„mi ćemo stalno insistirati na konfederalnom uređenju dok se to uređenje ne uspostavi, a poslije ćemo vidjeti šta dalje“.*

Teoretičari iz bošnjačkog naroda takođe poimaju Dejtonski sporazum kao međunarodni ugovor, ali iz sasvim drugih razloga. *„Ključni generatori krize u Bosni i Hercegovini su susjedne zemlje. Zbog toga Mirovni sporazum ima karakter međunarodnog ugovora koji zaključuju Republika Bosna i Hercegovina, Republika Hrvatska i Savezna Republika Jugoslavija“.*²⁰³ Ovdje dolazimo do bitnih konstitutivnih „sitnica“ koje imaju dalekosežno dejstvo, jer se Bosna i Hercegovina prikazuje kao jedinstveni međunarodni subjekt koji je sa drugim međunarodnim subjektima zaključio međunarodni ugovor. Formalno potpisivanje u ime Bosne i Hercegovine od strane Alije Izetbegovića, ne znači da je on legitimno zastupao cijelu državu, jer suštinski on je zastupao interese samo bošnjačkog naroda. Drugi akteri Sporazuma, Hrvati i Srbi iz Bosne, imali su drugačija i suprotstavljena politička polazišta. Arbitražni mirovni planovi, koji su prethodili Dejtonskom sporazumu, kao pregovarače su uključivali tri posebna nacionalna subjekta iz tri državna entiteta. Bosna i Hercegovina je od aprila 1992. godine imala jedan međunarodni državni subjektivitet, ali nije imala jednog državnog subjekta koji bi bio nosilac unutrašnjeg i spoljnog suvereniteta i zato je međunarodna zajednica komunicirala s više

²⁰² Petar Kunić, nav. djelo, str. 1.

²⁰³ Kasim Trnka, nav. djelo, str. 42.

etničko-nacionalnih subjekata. Prema poimanju teoretičara i političara iz reda bošnjačkog naroda susjedne zemlje se označavaju kao ključni generatori krize. S obzirom na to da je u Bosni bio rat, prema navedenoj teoriji susjedne zemlje su odgovorne za taj rat. Kada se susjedna zemlja optuži za agresiju tada se i jedan od naroda u Bosni i Hercegovini automatski optužuje za saučešće u toj agresiji. Činjenica da je Bosna i Hercegovina vodila proces pred Međunarodnim sudom pravde u Hagu protiv Srbije potvrđuje da bošnjački političari i teoretičari negiraju međunacionalni karakter proteklog rata, nastojeći da ga prikažu kao međunarodni sukob dvaju država. Sporazum zaključen između više država kao međunarodnih subjekata ima karakter multilateralnog međunarodnog ugovora, za čije provođenje su odgovorne nadležne državne vlasti potpisnica ugovora. Dejtonski sporazum, kao multilateralni međunarodni ugovor, prema navedenoj teoriji i nije Ustav, već međunarodni akt za zaustavljanje oružanog sukoba i stabilizaciju mira. Ako je ukupna svrha, „duh“ i kapacitet Dejtonskog sporazuma, kao međunarodnog ugovora, bio da se samo zaustavi oružani sukob i uspostavi mir, tada je Dejtonski sporazum *prevaziđen*, jer mir je već odavno uspostavljen. S obzirom na to da je Sporazum „prevaziđen“, Bosni treba „novi“ Ustav na „funkcionalnoj“, „građanskoj“ osnovi, „mehaničkog“ zbira „jedan čovjek–jedan glas“ (prema kome odlučuje brojana većina). Pozadina navedenog pristupa je državni unitarizam gdje se entiteti poimaju kao privremena kategorija. Shvatanje Dejtonskog sporazuma kao međunarodnog ugovora iz aspekta državnog unitarizma isključuje tri nacije kao državotvorne subjekte. Po ovoj teoriji entiteti su prolazna kategorija, državotvornost tri etničke nacije bi se trebala objediniti u državotvornost jednog bosanskog naroda koji bi se identifikovao sa državom Bosnom i Hercegovinom.

Pravna priroda Dejtonskog sporazuma je predmet različitih tumačenja, u zavisnosti od interesa vladajućih političkih elita. Naučna i stručna javnost iz oblasti ustavnog prava, međunarodnog prava i politikologije, dijelom je potisnuta na margine, a dijelom se priklonila „vladajućem“ mišljenju i „teorijski“ podržava ono što partijski lideri „fundiraju“.

Za ocjenu pravne prirode Dejtonskog sporazuma neophodno je uzeti u razmatranje i nekoliko elemenata koji ne idu u prilog teorijama da se radi o međunarodnom ugovoru.

1. U samom nazivu Dejtonskog sporazuma, *General Framework Agreement for Peace in Bosnia and Herzegovina – Opšti okvirni sporazum za mir u Bosni i Hercegovini* upotrijebljen je termin *agree, agreement* – sporazum, a ne *treaty* – ugovor. Suština dejtonskog akta je sporazumijevanje, gdje su tri strane nastojale da prevaziđu situaciju međusobnih sukoba. U Bosni i Hercegovini u periodu od 1990. do 1995. godine domaći politički akteri su pokušavali da postignu sporazum, ali u tome nisu uspjeli. Osim objektivnih prepreka historijskog nasljeđa, jedan od bitnih razloga neuspjeha bio je u složenosti pitanja međunarodnog priznanja Bosne i Hercegovine. Posredovanje susjednih država nije bilo moguće, jer su Hrvatska i Savezna Republika Jugoslavija i same bile u političkom sukobu. Posredovanjem Evropske zajednice stvorena je osnova za postizanje sporazuma, ali je uspjeh bio polovičan, jer Zajednica nije imala instrumente da privoli strane u sukobu da zaključe sporazum. Posredovanjem velikih sila zaključen je sporazum, jer su one imale kapacitete da privole sukobljene strane u Bosni i Hercegovini da prihvate Sporazum. U historiji je bilo takvih sporazuma, koje nazivamo kongresima: Bečki kongres, Berlinski kongres itd. Dejtonski sporazum je po svom nazivu i učesnicima arbitražni sporazum velikih svjetskih sila o državnom pitanju Bosne i Hercegovine.

2. Pojam *treaty* podrazumijeva međunarodni ugovor u užem smislu riječi koji podliježe normama *Konvencije o međunarodnom ugovornom pravu*. (*Bečka konvencija iz 1969. godine*). Konvencijom su definisana bitna pitanja zaključivanja međunarodnih ugovora: legitimitet i ovlaštenje subjekta za zaključivanje ugovora, procedure zaključivanja, struktura ugovora, način usvajanja – ratifikacije, važenje ugovora, rezerve na ugovore, rješavanje sporova, tumačenje, poništenje, suštinska promjena okolnosti itd. Dejtonski sporazum nije zaključen prema procedurama, normiranim *Konvencijom o međunarodnom ugovornom pravu*, i ne spada u ovu vrstu međunarodnih ugovora.

3. Prema *Konvenciji o međunarodnom ugovornom pravu* kod kršenja međunarodnih ugovora jedan od subjekata (potpisnica) može pokrenuti postupak pred *Međunarodnim sudom pravde* u Hagu radi spora ili tumačenja koja su konačna i obavezujuća za države učesnice u sporu. Kod Dejtonskog sporazuma *Međunarodni sud pravde* nije nadležan ni kod

primjene ni kod tumačenja, što potvrđuje da nije riječ o međunarodnom ugovoru kao aktu međunarodnog javnog prava.

4. Jedno od suštinskih određenja međunarodnih ugovora je da se oni primjenjuju najmanje na teritoriji dvije države (bilateralni ugovor), a u većini slučajeva na teritoriji više država (multilateralni ugovor). Dejtonski sporazum se ovdje suštinski razlikuje od međunarodnog ugovora, jer on ima važnost samo na teritoriji Bosne i Hercegovine.

5. Kod međunarodnih ugovora osnovni princip primjene je *pacta sunt servanda* – *ugovori se moraju poštovati*, dok je primjena Dejtonskog sporazuma osigurana kroz domaći i međunarodni institucionalni okvir. Kod međunarodnih sporazuma određuju se subjekti koji će nadzirati njihovu primjenu, određuju se njihova ovlaštenja i mandat i uspostavlja se institucionalni okvir njihovog nadzora i djelovanja.

6. Kod međunarodnih ugovora, osim principa *pacta sunt servanda* i uloge *Međunarodnog suda* u Hagu, postoje i ustavne odredbe države da zaključeni međunarodni ugovori imaju ustavnu pravnu snagu i obaveznost primjene. U slučaju Bosne i Hercegovine to nije bilo moguće, jer je Ustav bio integralni dio sporazuma, tako da u trenutku pregovaranja nije postojao Ustav države kao jedinstvena kategorija;

7. Međunarodni ugovor na osnovi *Konvencije međunarodnog ugovornog prava* predstavlja, više-manje, skladnu i preciznu pravnu cjelinu, koja se odnosi na određenu oblast. Dejtonski sporazum je kompleksna cjelina različitih i protivrječnih sadržaja iz oblasti: *vojna, politička, pravna, ustavna, državna, građanska, nacionalna, kulturna, međunarodna itd.* Sporazumom su obuhvaćena skoro sva bitna pitanja funkcionisanja, statusa i organizacije države što bi ugovorom bilo teže postići, jer zbog preciznosti ugovor ima manji kapacitet od sporazuma.

8. Specifičnost dejtonskog akta je što, od jedanaest dijelova (aneksa), jedan dio (Aneks četvrti) predstavlja Ustav Bosne i Hercegovine. Činjenica da je ustav jedne države donesen od strane subjekata izvan te države dokazuje da ta država nije bila suverena, da nije imala Ustav i da nije imala ovlaštene organe za zaključivanje međunarodnih ugovora. Država koja nema jedinstveni ustavni i pravni sistem za cijelu teritoriju i nema kontrolu cijele teritorije, nije validan subjekt u međunarodnim odnosima i ne može zaključivati ugovore, jer nema sposobnost da ih provede. Bosna i

Hercegovina u novembru 1995. godine nije imala legitimitet i kapacitet za zaključivanje međunarodnih ugovora.

9. Entiteti nisu bili priznati međunarodni subjekti i oni nisu mogli zaključiti ugovor. Oni jesu bili subjekti pregovaranja, ali nisu bili subjekti ugovaranja. Bez saglasnosti entiteta nije se moglo dizajnirati i provesti rješenje, ali nisu imali međunarodni subjektivitet za zaključivanje međunarodnih ugovora.

10. Međunarodni ugovori obično podliježu ratifikaciji u parlamentu ili od strane monarha, ako je riječ o monarhiji. Dejtonski sporazum nije ratifikovan u Parlamentu Bosne i Hercegovine iz razloga što je taj Parlament ustanovljen upravo ovim Sporazumom. Državne institucije nemaju legitimitet da ratifikuju međunarodni akt na osnovu koga su one same nastale i zato Dejtonski sporazum nije međunarodni ugovor, jer ne podliježe ratifikaciji.

11. U procesu zaključivanja međunarodnih ugovora učestvuju predstavnici država i oni predstavljaju jedinstveni subjekt. U procesu zaključivanja Dejtonskog sporazuma Bosna i Hercegovina nije imala jedinstven subjekat, nego su bila tri subjekta, za svaku etničku naciju po jedan. Osim tri suprotstavljena subjekta iz Bosne i Hercegovine, bile su i dvije susjedne države, Hrvatska i Savezna Republika Jugoslavija.

12. Iako je proces pregovaranja formalno obuhvatao zvanične predsjednike Bosne i Hercegovine, Jugoslavije i Hrvatske, on je suštinski bio proces sporazumijevanja između Srba, Hrvata i Bošnjaka, uz aktivnu ulogu međunarodne zajednice. Dejtonski akt je sporazum između tri nacije u Bosni i Hercegovini koji su pomogle i garantovale susjedne države i velike sile. Međunarodni ugovor ne zaključuju nacije, nego države i međunarodne organizacije, tako da se Dejtonski sporazum ni u ovom aspektu ne uklapa u norme Konvencije o međunarodnom ugovornom pravu.

13. Razlike između međunarodnog ugovora i sporazuma su, takođe, očigledne kod pitanja *šta je bio predmet Dejtonskog sporazuma*. Kod ugovora, predmet ugovaranja je neko pitanje iz sfere međunarodnih – međudržavnih odnosa, a kod Dejtonskog sporazuma predmet pregovora bilo je pitanje državnog statusa i uređenja Bosne i Hercegovine. Nije predmet pregovaranja bilo pitanje odnosa između država, nego je predmet

pregovora bila situacija u konkretnoj državi. Sadržaji o kojima se pregovaralo i arbitriralo bili su protivrječni i poticali su iz više izvora.

Prvi izvor bila je realna situacija na terenu gdje su postojala tri nacionalna državna entiteta, s izgrađenom ustavnom strukturom koja su bila u ratnom sukobu. Radi postizanja stabilnosti države trebalo je ugraditi entitete u strukturu države. Takođe je trebalo ugraditi državotvorne interese tri etničke nacije iz Bosne i Hercegovine u institucionalnu organizaciju vlasti i u politički sistem uopšte.

Rješenje je utemeljeno na federativnom uređenju Bosne i Hercegovine, gdje će tri nacije biti državotvorni subjekti, a entiteti jedan od oblika izražavanja i ostvarivanja konstitutivnosti nacija.

Drugi formalni političko-pravni izvor bilo je Ustav Jugoslavije. Jedan od najvećih problema koji je Bosna i Hercegovina imala u drugoj polovini 1991. godine bila je činjenica da, za razliku od Slovenije i Hrvatske, nije imala Ustav na osnovu koga bi se legalno odvojila od Jugoslavije. Važeći Ustav republike, kao federalne jedinice u sastavu Jugoslavije nije pružao dovoljno elemenata za sticanje nezavisnosti. Zbog nepostojanja novog Ustava nastala je suprotstavljenost legitimnih zahtjeva jednog naroda (Srbi) da Bosna i dalje ostane u sastavu Jugoslavije i legitimnih zahtjeva druga dva naroda (Hrvati i Bošnjaci) da Bosna postane nezavisna država. Problem je razriješen arbitražnim kompromisom gdje Bosna postaje nezavisna država, ali se mijenja njeno unutrašnje uređenje.

Treći izvor bila je ukupnost akata državnosti Bosne i Hercegovine od 1943. godine do perioda disolucije SFRJ i disolucije državne vlasti Bosne i Hercegovine. Odlukama ZAVNOBiH-a iz 1943. godine (Mrkonjić Grad) i naročito iz 1944. godine (Sanski Most), Bosna i Hercegovina je utemeljena kao zajednička država ravnopravnih naroda (Srba, Hrvata i Muslimana – Bošnjaka) na osnovi vladavine prava. U Dejtonskom sporazumu je prihvaćen ovaj temeljni princip države Bosne i Hercegovine i ugrađen u preambulu Ustava.

Četvrti izvor bilo je međunarodno javno pravo koje je obuhvatalo: univerzalna ljudska prava, kodifikovano pravo Ujedinjenih nacija i Evropske unije, posebno odluke Arbitražne – Badinterove komisije, prijedloge sadržane u više ponuđenih arbitražnih akata itd.

U realnoj situaciji podijeljene države, u kojoj su etnički entiteti bili međusobno sukobljeni, bio je nužan integracioni sadržaj i faktor koji će omogućiti ponovno uspostavljanje države i demokratskog društva. Međunarodna zajednica: Evropska unija, Ujedinjene nacije, SAD, Rusija i NATO pakt postali su novi faktori agregacije države i društva u Bosni u Hercegovini.

Peti izvor bili su prethodni mirovni planovi koje su predstavnici Ujedinjenih nacija, Evropske unije, SAD i „Kontakt grupe“ predlagali kao rješenje državne krize u Bosni i Hercegovini, u periodu od 1992. do 1995. godine.

Predmet pregovaranja u zaključivanju Dejtonskog sporazuma nisu bila pitanja međunarodnih odnosa, nego ustavno-državni problem u Bosni i Hercegovini.

14. Međunarodni ugovor, kao precizna i skladna pravna cjelina, dopunjuje se i mijenja u skladu s odredbama samog ugovora ili u skladu s normama *Konvencije o ugovornom pravu*. Dejtonski sporazum može da se dopunjuje, nadograđuje i mijenja na osnovu saglasnosti državotvornih subjekata u Bosni i Hercegovini po procedurama ustavne dvotrećinske većine.

Na osnovu iznesenih karakteristika može se tvrditi da je Dejtonski sporazum po svojoj pravnoj prirodi *međunarodni arbitražni sporazum velikih sila o državnom statusu i uređenju Bosne i Hercegovine*. U prilog tvrdnji da je dejtonski akt međunarodni arbitražni sporazum, a ne ugovor, može poslužiti i činjenica da su u Dejtonskom sporazumu ugrađeni subjekti njegove primjene, kao njegov integralni dio. Za razliku od ugovora, koji se sklapaju po normama *Konvencije o međunarodnom ugovornom pravu*, arbitražni mirovni sporazumi objedinjuju sadržaje sporazuma i faktore njegove primjene u jedinstvenu cjelinu. Evropska unija, Ujedinjene nacije i drugi akteri Dejtonskog sporazuma su aspekt primjene Sporazuma, posmatrali jednako važnim kao i njegove usaglašane sadržaje. Nakon parafiranja Dejtonskog sporazuma u Ohaju, u Londonu je osnovana *Konferencija za primjenu mira* koja je bila sukcesor *Konferencije o bivšoj Jugoslaviji* iz 1992. godine. Na zasjedanju 8. i 9. decembra u Londonu, Konferencija je preimenovana u *Savjet za primjenu mira* koji je postao glavni faktor primjene Dejtonskog sporazuma.

3. Struktura i sadržaj Dejtonskog sporazuma ²⁰⁴

Dejtonski sporazum se sastoji od: a) osnovnih principa usvojenih u Ženevi i Njujorku, b) Opšteg okvirnog sporazuma za mir u Bosni i Hercegovini, c) jedanaest aneksa (Ustav BiH kao Četvrti aneks)²⁰⁵ i d) Sporazuma o parafiranju Opšteg okvirnog sporazuma. Prema sadržaju Dejtonskog sporazuma Ustav Bosne i Hercegovine se može poimati kao Ustav u užem i širem smislu. U užem smislu to je Aneks 4, a u širem smislu ustav BiH čini svih jedanaest aneksa. Očigledan je procesni karakter Dejtonskog sporazuma u smislu da će vremenom svi aneksi (osim desetog) biti obuhvaćeni u jedan Aneks 4 koji bi predstavljao novi nadograđeni Ustav Bosne i Hercegovine. Pored navedenih aneksa, Sporazum obuhvata i *Evropsku konvenciju o ljudskim pravima* i njene Protokole koja se direktno primjenjuje i ima pravnu suprematiju u odnosu na druge zakone (član II, stav 2. Ustava BiH). S obzirom na to da je Sud za ljudska prava u Strazburu sastavni dio Konvencije, tada i presude ovoga suda imaju ustavnu pravnu snagu u Bosni i Hercegovini kao i druge norme Konvencije. Integralni dio Dejtonskog sporazuma su i *Dodatni sporazumi o ljudskim pravima* od četrnaest međunarodnih konvencija i jednom poveljom koji će se primjenjivati u Bosni i Hercegovini. Dejtonski sporazum je po svojoj strukturi sinteza normi unutrašnjeg i međunarodnog prava i obuhvata bitne međunarodne akte o zaštiti ljudskih prava i sloboda. Izražen udio međunarodnog prava u ukupnom sadržaju Sporazuma ima za posljedicu i snažno prisustvo subjekata međunarodne zajednice u funkcionisanju političkog sistema u Bosni i Hercegovini.

²⁰⁴ Pogledati: Popović i Lukić, *Dokumenti Dejton – Pariz*, „Institut za međunarodno pravo i međunarodnu poslovnu saradnju“, Banjaluka, 1997. godine.

²⁰⁵ 1. Sporazum o vojnim aspektima; 2. Sporazum o graničnoj liniji između entiteta; 3. Sporazum o izborima; 4. Ustav Bosne i Hercegovine; 5. Sporazum o arbitriranju; 6. Sporazum o ljudskim pravima; 7. Sporazum o izbjeglicama i raseljenim licima; 8. Sporazum o komisiji za očuvanje nacionalnih spomenika; 9. Sporazum o osnivanju javnih korporacija; 10. Sporazum o civilnom provođenju mirnog rješenja; 11. Sporazum o međunarodnim policijskim snagama.

4. Strane pregovaranja, parafiranja, potpisivanja i primjene Dejtonskog sporazuma

Pregovarački proces. U pregovaračkom procesu od 1992. do 1995. godine subjekti pregovaranja mogu se svrstati u tri grupe. Prvu grupu su činili predstavnici Srba, Hrvata i Bošnjaka iz Bosne i Hercegovine, koji su nastupali sa različitim formalnim statusima na nivou Bosne i Hercegovine i na nivou entiteta i nacionalnih zajednica. Drugu grupu su činile susjedne države Savezna Republika Jugoslavija (Srbija i Crna Gora) i Hrvatska koje su imale uticaj na Srbe i Hrvate u Bosni i Hercegovini. Treća grupa bila je međunarodna zajednica: Evropska zajednica, OUN, Sjedinjene Američke Države, Kontakt grupa (SAD, Rusija, Njemačka, Francuska, Velika Britanija).

Parafiranje i potpisivanje su bile dvije faze istog procesa, ali ih treba odvojeno posmatrati radi razumijevanja pitanja *ko su bili subjekti – „Strane“ u parafiranju i potpisivanju Dejtonskog sporazuma.*

Parafiranje. U parafiranju *Opšteg okvirnog sporazuma za mir u Bosni i Hercegovini* u Dejtonu 21. novembra 1995. godine prva i druga grupa pregovaranja su nastupale jedinstveno. Predsjednik Srbije je predstavljao Srbiju, Jugoslaviju i Srbe iz Bosne i Hercegovine koji su 29. avgusta 1995. godine na njega prenijeli ovlaštenje da ih zastupa u dejtonskim pregovorima i da parafira Sporazum. Predsjednik Hrvatske je predstavljao Republiku Hrvatsku i neformalno hrvatski narod u Bosni i Hercegovini. Predsjedavajući Predsjedništva BiH Alija Izetbegović predstavljao je formalno Bosnu i Hercegovinu i Bošnjake iz BiH, ali je posredno predstavljao i Federaciju BiH. Delegacija BiH je bila sastavljena od dvije delegacije, Federacije BiH i Republike BiH. Navedeni sastav delegacija potvrđuje da entiteti nisu bili subjekti u dejtonskim pregovorima. Nisu u Dejtonu delegacije dva entiteta *Republika Srpska i Federacija BiH* pregovarale kao dvije države, kao dva subjekta i nisu zaključile međunarodni ugovor kojim bi formirali državnu zajednicu Bosnu i Hercegovinu. Entiteti u dejtonskim pregovorima nisu imali status državnog subjekta, nego su funkcioneri entiteta bili u sastavu jedinstvenih delegacija SR Jugoslavije i Republike Bosne i Hercegovine. *Opštim okvirnim sporazumom za mir* u prvoj rečenici su navedene Republika Hrvatska, SR Jugoslavija i Republika Bosna i Hercegovina kao „Strane“ i

one su parafirale Dejtonski sporazum 21. novembra 1995. godine. Osim tri strane kao svjedoci Sporazuma bili su EU, Rusija, SAD, Njemačka, Francuska i Velika Britanija. Osim Opšteg okvirnog sporazuma tri strane su potpisale i *Sporazum o parafiranju* Opšteg okvirnog sporazuma. Na osnovu sadržaja Sporazuma o parafiranju od 21. novembra može se tvrditi da je parafiranje imalo značaj prihvatanja. „Završeni su pregovori o Opštem okvirnom sporazumu za mir u Bosni i Hercegovini i njegovim aneksima. Strane i entiteti koje one predstavljaju obavezuju se da će potpisati ove sporazume u Parizu u njihovoj sadašnjoj formi, u skladu sa članom III čime će oni stupiti na snagu i što će predstavljati datum od kada će postati operativni“²⁰⁶ (član I Sporazuma o parafiranju Dejtonskog sporazuma, član III se odnosi na mogućnost prenumeracije aneksa, ali bez izmjene sadržaja). Nisu entiteti Strane koje su zaključile sporazum i koje se obavezuju da će ga kao takvog i potpisati. Strane su definisane kao neki drugi subjekti koji predstavljaju entitete i oni se obavezuju da će potpisati sve dijelove sporazuma u Parizu i preuzimaju obavezu u ime entiteta da će i oni potpisati sporazume u Parizu bez izmjena.

Potpisivanje. Strane (Hrvatska, BiH i SR Jugoslavija) i entiteti koje one predstavljaju (Republika Srpska i Federacija BiH) su se obavezale da će u Parizu potpisati Sporazum u sadržaju kakav je i parafiran u Dejtonu 21. novembra bez izmjena, osim eventualnih tehničkih prenumeracija. „Današnje parafiranje svakog bloka za potpis Opšteg okvirnog sporazuma za mir u Bosni i Hercegovini i njegovih aneksa izražava saglasnost Strana i entiteta koje one predstavljaju da su se obavezale tim sporazumima“.²⁰⁷ (član II Sporazuma o parafiranju). Entiteti (Republika Srpska i Federacija BiH) pojavljuju se kao potpisnici jedanaest aneksa Dejtonskog sporazuma, ali se pored njih kao potpisnik aneksa pojavljuje i Bosna i Hercegovina.²⁰⁸

²⁰⁶ Popović Vitomir, Vladimir Lukić, *Dejton-Pariz*, „Institut za međunarodno pravo i međunarodnu poslovnu saradnju“, Banja Luka, 1997. godine, str. 132 i 133.

²⁰⁷ Isto, str. 132 i 133.

²⁰⁸ ANEKS 1. A i B potpisali: Republika BiH, Republika Hrvatska, SR Jugoslavija, Federacija BiH i Republika Srpska.

ANEKS 2. potpisali: Republika BiH, Republika Hrvatska, SR Jugoslavija, Federacija BiH i Republika Srpska,

ANEKS 3. potpisali Republika BiH, Federacija BiH i Republika Srpska.

ANEKS 4. (Ustav BiH) potpisali: Republika BiH, Federacija BiH i Republika Srpska.

ANEKS 5. potpisali: Federacija BiH i Republika Srpska,

ANEKS 6. potpisali: Republika BiH, Federacija BiH i Republika Srpska. ANEKS 7. potpisali: Republika BiH, Federacija BiH i Republika Srpska. ANEKS 8. potpisali: Republika BiH, Federacija BiH i Republika Srpska. ANEKS 9. potpisali: Federacija BiH i Republika Srpska.

Strane koje su u Parizu potpisale anekse Dejtonskog sporazuma su *Republika Srpska, Federacija BiH i Bosna i Hercegovina*. Od jedanaest aneksa Dejtonskog sporazuma samo u aneksima o Arbitraži u sporu između entiteta (Aneks 5) i osnivanju zajedničkih korporacija (Aneks 9) dva entiteta su potpisnici bez BiH, a u ostalim aneksima su potpisnici tri *Strane* (Bosna i Hercegovina, Republika Srpska i Federacija Bosne i Hercegovine). Entiteti su postali subjekti – strane prilikom potpisivanja Sporazuma u Parizu 15. decembra 1995. godine, ali nisu bili sami, jer osim njih kao „Strana“ bila je i Bosna i Hercegovina. Entiteti svojim potpisima nisu odlučivali o Sporazumu, nego su prihvatili obaveze da će ga poštivati i provoditi onako kako je usaglašen u Dejtonu.

Primjena Sporazuma. Međunarodni subjekti koji su kreirali Dejtonski sporazum i bili svjedoci njegovog potpisivanja formirali su *Konferenciju – Savjet za primjenu mira* u Londonu 8–10. decembra čime su institucionalizovali međunarodni nadzor nad provođenjem Dejtonskog sporazuma.

5. Osnovni principi Dejtonskog sporazuma

a) *Princip mira.* Primarni cilj Dejtonskog sporazuma bio je uspostavljanje mira i stabilizacija bezbjednosti na prostoru Bosne i Hercegovine.

Upostavljanje mira. Radi postizanja mira Sporazumom je definisana uloga IFOR-a.²⁰⁹

*IFOR je predstavljao multinacionalne intervencionističke snage sastavljene iz 32 države, uglavnom od članica NATO saveza, ali i drugih država koje nisu članice i ove snage su uspostavljene Rezolucijom Savjeta bezbjednosti. Ova vojna komponenta je djelovala s legalitetom Ujedinjenih nacija tokom 1995. i 1996. godine u kapacitetu od oko 60.000 vojnika. IFOR je zamijenio dotadašnje snage UNPROFOR-a koje su djelovale od

ANEKS 10. potpisali: Republika BiH, Federacija BiH, Republika Srpska, Republika Hrvatska i SR Jugoslavija.

ANEKS 11. potpisali: Republika BiH, Federacija BiH i Republika Srpska.

Izvor: Popović Vitomir, Vladimir Lukić, *Dejton-Pariz*, „Institut za međunarodno pravo i međunarodnu poslovnu saradnju“, Banja Luka, 1997. godine.

²⁰⁹ *The Implementation Forces (Interventne snage) – IFOR*

1992. godine na osnovu Rezolucije Savjeta bezbjednosti Ujedinjenih nacija.²¹⁰ Komandantu IFOR-a dato je u nadležnost da bude vrhovni tumač vojnog dijela Dejtonskog sporazuma. IFOR je djelovao na osnovu ovlaštenja koja su mu data u Aneksu 1A – vojna pitanja (član XII, Aneks 1 A). Od 1996. godine ulogu IFOR-a preuzeo je SFOR²¹¹ koji je nastavio da osigurava mir i bezbjednost od 1996. do 2004. godine. Ulogu i nadležnosti SFOR-a preuzeo je EUROFOR²¹² od decembra 2004.godine. U proteklom periodu vojni kapaciteti stranih vojski su smanjivani i ojačavana je uloga domaćih vojnih i bezbjednosnih snaga u Bosni i Hercegovini koje zajedno sa stranim snagama osiguravaju mir i bezbjednost u ovoj zemlji.

*NATO²¹³ je imao ulogu u uspostavljanju mira kao posebna organizacija koja je bila pod komandom Savjeta sjeveroatlanskog pakta u Briselu. Sporazumom je definisana *podrazumijevajuća* saglasnost „Strana“ da NATO može rasporediti svoje snage u Bosni i Hercegovini. Između NATO pakta i Republike Bosne i Hercegovine potpisan je Sporazum o statusu pripadnika NATO pakta u BiH.²¹⁴ Ostali subjekti dali su pismene izjave u kojima se obavezuju da podržavaju Sporazum između NATO pakta i Bosne i Hercegovine.²¹⁵ Osim navedenih sporazuma NATO savez je potpisao i posebne sporazume sa Republikom Hrvatskom i Saveznom Republikom Jugoslavijom. NATO je djelovao na osnovu zaključenih ugovora sa BiH na koji su se pismeno obavezali i dva entiteta i dvije susjedne države. Sporazumom je definisano i da snage drugih država mogu djelovati u Bosni i Hercegovini u cilju obezbjeđenja mira, ali na osnovu ugovora sa NATO paktom.

Uspostavljanje regionalne stabilnosti.

Da bi se obezbijedio mir u Bosni i Hercegovini bila je potrebna stabilnost u odnosima između Savezne Republike Jugoslavije, Hrvatske i Bosne i

²¹⁰ *United Nations Protection Forces (Zaštitne snage Ujedinjenih nacija)* – UNPROFOR.

²¹¹ *The Stabilisation Forces* – SFOR (Stabilizacione snage).

²¹² *European Forces* – EUROFOR (Ervopske snage)

²¹³ *North Atlantic Treaty Organisation* – NATO (Organizacija sjeveroatlanskog ugovora – Sjeveroatlanski savez)

²¹⁴ Sporazum je potpisao predstavnik NATO pakta i predsjedavajući Predsjedništva BiH Alija Izetbegović i ovaj Sporazum bio je DODATAK aneksu 1. kojim se regulišu vojna pitanja i njime je precizirano da osoblje NATO saveza podliježe *Konvenciji o privilegijama i imunitetima* OUN od 13. februara 1946. godine.

²¹⁵ Izjave su potpisali Slobodan Milošević u ime Savezne Republike Jugoslavije i Republike Srpske, Mate Granić u ime Republike Hrvatske, Krešimir Zubak i Jadranko Prlić u ime Federacije BiH i Momčilo Krajišnik u ime Republike Srpske.

Hercegovine. U tom cilju je zaključen poseban *Sporazum o regionalnoj stabilizaciji*²¹⁶ koji je obuhvatao aktivnosti za jačanje bezbjednosti, povjerenja, kontrole naoružanja, razmjene informacija. Strane su prihvatile da će aktivnosti i mjere za očuvanje regionalne stabilnosti i bezbjednosti provoditi u saradnji sa Organizacijom za evropsku bezbjednost i saradnju – OEBS.²¹⁷

*Status oružanih snaga Bosne i Hercegovine.

Oružane snage u Bosni i Hercegovini u vrijeme potpisivanja Dejtonskog sporazuma nisu postojale, jer su bile tri vojske: Vojska Republike Srpske, Armija BiH i Hrvatsko vijeće odbrane. Dejtonskim sporazumom je posredno definisano postojanje jedinstvenih oružanih snaga Bosne i Hercegovine. U ustavnim normama se direktno ne navodi postojanje jedinstvenih oružanih snaga, ali se navodi jedinstvena civilna komanda nad oružanim snagama. Predsjedništvu Bosne i Hercegovine, ustavom je dato u nadležnost da komanduje oružanim snagama „*Svaki član Predsjedništva će po položaju imati civilnu komandu nad oružanim snagama*“ (član V, tačka 5, stav (a) Ustava BiH – Aneksa 4). Odredba o civilnoj komandi može se dvosmisleno tumačiti, uz pitanje: *ko je imao vojnu komandu, ko je mogao narediti upotrebu vojnih formacija?* Da li je Predsjedništvo BiH kolektivno ili pojedinačno moglo narediti vojnu upotrebu oružanih snaga. Predsjedništvo je imalo nadležnost da kao civilni komandant formira *Stalni komitet za vojna pitanja* koji će koordinisati sve aktivnosti oružanih snaga u BiH, a članovi Predsjedništva bili su članovi Komiteta. Djelovanje oružanih snaga definisano je u cilju da „*Sve oružane snage u Bosni i Hercegovini će delovati u skladu sa suverenitetom i teritorijalnim integritetom Bosne i Hercegovine*“ (član V, tačka 5. stav a – dio). Predsjedništvo je bilo definisano kao najviši civilni komandant i koordinator oružanih snaga, ali bez nadležnosti za njihovu vojnu upotrebu. S druge strane, mandat IFOR-a bio je održanje mira što znači da je svaka aktivnost oružanih snaga u BiH morala biti u skladu sa ovim mandatom. S obzirom na to da su dvije posebne vojske bile pod komandom institucija entiteta, Sporazumom su entiteti prihvatili sljedeće

²¹⁶ Potpisali: Republika BiH, Republika Hrvatska, Savezna Republika Jugoslavija, Federacija BiH i Republika Srpska. Izvor: Popović-Lukić, nav. djelo, str. 57–61.

²¹⁷ Konferencija o evropskoj bezbjednosti i saradnji nastala u Helsinkiju 1975. godine transformisana je u Međunarodnu organizaciju *Organization for Security and Co-operation in Europe*-OSCE, Beč 1994. godine.

obaveze: „ *Nijedan entitet neće pretiti upotrebom sile niti upotrebiti silu protiv drugog entiteta i ni pod kojim uslovima oružane snage bilo kog entiteta neće ući niti boraviti na teritoriji drugog entiteta bez pristanka Vlade tog entiteta i Predsjedništva Bosne i Hercegovine*“.²¹⁸ NATO pakt je djelovao po mandatu koji je sam definisao, a u okviru IFOR-a većina članica bila je iz ovog Saveza tako da je NATO imao vojnu kontrolu nad svim oružanim snagama u Bosni i Hercegovini i nijedan organ nije imao nadležnost da upotrebljava oružane snage bez saglasnosti Saveza. Vršeci mandat misije mira, NATO pakt je imao ključnu ulogu u reformisanju oružanih snaga u Bosni i Hercegovini polazeći od dva elementa;

1. Nijedna od tri vojske nije zadržala ili naslijedila legitimitet državne vojske, tako da je državna vojska postala nova institucija koja nadilazi i objedinjava tri nacionalne vojske.

2. Priznanje tri nacionalne vojske kao faktora u provođenju mira značilo je indirektno priznanje da je u Bosni i Hercegovini vođen međunacionalni rat i da su postojeće vojske nacionalne vojske. Zajedničke oružane snage su u organizaciji zadržale određenu formu očuvanja nacionalnog identiteta (tri nacionalna bataljona, koji imaju pravo da baštine tradiciju nacionalnih vojski). Nakon deset godina uspostavljanja mira i regionalne stabilizacije u Bosni i Hercegovini izvršena je reforma oružanih snaga. Donošenjem *Zakona o odbrani*²¹⁹ na nivou Bosne i Hercegovine stvoren je jedinstveni sistem odbrane i formirane su jedinstvene oružane snage u funkciji očuvanja mira, suverenosti i teritorijalnog integriteta Bosne i Hercegovine. Parlamenti entiteta su nakon donošenja pomenutog zakona stavili van snage Zakon o odbrani Republike Srpske i Zakon o odbrani Federacije Bosne i Hercegovine. Nakon usvajanja Zakona o odbrani i formiranja jedinstvenog odbrambenog sistema predstavnici Bosne i Hercegovine su potpisali *Okvirni sporazum s NATO savezom o Partnerstvu za mir čime je BiH postala članica Evroatlanskog partnerskog vijeća*²²⁰ Nakon uključivanja u Partnerstvo za mir Bosna i Hercegovina se prijavila i za *Akcionni plan za*

²¹⁸ Popović-Lukić, nav. djelo, str. 83 i 84.

²¹⁹ *Zakon o odbrani* BiH je donijela Parlamentarna skupština BiH na sjednici Predstavničkog doma od 28. septembra i Doma naroda od 5. oktobra 2005. godine.

²²⁰ Okvirni sporazum NATO (Framework Agreement) za Partnerstvo za mir (Partnership for Peace), Evroatlansko partnersko vijeće (Euro-Atlantic Partnership Council – EAPC). Sporazum je potpisao član Predsjedništva BiH Nebojša Radmanović u Briselu 14. decembra 2006. godine.

članstvo – The Membership Action Plan–MAP. Predsjedništvo BiH je donijelo Odluku da uspostavi novi – viši ugovorni odnos sa Paktom²²¹ koji predstavlja potencijalnu kandidaturu za prijem.

U sadašnjoj situaciji predstavnici Republike Srpske sve više odustaju od NATO integracija i solidarišu se sa vojnom neutralnošću Srbije. Predstavnici Federacije BiH Bošnjaci i posebno Hrvati su za NATO integracije Bosne i Hercegovine. Učlanjenje Bosne i Hercegovine u NATO pakt postaje sve teže političko pitanje, jer zbog svog karaktera ovaj problem je teško riješiti kompromisom. Ili će BiH postati članica NATO pakta ili neće. Srednje rješenje može biti da ostane *status quo* gdje Bosna i Hercegovina nije u NATO-u, ali NATO jeste u Bosni i Hercegovini kao garant mira. Srbi imaju legitimno pravo da neće u NATO, ali Bošnjaci i Hrvati takođe imaju isto legitimno pravo da hoće u NATO. Kako god da se ovo pitanje razriješi NATO ostaje u Bosni Hercegovini da vrši misiju obezbjeđenja mira sve dok je na snazi Dejtonski sporazum.

b) Princip ravnopravnosti tri državotvorna naroda. U Aneksu četvrtom definisana je ravnopravnost Bošnjaka, Hrvata i Srba kao konstitutivnih naroda. U preambuli se tri naroda navode kao ustavotvorni subjekti koji svojom saglasnom voljom donose Ustav. U organizaciji državnih institucija ugrađeni su instrumenti zaštite vitalnih interesa i ravnopravnosti tri etničke nacije i u Parlamentu BiH (*Dom naroda i Predstavnički dom*) odlučuju kvalifikovanom većinom koja je ustavom definisana. U Predsjedništvu Bosne i Hercegovine postoji institut entitetskog veta koji može pokrenuti član Predsjedništva. Nakon ustavnih promjena iz 2002. godine princip ravnopravnosti naroda je definisan i u Ustavima entiteta i kantona i institucionalizovan u organizaciji državne vlasti. Dejtonskim sporazumom valorizovan je princip ZAVNOBiH-a da „*Bosna i Hercegovina nije ni muslimanska, ni srpska ni hrvatska, nego je i srpska i hrvatska i muslimanska*“. Suverenost je zajednička za sve tri etničke nacije i one su ravnopravne u organizaciji i vršenju državne vlasti. Tri etničke nacije su državotvorni subjekti Bosne i Hercegovine, a ne dva entiteta. Parlamentarna skupština BiH nema *dom entiteta*, nego *Dom naroda*. „*Funkcioneri naimenovani na položaje u ustanovama Bosne i Hercegovine*

²²¹ Ispred Predsjedništva BiH aplikaciju za MAP predao je član Predsjedništva BiH Željko Komšić 2009. godine.

*predstavljaje, uopšte uzevši, narode Bosne Hercegovine...*²²² Bosna i Hercegovina je decentralizovano organizovana država s ciljem da se takvom organizacijom obezbijedi ravnopravnost tri državotvorna naroda.

c) *Princip vladavine ljudskih prava.* Dejtonskim sporazumom ljudska prava su definisana kao suverena vrijednost. S obzirom na to da su u međunacionalnom oružanom sukobu sva ljudska prava bila ugrožena, bilo je neophodno uspostaviti novi, sigurniji sistem koji će obezbijediti zaštitu ljudskih prava u nekoliko elemenata: 1. Međunarodne norme iz oblasti ljudskih prava (*Evropska konvencija o ljudskim pravima* i svi njeni *Protokoli*) neposredno se primjenjuju kao ustavne norme i imaju suprematiju nad drugim zakonima (Ustav BiH, član II); 2. U dodatku na Ustav navode se međunarodna kodifikovana akta o ostvarivanju i zaštiti ljudskih prava koja su obavezujuća za institucije Bosne i Hercegovine na svim nivoima;²²³ 3. U Aneksima 6. i 7. definisana su ljudska prava, posebno prava izbjeglica; 4. U Ustavnom sudu troje članova imenuje Predsjednik *Evropskog suda za ljudska prava* koji su, između ostalog, fokusirani na ostvarivanje i zaštitu ljudskih prava. Normativno su ustanovljena ljudska prava kao suverena vrijednosna kategorija, državna vlast ih ne može nulificirati, redukovati ili ugroziti na legalan način. Ljudska prava se ugrađuju u organizaciju države i politički sistem, a imaju izvor u opštim i univerzalnim civilizacijskim vrijednostima koje su iznad posebnih državnih interesa. Kroz sadržaje ljudskih prava i direktnu primjenu kodifikovanih međunarodnih normi i njihovu suprematiju, u odnosu na druge zakone, ustanovljen je *princip vladavine prava*, a nadležnost u zaštiti i ostvarivanju ljudskih prava ima i *Ustavni sud Bosne i Hercegovine*.

²²² Aneks IV Ustava Bosne i Hercegovine, član 9. stav 3.

²²³ 1) Konvencija o sprečavanju i kažnjavanju zločina genocida, 1948. godine; 2) Ženevske konvencije (od 1–4) o zaštiti žrtava rata iz 1949. godine i Protokol toj konvenciji (1–2) iz 1977. godine; 3) Konvencija iz 1951. godine o statusu izbjeglica i Protokol toj konvenciji iz 1966. godine; 4) Konvencija o državljanstvu udatih žena iz 1957. godine; 5) Konvencija o smanjenju broja lica bez državljanstva 1961. godine; 6) Međunarodna konvencija o eliminaciji svih oblika rasne diskriminacije iz 1965. godine; 7) Međunarodni sporazum o građanskim i političkim pravima iz 1966. godine, fakultativni protokoli tom Sporazumu iz 1966. i 1989. godine; 8) Sporazum o ekonomskim, socijalnim i kulturnim pravima 1966. godine; 9) Konvencija o eliminaciji svih oblika diskriminacije prema ženama iz 1979. godine; 10) Konvencija protiv mučenja i drugih svirepih, neljudskih ili ponižavajućih postupaka i kazni 1984. godine; 11) Evropska konvencija o sprečavanju mučenja i neljudskih postupaka i kazni 1987. godine; 12) Konvencija o pravima djeteta – 1989. godina; 13) Međunarodna konvencija o zaštiti svih prava migranata i članova njihovih porodica iz 1990. godine; 14) Evropska povelja za regionalne jezike i jezike manjina – 1992. godina i 15) Okvirna konvencija za zaštitu nacionalnih manjina od 1995. godine.

Reforma pravosuđa i uspostavljanje sudstva i tužilaštva na nivou Bosne i Hercegovine proizašli su iz potrebe ostvarivanja principa vladavine prava što ima svoju ustavnu osnovu u članu II Ustava Bosne i Hercegovine. Vladavina prava, po suštini drugog člana Ustava, treba biti ista na području cijele Bosne i Hercegovine i na svim nivoima državne vlasti. Sve institucije državne vlasti na nivou entiteta i na nivou Bosne i Hercegovine su obavezne da poštuju vladavinu prava kao suverene norme i vrijednosti bez diskriminacije. Navedeni princip se odnosi i na sve međunarodne subjekte u Bosni i Hercegovini, jer kodifikovane međunarodne norme o ljudskim pravima imaju suprematiju i nad njihovim ovlaštenjima. Ostvarivanje vladavine prava je problem u Bosni i Hercegovini, jer se ovaj princip krši od strane i domaćih i stranih subjekata. Ustavna garancija ljudskih prava je najbitniji element vladavine prava, ali nije dovoljan bez čvrstih institucionalnih mehanizama za njihovo ostvarivanje.

d) Principi tumačenja i primjene. Savjet za primjenu mira i Upravni odbor kao njegovo izvršno tijelo vrši nadzor nad primjenom Dejtonskog sporazuma. Savjet predstavlja institucionalnu formu djelovanja velikih sila, koje su bile ključni faktori zaključivanja Dejtonskog sporazuma i drugih bitnih međunarodnih subjekata. Po Aneksu 10 Visoki predstavnik je tumač Sporazuma na terenu i institucija zadužena za njegovu primjenu i on predstavlja izvršni organ Savjeta za primjenu mira. Kod Aneksa 4 (Ustava BiH) organ tumačenja i primjene je Ustavni sud, pa se u praksi pojavljuje problem: Ko je vrhovni tumač ustava BiH Ustavni sud ili Visoki predstavnik? Ustavni sud BiH je vrhovni tumač Ustava i Visoki predstavnik nema pravo da drugačije protumači odredbe Aneksa 4 u odnosu na tumačenje ustavnog suda. Vrhovni tumač vojnog dijela Sporazuma (Aneks 1) bio je komandant IFOR-a, zatim komandant SFOR-a i sada je komandant EUFOR-a. Vrhovni tumač Aneksa 10 – uloga Visokog predstavnika, je Savjet za primjenu mira, a vrhovni tumač ostalih osam aneksa je Visoki predstavnik i on je zajedno sa Savjetom za primjenu mira i tumač odredbi Opšteg okvirnog sporazuma. Tumačenje Dejtonskog sporazuma vrši više subjekata, svaki u okvirima svojih nadležnosti. Problem odnosa Visokog predstavnika i Ustavnog suda BiH nastaje kada ustavni sud treba da ocijeni da li su neke odluke – akti Visokog predstavnika u skladu sa Ustavom. Kada Visoki predstavnik svoju odluku zasniva na opštoj nadležnosti za Dejtonski sporazum i na aneksima izvan

ustava tada ustavni sud nije nadležan, jer je njegova nadležnost ograničena Četvrtim aneksom. Kada bi Visoki predstavnik donosio odluku na osnovu konkretne norme iz ustava BiH tada bi ustavni sud bio nadležan da ocjenjuje ustavnost donesene norme.

e) *Princip arbitraže*. Arbitraža je kao model rješavanja sporova između entiteta definisana u Aneksu II (arbitraža oko statusa i teritorije opštine Brčko) i u Aneksu V kojim su se entiteti obavezali da će eventualne sporove rješavati arbitražom. Princip arbitraže je primijenjen i u rješavanju međuentitetske linije u Sarajevu. Prihvatanjem arbitraže kao modela rješavanja spornih pitanja entiteti su prihvatili i odluke koje proisteknu iz arbitražnih postupaka. Navedene odluke su obavezujuće za entitete i imaju suprematiju u odnosu na njihovo zakonodavstvo kao akti međunarodnog prava. Entiteti nemaju pravo da svojom nadležnošću mijenjaju sadržaje odluka donesenih arbitražom. Na primjer, Republika Srpska i Federacija BiH nemaju pravo da pojedinačno ili zajedno mijenjaju sadržaj *Konačne arbitražne odluke* za Brčko, jer se ta odluka može mijenjati samo novom odlukom arbitražnog tribunala.

f) *Princip održanja države*. Modaliteti unutrašnjeg preuređenja Bosne bili su različiti, ali su nezavisnost, teritorijalni integritet i međunarodni subjektivitet države ostali nepromjenljivi elementi ukupnog procesa. Svi predloženi planovi, osim *Oven–Stoltenbergovog*, polazili su od principa održanja Bosne i Hercegovine kao države. U preambuli Ustava konstitutivni narodi (njihovi ovlašteni predstavnici) su prihvatili obavezu „*privrženosti suverenitetu, teritorijalnom integritetu i političkoj nezavisnosti Bosne i Hercegovine u skladu sa međunarodnim pravom*“. Ustavom se definiše kontinuitet nezavisnosti i teritorijalnog integriteta Bosne i Hercegovine: „*Kontinuitet, Republika Bosna i Hercegovina...nastaviće svoje pravno postojanje po međunarodnom pravu kao država sa unutrašnjom strukturom izmijenjenom...*“ (član I Ustava). Održivost Bosne kao države, osim međunarodnog priznanja, zavisi i od prihvaćenosti države od strane njenih naroda. Stabilna ustavna osnova za održanje države zavisi od odnosa tri etničke nacije prema Bosni i Hercegovini. Kada narodi imaju zajedničku suverenost ona je nedjeljiva, ne mogu jedan ili dva naroda da je separatno koriste. Konstitutivnost – državotvornost je jednaka, pa nema dominacije jedne etničke zajednice nad drugom, a zajednički suživot i konsocijativna demokratija postaju nužni oblik održanja države. Kada bi

entiteti bili nosioci suverenosti oni bi u određenom trenutku iskoristili to svojstvo i otcijepili se od države čime bi se država raspala. Kada bi institucije na nivou Bosne i Hercegovine bile nosioci suverenosti oni bi ustavnim promjenama mogle da redukuju status i nadležnosti entiteta. Državotvorna ovlaštenja tri etničke nacije, koja su ustavom definisana znače da ove nacije imaju pravo da ostvaruju svoja prava, ali istovremeno znači i njihovu obavezu da obezbijede održanje države. Državotvornost je pravo i obaveza u jednakoj mjeri i ne mogu se razdvajati kao posebne kategorije.

6. Uloga međunarodne zajednice u Dejtonskom sporazumu²²⁴

Pod ulogom međunarodne zajednice podrazumijevamo ukupne procese i oblike djelovanja međunarodnih faktora s ciljem razrješenja državne krize u Jugoslaviji i Bosni i Hercegovini. Međunarodna zajednica imala je ključnu ulogu u procesu definisanja državnog statusa Bosne i Hercegovine u nekoliko faza.

Prva faza bila je medijatorska gdje su sukobljenim stranama nuđene dobre usluge, posredovanje i modeli prevazilaženja krize. U početku je navedeni angažman obuhvatao cijelo područje Jugoslavije (Konferencija o Jugoslaviji), a nakon njene disolucije 1992. godine, međunarodni angažman je fokusiran na Bosnu i Hercegovinu u okviru Konferencije za bivšu Jugoslaviju.

Druga faza obuhvatala je kombinovani proces dobrih usluga i arbitriranja u periodu od 1992. do 1995. godine kada je sukobljenim stranama u Bosni nuđeno više varijanti mirovnih planova (*Kutiljerov, Vens–Ovenov, Oven-Stoltenbergov, Vašingtonski sporazum, plan Kontakt grupe*).

Treća faza odnosi se na proces zaključivanja Dejtonskog sporazuma pri čemu su sporazumi iz Ženeve i Njujorka u septembru 1995. godine predstavljali osnovu i njegov integralni dio. Ova faza bila je ključna, jer je uspostavljen mir, reorganizovana je država i stvoreni su uslovi za izgradnju demokratskog političkog sistema.

²²⁴ Ulogu NATO pakta pogledati pod naslovom: *Principi Dejtonskog sporazuma – princip mira*.

Četvrta faza je obuhvatala primjenu Sporazuma od 1995. godine u kome je međunarodna zajednica djelovala kroz više oblika.

6.1. Savjet za primjenu mira²²⁵

Savjet za primjenu mira- Peace Implementation Council-PIC formiran je u Londonu 8. i 9. decembra 1995. godine i obuhvatao je Kontakt grupu proširenu sa drugim međunarodnim subjektima (uključeno je oko 50 država i međunarodnih organizacija). Radi operativnijeg djelovanja formiran je i Upravni odbor²²⁶ - *Steering Board* kao izvršno tijelo Savjeta u koji su uključeni: SAD, Rusija, Velika Britanija, Francuska, Italija, Japan, Kanada, Njemačka, Predsjedništvo EU, Predstavnik Evropske komisije i Turska kao predstavnik organizacije islamskih zemalja. Osnovni cilj Savjeta i Upravnog odbora je provođenje Dejtonskog sporazuma i ova tijela djeluju zajedno sa Visokim predstavnikom.

Kada se razmatraju bitnija pitanja provođenja Dejtonskog sporazuma Upravni odbor zasjeda na nivou ministara spoljnih poslova.²²⁷

Najmanje dva puta u godini, a obično svaka tri mjeseca Upravni odbor zasjeda na nivou političkih direktora i razmatra aktuelna pitanja i procese u provođenju Dejtonskog sporazuma.

Visoki predstavnik za BiH zasjeda najmanje dva puta u mjesecu, a obično jednom sedmično sa ambasadorima zemalja članica Upravnog odbora u Sarajevu gdje se razmatraju tekuća pitanja u primjeni Dejtonskog sporazuma.

Savjet za primjenu mira je *po funkciji* integralni dio Dejtonskog sporazuma i njegova uloga nije morala biti ni definisana ovim sporazumom iz nekoliko razloga:

1. Dio država članica Savjeta bile su i potpisnice – garanti Dejtonskog sporazuma kao što su: SAD, Rusija, Njemačka, Francuska, Velika Britanija i

²²⁵ *Peace Implementation Council-PIC.*

²²⁶ Članice Upravnog odbora su: SAD, Rusija, Velika Britanija, Njemačka, Kanada, Francuska, Italija, Japan, Predsjedništvo EU, predstavnik Evropske komisije i Turska kao predstavnik Organizacije islamskih zemalja.

²²⁷ Na ministarskom nivou održani su sastanci u: Firenci juna 1996.g., Londonu decembra 1996.g., Sintri maja 1997.g., Bonu decembra 1997.g., Madridu decembra 1998.g. i Briselu maja 2000.g.

Predsjedništvo Evropske unije. Subjekt koji je potpisnik i garant Sporazuma ima pravo i obavezu da vrši nadzor nad njegovom primjenom. Oblik ovog kontinuiranog nadzora svjedoka-garanta je Savjet za primjenu mira i u tome se iskazuje arbitražni karakter Dejtonskog sporazuma. Da se radi o međunarodnom ugovoru tada Savjet za primjenu mira ne bi postojao;

2. Savjet za primjenu mira je naslijedio *Konferenciju o Jugoslaviji* (djelovala od septembra 1991. do avgusta 1992. godine) koja je bila prihvaćena od svih subjekata kao oblik međunarodnog posredovanja u jugoslovenskoj krizi. Nakon raspada Jugoslavije Konferencija je nastavila rad kao *Konferencija za bivšu Jugoslaviju* i bila je uglavnom fokusirana na državnu krizu u Bosni i Hercegovini. Nakon potpisivanja Dejtonskog sporazuma *Konferencija o bivšoj Jugoslaviji* se transformisala u *Konferenciju za primjenu mira*, u suštini u konferenciju za primjenu Dejtonskog sporazuma. Na sastanku u Londonu 8–10. decembra 1995. godine izmijenjen je naziv konferencije u savjet, pa je tako nastao *Savjet za primjenu mira*. Savjet nije bio neki *ad hoc* formiran organ s ciljem nametanja protektorata, nego je sukcesor Konferencije o bivšoj Jugoslaviji. Od pet stalnih članica Savjeta bezbjednosti Ujedinjenih nacija četiri su u Savjetu i Upravnom odboru (svi osim Kine). Turska predstavlja Organizaciju islamskih zemalja (57 država islamskog svijeta). Institucije Evropske unije predstavljaju 28 država Evrope. Broj država uključenih u djelovanje Savjeta i Upravnog odbora potvrđuje kredibilitet angažovanja međunarodne zajednice u Bosni i Hercegovini;

3. Savjet je proizašao iz arbitražne prirode Dejtonskog sporazuma, jer je bilo potrebno razriješiti pitanje njegove primjene. *Koji subjekt bi nadzirao primjenu Dejtonskog sporazuma da nema Savjeta i Upravnog odbora?*

a) Vladajuće političke elite u Bosni i Hercegovini to ne bi mogle da urade, jer nisu mogle same, bez posredovanja međunarodne zajednice da zaključe mirovni sporazum i usaglase državni status i uređenje Bosne i Hercegovine. Činjenica da vladajuće političke elite nakon 27 godina od potpisivanja Dejtonskog sporazuma ne mogu da se usaglase o bitnim državnim pitanjima, potvrđuje da domaći subjekti ne mogu biti garanti primjene Dejtonskog sporazuma. Zbog nesaglasnosti vladajućih

nacionalnih elita izostala je primjena Aneksa II na Ustav Bosne i Hercegovine.²²⁸

b) Susjedne države Srbija i Hrvatska takođe ne bi mogle nadzirati primjenu mira, jer su tokom državne krize u Bosni i Hercegovini bile direktno-indirektno uključene i imale su političke interese. Susjedne države su takođe potpisnice Dejtonskog sporazuma, ali nisu članice Savjeta za primjenu mira i njegovog Upravnog odbora. Srbija i Hrvatska imaju nadležnost kao potpisnice u tri aspekta: 1. da utiču na Srbe, odnosno Hrvate da oni primjenjuju Dejtonski sporazum, 2. da brinu o statusu Srba i Hrvata u pogledu njihove ravnopravnosti, i 3. da poštuju i pomažu teritorijalni i ustavni integritet Bosne i Hercegovine kao nezavisne države. Srbija ima i dodatno pravo na specijalne i paralelne veze sa entitetom Republika Srpska, ali u okviru teritorijalnog i ustavnog integriteta Bosne i Hercegovine.

c) Organizacija ujedinjenih nacija bi mogla biti legalni garant Dejtonskog sporazuma, jer ovaj akt nije usvojen u okviru njenih organa, Savjeta bezbjednosti i Generalne skupštine.

d) Evropska zajednica – Unija je učestvovala u arbitražnom procesu i predložila je Kutiljerov plan, ali u Dejtonskom sporazumu je bila jedan od subjekata, pa tako ova državna zajednica ne bi mogla sama biti garant i nadzirati primjenu Sporazuma.

Iz arbitražnog karaktera Dejtonskog sporazuma proizilazila je potreba da se formira jedan poseban subjekt koji će nadzirati i pomagati njegovu primjenu. Ovaj subjekt je trebao objedinjavati: legalnost, legitimnost, efikasnost i sposobnost da obezbijedi primjenu Sporazuma, a ove karakteristike imale su samo velike sile koje su i dizajnirale Dejtonski sporazum. Formiranje *Savjeta za primjenu mira* u Londonu, nakon parafiranja, a prije potpisivanja Dejtonskog sporazuma značilo je podrazumijevajuću saglasnost potpisnika – „Strana“ da je Savjet za

²²⁸ U Aneksu II, PRELAZNI ARANŽMANI kao dodatak Aneksu 4 (Ustavu BiH), definisana je *Zajednička privremena komisija* u smislu da će strane – Republika Srpska, Federacija BiH i Republika Bosna i Hercegovina osnovati zajedničku komisiju od osam članova (tri iz RS, četiri iz Federacije BiH i jedan s nivoa BiH) s mandatom da raspravlja o praktičnim pitanjima primjene Ustava i Sporazuma u cjelini. Sastancima Komisije predsjedavao bi Visoki predstavnik. Komisija nije formirana i ova mogućnost je izostala.

primjenu mira sukcesor *Konferencije za bivšu Jugoslaviju* i da on predstavlja kontinuitet međunarodnog anagažovanja.

Savjet za primjenu mira je donosio preporuke, smjernice, principe, prijedloge u svrhu primjene Dejtonskog sporazuma.

*Na Ministarskoj konferenciji za primjenu mira u Londonu (8–9. decembra 1995. godine) potvrđena je koordinišuća uloga Visokog predstavnika, ali mu je istovremeno utvrđena nadležnost za davanje preporuka vlastima u Bosni i Hercegovini u kontekstu primjene Dejtonskog sporazuma.

*Na Ministarskom sastanku Upravnog odbora Savjeta za primjenu mira u Sintri (30. maja 1997. godine) ojačana je uloga Visokog predstavnika posebno u aspektima: *uticaj na imenovanje ambasadora BiH; uticaj na donošenje zakona; ovlaštenja da može suspendovati ili zabraniti bilo koju medijsku mrežu ili program, ukoliko ocijeni da njeno djelovanje nije u skladu ili je štetno po duh ili normu Dejtonskog sporazuma*. Ovlaštenjima iz Sintre Visoki predstavnik mogao je ostvariti kontrolu nad djelovanjem medija, donositi odluke i uticati na rad izvršnih i drugih državnih organa. Bio je to početak uvećavanja njegovih ovlaštenja.

*Na Ministarskoj konferenciji Savjeta za primjenu mira u Bonu (10. decembra 1997. godine), Visoki predstavnik je dobio podršku za svoj mandat i Savjet mu je dodijelio dodatna ovlaštenja u cilju provođenja Dejtonskog sporazuma poznatija kao *Bonska ovlaštenja*²²⁹. Usvajanje dodatnih ovlaštenja za Visokog predstavnika bilo je u funkciji vršenja mandata Savjeta za primjenu mira, a to je primjena Dejtonskog sporazuma i izgradnja pravnog i političkog sistema u Bosni i Hercegovini u skladu sa tim sporazumom. Uvećavanjem ovlaštenja Visokog predstavnika Savjet za primjenu mira je na njega prenio dio svojih ovlaštenja kako bi on mogao

²²⁹ 1. Visoki predstavnik ima pravo da donese privremene mjere koje stupaju na snagu kad strane nisu u stanju da dođu do sporazuma, koje će važiti dok Predsjedništvo ili Savjet ministara ne usvoje odluku u vezi sa datim pitanjem u skladu sa Mirovnim sporazumom;

2. Visoki predstavnik ima pravo da donosi i druge mjere kojima se osigurava provođenje Mirovnog sporazuma u cijeloj Bosni i Hercegovini i njenim entitetima, kao i nesmetan rad zajedničkih institucija. Takve mjere mogu uključivati djelovanje protiv osoba koje su na javnim funkcijama ili zvaničnika koji ne prisustvuju sastancima bez valjanog razloga, ili koji krše zakonske obaveze preuzete Mirovnim sporazumom u vezi sa uslovima njegovog provođenja. Pogledati: Evropska komisija za demokratiju i pravo, Savjeta Evrope – Vencijanska komisija, *Mišljenje o ustavnoj situaciji u Bosni i Hercegovini i ovlaštenjima Visokog predstavnika*, 11. mart, 2005. godine, str. 19–20.

efikasnije uticati na primjenu Dejtonskog sporazuma što je suštinska nadležnost Savjeta.

*Na Ministarskoj konferenciji Savjeta za primjenu mira u Madridu, decembra 1998. godine, potvrđeni su zaključci Bonske konferencije i definisani su novi prioriteti u primjeni Sporazuma: *pitanje izbjeglica, vladavina prava, pravni sistem, vojna pitanja, bezbjednost, Brčko, pitanja sukcesije SFRJ i integracija Bosne i Hercegovine u Evropsku uniju*. Madridska konferencija je značajna zbog zaključka o uspostavljanju suda na nivou Bosne i Hercegovine u cilju ostvarivanja principa vladavine prava. Na Ministarskoj konferenciji u Briselu maja 2000.godine potvrđena je podrška mandatu Visokog predstavnika i njegovim Bonskim ovlaštenjima.

6.2. Visoki predstavnik za Bosnu i Hercegovinu ²³⁰

U Dejtonskom sporazumu, ovlaštenja Visokog predstavnika definisana su Desetim aneksom. Visokog predstavnika predlaže Upravni odbor Savjeta za primjenu mira, a prijedlog potvrđuje Savjet bezbjednosti OUN. Visoki predstavnik nema nadležnosti nad vojnim aspektima primjene Dejtonskog sporazuma i u toj oblasti saraduje sa NATO paktom i EUFOR-om. Republika Bosna i Hercegovina, Republika Hrvatska, Savezna Republika Jugoslavija, Federacija BiH i Republika Srpska su stranese potpisnice Aneksa o Visokom predstavniku. U članu I „*Strane su saglasne da će provođenje civilnih aspekata mirnog rješenja obuhvatiti široku lepezu aktivnosti, uključujući nastavljjanje humanitarne pomoći dokle god to bude potrebno; obnovu infrastrukture i ekonomsku obnovu; upostavljanje ustavnih i političkih institucija u Bosni i Hercegovini; unapređenje poštovanja ljudskih prava i povratak raseljenih lica i izbjeglica; i održavanje slobodnih i pravednih izbora*“.²³¹ U sporazumu je postavljen širok okvir aktivnosti u cilju primjene Dejtonskog sporazuma, a uloga Visokog predstavnika je upravo primjena Sporazuma. Na prvi pogled mandat Visokog predstavnika bio je da nadgleda, koordiniše, olakšava, učestvuje,

²³⁰ Funkciju visokog predstavnika vršili su: Carl Bildt 1995–1997. godine, Carlos Westendorp 1997–1999, Wolfgang Petrisch 1999–2002, Paddy Ashdown 2002–2006. godine, Cristian Schwarz Schilling 2006–2007. godine, Miroslav Lajčak 2007–2009. godine i Valentin Inzko od 2009. godine.

²³¹ Popović Vitomir, Vladimir Lukić, *Dejton-Pariz*, „Institut za međunarodno pravo i međunarodnu poslovnu saradnju“, Banja Luka, 1997. godine, Aneks 10, str. 122.

daje smjernice, pomaže institucijama u Bosni i Hercegovini i Stranama. Međutim, u navedenim sadržajima njegovog mandata skriveni su elementi koji će Bonselom konferencijom biti dodatno valorizovani. U primjeni civilnog dijela sporazuma obaveze Visokog predstavnika su postavljene široko, pa je očekivano i da mora imati moć i kapacitet da te obaveze realizuje. Posebno je bitno *uspostavljanje ustavnih i političkih institucija*, jer da bi Visoki predstavnik djelovao u ovoj oblasti njemu su, zbog složenosti pitanja, potrebna i adekvatna ovlaštenja. Potreba uvećavanja moći i političkog kapaciteta posebno je naglašena kada on naiđe na teškoće u vršenju mandata. Hipotetički *ne može čovjek da izvrši svoj mandat, jer nema ovlaštenja, uvećavamo njegova ovlaštenja kako bi mogao izvršiti svoj mandat*. Bonselna ovlaštenja koja su uslijedila zasnovana su na već postojećim ovlaštenjima Visokog predstavnika, ali su dodatno ojačana i uvećana. Pasivnost domaćih institucija vlasti u vršenju njihovih nadležnosti stvorila je *prostor* za intervencionizam Visokog predstavnika. Strane su Sporazumom obavezne da u potpunosti sarađuju s Visokim predstavnikom i njegovim osobljem (član IV). Dodatna ovlaštenja Visokog predstavnika dodijeljena su s ciljem da se koriste kada je to nužno, kada je neophodno donijeti zakon da bi država funkcionisala, kada vladajuće elite u Bosni ne mogu da se usaglase oko zakona. Nametnuti zakoni imali bi privremenu važnost dok vlasti na nivou Bosne i Hercegovine ne postignu saglasnost i same donesu zakon u skladu sa svojim ustavnim ovlaštenjima.

Nakon dobijanja Bonselnih ovlaštenja visoki predstavnici su ih koristili, posebno Wolfgang Petrić i Pedi Ešdaun: nametali su zakone i vršili lustraciju²³² političkih funkcionera. Visoki predstavnik je 2005. godine smijenio preko 50 funkcionera *Srpske demokratske stranke* u Republici Srpskoj. Na ovaj način on je uticao na naredne izbore, jer je jednu stranku oslabio, a druge ojačao. Pitanje opravdanosti, trajnosti i legalnosti Bonselnih ovlaštenja razmatrano je i na zasjedanju Parlamentarne skupštine Savjeta Evrope.²³³ Nametanje zakona i lustracija političkih funkcionera produbljivala je međunacionalne sukobe. Srbi su smatrali da je lustracija uperena protiv njih u korist Bošnjaka, a opet u Republici Srpskoj *Srpska*

²³² Politička smjena bez prava na žalbu, bez pravnog postupka pred sudom, primjenjuje se kao nužna mjera u izuzetnim okolnostima.

²³³ Parlamentarna skupština Savjeta Evrope je na zasjedanju 23. juna 2004. godine donijela Rezoluciju 1384 o „jačanju demokratskih institucija u Bosni i Hercegovini“.

demokratska stranka je smatrala da je lustracija uperena protiv ove stranke radi pomoći *Savezu nezavisnih socijaldemokrata*.

U sklopu razmatranja opšte ustavne i političke situacije u Bosni i Hercegovini Parlamentarna skupština Savjeta Evrope je donijela Rezoluciju o „jačanju demokratskih institucija u Bosni i Hercegovini“. U Rezoluciji je zatraženo da komisija Savjeta Evrope za demokratiju i pravo (*Venecijanska komisija*) da svoje stručno mišljenje o ustavnim pitanjima i ulozi Visokog predstavnika posebno u aspektu Bonselkih ovlaštenja. Venecijanska komisija je izradila „*Mišljenje o ustavnoj situaciji u Bosni i Hercegovini i ovlaštenjima Visokog predstavnika*“. Osnovni stavovi Venecijanske komisije mogli bi se svesti na tezu „*što više ustavnih ovlaštenja državnim institucijama na nivou Bosne i Hercegovine i što manja uloga Visokog predstavnika*“.²³⁴ Očigledan je stav Venecijanske komisije da treba dodatno prenijeti ustavna ovlaštenja sa nivoa entiteta na nivo Bosne i Hercegovine. Za dodatno jačanje državnih institucija na nivou Bosne i Hercegovine navedeni su razlozi da država sa sadašnjom ustavnom strukturom i ovlaštenjima nema kapacitet da vrši svoju međunarodnu ulogu. U razmatranju uloge Visokog predstavnika, *Venecijanska komisija* je njegova Bonselka ovlaštenja i nametanje zakona ocijenila kao nužnom i privremeno opravdanom mjerom u određenom periodu i zauzela stav da domaće zakonodavne institucije treba da donose zakone, a ne Visoki predstavnik. Smanjenje ovlaštenja Visokog predstavnika Komisija je povezala sa ustavnom reformom u Bosni i Hercegovini kao dva međusobno uslovljena procesa. U procesu smanjivanja uloge Visokog predstavnika Upravni odbor Savjeta za primjenu mira je na zasjedanju u Briselu 26. i 27. februara 2008. godine donio akt poznatiji kao program „5+2“ o zatvaranju Kancelarije visokog predstavnika u Bosni i Hercegovini.²³⁵ Od sedam obaveza vladajuće elite u Bosni i Hercegovini su

²³⁴ Mišljenje o ustavnoj situaciji u Bosni i Hercegovini i ovlaštenjima Visokog predstavnika“, Venecijanska komisija, 11. marta 2005. godine, članovi 27. i 28, str.8.

²³⁵1. Rješenje pitanja državne imovine;

2. Rješenje pitanja vojne imovine;

3. Potpuno provođenje Konačne arbitražne odluke za Brčko Distrikt;

4. Fiskalna stabilnost i održivost;

5. Vladavina prava (strategija za ratne zločine).

*

1. Potpisivanje Sporazuma o stabilizaciji i pridruživanju;

2. Pozitivna ocjena od strane Upravnog odbora Savjeta za primjenu mira o potpunom poštivanju i primjeni Dejtonskog sporazuma.

do sada realizovale dvije (potpisivanje Sporazuma o stabilizaciji i pridruživanju i provođenje odluke za Brčko). Imajući u vidu realizaciju uslova za zatvaranje kancelarije Visokog predstavnika očigledno je da oni još nisu ispunjeni.

Savjet za primjenu mira, Upravni odbor i Visoki predstavnik predstavljaju jednu cjelinu koja usaglašeno djeluje u primjeni Dejtonskog sporazuma kao njegov integralni dio. Prema zaključcima Upravnog odbora Savjeta za primjenu mira i mišljenju *Venecijanske komisije* prestanak rada Visokog predstavnika uslovljen je sposobnošću vladajućih elita u Bosni i Hercegovini da same upravljaju državom. Sve dok se sposobnost domaćih vlasti ne ostvari nužno je međunarodno prisustvo u političkom sistemu Bosne i Hercegovine.

6.3. Arbitražni sud za područje Brčkog²³⁶

Područje opštine Brčko bilo je podijeljeno linijom razgraničenja koja je nastala ratnim sukobom Vojske Republike Srpske i Armije BiH. U toku pregovora u Dejtonu nije se postigao dogovor oko statusa Brčkog i ovo pitanje je ostavljeno da se riješi putem arbitraže na način koji je definisan u članu V Aneksa 2 Dejtonskog sporazuma.²³⁷ U međunarodnoj arbitraži obično je troje sudija gdje dvije strane u sporu imaju po jednog sudiju i saglasno biraju trećeg. Strane usaglašavaju pravila po kojima će Arbitražni sud raditi i odlučivati. Kada se ne usaglase o pravilima tada važe neka već utvrđena pravila iz arbitraže, a u slučaju Brčkog primijenjena su pravila UNCITRAL-a,²³⁸ pravila iz prava o međunarodnoj trgovini donesena od strane Komisije OUN za međunarodnu trgovinu. U slučaju Arbitražnog suda za Brčko jednog sudiju je imenovala Republika Srpska, drugog Federacija BiH, a trećeg kao predsjedavajućeg je imenovao predsjednik Međunarodnog suda pravde u Hagu na prijedlog ili uz saglasnost dva člana Tribunala iz entiteta.²³⁹ Ukoliko se dvije strane ne dogovore arbitraža će

²³⁶ Više o ovoj temi pod naslovom „Organizacija vlasti – Distrikt Brčko“

²³⁷ Pogledati: Popović Vitomir, Vladimir Lukić, *Dejton-Pariz*, „Institut za međunarodno pravo i međunarodnu poslovnu saradnju“, Banja Luka, 1997. godine.

²³⁸ *The United Nations Commission on International Trade Law – UNCITRAL*, Komisija Ujedinjenih naroda za međunarodno trgovačko pravo

²³⁹ Vitomir Popović u ime Republike Srpske (od 2017. godine Siniša Karan), Čazim Sadiković u ime FBiH i Roberts Oven kao treći i ujedno predsjedavajući sudija imenovan 15. jula 1996. godine (nakon smrti Ovena imenovan je 2017. godine Klint Vilijamson).

biti vršena po pravilima UNCITRAL-a po kojima je moguće da predsjedavajući Tribunala sam donese odluku ukoliko strane pristanu, što se na kraju i dogodilo. Predsjedavajući Roberts Owen donio je konačnu arbitražnu odluku za područje opštine Brčko. Specifičnost arbitražnog procesa za Brčko je i u tome što Arbitražni tribunal ostaje iako je konačna arbitražna odluka donesena. U ovom slučaju konačna odluka nema status konačnosti, jer može biti promijenjena novom odlukom Tribunala.

6.4. Evropski faktori

Organizacija za evropsku bezbjednost i saradnju – OEBS, Savjet Evrope – SE i Evropska unija – EU.

6.4.1. Organizacija za evropsku bezbjednost i saradnju

Prema Dejtonskom sporazumu OEBS²⁴⁰ je dobio mandat za organizaciju i provođenje demokratskih i slobodnih izbora.²⁴¹ Nakon usvajanja Izbornog zakona Bosne i Hercegovine izborni proces su od OEBS-a preuzele institucije na nivou Bosne i Hercegovine i entiteta. Djelovanje OEBS-a u Bosni i Hercegovini odvija se u okvirima njegovog mandata za oblasti: *transparentnost i kontrola naoružanja, ekonomska pitanja, ekologija, ljudska prava, prava manjina, obrazovanje, bezbjednost, mirno rješavanje sporova, sloboda medija, slobodni i poštenu izbori, ekologija, borba protiv korupcije, rodna ravnopravnost, uprava itd.*

6.4.2. Savjet Evrope²⁴²

Ova međunarodna organizacija evropskih država djeluje u oblastima: *ljudskih prava, demokratije, saradnje, slobode, evropske kulture, vladavine*

²⁴⁰ *Organization for Security and Co-operation in Europe* – OSCE, bivša Konferencija za evropsku bezbjednost i saradnju održana u Helsinkiju 1975. godine, krajem 1994. godine transformisala se u međunarodnu organizaciju i ima sjedište u Beču.

²⁴¹ OEBS je organizovao i proveo izbore u BiH: 1996, 1997 (prijevremene u Republici Srpskoj), 1998, i 2000. godine. Od 2002. godine izborni proces provode institucije u BiH, Centralna izborna komisija BiH – CIK i entitetski izborni organi.

²⁴² *Council of Europe*, Međunarodna organizacija osnovana 5. maja 1949. godine u Londonu okuplja 47 država članica, a sjedište joj je u Strazburu. Bosna i Hercegovina je članica ove organizacije od 24. aprila 2002. godine.

prava, ukidanja diskriminacije itd. Zajedničko djelovanje Bosne i Hercegovine i Savjeta Evrope odvija se u nekoliko oblika. Bosna i Hercegovina kao član Savjeta Evrope ima parlamentarnu delegaciju u Konsultativnoj skupštini Savjeta Evrope, i djeluje kroz ovu instituciju. Parlamentarna skupština Bosne i Hercegovine bira delegaciju iz reda poslanika od pet članova i pet zamjenika iz reda pozicionih i opozicionih političkih partija. Najveći uticaj Savjeta Evrope na Bosnu i Hercegovinu odvija se kroz primjenu *Evropske konvencije o ljudskim pravima*²⁴³ Savjeta Evrope koja je integralni dio Ustava Bosne i Hercegovine i ima pravnu suprematiju u odnosu na druge zakone. „Prava i slobode koje određuju *Evropska konvencija za zaštitu ljudskih prava i osnovnih sloboda i njeni Protokoli primjenjivaće se direktno u Bosni i Hercegovini. Te će odredbe imati prioritet nad drugim zakonima*“ (član II, tačka 2. Ustava BiH – Aneksa 4).

Iz navedenog člana proizilazi nekoliko bitnih faktora koji utiču na oblikovanje političkog sistema u Bosni i Hercegovini:

1. Evropski sud za ljudska prava je integralni dio Konvencije, pa tako i odluke ovog Suda mogu da se tumače u okviru člana II Ustava. Izvršavanje presuda suda u pojedinačnim apelacijama ima ustavnu pravnu snagu. Izvršavanje presuda Suda za ljudska prava ima za posljedicu promjene u političkom sistemu koje mogu da zahvate i organizaciju vlasti.²⁴⁴
2. S obzirom na to da je pravna komisija „Venecijanska komisija“ stručno tijelo Savjeta Evrope, njene odluke i tumačenja imaju uticaj na oblike i sadržaje primjene Konvencije o ljudskim pravima u Bosni i Hercegovini.²⁴⁵
3. Svi protokoli Konvencije su takođe integralni dio Ustava Bosne i Hercegovine pri čemu je ovaj član najobimniji po sadržaju u Ustavu Bosne i Hercegovine.²⁴⁶
4. Savjet Evrope podržava i zalaže se za primjenu i Dodatnog sporazuma o ljudskim pravima koji je dio Ustava BiH i sadrži 15 međunarodnih kodifikovanih akata o ljudskim pravima.

²⁴³ Donesena u Rimu 4. novembra 1950. godine.

²⁴⁴ Izvršavanje presude „Sejdić–Finci“ od 22. decembra 2009. godine zahvata ustavne promjene, organizaciju vlasti i promjene u dijelu pravnog sistema.

²⁴⁵ Iniciranje ustavnih promjena, uticaj na Odluku Ustavnog suda BiH o poništenju *Zakona o praznicima* u Republici Srpskoj u vezi sa 9. januarom Danom Republike Srpske itd.

²⁴⁶ Konvencija, odluke Suda i 14 Protokola.

5. U cilju ostvarivanja evropskih i međunarodnih akata o ljudskim pravima, Ustavom je definisano da u Ustavnom sudu Bosne i Hercegovine bude troje sudija koji posredno predstavljaju Evropski sud za ljudska prava. „*Ustavni sud će imati devet članova, četiri člana će birati Predstavnički dom FBiH, a dva člana Skupština Republike Srpske. Ostala tri člana izabraće predsjednik Evropskog suda za ljudska prava uz konsultaciju sa Predsjedništvom*“ (član VI, stav 1, tačka (a) Ustava). Strane sudije u Ustavnom sudu BiH imaju funkciju da obezbijede primjenu i zaštitu ljudskih prava sadržanih u Evropskoj konvenciji o ljudskim pravima i drugim međunarodnim aktima o vladavini prava.²⁴⁷

6.4.3. Evropska unija

Evropska unija utiče na politički sistem Bosne i Hercegovine u nekoliko oblika.

a. *Uticao kroz Savjet za primjenu mira.* Pojedine države –članice Unije bile su učesnici dejtonskih pregovora i potpisnici –garanti.²⁴⁸Ove države su i članice *Savjeta za primjenu mira* i *Upravnog odbora* i utiču na Bosnu i Hercegovinu kroz ovaj oblik međunarodnog angažovanja. Evropska unija kao cjelina je učesnik u dejtonskim pregovorima i predstavljena je u Savjetu za primjenu mira i Upravnom odboru.

b. *Uticao kroz osnovne kriterijume o pridruživanju*²⁴⁹. Kriterijumi doneseni na samitu Evropske unije 1993. godine u Kopenhagenu i 1995. godine u Madridu predstavljaju cjelinu osnovnih kriterijuma koje države trebaju ispuniti u procesu pridruživanja Evropskoj uniji. S obzirom na to da je jedna od strateških orijentacija Bosne i Hercegovine njena integracija u Evropsku uniju, ispunjavanje kriterijuma iz Kopenhagena i Madrida predstavlja osnovu navedenog procesa. Problem u odnosima između EU i BiH jeste i u tome što sadašnje vladajuće elite u Bosni i Hercegovini izbjegavaju da ispune kriterijume, jer su suprotni njihovim interesima i njihovom konceptu upravljanja državom. Njihovo ispunjavanje imalo bi za

²⁴⁷ Institucije i političke elite iz Republike Srpske imaju izraženo negativan odnos prema statusu troje stranih sudija i predlažu donošenje *Zakona o Ustavnom sudu* kojim bi se odstranile strane sudije iz sastava Ustavnog suda. Više o ovome u dijelu „Raspakivanje Dejtonskog sporazuma“.

²⁴⁸ Njemačka, Velika Britanija i Francuska.

²⁴⁹ Pogledati Srđan Blagovčanin, *Evropska unija i Bosna i Hercegovina: Građenje države, proces evropskih integracija*, Friedrich-Ebert-Stiftung 2014. godine

posljedicu uspostavljanje pravne i ukidanje partijske države, što predstavlja veliki izazov za sve političke stranke u Bosni i Hercegovini. Ispunjavanje političkih, pravnih, ekonomskih i ostalih kriterijuma ima za posljedicu velike promjene u političkom i pravnom sistemu i u načinu upravljanja javnim politikama uopšte.

Politički kriterijumi obuhvataju: *stabilnost institucija, konsenzus elita, kompetentnost elita, kontrola finansiranja političkih partija, kontrola javnih finansija i kontrola državnih subvencija*. U praksi su ovi kriterijumi izuzetno zahtjevni i za njihovo ispunjavanje potrebno je promijeniti način vođenja javnih politika.

Ispunjavanje *finansijske grupe kriterijuma* obuhvata: javnu kontrolu trošenja novca iz budžeta i odgovornost za ovu politiku, javnu kontrolu dotoka novca političkim partijama i javnost njihovih sredstava u izbornoj kampanji, javnu kontrolu subvencija koje daje Vlada pojedinim subjektima. Ispunjavanje navedenih kriterijuma podrazumijeva izmjene zakona, promjene načina rada institucija, javne kontrole javnih finansija i jačanje pravne države. Istovremeno ovo znači i slabljenje ekonomske moći otuđenih partijskih elita i ovdje nema prostora za kompromise ili će se ostvarivati jedno ili drugo. Sadašnje vladajuće elite se nalaze između *dvije vatre*, jer ne mogu da budu protiv evropskih kriterijuma, ali ne žele ni da ih primijene, pa rješenje, po pravilu, traže u odgađanju ovih procesa. Ispunjavanje *kriterijuma državne vlasti* obuhvata: da su institucije stabilne u smislu njihovog rada na osnovu ustavne podjele vlasti i na osnovu ustavnih ovlaštenja. Vladajuće elite stabilnost institucija tumače kao svoju aposlutnu kontrolu nad institucijama državne vlasti što je suprotno od stabilnosti u smislu evropskih kriterijuma. Zbog kontrole institucija odnosi između vladajućih partijskih elita se prenose na odnose između institucija. Kada su elite u skladu i institucije skladno djeluju. Kada se elite posvađaju i institucije se sukobe. Spremnost elita, njihova opredjeljenost i saglasnost za to da Bosna i Hercegovina postane članica Evropske unije za sada je izražena samo na deklarativnom nivou i ne postoji kao ozbiljno i čvrsto opredjeljenje.

Pravni kriterijumi obuhvataju: *Ustav, pravni sistem, sistem institucija, nezavisnost sudstva, pravednost u sudskim postupcima, pravnu državu, ljudska prava*. Ovi kriterijumi takođe predstavljaju izazov, jer njihova primjena znači uspostavljanje pravne i ukidanje partijske države. U Bosni i Hercegovini još uvijek nema saglasnosti o donošenju novog u

Ustava od strane domaćih ustavotvornih subjekata, a javne polemike se vode o statusu same države i njenog daljeg postojanja. U državi funkcionišu tri pravna sistema (dva entitetska i jedan na nivou BiH) i teško je usaglasiti tri cjeline u jednu. Institucije su „zarobljene“ i „ispražnjenje“, jer se sve bitne odluke donose izvan državnih institucija, tako da institucije služe za legalizaciju odluka donesenih izvan ustavnog sistema. Nezavisnost sudstva je proces koji traje i bez obzira na sve slabe strane, model Visokog sudskog i tužilačkog savjeta kao najviše pravosudne institucije je na liniji ispunjavanja evropskih kriterijuma.

Administrativni kriterijumi. Država koja pristupa Evropskoj uniji treba da ima efikasnu državnu upravu, stručnu i dobro organizovanu državnu administraciju. Razlog za to je što država treba u svoj pravni sistem da uvede pravno nasljeđe Unije – *acquis communautaire*²⁵⁰ koje je obimno i zahtijeva velike administrativne kapacitete države. Sekundarnim pravom unije obuhvaćene su javne politike koje su opet razvrstane u poglavlja o kojima država pregovara sa Unijom kada stekne status kandidata u procesu otvaranja poglavlja. Država treba da osim pravnog nasljeđa prihvati i ciljeve monetarne, ekonomske i političke unije i da ima sposobnost da efikasno djeluje u oblasti sudstva i pravosuđa. Prihvatanje ekonomske, monetarne i političke unije ima za posljedicu obimne reforme u državi koja prihvata navedene evropske sadržaje. Prihvatanje obimnog pravnog nasljeđa ima za posljedicu promjenu pravnog i političkog sistema i promjenu načina upravljanja državom i javnim politikama uopšte. Prihvatanje pravnog nasljeđa realizuje se u višegodišnjem procesu evropskih integracija.

Uticaj EU kroz ugovorni odnos. U procesu evropskih integracija Bosna i Hercegovina je sa Evropskom unijom zaključila ugovor „Sporazum o stabilizaciji i pridruživanju – *Stabilisation and Association Agreement*“. Ugovor je parafiran 16. juna 2008. godine, a potpisan i ratifikovan 1. juna 2015. godine kada je stupio na snagu. Ovim ugovorom Bosna i Hercegovina je preuzela obimne obaveze definisane u nekoliko poglavlja:

1. Opšti principi: *poštivanje međunarodnih akata o ljudskim pravima i pravima manjina, očuvanje mira, saradnja sa susjednim državama, borba protiv organizovanog kriminala, terorizma, politička stabilnost.*

²⁵⁰ Pravno nasljeđe Unije (francuski izraz) predstavlja neku vrstu ustavnog prava Unije i obuhvata: *primarno pravo (osnivačke ugovore), sekundarno pravo koje donose institucije EU (uredbe, direktive, odluke), odluke Evropskog suda i međunarodne ugovore Unije.*

2. Politički dijalog: *bliski politički odnosi BiH i EU, približavanje stavova o međunarodnim pitanjima, zajednički stavovi o sigurnosti i stabilnosti Unije, saradnja na nivou institucija, zajednička tijela sa EU, parlamentarna saradnja itd.*
3. Regionalna saradnja: *u oblasti bilateralnih i multilateralnih sporazuma o slobodnoj trgovini posebno Sporazuma o slobodnoj trgovini zemalja Centralne Evrope.²⁵¹ Primjena navedenog sporazuma predstavlja izazov za domaću proizvodnju u BiH, posebno poljoprivrednu, zbog konkurentnosti proizvoda.*
4. Slobodna trgovina: *u skladu sa pravilima Svjetske trgovinske organizacije²⁵², pitanje carina, industrijski, poljoprivredni i proizvodi od ribarstva, pitanja o porijeklu itd.*
5. Kretanje radnika, *poslovno nastanjivanje, pružanje usluga i kretanje kapitala, pravni propisi nastanjivanja, osiguranja, zapošljavanja, tekućeg plaćanja, pružanja usluga itd.*
6. Usklađivanje zakona i konkurentnost: *ukidanje monopola, omogućavanje konkurencije, usklađivanje sa nasljeđem Acquis Communautaire, pozicija javnih preduzeća, intelektualno vlasništvo, javne nabavke, uvođenje standardizacije i mjeriteljstva, zaštita potrošača.*
7. Pravda, sloboda, sigurnost: *jačanje institucija za vladavinu prava, borba protiv terorizma, trgovine drogom, pitanja azila, migracije, upravljanje granicom, izrada propisa, obuka kadrova, sprečavanje pranja novca, zaštita ličnih podataka.*
8. Politike saradnje: *ekonomija i trgovina, statistika, bankarstvo i finansijske usluge, finansijska kontrola i revizija, investicije, industrija, turizam, mala i srednja preduzeća, energija, ekologija, poljoprivreda, socijalna politika, obrazovanje, kultura, mediji, infomatičko društvo itd.*
9. Finansijska saradnja: *pomoć Evropske unije u vidu grantova, krediti Evropske investicione banke. Posebna pomoć koju Bosna i Hercegovina dobija od Evropske unije su sredstva iz programa Instrument za*

²⁵¹ Central European Free Trade Association – CEFTA. Bosna i Hercegovina je potpisala ovaj sporazum 19. decembra 2006. godine u Bukureštu. Stupio je na snagu 22. novembra 2007. godine.

²⁵² World Trade Organisation – WTO.

*predpristupnu pomoć.*²⁵³ Bosna i Hercegovina koristi sredstva iz ovoga programa.²⁵⁴ Program IPA predstavlja sveobuhvatni program predpristupne pomoći u oblastima: 1. jačanja institucija, 2. prekogranične saradnje, 3. regionalne saradnje, 4. zapošljavanja i prekvalifikacije, 5. poljoprivrede i razvoja ruralnih područja.

Nakon Uredbe iz 2014.godine uspostavljen je program IPA II 2014-2020 godina i oblasti predpristupne pomoći su iznova precizirane: a) reforma institucija, b) privredni razvoj, c) zapošljavanje i obrazovanje, d) poljoprivreda i razvoj ruralnih područja i e) regionalna saradnja.

Sporazum o stabilizaciji i pridruživanju obuhvata brojne oblasti funkcionisanja države i javnih politika, što obavezuje sve nivoe vlasti u Bosni i Hercegovini na zajednički koordinisani rad kako bi se navedene politike provodile.

Nakon primjene Sporazuma o stabilizaciji, naredna faza integracija je razmatranje zahtjeva za članstvo i Bosna i Hercegovina se sada nalazi u ovoj fazi. Evropska unija (putem Evropske komisije) je poslala Upitnik²⁵⁵ za Bosnu i Hercegovinu koji trebaju popuniti institucije na nivou entiteta, kantona i na nivou Bosne i Hercegovine u skladu sa *Mehanizmom koordinacije*.²⁵⁶ Pitanja iz Upitnika obuhvataju 34 oblasti, a Evropska komisija nakon analize odgovora u Upitniku može da postavi i dodatna pitanja, a nakon toga izrađuje izvještaj – AVIS i upućuje Evropskom savjetu na dalji postupak.

Kada Bosna i Hercegovina dobije status države kandidata – *Candidate country*, pregovori sa Unijom se nastavljaju analitičkom provjerom zakonodavstva BiH koje se vrši sa službama u okviru Evropske komisije –

²⁵³ *Instrument for Pre-accession Assistance* – IPA. Program predpristupne pomoći za države koje pristupaju Uniji, osnovan je 2007. godine i njime su zamijenjeni dotičaniji programi CARDS, SAPARD, PHARE i ISPA.

²⁵⁴ U 2016. godini je realizovano oko 50 miliona evra na području Bosne i Hercegovine za oblasti: *socijalne politike, zaštite od poplava, razvoja lokalnih zajednica, jačanja konkurentnosti, zapošljavanja, obrazovanja.*

²⁵⁵ Predsjedavajući Predsjedništva BiH Dragan Čović predao je zahtjev za članstvo 15. februara 2016. godine, a aplikacija je prihvaćena 20. septembra 2016. godine na sjednici Vijeća za opšte poslove Savjeta ministara EU. Upitnik – QUESTIONARE je poslat za BiH decembra 2016. godine i sadrži oko 3.500 pitanja.

²⁵⁶ Mehanizam koordinacije predstavlja institucionalni oblik pregovaranja Bosne i Hercegovine sa Evropskom unijom. S obzirom na to da još nije primijenjen u praksi nezahvalno je govoriti o njegovim dobrim i slabim stranama. Prema raspoloživim podacima očigledna je dominacija politike u Mehanizmu na uštrb struke što će proces učiniti manje efikasnim.

SCREENING. Analitičkim pregledom se zakonodavstvo države analizira i upoređuje sa pravnim nasljeđem EU *Acquis Communautaire* i utvrđuje stepen usklađenosti.

Nakon završenog analitičkog pregleda i usklađivanja zakonodavstva država kandidat i EU pristupaju pregovorima o ostvaranju i zatvaranju pojedinih poglavlja pri čemu i jedna i druga strana utvrđuju okvir svoje pregovaračke strategije. Poglavlja su ustvari javne politike Unije koje proizilaze iz pravnog nasljeđa i tako država kroz primjenu pojedinih politika („otvaranje i zatvaranje poglavlja“) postaje *evropska*.

Nakon ispunjavanja poglavlja država stiče status pristupnice – *Acceding country*. Ovaj status znači da su sva poglavlja „otvorena i zatvorena“, da je potpisan ugovor o članstvu države sa EU, održan referendum o članstvu i slijedi ratifikacija ugovora u državama članicama.

Završna faza znači da je država postala član Evropske unije – *Membership country* pri čemu se utvrđuje prelazni period od jedne do dvije godine, dok država u potpunosti ne postane ravnopravna sa drugim članicama - EU memberstate.

Bosni i Hercegovini je u sadašnjim okolnostima ustavnog uređenja i funkcionisanja političkog sistema potrebno oko petnaest godina da postane članica Evropske unije. Navedeni period može biti i znatno kraći u zavisnosti od toga kako će funkcionisati Mehanizam koordinacije i kakvu će državnu politiku voditi buduće vladajuće elite.

c. Uticaj Unije kroz prenesene nadležnosti. Unija je od Ujedinjenih nacija naslijedila nadležnosti policijske misije i vojnih stabilizacionih snaga čime je njen angažman u Bosni i Hercegovini uvećan.

Policijska misija. U Aneksu jedanaestom Dejtonskog sporazuma definisana je uloga Organizacije ujedinjenih nacija u oblasti policijskih poslova. Evropska unija je preuzela misiju međunarodnih policijskih snaga 1. januara 2003. godine kao Evropska policijska misija.²⁵⁷ Agencija Evropske unije (Europol) i Bosna i Hercegovina su uz saglasnost OUN zaključile ugovor o policijskoj misiji i EUPM je nastavio da djeluje na osnovu mandata koji je Aneksom 11 definisan za IPTF. U okviru djelovanja EUPM započeta je reforma policije Bosne i Hercegovine koja nije uspjela, jer se

²⁵⁷ *European Policy Mission* – EUPM. U okviru EUPM djeluje 27 država članica EU, zatim Island, Kanada, Norveška, Švajcarska, Turska i Ukrajina.

ponuđenim modelom narušavala ustavna struktura države i nadležnosti entiteta . Na početku reforme usvojeni su principi u aktu „Mostarska deklaracija“ od 28. oktobra 2007. godine²⁵⁸, ali kada je predložen konkretan model organizacije i ovlaštenja u aktu poznatijem kao „Martensov plan“ reforma nije prihvaćena od strane predstavnika Republike Srpske.²⁵⁹ Misija EUPM je nastavljena saradnjom sa postojećim policijskim strukturama na nivou Bosne i Hercegovine i na nivou entiteta.

Evropske vojne snage – EUFOR. Ove snage su uz saglasnost OUN zamijenile vojne snage OUN 2. decembra 2004. godine po mandatu iz Aneksa prvog. Vojne snage Evropske unije djeluju u širem mandatu u okviru Zajedničke evropske bezbjednosne politike, saraduju sa vojnom strukturom NATO i sa oružanim snagama Bosne i Hercegovine.

Uloga Evropske unije u Bosni i Hercegovini je sveobuhvatna i inenzivna u više oblika i nivoa. Kada se ukupno posmatraju proces integracije BiH u Uniju, uloga Savjeta Evrope, uloga OEBS-a i prenesena ovlaštenja od OUN u oblasti vojnih snaga i policijske misije tada je očigledno da se djelovanje Evropske unije i funkcionisanje Bosne i Hercegovine prožima u skoro svim sferama države i društva. U narednim fazama integracija ovo prožimanje biće još intenzivnije i obuhvatnije, jer će se pravni i politički sistem u cjelini reorganizovati u skladu sa pravnim nasljeđem Unije.

Jedno od najspornijih teorijskih i političkih pitanja u današnje vrijeme u Bosni i Hercegovini je uloga međunarodne zajednice u ovoj državi: da li je to nametnuta „okupatorska“ uloga, protektorat, ili je to legitimna uloga koja proizilazi iz Ustava Bosne i Hercegovine i Dejtonskog sporazuma i do kada će međunarodna zajednica biti faktor odlučivanja i uticaja u Bosni i Hercegovini? Razlike u teorijskim i političkim stavovima kreću se linijama etničkih rascjepa.

²⁵⁸ Prihvaćeni su principi: zakon i budžet na nivou BiH, policijske oblasti, ali samo na osnovu postojećih ustavnih odredbi i ustavne strukture države (potpisali HDZ 1990 i HDZ, SDA, PDP, SzBiH, SNSD).

²⁵⁹ Wilfred Martens, bivši premijer Belgije je 2004. godine u ime EUPM i EU predložio reformu policije u BiH na osnovnim principima: 1. zakonodavna nadležnost na nivou BiH, 2. budžetska nadležnost na nivou BiH, 3. nezavisnost od političkog uticaja i 4. organizacija policijskih područja koja mogu, ali i ne moraju da prate entitetske granice, mogu da ih prelaze. Republika Srpska u pregovorima tokom 2005. godine nije mogla da prihvati da policijske regije prelaze entitetske granice.

Srpska strana smatra da je uloga međunarodne zajednice u Bosni negativna u nekoliko aspekata: *Visoki predstavnik je protektor, zloupotrebljava ovlaštenja, radi u korist Bošnjaka, njegova uloga je završena, on je generator krize, protiv je Republike Srpske, Savjet za primjenu mira i Upravni odbor su nelegalne institucije, međunarodna zajednica je kriva za prenos nadležnosti na nivo BiH i sl.*²⁶⁰ Navedene kritike polaze od osnove da međunarodna zajednica umanjuje izvornu dejtonsku poziciju Republike Srpske i da bi u interesu ovog entiteta trebalo ukinuti ili redukovati međunarodni uticaj naročito ukidanje uloge Visokog predstavnika.

Bošnjačka strana se zalaže za jačanje uloge međunarodne zajednice i opstanak Visokog predstavnika iz nekoliko razloga: *država Bosna i Hercegovina nema dovoljno integrativnih elemenata i ne može opstati bez djelovanja međunarodne zajednice, entiteti imaju snažnu ustavnu i institucionalnu poziciju koja vremenom može dovesti do disolucije države, institucije na nivou BiH nemaju ustavnu poziciju koja garantuje integritet i opstanak države, ne postoji dovoljna međunacionalna saglasnost o uređenju i funkcionisanju države i sl.*

Hrvati polaze primarno od interesa nacije i imaju fleksibilan stav prema ulozi međunarodne zajednice u zavisnosti od toga da li i kada odgovara hrvatskim nacionalnim interesima. Hrvati imaju snažno opredjeljenje prema euroatlanskim integracijama Bosne i Hercegovine.

Karakteristika sadašnje uloge je u tome što Evropska unija sve više preuzima nadležnosti koje su ranije imale Ujedinjene nacije. Nadzor međunarodne zajednice i proces evropskih integracija spajaju se u jedan složen, dinamičan i protivrječan proces u Bosni i Hercegovini. Ključni uslov smanjenja međunarodne uloge u Bosni i Hercegovini je da domaće vladajuće elite postignu saglasnost i steknu kapacitet da same mogu izgrađivati demokratski politički sistem i da samostalno i kompetentno mogu voditi državu i društvo u evro-atlanske integracije. Dosadašnja iskustva u funkcionisanju Bosne i Hercegovine pokazuju da domaće vladajuće elite nemaju kapaciteta za usaglašavanje i nisu u stanju same,

²⁶⁰ Izjave najviših zvaničnika Republike Srpske i akti institucija RS u periodu od 2008. do 2012. godine.

svojom voljom promijeniti Ustav BiH i urediti državu bez međunarodne zajednice.

Dosadašnja uloga međunarodne zajednice u Bosni i Hercegovini je karakteristična u nekoliko elemenata:

1. Zaustavila je međunacionalni rat i upostavila mir koji bez međunarodne intervencije nije bio moguć;
2. Obezbijedila je opstanak Bosne i Hercegovine kao države u njenom nezavisnom statusu i teritorijalnom integritetu;
3. Obezbijedila je reorganizaciju državne vlasti u BiH i promijenila unitarno državno uređenje u federalno;
4. Uspostavljene su osnove demokratskog političkog sistema i razvijeni potencijali za integraciju države i društva u Evropsku uniju;
5. U znatnoj mjeri je izgrađen sistem zaštite osnovnih ljudskih i građanskih prava;
6. Intervencijom međunarodne zajednice kroz ovlaštenja Visokog predstavnika doneseni su bitni zakoni za pravni sistem o kojima se domaći subjekti nisu mogli usaglasiti.

Kada se analizira napredak Bosne i Hercegovine u cjelini od Dejtonskog sporazuma do danas u oblasti ekonomije, pravnog sistema, ljudskih prava i sloboda uglavnom je to rezultat djelovanja međunarodne zajednice, a ne domaćih vladajućih elita. Osnovna greška međunarodne zajednice u BiH bila je u tome što je jačala političke elite i lidere, a zanemarila je jačanje ustavnosti i državnih institucija. Djelovanje međunarodne zajednice u Bosni i Hercegovini definisano je Dejtonskim sporazumom koji su potpisali i legitimni predstavnici tri etničke nacije. Međunarodne institucije u Bosni i Hercegovini nisu nametnuta kategorija, nego su integralni dio Dejtonskog sporazuma. Uloga međunarodne zajednice će prestati kada domaće vladajuće elite postignu saglasnost o donošenju novog Ustava Bosne i Hercegovine i na toj osnovi preuzmu ukupne nadležnosti u ovoj zemlji.

7. Ciljevi i „duh“ Dejtonskog sporazuma

Osnovni ciljevi koji prožimaju cijeli Dejtonski sporazum mogu se svrstati u osnovne grupe.

1. *Uspostavljanje trajnog mira u Bosni i Hercegovini, očuvanje njenog međunarodnog subjektiviteta, nezavisnosti i državnog integriteta.*
2. *Unutrašnje preuređenje države na federalističkim osnovama.*
3. *Izgradnja demokratskog političkog sistema na osnovi konsocijalizma, vladavine prava i balansa etničkih i građanskih vrijednosti.*
4. *Integracija Bosne i Hercegovine u Evropsku uniju i NATO pakt.*

Dejtonski sporazum nije oktroisani dokument sa ustavnim sadržajem nametnut narodima u Bosni i Hercegovini. U dejtonskoj arbitraži predmet rasprave su bili planovi o statusu države koje su kreirali predstavnici Srba, Hrvata i Bošnjaka. S obzirom na to da su planovi bili međusobno suprotni i isključivi, usaglašavanje se odvijalo uz arbitriranje velikih sila. Dijelovi srpskih, hrvatskih i bošnjačkih planova i interesa ugrađeni su u Sporazum, kao njegovi integralni dijelovi, pa zato nije prihvatljiva teorija da se radi o nametnutom, oktroisanom ustavnom sadržaju koji je *uvezen* u Bosnu i Hercegovinu.

Vitalni interesi Srba, sadržani u srpskoj ustavnoj ponudi, bili su: *decentralizovano entitetsko uređenje države, pravo specijalnih veza sa Srbijom, etničko pravo veta, dvodoma skupština na nivou BiH, ravnopravna državotvornost tri naroda, državne nadležnosti Republike Srpske u svim oblicima vlasti.* Navedeni sadržaji ugrađeni su u Dejtonski sporazum, to nisu *anglosaksonski oktroisani* sadržaji, nego izvorni srpski sadržaji koji su kroz Ustav postali opšteobavezujući za cijelu državu.

Bošnjački vitalni interesi bili su: *da se očuva integritet, nezavisnost i teritorijalni integritet države, da se na nivou Bosne i Hercegovine ustanove državne institucije koje će održati državu, aktivno prisustvo međunarodne zajednice koje će obezbijediti mir i sigurnost.* Vitalni sadržaji bošnjačkog ustavnog paketa ugrađeni su kao integralni dio Dejtonskog sporazuma i takođe su postali obavezujući za cijelu državu. Nije bilo nametnutih sadržaja, nego su izvorni vitalni interesi Bošnjaka ugrađeni u ustavni sistem države u mjeri u kojoj je to bilo moguće u konkretnom arbitražnom procesu.

Vitalni interesi Hrvata: *da imaju ravnopravnu državotvornost, da imaju svoj entitet, posebne veze sa Hrvatskom, da država bude decentralizovana.* Ovi interesi su takođe ugrađeni u Dejtonski sporazum, osim entiteta koji je

zajednički sa Bošnjacima. Problem sadašnje umanjene ravnopravnosti Hrvata ne proizilazi iz Dejtonskog sporazuma, nego iz politika koje vode vladajuće partije i koalicije u Bosni i Hercegovini.

Dejtonski sporazum je sastavljen od domaćih srpsko-bošnjačko-hrvatskih sadržaja, a „uvozni“ sadržaji odnose se na ulogu NATO pakta, instituciju Savjeta za primjenu mira, OEBS, OUN i evropske kodifikovane akte o ljudskim pravima. Međunarodno pravo je integrisano u jednu cjelinu, zajedno sa domaćim pravom. Dejtonski sporazum ima karakter procesa i osobine programskog akta koji se nadograđuje iz svoje potencijalne osnove. Ciljevi Dejtonskog sporazuma, njegov sadržaj i subjekti njegove primjene ne odgovaraju sadašnjim vladajućim elitama, tako da svaka nastoji da ostvari ono što joj odgovara i da opstruiše onaj sadržaj koji vladajućoj eliti ne odgovara. *Do kada će važiti Dejtonski sporazum, kada će se ukinuti uloga Visokog predstavnika i kada će se dejtonska faza transformisati u briselsku?* Iz suštine Dejtonskog sporazuma očigledno je da će se ovaj akt ukinuti njegovom primjenom. Ostvarivanje Dejtonskog sporazuma znači uspostavljanje stabilne države i demokratskog političkog sistema u kome će domaće elite donijeti novi Ustav Bosne i Hercegovine i uvesti državu u članstvo Evropske unije. Kada domaće elite budu sposobne da samostalno i efikasno upravljaju državom, tada će i uloga Visokog predstavnika biti suvišna. Dejtonska i briselska faza predstavljaju jednu cjelinu i jedan proces, jer se sadržaji Dejtonskog sporazuma i evropskih integracija prožimaju na način da se evropske integracije nadograđuju na temelj Dejtonskog sporazuma.

Teme za raspravu:

1. Dejtonski sporazum je sinteza arbitražnog procesa velikih sila o državnom pitanju Bosne i Hercegovine koji je trajao od 1992. do 1995. godine.
2. Subjekti – strane Dejtonskog sporazuma su: Republika Bosna i Hercegovina, Republika Srpska i Federacija BiH.
3. Dejtonski sporazum nije međunarodni ugovor po osnovu Bečke konvencije o ugovornom pravu, jer nisu entiteti međunarodnim ugovorom formirali Bosnu i Hercegovinu.

4. Entitete nije formirala država Bosna i Hercegovina, nego su voljom Srba, Hrvata i Bošnjaka osnovani na teritoriji Bosne i Hercegovine i Dejtonskim sporazumom priznati kao njeni integralni dijelovi.

5. Dejtonskim sporazumom je državi Bosni i Hercegovini priznat državni kontinuitet kao međunarodnog subjekta, ali nije priznat kontinuitet unutrašnjeg državnog uređenja. Ukinut je unitarni i ustanovljen federalni sistem državnog uređenja.

6. U Dejtonski sporazum su ugrađeni vitalni interesi Bošnjaka, Srba i Hrvata i njegov Ustav nije „nametnuta“ anglosaksonska kategorija, nego je kompromis sukobljenih državotvornih koncepata iz Bosne i Hercegovine.

7. Savjet za primjenu mira nije nelegalni i nametnuti subjekt, nego je sukcesor Konferencije o bivšoj Jugoslaviji i njegova glavna uloga je da se Dejtonski sporazum primijeni u cjelini.

8. Međunarodna zajednica će prestati djelovati u BiH kada domaća ustavotvorna vlast donese novi Ustav Bosne i Hercegovine.

9. Napredak BiH u oblastima: ekonomija, ljudska prava i slobode, politička stabilnost i demokratija rezultat su djelovanja međunarodne zajednice, a ne domaćih vladajućih elita.

10. Dejtonski sporazum nije prepreka evropskim integracijama Bosne i Hercegovine i ne postoji protivrječnost između „dejtonske i briselske faze“.

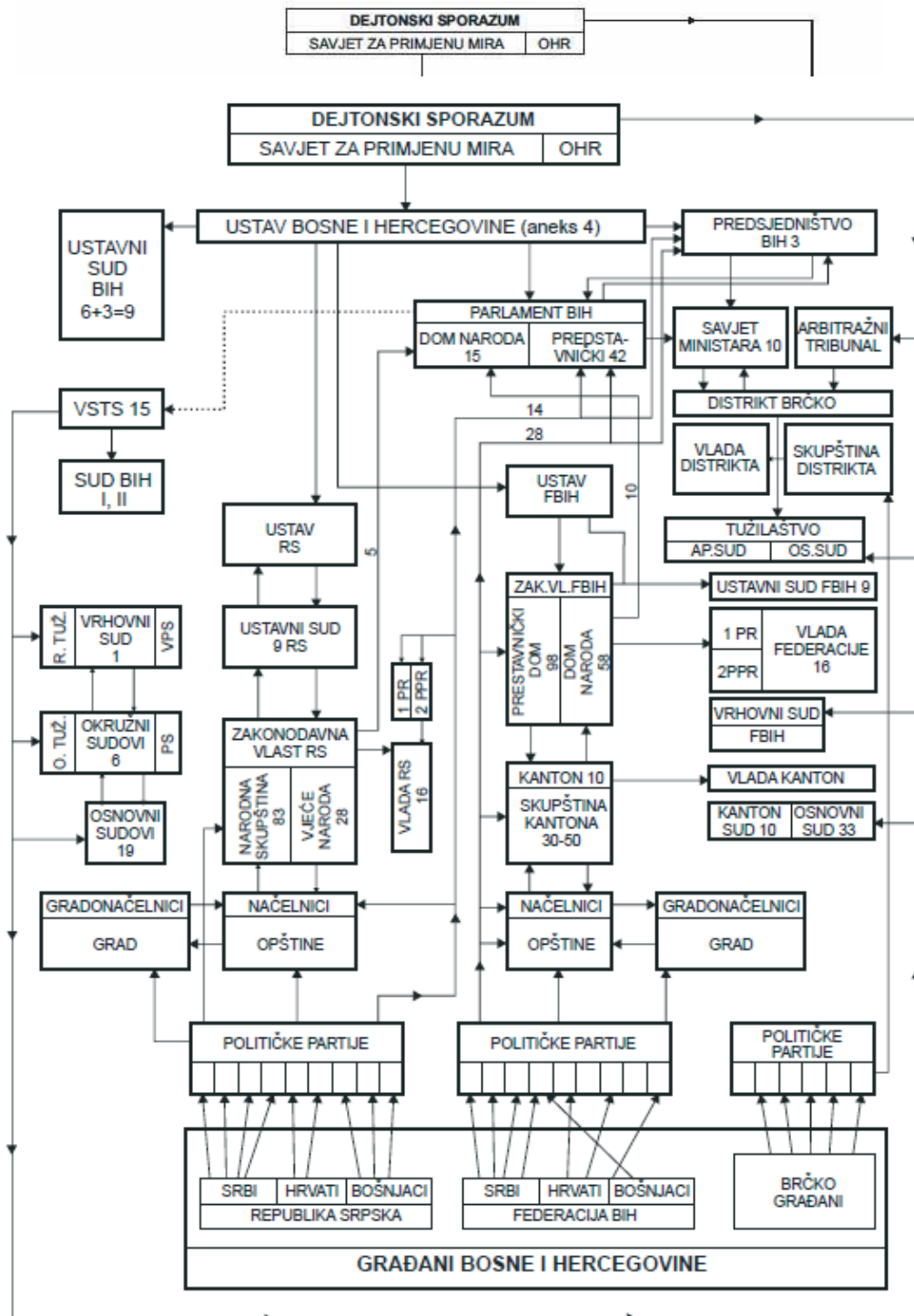
11. Integracijom u Evropsku uniju promijenit će se ukupan pravni i politički sistem i ukinuće se partijska država, a uvesti pravna država.

12. Bosna i Hercegovina još uvijek nije u NATO paktu, ali je NATO odavno u Bosni i Hercegovini i možda tako i ostane.

VIII

DRŽAVNO UREĐENJE BOSNE I HERCEGOVINE

Državno uređenje proističe iz pozicija konstitutivnih – državotvornih subjekata i ono predstavlja okvir funkcionisanja države i političkog sistema u cjelini. Kada bi Bosna bila konfederalna država, koju su svojom voljom formirali entiteti i prenijeli joj dio svojih izvornih nadležnosti ova država bi bila konfederalna. Kada bi Bosna bila građanska država, organizovana u regije koje bi bile formirane od strane institucija na nivou BiH tada bi se unitarno uređenje države transformisalo u hegemoniju najbrojnije nacije nad druge dvije nacije putem građanske konstitutivnosti „jedan čovjek–jedan glas“. Državno uređenje determiniše na koji način se odlučuje u državi, ko donosi odluke u ime države koje obavezuju sve državljane. Međunacionalni sukob između Srba, Bošnjaka i Hrvata u jesen 1991. godine bio je upravo o pitanju: *koji subjekt ima legitimitet da donosi odluke u ime Bosne i Hercegovine kao cjeline i na koji način se odluke donose?* Ovdje smo posmatrali dva osnovna aspekta državnog uređenja: 1. Organizaciju državne vlasti i 2. Odnose nadležnosti državnih institucija u vršenju državnih poslova.



1. Organizacija državne vlasti u Bosni i Hercegovini²⁶¹

1.1. Organizacija vlasti u Republici Srpskoj

1.1.1. Ustavotvorna vlast

U Republici Srpskoj ustavotvornu vlast vrši Narodna skupština, Vijeće naroda i Ustavni sud.

Narodna skupština je od osnivanja ovog entiteta djelovala kao ustavotvorna vlast u dva oblika:

1. Poslanici iz reda srpskog naroda u Vijeću opština i Vijeću građana Skupštine Bosne i Hercegovine su konstituisali Skupštinu srpskog naroda u BiH kao ustavotvorno narodno predstavništvo. Ova skupština je usvojila sve konstitutivne akte kojima je utemeljena i organizovana Republika Srpska.

2. Nakon potpisivanja Dejtonskog sporazuma Narodna skupština Republike Srpske vršila je i funkciju ustavotvorne vlasti dvotrećinskom većinom. Nakon ustavnih promjena od 2002. godine i formiranja Vijeća naroda ustavotvornu vlast čine: dvotrećinska većina poslanika u Narodnoj skupštini i natpolovična većina delegata u Vijeću naroda koja obuhvata natpolovičnu većinu u svakom klubu posebno (član 135. Ustava RS).

Ustavni sud²⁶² je definisan Ustavom Srpske Republike BiH od 28. februara 1992. godine, ali je konstituisan 1. jula 1994. godine. Osim tipičnih nadležnosti²⁶³ Ustavni sud odlučuje i o zaštiti vitalnih nacionalnih interesa u zakonima, propisima i drugim opštim aktima. Postupak pred sudom, bez ograničenja mogu pokrenuti: predsjednik Republike, Narodna

²⁶¹ Državnu vlast smo posmatrali u oblicima: 1. ustavotvorna vlast, 2. zakonodavna vlast, 3. upravno-izvršna vlast, 4. sudska vlast i 5. lokalna vlast.

²⁶² Ustavni sud ima devet sudija, bira ih Narodna skupština i Vijeće naroda po ustavotvornom postupku, na prijedlog predsjednika Republike Srpske, a nakon provedenog konkursa od strane Visokog sudskeg i tužilačkog savjeta BiH na mandat od osam godina bez prava obnove mandata.

²⁶³ Ustavni sud je nadležan da: 1. odlučuje o saglasnosti zakona, drugih propisa i opštih akata sa Ustavom; 2. odlučuje o saglasnosti propisa i opštih akata sa zakonom; 3. rješava sukob nadležnosti između organa zakonodavne, izvršne i sudske vlasti; 4. rješava sukob nadležnosti između organa Republike, grada i opštine; 5. odlučuje o saglasnosti programa, statuta i drugih opštih akata političkih organizacija sa Ustavom i zakonom i tumači Ustav.

skupština i Vlada i sam Ustavni sud. Inicijativu za ocjenu ustavnosti može pokrenuti svaki građanin i organizacija u skladu sa zakonom.

Vijeće za zaštitu vitalnog nacionalnog interesa pri Ustavnom sudu ima sedam članova, po dva iz konstitutivnih naroda i jedan iz reda Ostalih. Članove Vijeća imenuje sud iz reda sudija i Vijeće odlučuje o tome da li je nekim aktom povrijeđen vitalni nacionalni interes. Ustavotvorna vlast u Republici Srpskoj ima federalne karakteristike najmanje u dva aspekta: 1. sva tri konstitutivna naroda čine ustavotvornu skupštinu (politički federalizam tri državotvorne nacije) i 2. Ustav Republike Srpske usklađuje se sa Ustavom Bosne i Hercegovine (Ustav federalne jedinice usklađuje se sa Saveznim ustavom).

1.1.2 Zakonodavna vlast

Do ustavnih promjena od 2002. godine zakonodavnu vlast u Republici Srpskoj vršila je Narodna skupština. Nakon ovih promjena zakonodavnu vlast vrši *Narodna skupština i Vijeće naroda*.²⁶⁴ „Zakonodavnu vlast će u Republici Srpskoj vršiti Narodna skupština i Vijeće naroda. Zakoni i drugi propisi koje izglasa Narodna skupština, a koji se tiču pitanja vitalnog nacionalnog interesa bilo kojeg od konstitutivnih naroda stupaju na snagu tek nakon usvajanja u Vijeću naroda” (član 69. Ustava RS). Nakon usvajanja zakona u Narodnoj skupštini oni se dostavljaju Vijeću naroda na razmatranje u smislu da li usvojeni zakoni povređuju vitalni nacionalni interes neke od konstitutivnih nacija (Srba, Bošnjaka i Hrvata). Narodna skupština nema puni kapacitet zakonodavne vlasti i ne može da donosi zakone bez saglasnosti delegata u Vijeću naroda. Ustavno rješenje, po kome je jedan dio zakonodavne vlasti neposredno izabran od birača (*Narodna skupština RS*), a drugi dio posredno delegiran od strane poslanika Narodne skupštine (Vijeće naroda RS), bez legitimiteta

²⁶⁴ Narodna skupština ima 83 poslanika od koji se 63 biraju neposredno u 9 izbornih jedinica, a 20 poslanika se bira sa kompenzacionih lista političkih partija. Najmanje 4 poslanika iz jednog od konstitutivnih naroda treba biti zastupljeno u Skupštini. Nakon ustavnih promjena iz 2002. godine uvedeno je Vijeće naroda kao drugi dio zakonodavne vlasti. Vijeće naroda ima 28 delegata (osam Srba, osam Hrvata, osam Bošnjaka i četiri iz reda Ostalih). Delegate u Vijeće naroda biraju nacionalni klubovi u Narodnoj skupštini koji se privremeno osnivaju samo za tu svrhu. *Pogledati: Ustav Republike Srpske, Izborni zakon BiH iz 2001. godine, Izborni zakon RS iz 2002. godine i dopune i izmjene Izbornog zakona RS iz 2012. godine.*

neposrednih izbora je protivrječno i predstavlja *hibridni* model organizacije zakonodavne vlasti. Vijeće naroda je, prema Ustavu, dio ustavotvorne i zakonodavne vlasti, a prema načinu izbora je delegirano tijelo *Narodne skupštine*. Procedure zaštite vitalnog nacionalnog interesa kroz Vijeće naroda su definisane na komplikovan način i nemaju ustavnu logiku, ali bez obzira na to predstavljaju ustavnu materiju. Procedure za zaštitu vitalnog nacionalnog interesa se pokreću na dva načina, kao procedura A i kao procedura B. Vitalni nacionalni interesi obuhvataju : 1. *prava konstitutivnih naroda da budu adekvatno zastupljeni u zakonodavnim, izvršnim i pravosudnim organima vlasti*, 2. *identitet konstitutivnog naroda*, 3. *ustavne promjene i dopune*, 4. *organizaciju državne vlasti*, 5. *jednakost u donošenju odluka*, 6. *obrazovanje, vjeroispovijest, jezik, kulturu, tradiciju, kulturno nasljeđe*, 8. *pitanja teritorijalne organizacije*, 9. *sistem javnog informisanja*. Osim navedenih pitanja u vitalni nacionalni interes može da se uvrsti i svako drugo pitanje ako o tome odluči 2/3 delegata u jednom od nacionalnih klubova.²⁶⁵

Procedura A

1. Odluka o uvrštavanju zakona na dnevni red Vijeća naroda.

„Ukoliko više od jednog predsjedavajućeg ili potpredsjedavajućeg Vijeća naroda smatra da zakon spada u pitanja od vitalnog interesa... zakon će biti uvršten na dnevni red Vijeća naroda“. S obzirom na to da postoji jedan predsjedavajući i troje potpredsjedavajućih, to znači da bilo koje dvoje ili više, može uvrstiti zakon u dnevni red Vijeća naroda u roku od jedne sedmice. Po kom legitimitetu dvojica članova Predsjedništva Vijeća naroda imaju pravo da odluče da li zakon usvojen u Narodnoj skupštini spada u vitalni nacionalni interes i da njihovom odlukom zakon bude uvršten u dnevni red Vijeća naroda? Nacionalni klub konstitutivnog naroda ima osam delegata, pa je logično da većina tog kluba od pet delegata odlučuje šta spada u vitalni interes nacije koju predstavljaju i da oni odlučuju o

²⁶⁵ Ustav Republike Srpske, član 70. Amandman LXXVII i LXXXII

Identičan sadržaj vitalnih nacionalnih interesa je i u Ustavu Federacije BiH i ustavima kantona. Od šest funkcija: 1. predsjednik vlade, 2. predsjednik Narodne skupštine, 3. predsjedavajući Vijeća naroda, 4. predsjednik Ustavnog suda, 5. predsjednik Vrhovnog suda i 6. glavni tužilac najviše 2 mogu biti iz jednog konstitutivnog naroda

uvrštavanju zakona u dnevni red Vijeća. Nema ustavne logike, ni legitimiteta da dvoje ljudi odlučuju šta spada u vitalni interes jedne nacije.

2. Procedure odlučivanja o vitalnom nacionalnom interesu u Vijeću naroda.

Nakon uvrštavanja u dnevni red nekog akta Vijeće naroda glasa većinom u svakom od klubova, a glasanje može da proizvede tri moguće varijante.

a) *Ako većina u svakom klubu prihvati zakon u formi kako ga je usvojila Narodna skupština – zakon je usvojen, jer ne povređuje vitalni nacionalni interes. Zakon tretira vitalni interes, ali ga ne povređuje.*

b) *Ako većina u svakom klubu prihvati zakon uz amandmane, zakon se vraća Narodnoj skupštini na ponovno razmatranje i odobravanje. Većine u nacionalnim klubovima se slažu da je vitalni interes jednog od naroda dijelom povrijeđen usvojenim aktom.*

c) *Ukoliko se ne postigne saglasnost oko zakona kada jedan ili više klubova neće da izglasaju da zakon povređuje vitalni interes ili oko amandmana, tada se formira Zajednička komisija Vijeća naroda i Narodne skupštine na paritetnoj osnovi. Komisija odlučuje konsenzusom i ako postigne saglasnost, zakon je usvojen. Ukoliko se ne postigne saglasnost u Komisiji, zakon se vraća predlažaću na novi postupak koji više ne može podnijeti prijedlog u istom tekstu. Zajednička komisija se formira i kada Narodna skupština ne prihvati predložene amandmane od Vijeća naroda (opcija-b). U ovoj proceduri izražene su tri protivrječnosti:*

1. S kojim legitimitetom Komisija može da odluči o tekstu zakona i da na osnovu njene saglasnosti zakon bude usvojen? Kako Narodna skupština ne može da donese zakon bez saglasnosti Vijeća naroda, Vijeće naroda ne može usvojiti zakon bez saglasnosti sva četiri kluba, a Komisija svojom saglasnošću može usvojiti zakon? Ovdje je deficit ustavnog legitimiteta u funkciji efikasnosti i otklanjanja blokada u zakonodavnoj vlasti.

2. Pravo etničke nacije da odlučuje o svojim vitalnim interesima kroz većinu u nacionalnom klubu nije ostvarivo, jer nacionalni klub nije instanca konačne odluke. Da bi se usvojila odluka da neki akt povređuje vitalni interes jednog naroda treba saglasnost klubova ostalih naroda ili treba saglasnost Komisije, ali sam nacionalni klub jednog naroda ne može donijeti konačnu odluku što je besmisleno. Čemu pravo nacionalnih

klubova da odlučuju o zakonima ako oni ne mogu svojom voljom zaustaviti donošenje zakona. Čemu postojanje srpskog kluba koji provjerava da li je srpska većina u Narodnoj skupštini donijela zakon koji povređuje srpski vitalni interes. Na primjer, pedeset srpskih poslanika usvoji zakon, a pet srpskih delegata ocjenjuje da li usvojeni zakon povređuje srpske vitalne interese.

Procedura – B

1. Odluka o uvrštavanju zakona na dnevni red Vijeća naroda

Ako samo jedan predsjedavajući ili potpredsjedavajući tvrdi da zakon spada u pitanja od vitalnog nacionalnog interesa, dvotrećinska većina odgovarajućeg nacionalnog kluba može proglasiti da je riječ o pitanju sa liste vitalnih nacionalnih interesa. Dvojica članova predsjedništva Vijeća naroda imaju pravo da uvrste zakon u dnevni red, a jedan član nema to pravo. Jedan član Predsjedništva ima pravo da pokrene uvrštavanje u dnevni red, ali uz potvrdu dvotrećinske većine u njegovom nacionalnom klubu. Legitimnost uvrštavanja zakona u dnevni red je očigledno veća u ovoj varijanti u odnosu na varijantu A, pa nije jasno zašto uopšte postoji varijanta A kada je varijanta B dovoljna za pokretanje procedura.

2. Procedure odlučivanja o vitalnom nacionalnom interesu u Vijeću naroda

Nakon dvotrećinske potvrde u nacionalnom klubu, zakon se uvrštava u dnevni red Vijeća naroda i moguća su tri ishoda.

a) *Ako većina u svakom klubu izglasa zakon koji je usvojila Narodna skupština zakon se smatra usvojenim. Zakon spada u vitalni interes, ali ga ne povređuje.*

b) *Ako većina u svakom klubu glasa za zakon uz amandmane, on se vraća Narodnoj skupštini na ponovno razmatranje. Zakon dijelom ugrožava vitalni nacionalni interes.*

c) *Ukoliko se ne postigne saglasnost oko zakona kada jedan ili više klubova neće da izglasaju da zakon povređuje vitalni interes ili oko amandmana tada se formira Zajednička komisija Vijeća naroda i Narodne skupštine na paritetnoj osnovi kao i kod varijante A. Ukoliko se Komisija usaglasila zakon je usvojen, a ukoliko se ne usaglasila tada slijedi drugačija procedura u*

odnosu na varijantu A. Umjesto da se zakon vrati na ponovni postupak (varijanta A), u varijanti B zakon se prosleđuje Ustavnom sudu Republike Srpske da donese konačnu odluku. Nije jasno zašto postoje dvije različite procedure nakon neusaglašavanja u Komisiji, pa se u jednom slučaju zakon vraća u Skupštinu, a u drugom prosleđuje Ustavnom sudu.

3. Postupak pred Ustavnim sudom Republike Srpske

Vijeće za zaštitu vitalnih nacionalnih interesa pri Ustavnom sudu Republike Srpske sastoji se od sedam sudija (po dva iz tri konstitutivna naroda i jedan iz reda ostalih). Ovo Vijeće u roku od jedne sedmice dvotrećinskom većinom odlučuje o prihvatljivosti, da li određeni zakon spada u sferu vitalnih nacionalnih interesa. Ovdje se zanemaruje da je nacionalni klub dvotrećinskom većinom već odlučio da zakon spada u vitalni interes, nego se iznova ovo pitanje razmatra. Ukoliko Vijeće pri Ustavnom sudu donese odluku da zakon spada u vitalni nacionalni interes, tada u roku od mjesec dana donosi odluku o meritumu u vezi sa povredom vitalnog nacionalnog interesa. Konačna odluka se donosi dvotrećinskom većinom Vijeća za zaštitu vitalnog interesa na sjednici na kojoj treba biti prisutno najmanje 2/3 članova Vijeća.

Ustavom Republike Srpske u procedurama (B) postoje dvosmislene odredbe koje se mogu tumačiti dvojako: a) da varijanta B ima dvije podvarijante B1 i B2 ili b) da je ustavotvorac pogriješio u pisanju teksta i time stvorio zabunu. U varijanti B postoje dvije norme kojima se definiše način kako Ustavni sud odlučuje o prihvatljivosti slučajeva vitalnog nacionalnog interesa.

U jednoj normi se definiše da će Vijeće za zaštitu vitalnog nacionalnog interesa pri Ustavnom sudu u roku od sedam dana dvotrećinskom većinom donijeti odluku *da li je slučaj prihvatljiv*.

U drugoj normi se definiše da Vijeće za zaštitu vitalnog interesa pri Ustavnom sudu u roku od sedam dana može glasom dvojice sudija da odluči *da li se radi radi o vitalnom nacionalnom interesu*, ukoliko je dvotrećinska većina nacionalnog kluba pokrenula proceduru.

Istu logiku prati i Ustavni sud Republike Srpske i Poslovnikom o radu definiše dvije podvarijante procedure B.²⁶⁶ U jednoj podvarijanti Vijeće

²⁶⁶ Poslovnik o radu Ustavnog suda Republike Srpske od 2010. godine, član 47.

vitalnog interesa odlučuje dvotrećinskom većinom o prihvatljivosti slučaja i to veže za situaciju kada se *Zajednička komisija* ne usaglasi, pa predmet proslijedi Ustavnom sudu. U drugoj podvarijanti Vijeće odlučuje glasom dvoje sudija o prihvatljivosti slučaja. Zašto se u jednom slučaju glasa dvotrećinskom većinom, a u drugom slučaju je dovoljna 1/3 da bi se predmet prihvatio na razmatranje. Očigledno je razumijevanje Ustavnog suda da se radi o dvije podvarijante u varijanti B. Jedna podvarijanta, uslovno B1, je kada jedan član Predsjedništva pokrene vitalni interes i podrži ga dvotrećinska većina njegovog kluba, a druga podvarijanta, uslovno B2, je kada sam klub 2/3 većinom pokrene vitalni interes. Ustavotvorac vjerovatno nije imao na umu dvije podvarijante u varijanti B, ali je dvosmislenim ustavnim normama ostavio prostora i za takvo tumačenje. Da li se norma po kojoj dvoje sudija može da odluči da se radi o *vitalnom nacionalnom interesu* tumači samo kao odluka o prihvatljivosti ili se može tumačiti i kao odluka u meritumu o povredi vitalnog nacionalnog interesa? Kada bi se odluka dvoje sudija odnosila na prihvatljivost to bi bilo nepotrebno, jer je normom koja joj prethodi definisano da o prihvatljivosti odlučuje dvotrećinska većina Vijeća u roku od jedne sedmice. Zašto bi normom, koja slijedi, pitanje prihvatljivosti bilo drugačije regulisano. Varijacije da li je proceduru pokrenula dvotrećinska većina nacionalnog kluba svojom odlukom ili je dvotrećinska većina nacionalnog kluba podržala jednog predsjedavajućeg ili potpredsjedavajućeg Vijeća naroda u suštini se svode na isto, tako da je varijanta B varijanta sa dvosmislenim odredbama. Odluka dvoje članova Vijeća da se radi o vitalnom nacionalnom interesu može da se tumači i kao odluka o meritumu. Na ovome pitanju traju sporenja između Ustavnog suda Republike Srpske i kluba Bošnjaka u Vijeću naroda. Bez obzira na različita tumačenja i sporenja Ustavni sud je organ konačne odluke o vitalnom nacionalnom interesu u varijanti B.

Pored komplikovanih procedura u zakonodavnom procesu osnovni problem je legitimitet delegata u Vijeću naroda. Izabrani poslanici u *Narodnoj skupštini Republike Srpske* imaju legitimitet da zastupaju vitalne interese etničkih nacija, ali to ustavom nije definisano. Delegati birani od strane poslanika nemaju legitimitet da zastupaju vitalni nacionalni interes, ali su oni ustavom definisani kao subjekti zaštite vitalnih nacionalnih interesa. Jedan organ prenosi prava drugom organu koje ni

sam nema (*Nemo plus iuris ad alium transferre potest quam ipse habet – Niko ne može na drugog prenijeti više prava nego što sam ima*). U logici ustavnog prava ne možemo naći odgovor za ovakvo nepravno rješenje, jer nije proizašlo iz ustavnog prava, nego iz političkih dogovora vladajućih stranaka. Teorijska i politička dilema kod zakonodavne vlasti u Republici Srpskoj je ustavna pozicija Vijeća naroda: *Da li je to drugi dom ili je specifično tijelo Narodne skupštine?* Vijeće naroda je nastalo kao rezultat sukoba dvije političke koncepcije. Jedna opcija (uglavnom bošnjačka) bila je za to da se osnuje Dom naroda u Narodnoj skupštini Republike Srpske, jer je takvo rješenje i u Federaciji BiH i na nivou institucija BiH, pa bi se vitalni interesi nacija štitili na identičan način na svim nivoima državne vlasti. Druga opcija (uglavnom srpska) bila je za to da se izbjegne drugi dom u Narodnoj skupštini i da se vitalni nacionalni interes štiti kroz posebno tijelo Skupštine (Komisiju). Kompromisom vladajućih elita dizajniran je model Vijeća naroda koje ima elemente drugog doma: ima veto kod ustavotvornih odluka (ustavne izmjene, izbor sudija ustavnog suda), u jednoj varijanti može da zaustavi zakonodavni proces, u drugoj varijanti može da osporava zakone i komplikuje procedure. Vijeće naroda je u suštini drugi kontrolni dom, ali nije kreator zakonskih rješenja, jer je etnički veto pozicioniran na kraju zakonodavnog procesa, a ne na početku što bi bilo logičnije.

Osim zakonodavnih, Narodna skupština ima i nadležnosti u oblastima:

Predstavničko-politička nadležnost obuhvata dvije kategorije odluka: 1. donošenje strateških – konstitutivnih političkih odluka bitnih za državni status i funkcionisanje Republike Srpske²⁶⁷ i 2. donošenje drugih političkih odluka koje su u funkciji djelovanja upravno-izvršne vlasti: donošenje plana razvoja, prostornog plana, budžeta, završnog računa, raspisivanje referenduma, raspisivanje zajma, odlučivanje o zaduženju Republike.

²⁶⁷ Rezolucija o ciljevima i mjerama Republike Srpske od 15. oktobra 2008. godine, Deklaracija o opredjeljenju Republike Srpske za demokratsko uređenje i evropsku budućnost BiH od 29. marta 2007. godine, Deklaracija o osnovama za razgovore o eventualnim ustavnim promjenama u BiH i zaštiti interesa Republike Srpske od 25. marta 2009. godine, Deklaracija o uzrocima, posljedicama i karakteru rata od 27. juna 2013. godine, pismo predsjednika Narodne skupštine RS Parlamentarnoj skupštini Savjeta Evrope u vezi sa Rezolucijom 1513 od 14. jula 2006. godine, Preporuka Narodne skupštine za vođenje strukturalnog dijaloga o sistemu pravosuđa od 1. juna 2011. godine itd.

Izborna nadležnost obuhvata: raspisivanje izbora, donošenje Izbornog zakona, biranje i razrješavanje funkcionera (izbor Vlade, razrješavanje Vlade, izbor sudija Ustavnog suda itd.), izbor delegata za Vijeće naroda RS, izbor delegata za Dom naroda na nivou BiH. Izborna nadležnost je u praksi svedena na raspodjelu funkcija između političkih partija. Na prijedlog najmanje 20 poslanika Narodna skupština može izglasati nepovjerenje Vladi i odlučuje većinom glasova od ukupnog broja narodnih poslanika (član 94. Ustava RS). Kontrolna nadležnost obuhvata kontrolu rada Vlade i drugih organa javne uprave. Ova ustavna nadležnost je samo formalna, bez realnog sadržaja, jer rad Vlade, a i Skupštine kontrolišu partijski lideri koji čine vladajuću koaliciju.

Bezbjednosna nadležnost obuhvata donošenje odluka o vanrednom stanju u slučaju elementarnih nepogoda, prirodnih katastrofa, epidemija itd. Ova ustavna nadležnost za vanredne situacije ne odnosi se na oružane snage, koje su u nadležnosti institucija na nivou Bosne i Hercegovine.

Međunarodna nadležnost obuhvata: ratifikaciju sporazuma koje Republika Srpska zaključi sa državama i međunarodnim organizacijama u skladu sa Ustavom BiH i uz pristanak Parlamentarne skupštine BiH, saradnja sa drugim parlamentima, evropske integracije itd.

Nadležnost nad trajanjem mandata izabranih poslanika. Narodna skupština može na prijedlog najmanje 30 poslanika (član 72. Ustava RS) skratiti svoj mandat dvotrećinskom – ustavotvornom većinom. U slučaju skraćivanja mandata prestaje mandat Vlade i Vijeća naroda i jedina institucija koja ostaje da funkcioniše je predsjednik Republike koji u roku od 60 dana raspisuje izbore. Ova nadležnost nije do sada korištena, a kakva je bila svrha njenog donošenja teško je objasniti.

Osim Narodne Skupštine i Vijeća naroda, kao akter zakonodavne vlasti pojavljuje se i izvršna vlast kroz djelovanje Vlade i predsjednika Republike. Predsjednik Republike ima ovlaštenje da svojim ukazom proglašava zakone koje je izglasala zakonodavna vlast u roku od sedam dana i može zahtijevati da se ponovo odlučuje o zakonu. Prevelika aktivnost Vlade u predlaganju zakona i prevelika pasivnost zakonodavnih komisija Skupštine u ovoj oblasti imaju za rezultat dominaciju Vlade nad Skupštinom u zakonodavnim procedurama. Narodna skupština je poprimila konsultativni karakter i njena zakonodavna funkcija je svedena na

raspravu i usvajanje zakona i prijedloga koje joj upućuje izvršna vlast. Jačanjem državnog etatizma i centralizma slabi zakonodavna uloga Narodne skupštine, gubi se ustavni princip podjele vlasti, pa nastaje deficit ustavnosti. Izvršna vlast piše zakone, ali ne može da ih izglasa, pa je poluzakonodavna vlast. Narodna skupština i Vijeće naroda glasaju o zakonima, ali ih ne pišu, pa su oni poluzakonodavna vlast. U Republici Srpskoj postoje dvije poluzakonodavne vlasti koje zajedno čine zakonodavnu vlast.

1.1.3. Upravno-izvršna vlast

Upravno-izvršnu vlast u Republici Srpskoj čini Vlada i predsjednik Republike. Nakon donošenja ustavnih amandmana iz 2002. godine osim predsjednika Republike biraju se i dva potpredsjednika iz različitih konstitutivnih naroda, a konstitutivni narodi su zastupljeni i u strukturi Vlade Republike Srpske.

Predsjednik Republike Srpske je u ustavnoj podjeli vlasti definisan kao posebna institucija koja izražava suverenost državne vlasti. „*Republiku predstavlja i njeno državno jedinstvo izražava predsjednik Republike*“ (član 69. Ustava, Amandman XXXII). Predsjednik i dva potpredsjednika Republike biraju se sa jedinstvene liste kandidata na direktnim izborima. Kandidat koji dobije najviše glasova na listi postaje predsjednik, a za potpredsjednike su izabrana druga dva kandidata sa najviše glasova, iz druga dva konstitutivna naroda. Prema Ustavu predsjednik Republike ima nadležnosti:

a) *Nadležnosti prema Narodnoj skupštini*: može da raspusti Narodnu skupštinu nakon što sasluša mišljenje predsjednika Vlade i predsjednika Narodne skupštine (član 72. Ustava), ukazom proglašava usvojene zakone, predlaže kandidate za sudije i predsjednika Ustavnog suda (član 80. Ustava, Amandman XCIII), predlaže kandidata za predsjednika Vlade i raspisuje izbore kada Skupština sama sebi skрати mandat (član 72. Ustava), predlaže zakone;

b) *Nadležnosti prema Vladi*: predlaže mandataru, postavlja i opoziva šefove predstavništava RS u inostranstvu na prijedlog Vlade, zahtijeva da Vlada na dnevni rad stavi neko bitno pitanje, može da zatraži od

predsjednika Vlade da podnese ostavku, može da razriješi predsjednika Vlade, odobrava promjene u sastavu Vlade koje predlaže premijer;

c) *Nadležnosti prema Ustavnom sudu*: pravo pokretanja postupka pred Ustavnim sudom, predlaže Narodnoj skupštini sudije i predsjednika Ustavnog suda sa liste koju je utvrdio Visoki sudski i tužilački savjet BiH. Navedena nadležnost omogućava predsjedniku da za Ustavni sud predloži sebi lojalne i odane ljude čime može da ostvari uticaj na ovu instituciju.

d) *Nadležnosti prema pravosuđu*: daje pomilovanja osuđenim licima;

e) *Nadležnosti prema Senatu Republike Srpske*: imenuje članove Senata, saziva i predsjedava sjednicama Senata;

f) *Nadležnost prema potpredsjednicima Republike*: odlučuje koji će ga potpredsjednik zamijeniti u slučaju privremene spriječenosti da obavlja funkciju. Ustavom Republike nije obezbijeđen ravnopravan status tri konstitutivna naroda kada je riječ o najvišoj izvršnoj funkciji. Dva izabrana potpredsjednika nemaju definisana ustavna ovlaštenja i njihova nadležnost zavisi od volje predsjednika koliko će svojih ovlaštenja prenijeti na njih;

g) *Nadležnost u međunarodnim odnosima*: predstavlja Republiku Srpsku, usmjerava rad predstavništava, saraduje sa državama i međunarodnim organizacijama u skladu sa Ustavom Bosne i Hercegovine.

h) *Nadležnosti u vanrednim okolnostima*: vanredno stanje, nepogode, usmjerava djelovanje Civilne zaštite, donosi mjere i podzakonske akte itd.;

i) *Ostale nadležnosti*: dodjeljuje odlikovanja i priznanja, obrazuje stručna i savjetodavna tijela itd.

Karakteristično je da Ustavom nije definisana odgovornost predsjednika Republike u smislu obaveze poštivanja Ustava i mogućnosti odgovornosti pred Ustavnim sudom za eventualno kršenje Ustava. Umjesto ustavne odgovornosti predsjednik ima odgovornost prema građanima (član 88. Ustava RS) i oni ga mogu opozvati na način kako su ga i birali. Ustavom je definisano da će se postupak predlaganja, izbora i opoziva predsjednika urediti zakonom, ali ovaj akt još uvijek nije usvojen.

Prema ustavnim ovlaštenjima predsjednik Republike je ključna institucija u funkcionisanju Republike Srpske. U cjelini, predsjednik

Republike Srpske ima moć koja ga svrstava u šefa izvršne vlasti sa polupredsjedničkim sistemom. Kada skupštinsku većinu čini partija predsjednika, tada i većinu u Vladi čini njegova partija i predsjednik Republike može da djeluje *linijom* ustavnih ovlaštenja i *linijom* partijskog šefa i da objedini zakonodavnu i izvršno-upravnu vlast. U ovom slučaju vlast predsjednika je veća nego u predsjedničkom sistemu, jer za razliku od ovog sistema on ima kontrolu i nad parlamentom. U drugačijim situacijama, kada predsjednik nema skupštinsku većinu i nema svoju vladu njegova ovlaštenja su ograničena, ali može raspustiti skupštinu ili smijeniti predsjednika Vlade. Uz ustavna ovlaštenja predsjednika neophodno je uzeti u obzir i odnose snaga među političkim partijama, jer poklapanjem ustavne i partijske moći dolazi se do apsolutne moći. Poklapanje ustavne i partijske moći u određenom mandatnom periodu može da ima za posljedicu apsolutnu vlast predsjednika Republike Srpske.

Vlada Republike Srpske²⁶⁸ predstavlja drugi dio upravno-izvršne vlasti i kao takva ima i ustavne nadležnosti.²⁶⁹ U okviru ministarstava objedinjuje se politička i birokratska vlast, gdje se državna uprava dijelom organizuje u okviru ministarstava, a dijelom u organima uprave i samostalnim upravnim organizacijama koje su pod kontrolom Vlade. Nakon ustavnih promjena iz 2002. godine, ravnopravna državotvornost tri etničke nacije obuhvatila je i Vladu.²⁷⁰ Zastupljenost konstitutivnih

²⁶⁸ Vladu Republike Srpske je u nepotpunom sastavu (tri ministra i premijer) konstituisala *Narodna skupština* na zasjedanju u Sarajevu 27. marta 1992. godine. Savjet za nacionalnu bezbjednost, kao privremeno tijelo, je na sjednici 22. aprila 1992. godine svojom odlukom kompletirao ostalih 10 resora Vlade, pa ih je ukupno bilo 14. Na zasjedanju *Narodne skupštine* u Banjoj Luci 12. maja 1992. godine Vlada je potvrđena u punom sastavu. Dan osnivanja Vlade je 27. mart 1992. godine, a ne 22. april, jer tada Narodna skupština nije zasjedala zbog ratnih okolnosti.

²⁶⁹ 1. predlaže zakone, druge propise i opšta akta, 2. predlaže plan razvoja, prostorni plan, završni račun, 3. obezbjeđuje i izvršava zakone i propise, 4. donosi uredbe sa zakonskom snagom, 5. daje mišljenja o prijedlozima drugih propisa, 6. utvrđuje unutrašnju organizaciju izvršne i upravne vlasti, 7. usmjerava rad izvršne i upravne vlasti, 8. vrši nadzor nad organima izvršne i upravne vlasti, 9. obrazuje predstavništva Republike u inostranstvu, 10. obavlja i druge poslove u skladu s Ustavom i zakonom. (član 90. Ustava RS).

²⁷⁰ Najmanje 15% članova Vlade mora biti iz reda jednog konstitutivnog naroda. Najmanje 35% mora biti iz dva konstitutivna naroda. Predsjednik i potpredsjednici Vlade ne mogu biti iz istog konstitutivnog naroda. Osam ministara je iz reda srpskog, pet iz reda bošnjačkog i tri iz reda hrvatskog naroda. Predsjednik Vlade može imenovati jednog ministra iz reda Ostalih, ali on ulazi u kvotu najbrojnijeg naroda (član 92. Ustava RS, *Amandman LXXXIV*).

naroda u Vladi vezana je za pitanje: *da li članovi Vlade Republike Srpske iz drugih konstitutivnih naroda treba da budu pripadnici ili predstavnici tih naroda?* Smisao ustavnih izmjena bio je da jedan narod predstavljaju njegovi legitimni predstavnici kako bi mogli sa punim političkim kapacitetom da izražavaju i štite interese tog naroda. Pojam *pripadnik* je proizašao iz praktičnih partijskih potreba u cilju izigravanja suštine ustavnih promjena. Dovoljno je da se u političku partiju učlane pripadnici drugih naroda, a zatim se unutar partije postiže dogovor na osnovi interesa partije i privatnih interesa pripadnika drugih naroda i partija stiče mogućnost da svojim kadrovima popuni kvotu koja pripada drugim konstitutivnim narodima. Vlada je odgovorna Narodnoj skupštini Republike Srpske (član 94. Ustava RS) što je protivrječno, jer je Narodna skupština samo dio zakonodavne vlasti, a drugi dio je Vijeće naroda kome Vlada nije odgovorna. Protivrječnost je takođe i u načinu izbora: „*Vlada je izabrana ako je za njen izbor glasala većina od ukupnog broja narodnih poslanika*“ (član 93. stav drugi Ustava Republike Srpske). Oblik parlamentarne vlade u političkoj praksi Republike Srpske, pokazao se kao proces jačanja izvršne vlasti na uštrb zakonodavne. U situaciji kada na izborima vlast dobije jedna politička partija i kada lider te partije postane premijer, dolazi do koncentracije tri moći u rukama jedne ličnosti: *partijska moć, zakonodavna moć i upravna moć*. Kada predsjednik partije postane predsjednik Republike, a njegova stranka postane vladajuća tada se u rukama jedne ličnosti koncentrišu moći: *partijska, zakonodavna, predsjednička i izvršno-upravna*. Demokratija se na legalan način transformiše u apsolutizam i kult ličnosti čime se derogira njena suština.

Od osnivanja, Vlada Republike Srpske je preferirala centralizam državne uprave, s rigidnim stavom prema decentralizaciji javne uprave i provođenju javnih politika. Na ovoj osnovi Vlada je inicirala ukidanje autonomnih oblasti i regija i radikalno je umanjila nadležnost opština preferirajući element državne uprave nad elementom lokalne samouprave. Centralizam upravno-izvršne vlasti na teritoriji Republike Srpske izražava se kao decentralizam u kontekstu Bosne i Hercegovine. Vladi odgovora što slabija pozicija upravno-izvršne vlasti na nivou Bosne i Hercegovine, a što jači centralizam na prostoru Republike

Srpske. Demokratski deficit u javnim politikama proizilazi iz upravnog centralizma Vlade.

1.1.4. Sudska vlast

Osnovni pravni okvir sudske vlasti je Ustav Republike Srpske i zakoni koji regulišu ovu oblast najizvršnije vlasti.²⁷¹ Nakon donošenja Zakona o Visokom sudskom i tužilačkom savjetu na nivou Bosne i Hercegovine²⁷² Savjet je postao najviši organ sudske vlasti za cijelo područje države. Zakonom o sudovima Republike Srpske regulisana je organizacija i druga bitna pitanja za funkcionisanje sudske vlasti.²⁷³ Na sličan način su organizovana i tužilaštva u Republici Srpskoj pri čemu okružna tužilaštva pokrivaju područja okružnih sudova i osnovnih sudova koji su obuhvaćeni tim područjem.²⁷⁴ Novim zakonom o javnim tužilaštvima²⁷⁵ uvedeno je novo okružno tužilaštvo u Prijedoru. U obavljanju javne sudske funkcije sudovi su nezavisni, ali Vlada ima određene nadležnosti u upravnoj oblasti upravnih funkcionisanja sudova.²⁷⁶ Slična pravosudna nadležnost Vlade – ministarstva pravde postoji i prema javnim tužilaštvima.²⁷⁷ Organizacija sudske vlasti bila je postavljena na konceptu Republike Srpske kao nezavisne države, pa je tako bio pozicioniran i Vrhovni sud Republike Srpske. Integracijom Republike Srpske u državne okvire Bosne i Hercegovine presude Vrhovnog suda RS mogu se preispitivati od strane Ustavnog suda BiH u aspektu zaštite ljudskih prava. Odnos sudske vlasti na nivou Republike Srpske i na nivou Bosne i Hercegovine nije do kraja definisan i u tom smislu se odvija proces usaglašavanja poznatiji kao

²⁷¹ Ustav RS, članovi: 121–131.

²⁷² Zakon o VSTS BiH je stupio na snagu 1. juna 2004. godine.

²⁷³ Osnovni sudovi se formiraju za područje jedne ili više opština i ima ih 19. Okružni sudovi se formiraju za dva ili više područja osnovnih sudova i ima ih 6 (Banjaluka, Prijedor – u formiranju, Doboj, Bijeljina, Istočno Sarajevo i Trebinje) i jedan Vrhovni sud u Banjaluci nadležan za cijelo područje Republike Srpske. Privredni sudovi su organizovani tako da jedan osnovni Privredni sud pokriva područje Okružnog suda, pa za sada postoji pet osnovnih privrednih sudova. Viši privredni sud je jedan sa sjedištem u Banjaluci za cijelo područje Republike Srpske.

²⁷⁴ Zakon o tužilaštvima: postoji šest okružnih tužilaštava (Banjaluka, Prijedor – u formiranju Doboj, Bijeljina, Istočno Sarajevo i Trebinje) i jedan republički tužilac u Banjaluci.

²⁷⁵ Donesen 23. juna 2016. godine.

²⁷⁶ Zakon o sudovima Republike Srpske, Glava IV, član 37. *Zakona o sudovima Republike Srpske.*

²⁷⁷ Zakon o javnim tužilaštvima RS Glava VI, član 40.

„strukturalni dijalog“.²⁷⁸ Institucije Republike Srpske, a i javno mnjenje u ovom entitetu imali su negativan odnos prema sudskim institucijama na nivou BiH posebno Sudu i Tužilaštvu. Sporenja su bila oko pitanja: a) proširene nadležnosti Suda BiH, b) problem rada Visokog sudskog i tužilačkog savjeta, c) primjena različitih zakona u procesuiranju ratnih zločina, d) problem Suda Bosne i Hercegovine kao prvostepenog i drugostepenog. Kroz „strukturalni dijalog“ pomiješani su i suprotstavljeni različiti interesi i zahtjevi od „jačanja sudske vlasti na nivou BiH i uspostavljanja Vrhovnog suda na nivou BiH“ do „ukidanja Suda BiH koji sada postoji i jačanja entitetskih sudova“.

1.1.5. Lokalna vlast

Poslovi lokalne zajednice predstavljaju dio javnih poslova u društvu i državi i regulisani su Ustavom, međunarodnim aktima, zakonima i podzakonskim aktima.²⁷⁹ Osim navedenih pravnih akta na funkcionisanje lokalne samouprave utiču i odluke stanovništva na zborovima građana. Kroz lokalnu samoupravu prožimaju se principi: samouprave, uprave, subsidijarnosti i partiokratije.

Na nivou lokalne zajednice prožimaju se četiri elementa.

1. Lokalna zajednica ima osnovnu svrhu da omogući stanovnicima koji žive na području opštine da izražavaju i ostvaruju svoje lokalne potrebe i interese samostalno po svojoj volji i u tome se iskazuje element SAMOUPRAVE. Organi koji izražavaju samoupravu su Skupštine opština, Skupštine mjesnih zajednica, zborovi građana, neposredno izjašnjavanje građana (referendum – plebiscit).

2. Lokalna zajednica predstavlja najniži nivo državne uprave i izvršne vlasti. *Koliko lokalna uprava treba da bude slijepi izvršni organ republičke uprave, a koliko lokalna uprava treba biti u funkciji ostvarivanja lokalnih interesa i volje stanovnika opštine?* Od optimalnog balansa državnog i

²⁷⁸ Republika Srpska je 2011. godine htjela da održi referendum o ovom pitanju, ali se od toga odustalo nakon razgovora predsjednika Republike Srpske Milorada Dodika i visoke predstavnice Evropske unije za spoljnu politiku i bezbjednost Ketrin Ešton 13. maja 2011. godine. Strukturalni dijalog vode ministri pravosuđa Federacije BiH, Republike Srpske i Bosne i Hercegovine.

²⁷⁹ *Ustav Republike Srpske, Evropska Povelja o lokalnoj samopuravi* iz 1985. godine, *Zakon o lokalnoj samoupravi RS* iz 2016. godine, *Statuti opština* i drugi akti.

lokalnog zavisi i kvalitet rada lokalne samouprave. Upravno-izvršna vlast na nivou države putem hijerarhije državne uprave nastoji da obezbijedi funkcionisanje lokalne uprave i u tome se iskazuje element UPRAVE.

3. Na ustavno-zakonsku poziciju lokalne samouprave utiču i međunarodni akti posebno *Evropska Povelja o lokalnoj samoupravi*.²⁸⁰ Sve države članice Savjeta Evrope (njih 47 među kojima je i Bosna i Hercegovina) dužne su poštovati okvire ove Konvencije koja sadrži opšteprihvaćeni evropski princip SUBSIDIJARNOSTI (potreba da se vršenje javnih poslova što više pomjeri prema lokalnim sredinama, što bliže narodu).

4. Četvrti element vezan je za političke partije, jer je lokalna sredina prostor gdje partije djeluju na pridobijanju birača u izbornoj kampanji. U ovome aspektu iskazuje se element PARTIOKRATIJE.

Ustavotvorac u Republici Srpskoj bio je *škrt* kada je riječ o lokalnoj samoupravi i upravi i ovo pitanje je tretirao kao teritorijalno pitanje, a definisano je da se konkretnije nadležnosti uprave i samouprave riješe zakonima. Ustavno rješenje je proizašlo iz političkih ciljeva ustavotvorca da obezbijedi što veću centralizaciju vlasti na nivou Republike Srpske, ukidanjem regija i oblasti, redukovanjem lokalne samouprave i njenim svođenjem na lokalni organ upravno-izvršne vlasti. Odredba Ustava Republike Srpske o lokalnoj samoupravi nije u skladu sa Evropskom Poveljom o lokalnoj samoupravi, jer Ustavom ova Povelja nije ni tretirana kao osnova lokalne samouprave. Zakonom o lokalnoj samoupravi Republike Srpske²⁸¹ preciznije je bio regulisan status opština u aspektu izvršne vlasti.²⁸²

Zakonom je dato pravo građanima na samoupravu, objedinjeni su poslovi samouprave i uprave i zakonom su javne politike date u nadležnost opštine u raznim oblastima kao što su.²⁸³ *regulatorne pravne radnje i uprava, urbanizam, građevinarstvo, stambeno-komunalni poslovi, kultura, obrazovanje, zdravstvo, socijalna pitanja, briga o djeci, turizam i ugostiteljstvo, zaštita prirodnih dobara, pravna pomoć*. Pored toga

²⁸⁰ Povelja je donesena od strane Skupštine Savjeta Evrope 15. oktobra 1985. godine.

²⁸¹ Zakon o lokalnoj samoupravi donesen je 2004. godine i prestao da važi krajem 2016. godine, donošenjem novog zakona.

²⁸² Članovi: 12–27. poslovi samostalne nadležnosti i član 28. poslovi prenesene nadležnosti

²⁸³ Isto: članovi Zakona od 11. do 23. i član 28. (parafrazirano)

definisana je zakonska mogućnost da se poslovi viših organa mogu prenijeti opštini u njenu nadležnost. Zakonom su, za razliku od Ustava, uvaženi principi iz *Evropske Povelje o lokalnoj samoupravi* tako da je ovim aktom u značajnoj mjeri bio nadoknađen deficit ustavnog normiranja lokalne samouprave.

Novim Zakonom o lokalnoj samoupravi²⁸⁴ izvršene su izmjene i ojačana je upravna i nadzorna uloga Vlade nad institucijama lokalne samouprave. Vlada je pod izgovorom otklanjanja problema, koji nastaju u odnosima između Skupštine opštine i načelnika – gradonačelnika, ponudila nova zakonska rješenja kojima se redukuje samouprava, a ojačava državna uprava, jer na inicijativu Vlade može se raspustiti lokalna skupština. Radikalne zakonske norme dodatno su produbljene rješenjima o postupanju Vlade nakon što Narodna skupština raspusti Skupštinu opštine.²⁸⁵ Kaznene mjere raspuštanja skupštine opštine ugrožavaju interese lokalnog stanovništva i njihovo pravo da odlučuju u lokalnoj zajednici, a prikrivaju stvarne krivce za navedene probleme, a to su političke partije. Nakon provedenih izbora dolazi do političke borbe partija za postizanje većine u Skupštini opštine, pa se ponegdje ovaj proces odugovlači krivicom partijskih vrhova. U surovij borbi za vlast na lokalnom nivou, političke partije, u nekim opštinama, otežavaju rad Skupštine (nedostatak kvoruma, svađe, ometanje rada i sl.) pa se zasjedanja Skupština ne održavaju redovno. Kada se donosi budžet opštine o tome ne odlučuju građani kojih se budžet najviše i tiče, nego opet odlučuju političke partije. Zbog nemogućnosti da se svi partijski interesi ugrade u budžet dolazi i do njegovog neusvajanja u zakonskom roku. Zašto zakonom nisu predviđene sankcije za načelnika i gradonačelnika²⁸⁶ ukoliko nastanu devijacije predviđene zakonom, jer oni svojim činjenjem

²⁸⁴ Usvojen 13. oktobra 2016. godine

²⁸⁵ Nakon raspuštanja Skupštine opštine izabrane od građana, njenu nadležnost preuzima Privremeni organ od tri člana koga imenuje Vlada, dva člana imenovana od Vlade i jedan od načelnika – gradonačelnika i odlučuju većinom glasova. Ova tri člana nemaju izborni legitimitet od građana opštine, ali imaju nadležnost da vrše nadležnosti Skupštine opštine u oblasti regulative i budžeta. Umjesto razvoja demokratije i samouprave Vlada je pribjegli rješenjima korištenim u proteklom ratu (krizni štabovi, ratna povjereništa, ratna predsjedništva itd.).

²⁸⁶ Načelnik kao šef upravne vlasti se bira neposrednim izborima u Republici Srpskoj od 1999. godine, a u Federaciji BiH od 2004. godine. Takođe, gradonačelnik se bira neposredno ako grad čini samo jedna opština, a u gradu koji ima više opština, Skupština grada bira gradonačelnika – primjer Istočnog Sarajeva.

ili nečinjenjem mogu da dovedu do zakonom definisanih razloga za raspuštanje Skupštine opštine.

1.2. Organizacija vlasti u Federaciji Bosne i Hercegovine

1.2.1 Ustavotvorna vlast

Ustavotvornu vlast vrši Parlament Federacije BiH i Ustavni sud.

Parlament Federacije BiH odlučuje kroz Predstavnički dom i Dom naroda. Za donošenje ustavotvornih odluka (izmjene i dopune Ustava, izbor sudija Ustavnog suda, pokretanje smjene predsjednika i potpredsjednika Federacije) Parlament odlučuje dvotrećinskom većinom u Predstavničkom i natpolovičnom većinom u Domu naroda koja obuhvata većinu u svakom nacionalnom klubu posebno.²⁸⁷

Ustavni sud Federacije BiH čini devet sudija, najmanje po dva iz svakog od konstitutivnih naroda i jedan iz reda Ostalih. Bira ih Parlament Federacije u oba doma, na prijedlog predsjednika Federacije i nakon provedenog konkursa od strane Visokog sudskog i tužilačkog savjeta BiH. Sud imenuje Vijeće za zaštitu vitalnog nacionalnog interesa od sedam članova iz reda sudija po dva iz konstitutivnih naroda i jedan iz reda Ostalih. Nadležnosti Ustavnog suda²⁸⁸ su karakteristične po tome što su fokusirane na rješavanje sporova između institucija što uključuje i ocjenu zakonodavnih i drugih akata i njihove usaglašenosti sa Ustavom Federacije. Posebna nadležnost ustavnog suda odnosi se na zaštitu prava lokalne samouprave. Ustavni sud ima i političko-ustavnu nadležnost smjene predsjednika ili potpredsjednika Federacije BiH. Na zahtjev dvotrećinske većine u Predstavničkom domu i Domu naroda ustavni sud može smijeniti predsjednika ili jednog od potpredsjednika Federacije BiH. Sud odlučuje o

²⁸⁷ Ustav FBiH, amandmani na Ustav, član 1.

²⁸⁸ Osnovna funkcija Ustavnog suda je rješavanje sporova: a) između kantona; b) između kantona i federalne vlasti; c) između grada i njegovog kantona ili federalne vlasti; d) između opštine i grada; e) između opština i njihovih kantona ili federalne vlasti; i f) između institucija federalne vlasti ili unutar pojedinih institucija federalne vlasti, g) usklađenost Ustava kantona sa Ustavom Federacije, h) usklađenost zakona sa Ustavom Federacije, i) odluka o opozivu predsjednika ili potpredsjednika Federacije, j) zaštita prava lokalne samouprave, k) odluke o imunitetima državnih funkcionera (dio C – SUDSKA VLAST *član 10. Ustava Federacije BiH*).

povredi vitalnog nacionalnog interesa kao konačni organ po istim procedurama kao i Ustavni sud Republike Srpske. Postupak pred sudom mogu pokrenuti: predsjednik i potpredsjednici Federacije, premijer i njegov zamjenik, 1/3 poslanika iz oba doma i opštine i gradovi i udruženja opština i gradova.

1.2.2. Zakonodavna vlast

U Federaciji BiH zakonodavna vlast se vrši se na dva nivoa: *nivo Federacije i nivo kantona*. U podjeli nadležnosti primijenjen je federativni princip: isključivih i zajedničkih nadležnosti.²⁸⁹ Na nivou Federacije zakonodavnu vlast vrši dvodomi Parlament Federacije sastavljen od Predstavničkog doma i Doma naroda.²⁹⁰ Nadležnosti Parlamenta Federacije obuhvataju: ustavotvornu, zakonodavnu, izbornu, političko-kontrolnu, bezbjednosnu, međunarodnu. Osim navedenih, Parlament ima i ulogu najvišeg predstavničkog tijela i predstavlja okvir izražavanja i usaglašavanja političkog pluralizma. Vitalni nacionalni interesi su definisani na identičan način kao u Ustavu Republike Srpske.²⁹¹ Posredan izbor predstavnika u

²⁸⁹ *Federacija ima nadležnost za*: spoljne poslove, odbranu, državljanstvo, ekonomsku politiku, trgovinu, carine, finansije, borbu

protiv međunarodnog kriminala, energetska politiku, finansiranje federalnih vlasti.

Kantoni zajedno sa Federacijom imaju zajedničku nadležnost u oblastima: ljudskih prava, zdravstva, zaštite čovjekove okoline, komunikacije i transporta, socijalne politike, provođenja zakona o državljanstvu, turizma i korištenja prirodnih bogatstava.

U isključivoj nadležnosti kantona su: vršenje policijskih poslova, obrazovna politika, kulturna politika, stambena politika, javne službe, regulisanje korištenja lokalnog zemljišta, dobrotvorne i humanitarne aktivnosti, energetska pitanja lokalnog značaja, poslovi lokalnog informisanja. *Ustav Federacije BiH, dio III članovi 1, 2 i 4. Amandman XXXVII Ustava Federacije BiH.*

²⁹⁰ Predstavnički dom ima 98 poslanika, od kojih se 73 biraju neposredno iz 12 izbornih jedinica, a 25 se bira sa kompenzacionih lista. Takođe se bira po najmanje 4 poslanika iz svakog konstitutivnog naroda. Dom naroda ima 58 delegata po 17 iz tri konstitutivne nacije (Srbi, Hrvati Bošnjaci) i 7 delegata iz reda Ostalih. Delegate za Dom naroda biraju kantonalne skupštine.

“(1) Delegate Doma naroda biraju kantonalne skupštine iz reda svojih delegata proporcionalno nacionalnoj strukturi stanovništva.

(3) U Domu naroda bira se najmanje jedan Bošnjak, jedan Hrvat i jedan Srbin iz svakog kantona koji imaju najmanje jednog takvog zastupnika u svom zakonodavnom tijelu.

(5) U Domu naroda ne može vršiti funkciju delegata nijedan zastupnik u Zastupničkom domu niti vijećnik općinskog vijeća. *Ustav Federacije BiH, IV dio STRUKTURA FEDERALNE VLASTI, član 8.*

²⁹¹ Ustav Federacije, DIO IV – STRUKTURA FEDERALNE VLASTI. Vitalni interesi članovi 17a, 17b, 18 i 18a.

Dom naroda²⁹² čini ih delegatima (Amandman XXXIII), a ne izvornim (legitimnim) predstavnicima (zastupnicima) i zato je i njihov nacionalni legitimitet sporan. Drugi je problem što *Dom naroda*, kao dio Parlamenta, pored spornog legitimiteta nije organ konačne odluke. *Primjer: pravna je logika da organ koji zastupa vitalni nacionalni interes u zakonodavnoj vlasti bude ujedno i instanca konačne odluke.* Osim pitanja vitalnog nacionalnog interesa u zakonodavnoj vlasti Federacije BiH, bitno je i definisanje pitanja ljudskih prava.²⁹³ Kodifikovano međunarodno pravo iz oblasti ljudskih prava, integralni je dio ustavne i zakonodavne vlasti i direktno se primjenjuje. Kao savjetodavno tijelo Parlamenta Federacije BiH djeluje i Vijeće nacionalnih manjina.²⁹⁴

Zakonodavna vlast u Federaciji Bosne i Hercegovine ima nekoliko specifičnosti.

Zakonodavna vlast je podijeljena u dva doma, ali po elementu političkog, a ne teritorijalnog federalizma. Dom naroda, kao drugi dom, predstavlja konstitutivne etničke nacije, a ne kantone kao teritorijalne federalne jedinice. U klasičnoj federativnoj podjeli drugi dom bi činili predstavnici federalnih jedinica, pa bi tada postojao dom kantona. Zakonodavna vlast Federacije ima dvosmjernu funkciju: prema kantonalnom nivou i prema nivou Bosne i Hercegovine. Parlament Federacije BiH ima i funkciju glavnog subjekta pravne harmonizacije između kantona u *horizontalnom i vertikalnom* vidu. U horizontalnom aspektu svih deset kantona imaju ustavno pravo da samostalno vrše državnu vlast, ali zakonski akti koje njihove skupštine usvajaju ne mogu biti u međusobnoj suprotnosti. U vertikalnom aspektu, zakonski akti i ustavi kantona trebaju biti u skladu sa zakonima na nivou Federacije i sa Ustavom Federacije. Osnovna karakteristika zakonodavne vlasti u Federaciji BiH je njena decentralizacija što ima negativne i pozitivne posljedice. Dobra strana ove organizacije je što nema političkog monopola ni apsolutizma vlasti, veći je demokratski kapacitet u donošenju odluka, veći pluralizam interesa, veća javnost rada,

²⁹² Problem je u malobrojnosti srpskog naroda u pojedinim kantonima, pa je teško popuniti srpski klub u Domu naroda. U Domu je sada 13 delegata, od potrebnih 17.

²⁹³ Kao aneks Ustava Federacije naveden je 21 međunarodni akt koji čini integralni dio Ustava na sličan način kao i kod Aneksa IV Dejtonskog sporazuma – Ustava Bosne i Hercegovine.

²⁹⁴ Vijeće ima 16 članova, formirano na osnovu Zakona o zaštiti prava nacionalnih manjina Federacije BiH, „Službene novine Federacije BiH“ 56/08.

princip subsidijarnosti vlasti. Slaba strana organizacije zakonodavne vlasti je veliki broj poslanika, teže usaglašavanje interesa, sporost u donošenju odluka i broj administrativni aparat.

1.2.3. Izvršna vlast

U Federaciji BiH upravno-izvršnu vlast čine predsjednik i potpredsjednici Federacije i Vlada.

Predsjednik i potpredsjednici Federacije BiH. Predsjednik i dva potpredsjednika Federacije biraju se posredno u Parlamentu Federacije na mandat od četiri godine i samo jedan može biti izabran iz jednog konstitutivnog naroda.²⁹⁵ Predsjednik predstavlja Federaciju, šef je izvršne vlasti i njegova ovlaštenja obuhvataju:

1. Imenovanje Vlade, šefova diplomatskih misija, sudija Ustavnog suda Federacije na prijedlog kandidata od strane Visokog sudskog i tužilačkog vijeća; 2. Vođenje konsultacija u vezi sa imenovanjem Ombudsmana i sudija; 3. Potpisivanje odluka Parlamenta Federacije nakon njihovih donošenja; 4. Potpisivanje i ratificiranje međunarodnih sporazuma u ime Federacije; 5. Uz saglasnost potpredsjednika može da raspusti jedan ili oba doma Parlamenta Federacije, ako ne donesu potrebne zakone i ako ne donesu budžet prije početka budžetske godine; 6. uz saglasnost potpredsjednika može da smijeni Vladu; 7. razrješava ministre na prijedlog premijera; 8. daje pomilovanja za djela utvrđena federalnim zakonima, osim za ratne zločine, zločine protiv čovječnosti i genocida. Kao šef izvršne vlasti ima opšte ovlaštenje prema radu Vlade Federacije i ukupne upravne vlasti.

Potpredsjednici Federacije nadležni su za: *1. Zamjenjivanje predsjednika Federacije ; 2. Saradnju sa predsjednikom Federacije u onim situacijama u*

²⁹⁵ Do ustavnih izmjena iz 2002. godine predsjednik i potpredsjednik Federacije BiH su se rotirali na funkcijama, nakon jednogodišnjeg mandata. Predsjednik i potpredsjednici Federacije BiH biraju se na sljedeći način: 1. KANDIDOVANJE: nacionalni klubovi u Domu naroda (srpski, hrvatski i bošnjački) predlažu s najmanje 1/3 glasova predsjednika i potpredsjednika; 2. GLASANJE: Predstavnički dom usvaja izbornu listu većinom glasova, a nakon toga se o listi ponovo izjašnjava Dom naroda većinom u svakom klubu posebno; 3. PONOVLJENO GLASANJE: ukoliko do izbora ne dođe ponavlja se postupak po istoj proceduri, a ako opet ne dođe do izbora smatraće se da je lista usvojena ako je prihvaćena u jednom od domova Parlamenta *Ustav BiH, B IZVRŠNA VLAST FEDERACIJE, član 2.*

kojima je potrebno da predsjednik zatraži njihovu saglasnost; i 3. izvršavanje onih dužnosti povjerenih od predsjednika ili Parlamenta Federacije.

Predsjednik i potpredsjednici Federacije imaju definisane odgovornosti za poštivanje Ustava i mogu biti razriješeni dužnosti odlukom Ustavnog suda na prijedlog Parlamenta Federacije.²⁹⁶ Ustavna pozicija predsjednika Federacije BiH se razlikuje u odnosu na predsjednika Republike Srpske;

1. Posredan izbor u Parlamentu stavlja predsjednika i potpredsjednike u odgovornost prema Parlamentu, jer ovaj zakonodavni organ može dvotrećinskom većinom u oba doma pokrenuti opoziv predsjednika i potpredsjednika. Iako je predsjednik šef izvršne vlasti, vlada može konsenzusom proglasiti da nije sposoban da obavlja funkciju.

2. Ovlaštenja potpredsjednika su definisana Ustavom i veća su u odnosu na potpredsjednike u Republici Srpskoj koji nemaju izvorna ustavna ovlaštenja.

3. *Vlada Federacije BiH* kao drugi dio izvršne vlasti, konstituiše se tako što predsjednik Federacije, uz saglasnost dva potpredsjednika imenuje mandataru, a zatim predsjednik i potpredsjednici zajedno s mandatarom imenuju Vladu od šesnaest ministara (Amandman XLV Ustava). Imenovanu Vladu potvrđuje Predstavnički dom većinom glasova, a ukoliko izbor ne bude potvrđen, postupak se ponavlja. Vitalni nacionalni interesi i ravnopravnost su definisani kroz ustavnu odredbu o broju ministara iz pojedinih konstitutivnih naroda²⁹⁷, a Vlada Federacije ima manji obim nadležnosti u odnosu na Vladu Republike Srpske, jer značajan dio upravno-izvršnih poslova vrše vlade u kantonima. U cilju ostvarivanja konstitutivnosti naroda Ustavom je definisano da od šest državnih funkcija najviše dvije mogu popunjavati pripadnici jednog konstitutivnog naroda:

²⁹⁶ Parlament Federacije BiH 2/3 većinom u Domu naroda i Predstavničkom domu može pokrenuti postupak smjene predsjednika i potpredsjednika Federacije u slučaju kršenja zakletve i drugih djela nedostojnih njihove funkcije. Ustavni sud Federacije odlučuje o zahtjevu za smjenu predsjednika ili potpredsjednika. Vlada Federacije može konsenzusom proglasiti da predsjednik ili potpredsjednik Federacije trajno nije u mogućnosti da vrši svoju dužnost i tada se bira novi.

²⁹⁷ 8 ministara Bošnjaka, 5 Hrvata, 3 Srbina. Iz najbrojnijeg naroda (Bošnjaci) bira se premijer, a dva potpredsjednika su iz druga dva naroda. Ova ustavna odredba važi dok se ne provede Aneks 7 (izbjegličko pitanje), a nakon toga 15% ministara u Vladi mora biti iz jednog naroda, najmanje 35% iz druga dva konstitutivna naroda, a jedan ministar iz reda manjina (*Ustav FBiH, Amandman XLIV, stavovi 1. i 2.*)

premijer, predsjednik Zastupničkog doma, predsjednik Doma naroda, predsjednik Ustavnog suda, predsjednik Vrhovnog suda i federalni tužilac.

1.2.4. Sudska vlast

Sudska vlast je organizovana slično kao i u Republici Srpskoj gdje se organizaciona pitanja regulišu zakonima o sudovima i tužilaštvima, a imenovanje, nadzor, ocjenu i razrješenje svih sudija i tužilaca vrši Visoki sudski i tužilački savjet Bosne i Hercegovine. Opštinski sudovi u Federaciji se formiraju za područje jedne ili više opština²⁹⁸, a takva organizacija je i kod tužilaštva. Upravno-izvršna vlast ima nadležnost nad sudskom vlašću u oblasti pravosudne uprave kao i u Republici Srpskoj koja ne smije ugrožavati nezavisnost sudova u primjeni zakona.²⁹⁹

Federacija BiH kao entitet, kao federalna jedinica u sastavu Bosne i Hercegovine, i sama je sastavljena od kantona kao federalnih jedinica. Kod ovoga entiteta se prožima organizacija državne vlasti na tri nivoa: a) vlast koju Federacija ima u okviru institucija na nivou Bosne i Hercegovine, b) vlast koju Federacija vrši kao entitet i c) vlast koju vrše kantoni kao njene federalne jedinice, a za koju je Federacija odgovorna, jer je vlast kantona dio vlasti Federacije.

1.2.5. Organizacija vlasti na nivou kantona

Ustavotvorna vlast kantona. Ustavotvorna vlast kantona je definisana kantonalnim Ustavom Federacije BiH: „*Zakonodavno tijelo kantona: a) priprema i dvotrećinskom većinom usvaja kantonalni Ustav.*“³⁰⁰ U ustavima kantona je ovo određenje ustavotvorne vlasti potvrđeno u identičnom sadržaju, jer ustavi kantona trebaju biti u skladu sa Ustavom Federacije.³⁰¹ Ukoliko dvotrećinska većina Skupštine kantona ocijeni da bi određene nadležnosti trebalo prenijeti na Federaciju, Grad ili opštinu tada može da

²⁹⁸ Zakon o sudu Federacije BiH: osnovnih sudova im 38, kantonalnih 10, (jedan kanton – jedan sud) i jedan Vrhovni sud Federacije.

²⁹⁹ Zakon o sudovima Federacije BiH iz 2005. godine, *GLAVA VIII – PRAVOSUDNA UPRAVA, član 61.*

³⁰⁰ Ustav Federacije BiH, dio V – KANTONALNE VLASTI 2. Zakonodavna tijela kantona, član 6.

³⁰¹ Po pitanju zaštite vitalnog nacionalnog interesa dva kantona još uvijek nisu uskladila svoje ustave sa Ustavom Federacije.

to čini, a u određenoj situaciji je i dužna da to učini.³⁰² Svaki od kantona posebno može da odlučuju o ovome pitanju tako da se obim i sadržaj državne vlasti može razlikovati po pojedinim kantonima.

Zakonodavnu vlast vrše jednodome kantonalne skupštine u koje se neposredno biraju poslanici proporcionalno broju stanovništva, (od 30 do 50 poslanika). Kantonalna skupština zakone i druga akta donosi natpolovičnom većinom, a dvotrećinskom većinom odlučuje o ustavnim promjenama i prenosu nadležnosti na Federaciju, grad i opštine. Nakon odluka Ustavnog suda Bosne i Hercegovine izvršene su ustavne promjene i u kantonima (tokom 2005. godine) i ustavno je definisan vitalni nacionalni interes i na nivou kantonalne vlasti. Sadržaj vitalnog interesa nacije je na identičan način definisan kao i u Ustavima Republike Srpske i Federacije BiH, ali je procedura drugačija zbog toga što su Skupštine kantona jednodome i što kantoni nemaju ustavne sudove.³⁰³ Kantonalne skupštine imaju posebno bitnu ulogu prilikom izbora delegata u Dom naroda Parlamenta Federacije BiH (članovi 10.10, 10.11, 10.12 i 10.13 Izbornog zakona BiH). Kantonalne skupštine imaju ustavne i zakonske obaveze da u roku od mjesec dana nakon proglašenja zvaničnih rezultata izbora izaberu delegate za Dom naroda Parlamenta Federacije BiH.³⁰⁴ U slučaju da kantonalne skupštine ne izvrše svoje zakonske obaveze i da *Centralna izborna komisija* ostane pasivna na takvu situaciju, nastaje problem formiranja vlasti na nivou Federacije BiH.³⁰⁵

Izvršno-upravna vlast. Predsjedavajući skupštine kantona vrši ulogu predsjednika kantona i on zajedno sa dva potpredsjednika imenuje

³⁰² Kada jedna ili više opština kantona ima većinsko stanovništvo jedne etničke nacije, a na nivou cijelog kantona to nije većinsko stanovništvo tada je kantonalna skupština dužna prenijeti na opštinu poslove: obrazovanja, kulture, turizma, radio-televizije – informisanja. *Ustav Federacije V – KANTONALNE VLASTI, član 2.*

³⁰³ Poslanici u jednodomjoj Skupštini kantona vrše funkciju dva doma (Doma građana i Doma naroda), jer kada razmatraju pitanja vitalnog nacionalnog interesa poslanici se svrstavaju u tri odvojena nacionalna kluba (postupak je isti kao i kod entiteta, osim što nema *Zajedničke komisije* i ako nema saglasnosti zakon se prosleđuje Ustavnom sudu Federacije.

³⁰⁴ Ako u kantonalnoj skupštini postoji samo jedan poslanik iz konstitutivnog naroda biraće se jedan delegat u Dom naroda Federacije BiH iz tog kantona. (IV-STRUKTURA FEDERALNE VLASTI, A –ZAKONODAVSTVO član 8. Ustava FBiH). Klub delegata jednog od konstitutivnih naroda formira se i kada postoji samo jedan poslanik iz tog naroda.

³⁰⁵ Nakon izbora 2010. godine ovo se i dogodilo i problem je rješavao Visoki predstavnik.

premijera, a premijer zatim imenuje ministre. Vladu potvrđuje Skupština kantona natpolovičnom većinom. Ako dva konstitutivna naroda u određenom kantonu čine više od 30% stanovništva, prema posljednjem popisu, tada Skupština bira vladu 2/3 većinom.

Vlada ima odgovornost prema kantonalnoj skupštini i ima definisane ustavne nadležnosti u Ustavu Federacije i u ustavima kantona koji trebaju biti u skladu sa Ustavom Federacije. Problem izvršne-upravne vlasti u kantonima je u tome što je administracija prekobrojna i neadekvatna ekonomskoj snazi pojedinih kantona, veličini teritorije i brojnosti stanovništva. Deset kantona, stotinu ministara, plus ostalo administrativno osoblje predstavlja ogroman teret za budžet kantona tako da administracija „pojede samu sebe“. Jedno od bitnih pitanja ustavnih promjena u Federaciji BiH je problem smanjivanja administrativnog upravno-izvršnog aparata u kantonima.

Sudska vlast. Kantoni na svom području imaju opštinske sudove koji pokrivaju jednu ili više opština, a sudije imenuje Visoki sudski i tužilački savjet Bosne i Hercegovine. Osim osnovnih sudova kantoni imaju po jedan kantonalni sud (što odgovara okružnim sudovima u Republici Srpskoj) i oni imaju drugostepenu nadležnost. U kantonu postoje kantonalna tužilaštva koje takođe bira Visoki sudski i tužilački savjet Bosne i Hercegovine.

Ustavotvorac je kantonima prenio značajne državne nadležnosti u bitnim oblastima javnih politika (na primjer, policija i obrazovanje) i odredio autonomiju u obavljanju kantonalnih nadležnosti. S druge strane, ustavotvorac je ograničio mogućnosti kantona da se međusobno udružuju na političkoj osnovi, redukovao im je konstitutivnu ulogu kao federalnih jedinica, jer ne postoji dom kantona. Iako kantoni imaju svoje ustave oni nemaju ustavne sudove, jer Ustavni sud Federacije BiH vrši funkciju zaštite ustavnosti i kantona i Federacije kao entiteta.

Savjet kantona je tijelo u poslovima i aktivnostima od zajedničkog interesa, naročito koordinacije predstavnika u Domu naroda parlamenta BiH. Kantoni mogu osnivati razna tijela, komisije, radne grupe u svrhu usklađivanja aktivnosti u izvršavanju svojih nadležnosti, ali ne mogu u navedenim tijelima uključivati vojne ili političke poslove (član 3). Razlozi ograničenja međukantonalne saradnje proizilaze iz političkog realiteta

Federacije u kojoj bi institucionalno povezivanje kantona na nacionalno – političkoj osnovi, moglo otvoriti proces disolucije Federacije BiH. Organizacija vlasti na nivou Federacije i kantona je postavljena na principima federalizma, ali bez doma federalnih jedinica kao gornjeg doma Federacije. Kantoni su Ustavom FBiH pozicionirani kao izvršne federalne jedinice koje autonomno vrše državnu vlast.

1.2.6. Lokalna vlast

Ustavom Federacije i ustavima kantona i *Zakonom o principima lokalne samouprave* u Federaciji BiH definisana je pozicija lokalnih organa vlasti na nivou opština i gradova. U osnovnim članovima Ustava Federacije koji se odnose na opštinski nivo vlasti definisani su principi: *1. zaštita ljudskih prava i sloboda, 2. prava konstitutivnih naroda i 3. samouprava građana*. Odredba da se Statut opštine donosi dvotrećinskom većinom glasova u Skupštini ojačava ulogu Skupštine kao predstavništva građana. Odnosom nadležnosti između Skupštine opštine i načelnika opštine postignut je balans između demokratske volje građana i potrebe za efikasnim vođenjem poslova uprave i drugih izvršnih poslova u opštini.

Problem grada Mostara je specifičan, jer još uvijek postoji nesaglasnost oko Izbornog zakona i Statuta Grada što ima za posljedicu nemogućnost održavanja izbora u ovom gradu.³⁰⁶ Ustavni sud BiH je poništio odredbe nametnutog Statuta uz obrazloženje da u izbornim jedinicama nisu obezbijeđena jednaka prava biračima kao građanima i da je takvo rješenje suprotno „*Međunarodnom paktu o građanskim i političkim pravima*“. Centralno područje grada nije pripadalo nijednom od od šest izbornih područja, pa građani iz ovog dijela Mostara nisu mogli učestvovati u izborima, što je suprotno Ustavu Bosne i Hercegovine. Ustavni sud je svojom odlukom naložio Parlamentarnoj skupštini Bosne i Hercegovine da

³⁰⁶ Visoki predstavnik u Bosni i Hercegovini je na osnovi svojih ovlaštenja proglasio Statut grada Mostara 28. januara 2004.godine na privremenoj osnovi, a Gradsko vijeće (skupština) Mostara je usvojilo ovaj akt 15. marta 2004. godine. Na osnovi Statuta provedeni su izbori 2008. godine. Statutom je definisano da gradsko vijeće ima 35 vijećnika (odbornika) koje bira gradonačelnika dvotrećinskom većinom. Teritorija Mostara je podijeljena u tri gradska područja sa šest izbornih jedinica (ranija područja šest gradskih opština) koje biraju po 3 vijećnika (odbornika) što je 18 odbornika, a ostalih 17 se bira sa jedinstvene liste. Najmanje četiri, a najviše 15 odbornika treba biti iz jednog konstitutivnog naroda. Zaštita vitalnih nacionalnih interesa je definisana kao i kod skupština kantona.

izmijeni Izborni zakon BiH i uskladi ga sa odlukama Ustavnog suda.³⁰⁷ Promjene Izbornog zakona vezane su i za promjene Statuta grada Mostara.

Državna vlast u Federaciji BiH je decentralizovana gdje veći dio javnih politika ostvaruju kantoni. Subsidijarnost kao evropski princip približavanja javnih politika građanima je izražena u funkcionisanju ovoga antiteta. Decentralizacija, s druge strane, ima i negativne posljedice na funkcionisanje vlasti zbog prevelikog broja upravnog i administrativnog osoblja.

1.3. Organizacija vlasti na nivou Bosne i Hercegovine

1.3.1. Ustavotvorna vlast

Ovu vlast na nivou Bosne i Hercegovine čine *Parlamentarna skupština i Ustavni sud Bosne i Hercegovine*.

Parlamentarna skupština Bosne i Hercegovine vrši ustavotvornu vlast kvalifikovanom većinom „1. Procedura za donošenje amandmana. Ovaj Ustav može da se mijenja odlukom Parlamentarne skupštine, uključujući dvotrećinsku većinu prisutnih poslanika u Predstavničkom domu“.³⁰⁸ Odluka Parlamentarne skupštine uključuje saglasnost u oba doma – dvotrećinsku u Predstavničkom i natpolovičnu u Domu naroda, u svakom nacionalnom klubu posebno. Ustavotvorna vlast ima nekoliko karakteristika.

1. Entiteti nemaju nadležnost u promjenama Ustava BiH i nisu dio ustavotvorne vlasti. Ustavotvorac nije definisao dom federalnih jedinica, nego dom naroda-nacija „*Funkcioneri naimenovani na položaje u ustanovama Bosne i Hercegovine predstavljaju, uopšte uzevši, narode Bosne i Hercegovine*“.³⁰⁹

2. Ljudska prava i slobode sadržana u međunarodnim aktima su integralni dio Ustava i ne mogu biti umanjena ustavnim promjenama. „2. *Ljudska prava i osnovne slobode. Nijedan amandman na ovaj Ustav ne može da*

³⁰⁷ Parlamentarna skupština BiH još nije provela ovu odluku Ustavnog suda, tako da izbori u Mostaru nisu održani od 2008. godine.

³⁰⁸ Ustav BiH, član X.

³⁰⁹ Ustav BiH, član IX, stav 3.

eliminiše ili umanjuje bilo koje od prava i sloboda pomenutih u članu II ovog Ustava niti može da izmijeni ovu tačku 2. člana X³¹⁰. Ovi akti imaju jaču pravnu snagu od ostalih ustavnih normi, jer su nepromjenljivi, a ostale norme su promjenljive što potvrđuje da je princip vladavine prava osnovni ustavni princip pored principa o ravnopravnoj konstitutivnosti naroda-nacija.

Ustavni sud Bosne i Hercegovine. Članom VI Ustava definisana je pozicija Ustavnog suda.³¹¹ Ustavom je definisano da pravila po kojima postupaju donosi sam sud većinom svih članova što predstavlja i kvorum. Ustavni sud je specifičan po tome što objedinjuje nadležnosti Ustavnog s dijelom nadležnosti Vrhovnog suda.³¹² Zanimljivo je da ustavotvorac nije Ustavnom sudu dao u nadležnost da ocjenjuje usklađenost zakona koji se donose na nivou BiH sa Ustavom. Ako Ustavni sud ima nadležnost da ocjenjuje usklađenost entitetskih zakona sa Ustavom BiH tada ima i *podrazumijevajuću nadležnost* da ocjenjuje usklađenost zakona koje donosi Parlamentarna skupština Bosne i Hercegovine sa Ustavom BiH. Postupak pred Ustavnim sudom mogu pokrenuti član Predsjedništva, predsjednik Savjeta ministara, predsjednik ili potpredsjednik jednog od domova Parlamentarne skupštine ili ¼ poslanika ili delagata u Predstavničkom i Domu naroda.

Ustavni sud BiH je donio nekoliko presuda koje su imale za posljedicu promjenu entitetskih ustava, entitetskih i zakona na nivou Bosne i Hercegovine: 1. Odluka o konstitutivnosti naroda na cijeloj teritoriji Bosne

³¹⁰ Ustav BiH, član X, tačka 2. Član II tačka 2. u Ustavu glasi „Međunarodni standardi. *Prava i slobode koje određuju Evropska konvencija za zaštitu ljudskih prava i osnovnih sloboda i njeni Protokoli primjenjivaće se direktno u Bosni i Hercegovini. Te će odredbe imati prioritet nad svim drugim zakonima*“.

³¹¹ Sud ima devet sudija, dva se biraju u Narodnoj skupštini RS, četiri se biraju u Predstavničkom domu Federacije BiH i tri imenuje predsjednik Evropskog suda za ljudska prava u konsultaciji s Predsjedništvom. Prvi mandat sudija bio je četiri godine, a nakon toga do 70 godina života. Sudija može podnijeti ostavku, a mogu konsenzusom da ga smijene ostalih osam sudija Ustavnog suda.

³¹² Ustavni sud će štiti ovaj Ustav:

1. rješavanje sporova između entiteta i institucija BiH,
2. rješavanje sporova između institucija BiH
3. ocjena specijalnih i paralelnih veza u vezi sa suverenitetom i teritorijalnim integritetom BiH,
4. usklađenost ustava i zakona entiteta sa Ustavom BiH,
5. apelacionu jurisdikciju u odnosu na bilo koju presudu bilo kog suda,
6. nadležnosti u vezi zaštite ljudskih prava, da li je neki zakon po kome se donosi presuda u skladu sa aktima međunarodnog prava posebno *Evropske konvencije o ljudskim pravima*.

i Hercegovine; 2. Odluka o poništenju dijela Izbornog zakona BiH u dijelu koji se odnosi na izbore u Mostaru; 3. Odluka o poništenju Zakona o praznicima u Republici Srpskoj.

Između Republike Srpske i Parlamentarne skupštine Bosne i Hercegovine postoji ustavno-politički spor kad je u pitanju sastav i način rada Ustavnog suda. Predstavnicima Republike Srpske smatraju da Parlamentarna skupština BiH treba donijeti Zakon o Ustavnom sudu BiH kojim će prestati mandat za troje stranih sudija, a procedure u odlučivanju Suda riješiti na drugačiji način.³¹³ Prema Ustavu Bosne i Hercegovine pozicija Ustavnog suda je tipična za federativne države.

1.3.2. Zakonodavna vlast

Zakonodavnu vlast vrši Parlamentarna skupština Bosne i Hercegovine koja se sastoji od dva doma: Predstavnički dom i Dom naroda.³¹⁴ Nadležnost Skupštine obuhvata: *1. donošenja zakona radi provođenja odluka Predsjedništva; 2. odlučivanje o izvorima i iznosima prihoda potrebnih za rad institucija na nivou BiH i za izvršavanje međunarodnih obaveza; 3. usvajanje budžeta na prijedlog Predsjedništva, 4. ratifikacija međunarodnih ugovora zajedno s Predsjedništvom, 5. druga pitanja koja joj dodijele Entiteti međusobnim sporazumom.*³¹⁵ Karakteristična je uloga Parlamentarne skupštine u donošenju zakona koji su u funkciji ostvarivanja nadležnosti Predsjedništva, jer ukazuje na snažnu poziciju kolektivnog šefa države kao glavnog organa u upravljanju državom. Prema načinu izbora, organizaciji i nadležnostima Parlamentarna skupština Bosne i Hercegovine predstavlja instituciju sa izvornim ustavnim ovlaštenjima koja ujedno vrši i ulogu Ustavotvorne skupštine.

Odlučivanje U Parlamentarnoj skupštini Bosne i Hercegovine. Odlučivanje je bilo jedan od glavnih razloga za međunacionalne sukobe u Bosni i Hercegovini koji su kulminirali u oktobru 1991. godine. Donošenje odluka

³¹³ O navedenoj temi više u dijelu „Nadogradnja i raspakivanje Dejtonskog sporazuma“.

³¹⁴ Član IV Ustava BiH. Predstavnički dom ima 42 poslanika, 14 poslanika se bira na teritoriji Republike Srpske u tri izborne jedinice (9 direktno i 5 sa kompenzacione liste), a 28 se bira na teritoriji Federacije BiH u pet izbornih jedinica (21 poslanik direktno i 7 sa kompenzacione liste). *Izborni zakon BiH. Poglavlje 9. PARLAMENTARNA SKUPŠTINA BiH, član 9.2.*

³¹⁵ *Ustav BiH, član IV, dio 4. tačke (a, b, c, d i e)*

je takođe bilo jedno od dominantnih pitanja i prilikom međunarodnih pregovora o državnom pitanju Bosne i Hercegovine u periodu od 1992. do 1995. godine. Dejtonskim sporazumom, kao sintezom ukupnog pregovaračkog procesa o Bosni i Hercegovini, posebna pažnja je posvećena načinima i procedurama donošenja odluka. Procedure donošenja odluka u Parlamentarnoj skupštini Bosne i Hercegovine su definisane kao ustavna materija, što znači da se ne mogu mijenjati niti redukovati zakonima ili podzakonskim aktima (poslovnici o radu na primjer). Poslanici i delegati imaju nadležnost da kao izabrani predstavnici ocjenjuju da li će glasati za neku odluku. Odluka ne može biti donesena bez saglasnosti najmanje trećine poslanika i delegata izabranih u jednom od entiteta.³¹⁶ Ovdje se ne radi o pravu entiteta na veto, nego je riječ o mehanizmu za sprečavanje preglasavanja i majorizacije poslanika iz jednog entiteta od strane brojnijih poslanika iz drugog entiteta. Poslanici se biraju neposredno po izbornim jedinicama i predstavljaju građane iz entiteta, a ne entitet kao državno-političku cjelinu. Kada bi ovaj dio zakonodavne i ustavotvorne vlasti bio entitetski dom, tada bi se nazivao dom entiteta, a toga u Ustavu nema. Predstavnički dom u odnosu na Dom naroda ima nadležnost da potvrdi izbor predsjednika Savjeta ministara nakon što ga Predsjedništvo imenuje. Dom naroda je drugi dio zakonodavne vlasti i čini ga petnaest delegata (pet Srba, pet Hrvata i pet Bošnjaka, a devet članova čini kvorum s tim što treba biti prisutno najmanje po tri delegata Srbina, Hrvata i Bošnjaka). Ovaj Dom se bira posredno putem entitetskih parlamenata na asimetričan način. U Republici Srpskoj srpske delegate bira Narodna skupština, a u

³¹⁶(c) Svaki zakonodavni akt zahtijevaće pristanak oba doma. (d) Sve odluke u oba doma donosiće se većinom prisutnih članova koji glasaju. Delegati i poslanici će uložiti napore da se postaraju da većina sadrži najmanje jednu trećinu glasova delegata odnosno poslanika sa teritorije svakog entiteta. Ukoliko većina ne sadrži jednu trećinu glasova delegata ili poslanika sa teritorije svakog entiteta, predsjednik i zamjenici predsjednika će se sastati u komisiji i pokušaće da obezbijede saglasnost u roku od tri dana od glasanja. Ukoliko ti naporu ne uspiju, odluke će se donositi većinom prisutnih koji glasaju, s tim što glasovi protiv ne smiju da sadrže dvije trećine ili više od dvije trećine delegata ili poslanika izabranih u jednom od entiteta.

Na primjer, iako bio kvorum mogao biti i 21 poslanik, a većina od prisutnih donosi odluku, to ne može biti 12 poslanika zbog entitetskog veta. Potrebno je da većina sadrži najmanje 5 izabranih na teritoriji RS i najmanje 10 izabranih na teritoriji FBiH. Ako se ovo ne obezbijedi u prvom krugu, u drugom krugu potrebno je da nije protiv 10 iz RS i 20 iz FBiH, a to je 30 poslanika. U Domu naroda kvorum je 9 delagata po tri Srbina, Hrvata i Bošnjaka, većina prisutnih za odluku je 6, jer treba biti po najmanje 1/3 iz svakog entiteta, a u drugom krugu potrebno je da ne bude protiv 2/3 iz RS i iz FBiH.

Federaciji BiH bošnjačke i hrvatske delegate biraju nacionalni klubovi Hrvata i Bošnjaka u Domu naroda. Suštinska nadležnost Doma naroda je odlučivanje o vitalnom interesu konstitutivnih naroda-nacija po posebno definisanim procedurama.³¹⁷ Predstavnički dom Parlamentarne skupštine ne može biti raspušten od strane Predsjedništva BiH niti može sam sebi skratiti mandat. Dom naroda može biti raspušten: a) kada većina u najmanje dva nacionalna kluba donese odluku o samoraspuštanju i b) kada Predsjedništvo Bosne i Hercegovine donese odluku o raspuštanju Doma naroda. Ovim ustavnim normama Dom naroda je postavljen u protivrječan položaj. Na osnovu kog legitimiteta bilo koja institucija može imati pravo da raspusti Dom naroda kao dom koji štiti vitalne interese tri konstitutivne nacije u Bosni i Hercegovini? Ako je trebalo definisati mogućnost raspuštanja Doma naroda, tada je nadležnost za to trebala pripasti onima koji su ih i birali (Narodna skupština RS i Bošnjački i Hrvatski klub u Domu naroda Federacije BiH). Dom naroda na nivou BiH nema četvrti klub (klub Ostalih – nacionalne manjine), a entiteti imaju klubove Ostalih.³¹⁸ Ustavom BiH nije razjašnjena uloga Ustavnog suda BiH koji o vitalnom nacionalnom interesu odlučuje kao organ konačne odluke. Sud odlučuje ubrzanim postupkom o tome da li je dato pitanje o vitalnom interesu pokrenuto u skladu sa ustavno propisanom procedurom. Ustavom nije definisano da Ustavni sud odlučuje o meritumu da li je povrijeđen vitalni interes jednog od konstitutivnih naroda, nego samo o ispravnosti proceduralnih pitanja. Ovakvo određenje uloge Ustavnog suda može se objašnjavati da je ustavotvorac *zaboravio* da definiše odlučivanje i o meritumu ili da je Sud nadležan samo za ispravnost procedura i da ne može odlučivati o meritumu. Entitetski ustavni sudovi imaju posebna Vijeća za zaštitu vitalnog nacionalnog interesa, a Ustavni sud BiH nema

³¹⁷ Predložena odluka Parlamentarne skupštine može se proglašiti destruktivnom po vitalne interese bošnjačkog, hrvatskog ili srpskog naroda većinom bošnjačkih, odnosno hrvatskih, odnosno srpskih delegata. Da bi takva predložena odluka bila usvojena potrebna je većina glasova bošnjačkih, hrvatskih i srpskih delegata koji su prisutni i koji glasaju. Kada se većina jednog od klubova (bošnjačkih, hrvatskih ili srpskih delegata) protivio ocjeni da je odluka destruktivna i neće da podrži ovu kvalifikaciju tada se saziva Zajednička komisija. Predsjednik Doma saziva Zajedničku komisiju koja će se sastojati od tri delegata, po jednog koga izaberu bošnjački, hrvatski i srpski delegati. Cilj Komisije je da postigne saglasnost. Ukoliko Komisija ne postigne saglasnost u roku od pet dana pitanje će biti upućenoj Ustavnom sudu BiH koji će ubrzanim postupkom provjeriti proceduralnu ispravnost pokrenutog pitanja. *Ustav BiH, član IV, stav 3, tačka (e)*.

³¹⁸ Jedan dio presude Suda za ljudska prava u Strazburu u slučaju „Sejdić–Finci“ odnosi se i na zastupljenost manjina u Domu naroda Parlamentarne skupštine Bosne i Hercegovine.

ovaj institut za odlučivanje o vitalnom nacionalnom interesu. Ustav je u ovom pitanju ostao nedorečen, jer ako Ustavni sud donosi konačnu odluku o proceduralnom postupku, ko donosi konačnu odluku o meritumu vitalnog interesa u nekom zakonu? U praksi je Ustavni sud BiH ovlaštenja o proceduralnim pitanjima proširio i na meritum pitanja vitalnog interesa, iako nema ustavne osnove za ovakvu praksu. Na osnovu postojećih ustavnih normi Ustavni sud nema nadležnost da odlučuje o meritumu i procjenjuje da li je nekim zakonom povrijeđen vitalni interes jedne od konstitutivnih nacija. Međutim, bez nove saglasnosti u Ustavotvornoj skupštini nije moguće promijeniti dosadašnju praksu Ustavnog suda u vezi sa pitanjem vitalnog nacionalnog interesa.

Bosna i Hercegovina je obavezna da poštuje i primjenjuje, pored Evropske konvencije o ljudskim pravima (Član II Ustava) i druge međunarodne akte o ljudskim pravima koji su navedeni u Aneksu 1 Ustava Bosne i Hercegovine. „*Bosna i Hercegovina i svi sudovi, ustanove, državni organi i institucije kojima upravljaju entiteti ili se njima upravlja u entitetima, primjenjivaće i poštovaće ljudska prava i osnovne slobode*“.³¹⁹ Opstrukcijom ustavnih obaveza u sferi vladavine prava stvorena je osnova za djelovanje Visokog predstavnika u Bosni i Hercegovini u oblasti zakonodavstva, primjene ustavnih amandmana i drugih odluka donesenih uz argumentaciju obezbjeđivanja vladavine prava. Parlamentarna skupština, kao zakonodavna vlast na nivou Bosne i Hercegovine donosila je zakone na dva načina: a) zakonodavnim procedurama na osnovu Ustava i b) verifikacijom zakona koje je nametnuo Visoki predstavnik na osnovu Bonskih ovlaštenja.

„*U prethodnom periodu, zbog uočenih opstrukcija od strane lokalne vlasti i u cilju reformi i ubrzanja procesa integracija države, visoki predstavnici su nametnuli mnoge zakone koje je Parlamentarna skupština BiH kasnije mogla samostalno donijeti, ali bez izmjene teksta*“³²⁰. U periodu od januara 1998. do marta 2005. godine visoki predstavnici su nametnuli, a Parlamentarna skupština BiH bez izmjena usvojila oko pedeset zakona. Osim navedenih, Visoki predstavnik je donio i oko petnaest zakona koji su

³¹⁹ Član II, tačka 6. Ustava Bosne i Hercegovine.

³²⁰ Miroslav Mikeš, *Bosna i Hercegovina i vladavina prava*, „Atlantik bb Banja Luka“, 2007. godine, str. 229.

stupili na pravnu snagu, a nisu naknadno potvrđeni u Parlamentarnoj skupštini.³²¹

1.3.3. Upravno-izvršna vlast

Na nivou Bosne i Hercegovine izvršnu vlast vrše Predsjedništvo Bosne i Hercegovine i Savjet ministara.

Predsjedništvo Bosne i Hercegovine je kolektivni šef države, čine ga tri neposredno izabrana člana, iz tri konstitutivna naroda: Srbin se bira na području Republike Srpske, a Hrvat i Bošnjak na području Federacije BiH.³²² Zakonska mogućnost da člana Predsjedništva može da zamijeni poslanik iz Predstavničkog doma Parlamentarne skupštine BiH potvrđuje da je osim neposrednog izbora moguć i posredan izbor člana Predsjedništva.³²³ Predsjedništvo je organizovano tako da se svaki od tri člana rotiraju na funkciji Predsjedavajućeg u periodu od osam mjeseci. Predsjedništvo ima sljedeće nadležnosti: 1. Vođenje spoljne politike Bosne i Hercegovine; 2. Imenovanje ambasadora i drugih međunarodnih predstavnika Bosne i Hercegovine, od kojih se sa teritorije Federacije ne može izabrati više od dvije trećine; 3. Predstavljanje Bosne i Hercegovine u međunarodnim i evropskim organizacijama i ustanovama i traženje članstva u organizacijama i ustanovama; 4. Pregovaranje, proglašavanje i, uz pristanak Parlamentarne skupštine, ratifikacija ugovora Bosne i Hercegovine; 5. Izvršavanje odluka Parlamentarne skupštine; 6. Predlaganje, na preporuku Savjeta ministara, godišnjeg budžeta Parlamentarnoj skupštini; 7. Podnošenje izvještaja, na zahtjev, ali najmanje jednom godišnje, Parlamentarnoj skupštini o izdacima Predsjedništva; 8. Po potrebi, koordinacija sa međunarodnim i nevladinim organizacijama u Bosni i Hercegovini; 9. Obavljanje drugih funkcija koje mogu biti nužne za

³²¹ Isto str. 229–240.

³²² Presudom *Evropskog suda za ljudska prava* iz Strazbura od 22. decembra 2009. godine u slučaju „Sejdić–Finci“ naloženo je Bosni i Hercegovini da izmijeni ustavnu odredbu o izboru članova Predsjedništva koja diskriminiše građane, jer nemaju jednaka prava da biraju i da budu birani. Zajedno sa ovim problemom je aktuelan i problem vitalnog nacionalnog interesa Hrvata kod izbora člana Predsjedništva BiH iz reda hrvatskog naroda.

³²³ Zakon o popunjavanju upražnjenog mjesta člana Predsjedništva BiH, „Službeni glasnik BiH“ br. 21/00

obavljanje njegovih dužnosti ili koje može da mu stavi u zadatak Parlamentarna skupština ili o kojima se slože entiteti.“³²⁴

Osim navedenih ovlaštenja Predsjedništvo je po Ustavu nadležno i za: 1. Imenovanje predsjednika Savjeta ministara; (član V, stav 4); 2. Komandovanje oružanim snagama Bosne i Hercegovine (član V, stav 5. tačka (a)); 3. Imenovanje Upravnog odbora Centralne banke Bosne i Hercegovine (član VII, stavovi 2 i 3); 4. Konsultativna uloga prilikom imenovanja troje stranih sudija u Ustavnom sudu Bosne i Hercegovine (član VI, stav 1 tačka (a)); Koordinišuća uloga među entitetima, ako se entiteti slože (član III, stav 4); 6. Nadležnost za poslove koji su nužni za očuvanje suvereniteta i teritorijalnog integriteta, političke nezavisnosti i međunarodnog subjektiviteta Bosne i Hercegovine (član III, stav 5, tačka (a)); 6. Nadležnost za pokretanje entitetskog veta.“³²⁵ Ustavom je samo u ovoj situaciji definisano da Parlamenti entiteta mogu poništiti odluku Predsjedništva usvojenu voljom dvojice članova uz protivljenje trećeg. Ustavna mogućnost da svaki član Predsjedništva može pojedinačnom odlukom pokrenuti procedure da se stavi van snage bilo koja odluka Predsjedništva ukazuje da je konsenzus osnovni princip po kome bi Predsjedništvo trebalo odlučivati. Odlučivanje konsenzusom odnosi se na pitanja: 1. spoljna politika, 2. imenovanje ambasadora, 3. predstavljanje BiH u međunarodnim odnosima i iznošenje stavova u ime države,³²⁶ 4. pregovori, ratifikacija i otkaz međunarodnih ugovora, 5. sprovođenje

³²⁴ Ustav Bosne i Hercegovine, član V, stav 3.

³²⁵ Član Predsjedništva koji se protivi odluci može da proglaši da je odluka Predsjedništva destruktivna po vitalni interes entiteta na čijoj teritoriji je on izabran, s tim što to mora da učini u roku od tri dana od dana kada je odluka usvojena. Ova odluka se upućuje: Narodnoj skupštini Republike Srpske ili Bošnjačkom ili Hrvatskom klubu u Domu naroda Parlamenta Federacije BiH. Ukoliko navedena tijela u roku od deset dana, dvotrećinskom većinom potvrde stav člana Predsjedništva, tada odluka Predsjedništva na koju je uložen veto neće stupiti na snagu. *Ustav BiH, član V, stav 2, tačka (d)*.

„Takva odluka će odmah biti upućena Narodnoj skupštini Republike Srpske, ukoliko je takvu izjavu dao član sa te teritorije: bošnjačkim delegatima u Domu naroda Federacije, ukoliko je izjavu dao Bošnjak ili hrvatskim delegatima tog tijela ako je izjavu dao Hrvat. Ukoliko izjavu potvrdi dvotrećinska većina tih lica u roku od deset dana pošto im je odluka upućena, osporena odluka Predsjedništva neće stupiti na snagu.“ *Ustav Bosne i Hercegovine, član V, stav 2, tačka (d)*.

³²⁶ Problemi u Predsjedništvu vezani za podnošenje zahtjeva za reviziju tužbe BiH protiv Srbije pred Međunarodnim sudom pravde u Hagu, februara 2017. godine.

odluka Parlamentarne skupštine Bosne i Hercegovine, odluke u vezi sa oružanim snagama.³²⁷

Članovi Predsjedništva imaju slojevitu reprezentativnost u nekoliko osnovnih aspekata:

Državotvornost etničke nacije. Član Predsjedništva predstavlja konstitutivnost etničke nacije u instituciji šefa države iako ih formalno ne biraju birači nacija, nego birači entiteta. Kada se presuda Evropskog suda za ljudska prava iz Strazbura primijeni i ukine nacionalno obilježje u izboru, opet će suštinski članovi Predsjedništva predstavljati jednu od konstitutivnih nacija. Člana Predsjedništva iz jedne etničke nacije ne bi trebalo da biraju birači iz druge etničke nacije, jer tako izabran član Predsjedništva nema legitimitet u zastupanju nacionalnih interesa.³²⁸

Interes entiteta. Član Predsjedništva ima ustavno pravo da u roku od tri dana uloži veto na odluku Predsjedništva, ukoliko smatra da je ta odluka destruktivna po vitalni interes entiteta. Prema sadašnjim ustavnim rješenjima postoji asimetričnost između dva entiteta kada se odlučuje o vetu koji je uložio jedan od članova Predsjedništva. Ukoliko član Predsjedništva ulaže veto radi zaštite interesa entiteta, konačnu odluku o tome donose zakonodavne institucije u entitetima. U Republici Srpskoj: Narodna skupština, kao građanski dom i dio zakonodavne vlasti, donosi konačnu odluku dvotrećinskom većinom. U Federaciji BiH konačnu odluku o uloženom vetu donose nacionalni klubovi u Domu naroda Parlamentarne skupštine takođe dvotrećinskom većinom. Problem je legitimiteta kako jedan član Predsjedništva, iz jedne nacije, može ocijeniti vitalni interes entiteta u kome žive tri nacije.

Integritet države. Predsjedništvo je kolektivni šef države Bosne i Hercegovine i ima ovlaštenja vezana za međunarodni subjektivitet, teritorijalni integritet, nezavisnost Bosne i Hercegovine. Predsjedništvo ima vrhovnu civilnu komandu nad oružanim snagama u Bosni i Hercegovini, što ga čini glavnom institucijom za bezbjednost na teritoriji cijele države. Ovaj aspekt je bitan, jer on predstavlja suštinu prava i obaveza šefa države bilo da je to pojedinac ili kolektivno tijelo. Osnovna

³²⁷ Poslovnik o radu Predsjedništva iz 2013. godine, član 42.

³²⁸ Navedena protivrječnost imala je za posljedicu da su u Republici Srpskoj potpredsjednika iz reda hrvatskog naroda izabrali srpski birači, a u izboru hrvatskog člana Predsjedništva BiH presudnu ulogu imali su bošnjački birači.

ustavna obaveza i pravo i jeste obezbjeđivanje mira, sigurnosti, prevazilaženja problema u funkcionisanju države i njen integritet (ustavni, teritorijalni, međunarodni itd.). U ovom dijelu izražena je obaveza i pravo šefa države da svoju funkciju obavlja u skladu sa Ustavom.

Interes građana. Iako je etničnost osnova legitimiteta, to ne znači negiranje kategorije građanske osnove, jer član Predsjedništva, bez obzira na pripadnost etničkoj zajednici, predstavlja i sve građane Bosne i Hercegovine.

Savjet ministara Bosne i Hercegovine predstavlja drugi dio izvršne vlasti na nivou Bosne i Hercegovine. Ustavom nije posebno definisana nadležnost Savjeta ministara nije posebno, nego je pozicionirana u okviru ustavnih normi koje se odnose na Predsjedništvo Bosne i Hercegovine. Dva su osnovna razloga za navedenu ustavnu poziciju Savjeta ministara.

1. U dejtonskim pregovorima izvršna vlast na nivou Bosne i Hercegovine bila je jedno od spornih pitanja, jer su se Bošnjaci zalagali za snažniju centralnu vladu, a Srbi obrnuto za slabiju izvršnu koordinaciju na nivou Bosne i Hercegovine. Kompromisom suprotstavljenih stavova određena je pozicija Savjeta ministara koji nije vlada u klasičnom smislu, ali nije ni koordinacija bez izvornih ovlaštenja. Zbog političkih neslaganja Savjet ministara je definisan kao organ koji se će se postepeno formirati: „Predsjednik će imenovati ministra spoljnih poslova, ministra spoljne trgovine i druge ministre ako to bude potrebno.”³²⁹ U srpskoj teoriji i političkoj praksi često je pozivanje na ovu ustavnu odredbu u smislu da Savjet ministara nije Vlada i da po „izvornom Dejtonu“ ima samo tri člana, a kasnije uvećavanje broja je „prenos ovlaštenja i kršenje Dejtonskog sporazuma“. Ustavom je definisano da se, osim tri navedena člana Savjeta ministara, prema potrebi mogu imenovati i drugi ministri. S obzirom na to da predsjednika Savjeta ministara imenuje Predsjedništvo, a potvrđuje Parlamentarna skupština (Predstavnički dom), njima je Ustavom data nadležnost da odlučuju o broju članova Savjeta ministara. Okvir djelovanja Predsjedništva i Predstavničkog doma po pitanju povećavanja broja Savjeta ministara sadržan je u dijelu Ustava kojim su definisane nadležnosti na nivou Bosne i Hercegovine.³³⁰ Ustavotvorac je, zbog političkih neslaganja

³²⁹ Ustav Bosne i Hercegovine, član V, stav 4.

³³⁰ „1. spoljna politika, 2. spoljnotrgovinska politika, 3. carinska politika, 4. monetarna politika, 5. finansiranje ustanova i međunarodnih obaveza Bosne i Hercegovine, 6.

oko broja resora u Savjetu ministara, definisao „zamku“ u smislu da je na jednom mjestu precizirao tri člana Savjeta ministara, a na drugom mjestu definisao devet resora koji su u isključivoj nadležnosti institucija na nivou Bosne i Hercegovine. Da bi se vršila javna uprava, u ovih devet resora, potrebni su ministri u Savjetu ministara da *pokriju* ove resore i to je smisao riječi „...i druge ministre ako to bude potrebno“.

2. Savjet ministara je definisan kao institucija-upravno-izvršne vlasti koja je u funkciji izvršavanja nadležnosti Predsjedništva kao šefa upravno-izvršne vlasti. Navedena pozicija Savjeta ministara potvrđuje namjeru ustavotvorca da Predsjedništvo Bosne i Hercegovine definiše kao snažnu državnu instituciju, kao „motor“ primjene Dejtonskog sporazuma i izgradnje političkog sistema u Bosni i Hercegovini i integraciju ove države u međunarodnu zajednicu, prije svega u Evropsku uniju.

Organizacija i struktura Savjeta ministara je definisana Zakonom o Savjetu ministara.³³¹

Resori Savjeta ministara grupisani su u dva odbora.

1. *Odbor za unutrašnju politiku* koji čine: ministar za ljudska prava i izbjeglice, ministar civilnih poslova, ministar pravde i ministar bezbjednosti. 2. *Odbor za ekonomiju* obuhvata: ministra za spoljnu trgovinu, ministra za trezor i finansije i ministra za saobraćaj i komunikacije. Savjet ministara ima Generalni sekretarijat i pomoćna tijela kao što su: Direkcija za evropske integracije, Kancelarija za zakonodavstvo i Kancelarija za saradnju sa Distriktom Brčko. Pored navedenog u širem djelokrugu Savjeta ministara djeluju organi uprave, upravne organizacije, agencije itd. U organizaciji Savjeta ministara primjenjuje se entitetski i etnički kriterijumi. Jedna trećina ministara (3) bira se sa područja Republike Srpske, a dvije trećine (7) bira se sa područja Federacije BiH.³³² Ministar i zamjenici ne mogu biti iz istog konstitutivnog naroda, a

useljavanje – izbjeglice – azil, 7. provođenje krivičnih zakona na međunarodnom planu i između entiteta, 8. poslovi međunarodnih komunikacija, 9. regulisanje saobraćaja između entiteta i kontrola vazdušnog saobraćaja. *Ustav BiH, član III, stav 1.*

³³¹ *Savjet ministara ima deset članova:* 1. predsjedavajući, 2. ministar spoljnih poslova, 3. ministar spoljne trgovine i ekonomskih odnosa, 4. ministar finansija i trezora, 5. ministar komunikacija i prometa, 6. ministar civilnih poslova, 7. ministar za ljudska prava i izbjeglice, 8. ministar pravde, 9. ministar bezbjednosti i 10. ministar odbrane. *Zakon o Savjetu ministara, član 7.*

³³² Ustav Bosne i Hercegovine, član V, stav 4, tačka (b).

ministar odbrane ima dva zamjenika gdje su zastupljena sva tri konstitutivna naroda. Kod odlučivanja većinom glasova potreban je pristanak najmanje jednog ministra iz reda svakog od konstitutivnih naroda.³³³ Izmjenama i dopunama Zakona o savjetu ministara koje je donio visoki predstavnik za BiH od oktobra 2010. godine i njegovim *Autentičnim tumačenjem* iz decembra iste godine kvorum za rad i odlučivanje u Savjetu ministara nije entitetski, nego je etnički. Većina u donošenju odluka uključuje najmanje jednog člana Savjeta ministara iz reda jednog od konstitutivnih naroda, a ne jednog člana iz entiteta. Entitetska trećina u Savjetu ministara je protumačena kao način izbora za ovaj organ, a ne kao kvorum odlučivanja. Izmjene i dopune Zakona o Savjetu ministara i tumačenja Visokog predstavnika imaju suštinski značaj za ovu instituciju, jer se definiše njena izvorna nadležnost. Savjet ministara nije *Savjet delegata* koje šalju entiteti sa imperativnim mandatom, gdje bi članovi Savjeta ministara bili dužni da odluke donose na osnovu prethodnog mišljenja vlada entiteta.

Kada uporedimo ustavne norme u članu III koje definišu nadležnosti institucija na nivou Bosne i Hercegovine, ustavne norme u članu (V) koje definišu način izbora Savjeta ministara i njegovu strukturu, uočljiva je prividna protivrječnost. Kada bismo Ustav posmatrali kao dogmatsku, statičnu normu, Savjet ministara bi bio neka vrsta *pomoćnog izvršnog organa koji* pomaže Predsjedništvu Bosne i Hercegovine. Kada ovlaštenje Savjeta ministara sagledamo u kontekstu ustavnih normi u članu III uočava se snažnija ustavna pozicija Savjeta ministara. Današnja struktura koju čini devet resora na prvi pogled može da izgleda kao rezultat *uzurpacije* državnih ovlašćenja koje je Savjet preuzeo od entiteta. Međutim, to su pojedinačne nadležnosti iz člana III Ustava vezane za

³³³ Savjet ministara donosi akta iz svoje nadležnosti većinom glasova članova koji su prisutni i glasaju o svim pitanjima i temama o kojima u daljoj proceduri konačno odlučuje Parlamentarna skupština Bosne i Hercegovine. O ostalim pitanjima Savjet ministara po pravilu odlučuje konsenzusom članova koji su prisutni i glasaju posebno o propisima, imenovanjima i postavljenjima iz djelokruga Savjeta ministara, Poslovniku i njegovom tumačenju. U slučaju da se konsenzus ne postigne, predsjedavajući Savjeta ministara saziva člana, odnosno članove Savjeta ministara koji je (su) protiv kako bi se postiglo rješenje. U slučaju da konsenzus ne bude postignut u roku od sedam dana ni na taj način, odluku donosi Savjet ministara većinom glasova s tim da navedena većina podrazumijeva glas najmanje jednog člana iz svakog konstitutivnog naroda. *Zakon o Savjetu ministara, član 17 i 18. Autentično tumačenje Visokog predstavnika od 19. oktobra 2010. godine.*

pojedinačne resore. Savjet ministara je vremenom samo preuzeo državne poslove koji su Dejtonskim sporazumom dati u nadležnost institucijama na nivou Bosne i Hercegovine.³³⁴ Društveno-politička realnost nakon potpisivanja Dejtonskog sporazuma nije omogućavala da se Savjet ministara organizuje u punom kapacitetu kao vlada, tako da je ostavljena mogućnost da se primjenom Sporazuma uvećava sastav Savjeta ministara. Ustavna pozicija Savjeta ministara sagledava se potpunije, ukoliko se ustavni članovi III i V posmatraju integralno, kao jedna cjelina. Iz navedenog konteksta proizilaze pitanja: *Zašto Savjet ministara nije posebno regulisan u Ustavu kao druge državne institucije, nego je definisan u okviru člana V koji reguliše nadležnosti Predsjedništva Bosne i Hercegovine? Da li je Savjet ministara vlada ili je koordinaciono tijelo entitetskih vlasti?* Prema normama Ustava Bosne i Hercegovine, koje na posredan i neposredan način definišu poziciju ove institucije, radi se o vladi iako ovaj dio izvršne vlasti nema formalni naziv vlade. U državama sa konfederalnom osnovom konstitutivni entiteti prenose dio svojih ovlaštenja na nivo zajedničkih institucija. Izvršnu vlast na zajedničkom nivou čine delegati ili pripadnici izvršne vlasti sa nivoa entiteta i ona ima koordinišuću ulogu, a njena ovlaštenja proizilaze iz sporazuma entitetskih vlada. Savjet ministara na nivou Bosne i Hercegovine očigledno nije organizovan, niti funkcioniše na konfederalnoj državnoj osnovi. Savjet ministara BiH ima svoje izvorne ustavne nadležnosti (član III stav 1 i V stav 4, tačka a). U donošenju odluka Savjet ministara može, ali i ne mora da konsultuje vlade entiteta. Izbor članova Savjeta ministara realizuje se kroz procedure institucija na nivou BiH (Predsjedništvo, Predstavnički dom) i u ovim procedurama ne učestvuju institucije sa nivoa entiteta.

Odgovornost Savjeta ministara ustavno je definisana prema Parlamentarnoj skupštini Bosne i Hercegovine, a ne prema entitetskim zakonodavnim tijelima. Razlika između Vlade i koordinišuće izvršne vlasti je u tome što Vlada ima svoje izvorne ustavne nadležnosti, a

³³⁴ 1. Ministarstvo spoljnih poslova – *spoljna politika*; 2. Ministarstvo bezbjednosti – *princip vladavine prava*, član II Ustava; 3. Ministarstvo odbrane – *nadležnosti Predsjedništva za oružane snage*; 4. Ministarstvo finansija i trezora – *monetarna politika*; 5. Ministarstvo pravde – *provođenje krivičnih zakona na međunarodnom planu i primjena člana II Ustava o ljudskim pravima*; 6. Ministarstvo spoljne trgovine i ekonomskih odnosa – *spoljnotrgovinski poslovi*; 7. Ministarstvo komunikacija i prometa – *saobraćaj i komunikacija*; 8. Ministarstvo za ljudska prava i izbjeglice – *izbjeglice i azil*; 9. Ministarstvo civilnih poslova – *član II Ustava – ljudska, građanska prava* i 10. predsjedavajući Savjeta ministara.

koordinaciono tijelo ima prenesene nadležnosti od strane drugih subjekata. Članove koordinišućeg tijela na nivou zajedničkih institucija činili bi delegati iz entiteta, a članovi Savjeta ministara se biraju od strane zakonodavne vlasti na nivou Bosne i Hercegovine. Savjet ministara Bosne i Hercegovine je Vlada, a ne zajednička ili koordinišuća institucija. Kriterijumi etnitske i etničke zastupljenosti u Savjetu ministara i način odlučivanja imaju svrhu da ojačaju legitimitet ove institucije i oni ne umanjuju karakter Vlade koji Savjet ministara suštinski ima u kontekstu federativnog državnog uređenja.

1.3.4. Sudska vlast

Visoki sudski i tužilački savjet Bosne i Hercegovine. U cilju ostvarivanja nezavisnosti sudske vlasti, međunarodna zajednica je putem *Visokog predstavnika* nametnula *Zakon o Visokom sudskom i tužilačkom savjetu* Bosne i Hercegovine. *Parlamentarna skupština* je usvojila ovaj zakon i on je legalno uveden u pravni sistem Bosne i Hercegovine.³³⁵ Iako su osnovni razlozi za uspostavljanje Visokog sudskog i tužilačkog savjeta bili zasnovani na postizanju profesionalnosti i nezavisnosti ove najviše pravosudne vlasti, nameću se pitanja: *Da li je formalnim postojanjem Visokog sudskog i tužilačkog savjeta obezbijedena nezavisnost sudstva i spriječen uticaj vladajućih partijskih elita i neformalnih centara moć? Na osnovu kojih je kriterijuma petnaest ljudi u Visokom sudskom i tužilačkom savjetu, biranih iz reda sudija, tužilaca i advokata, steklo svojstvo nepristrasnosti i nezavisnosti? Advokati i tužioci nisu neutralni i nepristrasni dio sudskog sistema, jer zastupaju jednu stranu u sudskom postupku. Tužiocima je stalo da sud presudi po prijedlogu optužnice, a advokatima da sud presudi protiv optužnice što više u interesu njihovog klijenta koji ih plaća. Ako možemo i govoriti o nepristrasnosti sudije, nema argumenata za nepristrasnost tužilaca i advokata. Advokati i tužioci, kao pristrasni činoci sudskog sistema, biraju sudije i ocjenjuju njihovu*

³³⁵ *Visoki sudski i tužilački savjet BiH* definisan je kao najviša pravosudna vlast u BiH nezavisna od drugih vlasti. VSTS ima 15 članova, predsjednika i dva potpredsjednika iz tri konstitutivna naroda. Nadležnosti VSTS obuhvataju sve poslove kontrole, izbora sudija i tužilaca, smjene izabranih sudija i tužilaca, budžeta, interesa javnosti, reforme, unapređenja rada itd. Zakon o VSTS BiH, *Službeni glasnik BiH, broj 25. od 1. juna 2004. godine.*

nezavisnost i nepristrasnost što je protivrječno, jer se sudije i tužioci biraju od strane sudija, tužilaca i advokata. U navedenom procesu nastaje interesna grupa sudija, tužilaca i advokata koja ima uticaj i u Visokom sudskom i tužilačkom savjetu i u sudskom sistemu Bosne i Hercegovine, pa se nezavisnost sudstva svela na formalno-pravni formalizam bez suštinskog sadržaja. Formiranje posebne institucije koja treba da obezbijedi nezavisnost sudstva sporno je sa stanovišta nepristrasnosti, legitimiteta i demokratske kontrole. Ako jedan organ ima nadležnost da procjenjuje učinke sudske vlasti i da imenuje i smjenjuje kadrove u toj vlasti, onda je to suvereni organ u sudskoj vlasti. Nameće se pitanje: *ko kontroliše rad Visokog sudskog i tužilačkog savjeta i kome ovaj Savjet odgovara za svoj rad?* Savjet bi za svoj rad trebao odgovarati: 1. prema ustavotvornoj vlasti (dvotrećinska većina u Parlamentarnoj skupštini BiH – *pravna odgovornost* i 2. prema civilnom društvu i javnosti u Bosni i Hercegovini – *moralna odgovornost*.

Odsustvo kontrole javnosti, kooptiranje kao način izbora (organ bira sam sebe) i struktura Visokog sudskog i tužilačkog savjeta utiču na stvaranje negativne percepcije prema najvišem tijelu sudske vlasti.

Sud Bosne i Hercegovine. Zakon o sudu Bosne i Hercegovine je nametnuo Visoki predstavnik kao zakon na privremenoj osnovi, a zatim ga je Parlamentarna skupština usvojila u istom tekstu i uvela u pravni sistem.³³⁶ Iako nametnut, ovaj zakon nije kreiran u OHR-u, nego ga je napisala radna grupa sastavljena od predstavnika upravno-izvršne vlasti u Bosni i Hercegovini. *Da li je Sud na nivou BiH uspostavljen na legitiman, ustavan način i da li je to u skladu sa Dejtonskim sporazumom i šta su pravni izvori nastanka ove institucije?* U odgovoru na ovo pitanje neophodno je ukazati na neke činjenice koje su prethodile usvajanju zakona o Sudu BiH koje potvrđuju da je uspostavljanje Suda rezultat usaglašenog djelovanja međunarodnih i domaćih političkih subjekata.

U Ustavu Bosne i Hercegovine (član II) definisano je da će se ljudska prava iz Evropske konvencije o ljudskim pravima i slobodama i njenim protokolima primjenjivati direktno u BiH i da će imati pravnu suprematiju nad svim drugim zakonima. Ovim članom je uspostavljen jedinstveni

³³⁶ Visoki predstavnik je 7. decembra 2000. godine nametnuo Zakon na privremenoj osnovi, a Parlamentarna skupština BiH ga je usvojila na sjednici Doma naroda 25. juna i na sjednici Predstavničkog doma 3. jula 2002. godine.

ustavni princip vladavine prava za cijelu teritoriju Bosne i Hercegovine i za sve ljude bez diskriminacije, pa je trebalo stvoriti jedinstveni pravni i institucionalni okvir za primjenu vladavine prava. Ostvarivanje vladavine prava nije bilo moguće bez reforme pravosudnog sistema, bilo da se postojeći sudovi entiteta reformišu ili da se ustanovi novi sud na nivou Bosne i Hercegovine. Uprkos brojnim i kontinuiranim zaključcima Savjeta za primjenu mira, elite na vlasti su zanemarile reformu pravosuđa, jer nisu prihvatale gubitak uticaja na sudsku vlast.

Početak uspostavljanja Suda vezan je za Deklaraciju Savjeta za primjenu mira donesenu u Madridu 16. decembra 1998. godine. U tački (12.1) definisano je da su članice Savjeta saglasne da je bitno ostvariti vladavinu prava za sve građane i da je potrebno formirati nezavisno multietničko sudstvo i pravosudne institucije na nivou Bosne i Hercegovine u skladu sa mišljenjem *Venecijanske komisije*.

Naredni korak uspostavljanja Suda BiH bio je u Briselu 24. maja 2000. godine na zasjedanju Savjeta za primjenu mira gdje se u Deklaraciji sa zasjedanja samita u dijelu (3) navodi da ustanovljenje Suda na nivou BiH treba biti glavni prioritet. Pravna komisija Savjeta Evrope (Venecijanska komisija) je u aprilu 2000. godine uradila nacrt Zakona o sudu Bosne i Hercegovine. Tokom 2000. godine formirana je *Pravna komisija* od stručnjaka iz Republike Srpske Federacije BiH, Savjeta ministara i OHR-a, (ukupno četiri člana) sa zadatkom da nacrt zakona o Sudu (tekst Venecijanske komisije) prilagodi realnosti Bosne i Hercegovine. Pravna komisija je uradila prijedlog zakona u oktobru i prosljedila ga u parlamentarnu proceduru. Zbog obzira vladajućih partijskih elita prema biračkom tijelu, poslanici u Parlamentarnoj skupštini BiH nisu izglasali Zakon o sudu BiH. Visoki predstavnik je uz podršku Savjeta za primjenu mira, na osnovu principa vladavine prava, zaključaka Savjeta i *bonskih* ovlaštenja donio odluku kojom je proglasio predloženi zakon važećim i uveo ga u pravni sistem. Zakon je imao status privremenog pravnog akta sve dok ga Parlamentarna skupština nije prihvatila u istom obliku kako je proglašen bez izmjena sadržaja.

Nakon donošenja zakon je mijenjan i dopunjavan, tako da je Parlamentarna skupština BiH u više navrata davala legitimitet ovom zakonu. Nadležnost Suda BiH bila je i predmet rasprave pred Ustavnim

sudom BiH 2009. godine povodom apelacije predsjedavajućeg Predstavničkog doma Parlamentarne skupštine Bosne i Hercegovine.³³⁷

Ustavni sud je donio odluku 28. marta 2009. godine da je pomenuti član zakona u skladu sa Ustavom i odbacio apelaciju čime je Zakon o Sudu još jednom potvrđen kao legalni pravni akt. Teza dnevne politike da je ovaj zakon nelegalan i da je institucija Suda na nivou BiH nelegalna nema pravnu osnovu, jer su poslanici iz Republike Srpske glasali za ovaj zakon. Argumenti predstavnika Republike Srpske da je Sud jednostran, neobjektivan, da diskriminiše optužene primjenom različitih normi u procesima ratnih zločina imaju osnovu i predmet su strukturalnog dijaloga između Evropske unije i institucija Bosne i Hercegovine. Strukturalnim dijalogom bi trebalo da se otklone nedostaci i da Sud BiH bude profesionalniji i nezavisniji.

U današnje vrijeme predstavnici vlasti Republike Srpske uglavnom osporavaju status i postojanje Suda BiH i zalažu se da sudstvo bude zaokruženo u granicama entiteta. Po ovom konceptu Vrhovni sud Republike Srpske predstavljao bi konačnu instancu sudske vlasti, što je suprotno suštini pravnog sistema, jer ne može sud na jednom dijelu države biti konačna sudska instanca. Konačna sudska instanca u jednoj državi može biti samo sud koji ima nadležnost na cijelom području države. Vladavina prava na prostoru cijele Bosne i Hercegovine podrazumijevala je i postojanje zakona i institucija koje će obezbijediti ostvarivanje vladavine prava, a to je pravosudna institucija, tako da pravna osnova nastanka Suda nije sporna.

Osnovni problem Suda BiH je njegova organizacija i način rada kojim se ne obezbjeđuje pravičnost i nezavisnost, jer isti sud sudi u prvostepenom i drugostepenom postupku. U prvostepenom postupku Sud sudi po krivičnim i upravnim predmetima, a u drugostepenom postupku ima apelaciono (drugostepeno) odjeljenje. Činjenica da se drugostepeni postupak vodi u okviru istog suda protivno je principu pravičnosti, jer bi

³³⁷ Milorad Živković, tada predsjedavajući Predstavničkog doma Parlamentarne skupštine BiH, podnio je apelaciju Ustavnom sudu na član 13. Zakona o sudu BiH koji definiše njegovu nadležnost u vezi sa sukobom nadležnosti među sudovima – „*rješava sukob nadležnosti između sudova entiteta i suda Brčko Distrikta, te između suda BiH i bilo kojeg drugog suda*” - član 13, stav 3, tačka D Zakona o sudu, smatrajući da je ovaj član neustavan i da ulazi u nadležnost entitetskih sudova i uspostavlja pravnu suprematiju nad entitetskim sudovima.

trebalo da se žalbeni postupak vodi u posebnoj sudskoj instituciji. Osnovni problem Suda je i u činjenici da nije obezbijedio jednaku primjenu zakona za ista krivična djela. U sadašnjoj sudskoj praksi u Bosni i Hercegovini se za ista krivična djela sudi po zakonima bivše SFRJ, i Krivičnom zakonu BiH iz 2003. godine (primjer procesuiranja ratnih zločina u kvalifikaciji „zločin protiv čovječnosti“). Poseban problem u praksi Suda bio je princip *povratnog dejstva zakona*. Sud je primjenjivao Zakon iz 2003. godine za djela počinjena u periodu od 1992–1995. godine. Presudom Evropskog suda za ljudska prava u Strazburu (slučaj Maktouf) primjena povratnog dejstva zakona ocijenjena je kao kršenje Evropske konvencije o ljudskim pravima. Bez obzira na formalnu organizaciju sudske vlasti ostaje suštinsko pitanje: *može li građanin Bosne i Hercegovine ostvariti svoja ljudska prava kod ove vlasti, u mjeri koju mu Ustav garantuje?* U sadašnjoj realnosti sudske vlasti to još nije moguće, pa vladavina prava i dalje ostaje princip bez realnih uporišta. Reforma sudske vlasti kroz uspostavljanje *Visokog sudskog i tužilačkog savjeta* kao suverenog organa odgovornog za efikasnost pravosuđa, rezultirala je porastom građanskog nezadovoljstva prema sudskoj vlasti. Osnovne primjedbe se odnose na: *sporost, korupciju, nestručnost, nacionalnu pristrasnost, nepravičnost (različiti pravni izvori i praksa), neujednačenost kaznene politike, uticaj politike, interesnih grupa, zatvorenost za javnost, marginalizacija civilnog društva itd.* Sudska vlast nije do kraja ustavno izvedena i precizirana, naročito u odnosu sudske vlasti na nivou entiteta i sudske vlasti na nivou Bosne i Hercegovine, što ima za posljedicu probleme jednakosti građana pred zakonom, kompetentnosti sudske vlasti, zaštite ljudskih prava, pravnih praznina u vezi sa statusom Vrhovnih sudova i nezavisnosti pravosuđa od političkog uticaja. Od strukturalnog dijaloga o pravosuđu u Bosni i Hercegovini koje se vodi pod pokroviteljstvom Evropske unije građani očekuju efiksniju, pošteniju i pravedniju sudsku vlast.

1.4. Distrikt Brčko

Područje opštine Brčko bilo je jedno od spornih pitanja tokom pregovora o državnom statusu i uređenju Bosne i Hercegovine, jer je ova teritorija bitna i za Federaciju BiH i za Republiku Srpsku. Federacija ima interes da ima pristup rijeci Savi i luci u Brčkom dok Republika Srpska ima interes da preko Brčkog očuva integritet teritorije.

1.4.1. Ustavno-pravna osnova Distrikta Brčko

Dejtonskim pregovorima nije postignuto rješenje za Brčko i ovo područje je ostalo predmet buduće arbitaže. Status Distrikta Brčkog je utvrđen u četiri oblika: Dejtonskim sporazumom, arbitražnim procesom, ustavnim amandmanom i Statutom Distrikta.

1. *Dejtonska određenja o Brčkom.* U Dejtonskom sporazumu definisana je sporna međuentitetska linija. „Strane su saglasne da se podvrgnu obavezujućoj arbitraži spornog dijela granične linije između entiteta u oblasti Brčkog...³³⁸ „Ukoliko se ne postigne drugačiji dogovor, oblast naznačena u gornjem stavu 1. biće i dalje pod upravom kakva je sada”.³³⁹ Sporazumom je definisana granična linija između Republike Srpske i Federacije BiH kao predmet spora, međutim kada je arbitražni proces započeo cijela teritorija opštine Brčko postala je predmet spora. Takođe Aneksom petim Dejtonskog sporazuma Republika Srpska i Federacija BiH su se obavezali da će međusobne sporove rješavati arbitražom.

2. *Arbitražni tribunal.* Strane (Republika Srpska i Federacija BiH) su prihvatile da Arbitražni tribunal čine trojica arbitara: jedan koga imenuje Republika Srpska, jedan koga imenuje Federacija BiH i jedan arbitar koga će imenovati strane u sporu. Ukoliko se to ne desi, tada će trećeg arbitra imenovati predsjednik *Međunarodnog suda pravde* i ovaj arbitar biće predsjedavajući. Republika Srpska je imenovala Vitomira Popovića, a Federacija Čazima Sadikovića. S obzirom na to da strane u sporu nisu mogle da se slože oko trećeg arbitra, predsjednik *Međunarodnog suda pravde* je 15. jula 1996. godine imenovao Roberta B. Ovena za trećeg arbitra koji je postao i predsjedavajući arbitražnog tribunala za Brčko. Predsjednik tribunala imao je pravo da sam donese arbitražnu odluku kao treća neutralna strana, ako ne bude saglasnosti između entitetskih arbitara.³⁴⁰

U drugoj polovini 1996. godine počeo je arbitražni proces i pojavio se ključni problem predmeta arbitaže: da li je to cijela teritorija Brčkog ili samo linija razgraničenja? Formalno je u Dejtonskom sporazumu definisana linija razgraničenja, ali u praksi je to postala ukupna opštinska

³³⁸ Dejtonski sporazum, Aneks drugi, član V, stav 1. Izvor: Popović–Lukić, nav.djelo.

³³⁹ Isto, stav 4.

³⁴⁰ Princip UNCITRAL-a *The United Nations Commission on International Trade Law* – Komisija Ujedinjenin nacija za međunarodno trgovačko pravo.

teritorija. Transformacija predmeta arbitraže od linije razgraničenja u ukupnu teritoriju opštine nastala je zbog suprotstavljenih i megalomanskih stavova oba entiteta. Federacija BiH je ispravljanje linije razgraničenja tumačila tako što bi se ova linija pomjerila na sjever do obale rijeke Save i obuhvatila bi cijelu teritoriju opštine, čime bi Brčko u cjelini pripalo Federaciji BiH. Republika Srpska je ispravljanje linije razgraničenja tumačila tako što bi se ta linija pomjerila na jug oko 20 kilometara, čime bi skoro cijela teritorija opštine pripala Republici Srpskoj. Strane u arbitraži su od početka imale isključive stavove koji nisu ostavljali mogućnosti za kompromis. S obzirom na to da su strane pod rješavanjem *spornog dijela granične linije između entiteta* podrazumijevale pripajanje cijele teritorije opštine jednom od entiteta, pojam *linija razgraničenja* je izgubio smisao i predmet arbitraže je postala ukupna teritorija Brčkog. U nastaloj situaciji bila su moguća tri ishoda: da Brčko u cjelini pripadne Federaciji BiH, da Brčko u cjelini pripadne Republici Srpskoj ili da Brčko bude u specifičnom statusu i da ne pripadne nijednom od entiteta.

Na osnovu iznesenih argumenata strana, Arbitražni Tribunal je u Rimu 14. februara 1997. godine donio *Odluku o prelaznoj međunarodnoj superviziji na području Brčkog* na period od jedne godine. Cilj je bio da se u prelaznom periodu *razjasni situacija* i da se smanje međunacionalne tenzije. Visoki predstavnik u BiH dobio je ovlaštenje da na mjesto supervizora imenuje jednog od svojih zamjenika. Zadatak supervizora je bio da izradi strategiju jačanja mira i da omogući: povratak izbjeglica, slobodu kretanja, ekonomski oporavak, jačanje demokratije, policije itd. Supervizoru su Odlukom data ovlašćenja pravne suprematije nad domaćim vlastima i propisima. Odluka iz Rima sadržavala je suštinski princip koji su tadašnje vlasti Republike Srpske zanemarile: da se za godinu dana popravi stanje i da supervizor sa domaćim vlastima ostvari zadovoljavajući napredak, koji bi bio osnova za donošenje konačne arbitražne odluke. *Upravni odbor za primjenu mira* na konferenciji u Beču 7. marta 1997. godine imenovao je američkog diplomatu Roberta Faranda za prvog supervizora za Brčko.

Nakon isteka prelaznog perioda od godinu dana, Arbitražni tribunal je 15. i 25. marta 1998. godine u Beču donio novu *Dopunsku odluku*. Ovom Odlukom otvoreno je pitanje cijele teritorije Brčkog kao predmeta arbitraže, umjesto dotadašnje međuentitetske linije, čime je kvalitativno

izmijenjen proces arbitraže, a kao razlog za proširenje navedena je opstrukcija vlasti Republike Srpske. S obzirom na to da se stanje u Brčkom nije popravilo u pogledu ljudskih prava i povratka izbjeglica i da je kao krivac naznačena Republika Srpska, stvorena je mogućnost da se Brčko u cjelini pripoji Federaciji BiH.

*Konačna arbitražna odluka za Brčko donesena je od strane Arbitražnog tribunala na zasjedanju u Beču 5. marta 1999. godine. S obzirom na to da nije bilo saglasnosti arbitara iz Republike Srpske Vitomira Popovića i iz Federacije BiH Ćazima Sadikovića, konačnu odluku je donio predsjedavajući arbitar Roberts B. Owen i ona sadrži nekoliko bitnih i obavezujućih elemenata. Tribunal je odbio da Brčko pripadne Republici Srpskoj, odbio je da Brčko pripadne Federaciji BiH i definisao je Brčko kao posebnu cjelinu izuzetu iz isključive kontrole jednog ili drugog entiteta. S obzirom na to da su entiteti prihvatili obavezu „neodložnog sprovođenja” odluke Tribunala smatra se da su entiteti delegirali svoja ovlaštenja vezana za upravljanje u Brčkom na novu ustanovu – multietničkoj demokratskoj vladi Brčko Distrikta pod suverenitetom Bosne i Hercegovine. Smatra se da su entiteti donošenjem Odluke trajno prenijeli svoje suverenitete na institucije Distrikta i savezne institucije Bosne i Hercegovine. Međunarodni Supervizor imao je ovlaštenja za uspostavljanje institucija u Brčkom i za sveukupnu koordinaciju sa drugim institucijama u Bosni i Hercegovini. Teritorija Brčkog je definisana kao zajednička svojina (kondominijum) entiteta, ali bez (koimperijum) zajedničke vlasti entiteta. Navedenim rješenjem međuentitetska linija na teritoriji Brčkog izgubila je značaj i supervizor je ovlašten da je može ukinuti kada to smatra potrebnim. Entiteti neće imati nikakvih ovlaštenja unutar granica Distrikta kojim će upravljati unitarna vlada. Vlada Distrikta će se sastojati od: *Skupštine Distrikta* kao zakonodavne institucije koja se bira neposrednim izborima koje zakazuje Supervizor, *Izvršnog odbora* kao izvršne vlasti koga bira Skupština, nezavisnog sudstva na prvostepenom i drugostepenom nivou i jedinstvene policije. Postojeće entitetsko zakonodavstvo koje je važilo u Distriktu do *Konačne odluke* ostaće na snazi dok se ne promijeni zakonima Distrikta i Parlamentarne skupštine Bosne i Hercegovine. Konačnom arbitražnom odlukom entiteti (Republika Srpska i Federacija BiH) su izgubili nadležnost vršenja državne vlasti u Brčkom i zadržali su zajednička prava nad teritorijom, ali bez međuentitetske linije

razgraničenja. Konačna arbitražna odluka, donesena u skladu sa odredbama Dejtonskog sporazuma sadrži i *teške* kazne za entitet koji se ne bude pridržavao odluke ili na bilo koji drugi način bude opstruisao njenu potpunu primjenu. „*Dejtonski sporazum zahtijeva da entiteti „bez odlaganja sprovedu“ konačnu i obavezujuću odluku Tribunala*“ (član IX, tačka 65 Konačne odluke). Tribunal će sačuvati jurisdikciju nad ovim sporom sve dok supervizor, uz odobrenje Visokog predstavnika, ne obavijesti Tribunal: (a) *da su dva entiteta u potpunosti ispunila svoje obaveze da podrže uspostavljane institucija opisanih u Odluci i (b) da u opštini Brčko te ustanove funkcionišu efikasno i po svemu sudeći trajno. Sve dok ne bude o tome obaviješten, Tribunal će zadržati pravo da modifikuje Konačnu odluku u slučaju kršenja njenih odredbi od strane jednog od entiteta (član IX, tačka 67 Konačne odluke). „Ne ograničavajući opšti karakter gore navedenog, modifikacija Konačne odluke od strane Tribunala može obuhvatiti odredbe kojima se teritorija Distrikta u potpunosti prebacuje iz onog entiteta koji se ne pridržava odluke i stavlja pod isključivu kontrolu drugog entiteta*“ (član IX, tačka 68 Konačne odluke). Na osnovu Konačne odluke Aneksom je od 18. avgusta 1999. godine uspostavljen Distrikt Brčko, a 8. marta 2000. godine je i zvanično proglašen što se uzima kao dan Distrikta. Konačna odluka u suštini nije konačna i može da se promijeni na način da se Brčko dodijeli u nadležnost jednog od entiteta u slučaju da drugi entitet svojim djelovanjem ugrozi status Distrikta.

3. *Amandman na Ustav BiH.*³⁴¹ Lideri vladajućih partija u Bosni i Hercegovini su *Prudskim sporazumom* usaglasili, između ostalog, i da se donese ustavni amandman za Distrikt Brčko. U javnosti nije do kraja objašnjena potreba za ovim amandmanom. Da li je Konačna arbitražna odluka bila dovoljna za status Distrikta i da li je trebalo da Bosna i Hercegovina prihvati ovu odluku kao međunarodnu obavezu? *Šta je trebalo biti postignuto ustavnim amandmanom što već nije Konačnom arbitražnom odlukom?* Nema ustavne logike da se amandman nalazi u okviru člana VI kojim je definisna pozicija Ustavnog suda Bosne i Hercegovine. Status Distrikta je trebalo definisati u članu I Ustava gdje su navedeni entiteti, pa je tako trebalo navesti i Brčko kao zajedničku teritoriju entiteta.

³⁴¹ Amandman na Ustav BiH o Distriktu Brčko usvojila je Parlamentarna skupština BiH na sjednici Predstavničkog doma od 25. marta i Doma naroda od 26. marta 2009. godine.

Kondominijum bez koimperijuma predstavlja *golo pravo-nudum law*, pogotovo ako u imamo u vidu i činjenicu da je dosadašnja međuentitetska linija razgraničenja izbrisana. Ukupna teritorija Brčkog je istovremeno svojina i Republike Srpske i Federacije BiH bez linije razgraničenja i bez njihove ustavno-pravne nadležnosti nad ovom zajedničkom teritorijom. Status distrikta Brčko je danas ustavno uređen na način da onemogućava secesiju Republike Srpske od Bosne i Hercegovine. Poslanici Skupštine Distrikta većinskom odlukom mogu da pokrenu postupak zaštite svojih interesa pred Ustavnim sudom Bosne i Hercegovine, pod uslovom da većina sadrži najmanje jednu petinu iz reda svakog od konstitutivnih naroda.³⁴² Pravo Brčko Distrikta da može pokrenuti postupak pred Ustavnim sudom BiH u slučaju spora Brčkog i jednog ili oba entiteta, znači da ustavni sudovi entiteta nisu nadležni za ustavnost na području Distrikta. Ovim je jasno definisana ustavna norma da je Brčko izvan ustavnih i pravnih sistema i jednog i drugog entiteta i da je specifično područje pod nadležnošću institucija sa nivoa Bosne i Hercegovine. Zakonodavne vlasti dva entiteta nemaju nadležnost nad zakonodavnom vlašću Distrikta i zato ne postoji koimperijum u vršenju državne vlasti u Brčkom.

1.4.2. Organizacija vlasti u Distriktu Brčko

Prema Statutu Distrikt Brčko ima Skupštinu, Vladu i Sudstvo (osnovni i apelacioni sud).

Skupština Distrikta predstavlja najviše predstavničko tijelo u Distriktu koje donosi pravne akte u skladu sa ustavom, odlukama Tribunala i zakonima Bosne i Hercegovine ima 29 poslanika plus, dva iz nacionalnih manjina (ukupno 31 poslanik). Skupština Distrikta je prije konačne arbitražne odluke vršila zakonodavnu vlast sa ključnom ulogom Supervizora: „Sve zakonodavne nadležnosti u okviru Distrikta pripadaju Skupštini Distrikta. Ukupno članstvo, sastav i način biranja Skupštine određuje supervizor Statutom Vlade Distrikta. Supervizor određuje vrijeme i način biranja članova prve Skupštine, a naknadni izbori organizuju se u skladu sa

³⁴² Amandman I na Ustav Bosne i Hercegovine, dio VI, član 4.

*zakonskim aktom Skupštine koji on odobri.*³⁴³ Na osnovu Statuta Skupština primarno djeluje kao predstavništvo građana, a odluke se donose: natpolovičnom, četveropetinskom i tročtvrtinskom većinom u zavisnosti od pitanja na dnevnom redu.³⁴⁴

Izvršna-upravna vlast. Na osnovu Zakona o javnoj upravi Statuta Distrikta Brčko i zakona o Vladi Brčko Distrikta upravno izvršnu vlast čine: vlada, gradonačelnik, dogradonačelnik i koordinator za Brčko Distrikt. Vladu čini jedanaest odjeljenja za različite oblasti.³⁴⁵ Osim odjeljenja u okviru Vlade, javnu upravu čine: direkcija za finansije i kancelarija za upravljanje javnom imovinom.

U *Distriktu Brčko* postoji Osnovni sud, Apelacioni sud i Tužilaštvo koji su pod nadležnošću Visokog sudskog i tužilačkog savjeta Bosne i Hercegovine.

Prema organizaciji državne vlasti Bosna i Hercegovina je asimetrična država. Entiteti su nastali u procesima disolucije i agregacije unutrašnjeg uređenja i organizacije državne vlasti. Republika Srpska kao jedan dio države ima apsolutno centralizovanu državnu vlast, bez regija i oblasti i sa smanjenim ovlaštenjima lokalne vlasti. Federacija BiH kao drugi dio države je decentralizovana i organizovana u deset federalnih jedinica. Distrikt Brčko je teritorijalni kondominijum dva entiteta pod nadležnošću institucija na nivou Bosne i Hercegovine. Institucije državne vlasti na svim nivoima: nivo BiH, nivo entiteta, nivo kantona su novoformirane i ne predstavljaju kontinuitet sa institucijama državne vlasti koje su postojale 1990–1992. godine. Prema organizaciji državne vlasti, poziciji konstitutivnih – državotvornih subjekata, poziciji Ustavnog suda BiH, Bosna i Hercegovina je federativna država. Podjela vlasti na zakonodavnu, izvršno-upravnu i sudsku u Bosni i Hercegovini se dodatno dijeli.

³⁴³ Konačna odluka za oblast Brčkog, od 5. marta 1999. godine, Aneks odluke, član 2 pod naslovom *Skupština Distrikta*.

³⁴⁴ Skupština 4/5 većinom odlučuje o pitanjima: *Poslovnik Skupštine, budžet, donošenje zakona, razrješenje imenovanih lica*. Skupština odlučuje 3/4 većinom o *izmjenama Statuta i sporazumima o saradnji sa entitetima, gradovima, opštinama, međunarodnim organizacijama*. Statut Distrikta

³⁴⁵ Odjeljenja: 1. administrativni i stručni poslovi, 2. prostorno planiranje i imovinsko pravni poslovi, 3. privredni razvoj – sport – kultura, 4. javni poslovi, 5. EU integracije, 6. zdravstvo – ostale usluge, 7. obrazovanje, 8. poljoprivreda–šumarstvo–vodoprivreda, 9. raseljena lica – izbjeglice 10. registar, 11. javna bezbjednost.

Zakonodavna vlast se sastoji od četiri posebne zakonodavne vlasti (jedna na nivou Bosne i Hercegovine, dvije entitetske i jedna u Distriktu Brčko) i deset zakonodavnih vlasti nižeg nivoa, u kantonima. Izvršna vlast, takođe se sastoji od četiri posebne vlasti, plus deset kantonalnih. Sudsku vlast čine: vlast na nivou BiH, dvije entitetske vlasti i deset kantonalnih vlasti i sudska vlast Distrikta Brčko. Sve tri državne vlasti se opet dijele na srpsku, hrvatsku i bošnjačku vlast što u krajnjem ishodu stvara konfuziju u podjeli vlasti. Obezbjedivanje jedinstvenog vršenja vlasti, u ovako složenom sistemu državne organizacije, je moguće jedino ako se sva vlast vrši na ustavan način.

2. Raspodjela državnih nadležnosti u Bosni i Hercegovini

Nadležnosti smo posmatrali u nekoliko aspekata: osnovi poimanja, ustavna podjela nadležnosti, osnove prenosa nadležnosti i mogućnosti povrata nadležnosti sa nivoa Bosne i Hercegovine na nivo entiteta.

2.1. Osnovni elementi poimanja nadležnosti

Nadležnost poimamo kao legalno ovlašćenje određene državne institucije da može vršiti državnu vlast, u kapacitetu koji je definisan ustavom i zakonom. U federativnim državama uobičajeni model vršenja vlasti je podjela na : a) *ovlaštenja koja su isključivoj nadležnosti saveznih institucija*, b) *ovlaštenja koja su u isključivoj nadležnosti federalnih jedinica* i c) *ovlaštenja koja su u zajedničkoj nadležnosti saveznih institucija i federalnih jedinica*. Podjela ima svrhu da ostvari različite interese državotvornih subjekata i da uravnoteži moć između federalnih jedinica i saveznih organa. Podjela vlasti na dva nivoa ne znači *vlasništvo* nad vlašću, u smislu „naša“ i „njihova“ vlast, gdje su jedna drugoj suprotstavljene. Federativna podjela vlasti je na funkcionalnom principu, gdje se jedna državna vlast vrši na dva nivoa, kao jedinstvena kategorija. Odnos između saveznih organa i organa federalnih jedinica je složen, jer u određenim sadržajima vlasti postoji suprematija saveznih organa, u drugima i jedni i drugi organi zajedno djeluju, dok u određenim sadržajima federalni organi samostalno vrše vlast na osnovu svojih isključivih ovlaštenja. Postoje

različiti modeli podjele sadržaja vlasti između federalnih jedinica i saveznih institucija, ali su sve institucije ograničene jednim saveznim ustavom – *suprematija ustavnosti*. Savezni ustav ima suprematiju nad ustavima federalnih jedinica, a sporove između federalnih i saveznih institucija rješava savezni ustavni sud.

Šta je država i državna vlast u Bosni i Hercegovini? Ovo pitanje je i teorijski i politički najspornije od potpisivanja Dejtonskog sporazuma do danas. Konfederalisti i unitaristi su iz različitih pozicija i interesa iskrivili pojam države i državne vlasti u teoriji i političkoj praksi. Nastao je pogrešan pojam „*entiteti i Bosna i Hercegovina – vlast entiteta i vlast institucija Bosne i Hercegovine*“. Razdvajanje navedenih pojmova, kao dvaju različitih i međusobno suprotstavljenih kategorija, suprotno je Ustavu BiH i Dejtonskom sporazumu. Entitet i država su jedinstvena kategorija, entitetska i državna vlast su takođe jedinstvena kategorija, jer entitet je dio države i ne postoji odnos *entitet i država*. Nadležnosti entiteta i nadležnosti institucija na nivou Bosne i Hercegovine proizilaze iz Ustava Bosne i Hercegovine kao jednog pravnog izvora. Državna vlast koja je definisana jednim ustavom je jedinstvena kategorija, bez obzira na to što se vrši na više nivoa. Entiteti imaju posebne nadležnosti, zbog toga što im je to Ustavom dato, a isto tako i institucije na nivou Bosne i Hercegovine imaju nadležnosti zbog što im je to istim Ustavom dato. Nisu institucije na nivou Bosne i Hercegovine dale nadležnosti entitetima, niti su entiteti dali nadležnosti institucijama na nivou Bosne i Hercegovine, nego je i jednima i drugima nadležnost data od strane tri državotvorne nacije koje su svoju zajedničku volju legalizovale kroz Ustav Bosne i Hercegovine.

2.2. Ustavna podjela nadležnosti između entiteta i institucija na nivou Bosne i Hercegovine³⁴⁶

Podjela nadležnosti je definisana u više oblika koji zajedno čine cjelinu na osnovu koje se može zaključivati o državnom uređenju Bosne i Hercegovine.

1. Prvi oblik je podjela nadležnosti gdje su pozitivnom enumeracijom i presumpcijom precizirane nadležnosti institucija na nivou BiH i entiteta.

³⁴⁶ Ustav BiH, član III.

Kao izvorne nadležnosti institucija na nivou BiH definisane su: a) *Spoljna politika*; b) *Spoljnotrgovinska politika*; c) *Carinska politika*; d) *Monetarna politika*; e) *Finansiranje ustanova i međunarodnih obaveza*; f) *Politika i propisi za useljavanje izbjeglica i azil*; g) *Sprovođenje krivičnih zakona na međunarodnom planu i između entiteta i odnosi sa Interpolom*; h) *Uvođenje i rad sredstava za međusobne i međunarodne komunikacije i j) Regulisanje saobraćaja između entiteta i kontrola vazdušnog saobraćaja*.³⁴⁷

Državne nadležnosti entiteta definisane su metodom presumpcije (*sve ono što ne pripada institucijama na nivou BiH vrše entiteti*).³⁴⁸ Osim navedenog, nadležnost entiteta je definisana u još nekoliko ustavnih normi.³⁴⁹

a) *Entiteti imaju pravo na specijalne i paralelne veze sa susjednim državama, ali u skladu sa teritorijalnim integritetom i suverenitetom Bosne i Hercegovine*. U ovoj nadležnosti je definisan federativni karakter države gdje su odnosi federalnih jedinica sa drugim državama ograničeni suverenitetom i teritorijalnim integritetom države u čijem se sastavu federalna jedinica nalazi.

b) *Svaki entitet će pružati potrebnu pomoć Vladi Bosne i Hercegovine u ispunjavanju njenih međunarodnih obaveza*. Ovdje je nadležnost definisana kao ustavna obaveza entiteta, jer su federalne jedinice dužne podržavati saveznu vlast u ispunjavanju međunarodnih obaveza države (izvršavanje ugovora, poštivanje kodifikovanih međunarodnih akata). U ovoj nadležnosti skriven je potencijal za osnivanje Suda na saveznom nivou kako bi država putem tog suda ostvarivala svoje međunarodne obaveze iz domena ljudskih prava i sloboda. Pomoć entiteta saveznim institucijama u ispunjavanju međunarodnih obaveza danas je bitna zbog ugovora Bosne i Hercegovine i Evropske unije, jer *Sporazum o stabilizaciji i pridruživanju* ima karakter međunarodnog ugovora. Svi sadržaji Sporazuma predstavljaju obavezu državnih institucija na nivou Bosne i Hercegovine, na nivou entiteta i na nižim nivoima.

c) *Entiteti će obezbijediti uslove da funkcionišu ustanove za provođenje građanskih zakona koje će djelovati u skladu s međunarodno priznatim standardima uz poštovanje međunarodno priznatih ljudskih prava i*

³⁴⁷ Ustav BiH, član III, stav 1.

³⁴⁸ Isto, član III, stav 3, tačka (a).

³⁴⁹ Isto, član III, stav 2, tačke (a, b, c, d).

osnovnih sloboda pomenutih u članu II Ustava. Takođe i ova nadležnost entiteta je definisana kao njihova ustavna obaveza da stvore i obezbijede uslove za primjenu međunarodnih akata o ljudskim pravima prije svega Evropske konvencije o ljudskim pravima koja je integralni dio Ustava i ima suprematiju nad drugim zakonima. U ovoj nadležnosti je takođe skriven potencijal za osnivanje Suda na nivou BiH, ali na izraženiji način nego u prethodnom članu. Termin „entiteti će obezbijediti uslove” može se tumačiti na dvojak način. Navedeno određenje može da znači da će entiteti svojom nadležnošću primijeniti ustavne norme o ljudskim pravima što bi podrazumijevalo da dva entiteta usvoje zakonske norme i formiraju institucije koje bi na indentičan način štatile ljudska prava. Takođe, navedeno određenje može da znači da će entiteti stvoriti uslove da institucije na nivou Bosne i Hercegovine primijene ustavne odredbe o ljudskim pravima koje vrijede za cijelu teritoriju države, jer su ljudska prava sadržaj Ustava BiH i ujedno su međunarodna obaveza države. Entiteti nisu svojom neposrednom „horizontalnom” saradnjom primijenili ustavni sadržaj o ljudskim pravima, nisu usaglasili zakone i nisu formirali zajedničke institucije. *Savjet za primjenu mira* se fokusirao na primjenu vladavine prava, (zaključci iz Madrida 1998. i Brisela 2000. godine) i u situaciji kada je neposredna saradnja entiteta izostala, ustavne odredbe o ljudskim pravima primijenjene su kroz donošenje zakona i formiranje Suda i Tužilaštva na nivou Bosne i Hercegovine.

d) *Entiteti imaju nadležnost da ulaze u sporazume sa drugim državama i međunarodnim organizacijama uz pristanak Parlamentarne skupštine Bosne i Hercegovine.* Ovo ustavno određenje je tipično za federativne države, jer kod konfederacije navedena saglasnost nije potrebna.

e) *Entiteti i sve niže zajednice će u potpunosti poštovati Ustav BiH, a opšti principi međunarodnog prava predstavljace integralni dio prava Bosne i Hercegovine i entiteta.*³⁵⁰ I ova nadležnost je definisana kao ustavna obaveza entiteta u primjeni međunarodnog prava i obaveza poštivanja ustava kao najvišeg političkog i pravnog akta. Sve što piše u Ustavu (svih XII članova) entiteti su dužni u potpunosti poštovati. Osim toga, entiteti su dužni poštovati i međunarodne akte (Aneks I – Dodatni sporazumi o

³⁵⁰ Ustav BiH, član III, stav 3, tačka (b).

ljudskim pravima od 15 međunarodnih kodifikovanih akata) kao integralni dio Ustava Bosne i Hercegovine.

U navedenim nadležnostima entiteta prava su vezana i ograničena obavezama, na način da u strukturi nadležnosti ima više obaveza u odnosu na prava. Obaveze prema: suverenosti i državnom integritetu BiH, obaveze prema primjeni Konvencije o ljudskim pravima, obaveze prema primjeni ostalih međunarodnih akata i obaveze pomaganja institucijama na nivou BiH da ispunjavaju svoje međunarodne obaveze. Prava entiteta na specijalne veze sa susjednim državama i na zaključivanje sporazuma sa drugim državama i organizacijama je ograničeno suverenosti i državnim integritetom Bosne i Hercegovine i pod nadležnošću je Parlamentarne skupštine.

2. Drugi oblik je definisan kao koordinacija entiteta u obavljanju njihovih nadležnosti³⁵¹

a) *Predsjedništvo BiH ima nadležnost da koordinira aktivnosti između dva entiteta u poslovima koji su u njihovoj nadležnosti, ako su entiteti saglasni.* Ustavotvorac je ovim članom imao za cilj da dva entiteta neposrednom saradnjom, uz pomoć Predsjedništva, zajedno rade na ispunjavanju svojih obaveza, posebno prema međunarodnim aktima i prema međunarodnim obavezama Bosne i Hercegovine. Entiteti do sada nisu koristili ovo ustavno ovlaštenje.

3. Treći oblik predstavljaju dodatne nadležnosti za institucije na nivou Bosne i Hercegovine.³⁵²

Navedenim članom ustava definisana su četiri načina uspostavljanja dodatnih nadležnosti:

1) *Kada entiteti daju saglasnost da se dio poslova iz njihove nadležnosti prenese u nadležnost institucija na nivou BiH.* Ova saglasnost entiteta može biti dvojaka: a) mogu entiteti da daju saglasnost putem svojih zakonodavnih institucija i b) mogu vladajuće političke partije da daju ovu saglasnost putem svojih poslanika i delegata na nivou BiH u slučaju kada jedna vladajuća partija vrši vlast na nivou entiteta i na nivou Bosne i Hercegovine. Na primjer, uvođenje poreza na dodatnu vrijednost – PDV i

³⁵¹ Ustav BiH, član III, stav 4.

³⁵² Isto, stav 5.

uspostavljanje Uprave za indirektno oporezivanje predstavlja ovaj oblik prenosa nadležnosti.³⁵³

2) *Dodatne nadležnosti institucija na nivou Bosne i Hercegovine za poslove iz Aneksa 6 – Ljudska prava, 7 – izbjeglice i 8 – očuvanje nacionalnih spomenika.* S obzirom na to da su navedeni poslovi izvan Aneksa 4 – Ustava BiH, pitanje je *da li entiteti treba da se slože o tome da institucije na nivou BiH vrše ove poslove ili same institucije na nivou BiH mogu da preuzmu ove poslove bez saglasnosti entiteta?* U pogledu Aneksa 6 – Ljudska prava, nije potrebna entitetska saglasnost, jer entiteti imaju obavezu da pomažu institucijama na nivou BiH u vezi sa primjenom međunarodnih akata o ljudskim pravima. U pogledu poslova iz Aneksa 7 – izbjeglice, takođe nije potrebna saglasnost entiteta, jer su podjelom nadležnosti ovi poslovi pripali institucijama na nivou BiH. Kada je riječ o poslovima iz Aneksa 8 – nacionalni spomenici kulture, ovdje je potrebna saglasnost entiteta, jer se radi o nacionalnoj baštini koja se nalazi na teritoriji entiteta.

3) *Dodatne nadležnosti institucija na nivou BiH za očuvanje suvereniteta i teritorijalnog integriteta države.* Za jedan dio ovih poslova (državna granična služba, oružane snage BiH, institucije za saradnju sa Interpolom) nije potrebna saglasnost entiteta. Za drugi dio poslova koji se odnose na policijska tijela kao (obavještana agencije, SIPA i druga tijela policijske koordinacije) potrebna je saglasnost entiteta, jer su policijski poslovi u podjeli nadležnosti pripali entitetima.

4) *Dodatne nadležnosti kroz uspostavljanje novih – dodatnih institucija.* Ovdje se radi o bitnom aspektu dodatnih nadležnosti, jer one mogu biti uspostavljene zakonima, ali bez novih institucija ili zakonima sa novim institucijama. Dodatne nadležnosti nastale uspostavljanjem novih – dodatnih institucija imaju snažniji i trajniji oblik.

³⁵³ Zakon o indirektnim porezima je usvojen 29. decembra 2003. godine, a Uprava je ustanovljena 1. januara 2005. godine.

2.3. Osnove prenosa i nadogradnje nadležnosti sa nivoa entiteta na nivo Bosne i Hercegovine³⁵⁴

U funkcionisanju državne vlasti u Bosni i Hercegovini bilo je više osnova i načina prenosa i nadogradnje nadležnosti sa entiteta na nivo Bosne i Hercegovine.

2.3.1. Nadležnost koja Dejtonskim sporazumom pripada institucijama na nivou Bosne i Hercegovine, ali je donošenjem zakona ova nadležnost prenesena.

*Zakon o odbrani BiH.*³⁵⁵ Ovim zakonom ukinute su entitetske vojske i ministarstva odbrane i cjelokupni vojni poslovi su preneseni u nadležnost institucija na nivou Bosne i Hercegovine. „

*Svaki član Predsjedništva će po položaju imati civilnu komandu nad oružanim snagama... Sve oružane snage u Bosni i Hercegovini će djelovati u skladu sa suverenitetom i teritorijalnim integritetom Bosne i Hercegovine... Članovi Predsjedništva će izabrati Stalni komitet za vojna pitanja koji će koordinirati aktivnosti oružanih snaga u Bosni i Hercegovini. Članovi Predsjedništva će biti članovi Stalnog komiteta.*³⁵⁶ Kada se navedenim normama dodaju i one definisane u Aneksu prvom (vojni aspekti Sporazuma), jasno je da entiteti po Dejtonskom sporazumu nisu dobili nadležnost nad oružanim snagama. „(1) *Oružane snage su profesionalna, jedina vojna sila koju organizira i kontrolira Bosna i Hercegovina. Oružane snage imaju aktivnu i rezervnu komponentu. Oružane snage, kao instituciju Bosne i Hercegovine, čine pripadnici iz reda sva tri konstitutivna naroda i reda ostalih, u skladu s Ustavom i zakonima Bosne i Hercegovine.*“³⁵⁷ Osnova za donošenje Zakona o odbrani bila je zaštita suvereniteta i teritorijalnog integriteta Bosne i Hercegovine. Navedena nadležnost ima ustavnu utemeljenost u članu V koji se odnosi na Predsjedništvo BiH i

³⁵⁴ U protekom periodu doneseni su brojni zakoni od strane Visokog predstavnika i Parlamentarne skupštine BiH. Mi ovdje pominjemo neke od zakona kao ilustraciju načina prenosa i nadogradnje ovlaštenja. *Pogledati: Miroslav Mikeš, Bosna i Hercegovina i vladavina prava „Atlantik“ bb Banjaluka 2007.godine*

³⁵⁵ Usvojen je u *Parlamentarnoj skupštini* BiH na sjednicama Predstavničkog vijeća od 28. septembra i Doma naroda od 5. oktobra 2005. godine.

³⁵⁶ Ustav BiH, član V, stav 5, tačka a i b.

³⁵⁷ Zakon o odbrani BiH, član 2.

može se tumačiti i kao oblik dodatnih nadležnosti. Stvaranjem jedinstvenih oružanih snaga, sa jedinstvenom komandom u Bosni i Hercegovini primijenjene su odredbe Dejtonskog sporazuma tako da prenosa nadležnosti u ovim poslovima nije ni bilo.

*Zakon o carinskoj politici BiH.*³⁵⁸ Carinska politika je Dejtonskim sporazumom definisana kao nadležnost institucija na nivou Bosne i Hercegovine i entitetima nije data nadležnost u ovoj oblasti.

1. Carinsko područje BiH je jedinstveno.

2. Carinsko područje BiH obuhvaća teritoriju BiH uključujući teritorijalne vode, unutrašnje vode i vazdušni prostor BiH.

3. Carinsko područje BiH ograničeno je carinskom linijom koja je identična s granicom BiH.

4. Carinski granični pojas na kopnu obuhvata onaj dio carinskog područja BiH čija se širina proteže pet kilometara od carinske linije u dubinu područja BiH.

5. Odredba stava 4. primjenjuje se i kada se carinska linija proteže duž graničnih rijeka.

6. Carinski granični pojas na moru obuhvaća onaj Odjeljak carinskog područja BiH čija se širina proteže tri kilometra u dubinu kopna od obale i područje od obale do spoljnih

*granica teritorijalnih voda.*³⁵⁹ Prema ovom zakonu carinsko područje se poklapa sa graničnim pojasom i na ovom području definiše se nadležnost institucija na nivou Bosne i Hercegovine u poslovima carina.

2.3.2. Nadležnosti koje su nakon Dejtonskog sporazuma vršili međunarodni subjekti, a kasnije je prenesena na nivo Bosne i Hercegovine.

U ovu kategoriju spadaju nadležnosti nad sprovođenjem izbora, jer je OSCE bio glavni akter izbornih procesa 1996, 1997,³⁶⁰ 1998. i 2000. godine.

³⁵⁸ Zakon o carinskoj politici je usvojen u Parlamentarnoj skupštini BiH na sjednicama Doma naroda 23. novembra i Predstavničkog doma 2. decembra 2004. godine.

³⁵⁹ Isto: član 3.

³⁶⁰ Izbori su bili na području Republike Srpske nakon raspuštanja Narodne skupštine od strane tadašnje predsjednice Biljane Plavšić.

Parlamentarna skupština BiH je usvojila Izborni zakon Bosne i Hercegovine³⁶¹ čime je nadležnost za provođenje izbora prenesena na domaće izborne organe pri čemu je *Centralna izborna komisija* BiH glavni organ za provođenje izbora. Izborni zakoni u entitetima su u skladu sa izbornim zakonom Bosne i Hercegovine. „*Ovim izbornim zakonom utvrđuje se izbor članova i delegata Parlamentarne skupštine Bosne i Hercegovine i članova Predsjedništva Bosne i Hercegovine i utvrđuju principi koji važe na svim nivoima vlasti u Bosni i Hercegovini.*“³⁶² Ova nadležnost se može smatrati i zajedničkom nadležnošću, jer organi kantona, entiteta i Centralna izborna komisija zajedno provode izbore.

2.3.3. Nadležnosti entiteta prenesene na nivo Bosne i Hercegovine

Ovaj oblik predstavlja klasičan prenos nadležnosti u smislu da su te nadležnosti vršili entiteti po Ustavu BiH, a zatim su se vladajuće partije složile da ove nadležnosti sa entiteta prenesu na nivo Bosne i Hercegovine.

*Zakon o porezu na dodatnu vrijednost (PDV)*³⁶³. Ovim zakonom u Bosni i Hercegovini je uvedena jedinstvena politika indirektnih poreza, a nadležnost je prenesena na nivo Bosne i Hercegovine. „*Ovim se zakonom uvodi obaveza i reguliše se sistem plaćanja poreza na dodatnu vrijednost (u daljnjem tekstu: PDV) na teritoriji Bosne i Hercegovine. Teritoriju Bosne i Hercegovine čini teritorija koji se nalazi pod suverenitetom Bosne i Hercegovine, uključujući i vazdušni prostor i morsko područje koje se, prema državnom i međunarodnom zakonu, nalazi pod suverenitetom ili jurisdikcijom Bosne i Hercegovine.*“³⁶⁴ Kod ovih poslova entiteti su se u potpunosti odrekli svojih nadležnosti iz razloga što je jedinstveni sistem PDV-a efikasniji i korisniji za državne budžete.

³⁶¹ Izborni zakon BiH je usvojila Parlamentarna skupština BiH na sjednici Predstavničkog doma od 21. avgusta i Doma naroda od 23. avgusta 2001. godine. Službeni list BiH br. 23/01 od 19. septembra 2001. godine.

³⁶² Član 1.1. Izbornog zakona.

³⁶³ Zakon o PDV-u usvojen je u Parlamentarnoj skupštini BiH na sjednicama Predstavničkog doma od 12. januara i Doma naroda 26. januara 2005. godine.

³⁶⁴ Isto: član 1.

*Zakon o javnom radio-televizijskom sistemu BiH*³⁶⁵. Ovim zakonom su dva entitetska javna emitera objedinjena u jedan sistem i formiran je i treći emiter na nivou Bosne i Hercegovine.

(1) Sistem javnog emitovanja u Bosni i Hercegovini sačinjavaju:

a) Radio-televizija Bosne i Hercegovine (u daljnjem tekstu: BHRT) kao Javni RTV servis Bosne i Hercegovine;

b) Radio-televizija Federacije Bosne i Hercegovine (u daljnjem tekstu: RTVFBiH) kao Javni RTV servis Federacije Bosne i Hercegovine;

c) Radio-televizija Republike Srpske (u daljnjem tekstu: RTRS) kao Javni RTV servis Republike Srpske;

d) Korporacija javnih RTV servisa BiH (u daljnjem tekstu: Korporacija).“ Donošenjem zakona prenesene su nadležnosti sa entiteta na nivo Bosne i Hercegovine, posebno u poslovima prikupljanja RTV takse i infrastrukture prenosa i emitovanja programa. Za razliku od sistema PDV-a, sistem RTV servisa do sada nije pokazao svoju opravdanost, posebno u ekonomskom smislu, a zakon još nije primijenjen u dijelu koji se odnosi na Javnu korporaciju javnih RTV servisa.

*Zakon o statistici.*³⁶⁶ Zakonom je formirana Agencija za statistiku kao najviše administrativno i stručno tijelo u okviru prava i dužnosti Bosne i Hercegovine i ova agencija ima nadležnosti, između ostalog, da: *prikuplja, obrađuje i distribuira statističke podatke, pravo međunarodnog predstavljanja, utvrđivanje standarda kod popisa itd.* Oblast statistike, zbog svoje prirode trebala je biti zajednička nadležnost entiteta i institucija na nivou Bosne i Hercegovine, ali vladajuće elite iz Republike Srpske nisu adekvatno procijenile značaj ovih poslova i nadležnost je prenesena na nivo BiH. Posljedice navedenog stanja bili su rezultati popisa stanovništva.

³⁶⁵ Proglašen je na privremenim osnovama od strane Visokog predstavnika 23. maja 2002. godine, a usvojen u Parlamentarnoj skupštini BiH na sjednicama Predstavničkog doma od 17. maja i Doma naroda od 5. oktobra 2005. godine.

³⁶⁶ Donesen na privremenoj osnovi usvojen u Parlamentarnoj skupštini BiH, na sjednici Predstavničkog doma 23. aprila i na sjednici Doma naroda 26. aprila 2004. godine.

2.3.4. Prenos nadležnosti na osnovu suvereniteta i teritorijalnog integriteta – dodatne nadležnosti.

Zakon o državljanstvu proglašen na privremenoj osnovi od strane Visokog predstavnika 1998. godine, a usvojen u Parlamentarnoj skupštini na sjednici Predstavničkog doma i Doma naroda u julu 1999. godine. Parlamentarna skupština je nakon izmjena i dopuna usvojila *Zakon o državljanstvu* na sjednici Predstavničkog doma od 17. marta i Doma naroda od 22. marta 2016. godine.

Zakon o graničnoj službi, proglašen na privremenim osnovama od strane Visokog predstavnika 2000. godine, a usvojen u Parlamentarnoj skupštini na sjednicama Predstavničkog doma od 12. oktobra i Doma naroda od 21. oktobra 2004. godine.

Zakon o graničnoj kontroli donesen od strane Parlamentarne skupštine na sjednici Predstavničkog doma od 10. juna i Doma naroda od 15. juna 2009. godine. Zakonom se utvrđuju bitni elementi granice i kretanje preko granice i zajedno sa Zakonom o carinskoj službi i Zakonom o graničnoj službi čini set zakona kojima se regulišu pitanja granice, graničnog pojasa, prelaska granice itd.

Zakon o zastavi donesen na privremenim osnovama februara 1998. godine, usvojen u Parlamentarnoj skupštini na sjednici Doma naroda i Predstavničkog doma od 3. februara 1998. godine.

Zakon o grbu donesen na privremenim osnovama juna 1998. godine, a usvojen u Parlamentarnoj skupštini na sjednici Doma naroda 23. maja i Predstavničkog doma 6. juna 2001. godine.

2.3.5. Prenos nadležnosti na osnovu principa vladavine prava i odredbi Ustava BiH, član II

Karakteristika ovih nadležnosti je to što nisu ukinute na nivou entiteta, pa prenesene na nivo BiH, nego je postojala ustavno-pravna *praznina* koju nisu popunili entiteti, nego su popunile institucije na nivou BiH. Entitetima nisu direktno oduzete ove nadležnosti, ali su na nivou BiH dograđene nove nadležnosti što posredno redukuje dotadašnje entitetske nadležnosti.

Prema Ustavu BiH *Evropska konvencija o zaštiti ljudskih prava i osnovnih sloboda* i njeni *protokoli* direktno će se primjenjivati u Bosni i Hercegovini, sa suprematijom u odnosu na druge zakone i predstavlja integralni dio Ustava Bosne i Hercegovine. Drugim članom Ustava Bosne i Hercegovine međunarodne norme o ljudskim pravima uvedene su u Ustav Bosne i Hercegovine kao njegov integralni dio sa pravnom suprematijom u odnosu na sve druge zakone. „*Prava i slobode koje određuju Evropska konvencija za zaštitu ljudskih prava i osnovnih sloboda i njeni Protokoli primjenjivaće se direktno u Bosni i Hercegovini.*”³⁶⁷ Očigledno je da je u Bosni i Hercegovini ustavno definisana *vladavina prava* koju je trebalo da obezbijede institucije entiteta i institucije na nivou Bosne i Hercegovine. Entiteti svojom *horizontalnom* saradnjom nisu realizovale pravni okvir za jedinstvenu primjenu ustavnih normi iz drugog člana Ustava koji se odnose na vladavinu prava. U nastaloj *praznini* savezne institucije dobile su mogućnost da ojačaju nadležnost u oblasti vladavine prava na nivou Bosne i Hercegovine. Nijedan od entiteta, kao dio teritorije BiH, nije mogao uspostaviti Sud i Tužilaštvo BiH koji bi imao jurisdikciju na cijeloj državnoj teritoriji niti su mogli uspostaviti jedinstvenu graničnu službu. U navedenom slučaju su savezne institucije regulisale „pravnu prazninu” i uvećale svoje nadležnosti bez prenosa entitetskih nadležnosti u oblasti pravosuđa i vladavine prava. U sferi vladavine prava nastao je proces nadogradnje nadležnosti u kome je doneseno više zakona i ustanovljeno više institucija na nivou Bosne i Hercegovine sa nadležnošću za cijelo područje države.³⁶⁸ Primjena ustavnih normi iz člana II Ustava kojim su definisane međunarodne norme o ljudskim pravima imalo je za posljedicu donošenje zakona na nivou Bosne i Hercegovine i stvaranje institucija za njihovu primjenu.³⁶⁹

*Zakon o Sudu.*³⁷⁰ Savjet za primjenu mira i Visoki predstavnik su povezivanjem člana II i III Ustava BiH kojima je definisana primjena međunarodnih akata o ljudskim pravima stvorili osnovu za formiranje pravosudne institucije na nivou BiH koja bi bila nadležna za cijelo

³⁶⁷ Ustav BiH, član II, stav 2.

³⁶⁸ Ustanovljen je Sud BiH, Tužilaštvo, Visoki sudski i tužilački savjet, Agencija za istrage i zaštitu – SIPA, proširen je Savjet ministara itd.

³⁶⁹ Miroslav Mikeš, *Bosna i Hercegovina i vladavina prava*, „*Atlantik bb*” 2008. godine, str. 229–241.

³⁷⁰ Zakon o Sudu BiH donesen na sjednici Doma naroda 25. juna i sjedinci Predstavničkog doma 3. jula 2002. godine (pogledati tekst (organizacija vlasti – nivo BiH).

područje države. „*Da bi se osiguralo efikasno ostvarivanje nadležnosti države Bosne i Hercegovine i poštovanje ljudskih prava i vladavine zakona na njenoj teritoriji, osniva se Sud Bosne i Hercegovine*“.³⁷¹

Zakon o sudskoj policiji, donesen na privremenoj osnovi³⁷² februara 2003. godine, a usvojen u Parlamentarnoj skupštini BiH na sjednici Doma naroda 18. juna i Predstavničkog doma 27. juna 2003. godine.

Zakon o tužilaštvu.³⁷³ je donesen na istim ustavnim osnovama kao i Zakon o sudu. „(1) *Da bi se osiguralo efikasno ostvarivanje nadležnosti države Bosne i Hercegovine i poštovanje ljudskih prava i zakonitosti na njenoj teritoriji ovim zakonom osniva se Tužilaštvo Bosne i Hercegovine*“.³⁷⁴

Zakon o Visokom sudskom i tužilačkom savjetu.³⁷⁵ Ovim zakonom je popunjena prava praznina u oblasti pravosuđa, ali je istovremeno i prenesena nadležnost sa entiteta na nivo Bosne i Hercegovine. Visoki sudski i tužilački savjet je najviši organ pravosudne vlasti u Bosni i Hercegovini za nivo BiH i za nivo entiteta i nivo kantona.

Zakon o krivičnom postupku, privremeno proglašen 1. marta 2003. godine, a usvojen u Parlamentarnoj skupštini, u Predstavničkom domu 27. juna 2003. i Domu naroda 18. juna 2003. godine. Ovaj zakon je nakon usvajanja mijenjan i dopunjavan više puta kroz Parlamentarnu skupštinu BiH.

Krivični zakon BiH.³⁷⁶ Primjena Krivičnog zakona predstavlja jedno od najspornijih političkih i pravnih pitanja u Bosni i Hercegovini. Suštinski nedostatak Krivičnog zakona je činjenica da njime nije obezbijeđena jedinstvena primjena pravnih normi u sferi ratnih zločina na cijelom

³⁷¹ Zakon o sudu BiH, član 1.

³⁷² Termin *donesen na privremenoj osnovi* znači odluku Visokog predstavnika da proglasi određeni zakon i uvede ga u pravni sistem. Nakon toga *Savjet ministara* taj proglašeni zakon predlaže *Parlamentarnoj skupštini* BiH na usvajanje.

³⁷³ Zakon je donesen na privremenoj osnovi od strane Visokog predstavnika septembra 2002. godine, a usvojen u Parlamentarnoj skupštini, u Predstavničkom domu 13. oktobra i Domu naroda 29. oktobra 2003. godine, uz brojne dopune prečišćen tekst je utvrđen 2009. godine.

³⁷⁴ Zakon o tužilaštvu BiH, član 1.

³⁷⁵ Zakon je proglašen na privremenim osnovama od strane Visokog predstavnika jula 2002. godine, a usvojen u Parlamentarnoj skupštini na sjednicama Predstavničkog doma 11. maja i Doma naroda 21. maja 2004. godine. Kasnije su usvojene i izmjene i dopune u Parlamentarnoj skupštini BiH.

³⁷⁶ Zakon je proglašen odlukom Visokog predstavnika na privremenim osnovama marta 2003. godine, a usvojen u Parlamentarnoj skupštini, od strane Doma naroda 18. juna i Predstavničkog doma 27. juna i 2003. godine. Ovaj zakon je takođe kasnije mijenjan i dopunjavan.

prostoru države i na svim nivoima pravosuđa. Sa stanovišta vladavine prava (član II Ustava BiH) neprihvatljivo je da se za djela ratnih zločina sudi po različitim zakonima na nivou kantona, entiteta i na nivou Bosne i Hercegovine, jer je *Evropskom konvencijom o ljudskim pravima* i Ustavom BiH zabranjena diskriminacija po bilo kom osnovu. Navedeni problemi u vezi sa Krivičnim zakonom BiH i Sudom BiH predmet su *strukturalnog dijaloga* između predstavnika Evropske unije i državnih vlasti u Bosni i Hercegovini.

Zakon o zaštiti svjedoka donesen na privremenoj osnovi marta 2003. godine i usvojen u Parlamentarnoj skupštini BiH na sjednici Predstavničkog doma 27. juna i Doma naroda 18. juna 2003. godine.

Zakon o Državnoj agenciji za istrage i zaštitu- State Investigation and Protection Agency-SIPA donesen od strane Parlamentarne skupštine Bosne i Hercegovine na sjednici Predstavničkog doma od 23.aprila i sjednici Doma naroda od 4.maja 2004.godine.

2.3.6. Evropske integracije Bosne i Hercegovine kao osnova prenosa nadležnosti

Sporazumom o stabilizaciji i pridruživanju i ukupni proces evropskih integracija takođe predstavljaju osnovu za prenos nadležnosti. *Sporazumom o stabilizaciji i pridruživanju* koji je Bosna i Hercegovina potpisala sa članicama Evropske unije 16. juna 2008. godine prihvaćena je obaveza prilagođavanja države i društva političkim, pravnim i ekonomskim standardima Evropske unije.

S obzirom na to da Sporazum ima karakter međunarodnog ugovora ispunjenje preuzetih obaveza se posmatra kao sposobnost države da bude kredibilna u međunarodnim odnosima. Da bi se ostvarile reforme definisane Sporazumom, neophodno je usklađeno i aktivno djelovanje svih državnih institucija na svim nivoima. Umjesto političke saradnje vladajuće partijske elite su u dnevnoj politici nametnule vještačko pitanje: *Da li će se proces pridruživanja sa Evropskom unijom odvijati preko institucija Bosne i Hercegovine ili će svaki entitet samostalno pregovarati sa Unijom?* Prema potpisanom Sporazumu, jedan subjekt će pregovarati sa Unijom u ime BiH, a kako će se vlast organizovati unutar Bosne kroz mehanizam

koordinacije, to je unutrašnje pitanje vladajućih elita. Evropska unija nam neće nametati unutrašnje uređenje, ali takođe neće imati ni dvije agende za Bosnu, nego jednu kao i za druge države koje se integrišu u Uniju.

Drugi je problem realizacije, jer nije moguće ostvarivati napredak u evropskim integracijama ako je to napredak samo u jednom entitetu, jer se ovaj proces odnosi na cijelu državu i društvo. Institucije na nivou Bosne i Hercegovine nemaju kapacitet da same bez entitetskih institucija realizuju evropske integracije, ali takođe i entitetske institucije ne mogu realizovati integracije bez institucija sa nivoa Bosne i Hercegovine. U integracionim procesima Bosne prema Uniji nužno je zajedničko i efikasno djelovanje svih državnih institucija na svim nivoima ali sa jednim međunarodnim subjektivitetom. U integracionim procesima, naročito u fazi kandidature i pregovora o pojedinim poglavljima, dolazi do reformi cjelokupnog ustavnog i političkog sistema, koje za posljedicu mogu imati prenos nadležnosti. Ovaj prenos nadležnosti imao bi federalni karakter tako što bi se na nivou Bosne i Hercegovine donosili okvirni zakoni o javnim politikama sa osnovnim evropskim principima, a na nivou entiteta donosili bi se cjelovitiji zakoni za provođenje javnih politika u kontekstu okvirnog zakona.

3.3.7. Međunarodna arbitraža kao osnova prenosa nadležnosti

Navedeni model je karakterističan za Distrikt Brčko i liniju razgraničenja u Sarajevu. U dejtonskom pregovaračkom procesu status Brčkog nije riješen zbog sukobljenih stavova između Srba, Hrvata i Bošnjaka i njegovo rješavanje je nastavljeno kroz arbitražni proces. Kroz pojedine faze arbitražnog procesa Republika Srpska i Federacija BiH izgubile su nadležnost nad opštinom Brčko i nadležnost je prenesena na institucije na nivou Bosne i Hercegovine. U arbitraži sporne linije razgraničenja u Sarajevu Republika Srpska je izgubila dio teritorije.

2.3.8. Ustavne promjene kao prenos nadležnosti

Prenos nadležnosti je moguć i promjenama Ustava Bosne i Hercegovine. Distrikt Brčko je takođe primjer i za ovaj oblik prenosa nadležnosti, jer je

ustavnim amandmanom ova lokalna zajednica stekla poseban status pod nadležnošću institucija sa nivoa Bosne i Hercegovine.

Prenos nadležnosti i njihova dogradnja izvršena je odlukama Visokog predstavnika i Parlamentarne skupštine Bosne i Hercegovine i u ovom kontekstu pojavljuje se nekoliko pitanja.

Da li je Visoki predstavnik imao pravo da donosi zakone? Preovladavajuće mnjenje u Republici Srpskoj je da Visoki predstavnik nije imao pravnu osnovu niti ovlaštenja da donosi zakone. Kod odgovora na navedeno pitanje neophodno je obratiti pažnju na nekoliko aspekata djelovanja Visokog predstavnika. Aneks X Dejtonskog sporazuma „*Sporazum o civilnom provođenju mirnog rješenja*” odnosi se na njegovu ulogu. Članom petim ovog Aneksa definisano je: „*Visoki predstavnik na terenu je konačni autoritet za tumačenje ovog sporazuma o civilnom provođenju mirnog rješenja*”. Ova odredba znači da Visoki predstavnik djeluje kao vrhovni tumač Aneksa: drugog, trećeg, petog, šestog, sedmog, osmog, devetog i jedanaestog. Prvi aneks tumači NATO, Četvrti aneks tumači Ustavni sud BiH, a Deseti aneks se odnosi na Visokog predstavnika i njega tumači Savjet za primjenu mira. Veći dio nadležnosti prenesen je djelovanjem Visokog predstavnika koji je kreirao zakone, nakon čega su ih poslanici u Parlamentu Bosne i Hercegovine usvajali bez izmjene. *Od ukupnog broja (oko 65 zakona) koje je u pravni sistem Bosne i Hercegovine uveo Visoki predstavnik, oko 50 zakona je legalizovano kroz Savjet ministara i Parlamentarnu skupštinu BiH. Oko 15 zakona uvedeno je u pravni sistem odlukama Visokog predstavnika i nisu legalizovani u Parlamentarnoj skupštini.*³⁷⁷ Broj nametnutih zakona ne treba poistovjećivati sa brojem prenesnih ovlaštenja gdje se olako tvrdi da je sa entiteta na nivo BiH preneseno šezdeset nadležnosti. Već smo govorili da je *Venecijanska komisija* na traženje Konsultativne skupštine Savjeta Evrope zaključila da je nametanje zakona od strane Visokog predstavnika bila nužna mjera koju treba prevazići. Prevazilaženje podrazumijeva sposobnost institucija na nivou BiH da donose zakone koji su nužni za funkcionisanje države. Kada god vladajuće partije blokiraju funkcionisanje države one time krše

³⁷⁷ Pogledati: Miroslav Mikeš, *Bosna i Hercegovina i vladavina prava*, „AtlantikBB”, Banja Luka, 2008. godine.

Dejtonski sporazum i Visoki predstavnik ima pravo da reaguje radi otklanjanja blokada. Prema Banskim ovlaštenjima³⁷⁸ Visoki predstavnik imao je pravo da donosi zakone koji bi trajali ograničeno vrijeme dok domaće vlasti ne budu u stanju da te zakone donose.

Da li su nametnuti zakoni legalizovani glasanjem poslanika u Parlamentarnoj skupštini Bosne i Hercegovine? Svako glasanje poslanika u oba doma Skupštine koje je provedeno u skladu sa ustavnim odredbama (član IV, stav 3) je legalno, i usvojene odluke, akti, zakoni stupaju na pravnu snagu. Na koji način je nastao prijedlog zakona, ko ga je pisao u nacrtu, da li je predlagač (u ovom slučaju Savjet ministara) bio samostalan, nije pravno, nego političko pitanje. Samo zakoni usvojeni u ratu pod okupacijom strane sile, u neregularnim pravnim uslovima, smatraju se nelegalnim bez obzira na to što su usvojeni po formalnim procedurama. Svi nametnuti zakoni koje je usvojila Parlamentarna skupština BiH su legalno usvojeni zakoni. Teza „*morali smo tada tako glasati, ali iz ove perspektive mi se ne slažemo i sada ne bismo glasali*“ ne spada u ustavno-pravno pitanje, nego izvire iz kalkulacija dnevne politike.

Da li glasanje poslanika u Predstavničkom domu može da se tumači kao entitetska saglasnost? Prema Ustavu BiH (član IV, stav 3, tačka (d) Ustava BiH) glasanje poslanika u Predstavničkom domu ne predstavlja entitetsku saglasnost, jer entitetske institucije nemaju ustavnu nadležnost nad zakonodavnim procesom Parlamentarne skupštine Bosne i Hercegovine. Poslanicama u Predstavničkom domu Parlamentarne skupštine BiH nije potrebna entitetska saglasnost za donošenje odluka, jer su oni direktni predstavnici građana, nemaju imperativni mandat dobijen od entitetskih institucija i imaju izvorna ovlaštenja u Ustavu Bosne i Hercegovine. U ostvarivanju svojih prava u vezi sa zakonodavstvom na nivou BiH entiteti mogu pokrenuti spor pred Ustavnim sudom BiH ako smatraju da je Parlamentarna skupština prekršila Ustav i odlučila izvan svojih ovlaštenja, ali entiteti nemaju ustavna ovlaštenja da učestvuju u donošenju zakona na nivou Bosne i Hercegovine, jer ne postoji Dom entiteta. Entitetska saglasnost proizlazi iz partijskih stavova koje poslanici provode u

³⁷⁸ Visoki predstavnik može donijeti privremene mjere koje stupaju na snagu kada strane nisu u mogućnosti da se dogovore i koje ostaju dok Predsjedništvo ili Savjet ministara ne donese odluku u skladu sa Dejtonskim sporazumom“ (član XI akta Banske konferencije).

Parlamentarnoj skupštini BiH i to je *partijski veto*, koji u žargonu nazivamo *entitetski veto*.

Prenos nadležnosti predstavlja slojevit i složen problem i ne može se posmatrati „crno-bijelo“ u smislu da su institucije na nivou BiH entitetima *oduzele* nadležnosti protivno njihovoj volji. Zbog slabe međusobne koordinacije dva entiteta nastao je *prazan prostor* na kome je nastala potreba donošenja brojnih zakona u cilju ili pod izgovorom funkcionisanja države Bosne i Hercegovine i ostvarivanja njenih međunarodnih obaveza.

2.4. Mogućnosti povrata prenesenih nadležnosti sa nivoa Bosne i Hercegovine na nivo entiteta

Da li entiteti imaju pravo i mogućnost da povrate ranije prenesene nadležnosti i na kojoj osnovi bi to mogli da urade? U principu, odgovor je potvrđan, jer prenos nadležnosti nije jednosmjerna i apsolutna kategorija. Prema principu subsidijarnosti (jedan od principa Evropske unije) treba što više nadležnosti prenositi na niže nivoe vlasti, pod uslovom da se na tim nivoima mogu efikasnije vršiti, nego na nivou centralnih državnih institucija. Po ovom principu prenos nadležnosti je dvosmjernan, sa nivoa centralnih organa na nivo lokalnih i sa nivoa lokalnih na nivo centralnih organa. Smjer prenosa nadležnosti zavisi od toga na kom nivou vlasti se mogu državne nadležnosti efikasnije ostvarivati. Princip subsidijarnosti je osnova na kojoj se može graditi argumentacija za povrat nadležnosti na nivo entiteta, ali treba uzeti u obzir smisao principa u cjelini. Prenos nadležnosti sa centralnih organa na niže nivoe ne zaustavlja se na nivou entiteta, nego se dalje prenosi na oblasti, lokalne zajednice, *vlast što bliže narodu*. Federacija BiH je pogodna za primjenu principa subsidijarnosti, jer osim entitetskih institucija ima kantonalne i opštinske. Republika Srpska je nepogodna za princip subsidijarnosti, jer ima centralizovanu vlast, nema oblasti i regije, i ima deficit nadležnosti opština. Subsidijarnost ne znači da se vlast sa nivoa državnog centralizma prenese na nivo entitetskog centralizma i da se tu zaustavi, nego podrazumijeva veću nadležnost regija i lokalnih zajednica.

Prva mogućnost povrata nadležnosti je da Republika Srpska sa Federacijom BiH postigne dogovor da se određene prenesene nadležnosti vrate entitetima i da to zatraže od Parlamentarne skupštine Bosne i

Hercegovine. Ovaj model uključuje tri neophodna uslova: a) da se entitet Federacija BiH odluči za povrat nadležnosti, b) da dva entiteta predlože novi model kojim se dokazuje da će se državni poslovi efikasnije rješavati na nivou entiteta i c) da se o tome pozitivno izjasni Parlamentarna skupština Bosne i Hercegovine.

Druga mogućnost je da Predsjedništvo Bosne i Hercegovine na osnovu svoje koordinišuće ustavne uloge pokrene inicijativu kod Savjeta ministara i Parlamentarne skupštine BiH da se određene nadležnosti vrate entitetima.

Treća mogućnost je da na inicijativu poslanika Predstavničkog doma Parlamentarna skupština BiH izmijeni zakone i vrati entitetima prenesene nadležnosti.

Četvrta mogućnost je da na inicijativu delegata u Domu naroda Parlamentarna skupština izmijeni zakone i vrati entitetske nadležnosti.

Bez saglasnosti Federacije BiH i institucija na nivou BiH, Republika Srpska nema kapacitet da sama povрати prenesene nadležnosti na ustavan način. Jednostrani povrat nadležnosti bio bi neustavan i Republika Srpska bi snosila međunarodne sankcije za kršenje Dejtonskog sporazuma. Model po kome bi Republika Srpska na svojoj teritoriji poništila zakone iz sfere prenesenih nadležnosti takođe bi se tumačilo kao kršenje Dejtonskog sporazuma. U realnoj situaciji najefikasniji model za Republiku Srpsku je da traži veće učešće i veći uticaj u institucijama na nivou Bosne i Hercegovine koje su nastale prenošenjem nadležnosti i da kroz te institucije ostvaruje svoje interese. Kao osnova za povrat nadležnosti može da posluži argument da brojne institucije na nivou BiH nisu opravdale svoje postojanje, da nisu ostvarile očekivane rezultate i da troše veliki dio budžetskih sredstava. Kao što entiteti imaju obavezu prema vladavini prava tako i institucije na nivou BiH imaju istu obavezu i ne mogu se na nivou BiH formirati institucije radi forme, jer one moraju opravdati svoje postojanje kroz konkretne rezultate. Tipičan primjer ovakvih institucija, koje uglavnom nisu opravdale svoje postojanje, su brojne agencije na nivou Bosne i Hercegovine.

3. Oblik državnog uređenja Bosne i Hercegovine

Polazeći od organizacije državne vlasti i nadležnosti državnih institucija pitanje je *šta je Bosna i Hercegovina po svom državnom uređenju: unitarna država, realna unija – konfederacija ili federacija*. O državnom uređenju BiH postoje različite teorije i političke koncepcije i one prate etnitske i nacionalne podjele.

3.1. Bosna i Hercegovina kao unitarna građanska država

Ovu teoriju uglavnom zastupaju Bošnjaci polazeći od osnove da su Bosnu kao državu stvorili njeni autohtoni stanovnici različitih vjera gdje se bosanska nacija izjednačava sa državljanstvom. *Teorija o Bosni i Hercegovini kao centralizovanoj i unitarnoj državi* nastala je u bošnjačkim političkim krugovima i ima nekoliko polazišta. *S obzirom na dugu državno-pravnu istoriju i sve druge razloge, može se konstatovati da su Bosnu i Hercegovinu stvorili njeni državljani i da je ona starija od njenih konstitutivnih nacija*.³⁷⁹ Navedeni stavovi dio su teorije koja redukuje konstitutivnost naroda na etničkoj osnovi. „...Zapravo sa stanovišta ustavnopravnog sistema BiH, pa i postojećeg stanja u BiH, konstitutivnost naroda se u prvom redu nameće kao problematika u domenu ljudskih prava i osnovnih sloboda, a tek u drugom planu su njene reperkusije u pogledu organizacije i strukture vlasti”.³⁸⁰ Navedenim stavovima zanemarena su pitanja autohtonosti, zajedničke suverenosti i ravnopravne državotvornosti tri naroda u Bosni. U ovom kontekstu tvrdi se da su tri nacije u Bosni (Srbi, Hrvati i Bošnjaci) nastale nakon formiranja države Bosne i Hercegovine tako da se konstitutivnost veže za državljane Bosne. Nacija se odvaja od etničkih osnova i veže za državu, pa se na višem nivou uspostavlja opšti građanski sadržaj gdje se izjednačava pripadnost naciji i državi. Prema navedenoj tezi državotvorno pravo bi imali svi stanovnici Bosne kao individue, kao građani, a etničke nacije bi se svele na etničke grupe koje bi imale podarena prava od strane države, uglavnom u sferi kulturnog identiteta i manjinskih prava. Aktivno državotvorno pravo (da

³⁷⁹ Kasim Trnka, nav. djelo, str. 55.

³⁸⁰ Kasim Begić, *Bosna i Hercegovina od Vensove misije do Dejtonskog sporazuma*, „Bosanska knjiga”, „Pravni centar Fonda za otvoreno društvo”, Sarajevo, 1977. godine, str. 9.

se država osnuje i da se njome upravlja) bilo bi redukovano u *pasivno* (zaštita i ostvarivanje kulturološkog identiteta).

Sadašnja konstitutivnost naroda se stavlja u društveno-istorijski proces kao nužna, ali privremena kategorija. *„Uspostavljanje i ostvarivanje specifičnih prava konstitutivnih naroda ima opravdanje sve dok se ne uspostave ekonomski, socijalni, politički, kulturni i drugi uslovi za ostvarivanje međunarodnih standarda... Radi se, dakle, o prelaznim rješenjima do uspostavljanja društvene i državne zajednice bez diskriminacije među ljudima po bilo kom ličnom svojstvu i statusu“*.³⁸¹ Narodi u Bosni kao posebni politički nacionalni identiteti imaju privremenu državotvornost dok se ne stvore uslovi za nastanak nove zajedničke građanske vrijednosti koja prevazilazi posebne etničke identitete. Teorije o Bosni i Hercegovini, kao unitarnoj i centralizovanoj državi, polaze od suverenosti države i konstitutivnosti građana, dok konstitutivnost eničkih nacija i entitete poima kao privremenu kategoriju. Dejtonski sporazum se poima kao nužni akt kojim je uspostavljen mir, ali je istovremeno i redukovana državnost Bosne i Hercegovine. *„Sporazumom je afirmisana državnost Bosne i Hercegovine, njen unutrašnji i međunarodno-pravni kontinuitet, ali su kompetencije institucija BiH reducirane do mjere koja nije poznata ni u jednoj drugoj državi. Relativizirani su brojni opšteprihvaćeni demokratski standardi, kao što je princip opšteg i jednakog prava glasa.“*³⁸² Zagovornici teorije o unitarnoj Bosni ne prihvataju pravnu činjenicu da je Dejtonskim sporazumom učinjen diskontinuitet unutrašnjeg uređenja *„sa unutrašnjom strukturom izmijenjenom prema ovim odredbama“* (član I, stav 1 Ustava). Kontinuitet je definisan kod međunarodnog subjektiviteta Bosne i Hercegovine, ali ne i kod njenog unutrašnjeg uređenja, jer tu postoji diskontinuitet u odnosu na 1992. godinu. Da je ostao kontinuitet državnog uređenja, dejtonsko pregovaranje i arbitraža ne bi bili ni potrebni.

Ovdje se fundira teorija o građanskoj bosanskoj naciji gdje se država pojavljuje kao integralni dio nacionalnog identiteta. Ovako pojmljena državotvornost imala bi za posljedicu hegemoniju i dominaciju jednog naroda nad drugima po brojnosti. Mogućnost da jedan narod u Bosni dominira nad drugima, na osnovi hegemonije poništila bi sva dosadašnja demokratska dostignuća ravnopravnosti naroda i vladavine ljudskih prava.

³⁸¹ Kasim Trnka, nav. djelo, str. 57.

³⁸² Kasim Trnka, nav. djelo, str. 43.

Dominacija jednog naroda nad drugima može biti i posljedica dobrih namjera u nastojanju da se na prečac ustanovi građanska nacija. Problem kod unitarne teorije o građanskoj konstitutivnosti ima nekoliko aspekata:

a) Građanska nacija nije postojala u Bosni i Hercegovini kao državotvorni subjekt, niti je narod postojao kao demos što bi bilo osnova građanske nacije;

b) Ako bi se *mehanički* formirala građanska nacija na principu jedan čovjek–jedan glas tada bi jedna od tri etničke nacije koja je brojčano većinska preglasala druge dvije nacije, pa bi nastala međunacionalna hegemonija;

c) Izgradnja građanske nacionalne vrijednosti u Bosni i Hercegovini je moguća kao nadogradnja etničkih osnova sa univerzalnim – evropskim vrijednostima. Građanske, natkrovljujuće vrijednosti trebale bi biti prihvaćene od sve tri nacije kao zajednički identitet koji istovremeno ne poništava postojeće etničke identitete.

Dejtonski sporazum, posmatran u aspektu nadležnosti državnih poslova između institucija na nivou entiteta i institucija na nivou Bosne i Hercegovine, ne sadrži elemente unitarne države. U unitarnoj državi entiteti ne bi postojali, jer se unitarna decentralizacija ograničava na nivoe regija, oblasti, a unitarna država je prepoznatljiva po načinu donošenja ustava i organizaciji vlasti. Prvo se konstituiše centralna državna vlast, koja kasnije po svojoj volji donosi zakone kojima određuje teritorijalnu organizaciju i obim prenosa nadležnosti na niže nivoe vlasti. Državna vlast u Bosni i Hercegovini, na osnovu Dejtonskog sporazuma, nije konstituisana na navedeni način: nisu prvo ustanovljene institucije Bosne i Hercegovine koje su kasnije, svojom nadležnošću, odredile organizaciju i nadležnost entiteta. Poimanje Dejtonskog sporazuma kao međunarodnog ugovora i Bosne i Hercegovine kao unitarne države ima za posljedicu njegovu jednostranu i selektivnu primjenu, što otežava agregaciju državne vlasti. Nema u Dejtonskom sporazumu odredbi o unitarnoj državi, jer ovakav koncept države je napušten u samom početku međunarodnog arbitražnog procesa o Bosni i Hercegovini. Svi ponuđeni planovi sadržavali su decentralizovano uređenje, u rasponu od regionalne države do konfederacije, a nijedan plan nije sadržavao koncept unitarne,

centralističke države. Bosna i Hercegovina, po Dejtonskom sporazumu, nije unitarna država.

3.2 Bosna i Hercegovina kao konfederacija

Teorija o Bosni kao konfederaciji nastala je u srpskim političkim i akademskim krugovima i temelji se na nekoliko elementa. Države postoje i kada nemaju međunarodni subjektivitet, ako imaju teritoriju, stanovništvo i organizovanu vlast. S obzirom na to da su Republika Srpska i Federacija BiH imale navedene elemente, one su Dejtonskim sporazumom stvorile Bosnu i Hercegovinu kao državni savez, kao izvedenu državnu zajednicu. S obzirom na to da je većina državnih poslova u nadležnosti entiteta i da se narodna suverenost u njima izvorno ostvaruje, Bosna i Hercegovina je labava zajednička država, konfederacija. Zagovornici teorije o Bosni i Hercegovini, kao konfederaciji, polaze od argumenata da je Dejtonski sporazum međunarodni ugovor koji su sklopile Republika Srpska i Federacija Bosna i Hercegovina... *„Dejtonski ustav Bosne i Hercegovine je multilateralni međunarodni ugovor – zakon. Njegovom pravnom analizom može se pokazati da je Unija Bosna i Hercegovina konfederacija, a njeni tzv. entiteti, pa i Republika Srpska, konfederalna jedinica.”*³⁸³ Dejtonski sporazum je vrsta međunarodnog ugovora kojim su već postojeće države odlučile da stvore novu zajedničku državu. *„Iako Ustavom nije određen oblik državne zajednice BiH, iz analiza pojedinih odredbi Ustava, nesporno je da se radi o složenoj državi – sui generis – uniji sastavljenoj od dvije države...”*³⁸⁴ Suštinsko određenje konfederacije je ustavno pravo konfederalnih jedinica da svojom voljom mogu istupiti iz državne zajednice. Države koje sklapaju međunarodni ugovor trebaju imati status međunarodnih subjekata, a Republika Srpska i Federacija BiH nisu imale međunarodni subjektivitet, niti su zaključivale međunarodni ugovor. *„Iz raspodjele ustavnih nadležnosti nove složene države jasno se vidi da je nova država osnovana na međunarodnom pravu (član I Ustava), a ne na državnom, što se opet da zaključiti da je takva državna tvorevina konfederacija ili unija.”*³⁸⁵ Teorija o Bosni i Hercegovini kao konfederaciji

³⁸³ Milijan Popović, naučni skup, Podjela nadležnosti, Zbornik radova, Banja Luka, 1997. godine, str. 58.

³⁸⁴ Petar Kunić, nav. djelo, str. 2.

³⁸⁵ Rajko Kuzmanović, nav. djelo, str. 67.

nema uporište u Dejtonskom sporazumu, jer ovdje nema suštinskih elemenata koji su tipični za ovaj oblik državnog uređenja. Protivrječnost konfederalne teorije je u činjenici da entiteti nisu stvorili Bosnu i Hercegovinu, nego su nastali na teritoriji već postojeće Bosne i Hercegovine. Entiteti su teritorijalni oblik ostvarivanja državotvornosti etničkih nacija i nisu nastali na građanskoj osnovi, jer u kontekstu suverenosti građanske nacije entiteti ne bi ni postojali. S obzirom na to da entiteti nemaju građansku, nego etničku osnovu, oni ne mogu izražavati svoju volju građanskim preglasavanjem putem referenduma. Prema odredbama Dejtonskog sporazuma Bosna i Hercegovina nije konfederacija i nisu entiteti stvorili Bosnu i Hercegovinu. Elite na vlasti u Republici Srpskoj očekuju da će doći do situacije *rebus sic stantibus* – *suštinska promjena okolnosti*. Kada se okolnosti radikalno promijene i postane očigledno da je Bosna i Hercegovina neodrživa, očekuje se da će međunarodna zajednica biti prinuđena da prihvati novo konfederalno uređenje Bosne i Hercegovine.

3.3. Bosna i Hercegovina kao federativna država

Iz dosadašnjih političkih izjava i objavljenih stavova srpske i bošnjačke političke i intelektualne elite nisu sklone teoriji o federaciji. Za razliku od njih hrvatske političke i intelektualne elite preferiraju federalizam kao oblik državnog uređenja, u kome bi Hrvati mogli ostvariti ravnopravnu konstitutivnost.

Članom I Ustava Bosne i Hercegovine definisano je „1. *Kontinuitet. Republika Bosna i Hercegovina čije će zvanično ime od sada biti „Bosna i Hercegovina”, nastaviće svoje pravno postojanje po međunarodnom pravu kao država sa unutrašnjom strukturom izmijenjenom...*”³⁸⁶ Ovaj temeljni ustavni član dokazuje da Bosnu nisu stvorili entiteti, jer je priznat njen međunarodni subjektivitet i državni kontinuitet bez prekida i zato se ne može tvrditi da je Bosna nastala u Dejtonu 1995. godine ugovorom između entiteta. Takođe, navedeni temeljni član dokazuje da Bosna nema kontinuitet unutrašnjeg državnog uređenja i da entiteti nisu nastali u Dejtonu 1995. godine, jer su postojali prije toga i bili su učesnici u pregovorima.

³⁸⁶ Ustav Bosne i Hercegovine, član I, stav 1.

Očigledno je da Bosna po Dejtonskom sporazumu nije ni konfederacija ni unitarna država, nego je riječ o federativnoj državi. Državno uređenje Bosne i Hercegovine u aspektima: organizacije državne vlasti i podjele nadležnosti u vršenju državnih poslova je federativno u nekoliko bitnih aspekata:

1. Organizacija vlasti u vertikalnom i horizontalnom smislu definisana je kao jedinstvena državna vlast. Ne postoji entitetska vlast i vlast na nivou BiH kao dvije vlasti, nego je to jedna vlast koja se vrši na dva nivoa i one ne mogu biti suprotstavljene jedna drugoj, jer se vrše po jednom Ustavu Bosne i Hercegovine. Ustavi entiteta treba da budu usklađeni sa Ustavom Bosne i Hercegovine i to je obilježje federativne države.

2. Pozicija Ustavnog suda Bosne i Hercegovine i njegova ovlaštenja da može staviti van snage svaki akt koji je suprotan Ustavu Bosne i Hercegovine tipična je za federativne države.

3. Po organizaciji vlasti Bosna i Hercegovina je federativna država sa objedinjenim političkim i teritorijalnim federalizmom. Politički federalizam u smislu prava konstitutivnih naroda je primaran, a teritorijalni federalizam u smislu prava entiteta kao teritorijalnih jedinica je sekundaran. Parlamentarna skupština Bosne i Hercegovine nema Dom entiteta kao gornji parlamentarni dom, nego ima Dom naroda. Tipično je za federativne države da imaju dom federalnih jedinica kao gornji dom i da su nezaobilazni faktori u ustavnim promjenama. Entiteti u Bosni i Hercegovini u ovom aspektu imaju manje prava u odnosu na federalne jedinice.

4. U podjeli nadležnosti entiteti obuhvataju većinu javnih politika i kvantitativno imaju više nadležnosti od institucija na nivou Bosne i Hercegovine. Međutim, bitne državne nadležnosti: ustavne, monetarne, međunarodne, spoljnotrgovinske, bezbjednosne, definisane su na nivou Bosne i Hercegovine. Ovakva podjela nadležnosti je na federativnom principu gdje federalne jedinice imaju nadležnost za javne politike, a savezne institucije imaju nadležnost za međunarodni subjektivitet, teritorijalni integritet i bezbjednost države.

5. Državna ovlaštenja (nadležnosti) institucija na nivou Bosne i Hercegovine i entiteta ustanovljena su istim ustavnim aktom. Kada se državne nadležnosti na različitim nivoima državne vlasti regulišu istim

ustavnim aktom, tada imaju jedan izvor iste pravne snage što je karakteristika federativne države. Entitet ne može poništiti institucije na nivou Bosne i Hercegovine, niti institucije na nivou Bosne i Hercegovine mogu poništiti entitete, jer oba nivoa vlasti imaju nadležnost na osnovu jednog ustava. Konfederativna jedinica ima izvor nadležnosti u svom ustavu i može istupiti iz državne zajednice. Unitarna država ima izvor nadležnosti u ustavu i zakonima može da osniva regije, oblasti i da im određuje nadležnosti ili da ih ukine, jer nadležnosti regija proizilaze iz zakona koje donosi centralna vlast. U federativnoj državi zbog ravnoteže nadležnosti federalnih i saveznih institucija ne može doći do međusobnog poništavanja, jer su državne nadležnosti na oba nivoa vršenja vlasti definisane jednim ustavnim aktom iste pravne snage, a državna vlast je jedinstvena kategorija.

Tri etničke nacije (Srbi, Hrvati i Bošnjaci) su državotvorni subjekti i jedan dio državnih poslova obavljaju na entitetskom, a drugi dio na nivou institucija Bosne i Hercegovine. Iz jednog ustava proizilazi jedna državna vlast, a to što ona može da se vrši na više nivoa, ne mijenja njen jedinstveni karakter. *„Može se sa sigurnošću zaključiti da je Bosna i Hercegovina specifična složena državna zajednica sa pretežnim elementima konfederalnog, ali i sa određenim elementima federalnog uređenja.”*³⁸⁷ Istovremeno, postojanje jednih i drugih elemenata državnog uređenja nije trajna kategorija u društveno-političkim procesima. *„Dejtonski sporazum je osnova i početak, a ne završetak uređenja Bosne i Hercegovine... U Dejtonskom sporazumu u podjeli nadležnosti u Bosni i Hercegovini primijenjena je američka pravna škola o federaciji. Kakvo god bilo državno uređenje, njegovi dijelovi objektivno moraju biti jedinstveni da bi država efikasno funkcionisala.”*³⁸⁸ Prava entiteta da vrše državnu vlast znače, istovremeno, njihovu obavezu da to rade, jer državna vlast entiteta ujedno je i državna vlast Bosne i Hercegovine.

Prema subjektima državotvornosti, organizaciji državne vlasti, nadležnostima državnih institucija i jednom ustavu kao izvoru za svu državnu vlast, Bosna i Hercegovina je *nedovršena* federativna država koja

³⁸⁷ Snežana Savić, *nav. djelo*, str. 39.

³⁸⁸ Mićo Carević, *Podjela nadležnosti između entiteta i institucija BiH*, naučni skup u Banjoj Luci, 1997. godine.

funkcioniše na osnovi ravnopravne konstitutivnosti tri etničke nacije, balansu etničkih i građanskih vrijednosti, vladavini prava i direktnoj primjeni međunarodnog prava u ustavnom sistemu države.

Teme za raspravu:

1. Nisu entiteti stvorili Bosnu i Hercegovinu i nije Bosna i Hercegovina stvorila entitete, nego su i jedno i drugo stvorili Srbi, Bošnjaci i Hrvati kao konstitutivni narodi.
2. Državna vlast BiH je jedinstvena kategorija. Ne postoje vlasti Bosne i vlasti entiteta kao dvije odvojene i suprotstavljene kategorije, nego jedna vlast na više nivoa.
3. Državna vlast Bosne i Hercegovine obuhvata: državnu vlast Federacije BiH, državnu vlast Republike Srpske i državnu vlast na nivou Bosne i Hercegovine. Sve zajedno čine državnu vlast Bosne i Hercegovine.
4. Pojam država BiH i entiteti je neustavan. Država BiH obuhvata entitete i ne postoji izvan njih. Entiteti ne postoje izvan državnog okvira BiH.
5. Organizacija i nadležnost u vršenju državne vlasti definisani su jednim ustavom. Entiteti ne mogu da ponište vlast na nivou BiH, ali ni institucije BiH ne mogu poništiti vlast na nivou entiteta.
6. Srbi, Hrvati i Bošnjaci su ravnopravno konstitutivni u temeljnim odredbama Ustava, ali u vršenju vlasti Hrvati trenutno nemaju obezbijeđene mehanizme ravnopravnosti kao Srbi i Bošnjaci.

7. Prenos nadležnosti predstavlja složen i slojevit problem koji se ne može posmatrati „crno–bijelo“, nego bi vlasti na svim nivoima trebalo da zajedno procijene efekte dosadašnjeg prenosa nadležnosti polazeći od principa efikasnosti u vršenju državnih poslova, gdje bi prenos nadležnosti imao dvosmjerni karakter.

8. Kada se jednim Ustavom kao najvišim političko-pravnim aktom definišu nadležnosti državne vlasti na nivou entiteta i na nivou BiH, to je obilježje federativne države.

9. Bosna i Hercegovina je po svom državnom uređenju federativna država.

IX

POLITIČKI SISTEM BOSNE I HERCEGOVINE IZMEĐU
KONSOCIJATIVNE DEMOKRATIJE I PARTIOKRATIJE

Politički sistem poimamo kao ukupni odnos naroda i države u najširem smislu, kao ukupni institucionalni odnos naroda i države u užem smislu i kao ukupni institucionalni odnos državne vlasti i naroda u najužem smislu. U procesu interakcija koje se odvijaju od naroda prema državi „inputi“ i od države prema narodu „outputi“ nezamjenjive su političke partije kao „čuvari kapija“ koje utiču na sve procese između naroda i države. Istorijska realnost postojanja jedne države sa tri državotvorne nacije i konfliktno istorijsko nasleđe međunacionalnih odnosa upućuje na konsocijalizam kao osnovu i okvir političkog sistema Bosne i Hercegovine.

1. Osnovni aspekti konsocijalizma u Bosni i Hercegovini

Osnovni elementi konsocijalizma koje je utemeljio *Arend Lajpraht* bitni su za razumijevanje međuetničkih odnosa u državama nastalim na prostoru bivše Jugoslavije, a posebno u Bosni i Hercegovini.³⁸⁹ 1. *Široke koalicije, podjela vlasti u koalicionim kabinetima*; 2. *Ravnoteža izvršne i zakonodavne vlasti bez ostavke Vlade*; 3. *Višepartijski sistem i proporcionalno predstavništvo*; 4. *Akomodacija vladajućih elita – interesno grupni korporativizam*; 5. *Autonomija segmenata – federalna i decentralizovana vlast*; 6. *Snažan dvodomi parlament*; 7. *Ustavna rigidnost – teško promjenljiv ustav zbog kvalifikovane većine*; 8. *Sudska kontrola – ustavnost, snažna pozicija ustavnog suda*; 9. *Nezavisnost Centralne banke*. Opšteprihvaćeno politikološko dostignuće Arenda Lajprahta nije bukvalno primjenljivo, jer svako društvo i država imaju specifične modele

³⁸⁹ Arend Lajpraht: *Demokracija u pluralnim društvima*, „Globus i Školska knjiga“, Zagreb, 1992. godine. Elemente konsocijalizma, koje je utemeljio Lajpraht, ovdje navodimo u slobodnijoj interpretaciji u kontekstu realiteta Bosne i Hercegovine i njenih konsocijalnih potencijala.

izgradnje političkog sistema. Elementi konsocijalizma sadrže i svoje unutrašnje protivrječnosti koje treba otklanjati i nadograđivati u konkretnim realitetima društva i države.

1.1. Akomodacija elita

Postojanost dogovora elita. Suštinski element konsocijalizma koji prožima ostale elemente jeste saradnja između elita na vlasti koje imaju politički kapacitet da zajedno postignu dogovor. Konsocijalizam bukvalno znači skup „*političkih vitezova okruglog stola*“ koji zajednički usaglašavaju više parcijalnih stanovišta u jedno zajedničko, za sve jednako prihvatljivo. Da bi se ovaj proces realizovao potrebne su kompetentne elite svjesne posebnih i opštih interesa sa izraženom političkom kulturom da političkim dogovorom prevazilaze razlike. Problem ovog elementa konsocijalizma je varijabilnost elita od jednog izbornog ciklusa do drugog. Na primjer, u jednom mandatnom periodu članovi elita se uspješno dogovaraju, a u drugom se ne dogovaraju ili se sukobljavaju. Akomodacija elita u ovom aspektu zavisi od njih samih, kadrovske sastava, interesa, okolnosti. Prednost principa je to što elite mogu brzo i efikasno da prevazilaze razlike, a slabost je velika nesigurnost u kontinuitet akomodacije.

Legitimitet i identitet interesa koje elite zastupaju. Koje stavove, interese i vrijednosti elite zastupaju u procesu akomodacije, svoje elitističke ili interese grupe koju zastupaju? Ovdje dolazimo do legitimiteta kao suštinskog pitanja svakog zastupanja i predstavljanja. *Koji politički subjekt ima pravo da aritkuliše, predstavlja i realizuje interese neke etničke zajednice u Bosni i Hercegovini?* Da bi neki subjekt (elita) imao legitimitet da zastupa interese neke zajednice³⁹⁰ on treba da ima dvotrećinsku podršku te zajednice. Nacionalni interesi po svojoj prirodi obuhvataju slojevitou strukturu: nasljeđene vrijednosti nacije, ideologiju političkih partija koju one nastoje *upakovati* kao nacionalnu vrijednost, prožimanje građanskih vrijednosti u nacionalnom identitetu, odnos ličnog interesa pojedinca i interesa nacije kao kolektiviteta, demokratiju i pluralizam interesa unutar nacije. Zbog svoje složenosti legitimitet nacionalnih vrijednosti i interesa ne može biti monopol jednog političkog subjekta, nego sinteza raznih oblika nacionalnog djelovanja (udruženja, institucije,

³⁹⁰ Pod pojmom zajednica u Bosni Hercegovini podrazumijevamo etničku naciju.

organizacije, zajednice itd.). Identitet etničke nacije potiče iz etniciteta. Da bi sadržaji, interesi i vrijednosti koje elite zastupaju imali izvorni identitet i nesporan legitimitet nužno je da se artikulišu u demokratskom procesu. Ne može elita imati sposobnost dogovaranja, ako i sama elita nije produkt demokratskih procesa unutar nacije. Uslov za demokratske odnose među nacijama je demokratija unutar samih nacija, jer konsocijalizam ne postoji bez navedene međuzavisnosti. Nije svako postizanje dogovora akomodacija elita. Elite mogu da se dogovore da opljačkaju narod i državu, da podijele resurse kao izborni plijen, da jedna drugoj pomažu da ostanu na vlasti itd. Jedino izražavanje izvornih interesa tri nacije u Bosni i Hercegovini na legitiman i demokratski način stvara uslove za konsocijalnu demokratiju.

1.2. Široke koalicije

Državna vlast, zasnovana na širokoj koaliciji predstavnika svih važnih segmenata pluralnog društva, u Bosni i Hercegovini znači uključenost u vlast legitimnih predstavnika sve tri etničke zajednice. Princip široke koalicije u realnosti etnički podijeljenih društava znači priznanje zajedničke suverenosti i ravnopravne konstitutivnosti autohtonih etničkih zajednica. Svrha širokih koalicija je podjela vlasti kao njeno zajedničko vršenje. „*Podjela vlasti zahtijeva da se državom upravlja zajednički, a ne da to čini samo jedna uža grupa*“.³⁹¹ Podjela vlasti, u kontekstu širokih koalicija kao principa konsocijativne demokratije je podjela u vršenju jedne vlasti i ne znači podjelu vlasti kao izbornog „plijena“ u smislu „moja vlast i tvoja vlast“. S druge strane, podjela vlasti u formi široke koalicije nije moguća bez prethodnog definisanja odnosa etničkih zajednica prema postojećoj državi. „*Podjela vlasti zahtijeva pristanak većine zastupnika različitih grupa u određenom sistemu*“.³⁹² Bitan element širokih koalicija je saglasnost vladajućih elita oko jednog političkog programa kao plana djelovanja u mandatnom periodu. U Bosni i Hercegovini nema spremnosti vladajućih elita da se slože oko programa razvoja društva i države, jer se državna vlast ne doživljava kao pravo i obaveza, nego kao izborni plijen

³⁹¹ Florian Bieber, *Institucionaliziranje etničnosti – postignuća i neuspjesi nakon ratova u Bosni i Hercegovini na Kosovu i u Makedoniji*, „Forum Bosna“, Sarajevo, 2004. godine, str. 49.

³⁹² Isto, str. 49.

koji treba podijeliti među političkim partijama bez obaveza i odgovornosti. *S obzirom na to da su partijske elite subjekti i konsocijalizma i partiokratije, da li se radi o identičnim pojmovima i u čemu je razlika?* Element po kome razlikujemo partiokratiju od konsocijalizma je ustavnost. Ako elite vrše vlast po ustavu i zakonima, na toj osnovi mogu da postignu konsocijalni dogovor. Kada elite vrše vlast po svojim partijskim i grupnim interesima tada postižu dogovor koji nema veze sa konsocijalizmom.

Drugi problem je princip ravnoteže izvršne i zakonodavne vlasti koji ima demokratski prizvuk, ali nije ostvariv. Iako je ustavom definisana pozicija izvršne i zakonodavne vlasti, nema balansa u odnosu moći zbog rezultata izbora. Kada jedna partija ili koalicija dobije većinu u parlamentu i formira vladu i ako je lider vodeće partije predsjednik vlade, tada vlada dominira nad parlamentom i nema balansa. Kada lider vladajuće partije bude izabran za predsjednika države i njegova partija ima većinu u skupštini i vladi, tada on naređuje i zakonodavnoj i izvršnoj vlasti i nema balansa vlasti. Izborni rezultati i koalicije pomjeraju težište moći između pojedinih vlasti i tamo gdje je lider vladajuće partije tamo je i moć vlasti. Balans između vlasti je moguć samo pod uslovom da se poštuje ustav, vladavina prava i zakoni i da postoji snažna institucija Ustavnog suda koji štiti ustav i obezbjeđuje njegovu primjenu.

Kod ostvarivanja širokih koalicija pojavljuje se i problem legitimnosti predstavnika pojedinih političkih subjekata. Sporno je političko pitanje: *Da li iz drugih etničkih zajednica treba uključiti njihove predstavnike ili pripadnike?* Ako su u pitanju predstavnici, tada trebaju imati legitimitet te etničke zajednice. *Na primjer, ako u Vladi Republike Srpske treba da bude pet Bošnjaka ili tri Hrvata, logično je da njih predlože političke partije koje su u bošnjačkom i hrvatskom biračkom tijelu ostvarile najbolji rezultat i imaju legitimitet.* Isti princip važi i za Federaciju BiH, jer ako u Vladi Federacije treba biti pet Hrvata i tri Srbina, tada te ljude treba da predlože političke partije koje su dobile najviše glasova u hrvatskom i srpskom biračkom tijelu i koje legitimno zastupaju hrvatsku i srpsku etničku zajednicu.³⁹³ Ako u državnoj vlasti imamo samo pripadnike drugih

³⁹³ Danas u BiH postoji problem legitimiteta, jer pojedine funkcionere iz jedne nacije nisu birali pripadnici te nacije. Prema sadašnjim pravnim okvirima, član Predsjedništva BiH iz reda hrvatskog naroda može biti izabran od strane bošnjačkih birača iako nema legitimitet hrvatskih birača.

etničkih zajednica, oni nemaju legitimitet da zastupaju svoje nacije, jer odgovaraju političkim partijama koje su ih postavile u vlast. Vladajuće političke partije imaju „svoje“ Srbe, Hrvate i Bošnjake i formalno popunjavaju kvote rezervisane za pripadnike drugih nacija sa svojih partijskih listi.

Problem širokih koalicija u Bosni i Hercegovini sadržan je u pitanju: *Na kojoj interesnoj osnovi nastaju i šta su njihovi politički ciljevi?* U proteklih dvadesetak godina pojavilo se nekoliko varijanti:

a) *Matematičko-interesna koalicija*. Ova koalicija je uobičajena za vršenje vlasti na nivou Bosne i Hercegovine, objedinjava posebne interese partijskih elita i postiže dogovor o vršenju vlasti kao podjeli izbornog plijena;

b) *Etničko-nacionalna kolacija*. Ova koalicija se uspostavlja *ad hoc* zbog *ugroženosti* nacije, ali često ima problem ko je glavni faktor u odbrani nacionalnih interesa i zato je privremenog karaktera;

c) *Entitetska koalicija*. Ova koalicija je slična etničkoj, političke partije se udružuju kada su ugroženi interesi entiteta, ali i ovdje je isti problem: ko je glavni faktor koji okuplja koaliciju, pa često nastaje i nestaje kao i etnička?

d) *Ideološka koalicija* po linijama ljevice, desnice i centra bila bi logična u višepartijskom sistemu, ali u Bosni i Hercegovini ova koalicija do danas nije uspostavljena. Osnovni razlog za to je što političke partije po strukturi, članstvu i teritorijalnoj organizaciji ne mogu da prevaziđu etničko-teritorijalne podjele.

e) *Programska koalicija* u smislu da se partije udruže zbog realizacije zajedničkog programa djelovanja u oblasti javnih politika i uopšte državne politike u Bosni i Hercegovini (na primjer, program evropskih integracija) još uvijek ne postoji.

Matematičko-interesne koalicije dominirale su u proteklom periodu i ponekada *etnonacionalne* i *entitetske*. Široke koalicije u Bosni i Hercegovini još uvijek nisu moguće na ideološkoj i programskoj osnovi zbog toga što partije ne mogu da se organizuju i da djeluju izvan etnonacionalnih okvira.

1.3. Višepartijski sistem i proporcionalni izborni sistem

Proporcionalni izborni sistem u Bosni i Hercegovini podrazumijeva uključenost svih relevantnih grupa u vršenje vlasti i on se ne iscrpljuje proceduralnim izbornim pravilima. Proporcionalni sistem obuhvata način izbora i način vršenja vlasti i to je nedjeljiva cjelina gdje svi subjekti koji su stekli legitimitet na izborima vrše vlast u skladu sa svojim izbornim rezultatom. Međutim, u praktičnom funkcionisanju političkih sistema događa se transformacija proporcionalnog u većinski izborni sistem, gdje dolazi do nedemokratskog odvajanja načina vršenja vlasti od načina izbora vlasti. Proporcionalni sistem funkcionise samo u periodu izbora, ali se ne nastavlja nakon izbora u mandatu vršenja vlasti. Transformacija proporcionalnog u većinski izborni sistem karakteristična je i za druge demokratske države i ovdje Bosna i Hercegovina nije izuzetak. Dio državne vlasti u Bosni i Hercegovini vrši se proporcionalno prema nacionalnim kvotama u onoj mjeri koliko je to ustavom obavezujuće (najmanja kvota poslanika iz svakog konstitutivnog naroda itd.). Ako koalicija političkih partija stekne parlamentarnu većinu zašto bi ona dijelila vlast i sa drugim partijama i uvodila teži sistem usaglašavanja „svi su na vlasti, nema opozicije“. Višepartijski sistem postoji kao pravna kategorija i kao multipartizam u izbornom procesu, a kada se izbori završe višepartijski sistem se pretvara u jednopartijski sistem sa jednom ili više partija. Višepartijski i proporcionalni sistem nisu načini vršenja vlasti, nego su načini izražavanja mišljenja u izbornim procesima. Kada opozicija dođe na vlast i ona se transformiše u jednopartijski sistem koga može vršiti više partija u koaliciji, ali princip dominacije je isti. Proporcionalni sistem i višepartijski sistem će se transformisati u većinski i jednopartijski (sa jednom ili više partija) sve dok političke partije budu imale monopol na parlamente – skupštine. Da bi se uspostavio proporcionalni sistem vladanja, a ne samo glasanja, potrebno je da u skupštinama budu predstavljene i društvene grupe izvan političkih partija. Na primjer, jedan dio poslanika bio bi biran u okvirima društvenih grupa kao njihov predstavnik: sindikati, univerziteti, borci, žene, penzioneri, poljoprivrednici, mladi, vjerske zajednice.

1.4. Pravo veta nedominantnih zajednica – konstitutivnost etničkih nacija

Veto nedominantnih zajednica³⁹⁴ je specifičnost ustavnog i političkog sistema Bosne i Hercegovine i ovaj princip konsocijalizma je ostvaren, ustavno definisan, utemeljen u političkom sistemu i primjenjuje se u vršenju vlasti. Pravo veta u Bosni i Hercegovini nije samo zaštitničko pravo kojim etnička nacija štiti svoj identitet, nego je aktivno pravo političkog odlučivanja o svim bitnim elementima statusa, organizacije i funkcionisanja države. Problem je što postojeća ustavna rješenja redukuju legitimitet nacionalnog veta, jer konačnu odluku o vetu donose ustavni sudovi, a ne predstavnici nacije. Kada se definiše nacionalni organ u okviru zakonodavne vlasti koji odlučuje o nacionalnom vetu, taj organ bi trebalo da predstavlja instancu konačne odluke. Ako je etnički veto pravni izraz suverenosti nacije, o njemu ne može odlučivati nijedan organ izvan te nacije. Ovdje su moguća dva pristupa: pravni i politikološki. Pravni pristup preferira precizno normiranje vitalnih nacionalnih interesa, a politikološki preferira postojanje nacionalne institucije koja utvrđuje šta su vitalni nacionalni interesi. Ustavom BiH i ustavima entiteta i jedan i drugi pristup su uvršteni u sistem zaštite vitalnih nacionalnih interesa.

Odnos etničkog i entitetskog sadržaja u iskazivanju veta takođe je protivrječan i komplikuje ukupnu proceduru ostvarivanja ovog kolektivnog političkog prava. Ovdje su moguća dva osnovna modela. Jedan model se zasniva na manipulaciji nacionalnim interesima i nastojanju da se etnički veto transformiše u entitetski. Vladajućim partijskim elitama u entitetima najviše odgovara ovakav model, jer se objedinjuje entitetsko i etničko (podržavljuje se etnička vrijednost), a partija koja je dobila entitetske izbore, ujedno, postaje i subjekt iskazivanja interesa etničke nacije u cjelini. Transformacija etničkog u entitetsko suprotno je ustavnim odredbama, posebno nakon odluka *Ustavnog suda BiH* o ravnopravnoj konstitutivnosti tri nacije na cijeloj teritoriji Bosne i Hercegovine. Osnovni problem ovog modela je u tome što podrazumijeva konfederalno uređenje države, sa tri etničko-nacionalna entiteta. Po ovom modelu svaka od tri etničke nacije imala bi svoj entitet i u njemu bi podržavila svoje vrijednosti

³⁹⁴ Veto u Bosni i Hercegovini je ustavno institucionalizovan u: Predstavničkom domu i Domu naroda Parlamentarne skupštine BiH, Predsjedništvu BiH, Savjetu ministara, Domu naroda Federacije BiH, Vijeću naroda u Republici Srpskoj, kantonalnim skupštinama.

i interese, pa bi etničko bilo isto što i entitetsko i onaj subjekt koji vlada entitetom vladao bi i nacijom. Sadašnje ustavno rješenje sa dva entiteta ne omogućava trima nacijama da se, u jednakom kapacitetu podržave kroz institucije entiteta. Interesi hrvatske nacije, ne mogu da se izraze u dovoljnom kapacitetu u odnosu na mogućnosti srpske ili bošnjačke nacije. Vladajuće političke partije iz Republike Srpske preferiraju dominaciju entitetskog interesa izjednačavajući ga sa etničkim, što je suprotno ustavnim rješenjima nakon 2002. godine. Prema navedenoj protivrječnosti entitet je važniji od etničke nacije i ukupni interesi nacije redukuju se u okvire entiteta i podređuju interesima vladajuće partijske elite. Predstavnici etničke nacije u institucijama na nivou Bosne i Hercegovine (*Predsjedništvo, Dom naroda, Vijeće ministara, Ustavni sud*) prema ovom modelu više ne predstavljaju naciju, nego entitet, pa su time i odgovorni entitetu, a ne naciji. Odgovornost prema entitetu podrazumijeva obavezu predstavnika u saveznoj vlasti da usaglašavaju svoje stavove sa institucijama entitetske vlasti čime oni postaju delegati entiteta sa imperativnim mandatom. Uspostavljanje imperativnog mandata nema uporište u Ustavu Bosne i Hercegovine. Etnički i entitetski veto ukazuju i na problem protivrječnosti u funkcionisanju državne vlasti, koja se manifestuje u pogledu konstitutivnosti entiteta i nacije. U nazivu parlamentarnog doma na nivou Bosne i Hercegovine definisana je nacionalna konstitutivnost, jer ne postoji *dom entiteta* nego *Dom naroda*. U Parlamentu *Federacije BiH*, takođe, postoji *Dom naroda*, ali ne i *dom kantona*, čime se i na ovom nivou potvrđuje konstitutivnost nacije. U zakonodavnoj vlasti *Republike Srpske* postoji *Vijeće naroda*, kao oblik etničkog subjektiviteta. Očigledno je Ustavom Bosne i Hercegovine definisana konstitutivnost etničkih nacija u primarnom obliku, dok je u sekundarnom obliku definisana teritorijalna konstitutivnost entiteta. Ne može se na legitiman način iskazivati entitetski interes koji bi bio iznad nacionalnog interesa ili koji bi dovodio u neravnopravan položaj interese sve tri državotvorne nacije. Vladajuće partijske elite, prema nacionalnoj pripadnosti i konkretnim prilikama, naglašavaju primat nacionalne ili entitetske konstitutivnosti, u zavisnosti od toga šta im kada odgovara.

Temporalni aspekt prava veta. U zavisnosti od vremena korištenja u procesu donošenja odluka, veto može biti zaštitnički i preventivni. Veto kao preventivno pravo u procesu usaglašavanja odluka istovremeno obezbjeđuje ravnopravnost nacija i funkcionalnost državne vlasti, što je suština konsocijalizma. Veto kao naknadno zaštitničko pravo, kojim se jedna etnička zajednica štiti od druge, ne obezbjeđuje funkcionalnost države i nije garancija ravnopravnosti naroda. Pozicija veta na kraju, u sredini ili na početku procesa političkog odlučivanja određuje njegove efekte i njegov ukupni demokratski kapacitet. Ako u višetničkom društvu postoji veći stepen međusobnog prihvatanja i saglasnosti između segmentiranih zajednica, veto se pozicionira na početak procesa. To znači da sve bitne etničke zajednice učestvuju u kreiranju odluka i akata i na početku procesa usaglašavaju svoje interese. Nakon početnog usaglašavanja, naredna demokratska procedura donošenja odluka nije opterećena međuetničkim sukobima i država može efikasno da funkcioniše. Takođe, u određenom stepenu međuetničke saglasnosti veto može biti pozicioniran u sredini demokratskog procesa. Pojedine etničke zajednice definišu svoje posebne interese kroz prijedloge, inicijative i nacрте akata, a zatim u parlamentarnoj proceduri usaglašavaju zajedničku formu i sadržaj. U trećoj varijanti, kada nema međuetničke saglasnosti, pravo veta je pozicionirano na kraju procesa odlučivanja. Odluke se donose kroz parlamente većinom glasova, bez međuetničke saglasnosti, a predstavnici etničkih zajednica naknadno (kroz Dom naroda i Vijeće naroda) procjenjuju da li doneseni akti štete vitalnim interesima njihove nacije. Ovaj model je aktuelan u Bosni i Hercegovini i sadrži komplikovane procedure koje opterećuju funkcionisanje državne vlasti, a ne obezbjeđuju ostvarivanje etničkog veta. U pripremi zakona, odluka i drugih akata državnih vlasti u entitetima i na nivou Bosne i Hercegovine ne postoji zajednički rad i usaglašavanje. Svaka etnička zajednica nastoji da svoje posebne interese podržavi i izbjegne usaglašavanje sa drugim etničkim zajednicama. Etnička zajednica koja je isključena iz usaglašavanja koristi nacionalni veto da bi naknadno zaštitila svoje vitalne interese. Temporalni aspekt veta je indikator postojanja saglasnosti između nacionalnih elita: ako saglasnost postoji, veto se pomjera na početak ili u sredinu procesa odlučivanja. Kada nema međunacionalne saglasnosti, etnički veto se pomjera na kraj procesa odlučivanja, što je sada slučaj u Bosni i Hercegovini.

1.5. Autonomija segmenata

Ovaj princip u Bosni i Hercegovini iskazuje se u teritorijalizaciji nacionalne konstitutivnosti kroz postojanje dva entiteta Republike Srpske i Federacije BiH i Distrikta Brčko. Sve tri etničke nacije su konstitutivne u oba entiteta i na cijelom prostoru Bosne i Hercegovine, ali je zbog brojčane dominacije jednog ili dva naroda u entitetima autonomija segmenata još uvijek nacionalna. Zbog teritorijalne izmiješanosti stanovništva u Bosni i Hercegovini, do sukoba 1991–1992. godine, nije postojao odnos teritorije i etničke zajednice, pa je zajednička vlast Srba, Hrvata i Bošnjaka funkcionisala kao tripartitna u okviru jedinstvene političke partije i jedinstvene državne vlasti, u formi *političke federacije*. *Bosanski nacionalni ključ*, po kome je država funkcionisala od 1945. godine, nestao je iz državne vlasti 1991. godine, nakon čega je uslijedila disolucija državne vlasti i međunacionalni sukob. Teritorijalizacija Bosne i Hercegovine, u sadašnjem i budućem aspektu, sporna je među etničkim zajednicama u pitanju: *Šta čemu prethodi – teritorijalna autonomija državi ili država teritorijalnoj autonomiji?* Dejtonskim sporazumom, navedeno pitanje je definisano kao „*model federativne države u izgradnji*“. Suština ovog modela je u tome da se država i autonomija konstituišu istovremeno, jednim ustavnim aktom. Normama iste pravne snage, u isto vrijeme, od istog ustavotvorca regulišu se nadležnosti i ukupni odnosi države i teritorijalne jedinice. „*Federalna uređenja predviđaju balans između ovlasti jedinice i centra u kojem nijedna strana ne može jednostrano ukinuti ovlaštenja druge*“.³⁹⁵ Teritorijalna podjela na etničkoj osnovi u Bosni i Hercegovini, u kontekstu izgradnje konsocijativne demokratije, moguća je u formi federativne države. Dejtonska teritorijalna etnička podjela je federativna podjela, zagovaranje unitarizma i konfederalizma je izvan ovog Sporazuma i suprotno je njegovoj suštini sadržaju i ciljevima. Federalizam i decentralizacija vlasti i autonomija segmenata uopšte, podređeni su ostvarivanju ravnopravne državotvornosti tri etničke nacije, tako da drugi domovi parlamenata predstavljaju narode-nacije, a ne teritorijalne jedinice entitete i kantone. Politički federalizam konstitutivnih subjekata dominira nad federalizmom teritorija i na ovoj osnovi postoji mogućnost, ali i potreba za konsocijalnim usaglašavanjem.

³⁹⁵ Florian Bieber, nav. djelo, str.72.

1.6. Snažan dvodomi sistem parlamenta

Pojam *snažan* podrazumijeva da gornji dom, koji predstavlja teritorijalne segmente, bude ustavno definisan na način da se bez saglasnosti ovoga doma ne mogu donositi odluke parlamenta i ne može mijenjati ustav. Drugi dom u oba entiteta i na nivou Bosne i Hercegovine je ustavno utemeljen da bude u funkciji ostvarivanja i zaštite vitalnih interesa nacija. Ustavna rješenja po kojima drugi domovi (Dom naroda BiH, Dom naroda Federacije BiH i Vijeće naroda RS) nemaju izborni legitimitet i nisu organi konačne odluke čine gornje domove slabim, ali njihovo pravo da budu dio ustavotvorne vlasti čini ih jakim. Uobičajeno pravilo da federalne jedinice kroz dom federalnih jedinica učestvuju u promjenama ustava u Bosni i Hercegovini je izostavljeno. Entiteti kao federalne jedinice nemaju nadležnost u promjenama Ustava Bosne i Hercegovine, što predstavlja element koji entitete stavlja ispod nivoa federalnih jedinica.

1.7. Ustavna rigidnost i sudska kontrola

Ovi elementi konsocijalizma su u Bosni i Hercegovini protivrječno definisani Ustavom. Dvije trećine poslanika u Predstavničkom domu (28 poslanika) i natpolovične većine u nacionalnim klubovima Doma naroda (9 delegata, 3+3+3) mogu promijeniti Ustav Bosne i Hercegovine. Drugi je problem što entiteti ne bi prihvatili promjene Ustava u kojima nisu odlučivali i što bi promjene Ustava protiv volje entiteta bilo teško realizovati. Činjenica da relativno mali broj ljudi odlučuje o ustavnim promjenama od kojih devet nema ni izborni legitimitet predstavlja slabo mjesto u ustavnom sistemu i funkcionisanju države uopšte. Ustavne rigidnosti u Bosni i Hercegovini nema, jer formalno-pravno 37 poslanika i delegata mogu mijenjati Ustav Bosne i Hercegovine bez saglasnosti parlamenta u entitetima.

Ustavni sud je postavljen rigidno, sudije su nezavisne, mogu se smjeniti samo konsenzusom ostalih članova Suda, pravila Suda su Ustavom definisana.

1.8. Nezavisnost Centralne banke

Ovaj princip posredno pripada konsocijalizmu kojim se omogućava nezavisnost monetarne politike, što ne podrazumijeva i ekonomsku stabilnost. Kada su vladajuće elite onemogućene da štampaju novac tada

se zadužuju, a teret dugovanja u krajnjoj instanci snose stanovnici države. Bosna i Hercegovina ima nezavisnost Centralne banke i monetarni sistem zasnovan na sistemu valutnog odbora – *currency board* gdje evro služi kao pokriće konvertibilnih maraka. Banka ima nezavisne organe i nezavisnu pasivnu monetarnu politiku.

Od navedenih principa konsocijalne demokratije u Bosni i Hercegovini se primjenjuju principi: veto, autonomija segmenata i federalni decentralizam, dvodomi parlament, proporcionalni sistem, jaka pozicija Ustavnog suda, višepartijski sistem i nezavisnost Centralne banke.

Princip akomodacije elita kao motor konsocijalizma još uvijek ne postoji u Bosni i Hercegovini, ne postoje široke koalicije i nema ravnoteže izvršne i zakonodavne vlasti. Međunacionalni sukobi nisu prevaziđeni, a razlike još uvijek nisu premoštene.

**Konfliktni odnosi između etničkih zajednica i odsustvo neophodne zajedničke saglasnosti oko bitnih pitanja društva i države. Ovakvi odnosi mogu da proizilaze iz istorijskog nasleđa, ali mogu biti i nametani od strane vladajućih nacionalnih elita u cilju dobijanja i održanja na vlasti. Bosna i Hercegovina sadrži i jedno i drugo što konflikte čini trajnijim. Smisao konsocijalizma i jeste u tome da vladajuće elite svojim konstruktivnim djelovanjem prevazilaze nasljeđene konflikte, rascjepe, različitosti. Međutim, kada vladajuće elite počnu da nasljeđene međunacionalne konflikte produbljuju i koriste u dnevno-političke svrhe konsocijalizam nestaje čak i kao potencijalna mogućnost.*

**Etnička zajednica ne priznaje i ne prihvata drugu etničku zajednicu kao sebi ravnopravnu i ne može ili ne želi da gradi zajedničku političku osnovu neophodnu za održivost i funkcionisanje države. Ovaj problem ima specifičnost kada se izražava na nivou pojedinca kao građanina i na nivou nacionalnih politika. Pojedinci iz različitih etničkih nacija kao građani mogu nesmetano da funkcionišu u saradnji i međusobnoj toleranciji, koegzistenciji, bez obzira na ranije konflikte. Međutim, na nivou nacionalnih politika ne mogu da se usaglase zbog isključivih stavova o državi. Ovdje opet dolazimo do odgovornosti vladajućih nacionalnih elita koje zbog sticanja ili održanja na vlasti problematizuju državno pitanje u Bosni i Hercegovini. Svaka etnička zajednica nastoji da nezavisno od*

drugih zajednica podržavi svoje interese na nivou federalne jedinice (entiteta) ili na nivou saveznih državnih institucija. Etnička zajednica koja preferira jačanje saveznih institucija ima uglavnom negativan stav prema državnoj vlasti na nivou federalnih jedinica, a etnička zajednica koja preferira jačanje vlasti na nivou federalne jedinice ima negativan odnos prema institucijama na saveznom nivou.³⁹⁶ Državna vlast i ustavni poredak ne doživljavaju se kao cjelina, nego u onim dijelovima koji odgovaraju određenoj naciji. U cilju prevazilaženja međunacionalnog konflikta u Bosni i Hercegovini neophodno je izgrađivati elemente konsocijalizma specifične za ovo društvo i državu.

Međusobno priznanje prava etničkih zajednica. U realitetu gdje su tri etničke zajednice konstitutivne neophodno je da jedna drugoj priznaju ravnopravnost. Smisao odluka Ustavnog suda Bosne i Hercegovine iz 2000. godine o ravnopravnoj konstitutivnosti tri etničke zajednice na prostoru cijele Bosne i Hercegovine bio je u tome da se postigne potpuna ravnopravnost etničkih zajednica. U realnom funkcionisanju entiteta potpuna ravnopravnost još uvijek nije ostvarena zbog nespemnosti dominantne nacije da prizna ravnopravnost drugim nacijama. *Na primjer, u Republici Srpskoj dominiraju Srbi i imaju veća državotvorna prava u odnosu na Hrvate i Bošnjake, u Federaciji BiH Srbi imaju manje državotvornih prava u odnosu na Hrvate i Bošnjake koji dominiraju na pojedinim područjima ovog entiteta.* Bošnjaci i Hrvati nemaju dovoljno spremnosti da priznaju ravnopravnost Srba u Federaciji BiH. Srbi u Republici Srpskoj nemaju dovoljno spremnosti da priznaju ravnopravnost Hrvata i Bošnjaka u Republici Srpskoj. Međusobno priznanje etničkih nacija je nužan uslov za konsocijalni politički sistem u smislu da nacije jedna drugoj priznaju identična državotvorna prava na cijelom prostoru Bosne i Hercegovine. Međusobno priznanje i prihvatanje etničkih zajednica je nužan uslov za održanje i funkcionisanje Bosne i Hercegovine.

**Prihvatanje Bosne i Hercegovine kao zajedničke države i njene dvoentitetske organizacije.* Prihvatanje Bosne i Hercegovine kao zajedničke države od strane sve tri etničke zajednice i prihvatanje postojanja dva entiteta su takođe bitna pitanja bez čijeg rješenja konsocijalizam nije

³⁹⁶ Na primjer, kod Srba dominira uvjerenje da treba jačati institucije na nivou Republike Srpske, a slabiti institucije na nivou BiH. Kod Bošnjaka dominira uvjerenje da treba jačati institucije na nivou BiH, a institucije na nivou entiteta treba slabiti.

moguć. Sve tri etničke nacije (Srbi, Hrvati i Bošnjaci) kao ravnopravni državotvorni subjekti treba da prihvate Bosnu i Hercegovinu kao zajedničku državu čiji se državni integritet ne dovodi u pitanje. Takođe, sve tri etničke nacije treba da prihvate postojanje entiteta Republike Srpske i Federacije BiH kao ustavnih i legitimnih kategorija čije se postojanje ne može dovoditi u pitanje. Integritet Bosne i Hercegovine kao države i postojanje dva entiteta su formalno prihvaćeni i potpisani od strane etničkih nacija kroz prihvatanje Ustava BiH kao dijela Dejtonskog sporazuma. Kada su predstavnici etničkih nacija i entiteta potpisali Dejtonski sporazum 15. decembra 1995. godine u Parizu oni su prihvatili i Ustav kao njegov dio i prihvatili su ustavne odredbe o integritetu i kontinuitetu *Bosne* kao države kao i odredbe o postojanju dva entiteta. Uprkos navedenim ustavnim normama, vladajuće partijske elite u cilju dnevne politike iznova problematizuju navedena pitanja koja su ustavno riješena prije dvadeset i dvije godine. *Bošnjačke elite osporavaju postojanje i legitimitet Republike Srpske, smatrajući je privremenom i nužnom kategorijom koja je nastala u ratu kao „genocidna“ tvorevina i da bi vremenom ovaj entitet trebalo transformisati u regije ili oblasti. „Hrvatske elite smatraju da su postojećom dvoentitetskom organizacijom države obespravljene i zalažu se ili za ukidanje entiteta ili za uspostavljanje trećeg hrvatskog entiteta. Srpske političke elite nastoje da ojačaju Republiku Srpsku i da oslabe institucije na nivou BiH zagovarajući konfederalno uređenje države u kome bi Bosna bila državna zajednica dva ili tri entiteta. Partijske elite kroz javno djelovanje pokazuju da još uvijek ne prihvataju kontinuitet i integritet Bosne i Hercegovine kao države i ne prihvataju dvoentitetsku organizaciju države. Dugo postojanje nametnutih država na prostoru Bosne imalo je za posljedicu da određeni državni oblik jedna nacija prihvata, a druga ne prihvata. „Tijekom više od pet stoljeća povijesti pripadnici triju glavnih vjerskih i etničkih zajednica nikada nisu trajno, zajedno i masovno optimali za jednu državu“.*³⁹⁷ Nije moguće graditi konsocijalni politički sistem u državi gdje konstituenti ne prihvataju tu državu i njenu organizaciju. Primjena konsocijalnog modela demokratije nije moguća bez uvrštavanja njenih elemenata u ustavnu materiju. Dvodomni parlament, ustavna rigidnost, kontrola ustavnog suda, višepartijski sistem, veto, federalna decentralacija, proporcionalni sistem,

³⁹⁷ Mirjana Kasapović, *Bosna i Hercegovina: Deset godina nakon Dejtona*, časopis „Gordogan“, Zagreb, 2005. godine, str. 54.

autonomija segmenata postoje kao elementi tek kada se ugrade u ustav. Za ugrađivanje ovih elemenata u ustav neophodna je saglasnost državotvornih subjekata, i tako se konsocijalna demokratija transformiše u konsenzusnu demokratiju. Zbog čega bi postojao sistem stalnog dogovaranja elita, kada je racionalnije upisati elemente konsocijalizma u ustav i na taj način ih institucionalizovati. Bosna i Hercegovina je tipičan primjer ugrađivanja elemenata konsocijalne demokratije u ustav i njene institucionalizacije u političkom sistemu čime se ona transformiše u konsenzusnu demokratiju. Da bi ovaj sistem funkcionisao nužna je rigidna ustavnost da svaka institucija i vršilac vlasti striktno poštuju ustav, bez obzira da li mu određena norma odgovara ili ne odgovara u konkretnom slučaju.

2. Partiokratija kao osnovni faktor i prepreka konsocijalizma u političkom sistemu Bosne i Hercegovine

Pod partiokratijom podrazumijevamo politički sistem gdje je sva državna vlast koncentrisana u rukama vladajućih partijskih elita. Moć nestaje iz državnih institucija i prelazi u partijske elite, „država se prazni“ i institucije postaju mjesta za legalizovanje prethodnih partijskih dogovora, a izabrani funkcioneri u institucijama postaju glasačka mašina po volji partijskih šefova. Političke partije imaju ključnu ulogu u političkom sistemu, jer su nezaobilazni faktori procesa i interakcija između naroda i države posebno u izbornim ciklusima. Političke partije u demokratskim društvima su faktori i ujedno, integralni dio političkih sistema.³⁹⁸ Funkcionisanje političkog sistema, kao složenog i protivrječnog odnosa između naroda i države, ima za posljedicu višestruku ulogu političkih partija. Međutim, njihova varijabilnost, mogućnost da budu u instituciji državne vlasti i izvan nje, mijenjanje programa, političkih ciljeva, načina djelovanja, otežava njihovo objektivno naučno izučavanje. Političke partije su protivrječna determinanta političkog sistema, jer su one istovremeno spoljni i unutrašnji faktori, stabilni i promjenljivi, institucionalni i

³⁹⁸ Pogledati: Najdan Pašić, *Uporedni politički sistemi*, Beograd, 1962. godine; Jovan Đorđević, *Politički sistem*, Beograd, 1971. godine; Ratko Marković, *Ustavno pravo i političke institucije*, Beograd, 1995. godine; Endrju Hejvud, *Politika*, „CLIO“, Prevod: Jovan Jovanović, Beograd, 2004. godine.

opozicioni, faktori demokratije i nedemokratije. U svakoj bitnoj oblasti funkcionisanja političkog sistema političke partije su prisutan faktor sa različitim uticajima. U tranzicionim društvima dolazi do jačanja političkih partija kao nezaobilaznih političkih faktora u svim bitnim procesima što ima za posljedicu nastanak partijske države i uvećavanje moći vladajućih partijskih elita. *Na kojim elementima partijske elite uspostavljaju svoju suverenu moć koju ništa ne ograničava, pa ni ustav države?* Navedeno pitanje predstavlja posebnu temu za izučavanje, a mi ovdje ukazujemo na neke osnovne elemente na kojima se održava politički sistem partiokratije.

2.1. Osnovni elementi održanja partiokratije

Pod osnovnim elementima koji omogućavaju uspostavljanje i održavanje partiokratije ovdje smo posmatrali: ekonomsku moć, inverziju nacionalnih interesa (*krađu nacije*), izmještanje moći (*praznjenje države*) i svojstva konstitutivnog subjekta u državi.

2.1.1. Ekonomska moć

Privatizacijom državnog kapitala vladajuće partijske elite stekle su ekonomsku moć. Kroz saradnju sa novim vlasnicima kapitala, vladajuće elite su se obogatile, a vlasnici sumnjivog kapitala stekli zaštitu državne vlasti „*gvozdeni zakon oligarhije na bosanski način*“. Jedna od strateških grešaka međunarodne zajednice bila je u tome što je vladajućim elitama omogućila da raspolažu ogromnim društvenim bogatstvima i resursima i da ih bez kontrole privatizuju, gdje je proces transformacije vlasništva kapitala realizovan kao legalna pljačka narodne imovine. Jedna od težih posljedica privatizacione pljačke je osiromašenje većine građana koji su izgubili ekonomsku osnovu za život dostojan čovjeka. U Bosni i Hercegovini se Marksova teorija o otuđenju realizovala u cjelini: *otuđenje od vlasništva nad sredstvima za proizvodnju, otuđenje od raspodjele dobara, otuđenje od dobiti (viška vrijedosti) otuđenje od prava (obespravljenost), otuđenje od drugih ljudi i otuđenje čovjeka od samog sebe*. U opštem siromaštvu i obespravljenosti narod je izgubio svojstvo demosa i postao je plebs sa kojim vladajuće partijske elite manipulišu. Vladajuće partijsko-tajkunske elite su kroz privatizacionu pljačku koncentrisale ekonomsku i

političku moć u svojim rukama i imaju mogućnost da kontrolišu ukupne društvene procese kao što su: zapošljavanje, kandidovanje na javne funkcije, rukovođenje partijama, plaćanje poreza, poštivanje zakona, kontrola medija, obrazovanja, sporta itd.

2.1.2. Inverzija nacionalnih interesa – *zarobljavanje nacije*

Partijske elite nastoje da izjednače svoje interese sa nacionalnim interesima. „*Onaj ko je protiv interesa elita, taj je i protiv interesa nacije, ostvarivanje interesa elita je ujedno i ostvarivanje interesa nacije*“. Izborni legitimitet nije dovoljan vladajućim elitama za sticanje neograničene moći. Za neograničenu moć vladajućim elitama je potreban nacionalni legitimitet gdje se šef partije uspostavlja kao vođa nacije. Sa navedenim statusom šef vladajuće partije stiče neograničenu moć, jer se „*on bori za interese nacije*“ i tumači „*šta su to interesi nacije*“ u određenom trenutku. Da bi se postigao navedeni status neprikosnovenog „nacionalnog vođe“ neophodno je prethodno ostvariti nekoliko bitnih elemenata kao što su:

1. *Kreiranje javnog mnjenja da su interesi nacije ugroženi od neke druge nacije ili subjekta i da odbrana interesa nacije predstavlja opšti i prioritetan cilj;*
2. *Dominantan uticaj na medije i sredstva javnog informisanja kako bi se mnjenje usmjeravalo u željenom pravcu;*
3. *Eliminisanje ili redukovanje uloge opozicije pridobijanjem šefa opozicione partije ili javnim demoniziranjem šefa opozicione partije ako neće da podržava „vođu nacije“;*
4. *Ukidanje političkog pluralizma pod izgovorom „da sada nije vrijeme za političke svađe i da je sada nužno nacionalno jedinstvo“;*
5. *Pridobijanje i podrška vjerske institucije koja dominira u identitetu nacije, jer u etničkim nacijama vjera predstavlja suštinski sadržaj nacionalnih vrijednosti;*
6. *Pridobijanje drugih organizacija, sindikati, nevladine organizacije i razna udruženja koja okupljaju respektabilan broj članova;*
7. *Pridobijanje naučne i intelektualne javnosti koja će davati „naučnu argumentaciju“ političkim odlukama „vođe nacije“;*

8. Fundiranje pozicije u odnosima sa drugim subjektima da je „vođa nacije“ nezaobilazan politički faktor u državi i da bez njega nije moguće rješavati bitna državna pitanja.

Pod izgovorom očuvanja nacionalnih interesa, vladajuća partija sa opozicionom partijom može da stvara koaliciju na osnovi nacionalnog jedinstva i time se ukida opozicija. Pod izgovorom opštih interesa nacije opoziciona partija podržava vladajuću, a za uzvrat dobija dio vlasti. Priključivanjem opozicione elite pozicionoj eliti, stvara se moćna partijska oligarhija koja ima kapacitete da se održi na vlasti relativno dugo, a sve pod izgovorom *ugroženosti nacije*. Partijska oligarhija zaogrnutu principom *nacionalnog jedinstva*, uspostavlja se kao jedina alternativa vladanja i izbora, jer se sve druge političke alternative proglašavaju za „izdajničke“ i uskraćuje im se mogućnost javnog iskazivanja zbog kontrole medija od strane vlasti. U navedenom procesu vladajuća partijska elita u saradnji sa drugim elitama (ekonomskim, vjerskim, naučnim) *zarobljava naciju i uzima je iz ruku naroda*. Vladajuće partijske elite postaju vođstvo nacije, lider vladajuće partije postaje vođa nacije, a kult ličnosti postaje pogodna osnova za uspostavljanje vrijednosnog totalitarizama.

2.1.3. Izmještanje moći – „pražnjenje“ države

Suštinska osobina partijske države je premještanje moći iz državnih institucija u partijske vrhove. Najbitnije državne odluke i kreiranje politike ne odvija se u državnim institucijama, nego u partijskim organima, moć države postaje *prazna*, a vršioци vlasti postaju izvršioци partijskih naloga. *Da li su partije, u tranzicionim društvima bitniji faktor političkog sistema ili su to državne institucije? Da li se u procesu tranzicije dimenzija partijske države umanjuje ili uvećava?* Politička praksa ukazuje da se u tranziciji povećava uloga partijske države, a da državne institucije slabe, jer tranzicija kao radikalna promjena državne organizacije, političkog sistema i društva uopšte, najviše pogađa državne institucije. Reforme koje se provode imaju za posljedicu slabljenje državnih institucija zbog diskontinuiteta starog i novog poretka. Borba protiv *starog* poretka ne može da se odvoji od borbe protiv postojećih državnih institucija, pa se rušenjem stare vlasti u velikoj mjeri ruši i kapacitet državnih institucija. Partijske države real socijalizma imale su znak jednakosti između partije i države, pa je rušenje vladajuće partije ujedno značilo i rušenje postojeće institucionalne strukture države.

Ponovno uspostavljanje i jačanje državnih institucija je složen i relativno dugotrajan proces koji iziskuje vrijeme, a kod političkih partija je drugačija situacija, jer one relativno brzo nastaju i jačaju i „brže su od države”. Prazan prostor, stvoren slabljenjem državne vlasti, popunjavaju partije i moć iz državnih institucija prenose u partijske vrhove. Jednom prenesena moć iz državnih institucija u vrhove političkih partija postaje vitalni partijski interes čega se ne žele odreći. Osnovna osobina partijske države je u tome što izabrani državni funkcioneri imaju primarnu odgovornost prema svojoj partiji, a sekundarnu prema ustavu i zakonima. Druga osobina partijske države je dokidanje principa podjele vlasti, što podrazumijeva da partije postavljaju svoje kadrove u sve oblike vlasti i princip podjele vlasti gubi smisao. Treća osobina partijske države je dominacija izvršno-upravne vlasti nad zakonodavnom, pri čemu se parlamenti pretvaraju u *glasačku mašinu*, a sve bitne odluke donosi vlada u saglasnosti s partijskim vrhom. Četvrta osobina partijske države je redukovanje demokratije i uspostavljanje partijskog totalitarizma u svim sferama vlasti i javnih poslova, što za posljedicu ima gušenje civilnog društva i vladavine prava. Peta osobina partijske države je tendencija zatvaranja od spoljašnjih uticaja i odnosa, s ciljem da se partijska ideologija utemelji kao opštedruštvena vrijednost, a interesi partije izjednače sa interesima nacije i naroda. Bosna i Hercegovina je tipičan primjer tranzicije u kojoj su političke partije uzele cjelokupnu moć i vlast i uspostavile totalitarnu partijsku državu. Reforme društva i države i izgradnja konsocijalnog političkog sistema nisu mogući bez umanjenja vlasti partijskih elita. Partiokratija kao oblik totalitarne vlasti nastala je kroz demokratske procese političkog pluralizma, što predstavlja izazov za političku teoriju i praksu. Prema političkoj teoriji jačanje političkog pluralizma i uloge partija trebalo je da dovede i do povećanja demokratije u društvu i državi. Međutim, u političkoj praksi Bosne i Hercegovine desio se obrnuti proces, jer je jačanje uloge političkih partija dovelo do redukovanja demokratije, ugrožavanja pravne države i eliminisanja civilne sfere društva. Vladajuće elite preko poslušne skupštinske većine preuzimaju nadležnosti parlamenta kao što su: ustavotvorna, zakonodavna, izborna, kontrolna itd. Ustavna podjela vlasti na zakonodavnu, izvršnu i sudsku se gubi, a javna administracija se popunjava lojalnim partijskim kadrovima kao nadoknada za njihov stranački angažman na izborima. Politički sistem prestaje biti odnos naroda i države i postaje odnos naroda i partijskih elita. Građani prilikom rješavanja suštinskih životnih pitanja više se ne obraćaju državnim

institucijama, nego se obraćaju partijskom vođi da on naredi *svojim ljudima* u državnoj vlasti da riješe određeno pitanje.

2.1.4. Svojstvo konstitutivnog subjekta

Zbog objektivnih društveno-istorijskih procesa u kojima su etničke nacije nastale prije države, partijske elite su poprimile svojstvo konstitutivnih subjekata i predstavljaju ustavotvornu vlast. Sa navedenim svojstvom politička partija prevazilazi klasične gabarite političke organizacije i djeluje kao nacionalni pokret. Pozicija političke partije, kao državotvorne vlasti, zavisi od nekoliko elemenata: a) da je prihvaćena od naroda kao legitimni predstavnik nacionalnih interesa; b) da ima legalnu poziciju u državnoj vlasti i ustavotvornu većinu u zakonodavnoj vlasti; c) da ima organizacionu i kadrovsku strukturu koja može primijeniti konstitutivna akta; d) da je drugi subjekti, domaći i međunarodni, priznaju kao bitan faktor u funkcionisanju države i njenog političkog sistema. Osnovni faktor da bi politička partija stekla svojstvo konstitutivnog subjekta je da ima najmanje dvotrećinsku podršku na izborima.

Partiokratija se danas pojavljuje kao realni oblik totalitarne vlasti i postaje glavna prepreka reformama i demokratizaciji društva i države. Jačanje demokratije, pravne države, slobodnog tržišta, vladavine prava, ustavnosti, moguće je samo uz uslov da se redukuje moć partijskih elita i da se partiokratija svede u podnošljive okvire. Procesi konsocijalizma, evopskih integracija, demokratije nisu mogući sve dok partijske elite imaju totalitarnu vlast u društvu i državi. Da bi elite bile u funkciji konsocijalizma, nužno je da budu legitimne i da u društvu postoji dovoljan nivo političke kulture. Može partijska elita da obmane birače, da im jedno obeća na izborima pa birači glasaju, a nakon izbora elita provodi drugu politiku, suprotnu onoj koju je promovisala na izborima i za koju, birači nisu glasali. Da bi vladajuća elita imala demokratski legitimitet nacije koju zastupa, ona mora iskazivati izvorne legitimne interese nacije koji su već ranije utemeljeni kao dio nacionalne vrijednosti. Omiljena manipulacija partijskih elita je u stilu „*mi smo dobili izbore, mi imamo pravo da odlučujemo u ime nacije*“, pri tom se prešućuje činjenica da su politički program na osnovu kojeg su dobijeni izbori i politički program koji se primjenjuje nakon izbora međusobno isključivi.

Dominacijom vladajućih partijskih elita u svim sferama odlučivanja i raspodjele resursa, država i društvo su zarobljeni u okviru interesa partijskih oligarhija. Sve dok bude postojala partiokratija kao osnovno obilježje političkog sistema neće biti moguće izgraditi konsocijalnu demokratiju u punom smislu riječi. Redukovanje moći partijskih elita je nužan proces koji obuhvata nekoliko aspekata.

Umanjenje ekonomske moći elita kroz jačanje slobodnog tržišta i ukidanja monopola partijskih kompanija, ukidanje prava vlade da može oslobađati od poreza kompanije bliske vladajućim elitama, jačanje uloge sindikata. Vladajuće oligarhije ugrožavaju ekonomsku budžetsku ravnotežu, jer svojim odlukama prolongiraju ili oslobađaju jedan broj privatnih kompanija od plaćanja poreza. Neplaćanjem poreza stvara se manjak u budžetu koji se nadoknađuje zaduživanjem ili umanjenjem socijalnih prava ugroženih kategorija (penzioneri, borci, invalidi, siromašni slojevi).

Ukidanje teorije i politike po kojima je interes nacije jednako interes elita na vlasti i gdje je šef partije vođa nacije, pa je kritika elita na vlasti jednako „izdaja“ nacionalnih interesa. Prije ukidanja partijske manipulacije u politici, nužno je prekinuti ovu manipulaciju u teoriji koju, nažalost, podupiru i određeni akademski krugovi iz svojih interesa. U državama i društvima u kojima se teorijski *opravdava kult ličnosti i istorijska uloga vođe nacije* ne može doći do demokratskog političkog sistema. Ovdje razlikujemo dva oblika kulta ličnosti: jedan predstavlja nasljeđe iz ranijih totalitarnih režima, a drugi predstavlja novu kreaciju kulta ličnosti. Ovaj drugi oblik je pogubniji po demokratiju, jer naslijeđeni kult ličnosti slabi i nestaje, ali kult ličnosti koji nastaje sada ne odlumire, nego jača.

Vraćanje državne moći iz partijskih sjedišta u državne institucije, jer *ispražnjena* država ne može biti ni demokratska ni pravna. Uspostavljanje pravne države nije moguće ako su državne institucije razvlaštene i ako se državni funkcioneri ponašaju kao izvršni činovnici partija, a ne kao državni službenici. Da bi se postiglo razvlašćivanje partijskih oligarhija nužna je i promjena politike međunarodne zajednice koja je u svom radu zanemarivala snaženje državnih institucija i oslanjala se na partijske lidere kao glavne subjekte funkcionisanja i države i društva.

Ukidanje monopola partijskim elitama na državotvornost nacije, jer ovo pravo pripada svim subjektima iz nacije. Ustavotvorna vlast objedinjava

najširi krug nacionalnih predstavnika i nijedan nacionalni subjekt posebno ne može imati monopol na nacionalni legitimitet.

Jedan od glavnih faktora koji je uvećao moć elita i mogućnosti njihove manipulacije mnjenjem je kontrola medija. Javni mediji su zbog loših zakona došli pod legalnu kontrolu partijskih elita i sve dok bude postojao ovakav pravni okvir, sloboda i nezavisnost javnih medija neće biti mogući.

Jačanje opozicije kako bi se zadržao politički pluralizam i demokratska kontrola vlasti. Velike „nacionalne“ koalicije u kojima se udružuju poziciona i opoziciona partija imaju za posljedicu ukidanje opozicije i redukovanje demokratije u političkom sistemu.

Podjela vlasti na način da zakonodavna dominira nad izvršno-upravnom, što je uslov pravne države i vladavine prava. Redukovanje moći vlada i jačanje moći parlamenata je nužan uslov za ograničavanje moći elita.

Redukovanje neograničene moći partijskih elita nije moguće sve dok međunarodna zajednica ne izmijeni dosadašnji pristup u primjeni Dejtonskog sporazuma. Priznanje i prihvatanje partijskih elita od strane međunarodne zajednice (naročito Evropske unije) treba biti uslovno i vezano za njihovo djelovanje u oblasti vladavine prava, pravne države i primjene Dejtonskog sporazuma u cjelini. Ne može međunarodna zajednica ostvariti reforme i primjenu Dejtonskog sporazuma sa partijskim elitama koje otvoreno osporavaju međunarodnu zajednicu i traže ukidanje njene uloge u Bosni i Hercegovini. Politika da treba „otjerati“ međunarodnu zajednicu i ukinuti ulogu *Visokog predstavnika* je manipulacija, s ciljem da se ukine međunarodni uticaj u Bosni i Hercegovini i da partijske elite prigrabe neograničenu, suverenu vlast, bez kontrole, i da uspostave trajno vlasništvo nad državom, resursima i stanovništvom. Nakon dvadeset i dvije godine od potpisivanja Dejtonskog sporazuma, očigledna je činjenica da se ovaj akt međunarodne arbitraže neće moći u cjelini realizovati na dosadašnji način. Nužno je redefinisati primjenu Dejtonskog sporazuma u smislu da se umanjí značaj partijskih elita i da se stvori šira demokratska osnova od različitih subjekata uz snažno i redefinisano prisustvo međunarodne zajednice. Ukidanje uloge *Visokog predstavnika* vezano je za potpunu realizaciju Dejtonskog sporazuma, jer je Visoki predstavnik integralni dio ovog akta. *Savjet za primjenu mira i Evropska unija* trebalo bi da definišu efikasniji mehanizam ostvarivanja Dejtonskog sporazuma ne dovodeći u pitanje njegov osnovni sadržaj.

3. Elementi demokratičnosti političkih partija

Sve političke partije u programima i javnom djelovanju pozivaju se na vrijednosti demokratije i ljudskih prava i ako bi uporedili njihove političke programe, teško bi bilo naći suštinske razlike. Sve partije u programima sadrže: *ljudska prava, demokratiju, ekonomski prosperitet, javne politike, pravnu državu, slobodu medija, nezavisnost sudstva, borbu protiv korupcije, rješavanje socijalnih problema itd.* Politički programi nisu podesni za klasifikaciju političkih partija, jer partijske elite svoja programska načela ne poimaju kao obavezu, nego kao sredstvo za pridobijanje birača. U razlikovanju političkih partija ovdje smo posvetili pažnju njihovoj organizaciji i načinu donošenja odluka. Cjelovitija spoznaja demokratičnosti političkih partija trebala bi uključivati više aspekata: *program, statut, izborne kampanje, djelovanje u statusu pozicije i opozicije i funkcionisanje organizacije.* Ovdje smo se ograničili na statute političkih partija, kao osnovne i najviše pravne akte kojima je regulisana organizacija i način odlučivanja. Demokratičnost političkih partija posmatrali smo u elementima: *politički ciljevi, prava i odgovornost člana, kreiranje politike, način izbora stranačkih organa, finansije i tumačenje Statuta.*³⁹⁹ Uvažavajući opšteprihvaćene elemente klasifikacije političkih partija kroz analizu partijskih statuta mogu se spoznati osnovni elementi njihove demokratičnosti.⁴⁰⁰ Najznačajnije političke partije u Bosni i Hercegovini mogu se klasifikovati i po vremenu njihovog nastanka.⁴⁰¹

³⁹⁹ Organizacione šeme urađene su prema Statutima političkih partija koji su bili na snazi do 2012. godine. Izmjene u organizaciji pojedinih političkih partija nismo uvrštavali u organizacione šeme.

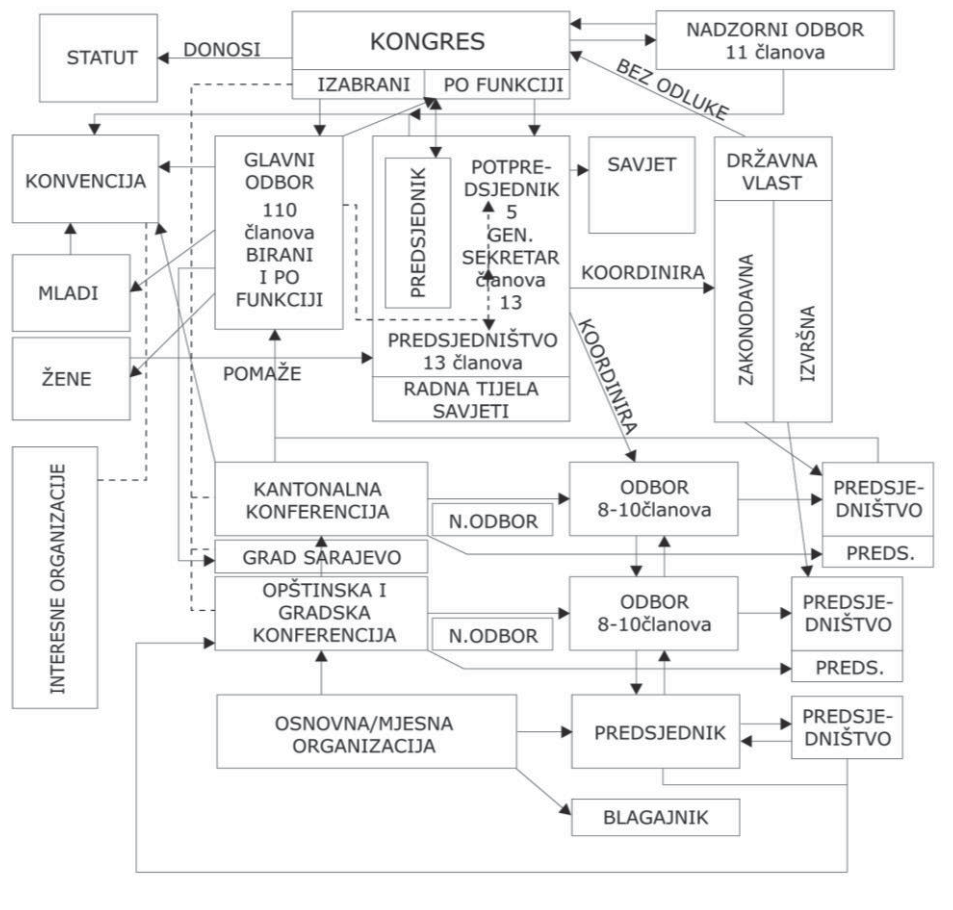
⁴⁰⁰ Ideološki kriterijum, organizacioni kriterijum, područje političkog djelovanja, način nastanka, odnos prema političkom sistemu, pozicija u vlasti.

⁴⁰¹ a) Političke partije osnovane 1990. godine; *Socijaldemokratska partija – SDP*, nastala je transformacijom Saveza komunista BiH, *Stranka demokratske akcije – SDA*, *Srpska demokratska stranka – SDS*, *Hrvatska demokratska zajednica – HDZ*.

b) Političke stranke osnovane tokom međunacionalnog rata u BiH: *Srpska radikalna stranka – SRS* osnovana jula 1993. godine. *Socijalistička partija – SP* osnovana 2. juna 1993. godine.

c) Političke partije nastale nakon Dejtonskog sporazuma: *Stranka nezavisnih socijaldemokrata – SNSD*, osnovana 10. marta 1996. godine, a nakon ujedinjenja sa *Demokratskom socijalističkom Partijom* (frakcijom Socijalističke partije) 1. maja 2002. godine promijenila naziv u *Savez nezavisnih socijaldemokrata – SNSD*, *Partija demokratskog progresa – PDP*, osnovana 1. oktobra 1999. godine.

3.1. Socijaldemokratska partija – SDP



Nakon raspada *Saveza komunista Jugoslavije*, *Savez komunista Bosne i Hercegovine* je 17. maja 1990. godine izmjenio svoj program i statut. Partija je usvojila nova obilježja bez petokrake i ustanovila novi naziv partije kao *Savez komunista BiH – Stranka demokratskih promjena – SKSDP* i pod ovim imenom je učestvovala na prvim višestranačkim izborima u novembru 1990. godine. Partija je 27. decembra 1992. godine ponovo izmijenila naziv u *Socijaldemokratsku partiju BiH – SDP* i tako se naziva i danas. Partija je politički *sukcesor Saveza komunista BiH*, iako se može smatrati i *sukcesorom Socijaldemokratske partije BiH* iz 1909. godine, koja se zajedno sa socijaldemokratskim partijama Hrvatske, Slovenije i Srbije ujedinila u novu Socijalističku Radničku Partiju Jugoslavije (komunista) 1919. godine.

Politički ciljevi SDP-a su: očuvanje državnosti Bosne i Hercegovine, izgradnja građanskog društva, slobodno tržište, vladavina prava i ostali sadržaji uobičajeni za socijaldemokratske stranke. Realni historijski događaji i fomiranje nacionalnih partija negativno su uticali na multietničnost SDP-a. Nakon potpisivanja Dejtonskog sporazuma stranka nastoji da povrati multietničnost i kroz statutarne odredbe. U Glavni odbor se bira najmanje 20% članova iz svakog konstitutivnog naroda. Stranka je orijentisana na političko djelovanje na cijeloj teritoriji Bosne i Hercegovine, ali njeno biračko tijelo je uglavnom na području Federacije BiH, dok u Republici Srpskoj ima mali uticaj. Iako je multietničnost SDP-a još uvijek nedovoljna, jer dominira bošnjačko izborna tijelo, ipak je to jedina politička partija koja statutom definiše multietničke stranačke organe, a na izborima ima multietničke izborne liste.

Prava i odgovornost člana stranke. Pravo člana na drugačije mišljenje ograničeno je kolektivnim interesima partije i ne može biti u suprotnosti sa partijskim programom, a organi stranke utvrđuju koje je djelovanje protivno partijskom programu. Postoji pravo na drugačije mišljenje, ali je korištenje ovog prava rizično, jer uvijek organi partije na inicijativu predsjednika mogu da ocijene da se radi o štetnom djelovanju po opšte interese partije. Član koji je imao drugačije mišljenje postaje disident i gubi pozicije u partiji. Pluralizam mišljenja i djelovanja postoji samo formalno kao kontrolisani proces i članovi koji „pređu crvenu liniju” politički se eliminišu iz partije. Socijaldemokratska partija Bosne i Hercegovine ima više primjera odstranjivanja partijskih funkcionera koji su imali drugačije mišljenje u odnosu na predsjednika stranke. Odgovornost člana, čije djelovanje šteti partiji i koje je usmjereno protiv odluka partijskih organa, utvrđuje se kroz partijske postupke u opštinskim i gradskim organizacijama ili kroz druge organe. U odgovornosti su karakteristična dva aspekta: *odgovornost prema programu partije i odgovornost prema odlukama partijskih organa.* Član ima prava da pokreće inicijative i prijedloge u smislu unapređenja rada partije, ali nije dopušteno institucionalizovanje manjinskog mišljenja ili frakcionaštvo. Opšti interes i autoritet partijskih organa su gabariti koje član ne smije da pređe u svom mišljenju i djelovanju. Naglašen je autoritet partijskih organa i predsjednika, što ima za posljedicu redukovanje slobodne inicijative i pluralizma i jačanje poslušnosti što umanjuje politički kapacitet stranke.

Kreiranje politike. Strateške odluke i osnovne elemente politike utvrđuje *Kongres* kao najviši organ stranke koji se obično sastaje jednom u četiri godine. Između dva zasjedanja Kongresa, politiku kreira *Glavni odbor*, koji obično zasjeda jednom u tri mjeseca i na osnovu programa i drugih odluka Kongresa, kreira politiku stranke. *Predsjedništvo*, kao izvršno-politički organ, izvršava politiku stranke i obično zasjeda jednom mjesečno, što ga čini najoperativnijim organom stranke. Na čelu Predsjedništva je predsjednik stranke i on ima najviše mogućnosti da utiče na stranačku politiku.

Način izbora stranačkih organa. Kada uzmemo u obzir način izbora i strukturu organa stranke, može se zaključiti da se do politike stranke dolazi kroz široku raspravu u više nivoa, u više organa, tako da jedan organ ne može dominirati i nametati politiku. Jedan dio članova *Kongresa* bira se od strane opštinskih organizacija, na osnovu kriterijuma broja članova i izbornog rezultata. Glavni odbor utvrđuje navedene kriterijume, ali ne utiče na sam izbor delegata koje bira baza u opštinskim organizacijama. Drugi dio članova Kongresa čine po funkciji: članovi Glavnog odbora, predsjednik SDP-a i članovi Nadzornog odbora. Kongresu prisustvuju funkcioneri partije iz državne vlasti, ali bez prava odlučivanja. Način izbora za Kongres ukazuje na tri osnovne karakteristike: a) izbor delegata iz opštinskih baza vrši se na demokratski način, što je prednost ove partije; b) prisustvo državnih funkcionera, članova partije bez prava glasa je, takođe, demokratski princip, jer odvaja partijsku od državne vlasti, i c) članstvo u Kongresu, po funkciji, predstavlja kontradikciju i slabost partije. Ako Kongres bira članove Glavnog odbora, kako članovi Glavnog odbora mogu biti i članovi tijela koje njih bira. Dosljedno izveden demokratski princip podrazumijevao bi da članovi Glavnog odbora prisustvuju Kongresu, ali bez prava glasa, princip kao i državni funkcioneri. Glavni odbor se, takođe, sastoji od dvije grupe članova: jedan dio bira se na Kongresu, a drugi dio postaje član Glavnog odbora po funkciji: predsjednici kantonalnih odbora i drugih oblika organizovanja. Struktura Glavnog odbora je definisana Statutom: 20% iz svakog konstitutivnog naroda, 3% iz reda manjina, 35% žena, 30% članova do 35 godina starosti i 10% članova preko 60 godina starosti. Glavni odbor je organ koji reprezentuje cijelo članstvo po različitim obilježjima i strukturama. Glavni odbor ima svog predsjednika i do četiri potpredsjednika. Glavni odbor bira

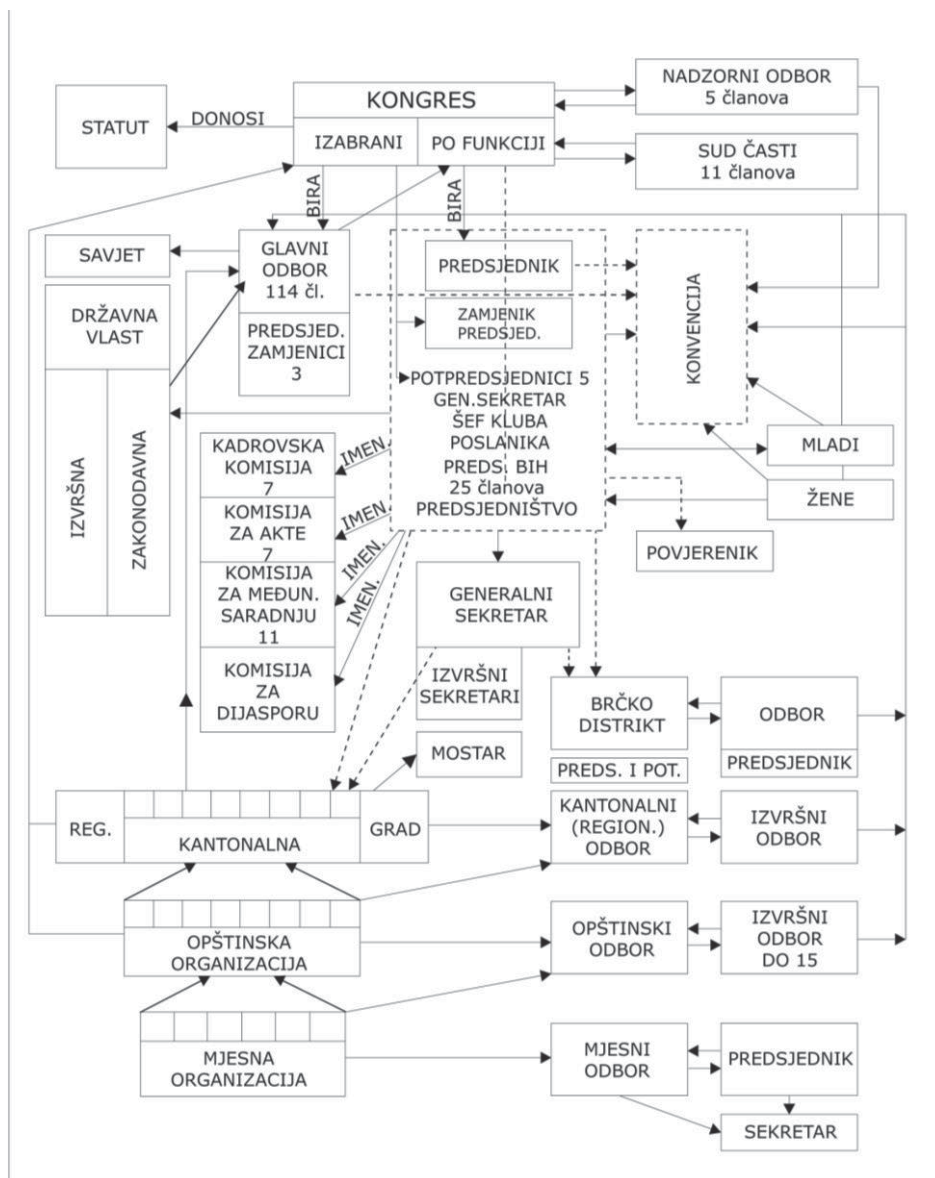
potpredsjednike SDP-a iz reda svojih članova. Predsjedništvo se, jednim dijelom, bira od strane Glavnog odbora, a drugi dio Predsjedništva popunjava se po funkciji: *predsjednik, potpredsjednici, generalni sekretar, nosioci najviših izvršnih i zakonodavnih funkcija na nivou BiH i entiteta*. Demokratski princip kod Kongresa gdje državni funkcioneri prisustvuju bez prava glasa ovdje je izmijenjen, pa su državni funkcioneri članovi partijskog organa, čime se miješa partijska i državna vlast. Predsjedništvo, kao operativni organ, predstavlja balans između državne vlasti, Glavnog odbora i predsjednika. Predsjednik se bira na Kongresu, u demokratskoj proceduri između više kandidata. Karakteristično je da predsjednik nije član Glavnog odbora partije i da su to nespojive funkcije. Operativne poslove organizacije vodi Sekretarijat i generalni sekretar koji odgovaraju organima: predsjedniku, Predsjedništvu i Glavnom odboru. Nadzorni odbor bira se na Kongresu, kao nezavisan organ koji ima dvostruku ulogu: *ocjenjuje zakonitost rada – statutarnost odluka i nadzire finansijsko poslovanje*. U Socijaldemokratskoj partiji Bosne i Hercegovine Nadzorni odbor objedinjava ulogu Statutarne komisije i Nadzornog dobara.

Finansije. Glavni odbor ima nadležnost da utvrđuje finansijsku politiku, donosi finansijske planove i razmatra finansijske izvještaje. U okviru Sekretarijata stranke radi poslovni direktor koji se brine o finansijama. Ukupne finansije nadzire Nadzorni odbor.

Tumačenje statuta i ocjenu statutarnosti odluka vrši Nadzorni odbor, pa zbog toga SDP i nema posebnu Statutarnu komisiju kao stranački organ.

Socijaldemokratska partija BiH prema programu i statutarnoj organizaciji predstavlja multietničku stranku, ali u realnosti se radi o bošnjačkoj partiji u kojoj su zastupljeni i pripadnici drugih etničkih zajednica. Politički pluralizam je kontrolisan opštim interesima partije i odlukama partijskih organa i ovdje SDP više liči na Savez komunista, a manje na socijaldemokratsku stranku. Partijski program se operacionalizuje kroz *stav stranačkih organa*, pa je program ono što organi kažu. Dominacija opšteg nad pojedinačnim uz kontrolisani pluralizam omogućuje da stranački organi, naročito predsjednik stranke, imaju snažnu i ključnu poziciju u donošenju odluka i ukupnom funkcionisanju stranke.

3.2. Stranka demokratske akcije – SDA



Stranka demokratske akcije je osnovana 26. maja 1990. godine kao narodna stranka muslimanskog (bošnjačkog) naroda. U nazivu ne sadrži nacionalni predznak zbog tadašnjeg Zakona o zabrani političkog organizovanja na nacionalnoj osnovi, pa je ispod naziva stranke bilo napisano *Muslimanski povijesni krug*. U programu stranke preovladavala su dva osnovna cilja:

političko objedinjavanje svih Bošnjaka na jugoslovenskom prostoru i državni integritet Bosne i Hercegovine. Stranka demokratske akcije kao narodna stranka bošnjačkog naroda na prvim višestranačkim izborima osvojila je više od dvotrećinske većine bošnjačkih glasova.

Prava i odgovornost člana stranke. Odgovornost je utvrđena za članove i funkcionere stranke. Član ima prava inicijative, prijedloga i djelovanja u interesu stranke, ali ima dvostruku odgovornost. Ukoliko organ ili bilo koji funkcioner ili član organa izgubi podršku biračkog tijela ili napravi neku grešku koja ima negativne posljedice po stranku, pokreće se postupak *provjere povjerenja*. Takođe, ako članovi djeluju suprotno Statutu i Programu, narušavaju ugled i nanose štetu stranci, izriču se *mjere odgovornosti*. Obaveza je člana kao pojedinca da djeluje u interesu kolektiva, a u postupku utvrđivanja odgovornosti postoji dvostepenost. Odgovornost pred partijskim organizacijama predstavlja prvi stepen, a Sud časti, kao organ stranke, rješava žalbe u drugostepenom postupku. Status člana stranke u najvećoj mjeri zavisi od ostvarenog rezultata rada tako da postoji relativno široka sloboda djelovanja svakog člana stranke sve dok to djelovanje ide u korist stranke. Kroz postupak *provjere povjerenja* svaki član i funkcioner se može dovesti u situaciju da se o njemu izjašnjava organizacija u kojoj djeluje. Drugi aspekt odgovornosti odnosi se na situaciju kada član ili funkcioner krši Statut ili Program ili svojim djelovanjem nanosi štetu stranci. Kroz princip dvostepene procedure utvrđivanja odgovornosti obezbjeđuje se objektivnost postupka. Odgovornost prema autoritetu stranačkih organa ili predsjednika, u smislu da neko bude sankcionisan zato što ima drugačije mišljenje, ne dominira u Stranci demokratske akcije i ova osobina uvećava politički kapacitet partije.

Kreiranje politike. Najviši stranački organ je Kongres koji usvaja najvažnije akte (Program i Statut) i utvrđuje osnove stranačke politike, a sastaje se jednom u četiri godine. U vanrednim prilikama umjesto Kongresa može se sazvati *Konvencija* koju čine članovi organa i funkcioneri. Glavni odbor je najviše političko tijelo, između zasjedanja Kongresa, koje uobličava politiku stranke. Predsjedništvo stranke je izvršno - politički organ koji izvršava politiku stranke.

Predsjednik stranke rukovodi strankom i koordinira rad organa u izvršavanju politika. Politika se kreira djelovanjem predsjednika,

Predsjedništva i Glavnog odbora. Iz nadležnosti navedenih organa uočljivo je da se politika kreira timski, kroz djelovanje više organa i pojedinaca na različitim nivoima, pa se usaglašava na nivou Predsjedništva. U provođenju politike postoji hijerarhija organa, jer su odluke viših organa obavezujuće za niže organe.

Način izbora organa stranke. Statutom je definisano da se svake četiri godine, prilikom sazivanja *Kongresa*, vrše stranački izbori od mjesnih organa do najviših stranačkih organa i funkcionera. Kongres čine tri grupe delegata. Jedna grupa se bira iz opštinskih, kantonalnih i organizacija iz inostranstva. Druga grupa su članovi Kongresa po položaju: predsjednik stranke, članovi Glavnog odbora, članovi Predsjedništva, Nadzornog odbora i Suda časti. Treću grupu imenuje Predsjedništvo, do 5% delagata na prijedlog predsjednika. S obzirom na to da Glavni odbor bira Kongres, a članovi Glavnog odbora su po funkciji članovi Kongresa, postoji protivrječnost glasanja, jer jedna grupa delegata glasa za svoj izbor. *Glavni odbor* iz svojih redova bira predsjednika i zamjenike predsjednika. Kao i kod SDP-a, predsjednik stranke nije, istovremeno, i predsjednik Glavnog odbora. Glavni odbor obično zasjeda jednom u tri mjeseca. Jedan dio članova Glavnog odbora bira se na Kongresu, sa liste koju su predložili opštinski i kantonalni odbori (osamdeset i pet članova), a najmanje ¼ mora biti iz jednog entiteta. Drugi dio se bira iz organizacije mladih – pet članova i iz organizacije žena takođe pet članova. Treći dio postaje funkcija članova Glavnog odbora: *predsjednici kantonalnih i regionalnih odbora, predsjednik partije iz Brčko Distrikta*. Dio članova bira se na prijedlog predsjednika stranke (jedanaest članova), sa ciljem da se izbalansira ravnomjerna zastupljenost svih slojeva članstva. Glavni odbor je najviši politički organ koji reprezentuje ukupno članstvo po teritorijalnim i drugim kriterijumima. Grupa koju bira Kongres na prijedlog baze ima ubjedljivu (2/3) većinu, tako da dodatni izbori i prijedlozi ne ugrožavaju uticaj neposredno izabраниh članova. *Predsjednik stranke* ima funkciju rukovođenja strankom kroz koordinaciju i povezivanje organa po vertikali i horizontali. Kongres bira predsjednika, zamjenika predsjednika i potpredsjednike stranke. Zamjenik predsjednika zamjenjuje predsjednika u slučaju spriječenosti ili nemogućnosti da obavlja funkciju i ima puna ovlašćenja i odgovornosti kao predsjednik. Stranka ima i pet potpredsjednika. *Predsjedništvo* je izvršno-politički organ stranke i sastoji

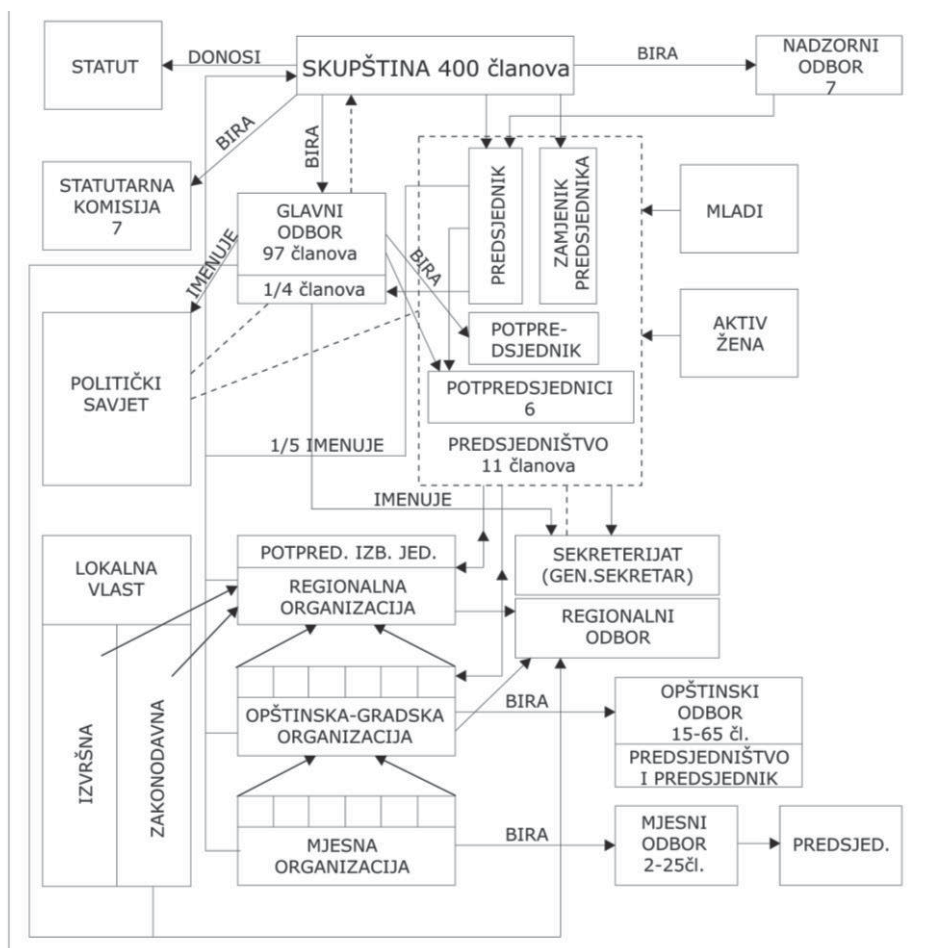
se od dvije grupe članova. Jednu grupu bira Glavni odbor (petnaest članova), a drugu po funkciji čine: *predsjednik, zamjenik predsjednika, potpredsjednici, generalni sekretar, član Predsjedništva BiH, predsjednik kluba poslanika, predsjednik asocijacije mladih i predsjednica asocijacije žena (deset članova)*. Generalni sekretar i izvršni sekretari odgovoraju Predsjedništvu, a rade na poslovima organizacionog funkcionisanja stranke. *Sud časti* ima devet članova, radi u vijećima od tri člana kao drugostepeni organ po žalbama o izrečenim mjerama odgovornosti. *Nadzorni odbor* nadzire finansijsko poslovanje stranke u cjelini i o tome podnosi izvještaj.

Finansije. Izvještaje o finansijskom planu usvaja Predsjedništvo stranke, na osnovu mišljenja Nadzornog odbora i finansijskih komisija. Statutom se ne precizira koji organ upravlja finansijama, ali se precizira nadzorna kontrola nad finansijama. Ova oblast je, vjerovatno, regulisana određenim aktima Glavnog odbora i odlukama Predsjedništva.

Tumačenje statuta. Stranka nema statutarnu komisiju, ali dijelom tumačenje može da vrši posebna komisija koja nije organ stranke, nego stručno tijelo. *Komisija za opšte akte* priprema nacрте akata, prati primjenu, daje tumačenja (osim onih koje tumače drugi organi stranke). Stranka demokratske akcije ne spada u lidersku partiju, nego je organizacija kolektivnog političkog rukovođenja i djelovanja u kojoj postoji politička ravnoteža među organima. Glavni odbor i Predsjedništvo su najbitniji organi stranke, predsjednik stranke ima vodeću i koordinišuću ulogu, ali ima manje ovlaštenja od lidera nekih drugih stranaka. Da bi efikasno funkcionisala, stranka mora imati veliki kapacitet usaglašavanja različitih političkih inicijativa i prijedloga. Politički potencijal stranke je u bošnjačkom narodu, jer je nastala iz naroda i odatle crpi sadržaje svog programa i biračku podršku. Kao i druge stranke koje su nastale *odozdo* iz naroda i SDA ima veliki kapacitet djelovanja na nižim nivoima organizovanja (opštinski nivo i nivo mjesnih zajednica). Prednost ovakve pozicije je djelovanje stranke što bliže biračima, a teškoća je usaglašavanje interesa i provođenje politika.

Stranka demokratske akcije je organizovana kao narodnjačka partija na relativno širokoj osnovi političkog pluralizma. Primarna odgovornost člana stranke je prema biračkom tijelu, a odgovornost prema programu, statutu i organima stranke je konkretizovana.

3.3. Srpska demokratska stranka – SDS



Srpska demokratska stranka osnovana je 17. februara 1990. godine kao narodna partija srpskog naroda u Hrvatskoj, a zatim je 12. jula 1990. godine osnovana u Bosni i Hercegovini kao posebna politička stranka. Nastala je kao izvorna politička organizacija u kontekstu srpskog pitanja u Hrvatskoj i Bosni i Hercegovini. Karakteristika političkog organizovanja Srba u BiH bila je u tome što su stvorili vlastitu političku organizaciju izvan političkih stranaka iz Srbije. Nacionalni politički ciljevi SDS-a bili su: *ravnopravnost Srba u Bosni i Hercegovini („ni dlaku manje, ni dlaku više“)* i *očuvanje jugoslavenske države, sa Bosnom kao federalnom jedinicom u njoj*. Na prvim višestranačkim izborima stranka je osvojila više od dvotrećinske većine

srpskih birača i potvrdila se kao legitimni predstavnik srpskih nacionalnih interesa u Bosni i Hercegovini.

Prava i odgovornost člana stranke. U Statutu iz 1991. godine, član stranke imao je prava da zastupa svoje mišljenje i da se ne slaže sa aktuelnom politikom stranke i stavovima njenih organa i funkcionera. U statutarnim odredbama iz 2010. godine, uveden je pojam *stranačke discipline*, a član može biti isključen *zbog djelovanja suprotnog stavovima SDS-a*. Odgovornost *za nepoštovanje stava partije* ne polazi od utvrđenih činjenica o djelovanju nekog člana, da li je ono bilo suprotno Programu, Statutu i odlukama organa. Suština je u tome da neki organ ima pravo da svojom odlukom ocijeni da li je djelovanje nekog člana suprotno stavovima partije, a pri tom ne mora da ulazi u proceduralne procese utvrđivanja činjenica. Član ne odgovara za povredu Programa i Statuta, nego za povredu autoriteta određenog partijskog organa ili funkcionera. Člana može da isključi opštinski odbor, a može i Glavni odbor ili Predsjedništvo. Na odluku o isključenju može da se žali Glavnom odboru. Radi provođenja stranačke discipline, SDS ima i *Glavnog stranačkog sudiju* koji je zadužen za disciplinu i rješavanje sukoba između članova stranke, bira ga Glavni odbor na prijedlog Predsjedništva. U ranijem Statutu, svi problemi rješavani su kroz demokratsku raspravu u mjesnim i opštinskim odborima, kroz Izvršni odbor i Glavni odbor u krajnjoj instanci. Sukobe i odgovornosti u strankama obično utvrđuju organizacije, organi ili posebna tijela (časni sudovi), dok u SDS-u takvo ovlaštenje ima pojedinac, stranački sudija. Pravo na drugačije mišljenje i odgovornost člana stranke u sadašnjem stranačkom Statutu je drugačije definisano u odnosu na Statut iz 1991. godine. Radikalno su redukovana prava na drugačije mišljenje i djelovanje, a odgovornost je pojačana po principu partijske discipline u odnosu prema autoritetima stranke. Slično kao i kod Socijaldemokratske partije najveći rizik za člana je da se zamjeri organima stranke, posebno predsjedniku, pa se sloboda mišljenja redukovala na partijsku poslušnost. U sadašnjoj organizaciji SDS-a postoji demokratski deficit u odnosu na njenu organizaciju iz 1991. godine, u aspektu prava izražavanja različitih mišljenja.

Kreiranje politike. Statutom su određeni osnovni politički ciljevi koje usvaja Skupština kao najviši stranački organ. S obzirom na to da Skupština zasjeda jednom godišnje, ovaj organ ima ulogu da ocijeni politiku u

proteklom periodu i da definiše politiku u narednom periodu koju uobličava Glavni odbor. Predsjednik stranke javno artikuliše politiku stranke i stara se o dosljednom provođenju Programa i Statuta. U suštini, predsjednik stranke ima najviše mogućnosti da kreira politiku i ovlašćenje da se stara o njenom provođenju. Subjekt koji se stara o provođenju politike, posredno je i subjekt koji tumači stranačku politiku i predsjednik ima veća ovlašćenja nego predsjednici u drugim partijama. Predsjednik imenuje dio članova Glavnog, gradskih i opštinskih odbora, raspolaže materijalno-finansijskim sredstvima, može da raspusti organ na nivou opštinske organizacije. Posebna specifičnost je odredba o profesionalnom statusu predsjednika. Predsjednik objedinjuje političku i finansijsku moć u stranci i najbitniji je faktor kreiranja i provođenja stranačke politke. Statutarna pozicija predsjednika stranke nema funkcionalno opravdanje, jer njegov profesionalni status, raspolaganje materijalno-finansijskim sredstvima, davanje saglasnosti na izbor potpredsjednika, više je u funkciji jačanja lične vlasti, nego stranačke organizacije i politike. Stranačka politika i stavovi su ono što predsjednik smatra da jeste i obrnuto. Statutarni položaj predsjednika je znatno veći u odnosu na rješenja iz 1991. godine. Prema statutarnim rješenjima iz 1991. godine predsjednik stranke nije bio profesionalno lice i njegova funkcija bila je nespojiva s materijalno-finansijskim pitanjima. Prema sadašnjim statutarnim odredbama demokratski pluralizam u stranci je radikalno redukovan u korist jačanja autoriteta predsjednika. U izmjenama Statuta od maja 2015. godine funkcija predsjednika stranke i predsjednika Republike Srpske su nespojive.

Način izbora stranačkih organa. Skupština je najviši organ, a biraju je opštinske i gradske organizacije prema kriterijumima koje utvrđuje Glavni odbor. Osnovni kriterijumi su: veličina biračkog tijela i ostvareni izborni rezultati na posljednjim izborima i za razliku od drugih političkih partija, SDS nema članove Skupštine po funkciji, nego su svi birani iz baze. Druga karakterisitika je da se Skupština sastaje jednom godišnje, dok se kod drugih partija najviši partijski organi sastaju jednom u četiri godine. Status Skupštine i način izbora je uglavnom ostao isti kao i 1991. godine. Glavni odbor ima 97 članova, gdje se $\frac{3}{4}$ članova bira od strane Skupštine po kriterijumu zastupljenosti izbornih jedinica, a $\frac{1}{4}$ imenuje predsjednik SDS-a. U rješenju iz 1991. godine predsjednik je imao pravo da predlaže jednu

trećinu članova Glavnog odbora o čemu se izjašnjavala Skupština i nije imao pravo da ih direktno imenuje. Sada članovi Glavnog odbora nemaju isti status, jer se jedan dio bira na demokratski način između više kandidata, a drugi dio imenuje predsjednik kao *svoje ljude* i oni ne prolaze izbornu proceduru. Predsjednik i zamjenik predsjednika biraju se od strane Skupštine i predstavljaju jedinstven stranački organ, jer zamjenik predsjednika pomaže predsjedniku u radu i zamjenjuje ga ukoliko je spriječen da vrši svoju dužnost. Predsjedništvo je izvršno-politički organ SDS-a koga čine: predsjednik i zamjenik predsjednika, šest potpredsjednika iz izbornih jedinica, jedan potpredsjednik sa teritorije Federacije BiH, jedan potpredsjednik iz reda mladih i jedna predstavница žena. Potpredsjednike bira Glavni odbor na prijedlog regionalnih odbora, ali uz saglasnost predsjednika stranke, što umanjuje demokratski legitimitet izabраниh potpredsjednika. Predsjedništvo, kao stranački organ, ustanovljeno je na Izornoj skupštini 1996. godine, umjesto Izvršnog odbora. Uvođenjem Predsjedništva umjesto Izvršnog odbora uveden je princip regionalizacije stranke po izbornim područjima, dok je do 1996. godine stranka djelovala kao jedinstvena organizacija bez regionalnog konfederalizma. *Nadzorni odbor* je organ koji bira Skupština i vezan je za materijalno-finansijsko poslovanje, drugim riječima nadzire predsjednika stranke. *Regionalni odbor* je organ za područje izborne jedinice, koji čine po funkciji: *članovi Glavnog odbora sa tog područja, poslanici i delegati sa tog područja, predsjednici gradskih i opštinskih odbora i načelnici i predsjednici u opštinama*. Nakon Skupštine 1996. godine regionalni odbor je institucionalizovan kao organ, a ranije je to bio samo oblik rada, a ne organ.

Nakon izmjena Statuta od maja 2015. godine Glavni odbor bira posebnog predsjednika ovog organa umjesto ranijeg rješenja kada je predsjednik stranke vršio i funkciju predsjednika Glavnog odbora.

U periodu od 1990. do 1996. godine Srpska demokratska stranka se suočavala sa tri problema.

Prvi problem bio je u tome što stranka nije imala saradnju sa *Socijalističkom partijom Srbije* koja je bila vladajuća u ovoj državi. Kontinuiranu političku saradnju SDS je ostvarivao od osnivanja sa Demokratskom strankom koja je u Srbiji djelovala kao opozicija. Srpska demokratska stranka je primarno polazila od nacionalnih interesa Srba u

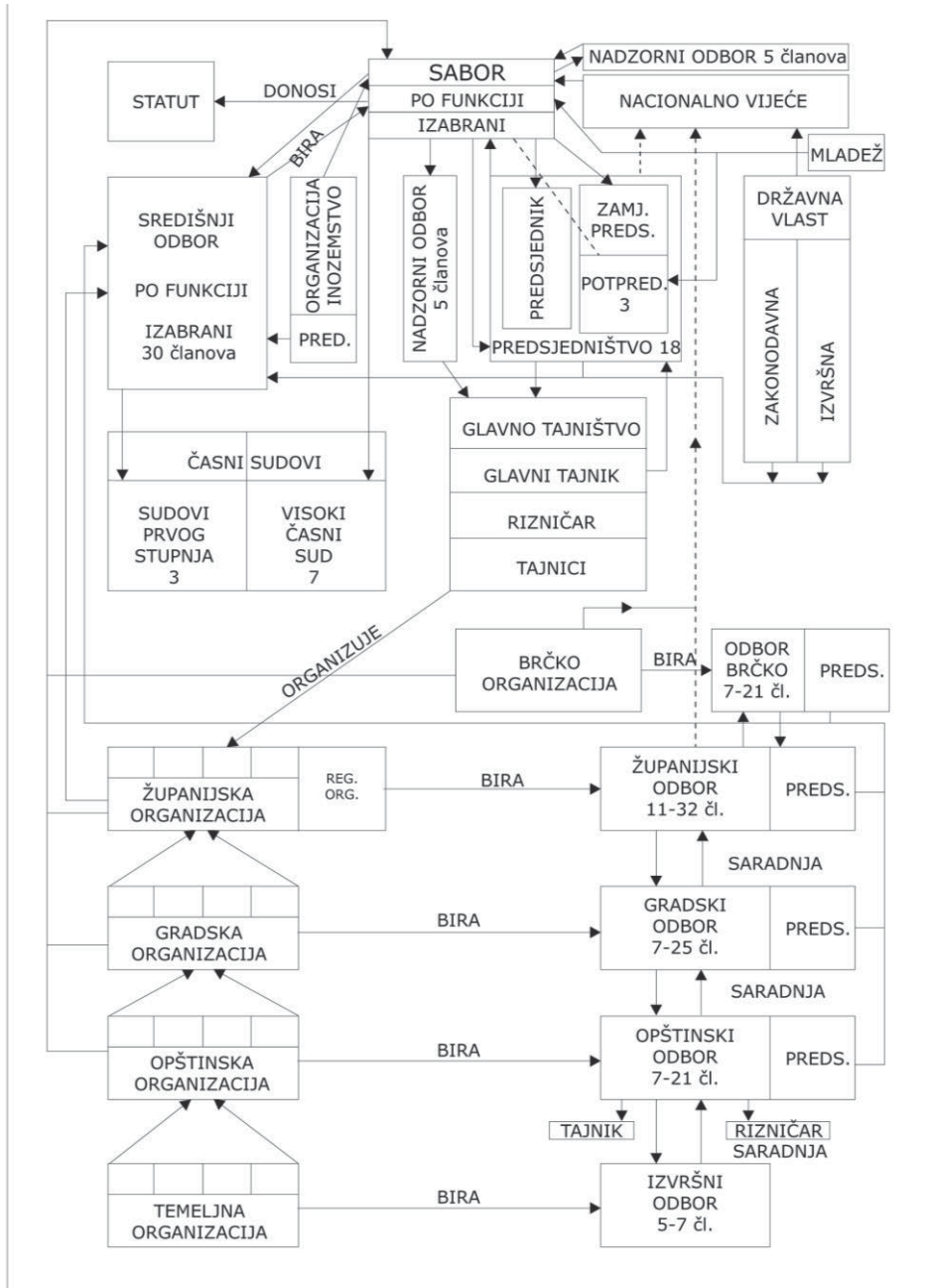
Bosni i Hercegovini, dok je Socijalistička partija Srbije primarno polazila od državnih interesa Srbije koji se nisu uvijek poklapali sa nacionalnim interesima Srba iz Bosne i Hercegovine.

Drugi problem bila je protivustavna i protivzakonita odluka Vlade Republike Srpske od 24. juna 1992. godine o zabrani političkog djelovanja Srpske demokratske stranke dok traje međunacionalni rat. Bila je očigledna namjera Vlade da *političkim pučem* eliminiše uticaj *Srpske demokratske stranke* i da se stvori prostor za organizovanje i djelovanje drugih političkih partija čija je centrala bila u Beogradu, prije svega *Socijalističke partije*.

Treći problem Srpske demokratske stranke bio je u činjenici da ona nije odlučivala niti učestvovala u izvršnoj vlasti (ni kadrovski ni politički), a snosila je političku odgovornost za rad izvršne vlasti koja je djelovala protiv Srpske demokratske stranke. Navedena protivzakonita odluka Vlade potvrđuje da izvršna vlast u Republici Srpskoj nije bila pod kontrolom Srpske demokratske stranke i da je Vlada bila sastavljena od ljevičarskih kadrova.

Organizacija i djelovanje *Srpske demokratske stranke* u današnje vrijeme razlikuje se u odnosu na njeno djelovanje u periodu 1990–1991. godina naročito u jačanju ovlaštenja Predsjednika stranke. Srpska demokratska stranka je u velikoj mjeri odstupila od organizacije i načina djelovanja u odnosu na period 1990–1991. godine. Politički pluralizam je redukovan i kontrolisan što ukazuje i da je SDS uvela stranačku disciplinu svojstvenu ljevičarskim partijama što je strano njenom izvornom narodnjačkom pluralističkom duhu.

3.4. Hrvatska demokratska zajednica – HDZ



Stranka je osnovana u Hrvatskoj 17. juna 1989. godine pod liderstvom Franje Tuđmana i nakon višestranačkih izbora postala je vladajuća partija u ovoj republici. U Bosni i Hercegovini stranka je nastala 18. avgusta 1990. godine kao dio matične stranke iz Zagreba, ali je imala svoj posebni pravni

i politički subjektivitet. Osnovni politički ciljevi bili su: ravnopravnost Hrvata u Bosni i Hercegovini i podrška zvaničnoj politici Hrvatske da se kosntituiše kao samostalna država.

Odgovornost člana stranke. Član je dužan da se ponaša unutar *opšte stranačke usmjerenosti zastupanja interesa i programa* i može biti isključen ako teže povrijedi članske obaveze. Način iznošenja drugačijeg mišljenja i prava člana da se slobodno iskazuje vezani su za njegovu obavezu da doprinosi ostvarivanju politike stranke. Posredno se može zaključiti da na osnovu ispunjenih članskih obaveza slijede članska prava. Ovakav princip obaveza i prava sličan je principu *demokratskog centralizma*. Demokratija je u procesu kreiranja odluka i politika i centralizam u njihovom provođenju: nakon donesene odluke prestaje rasprava i demokratija, a odluka se disciplinovano provodi. S druge strane, stranka je izgradila mehanizam zaštite člana od eventualnog svojevolijskog djelovanja organa i funkcionera. Stranka, u tom smislu, ima razrađen institut časnih sudova, koji su dvostepeni, a Visoki časni sud djeluje sa najvišim legitimitetom, jer ga bira Sabor kao najviši organ stranke. Članovi središnjih tijela imaju imunitet od postupka pred Časnim sudom, jer se postupak ne može pokrenuti bez odobrenja Predsjedništva stranke. Navedena odredba diskriminiše obične članove u odnosu na članove stranačkih organa, što je element nedemokratičnosti.

Kreiranje politike. Specifičnost HDZ-a je kreiranje politike *odozdo prema gore*, od temeljnih i opštinskih organizacija, preko županijskih do najviših stranačkih organa. U Statutu se prvo definišu *temeljne (mjesne) organizacije, zatim opštinske, gradske i županijske*, a organi stranke politiku uobličavaju na osnovu izvornih interesa široke baze članstva. Stranka, u odnosu na druge partije, ima više centralnih organa što ukazuje da se politika kreira odozdo prema gore, kroz širi mehanizam izražavanja, koordinacije i uobličavanja. Veći broj centralnih organa karakterističan je za partije koje svoju politiku naslanjaju na bazu. U mnoštvu inicijativa i interesa iz baze neophodno je imati efikasne mehanizme usaglašavanja, uobličavanja i koordinacije. *Predsjednik* vodi politiku stranke i ima nadležnost da osigura saradnju i odgovornost svih organa i funkcionera radi provođenja politike, uključujući i pravo da može bilo kog pojedinca udaljiti sa stranačke dužnosti ako smatra da je napravio težu povredu

obaveza sa štetnim posljedicama po stranku. Predsjednik je definisan kao organ koji obezbjeđuje funkcionisanje partije i provođenje njene politike.

Središnji (Glavni) odbor, na osnovu utvrđenog programa na Saboru, oblikuje stav stranke prema bitnim političkim pitanjima.

Predsjedništvo stranke je organ koji objedinjava bitna politička i organizaciona pitanja u stranci, priprema materijale za Središnji odbor i donosi bitne odluke o funkcionisanju stranke. *Nacionalno vijeće* je organ koji usaglašava politiku stranke i politiku koju vode izabrani državni funkcioneri na raznim nivoima. Druge stranke nemaju sličan organ, nego se politike usaglašavaju kroz predsjedništvo ili glavni odbor. Postojanje posebnog organa za usaglašavanje stranačke i državne politike, ukazuje na sistematičnost i temeljitost kod bitnih pitanja organizacije, politike i funkcionisanja stranke.

Glavno tajništvo se bavi operativnim organizacionim pitanjima, obavlja stručne i materijalno finansijske poslove i objedinjava organizaciju i materijalnu logistiku u stranci. *Časni sudovi* su dvostepeni (sudovi prvog stupnja i Visoki časni sud) koji odlučuju o povredi prava i obaveza članova, a imaju status nezavisnih organa. Hrvatska demokratska zajednica kreira politiku i djeluje na funkcionalnom principu, svi organi su samostalni i djeluju u okviru svojih ovlašćenja, u skladu sa Programom i Statutom. U izuzetnim prilikama viši organi mogu hijerarhijski izdavati naređenja nižim organima, ukoliko niži organi nisu u stanju da samostalno izvršavaju stranačku politiku.

Način izbora organa stranke. Sabor kao najviši organ zasjeda jednom u četiri godine. Sastoji se od tri grupe članova: prva grupa su izaslanici – delegati opštinskih, gradskih, županijskih, regionalnih organizacija koji se biraju u bazi i čine natpolovičnu većinu Sabora; druga grupa je u sastavu Sabora, po funkciji: *članovi Središnjeg odbora, Predsjedništva nacionalnog vijeća, Glavnog tajništva, Nadzornog odbora i Visokog časnog suda*; treća grupa su izaslanici: *mladež, organizacija u inostranstvu i izaslanici ostalih organizacionih jedinica.*

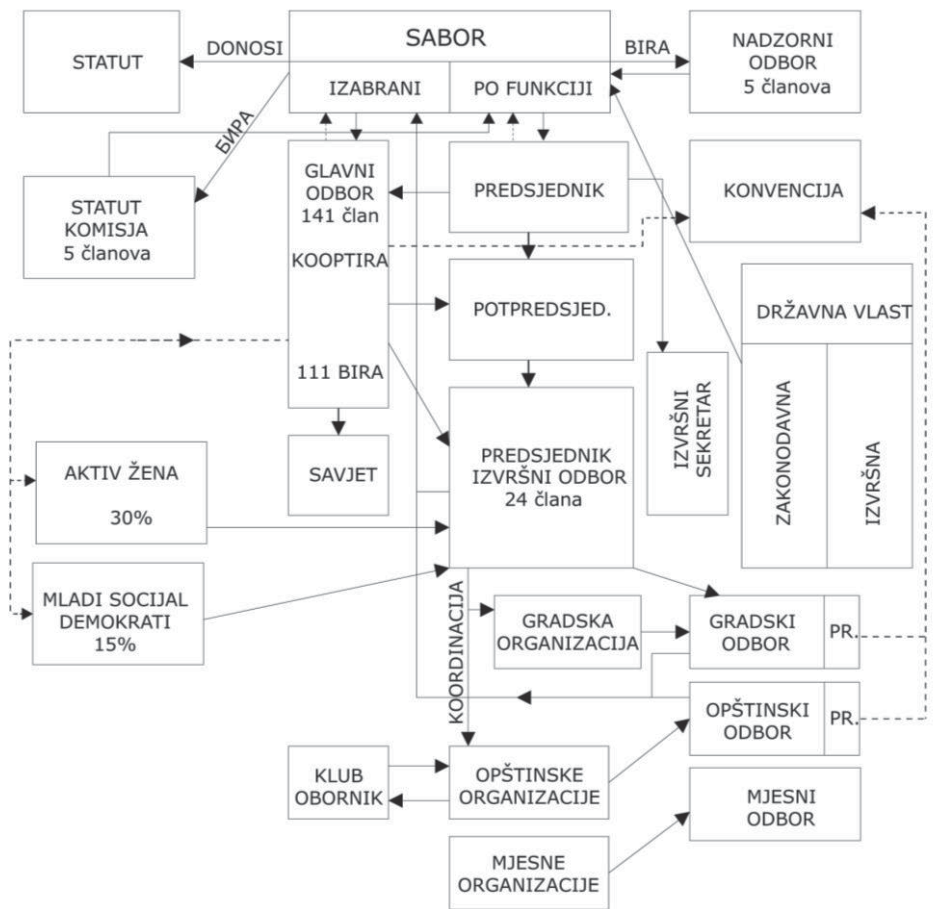
Sastav Sabora je protivrječan zbog članstva stranačkih organa, jer Sabor bira te iste organe, pa oni glasaju sami za sebe. *Predsjednik* je poseban organ stranke koji se bira na Saboru i ima ovlaštenja da obezbijedi provođenje

politike i funkcionisanje organizacije. Pozicija predsjednika je jasno definisana, sa ovlaštenjima i odgovornostima kao posebnog organa.

Središnji odbor se, takođe, sastoji od više grupa članova, zbog različitog načina izbora. Jedan dio (trideset članova) bira se od strane Sabora; drugi ima članstvo po funkciji: *predsjednik, zamjenik predsjednika, potpredsjednici i članovi Predsjedništva u cjelini, predsjednici županijskih, regionalnih, gradskih i opštinskih organizacija, predstavnici iz inostranstva i predstavnici mladeži*. Središnji odbor može svojom odlukom, na prijedlog predsjednika, dopuniti broj članova do 20%. Središnji odbor zasjeda najmanje jednom u šest mjeseci. Iz organizacije je uočljivo da je svrha Središnjeg odbora da dosljedno i u cjelini reprezentuje sve dijelove članstva i organizacije, da obezbijedi legitimitet donesenih odluka i da bude mjesto usaglašavanja politike. Karakteristično je da su predsjednici opštinskih organizacija po funkciji članovi Središnjeg odbora, što ukazuje na sistem izgradnje politike i organizacije iz baze, čime se otklanja mogućnost sukoba baze i središnjih tijela. *Predsjedništvo stranke* je političko-izvršno tijelo koje po funkciji čine: *predsjednik stranke, zamjenik predsjednika, tri potpredsjednika, jedanaest članova Predsjedništva (županijski predstavnici), glavni tajnik i predsjednik mladeži*. Osnovna uloga ovog organa je efikasna koordinacija politike i funkcionisanja stranke. *Nacionalno vijeće* po funkciji čine: članovi organa stranke i predstavnici državne vlasti (poslanici, ministri, predsjednici i potpredsjednici, predsjednici županija, načelnici opština). *Glavni tajnik* se bira od strane Predsjedništva, na prijedlog predsjednika, a djeluje kao šef Glavnog tajništva. U okviru Tajništva realizuju se materijalno-finansijski poslovi. *Časni sudovi* prvog stepena biraju se od strane Središnjeg odbora, a Visoki časni sud bira Sabor. *Nadzorni odbor* bira Sabor i on ima nadležnost da kao nezavisno tijelo nadzire ukupno materijalno-finansijsko poslovanje stranke.

Hrvatska demokratska zajednica je narodna partija hrvatske etničke zajednice sa elastičnom i efikasnom organizacionom strukturom da može djelovati na više teritorijalno nepovezanih područja. Odgovornost i obaveze članova su balansirane kao jedinstvena kategorija, a snaga partije je u njenoj čvrstoj povezanosti sa bazom. Kroz stranku se provlači funkcionalni element po kome demokratije ili hijerarhije treba biti onoliko koliko je to optimalno za postizanje političkih ciljeva u određenom trenutku.

3.5. Savez nezavisnih socijaldemokrata – SNSD



Stranka nezavisnih socijaldemokrata je nastala 10. marta 1996. godine, a njen nukleus bila je grupa poslanika *Saveza reformskih snaga*. Poslanici Skupštine BiH iz *Saveza reformista i Saveza komunista Bosne i Hercegovine* (5 poslanika) su 21. novembra 1991. godine pristupili Skupštini srpskog naroda u BiH. Tokom 1993. godine osnovali su svoj nezavisni klub kao opozicioni prema vladajućoj Srpskoj demokratskoj stranci. Osnovni politički ciljevi Stranke nezavisnih socijaldemokrata definisani su u kontekstu socijaldemokratije: *socijalna pravda, ekonomske reforme, zaštita ljudskih prava, borba protiv diskriminacije itd.* Stranka u početku nije imala značajnijeg uspjeha sve do 2006. godine kada je pobijedila na izborima u Republici Srpskoj.

Prvih deset godina djelovala je kao opoziciona partija i kao dio vladajuće koalicije SLOGA od 1997. do 2000. godine. Raskolom u *Socijalističkoj partiji Republike Srpske* nastala je *Demokratska socijalistička partija* koja se 1. maja 2002. godine ujedinila sa *Strankom nezavisnih socijaldemokrata* i tako je nastao današnji naziv *Savez nezavisnih socijaldemokrata*.

Prava i odgovornost člana stranke. Statutom su definisana prava i slobode mišljenja, izražavanja, djelovanja, dijaloga, a odgovornost rukovodstva i članstva je vezana za provođenje stranačke politike i demokratski usvojenih odluka. Pojedinaac i manjina, koji se ne slažu sa odlukama većine, imaju statutarno pravo da zadrže svoje stavove, da ih iskazuju, i da traže preispitivanje već donesenih odluka, ali dok su donesene odluke na snazi svi ih trebaju poštovati, pa i oni koji se ne slažu sa njima. Član ne može odgovarati zbog svog mišljenja i drugačijih stavova o nekom pitanju. Statutarno je obezbijeđena sloboda drugačijeg mišljenja uz istovremenu stranačku obavezu da član mora provoditi donesene odluke bez obzira na to što se sa time ne slaže. S druge strane, nijedan stranački organ nema pravo pozivati člana na odgovornost zbog njegovog drugačijeg mišljenja. Široko postavljena sloboda mišljenja i djelovanja u Statutu pruža mogućnost za jačanje političkog pluralizma. Koliko članovi Stranke zaista i koriste navedenu statutarnu mogućnost pitanje je za posebnu analizu.

Kreiranje politike. Najviši organ stranke je *Sabor* koji se u pravilu održava svake četvrte godine radi utvrđivanja opštih okvira stranačke politike i rješavanja drugih organizacionih i kadrovskih pitanja. Sabor, slično kao i u drugim strankama, bira i daje legitimitet drugim organima koji uobličavaju i provode politiku. Sabor utvrđuje osnove politike i određuje nadležnosti organa koji će tu politiku provesti, razmatranjem izvještaja ocjenjuje provođenje politike u prethodnom periodu. *Glavni odbor* je definisan kao najviši organ odlučivanja između zasjedanja Sabora, sastaje se najmanje dva puta u godini.

Ovaj organ utvrđuje politiku stranke na osnovu smjernica Sabora, bavi se kandidacionim postupcima u izboru organa.

Predsjednik rukovodi strankom, predstavlja je i usklađuje njeno djelovanje i ima ključnu ulogu u predlaganju kandidata za organe i funkcije i daje saglasnost na sve izborne liste od opštine do nivoa Bosne i Hercegovine. Ima ovlaštenje da smijeni predsjednika opštinskog odbora, da raspusti

opštinski odbor. Ovlašten je da predlaže izmjene i dopune Statuta, saziva Glavni odbor i predsjedava njime, a izvještaj o svom radu podnosi Saboru. Predsjednik predlaže i provodi politiku stranke. Predsjednik je ključni organ u SNSD-u i bez njegove saglasnosti nije moguće donošenje odluka, naročito u oblasti kadrovske politike. Prava članova su da imaju drugačije mišljenje, ali donošenje bitnijih odluka zavisi od predsjednika.

Konvencija je skup najviših stranačkih organa i funkcionera sa ciljem da se razmotre aktuelna politička pitanja i definišu stranački stavovi u odnosu na neko pitanje. Navedeni skup održava se jednom godišnje, osim u izbornoj godini. *Izvršni odbor* je političko-izvršni operativni organ stranke i provodi politiku stranke, naročito u organizacionom smislu, utvrđuje prijedloge izbornih lista i zadužen je za materijalno-finansijska pitanja, a *Nadzorni odbor* nadzire materijalno-finansijsko poslovanje. *Statutarna komisija* tumači Statut, analizira njegovu primjenu i predlaže izmjene i dopune. Glavni organ za kreiranje politike je predsjednik stranke. Nju utvrđuje Glavni odbor, takođe je najbitniji organ za provođenje stranačke politike, uz pomoć Izvršnog odbora i drugih organa.

Način izbora organa. Sabor čine: delegati izabrani u opštinskim i gradskim odborima, članovi organa stranke i poslanici entitetskih skupština i Parlamenta Bosne i Hercegovine. Sabor se održava svake četvrte godine, šest mjeseci nakon opštih izbora. Kod Sabora, kao i kod najviših organa nekih drugih stranaka, postoji protivrječnost u sastavu članstva, jer su članovi stranačkih organa po funkciji članovi Sabora koji bira stranačke organe. Konvencija je organ koji po funkciji čine: članovi stranačkih organa, poslanici i delegati iz parlamentarnih skupština, funkcioneri opštinskih odbora i funkcioneri vlasti sa nivoa opština. Glavni odbor se većinom bira na Saboru, a manji dio se naknadno kooptira od strane Glavnog odbora. Predsjednik stranke je, po funkciji, član Glavnog odbora (saziva ga i predsjedava), zatim predstavnici žena i mladih. Predsjednika stranke bira Sabor. Stranka ima i potpredsjednike koje bira Glavni odbor na prijedlog predsjednika i oni djeluju po ovlaštenjima predsjednika.

Izvršni odbor se bira od strane Glavnog odbora, na prijedlog predsjednika stranke, a čine ga: *potpredsjednici stranke, predsjednici aktiva žena i mladih i izvršni sekretar SNSD-a*. Izvršni odbor je nadležan za finansije. *Nadzorni odbor* bira se od strane Sabora, kao nezavisno tijelo. *Statutarna komisija se, takođe, bira od strane Sabora i zadužena je za tumačenje Statuta i*

njegovu primjenu. Savez nezavisnih socijaldemokrata ima specifičnost organizacije u odnosu na druge stranke i nema institucionalizovan regionalni nivo po izbornim jedinicima. Jedinствена je organizacija za cijelo područje Bosne i Hercegovine i zasniva se na organizaciji mjesnih i opštinskih nivoa, s jedne, i efikasnog djelovanja organa stranke, s druge strane. Prednosti ovakve organizacije su dvojake. Mjesni i opštinski odbori imaju snažniju poziciju, jer direktno komuniciraju sa centralom stranke i njenim organima, i mogu brzo riješiti određene probleme bez *uskog grla* koje obično stvaraju regionalni organi. Navedena organizacija je uticala na to da stranka nema predsjedništvo poput drugih stranaka, nego predsjednika i Izvršni odbor koji neposredno rukovode organizacijom i djelovanjem stranke. Zbog težišta na opštinskim i mjesnim odborima, stranka može da postigne efikasnost u izbornim procesima, jer se mjesni odbori *vežu* za konkretna naselja koja pokrivaju izborna mjesta. Stranke koje imaju predsjedništvo i regionalne nivoe rukovođenja gube puno energije u koordinaciji i imaju manju mogućnost aktiviranja stranačkih potencijala na mjesnom nivou, kao najbitnijem nivou stranačkog organizovanja i djelovanja. Regionalni način organizovanja ili teritorijalizacija stranke ima slabost u tome što stranački funkcioneri i kandidati na listama težište kampanje daju samo na tu regiju kojom oni rukovode, a manje brinu o drugim regijama. Svođenjem izbornih kampanja i stranačkog djelovanja na regionalne nivoe gubi se jedinstvenost i stranka postaje zbir regionalnih organizacija, a funkcioneri i kandidati na izbornim listama bore se samo za sebe, zanemarujući druge kandidate i stranačke interese u cjelini.

Savez nezavisnih socijaldemokrata djeluje kao jedinstvena organizacija bez regionalnog konfederalizma. Jaka pozicija lidera stranke s jedne, i jake pozicije mjesnih i opštinskih odbora s druge strane, stavljaju u *sendvič* ostale stranačke organe. Predsjednik uz direktnu komunikaciju sa bazom i njenu pomoć može da spriječi frakcijska djelovanja i na statutaran način može da obezbijedi dominaciju svojih stavova u stranačkoj politici i odlukama. Organizacija i djelovanje SNSD-a u današnjim uslovima slični su organizaciji i djelovanju *Srpske demokratske stranke* iz perioda 1990–1996. godine.

provođenje usvojenih odluka. Manjina ili pojedinac, iako se ne slaže sa donesenim odlukama dužan je da ih provodi, ali ima pravo da zadrži svoje drugačije mišljenje, da ga iskazuje i da traži preispitivanje odluke.

Prava na drugačije mišljenje definisana su slično kao i kod *Saveza nezavisnih socijaldemokrata*.

Kreiranje politike. Najviši organ je *Sabor* koji se sastaje jednom u četiri godine, razmatra ostvarivanje politike u proteklom periodu, određuje osnove politike za naredni period i bira stranačke organe. *Glavni odbor* se sastaje, po pravilu, tri puta u godini, utvrđuje politiku stranke na osnovu odluka Sabora, bira stranačke organe i ima nadležnost utvrđivanja kandidacionih lista za izbore. *Predsjednik partije* predstavlja partiju, predlaže funkcionere za potpredsjednike partije i za članove Izvršnog odbora, sprovodi politiku partije u okviru programa, rukovodi strankom. Bitna nadležnost *Izvršnog odbora* je rukovođenje materijalno-finansijskim pitanjima stranke. *Potpredsjednici partije* pomažu predsjedniku u radu, a njihova ovlaštenja određuje Glavni odbor na prijedlog predsjednika partije. *Predsjedništvo partije* je političko-izvršni organ Glavnog odbora i provodi politiku koju je utvrdio Glavni odbor, ima nadležnost i odgovornost za materijalno-finansijska sredstva. Za razliku od rješenja u drugim partijama, Predsjedništvo je političko-izvršni organ Glavnog odbora, a ne partije u cjelini. *Izvršni odbor* djeluje kao izvršni organ Glavnog odbora, ima široku operativnu funkciju, vrši koordinaciju rada organa, analizira i prati rad opštinskih organizacija i predstavlja suštinsku organizacionu sponu između organa i opštinskih odbora. Izvršni odbor raspolaze materijalno-finansijskim sredstvima u okviru plana. *Nadzorni odbor* je nezavisni organ koji bira Sabor, a nadzire upotrebu finansijskih sredstava. *Statutarna komisija* je, takođe, samostalni organ koji bira Sabor, tumači i prati primjenu Statuta. Predsjednik stranke i Predsjedništvo kreiraju i izvršavaju stranačku politiku, a Glavni odbor je najbitniji organ u kome se politika stranke usaglašava i utvrđuje.

Način izbora organa. Sabor čine: delegati izabrani od strane opštinskih i gradskih odbora, delegati po funkciji (poslanici, ministri, članovi stranačkih organa) i 10% članova koje predlaže predsjednik radi uravnoteženja strukture. Takođe, i ovdje postoji protivrječnost: delegiranje članova stranačkih organa u Sabor koji na svojoj sjednici te iste organe bira. Glavni odbor, kao najviši politički organ, takođe ima članove koji su izabrani na Saboru i članove po funkciji (članovi stranačkih organa i predstavnici

državne vlasti). Glavni odbor uvažava teritorijalni princip: sjednicama mogu prisustvovati i predsjednici opštinskih odbora iz opština koje nemaju člana Glavnog odbora. Predsjedništvo utvrđuje listu kandidata za Glavni odbor. Jedan dio članova može biti kooptiran nakon izbora (do 20 članova). Predsjednik se bira od strane Sabora, odgovara Glavnom odboru i Saboru. Potpredsjednike predlaže predsjednik, a zaduženi su za: političko programsko djelovanje, kadrovska politika i finansije i mediji, rad stranke u Federaciji, saradnja sa nevladinim sektorom. Predsjedništvo je organ koji se ne bira već ga po funkciji čine: predsjednik stranke, tri potpredsjednika i predsjednik Izvršnog odbora. U ovom organu predsjednik ima funkcionalnu kontrolu, jer su članovi Predsjedništva birani na njegov prijedlog. Izvršni odbor se bira u dvije faze. Prvo predsjednik stranke predloži predsjednika Izvršnog odbora, a predloženi kandidat na sjednici Glavnog odbora izlaže prijedlog programa rada i personalni sastav. Glavni odbor, zatim, odlučuje o programu i kandidatima. Nadzorni odbor je nezavisno tijelo, izabrano od strane Sabora, kao i Statutarna komisija.

Partija demokratskog progresa ima regionalni nivo organizacije, ali više kao oblik djelovanja, a manje kao institucionalizovanu formu. Osnovna uloga regionalnih oblika je koordinacija opštinskih odbora na području određene izborne jedinice. Predsjednik stranke nema dominantna ovlaštenja, ali ima mogućnost funkcionalnog uticaja preko Predsjedništva, Izvršnog odbora, potpredsjednika i dijela Glavnog odbora. Stranka spada u red funkcionalnih organizacija, odgovornost se zasniva na sprovođenju Programa i politike stranke, a ne na hijerarhiji i disciplini. Stranka nema široku bazu narodne partije, nije nastala iz naroda, nego iz elite „odozgo“ i njen osnovni politički adut je kvalitet kadrova i politike koju nudi. Problem stranke je što mora široko koalirati i činiti ustupke u programu i politici kada je na vlasti, kao i to što nema dovoljno široku bazu i organizacionu strukturu. Ukoliko bi Stranka regionalni nivo djelovanja transformisala u oblik stranačke organizacije to bi moglo da umanja njen politički kapacitet i ojača regionalni partikularizam.

Osnovni kriterijum prema kome bi se mogla objektivnije sagledavati demokratska priroda političkih partija je njihov odnos prema *pravnoj državi*. Najbitnije političke partije koje smo navodili imaju problem sa principom *vladavine prava*, zbog svoje sklonosti prema partijskoj državi, a vladavina prava podrazumijeva ukidanje partijske i uspostavljanje pravne države.

Političke partije u Bosni i Hercegovini se suštinski razlikuju od evropskih partija upravo u aspektima *pravne države i balansa prava i odgovornosti*. Logika partijske vlasti i partijske države utemeljila se u cjelokupni državni i društveni sistem u Bosni i Hercegovini, na svim nivoima. Partije poimaju pravo vršenja vlasti kao *izborni plijen* koji im legalno pripada i sa kojim mogu da rade što hoće, jer funkcionišu na sistemu *ispražnjene države*. Utemeljen je osnovni princip partiokratije – „*država je ono što organi političkih partija odluče, a ustav je ono što se lideri političkih partija dogovore*“. Očigledna realnost funkcionisanja partijske države priznata je i od međunarodne zajednice, jer se od lidera partija traže reforme društva i države, a ne od institucija države. Kod navedenih političkih partija očigledna je dominacija organizacije nad programom. Pomoću dobre organizovanosti i djelovanja političke partije očekuju da postignu izbornu pobjedu, a sa jakom partijskom organizacijom mogu da vrše i državnu vlast. Osim uobičajene pozicije Glavnog odbora, kao glavnog političkog organa, uočljiva je snažna pozicija Predsjedništva kao organa usaglašavanja, uobličavanja i provođenja partijske politike kojim dominira predsjednik. Kod partija je, takođe, karakteristično da najviši organ (Sabor, Kongres, Skupština) objedinjava izabrane delegate, stranačke funkcionere i državne funkcionere, izuzev *Srpske demokratske stranke* čija se Skupština, kao najviši organ, sastoji samo od izabranih delegata. Karakteristika je, takođe, postojanje srednjeg nivoa (regionalnih odbora i koordinacija), izuzev SNSD-a koji nema regionalni nivo organizovanja. Političke partije u Bosni i Hercegovini uglavnom djeluju po sličnim obrascima u kojima se statutarna demokratija i politički pluralizam transformišu u praktičnu dominaciju partijske elite. Postoji nekoliko osnovnih linija djelovanja partijskih elita kojima one sužavaju mogućnosti političkog pluralizma i unutarstranačke demokratije.

Program partije kao osnovni politički dokument je marginalizovan i on partijama služi kao formalni element njihovog pravnog postojanja. Partija koristi samo one programske sadržaje koji su bitni za dobijanje glasova birača „pakujući“ ih u izborni marketing. Političke partije ne tretiraju svoje političke programe kao svrhu postojanja, kao političke ciljeve, kao svoju društvenu i političku funkciju i obavezu. Politički ciljevi partija svode se na osvajanje i što duži opstanak na vlasti. Svođenjem političkog programa na fokus osvajanja državne vlasti ukupna partijska organizacija i djelovanje se prilagođava ovom cilju. Ostvarivanje cilja podrazumijeva jedinstveno djelovanje članova partije, disciplinu i hijerarhiju. Stvara se svojevrsno vanredno stanje u partiji u kome nema mjesta za politički pluralizam i

drugačije mišljenje i svi članovi su dužni provoditi odluke viših organa, izbornih štabova i predsjednika partije. U fazi partijske izborne kampanje partijski vrh ima dovoljno argumenata da spriječi politički pluralizam i demokratiju u partiji pod izgovorom najvišeg cilja, a to je osvajanje državne vlasti.

Partijsko rukovodstvo (predsjednik i najbliži saradnici i funkcioneri) nastoji i nakon izbora da zadrži *vanredno stanje*, pravdajući to borbom za partijske interese gdje dobijene glasove birača treba što bolje kapitalizovati u što veći udio u državnoj vlasti. U ovoj fazi vode se međustranački pregovori, različite opcije i koalicije, a u ime partije nastupaju predsjednik i najbliži saradnici. U fazi uspostavljanja vlasti i međupartijskog dogovoriranja nastavlja se stanje vanrednih okolnosti tako da i ovdje nema mjesta za politički pluralizam i unutarpartijsku demokratiju.

Nakon formiranja vlasti (uglavnom koaliciona vlast) neke partije postaju opozicija, a druge pozicija, ali i jedne i druge imaju potrebu da spriječe politički pluralizam i unutarstranačku demokratiju. *Rukovodstva opozicionih partija* nakon neuspjeha na izborima nastoje izbjeći vlastitu odgovornost pred članstvom i pronalaze *krivca* u raznim varijantama: *pokradeni izbori, pristrasni mediji, nepravedna raspodjela resursa, prljava kampanja i slično*. Demokratska rasprava i analiza lošeg izbornog rezultata mogla bi dovesti do promjene partijskog rukovodstva što postojeći partijski vrh nastoji izbjeći.

Rukovodstva partija na vlasti oslanjaju se na ljude koji su u vlasti i oni *postaju glavni stranački igrači*. Stranački funkcioneri i aktivisti zaslužni za izborni uspjeh partije često ostaju izvan vlasti i gube partijski uticaj, jer nisu više potrebni šefu partije. Predsjednik stranke u vlasti nastavlja da vodi stranku tako što se oslanja na stranačke funkcionere u vlasti, a stranački funkcioneri koji su ostali izvan vlasti postaju marginalizovani.

Partijskim elitama nije stalo do demokratije, naročito u kontekstu kadrovskih pitanja kada stranka imenuje svoje ljude na razne funkcije u vlasti i javnim preduzećima. Kada bi se dopustila demokratija da stranački organi predlažu ljude u vlasti, tada bi to bio preveliki pritisak i stranački vrh ne bi imao manevarski prostor da sam imenuje kadrove po svojim kriterijumima i interesima. Kada stranački organi odlučuju o imenovanju kadrova u vlast obično se izjašnjavaju o prijedlozima koje je stranački vrh već ranije formulisao, pa se izjašnjavanje pretvara u demokratski formalizam

bez prava suštinskog odlučivanja. Članstvo partije i funkcioneri u stranačkim organima dobrovoljno prihvataju redukovanje demokratije, jer im demokratija nije ni cilj. Članovi i funkcioneri imaju samo jedan cilj, a to je ući u vlast i dokopati se neke državne i dobro plaćene funkcije. Zalaganje za demokratiju nije dobitna kombinacija u stranci, nego je najproduktivnije podilaženje i poslušnost prema predsjedniku partije.

Statuti političkih partija pružaju dovoljnu osnovu za unutarstranačku demokratiju, ali u djelovanju stranaka ova se mogućnost ne koristi, jer uvijek postoje neke *vanredne okolnosti i potreba za zbijanjem redova i jedinstvenim djelovanjem i mišljenjem*. S obzirom na to da se u političkom sistemu partiokratije odlučivanje državne vlasti pomjera iz državnih institucija u stranačke organe, partijske oligarhije zadržavaju monopol donošenja odluka, a unutarstranačku demokratiju pretvaraju u puki formalizam i dekor.

Glavni problem konsocijalno-konsenzusne demokratije je praksa realne politike gdje se ustav ne poštuje, ili se poštuje dijelom, ako norme odgovaraju konkretnoj situaciji. Vladajuće partijske elite svoje dogovore tretiraju kao ustavne norme što je osnova sistema partiokratije. Partiokratija je *smrtni* neprijatelj ustavnosti i demokratskog političkog sistema, pa tako i konsocijalizma. Vladajuće partijske elite poštuju ustavne norme ukoliko odgovaraju njihovim interesima i aktuelnim dnevnim politikama. Vladavina prava kroz vladavinu ustava imala bi za posljedicu ukidanje partiokratije i ograničavanje moći partijskih elita što one svakako ne žele. Ustavnost je ključni element konsocijalizma u Bosni i Hercegovini, jer *vladavina prava* nije moguća bez vladavine ustava, a međusobni dogovori vladajućih elita trebaju biti ograničeni ustavnim normama. Nažalost, sada u Bosni i Hercegovini nema vladavine ustava i nema vladavine prava, jer nije važno koja prava imate po ustavu, nego koja prava vam daruju lideri vladajućih političkih partija. Borba između ustavnosti i partiokratije će biti nastavljena u Bosni i Hercegovini sve dok ustavnost ne preovlada.

Konsocijalizam kao način prevazilaženja političkih sukoba u državi sadrži veliki demokratski potencijal i u principu je primjenljiv u državama koje su višetničke ili imaju podjele po nekoj drugoj osnovi. Da bi konsocijalizam kao praktični model bio primjenljiv potrebna je njegova adaptacija na konkretnu državu i njene specifičnosti. Zbog svoje fleksibilnosti

konsocijalizam ima neiscrpni demokratski potencijal, ali je to istovremeno i njegova najveća slabost. Politički dogovori vladajućih elita su varijabilni, nestalni i ne mogu da osiguraju kontinuitet. Kada se postigne optimalna tačka konsocijalizma tada se stvaraju uslovi da se konsocijalni dogovor transformiše u ustavne i zakonske norme gdje konsocijalna demokratija prelazi u konsenzusnu demokratiju. Optimalna tačka konsocijalizma je kada vladajuće elite postignu maksimum u dogovoru o najbitnijim državnim pitanjima. Prilikom pregovaranja u Dejtonu vladajuće elite, uz snažno posredovanje velikih sila, dostigle su optimalnu tačku konsocijalizma i dogovor o državi Bosni i Hercegovini prenijeli su u Ustav Bosne i Hercegovine u užem i širem smislu. Uloga političkih partija u Bosni i Hercegovini u izgradnji konsocijativnog i primjeni konsenzusnog političkog sistema je protivrječna. Partijske elite su ključni subjekti konsocijalizma u Bosni i Hercegovini, ali su istovremeno i ključne prepreke u izgradnji ovog političkog sistema.

Teme za raspravu:

1. Konsocijalna demokratija ima demokratski potencijal, ali je varijabilna, jer zavisi od volje vladajućih partijskih elita.
2. Konsocijalna demokratija može da ima kontinuitet ako se transformiše u konsenzusnu demokratiju – *Zašto stalno zavisiti od dogovora elita? Zar nije bolje postignuti dogovor upisati u Ustav i tako obezbijediti njegov kontinuitet i primjenu?*
3. Političke partije u BiH su glavni faktori razvoja demokratije, ali su istovremeno i glavni faktori gušenja demokratije. Vladajućim partijskim elitama odgovara partiokratija kao oblik političkog sistema, a demokratija im služi za manipulaciju masama.

4. Da bi politička partija bila legitimni i legalni konstitutivni – državotvorni subjekt, u ime svoje etničke nacije ona mora imati dvotrećinsku podršku te nacije. Trenutno nijedna politička partija nema ovu podršku i ne može biti konstitutivni subjekt u ime nacije.

5. Političke partije u svojoj organizaciji i načinu djelovanja razdvajaju demokratiju i proces donošenja odluka. Demokratija im služi za mobilizaciju članstva i izborne procese, a odluke se donose u stranačkim vrhovima. Glavni odbor kao najvažniji organ djelovanja stranke obično ima veliki broj članova, pa se gubi njegova efikasnost i jedinstvo.

6. Političke partije nastoje da, osim monopola vlasti, uspostave i monopol mišljenja i zato im treba kontrola medija i servilnost akademske zajednice koja nametnutu partijsku ideologiju naučno fundira kao opšti nacionalni i državni interes.

7. Dogovori o bitnim pitanjima političkog sistema i funkcionisanja države uopšte postignuti su djelovanjem i nametanjem od strane međunarodne zajednice. Vladajuće partijske elite do sada nemaju kapacitete, ali ni pretjerani interes za dogovore o bitnim pitanjima funkcionisanja države i dobrobiti naroda.

8. Bosna i Hercegovina ima konsenzusnu demokratiju ugrađenu u Ustav u užem i širem smislu, a koja je postignuta dogovorom elita u Dejtonu uz snažno posredovanje velikih sila.

9. Konsocijalna demokratija ima potencijal u Bosni i Hercegovini. Vladajuće partije je koriste s vremena na vrijeme.

X

USTAVNA NADOGRAĐNJA BOSNE I HERCEGOVINE I RASPAKIVANJE DEJTONSKOG SPORAZUMA

Specifičnost ustavnih promjena u Bosni i Hercegovini proizilazi iz činjenice da je Ustav jedan od jedanaest aneksa Dejtonskog sporazuma, pa nadogradnja Ustava u užem smislu znači istovremene promjene Ustava u širem smislu (Aneks 4 je Ustav u užem smislu, a svih 11 aneksa zajedno je Ustav u širem smislu). U navedenoj karakteristici krije se „duh“ Dejtonskog sporazuma koji znači da bi u narednom periodu svi aneksi (osim desetog) bili integrisani u Aneks 4 – sadašnji Ustav. S obzirom na to da svi dijelovi (aneksi) Dejtonskog sporazuma imaju istu ustavnu snagu, a da je samo jedan dio (Aneks četvrti) Ustav, nameće se pitanje: *Šta se, u stvari, mijenja ustavnim promjenama? Da li se mijenjaju svi aneksi ili se mijenja samo Četvrti aneks?* Ako se mijenjaju svi aneksi, tada institucije u Bosni i Hercegovini nisu nadležne, jer je njihova nadležnost u okvirima Četvrtog aneksa. Ako se mijenja samo Četvrti aneks (Ustav), šta se događa sa sadržajima drugih aneksa? Naizgled se radi o protivrječnosti, ali u suštini je nema ukoliko se Dejtonski sporazum posmatra kao cjelina i proces. Ustav se nadograđuje tako da Četvrti aneks Dejtonskog sporazuma „*usisava*“ u sebe ostale anekse i integrisanjem svih aneksa u Četvrti aneks ostvaruje se Dejtonski sporazum čime se istovremeno i ukida. Ustavne promjene kao oblik nadogradnje Dejtonskog ustava predstavljaju prirodan proces reformi društva i države. Temeljni sadržaji Sporazuma i sadržaji primjene evropskog političkog sistema u Bosni i Hercegovini nisu u suprotnosti, nego se dopunjuju i na kraju će se sintetizovati u jednu cjelinu ustavnog i političkog sistema. Dejtonski sporazum ima dovoljno širok okvir i kapacitet da može prihvatiti ustavne promjene i reforme političkog sistema i vladajući politički subjekti u Bosni i Hercegovini ne treba da izlaze iz njegovih okvira, sve dok ne budu u stanju da sami kreiraju novi ustavni i politički sistem. Nema suprotnosti u procesima primjene Dejtonskog sporazuma i primjene evropskog nasleđa, nema suprotnosti između uloge Visokog predstavnika i predstavnika Evropske unije i nema *dejtonske i briselske* faze kao odvojenih i

suprotstavljenih kategorija, jer se radi o jednom procesu integracije Bosne i Hercegovine u evropsku državnu zajednicu. Ustav bi obuhvatio i postojeći dio pravnog sistema koji je nastao nakon Dejtonskog sporazuma i koji funkcioniše.

1. Ustavna nadogradnja Bosne i Hercegovine

1.1. Realizovane ustavne promjene

a) Usaglašavanje entitetskih ustava.

Nakon potpisivanja Dejtonskog sporazuma entiteti su tokom 1996. godine usaglasili svoje ustave sa Ustavom Bosne i Hercegovine. Osnovne promjene bile su u temeljnim članovima entitetskih ustava u smislu da se entitet nalazi u okviru Bosne i Hercegovine kao njen dio. Promjenama entitetskih ustava priznata je suprematija Ustava BiH i priznat je integritet Bosne i Hercegovine uz istovremenu potvrdu entitetskih nadležnosti. Usaglašavanje ustava federalnih jedinica sa saveznim ustavom je tipično za federalno uređenje države, kao što je i postojanje ustava za jedan dio teritorije države tipičan za federalnu jednicu. Regija nema ustav, pa ga i ne usaglašava, a u konfederaciji na zajedničkom nivou nema ustava, pa se opet ustavi konfederalnih jedinica ne usaglašavaju. Usaglašavanje ustava postoji kod federacija.

b) Odluka Ustavnog suda o konstitutivnosti naroda

S obzirom na to da konstitutivnost tri etničke nacije nije bila uvedena u entitetske ustave, a predstavlja suštinsko određenje Ustava BiH, Ustavni sud BiH je svojom Odlukom iz 2000. godine obavezao entitetske ustavotvorne vlasti da izvrše ovo usaglašavanje. U vezi sa navedenom odlukom otvorila se politička i stručna polemika o pitanju: *Da li je preambula sastavni i obavezujući dio Ustava?*⁴⁰² Srpski predstavnici u Ustavnom sudu smatrali su da je preambula sastavni dio Ustava, ali da nije norma i da ne proizvodi pravno dejstvo kao druge ustavne norme i izdvojili su svoja mišljenja.⁴⁰³

⁴⁰² O ovoj temi pogledati djela: Miodraga Jovičića, Jovana Đorđevića, Ratka Markovića, Snežane Savić, Rajka Kuzmanovića, Kasima Trnke, Omera Ibrahimagića i drugih.

⁴⁰³ Vitimir Popović i Snežana Savić izdvojili su mišljenja, jer su smatrali da preambula nije sastavni dio Ustava.

Bošnjački predstavnici su smatrali da je preambula sastavni dio Ustava i da proizvodi ustavno-pravno dejstvo. U sporu pred Ustavnim sudom otvoreno je ustavno-pravno pitanje o značaju preambule u Ustavu, da li je njen sadržaj izvan Ustava ili je njegov integralni dio. Argumenti da je preambula sastavni dio Ustava zasnivaju se na nekoliko elemenata. U preambuli se iskazuje politička strana Ustava, identifikuju se državotvorni subjekti (*Ko osniva državu, zbog kojih ciljeva, na kojim vrijednostima, ko će upravljati državom, čija je država?*). Navedena pitanja iz sfere ustavne osnove i suverenosti naroda ne mogu se definisati na nekom drugom mjestu, osim u preambuli. Ustav nije akt „čistog“ prava, nego je političko-pravni akt kome prethodi politička saglasnost konstitutivnih subjekata. Preambulom se definišu subjekti državotvorne vlasti koji se preciznije određuju u temeljnim ustavnim odredbama koje proizilaze iz preambule. Preambula je važniji dio ustava u odnosu na norme, jer se ustavne norme mogu lakše mijenjati, a preambula je trajnija kategorija koja se teže mijenja.

c) Ustavni amandman za Brčko.

Ovaj amandman je proizašao iz dogovora partijskih lidera – „Prudski sporazum“. Ustavotvorna vlast Bosne i Hercegovine je realizovala ovaj dogovor i time potvrdila sadržaj *Konačne arbitražne odluke* za Brčko od 1999. godine. Navedenim amandmanom status Distrikta Brčko je ojačan kao kondominijum teritorije dva entiteta bez koimperijuma vlasti. Posebno je značajna novina pozicija Distrikta prema Ustavnom sudu Bosne i Hercegovine.

1.2. Pokušaji ustavnih promjena

Aprilski paket. Lideri vodećih partija iz Bosne i Hercegovine su pregovarali o ustavnim izmjenama, a nakon završetka pregovora došlo je do njihovog sastanka u Vašingtonu, novembra 2005. godine, pod pokroviteljstvom *Američkog instituta za mir*. Lideri su potpisali principe, kao osnovu ustavnih izmjena.⁴⁰⁴ Na osnovu potpisanih principa, formirana su međupartijska radna tijela koja su uključivala i predstavnike vlasti, a

⁴⁰⁴ Sulejman Tihić – Stranka demokratske akcije, Dragan Čavić – Srpska demokratska stranka, Dragan Čović – Hrvatska demokratska zajednica, Zlatko Lagumdžija – Socijaldemokratska partija, Milorad Dodik – Savez nezavisnih socijaldemokrata i Mladen Ivanić – Partija demokratskog progresa.

međunarodna zajednica je „posredovala“. Prijedlog ustavnih izmjena razmatran je na zasjedanju Parlamentarne skupštine BiH od 26. aprila 2006. godine, ali nije bilo ustavotvorne-dvotrećinske većine (nedostajalo je dva glasa) za usvajanje ustavnih amandmana tako da je ovaj prijedlog propao.⁴⁰⁵ Lideri političkih partija su svojim potpisima u Vašingtonu potvrdili spremnost za ustavne promjene, ali nisu uspjeli da obezbijede ustavotvornu većinu. Danas više ne postoji spremnost među nacionalnim elitama i partijskim liderima za navedeni obim ustavnih promjena.

Butmirski paket. Inicijativom predstavnika Sjedinjenih Američkih Država i Evropske unije u vojnoj bazi Butmir kod Sarajeva u novembru 2009. godine vođeni su pregovori o ustavnim promjenama. Za razliku od „aprilskog paketa“, lideri političkih partija nisu finalizovali „Butmirski paket“, nisu ga potpisali, tako da ovaj prijedlog ustavnih promjenama nije ni došao u procedure u Parlamentarnoj skupštini Bosne i Hercegovine.⁴⁰⁶

1.3. Moguće ustavne promjene

Nivo Bosne i Hercegovine, Republika Srpska, Federacija BiH, Brčko Distrikt.

1.3.1. Nivo Bosne i Hercegovine

a) *Državni savjet za evropske integracije.* Ustavnim amandmanom je trebalo na nivou Bosne i Hercegovine osnovati *Državni savjet za*

⁴⁰⁵ Prema ponuđenom prijedlogu ustavne izmjene bi obuhvatile: 1. *Podijeljene nadležnosti: porezi, ekologija, lokalna samouprava, pravosuđe, poljoprivreda, nauka i tehnologija;*

2. *Evropske integracije vodile bi institucije BiH uz uključenost entitetskih kroz koordinaciju;*

3. *Parlamentarna skupština bi imala u Predstavničkom domu 87 poslanika i u Domu naroda 21 delegata;*

4. *Parlamentarna skupština bi birala predsjednika i dva potpredsjednika BiH i mogla bi ih smijeniti;*

5. *Savjet ministara imao bi ulogu Vlade;*

6. *Stečene nadležnosti na nivou BiH bile bi unesene u Ustav;*

7. *Povrat nadležnosti uz saglasnost entiteta i institucija na nivou BiH.*

⁴⁰⁶ Prema ponuđenom konceptu ustavne promjene bi obuhvatale: 1. *Predstavnički dom Parlamentarne skupštine BiH imao bi 87 poslanika;* 2. *Predsjednik i dva potpredsjednika, direktan izbor bez entiteta cijelo područje BiH izborna jedinica;* 3. *Savjet ministara s premijerom (navedeno prema slobodnijoj interpretaciji autora).*

*Evropske integracije*⁴⁰⁷ koji bi činili: članovi Predsjedništva BiH, predsjednici entiteta, predsjednici vlada entiteta, predsjedavajući Savjeta ministara, predsjedavajući Predstavničkog doma i Doma naroda Parlamenta BiH, predsjednici zakonodavnih institucija dva entiteta, direktor Direkcije za evropske integracije, predstavnik Distrikta Brčko, predsjednici skupština kantona i specijalni predstavnik Evropske unije. Državnim savjetom dobila bi se potrebna institucionalna forma, članovi Savjeta bili bi već postojeći državni funkcioneri koji imaju kapacitet kreiranja i provođenja politika. Državnim savjetom bi predsjedavao predstavnik Evropske unije u Bosni i Hercegovini i on bi ujedno bio glavna ličnost za vođenje pregovora u ime Bosne i Hercegovine. Državni savjet za evropske integracije u suštini bi imao ulogu političkog rukovodstva Bosne i Hercegovine u procesu integracija i donosio bi konsenzuom bitne odluke vezane za ovaj proces. Članovi Državnog savjeta predstavljali bi Bosnu i Hercegovinu kao jedinstveni subjekt, kao jedan glas u evropskim integracijama. Ukupno etničko i entitetsko, i svako drugo usaglašavanje odvijalo bi se u ovoj instituciji u fazi izrade prijedloga zakona ili nekog drugog akta koji bi proizilazio kao obaveza iz nekog od poglavlja. Državni savjet bi organizovao 30–35 radnih tijela i više stručnih grupa iz svih nivoa vlasti u Bosni i Hercegovini koji bi operativno radile na pojedinim poglavljivama u procesu evropskih integracija.

Umjesto ustavnog amandmana vladajuće elite u Bosni i Hercegovini su Odlukom⁴⁰⁸ usaglasile *Mehanizam koordinacije* kao legalni okvir djelovanja u procesu evropskih integracija. Mehanizmom koordinacije objedinjena je komponenta stručnosti i političkog odlučivanja pri čemu je prednost data političkom odlučivanju, a stručnost je definisana kao pomoćna politička komponenta.⁴⁰⁹ Odlučivanje je konsenzusom, a kvorum za odlučivanje obuhvata predstavnike entiteta, kantona i institucija na

⁴⁰⁷ Dogovorom partijskih lidera i institucija dva entiteta osnovan je *Mehanizam koordinacije* kao oblik ostvarivanja evropskih integracija u Bosni i Hercegovini.

⁴⁰⁸ Odlukama Savjeta ministara i Predsjedništva BiH iz januara 2016. godine definisan je Mehanizam koordinacije i dodatno usaglašen na sastanku partijskih lidera u Sarajevu u julu 2016. godine. *Službeni glasnik BiH* 8/16.

⁴⁰⁹ Sistem koordinacije čine: 1. *Kolegijum* (predsjedavajući, zamjenici Savjeta ministara, predsjednici entitetskih vlada, predsjednici vlada kantona i gradonačelnik Brčko Distrikta); 2. *Ministarska konferencija* (resorni ministri svih nivoa); 3. *Komisija* (stručno-koordinaciono tijelo na delegatskom principu svih nivoa vlasti); 4. *Potkomisije* (predstavnici izvršnih vlasti svih nivoa – grupisanje 34 poglavlja u 9 grupa) i 5. *Radne grupe* (stručna tijela za pojedina poglavlja).

nivou BiH. Sistem je sastavljen od pet nivoa – prva dva su političko odlučivanje (kolegijum i ministarska konferencija), treći nivo je koordinacija (komisija), a dva zadnja nivoa (potkomisije i radne grupe) obuhvataju stručna pitanja evropskih integracija. Oni koji odlučuju neće se baviti strukom, a oni koji se budu operativno bavili stručnim pitanjima neće odlučivati. U narednom periodu će se pokazati efikasnost Mehanizma koordinacije koji je sada zvanični oblik usaglašavanja pitanja evropskih integracija Bosne i Hercegovine.

b) Parlamentarna skupština Bosne i Hercegovine. Poseban problem u daljem funkcionisanju države i političkog sistema predstavlja nelegitimno rješenje u Domu naroda. Delegati u Domu naroda nemaju legitimitet etničkih nacija koje predstavljaju i čije vitalne interese štite. Ustavne promjene su nužne u cilju postizanja legitimiteta, jer je i politički i pravno neprihvatljivo da neko predstavlja naciju, a nije biran od strane te nacije. Deficit legitimiteta u Domu naroda je prvi razlog za ustavne promjene. Drugi razlog je obaveza Bosne i Hercegovine da primijeni presudu Evropskog suda za ljudska prava u slučaju „Sejdić–Finci”. Ustavnim izmjenama Dom naroda bi bio ukinut i Parlamentarna skupština Bosne i Hercegovine postala bi jednodoma, a broj poslanika bi se povećao sa 42 na 93, od čega bi se jedna trećina birala na području Republike Srpske, a dvije trećine na području Federacije BiH. Jedan dom bi istovremeno vršio funkcije doma građana i doma naroda. Poslanici bi odlučivali kao Dom naroda kada na dnevni red dođu pitanja iz domena vitalnog nacionalnog interesa. Svi poslanici se dijele u tri nacionalna kluba (srpski, hrvatski i bošnjački) i odlučuju većinom u svakom klubu posebno. Odluka koja zahvata pitanje vitalnog nacionalnog interesa bila bi donesena ako se postigne većina u svakom nacionalnom klubu posebno. Osim funkcionisanja tri kluba etničkih nacija, u jednodomoj skupštini postojao bi i klub nacionalnih manjina čija bi saglasnost bila nužna za pitanja iz domena problematike nacionalnih manjina. Poslanici bi odlučivali kao Dom građana kao i do sada na osnovi kvalifikovane etitetske većine, osim za pitanja koja se odnose na usaglašavanja sa evropskim nasljeđem.

c) Savjet ministara. Bilo bi logično da nadležnosti koje se sada vrše na nivou Bosne i Hercegovine (prenesene sa entiteta ili nadograđene) budu legalizovane kroz ustavne promjene. Efikasnije i potpunije vršenje državnih poslova i javnih politika podrazumijeva uvećavanje obima

zajedničkih nadležnosti koje bi vršio Savjet ministara i vlade entiteta i kantona kroz međusobnu saradnju. Oblasti zajedničkih nadležnosti mogu biti: a) poreski sistem, b) izborni proces, c) pravosuđe, d) poljoprivreda, e) nauka i tehnologija, f) ekologija, g) obrazovanje itd. Zajedničke nadležnosti bi bile realizovane tako što bi se na nivou Bosne i Hercegovine donijeli okvirni zakoni za određene javne politike, a na nivou entiteta i kantona bili bi doneseni zakoni koji bi cjelovitije definisali pojedine oblasti. Na nivou Savjeta ministara politike bi se dogovarale i koordinisale, a entitetske i kantonalne institucije bi autonomno realizovale ove politike u skladu sa okvirom koji je zajednički utvrđen.

d) *Distrikt Brčko*. Ustavni amandman za Distrikt trebalo bi izmjestiti iz člana VI Ustava Bosne i Hercegovine. Ovaj amandman treba biti u članu I, stav 3. „*Bosna i Hercegovina se sastoji od dva entiteta – Federacije BiH i Republike Srpske*“ i dodati *Distrikta Brčko kao kondominijuma dva entiteta*. Besmisleno je da norma o statusu Distrikta Brčko bude u okviru člana kojim se reguliše status i nadležnost Ustavnog suda BiH.

e) *Predsjedništvo Bosne i Hercegovine*. Bosna i Hercegovina je prihvatila Protokole Evropske Konvencije o ljudskim pravima koji je obavezuje na primjenu presude Evropskog suda za ljudska prava iz Strazbura. S obzirom na činjenicu da je presuda Evropskog suda za ljudska prava konačna, obaveza Bosne i Hercegovine je da izvrši ustavne izmjene radi provođenja navedene presude.⁴¹⁰ Vladajuće partijske elite će odlučiti o modelu primjene presude Evropskog suda za ljudska prava i ne znamo koju će varijantu dogovoriti i zato ovdje iznosimo nekoliko mogućih opcija.

* *Izostavljanje nacionalnog određenja* u izboru članova Predsjedništva. Vladajuće elite iz Republike Srpske predlažu da se u Ustavu BiH izostavi nacionalno određenje prilikom izbora članova Predsjedništva. Umjesto postojećeg ustavnog određenja predstavnici RS predlažu da se iz RS bira jedan član, a iz Federacije BiH dva člana Predsjedništva bez nacionalnog predznaka. Navedenim prijedlogom ne bi bio riješen legitimitet izbora hrvatskog člana Predsjedništva. Ako se dva člana Predsjedništva biraju na

⁴¹⁰ Veliko vijeće Evropskog suda za ljudska prava u Strazburu od 17 članova, sa 14 glasova ZA i 3 glasa PROTIV je 22. decembra 2009. godine donijelo presudu da pripadnici nacionalnih manjina u Bosni Hercegovini imaju pravo da se bez diskriminacije kandiduju u Dom naroda Parlamentarne skupštine BiH i sa 16 glasova ZA i 1 glas PROTIV da imaju pravo da se kandiduju za člana Predsjedništva BiH.

teritoriji Federacije BiH kao jednoj izbornoj jedinici, tada bi hrvatski član mogao biti izabran glasovima bošnjačkih birača, što većina Hrvata opravdano smatra nelegitimnim i nepravednim. Alternativni prijedlog iz Republike Srpske je da se članovi Predsjedništva biraju asimetrično, srpski član iz RS neposredno, a hrvatski i bošnjački član posredno kroz Parlament Federacije BiH. Problem ove opcije je što bi se njenom primjenom ojačao element konfederalnog uređenja države, jer bi članovi Predsjedništva postali predstavnici entiteta sa različitim legitimitetom i birani bi u različitim izbornim postupcima.

** Podjela Federacije BiH na dvije izborne jedinice (hrvatsku i bošnjačku) koju zagovaraju hrvatski predstavnici* takođe ne riješava problem, jer bi se stvorila nova diskriminacija birača po nacionalnoj osnovi. Posebna hrvatska izborna jedinica ne bi obuhvatala sve Hrvate iz BiH, jer oni koji su izvan te jedinice ne bi mogli glasati za hrvatskog člana Predsjedništva, a Bošnjaci koji bi bili obuhvaćeni hrvatskom izbornom jedinicom mogli bi glasati za hrvatskog člana Predsjedništva, ali ne bi mogli glasati za bošnjačkog člana Predsjedništva. Posebna bošnjačka izborna jedinica sadržavala bi identičan problem diskriminacije, jer dio Bošnjaka izvan te izborne jedinice ne bi mogao glasati za svog člana Predsjedništva, a dio Hrvata u bošnjačkoj izbornoj jedinici mogao bi glasati za bošnjačkog člana Predsjedništva, ali ne bi mogao glasati za hrvatskog člana Predsjedništva. Podjela Federacije BiH u dvije izborne jedinice kod izbora članova Predsjedništva ne rješava diskriminaciju, nego je još više uvećava.

** Posredan izbor članova Predsjedništva.* Vladajuće elite iz Federacije BiH predlažu da se članovi Predsjedništva biraju posredno u Parlamentarnoj skupštini Bosne i Hercegovine (predloženi ustavni amandman iz 2006. godine). U Domu naroda Parlamentarne skupštine BiH svaki nacionalni klub bi dvotrećinskom većinom izabrao najmanje po dva kandidata za člana Predsjedništva i time utvrdio jedinstvenu listu od osam imena (četiri kluba po dva imena).⁴¹¹ Predstavnički dom bi 3/4 većinom izabranih poslanika sa jedinstvene liste izabrao tri člana Predsjedništva. Varijanta posrednog izbora članova Predsjedništva bila bi efikasnija i racionalnija, ali

⁴¹¹ Da bi se primijenila ova varijanta neophodno je prethodno izmijeniti Ustav u normama koje regulišu sastav Parlamentarne skupštine i u Domu naroda treba uvesti četvrti nacionalni klub – nacionalne manjine. Delegate u klub nacionalnih manjina u Domu naroda BiH ne bi birali entitetski parlamenti, nego organizacije nacionalnih manjina.

i neizvjesnija zbog mogućih partijskih koaliranja u izboru. Izabrani član Predsjedništva bio bi *partijski čovjek*, jer ista partijska većina koja bi ga izabrala mogla bi ga i smijeniti.

**Jedan predsjednik Bosne i Hercegovine.* U ovoj varijanti su moguća dva različita rješenja. Po prvom rješenju postojao bi jedan predsjednik BiH, neposredno izabran na cijeloj teritoriji države od strane građana na principu „jedan čovjek–jedan glas“. Ovo rješenje bilo bi suprotno ustavnoj odredbi o konstitutivnosti tri etničke nacije i zbog brojnosti birača uvijek bi predsjednik bio iz najbrojnije nacije. U ustavnim određenjima da u svakom izbornom ciklusu bude pripadnik druge etničke nacije opet ostaje mogućnost da birači iz najbrojnije nacije utiču na izbor predsjednika BiH iz drugih nacija. Navedena varijanta je jednostavna po izbornom postupku, ali je neprimjenljiva, jer je suprotna ustavu o jednakoj konstitutivnosti tri etničke nacije. Da bi ovaj model funkcionisao potrebno je ustavno definisati da su predsjednik Parlamenta i predsjednik Vlade iz druge dvije nacije u odnosu na predsjednika BiH. Na nivou države trebalo bi osnovati *Savjet za nacionalnu bezbjednost* kao novo suvereno tijelo koje bi donosilo nabitnije odluke o državi i njegovi članovi bili bi predsjednik BiH, predsjednik Parlamenta, predsjednik Vlade i odluke bi se donosile konsenzusom.

**Jedan predsjednik i dva potpredsjednika.* Predsjedništvo bi imalo tri člana, ali bi istovremeno funkcionisali na dva načina: kao kolektivni šef države i kao predsjednik i dva potpredsjednika. Na mjestu predsjednika BiH rotirali bi se članovi Predsjedništva. Ustavom bi bile definisane: *1. nadležnosti koje predsjednik obavlja samostalno, 2. nadležnosti dva potpredsjednika i 3. nadležnosti o kojima sva tri člana odlučuju ravnopravno konsenzusom kao Predsjedništvo.* U ovoj opciji organizacija i djelovanje Predsjedništva bi se pojednostavilo, a istovremeno ne bi bio ugrožen konsenzus o najbitnijim državnim pitanjima (oružane snage, spoljna politika itd). Za Bosnu i Hercegovinu ova varijanta bila bi najoptimalnija, jer bi povećala efikasnot rada šefa države, a istovremeno bi se očuvao princip ravnopravnosti tri etničke nacije.

* *Direktan izbor na tri izborne liste*⁴¹² Osnovna ideja bila je da se nađe kompromis između modela posrednog i direktnog izbora članova Predsjedništva BiH na način da se varijante objedine u izborni proces od dva kruga. U ovom modelu postojale bi dvije faze – dva kruga u izboru članova Predsjedništva: prvi krug – posredno biranje u Parlamentarnoj skupštini Bosne i Hercegovine i drugi krug – direktni izbor članova Predsjedništva (jednog sa područja RS i dva sa područja FBiH).

Prvi krug – posredni izbor. Političke partije i samostalni kandidati se prijavljuju za članove Predsjedništva BiH u skladu sa Ustavom i izbornim zakonodavstvom i svoje kandidature upućuju Centralnoj izbornoj komisiji, a ova Parlamentarnoj skupštini Bosne i Hercegovine. U prijavi kandidata ne bi bilo nacionalnog obilježja, jedan kandidat bi se birao sa teritorije Republike Srpske, a druga dva kandidata sa teritorije Federacije BiH što bi ukinulo postojeću diskriminaciju i omogućilo svakom građaninu s pravom glasa da se kandiduje za člana Predsjedništva Bosne i Hercegovine.⁴¹³

U Domu naroda u svakom nacionalnom klubu posebno, većinom od 4 delegata (ili konsensusom) glasa se o kandidatima i utvrđuju se tri ili dva na listi. Srpski klub od ukupnog broja prijavljenih kandidata bira 2 ili 3 kandidata (kandidati najvećih stranaka iz RS – srpske stranke). Ovim izborom utvrđuje se lista za drugi izborni krug sa koje će građani Republike Srpske direktno izabrati jednog člana Predsjedništva BiH. Hrvatski klub od ukupnog broja prijavljenih kandidata bira 2 ili 3 kandidata (kandidati najvećih stranaka u FBiH s hrvatskim predznakom – hrvatske stranke). Ovim izborom utvrđuje se lista sa koje će građani FBiH direktno izabrati drugog člana Predsjedništva BiH. Bošnjački klub od ukupnog broja prijavljenih kandidata bira 2 ili 3 (kandidati najvećih stranaka iz FBiH s bošnjačkim predznakom – bošnjačke stranke).

Četvrti klub manjina⁴¹⁴ bi takođe po istom postupku kao i druga tri kluba utvrdio svoju listu kandidata za odlučivanje u Predstavničkom domu. Nakon glasanja u Domu naroda Predstavnički dom bi (kvalifikovanom 2/3

⁴¹² Ova varijanta je u funkciji primjene Presude „Sejdić–Finci“ i otklanjanja problema u izboru hrvatskog člana Predsjedništva.

⁴¹³ Ovim bi se otkolonila diskriminacija u slučaju „Sejdić–Finci“ da se svaki građanin može kandidovati i učestvovati u izborima. Ovdje bi učestvovali svi građani u prvom krugu izbora i ne bi bilo nacionalne ili neke druge diskriminacije.

⁴¹⁴ Klub manjina bi učestvovao u proceduri za izbor člana Predsjedništva u drugom izbornom ciklusu, jer u ovom prvom potrebno je izabrati sam klub.

ili 4/5 ili nekom drugom dogovorenom većinom) od četiri liste izabrao tri, dvije za područje Federacije BiH i jednu za područje Republike Srpske. Potvrđivanjem liste u oba doma Parlamentarne skupštine BiH bio bio završen prvi posredni krug izbora članova Predsjedništva Bosne i Hercegovine. Suština je da klub manjina ima pravo kao i drugi klubovi da kandiduje člana Predsjedništva u prvom krugu posrednog izbora. Činjenica da u fazi potvrđivanja lista u Predstavničkom domu kandidat manjina vjerovatno ne bi prošao nije u suprotnosti sa sadržajem presude „Sejdić–Finci“. Manjinama se garantuje ravnopravno učešće u izbornom procesu, ali ne i izbor.

Drugi krug – neposredni izbor. Jedan član Predsjedništva birao bi se direktnim izborima na području Republike Srpske sa jedne izborne liste između 2 ili 3 kandidata koju je usvojio srpski klub u Domu naroda i potvrdio Predstavnički dom.

Drugi član Predsjedništva birao bi se direktnim izborima na području Federacije BiH sa druge izborne liste između 2 ili 3 kandidata koju je utvrdio hrvatski klub u Domu naroda i potvrdio Predstavnički dom.

Treći član Predsjedništva birao bi se direktnim izborima na području Federacije BiH sa treće izborne liste između 2 ili 3 kandidata koju je utvrdio bošnjački klub u Domu naroda i potvrdio Predstavnički dom.⁴¹⁵

Primijenila bi se presuda Evropskog suda pravde u slučaju „Sejdić–Finci“. Kandidati iz reda Ostalih (manjine) mogli bi se kandidovati za člana Predsjedništva BiH i učestvovali bi u prvom izbornom krugu čime bi problem ustavno-pravne diskriminacije bio otklonjen.⁴¹⁶ Temeljna odredba (preambula) Ustava Bosne i Hercegovine o državotvornosti tri naroda (*Srba, Hrvata i Bošnjaka*) ne bi bila ugrožena, jer bi tri etničke nacije i dalje ostale glavni državotvorni subjekti.

f) Visoki sudski i tužilački savjet. Sudski i tužilački savjet treba reformisati bez ugrožavanja njegove nezavisnosti i učiniti ga efikasnijim, objektivnijim i transparentnijim. Posebno bi postojao Visoki sudski i Visoki tužilački savjet i to bi bila dva organa.

⁴¹⁵ U varijanti sa dvije liste u Federaciji BiH bila bi obezbijeđena ravnopravnost Hrvata u izboru člana Predsjedništva. Ne bi bilo diskriminacije, jer bi svaki hrvatski birač sa područja FBiH mogao glasati za „hrvatsku“ listu, isto kao i bošnjački.

⁴¹⁶ Presuda u slučaju „Sejdić–Finci“ Evropskog suda za ljudska prava zbog diskriminatornih sadržaja u članovima III i V Ustava Bosne i Hercegovine.

Visoki sudski savjet bi činili: članovi ustavnih sudova entiteta i Ustavnog suda BiH (po tri iz svakog ustavnog suda) – 9 članova, univerzitetski profesori sa pravnih fakulteta iz različitih pravnih oblasti – 8 članova i 4 člana iz sektora civilnog društva – ukupno 21 član.

Visoki tužilački savjet bi činili: predstavnici ustavnih sudova (po tri iz svakog suda) ukupno 9, univerzitetski profesori sa pravnih fakulteta – 9 članova i 7 članova iz sektora civilnog društva, ukupno 25 članova.

g) Sud Bosne i Hercegovine. O sudu na nivou Bosne i Hercegovine već smo govorili, a ovdje ukazujemo na osnovne aspekte političkog sukobljavanja u vezi sa ovom pravosudnom institucijom. Osnovni problem je forma dvostepenosti postupka u Sudu Bosne i Hercegovine kojom se krše principi pravičnosti u suđenju. Prema sadašnjoj organizaciji Sud BiH vrši i prvostepenu i drugostepenu nadležnost – „*kadija ti sudi, kadiji se žališ*“ i na ovaj način je ugrožena pravičnost postupka. Drugi problem kojim se krši pravičnost postupka je primjena različitih zakona kod istih krivičnih djela. Sa stanovišta vladavine prava nije prihvatljivo da se u sudovima entiteta sudi po jednim zakonima, a u Sudu BiH po drugim zakonima za ista krivična djela (tipičan je primjer suđenje za djela ratnih zločina, jednima se sudilo po krivičnom zakonu BiH, a drugima po krivičnom zakonu biše Jugoslavije). Da bi bio ostvaren osnovni princip pravičnosti i jednakosti svih ljudi pred zakonom, potrebno je da se status Suda BiH izmijeni i da on bude sud za prvostepeno odlučivanje. Za drugostepeno odlučivanje trebalo bi osnovati poseban sud koji se može nazivati Drugostepeni ili Vrhovni sud ili drugačije.

h) Ustavni sud Bosne i Hercegovine. U cilju obezbjeđenja ravnopravnosti naroda bolje bi bilo da se etnički veto pomjeri na početak procesa odlučivanja. U tom smislu bi trebalo ukinuti nadležnost Ustavnog suda BiH da bude organ konačne odluke o vitalnom nacionalnom interesu. Kada većina u jednom od nacionalnih klubova ne glasa za zakon, tada se prijedlog vraća na ponovnu doradu, jer nacionalni klub treba biti organ konačne odluke. Prijedlog promjena statusa i organizacije Ustavnog suda iniciran je iz Republike Srpske u smislu da se promijeni sastav suda i proceduralna pravila odlučivanja. U sastavu Suda više ne bi bilo stranih sudija, nego devet domaćih (tri iz RS i šest iz Federacije BiH), a proceduralna pravila bi utvrđivala Parlamentarna skupština BiH Zakonom o Ustavnom sudu BiH. Problem ovog prijedloga je u tome što se Zakonom

o Ustavnom sudu ne može mijenjati njegov, ustavom definisani, sastav i zato su nužne promjene Ustava Bosne i Hercegovine.

1.3.2. Republika Srpska

a) Decentralizacija vlasti. Osnovna linija ustavnih promjena u Republici Srpskoj trebala bi biti njena regionalizacija i formiranje zajednica opština kao oblika rješavanja regionalnih i lokalnih pitanja. Prema principu subsidijarnosti trebalo bi znatan dio ovlaštenja prenijeti sa centralnih republičkih organa na regionalne i opštinske organe. Sadašnje stanje apsolutnog centralizma nije izvorni koncept Republike Srpske. Decentralizacijom, kroz regije i jačanje položaja opština Republika Srpska bi se vratila svom izvornom demokratskom konceptu sa širokom participacijom građana u vršenju javnih poslova. Regionalizacijom Republike Srpske i racionalizacijom Federacije BiH umanjila bi se asimetričnost ova dva entiteta, povećalo bi se učešće građana u javnim politikama, povećala bi se javnost i odgovornost vlasti i u suštini umanjio bi se pogubni uticaj partiokratije. Republika Srpska u svom izvornom obliku bila je državni entitet koji su činile regije i oblasti koje su nastale prije osnivanja Republike Srpske. Regije i oblasti su u izvjesnom smislu bile konstitutivni entiteti u nastanku Republike Srpske, jer je udruživanjem teritorija regija i oblasti formirana teritorija Republike Srpske. Ukidanje regija i oblasti i uspostavljanje snažne centralizacije nije proisteklo iz narodne volje, nego iz nastojanja Vlade da koncentriše svu upravnu vlast u svojim rukama. Nakon potpisivanja Dejtonskog sporazuma bilo je logično da se u ustavni sistem i organizaciju Republike Srpske vrata regije i oblasti, ali nijedna izvršna vlast ni vladajuća partija nisu bili tome skloni.

b) Ustavna odgovornost predsjednika i potpredsjednika Republike. Ustavom bi bila definisana odgovornost predsjednika i potpredsjednika prema Ustavu i mogućnost da Narodna skupština 2/3 većinom pokrene postupak njegovog opoziva, a odluku bi donosio Ustavni sud (rješenje kao i u Federaciji BiH). Ustavom bi trebalo definisati nadležnosti dva potpredsjednika, jer je njihov sadašnji položaj besmislen. Vršenje visoke državne funkcije bez definisanih ustavnih nadležnosti za tu funkciju je

samo po sebi kontradiktorno. Prema sadašnjim ustavnim rješenjima dva potpredsjednika su pomoćnici predsjednika.

c) *Zakonodavna vlast*. Vijeće naroda trebalo bi ukinuti i njegovu ulogu bi preuzela jednodoma Narodna skupština kao i na nivou Bosne i Hercegovine.

d) *Ustavni sud*. Vijeće za zaštitu vitalnog nacionalnog interesa pri ustavnom sudu bi se ukinulo i Ustavni sud više ne bi bio organ konačne odluke za ocjenu povrede vitalnog nacionalnog interesa.

e) *Lokalna samouprava*. Ustavom bi se definisala pozicija lokalne samouprave na osnovu Evropske konvencije o lokalnoj samoupravi. Postojeći zakon o lokalnoj samoupravi bio bi ukinut, jer se njime ograničava samouprava i favorizuje uprava. Ustavne promjene trebale bi ići u smjeru uspostavljanja balansa državne uprave i narodne samouprave.

1.3.3. Federacija Bosne i Hercegovine

a) *Nadležnosti u oblasti policije* trebale bi biti na nivou Federacije BiH zbog jedinstvenog pravnog okvira, materijalnih resursa i efikasnijeg djelovanja. Policija bi i dalje ostala organizaciono po kantonima, ali ne bi funkcionisala kao kantonalna policija, nego kao Federalna policija u kantonu.

b) *Nadležnosti u oblasti visokog obrazovanja* bi trebale biti na nivou Federacije BiH, jer bi se na taj način mogao izgraditi jedinstveni sistem visokog obrazovanja.

c) *Parlament Federacije BiH*. Dom naroda bi trebalo ukinuti, da parlament bude jednodom i da istvoremno vrši nadležnosti i doma građana i doma naroda (identično rješenje kao na nivou Republike Srpske i na nivou Bosne i Hercegovine).

d) *Ustavni sud Federacije BiH*. Kao i u Republici Srpskoj i na nivou Bosne i Hercegovine van snage bile bi stavljene nadležnosti ustavnog suda da odlučuje o vitalnim nacionalnim interesima.

e) *Skupštine i izvršne vlasti kantona*. Zbog prevelikog broja administracije i državnih funkcionera ovaj entitet nije funkcionalan i zato su neophodne ustavne promjene koje bi za posljedicu imale veću efikasnost vlasti uz

istovremeno smanjivanje troškova državne uprave. Kantoni bi trebali biti političke zajednice opština koje ih čine i u kojima se rješavaju zajednička pitanja i javne politike određenog područja koje kanton obuhvata.

Skupština kantona. Sadašnje ustavno rješenje o neposrednom izboru poslanika u kantonalnu skupštinu trebalo bi ukinuti. Umjesto izabranih poslanika, Skupštinu kantona bi činile delegacije opštinskih skupština iz reda izabranih odbornika. Legitimitet izabranih poslanika po sadašnjem rješenju nije veći od legitimiteta izabranih odbornika u opštinskim skupštinama. Delegacije opštinskih skupština bi imale obaveze prema lokalnim zajednicama koje predstavljaju i ovdje je moguć promjenljivi mandat da više odbornika u više navrata budu delegati-članovi kantonalne skupštine. Posebnih izbora za kantonalne skupštine ne bi bilo, a troškovi bi se umanjili, jer bi odbornici imali nadoknadu u lokalnim sredinama. Predsjednik kantonalne skupštine bi se takođe birao iz reda odbornika dvotrećinskom većinskom kantonalne skupštine i vršio bi funkciju predsjednika kantona.

Izvršna vlast kantona bi imala koordinišuću ulogu između izvršnih opštinskih vlasti i imala bi predsjednika i sekretarijat u profesionalnom odnosu, a ostali članovi bili bi delegirani iz opštinskih organa uprave. Suština je u tome da kantoni zadrže nadležnosti koje mogu efikasno obavljati i da njihovo djelovanje bude u funkciji ostvarivanja zajedničkih interesa lokalnih zajednica (opština).

Iako u Bosni i Hercegovini još uvijek nema saglasnosti o ustavnim promjenama, one će se vremenom događati kao nadogradnja postojeće ustavne osnove. Otklanjanje nelogičnosti u postojećem ustavu, integrisanje svih aneksa u jedan ustav, ustavne promjene iz potrebe evropskih integracija, predstavljaju moguće pravce u kojima će se ustavne promjene odvijati u narednom periodu. Osnovna nit ustavnih promjena je nadogradnja novih ustavnih sadržaja na postojeće temeljne principe: integritet države Bosne i Hercegovine, federativno uređenje, konstitutivnost tri etničke nacije i vladavina prava.

2. *Raspakivanje* – negacija Dejtonskog sporazuma

Dejtonskim sporazumom su nakon trogodišnjeg pregovaranja i posredovanja međunarodne zajednice postignuti kompromisi između nacionalno suprotstavljenih koncepata. Kompromise ugrađene u Dejtonski sporazum su svojim potpisima prihvatili predstavnici tri nacije iz BiH, susjedne države i velike sile kao garanti. Negiranjem Dejtonskog sporazuma (nema Bosne, nema Republike Srpske itd.) ugrožava se temelj na kojem funkcionira Bosna i Hercegovina, njeni entiteti i državotvorni narodi. U proteklih dvadeset godina izražena su dva koncepta negiranja Dejtonskog sporazuma: 1. unitarizacija kojoj bi prethodila regionalizacija kao međufaza i 2. disolucija kojoj bi prethodila konfederalizacija kao međufaza. Nezahvalno je precizirati da li se radi o osmišljenim konceptima i planovima i politikama koje bi se eventualno ostvarile u narednom periodu ili se radi o populističkoj politici radi dobijanja podrške i održanja na vlasti.

2.1. Koncept unitarizacije Bosne i Hercegovine

Ovaj koncept je slojevit i izražava se u različitim varijantama od radikalnih – da se entiteti ukinu, do blažih – da jača „funkcionalna država“.

a) *Unitarizacija putem modela građanske države*. Prema ovome konceptu Dejtonski sporazum je mirovni akt, a entiteti su privremena i prolazna kategorija koja će vremenom nestati. Bosna i Hercegovina će vremenom postati građanska država, sa građanskom bosanskom nacijom i principom odlučivanja „jedan čovjek–jedan glas“. Bošnjaci kao najbrojnija nacija uglavnom zagovaraju ovakav koncept, jer bi svojom većinom mogli legalno donositi odluke u ime cijele Bosne i Hercegovine. Građanski koncept bi podrazumijevao da su građani nosioci suverenosti, pa bi se pojam građanina i državljanina Bosne i Hercegovine izjednačio. Na ovoj osnovi uređenje države bilo bi unitarno u formi unitarne decentralizacije kroz regije. Da bi Bosna i Hercegovina postala građanska država prije toga treba da nastane građanska nacija što predstavlja prirodni tok istorijskih procesa i civilizacijski cilj kome treba težiti. Međutim, građanska država bez građanske nacije funkcionisala bi kao hegemonija najbrojnije nacije nad

drugim nacijama. Bošnjački identitet i vrijednosti bi se podržavili, a srpski i hrvatski identiteti sveli bi se u okvire prava nacionalnih manjina.

b) *Unitarizacija putem modela povećanje broja entiteta*. Unitarizacija Bosne i Hercegovine ne mora uvijek značiti ukidanje entiteta, jer može i da se realizuje kroz povećavanje njihovog broja uz istovremeno slabljenje njihovog ustavnog položaja. Na ovom konceptu nastao je *Prudski sporazum* kojim je predviđeno povećavanje broja entiteta sa dva na četiri, ali sa slabijom ustavnom pozicijom u odnosu na sadašnju ustavnu poziciju dva entiteta.⁴¹⁷ U ovom sporazumu posebno je bio sporan dio o novoj teritorijalnoj organizaciji Bosne i Hercegovine i ovdje su ponuđena tri različita koncepta. Jedan koncept je zagovarala srpska strana da u Bosni treba da postoje tri regije – federalne jedinice, pri čemu bi Republika Srpska zadržala postojeće ustavne nadležnosti, a Federacija BiH bi se podijelila na dvije federalne jedinice – hrvatsku i bošnjačku. Drugi koncept je zagovarala hrvatska strana, da hrvatska teritorijalna jedinica treba da bude potpuno ravnopravna sa srpskom i bošnjačkom bez obzira na to da li se radi o regijama ili državnim entitetima. Treći koncept je zagovarala bošnjačka strana, da BiH treba biti organizovana u četiri regije, tri etničke (Banjalučka – srpska, Mostarska – hrvatska i Tuzlanska – bošnjačka) i jedna regija kao Distrikt (Sarajevska regija). Ne postoje dostupni podaci koji je koncept na kraju prihvaćen i kakvi bi bili elementi ustavne strukture i nadležnosti. „Prudski“ sporazum je djelimično realizovan (popis stanovništva i donošenje amandmana za Brčko), ali nije realizovana podjela u regije i podjela državne i vojne imovine.

c) *Unitarizacija po modelu funkcionalnosti države*. Na tezi da je Bosna i Hercegovina nefunkcionalna država sa slabom koordinacijom između pojedinih nivoa vlasti može da se izgradi potreba za drugačijom organizacijom institucija državne vlasti. Pokušaji reforme policije u BiH, u

⁴¹⁷ Prudski sporazum su usaglasili stranački lideri Sulejman Tihić – SDA, Dragan Čović – HDZ i Milorad Dodik – SNSD u periodu februar–april 2009. godine. Sporazum je nazvan po mjestu Prud u opštini Odžak i njime je obuhvaćeno: 1. Popis stanovništva u BiH prema standardima EUROSTAT-a; 2. Donošenje ustavnog amandmana za Brčko Distrikt; 3. Podjela državne i vojne imovine. Imovina potrebna institucijama na nivou BiH knjižila bi se na BiH, a imovina koja nije potrebna institucijama na nivou BiH knjižila bi se na entitete, kantone (županije), opštine; 4. Ukinulo bi se dvoentitetsko uređenje BiH i država bi bila podijeljena u četiri regije.

cilju njenog objedinjavanja, su tipičan primjer unitarizacije na konceptu funkcionalne države.⁴¹⁸

2.2. Koncept disolucije Bosne i Hercegovine i izdvajanje Republike Srpske i Federacije BiH

Ovaj koncept je takođe slojevit i obuhvata teorije od zagovaranja raspada države do konfederacije i povratka „izvornom Dejtonu“. Nekoliko pitanja proizilazi iz navedenog koncepta.

** Zašto se Republika Srpska nije izdvojila iz Bosne i Hercegovine u periodu od 1992. do 1995. godine?*

Republika Srpska nije postala samostalna država izvan okvira Bosne i Hercegovine iz dva osnovna razloga.

1. Republika Srpska je u vrijeme državne samostalnosti od 1992. do 1995. godine bila u ratu koji nije mogla okončati pobjedom i nije mogla primorati Hrvate i Bošnjake da pristanu na državnu samostalnost Srpske. Republika Srpska nije imala moć i snagu da osigura državnu nezavisnost.

2. Republika Srpska nije mogla da obezbijedi međunarodnu saglasnost i priznanje za svoju državnu samostalnost i međunarodna zajednica u cjelini je Republiku Srpsku posmatrala kao državni entitet srpske etničke zajednice u okviru Bosne i Hercegovine. Mirovni planovi za Bosnu i Hercegovinu imali su za polazište da je Bosna i Hercegovina samostalna država u kojoj Republika Srpska ima status državnog entiteta. Jedino je Owen-Stoltenbergov mirovni plan sadržavao mogućnost disolucije Bosne tako što bi nakon isteka od dvije godine svaka etnička republika imala pravo da održi referendum o tome da li želi i dalje ostati u Bosni ili se izdvojiti.

** Da li bi se Republika Srpska mogla odvojiti od Bosne i Hercegovine na miran način?*

a) *Opcija mirne disolucije BiH.* Odvajanje Republike Srpske na miran način bilo bi moguće samo uz pristanak Hrvata i Bošnjaka i uz pristanak ključnih država u međunarodnoj zajednici. Kada bi se dogodila nova Međunarodna

⁴¹⁸ Plan Vilfreda Martensa, bivšeg premijera Belgije koji je u ime EUPM-a i EU predložio plan za reformu policije u Bosni i Hercegovini.

konferencija koja bi podržala disoluciju BiH i kada bi na to pristali Bošnjaci i Hrvati tek tada bi ova opcija bila moguća. Očigledno je da nema pristanka u međunarodnoj zajednici, niti ima spremnosti Bošnjaka za odvajanje Republike Srpske od Bosne i Hercegovine i ova opcija nema realnu osnovu.

b) Opcija jednostrane secesije Republike Srpske od BiH. U varijanti odvajanja Srpske na osnovu njene jednostrane odluke nastupile bi katastrofalne posljedice i po Srpsku i po srpski narod u BiH u cjelini. Jednostranim aktom Srpska bi prekršila Ustav, a Dejtonski sporazum bi prestao da važi i svi državni i međunacionalni problemi bili bi vraćeni na početak. U jednostranoj secesiji Srpska ne bi imala legalno uporište u Ustavu niti u međunarodnom pravu i morala bi da se osloni na vlastitu moć. Jednostrani akt secesije neminovno bi doveo do oružanog sukoba Srba i Bošnjaka, naročito u području Distrikta Brčko i time bi se iznova otvorila sva bitna državna pitanja u Bosni i Hercegovini. Eventualnim sukobom nastale bi nepovoljne posljedice po Republiku Srpsku. Prevazilaženje međunacionalnog sukoba rješavalo bi se novim arbitražnim planom, Dejtonski sporazum ne bi više važio, a Republika Srpska bi iznova morala da se bori za svoj državni status koji bi bio radikalno slabiji u odnosu na sadašnji status koji ima po Dejtonskom sporazumu.

c) Opcija puzajuće secesije. Odvajanje Republike Srpske od Bosne i Hercegovine može se posmatrati u kontekstu *puzajuće secesije*. Navedeni model podrazumijeva da predstavnici iz Republike Srpske u državnim institucijama Bosne i Hercegovine čine sistematsku i kontinuiranu opstrukciju rada tih institucija kako bi se utemeljio argument „*da je Bosna propala, ne može da funkcioniše, najbolje je da se raspadne, disolucija Bosne je neminovna, ne žele je dva naroda, najbolje bi bilo da je Srpska samostalana itd.*“ Za *puzajući secesiju* entitet treba da obezbijedi nekoliko uslova: a) da je entitet sam ekonomski održiv i da ne zavisi od države u kojoj se nalazi, b) da ima snažnu međunarodnu podršku i ekonomsku i političku pomoć velikih država, c) da su protivnici secesije nemoćni i nespremni na radikalne poteze da zaustave raspad države, d) da u Ustavu ima uporište za secesiju, e) da ima veliku podršku stanovništva i spremnost na žrtvovanje i f) da ima ukupni kapacitet i jedinstvo na dugotrajnu borbu. Bivše jugoslovenske republike (Slovenija i Hrvatska) su u vrijeme trajanja jugoslovenske federacije uspjele da steknu navedene

uslove i opet su se otcijepile uz velike žrtve i teške okolnosti. Republika Srpska nema na raspolaganju niti jedan element potreban za *puzajuću secesiju* i ovaj model ostaje u sferi dnevnih političkih potreba bez ozbiljnije državotvorne namjere. Opstrukcija državnih institucija na nivou Bosne i Hercegovine nema za posljedicu jačanje Republike Srpske, nego obrnuto.

** Ima li Republika Srpska uporište u postojećem Ustavu i Dejtonskom sporazumu za odvajanje od Bosne i Hercegovine?*

U Ustavu Bosne i Hercegovine i u Ustavima Republike Srpske i Federacije BiH nema ustavnih odredbi na osnovu kojih bi se jedan entitet odvojio od Bosne i Hercegovine na legalan ustavan način. Državotvornost tri etničke nacije na cijelom prostoru Bosne i Hercegovine znači da nijedna nacija nema ustavno pravo da separatno, bez saglasnosti sa drugima i protiv volje drugih mijenja državni integritet Bosne i Hercegovine. Takođe u Ustavima entiteta tri su etničke nacije definisane kao konstitutivni subjekti i legitimna entitetska volja uključuje saglasnost predstavnika sve tri nacije bez obzira na brojnost njihovih pripadnika u entitetima.

** Teritorijalni problem odvajanja Republike Srpske*

Odvajanje jednog dijela države ima svoj najradikalniji izraz u teritorijalnom smislu. Iz ponuđenih mirovnih planova za Bosnu i Hercegovinu mogli smo zaključiti da je pitanje teritorijalnog razgraničenja uvijek bilo jedno od najtežih i kada je ono riješeno stvorena je osnova i za rješavanje drugih ustavnih pitanja. Republika Srpska bi eventualnim odvajanjem od Bosne i Hercegovine imala nepremostive teritorijalne teškoće.

Problem Distrikta Brčko iskazao bi se kao „omča o vratu“ Republike Srpske, pa bi *zatezanje* oko secesije bilo kao *zatezanje omče*. Prema konačnoj Arbitražnoj odluci ostavljena je mogućnost da međunarodni arbitar može da presudi da Brčko u cjelosti pripadne jednom od entiteta ukoliko ocijeni da je ugrožen status Distrikta. Kada bi Republika Srpska počela secesiju, arbitar bi mogao donijeti odluku da Distrikt Brčko pripadne u cjelosti Federaciji BiH. Republika Srpska bi izgubila sva prava u Distriktu Brčko i bila bila razdvojena na Zapadnu RS i Istočnu RS. Drugi je problem postojanje ustavnog amandmana za Brčko po kome ova oblast nije u pravnoj nadležnosti entiteta. Prema ovom amandmanu teritorija Brčkog je zajednički kondominijum dva entiteta, ali bez linije

razgraničenja cijela teritorija je u vlasništvu Republike Srpske, ali je također ta ista cijela teritorija u vlasništvu Federacije BiH. Nema podjele teritorije bez pristanka Federacije BiH i bez pristanka građana Brčkog, a građani odlučuju na principu „jedan čovjek–jedan glas“ bez etničke konstitutivnosti. Kakve god hipotetičke modele da razmatramo u vezi sa statusom Brčkog u procesu odvajanja Republike Srpske dolazimo do zaključka da Srpska ne može na miran i legalan način u svoj integritet povratiti dio Brčkog koji je imala do 1995. godine. Pored pitanja Distrikta Brčko pitanje teritorijalnog razgraničenja je komplikovano i u drugim područjima kao što su: Bihaćka regija, Goražde, Posavina, Sarajevo, Srebrenica, Mrkonjić Grad, Šipovo. Svako modeliranje, čak i u najslobodnijoj formi, završava se loše po teritorijalni integritet Republike Srpske. Raspad Bosne i Hercegovine bi istovremeno bio i raspad Republike Srpske.

** Status Republike Srpske nakon eventualnog odvajanja od Bosne i Hercegovine*

Kada bi se Republika Srpska i odvojila od Bosne i Hercegovine, kakav bi bio njen državni status? Jedna mogućnost je da se pripoji Srbiji, a druga je da bi se konstituisala kao samostalna država. U varijanti pripajanja Srbiji, da li bi Republika Srpska bila federalna jedinica u Srbiji, da li bi imala ustav i kapacitet državne vlasti koliko sada ima u okviru Bosne i Hercegovine? Da li bi jedna trećina Skupštine Srbije bila iz RS, da li bi jedna trećina Vlade i Ustavnog suda bila iz Republike Srpske? S obzirom na unitarno državno uređenje Srbije očigledno je da Republika Srpska ne bi bila federalna jedinica i ne bi imala kapacitet vlasti u okviru Srbije koliko sada ima u okviru Bosne i Hercegovine. Srpska bi se Srbiji pripojila kao područje sa stanovništvom bez konstitutivnih prava i bez autonomije državne vlasti. U ovoj varijanti treba imati u vidu da se ne bi cijela teritorija Republike Srpske pripojila Srbiji, jer područja Romanije, Stare i Istočne Hercegovine bi se možda opredijelila za Crnu Goru.

U varijanti da Republika Srpska postane samostalna država suočila bi se sa dva teška problema: 1. problem Međunarodnog priznanja i 2. problem njene unutrašnje dezintegracije. Na primjeru Kosova možemo vidjeti kolike su teškoće kod međunarodnog priznanja čak i kada veliki dio Zapadnog svijeta prizna novu državu. Republika Srpska ne bi imala podršku kao što je sada ima Kosovo i mogla bi postati područje

zamrznutog konflikta tipa Abhazije i Južne Osetije. U samostalnoj Republici Srpskoj ne bi bilo moguće centralističko uređenje države kojom bi se upravljalo iz jednog centra i sadašnji apsolutni centralizam ne bi opstao. Država bi se reorganizovala u oblasti, regije i centralna vlast bi slabila, a regionalne bi jačale što bi na kraju dovelo do dezintegracije Republike Srpske kao jedinstvenog državnog entiteta. Odvajanje Republike Srpske znači ujedno i nestanak Republike Srpske, jer ona može postojati kao državni entitet samo u Bosni i Hercegovini i samo u okvirima Dejtonskog sporazuma. Izvan Bosne i Hercegovine i izvan Dejtonskog sporazuma Republike Srpske ne bi bilo.

** Status Federacije BiH nakon eventulanog odvajanja od Bosne i Hercegovine.*

Za razliku od Republike Srpske u Federaciji ne postoje izražene težnje za odvajanjem od Bosne i Hercegovine, pogotovo u bošnjačkoj komponenti ovoga entiteta. Iako kantoni nemaju etničke nazive u osam kantona dominiraju Bošnjaci ili Hrvati, a pet kantona u kojima dominiraju Bošnjaci ne žele odvajanje nego jačanje države Bosne i Hercegovine. Secesiju ne izražavaju, do sada, ni Hrvati, jer se njihovi zahtjevi svode na uspostavljanje ravnopravnosti hrvatskog naroda unutar Bosne i Hercegovine. Federacija kao entitet ne može da se na ustavan način odvoji od Bosne i Hercegovine, a i kada bi se to dogodilo odvojio bi se eventualno samo hrvatski dio Federacije. Kada bi Hrvati stekli svoj entitet i odvojili se od Bosne i Hercegovine imali bi iste probleme kao i Srbi. Ujedinjenjem hrvatskog entiteta sa Republikom Hrvatskom imali bi manje državnosti, nego što sada imaju u okviru Bosne i Hercegovine i maksimalno bi stekli status nove županije u okviru Hrvatske. Opcija samostalne hrvatske države do sada nije izražavana od strane Hrvata. Činjenica da Federacija BiH, kao jedan od dva entiteta, ne teži secesiji od Bosne i Hercegovine otežava pokušaje secesije Republike Srpske i njeno eventualno odvajanje od Bosne i Hercegovine čini neustavnim.

Republika Srpska izvan Dejtonskog sporazuma bi iznova morala da se bori za svoj status, jer bi sva državna pitanja postala otvorena i „raspakovana“. U istoriji srpske nacije u Bosni i Hercegovini Srbi nisu imali nikada veća prava, nego što ih imaju danas na osnovu Dejtonskog sporazuma. Proces eventualnog izdvajanja Republike Srpske iz sastava Bosne i Hercegovine

otvorio bi i pitanja drugih teritorijalnih promjena u Srbiji, Crnoj Gori i Makedoniji.

2.3. Koncept konfederalizacije Bosne i Hercegovine

Osnovu navedenog koncepta čine teorijska polazišta po kojima su entiteti nastali prije Bosne i Hercegovine, koja je nastala tek Dejtonskim sporazumom, a ranije nije postojala kao država, jer se raspala. Entiteti su svojom suverenom voljom zaključili Dejtonski sporazum kao međunarodni ugovor i stvorili Bosnu i Hercegovinu kao državnu zajednicu na koju su prenijeli dio svojih suverenih ovlaštenja. Bosna i Hercegovina nema svoje izvorne nadležnosti, već ima samo one koje joj entiteti prenesu. Funkcioneri državne vlasti na nivou Bosne i Hercegovine nemaju svoje izvorne nadležnosti, oni su delegati, predstavnici institucija Republike Srpske. Ova teorijska polazišta sada dominiraju u zvaničnoj politici i akademskoj zajednici u Republici Srpskoj. Pokušaji konfederalizacije Bosne i Hercegovine izražavaju se u nekoliko varijanti.

2.3.1. Varijanta stvaranja trećeg, hrvatskog entiteta

Stvaranjem trećeg, hrvatskog entiteta poništio bi se Dejtonski sporazum i Bosna i Hercegovina bi postala konfederacija tri etničke države koje bi se nakon određenog vremena razdružile iz državne zajednice (koncept Owen-Stoltenbergovog plana za Bosnu i Hercegovinu). U postojećim okolnostima nije realno stvaranje trećeg, hrvatskog entiteta i Bošnjaci ne bi prihvatili ovakvu prekompoziciju države. Pod pretpostavkom da predstavnici sve tri etničke nacije pristanu na stvaranje trećeg entiteta i da to prihvati i međunarodna zajednica, otvorilo bi se nekoliko spornih pitanja koja prevazilaze kapacitet političkih subjekata u Bosni i Hercegovini.

Vašingtonski sporazum. Jedna od aktuelnih političkih teza, uglavnom među Srbima, je da Bošnjaci i Hrvati treba svoja međusobna pitanja da rješavaju kroz Vašingtonski sporazum. U navedenom kontekstu se

posmatra i stvaranje trećeg hrvatskog entiteta, gdje bi se teritorija Federacije BiH podijelila na hrvatski i bošnjački entitet i ta podjela ne bi imala posljedice po status Republike Srpske ni u teritorijalnom ni u ustavnom smislu. Navedena teza polazi od toga da je *Vašingtonski sporazum između Hrvata i Bošnjaka* još na snazi, da se *Hrvati i Bošnjaci trebaju dogovoriti o tome kako će urediti Federaciju, da je to njihova stvar*. Prećutkuje se činjenica da je Vašingtonski sporazum (potpisan 18. marta 1994. godine) stavljen van snage 14. decembra 1995. godine, jer je postao integralni dio Dejtonskog sporazuma. Svaka promjena Vašingtonskog sporazuma je istovremeno i promjena Dejtonskog sporazuma. Radikalna promjena strukture Federacije BiH imala bi negativne posljedice i po ustavni status Republike Srpske, jer ne postoje Vašingtonski i Dejtonski sporazumi kao dvije odvojene kategorije.

Teritorijalno pitanje je u ukupnom arbitražnom procesu bilo jedno od najspornijih i osnivanjem trećeg hrvatskog entiteta ovo pitanje bi se iznova otvorilo. Nastankom tri entiteta (hrvatski, srpski i bošnjački) nastao bio i četvrti entitet (distrikt Sarajevo). Hrvati bi nastojali da u hrvatski entitet uključe područja *Zapadne Hercegovine, Posavine i Srednje Bosne* što je legitiman politički cilj. Svođenje hrvatskog entiteta samo na Zapadnu Hercegovinu bilo bi besmisleno, jer Hrvati dominiraju ovim područjem i sada bez entiteta, a s druge strane bi izgubili područja Posavine i Srednje Bosne. Nelogično je očekivati da bi Hrvati kroz stvaranje svog trećeg entiteta pristali da dobiju manju teritoriju nego što sada imaju. Takođe treba imati u vidu činjenicu da niko od hrvatskih zvaničnih predstavnika nije do sada javno iskazao stav o nepromjenljivosti postojećih entitetskih granica i nije garantovao postojeći teritorijalni integritet Republike Srpske.

Državotvornost naroda je sporno pitanje koje bi nastalo stvaranjem trećeg entiteta. Srbi bi imali jednu teritorijalnu jedinicu *Republiku Srpsku*, u kojoj su većina. Hrvati bi imali jednu teritorijalnu jedinicu *Herceg-Bosnu*, u kojoj su većina. Bošnjaci bi imali dvije teritorijalne jedinice u kojima su većina (dio bošnjačke Bosne i Distrikt Sarajevo). Otvorilo bi se pitanje: Kako će teritorijalne jedinice biti predstavljene u Parlamentu Bosne i Hercegovine? Da li bi, osim doma građana, postojao dom naroda ili dom entiteta? Zastupljenost četiri entiteta u odlučivanju na nivou BiH otvorilo bi, za Republiku Srpsku, najteže pitanje. Srpska sada ima, u svim segmentima, najmanje 33% vlasti, a kada koristi entitetsko glasanje ima

51% vlasti, jer se bez entitetske saglasnosti ne može donijeti odluka. *Kako bi Republika Srpska mogla zadržati navedeni kapacitet vlasti u realnosti četiri entiteta?* Princip ravnopravnosti entiteta u odlučivanju na nivou Bosne i Hercegovine bio bi jedan od osnovnih kriterijuma raspodjele vlasti, što znači da bi svaki entitet dobio po 25% vlasti, jer ne bi se moglo održati rješenje da jedan entitet ima više vlasti, a drugi manje. S obzirom na to da bi Bošnjaci bili većina u dva entiteta, imali bi 50% državne vlasti, Hrvati 25% i Srbi 25%, a Republika Srpska ne bi zadržala sadašnji udio u državnoj vlasti. Poseban problem bila bi mogućnost da konstitutivnost sa tri etničke nacije pređe na četiri entiteta i tada bi se formirao Dom entiteta na nivou Parlamentarne skupštine Bosne i Hercegovine.

Ukupni status Republike Srpske. Stvaranje trećeg, hrvatskog entiteta imalo bi negativne posljedice po Republiku Srpsku u svim bitnim aspektima državnog statusa: *gubljenje teritorijalne cjelovitosti, umanjenje državne vlasti, gubljenje entitetskog glasanja i ukupno umanjenje državnog statusa u okviru Bosne i Hercegovine.* U javnosti nema dovoljno argumenata zašto se predstavnici vladajućih stranaka iz Republike Srpske zalažu za stvaranje trećeg entiteta. Podržavanjem stvaranja hrvatskog entiteta Republika Srpska „*siječe granu na kojoj sjedi*“, jer Srpska ima sadašnji državni status samo zato što ne postoji treći, hrvatski entitet. Srpska vladajuća elita i akademska zajednica smatraju da bi uspostavljanjem trećeg entiteta oslabila nadležnost institucija na nivou Bosne i Hercegovine i da bi se država transformisala u konfederalnu državnu zajednicu kao savez tri nacionalne države. Međutim, brojni izazovi koji bi nastali u procesu stvaranja hrvatskog entiteta nisu u cjelini objašnjeni ni od strane vlasti ni od strane akademske zajednice. Osnovni problem navedene varijante je u tome što se mijenja Dejtonski sporazum i Ustav Bosne i Hercegovine. Da li zagovornici promjena Dejtonskog sporazuma imaju moć da iskontrolišu procese i obezbijede ishodišta prema svojim interesima ili nemaju te moći i rizikuju da izgube i ovo što sada imaju? Vladajuća elita u Republici Srpskoj i akademska zajednica duguju javnosti odgovore na navedena pitanja. U Bosni i Hercegovini je neophodno dograditi Ustav ili Izborni zakon u smislu da se omogući ravnopravnost sve tri etničke nacije u izboru svojih predstavnika u državnoj vlasti. U postojećem izbornom sistemu Hrvati nemaju obezbijedenu ravnopravnost kao Srbi i Bošnjaci i ova nervanopravnost jednog od konstitutivnih naroda je neustavna.

2.3.2. Varijanta izmjene pozicije Ustavnog suda Bosne i Hercegovine

U cilju jačanja ustavne pozicije entiteta i slabljenja državnosti Bosne i Hercegovine, Republika Srpska nastoji da *Parlamentarna skupština* BiH donese *Zakon o ustavnom sudu* BiH kojim bi se promijenila sadašnja pozicija, sastav i način odlučivanja u Ustavnom sudu BiH. Predlagači su zanemarili ustavnu utemeljenost prijedloga zakona i pravni princip *da se ne može aktom niže pravne snage mijenjati akt više pravne snage*. Ne može se Zakonom o Ustavnom sudu promijeniti član VI Ustava Bosne i Hercegovine kojim je definisana pozicija Ustavnog suda.

1. Prijedlogom Zakona je definisano da se iz FBIH bira šestoro, a iz Republike Srpske troje sudija (*član 10 prijedloga zakona*). Da bi se iz Republike Srpske biralo troje, a iz Federacije BiH šestoro sudija Ustavnog suda, mora se promijeniti član VI Ustava BiH u kojem je definisano da se iz Republike Srpske bira dvoje, a iz Federacije BiH četvoro sudija. Ne mogu postojati dva akta gdje u jednom piše jedan, a u drugom drugi broj sudija, a i ako se to dogodi primjenjuje se akt veće pravne snage, a to je Ustav.

2. Prijedlogom zakona predlaže se odlučivanje kvalifikovanom većinom u Ustavnom sudu (većina koja uključuje najmanje po jednog sudiju iz entiteta i konstitutivnog naroda, *član 11 prijedloga zakona*). Problem je što je u članu VI Ustava BiH definisano da sam Ustavni sud donosi pravila o svom radu običnom većinom, pa se zato ustavom definisana procedura ne može mijenjati zakonom.

3. Da bi *Parlamentarna skupština* BiH mogla da uređuje način odlučivanja o Ustavnom sudu BiH potrebno je: a) da promijeni član VI Ustava BiH u kojem je definisano da sam Ustavni sud donosi svoja pravila ili b) da Ustavni sud većinom glasova prenese na *Parlamentarnu skupštinu* ovlaštenje da ona to može da uradi zakonom.

4. Osnovna ideja prijedloga zakona je da troje stranih sudija ne bude više u Ustavnom sudu BiH i da svih devet sudija bude iz Bosne i Hercegovine. Ustav Bosne i Hercegovine u članu VI ne sadrži odredbu da troje stranih sudija moraju napustiti Sud nakon prvog mandata. Ustav sadrži odredbu da *Parlamentarna skupština* BiH može nakon prvih pet godina donijeti zakon kojim će na drugačiji način regulisati izbor troje stranih sudija, što znači da strane sudije ostaju, ali se oni mogu drugačije birati.

Srpski poslanici su ignorisali činjenicu da ako traže podršku od bošnjačke i hrvatske strane za ustavne promjene, moraju biti spremni i da daju ustupke bošnjačkoj i hrvatskoj strani. Bošnjaci su već fokusirali pitanje entitetskog veta u *Predstavničkom domu Parlamentarne skupštine BiH* i tražice ukidanje ove ustavne odredbe u eventulanim ustavnim promjenama. Priča o *Zakonu o Ustavnom sudu* direktno vodi u priču o promjenama Ustava Bosne i Hercegovine. Bilo koja suštinska promjena statusa Ustavnog suda nije moguća bez promjene člana VI Ustava Bosne i Hercegovine.

Uvođenjem etničkog i entitetskog veta, sastav Suda bez troje stranih sudija i nadležnost Parlamentarne skupštine nad procedurama Suda dovele bi do slabljenja ove institucije. Umjesto ustavnog suda tipičnog za federativnu državu, Ustavni sud BiH postao bi institucija tipična za konfederalnu državu. Umanjenje ustavne pozicije Ustavnog suda BiH predstavljalo bi ključni element konfederalizacije države, jer bi entiteti mogli donositi konstitutivne akte, a ne bi postojala institucija koja bi mogla da ocjenjuje da li su ti akti suprotni Ustavu Bosne i Hercegovine. Greška vladajućih elita i akademske zajednice u Republici Srpskoj je u tome što se promjena statusa Ustavnog suda BiH može realizovati jedino kroz ustavne promjene koje predstavljaju rizik za sadašnju poziciju Republike Srpske.

2.3.3. Varijanta referenduma i izražavanje volje naroda

Referendum kao oblik izražavanja narodne suverenosti u Bosni i Hercegovini ne postoji, a u praksi je realizovano nekoliko nacionalnih plebiscita. Referendum naroda Bosne i Hercegovine bio bi legitiman kada bi sadržavao kvalifikovanu većinu, a to je većina građana BiH koja uključuje većinu Srba, većinu Bošnjaka i većinu Hrvata. S obzirom na to da tako nešto još uvijek nije moguće, ni referendum u svom izvornom značenju nije moguć. Neposredno izjašnjavanje građana 29. februara i 1. marta 1992. godine o državnoj nezavisnosti Bosne i Hercegovine održan je kao dvonacionalni plebiscit (Hrvati i Bošnjaci su glasali, a Srbi bojkotovali). Plebiscit Srba od 9. do 10. novembra 1991. bio je nacionalni plebiscit i imao je važnost za srpsku etničku naciju, ali ne i za druge dvije. Referendum u Republici Srpskoj, koji je postao ustavna kategorija, uveden je u politički sistem s ciljem da se pribavi volja naroda za odluke koje je

rukovodstvo Republike Srpske već ranije donijelo. Referendum u Republici Srpskoj je definisan kao konsultativan što je samo po sebi protivrječno, jer ne može izražavanje suverene volje naroda biti konsultativno. Uvođenjem referenduma kao oblika neposrednog izjašnjanja građana Republika Srpska se suočila sa problemom suverenosti narodne volje i sa konstitutivnošću etničkih nacija.

Odluka naroda na referendumu nema direktno dejstvo i nije suverena, nego je konsultativna. Ustavom Republike Srpske definisan je referendum kao oblik neposrednog izjašnjanja u kome: „*Narodna skupština: raspisuje republički referendum* (član 70, tačka 5 Ustava Republike Srpske). „*Narodna skupština može odlučiti da o pojedinim pitanjima iz svoje nadležnosti odluku donese nakon prethodnog izjašnjanja građana na referendumu*“ (član 77 Ustava Republike Srpske). *Narodna skupština* prema Ustavu može da organizuje *savjetodavni kontrolisani referendum*. Skupština „organizuje“ volju naroda kada joj to treba radi legitimiteta neke odluke koju je već donijela, pa se „zaklanja“ iza narodne volje.

Ustavna ograničenost referenduma. Ograničenost referenduma po Ustavu Republike Srpske je i u tome što se njime mogu tretirati samo ona pitanja koja su u nadležnosti Narodne skupštine Republike Srpske, a za ostala pitanja izvan ove nadležnosti referendum nema ustavno uporište. Eventualni referendum o Sudu i Tužilaštvu BiH spada u ovu kategoriju, jer Narodna skupština Republike Srpske nema nadležnost nad Sudom i Tužilaštvom BiH, pa o njima ne može ni tražiti izjašnjanje građana.

Uvođenje građanskog preglasavanja i negiranje etničke konstitutivnosti. Zakonom je definisan građanski referendum na principu „*jedan čovjek–jedan glas*“ što je suprotno Ustavu Republike Srpske i Ustavu BiH⁴¹⁹.

(1) Referendum je punovažan ako je na njemu glasala natpolovična većina građana koji imaju biračko pravo i koji su upisani u birački spisak.

(2) Referendumsko pitanje je dobilo podršku građana ako se za njega izjasnila natpolovična većina građana koja je glasala na referendumu (član 35 Zakona o Referendumu).

⁴¹⁹ „Srbi, Bošnjaci i Hrvati kao konstitutivni narodi i Ostali ravnopravno i bez diskriminacije učestvuju u vršenju vlasti u Republici Srpskoj“ – član 1 Ustava Republike Srpske. „Poštujući volju svojih konstitutivnih naroda i građana da obrazuju i očuvaju Republiku Srpsku“.. *preambula Ustava Republike Srpske – prvi dio.*

Zakon o referendumu Republike Srpske je suprotan konstitutivnim aktima koje su donosili poslanici Skupštine Republike Srpske u Bosni i Hercegovini, tokom 1991. i 1992. godine. Podsjećanja radi, srpski poslanici nisu prihvatili međunacionalno preglasavanje 14. oktobra 1991. godine u tadašnjoj skupštini Bosne i Hercegovine, pa ako je protivustavno da Bošnjaci i Hrvati putem građanskih većina preglasaju Srbe, isto je tako protivustavno i da Srbi građanskom većinom preglasaju Bošnjake i Hrvate u Republici Srpskoj. Osnovni ustavni princip za koji su se zalagali predstavnici srpskog naroda od 1990. godine bila je ravnopravnost tri naroda, kao tri državotvorna subjekta u Bosni i Hercegovini i neprihvatanje građanskog principa odlučivanja.

Član 35. Zakona o referendumu suprotan je: preambuli Ustava BiH, preambuli Ustava RS, članu prvom Ustava RS i članu 70. Ustava RS, Amandmanu LXXVII, šestoj odredbi koja glasi „*jednaka prava konstitutivnih naroda u procesu donošenja odluka*“. U Ustavima Bosne i Hercegovine, Republike Srpske i Federacije BiH nosioci suverenosti su tri etničke nacije i građani. Zakon o referendumu iz 2010. godine u Republici Srpskoj isključio je konstitutivnost etničkih nacija i ustanovio građansku konstitutivnost, čime se stvara presedan koji može imati negativne posljedice po ravnopravnost naroda. Ako Srbi u Republici Srpskoj imaju pravo da na referendumu preglasaju Bošnjake i Hrvate koji žive u Republici Srpskoj, isto tako Bošnjaci i Hrvati na nivou Federacije BiH, Distrikta Brčko i na nivou Bosne i Hercegovine mogu da preglasaju Srbe. Ako se legalizuje preglasavanje na nivou entiteta, onda je legalizovano i na nivou Bosne i Hercegovine.

Vladajuća elita u Republici Srpskoj i akademska zajednica su imali namjeru da Zakonom o referendumu ojačaju državnost Republike Srpske, ali su konceptom građanskog referenduma uveli Republiku Srpsku u kontradiktoran položaj. Nije održivo da u Bosni i Hercegovini istovremeno postoje dva načina odlučivanja – “etnička ravnopravnost” i „građansko preglasavanje“. Primjena građanskog preglasavanja u Republici Srpskoj ne može na legalan ustavan način oslabiti institucije na nivou BiH i ojačati institucije Republike Srpske. Institut referenduma nema kapacitet da obezbijedi stvaranje novog konfederalnog uređenja u Bosni i Hercegovini i njegova upotreba ima štetna ishodišta po Republiku Srpsku.

2.3.4. Varijanata obavezujućeg akta za srpske predstavnike u institucijama na nivou Bosne i Hercegovine.

Jedna od varijanti „puzajuće“ konfederacije je da srpski funkcioneri u institucijama na nivou Bosne i Hercegovine opstrušu efikasnost i jačanje tih institucija u cilju stvaranja ambijenta – „Bosna je nefunkcionalna država, ne može da opstane, ne može da donosi odluke pa bi njena konfederalizacija bila rješenje u prevazilaženju državnih problema“. Da bi srpski funkcioneri mogli efikasno i planski djelovati u opstrukciji institucija BiH neohodno je da se na nivou Republike Srpske donese akt o smjernicama njihovog rada koji bi bio obavezujući. Prihvatanjem ovoga akta od strane srpskih predstavnika u Sarajevu oni bi postali delegati Republike Srpske sa imperativnim mandatom. Republika Srpska bi na ovaj način proširila svoje ustavne nadležnosti i na vlast na nivou Bosne i Hercegovine. Obrazloženje za navedenu političku poziciju obuhvata politički, ustavni i pravni aspekt. Politički razlozi proističu iz „stalnog napada na Republiku Srpsku“, „moramo se braniti od unitarizma“, „Republika je ugrožena trebamo biti jedinstveni“ itd. Smisao je da vladajuća elita u Republici Srpskoj obezbijedi sebi monopol na srpstvo da je ona jedini legitimni faktor u tumačenju šta su to vitalni nacionalni interesi Srba i Republike Srpske. Nakon definisanja monopola na srpstvo naredna faza je kritika svih onih koji drugačije i suprotno misle da nisu patriote, da su izdajnici. Ustavni razlozi proizilaze iz dominirajuće teorije da je Bosna državna zajednica koju su stvorila dva entiteta i da su srpski funkcioneri u organima na nivou BiH predstavnici entiteta i da oni nemaju svoje izvorne nadležnosti. Pravni razlozi proizilaze iz namjere krivičnog sankcionisanja za srpske funkcionere u Sarajevu koji po ocjeni vladajuće elite u Republici Srpskoj ne izvršavaju svoje dužnosti prema Republici Srpskoj. Na ovoj temi sukobljavaju se *Srpska demokratska stranka* koja je osnovala Republiku Srpsku i *Savez nezavisnih socijaldemokrata* koji je osnovan nakon formiranja Republike Srpske. Vladajućoj koaliciji u Republici Srpskoj je bitan „politički kapital“, jer s obzirom na to da *kapital osnivača Republike Srpske* pripada Srpskoj demokratskoj stranci, *Savez nezavisnih socijaldemokrata* nastoji da izgradi *kapital čuvara Republike Srpske*.

Politička borba institucija Republike Srpske sa institucijama na nivou Bosne i Hercegovine iscrpljuje Republiku Srpsku i donosi joj negativan imidž u

većem dijelu međunarodne zajednice i nema objektivne procjene šta je krajnje ishodište „puzajuće“ konfederacije.

Teme za raspravu:

1. Temeljni principi na kojima se nadograđuju ustavne promjene u BiH su:

a) kontinuitet države BiH, b) državotvornost tri etničke nacije – Hrvati, Bošnjaci, Srbi, c) federativno uređenje države, d) vladavina prava – ljudska prava i slobode i e) integracije BiH u Evropsku uniju.

2. Unitarizacija BiH suprotna je Dejtonskom sporazumu.

3. Disolucija BiH suprotna je Dejtonskom sporazumu.

4. Konfederalizacija BiH suprotna je Dejtonskom sporazumu.

5. Promjena statusa Ustavnog suda BiH podrazumijeva ustavne promjene i po zakonu nije moguća.

6. Republika Srpska se na ustavan način ne može odvojiti od Bosne i Hercegovine. Bilo koja varijanta secesije Republike Srpske i njen izlazak iz okvira Dejtonskog sporazuma ugrozio bi njen opstanak.

7. Republika Srpska nema ustavno uporište da obaveže srpske funkcionere u institucijama na nivou BiH da vrše imperativni mandat kao delegati Republike Srpske.

8. Uspostavljanje trećeg, hrvatskog entiteta je legitiman politički zahtjev, ali ako bi se on realizovao Republika Srpska bi izgubila sadašnji ustavni status i platila bi cijenu nove organizacije države.

9. Kada bi se Republika Srpska pripojila Srbiji izgubila bi državnost koju sada ima u Bosni i Hercegovini.

10. Kada bi Republika Srpska postala samostalna država vremenom bi se raspala na sastavne regije i oblasti i ne bi mogla opstati u sadašnjoj formi apsolutnog centralizma.

11. Republika Srpska može zadržati postojeći kapacitet državnosti samo u okviru Bosne i Hercegovine i u okviru Dejtonskog sporazuma, izvan BiH i izvan Dejtonskog sporazuma Republika Srpska se ne bi održala kao jedinstveni državni subjekt.

12. Ustavna nadogradnja znači da će se svi aneksi Dejtonskog sporazuma integrisati u Četvrti aneks (Ustav BiH) i da će se postojeće nadležnosti na nivou BiH legalizovati u Ustavu, pa će cjelokupan ustavni sadržaj biti obuhvaćen jednim novim Ustavom BiH koga će donijeti domaća ustavotvorna vlast. Kada se to dogodi, Dejtonski sporazum će se ostvariti, a tako i ukinuti, a domaće elite će preuzeti ukupnu odgovornost za državu.

ZAKLJUČCI

1. Specifičnost Bosne i Hercegovine je u tome što je njena sadašnjost „ukliještena“ između prošlosti i budućnosti. Ogromna društvena energija troši se na rasprave o prošlosti i na mogući razvoj države i društva u budućnosti, a za sadašnjost nema dovoljno ni vremena ni energije. Između vrijednosti istorijskog naslijeđa i izazova budućih evroatlantskih integracija, racionalnost sadašnjosti teško dolazi do izražaja. Nedostatak racionalne politike u Bosni i Hercegovini utiče na širenje iracionalnog političkog prostora u kome se vladajuće partijske elite snalaze kao „riba u vodi“. Istorijsko naslijeđe prepuno nesuglasica, sukoba i protivrječnosti ne poima se kao problem koji treba razriješiti, nego se koristi kao neiscrpna „riznica“ za argumente političkih sukobljavanja i dobijanja vlasti. Izazovi budućnosti, s druge strane, služe kao izgovor da će se svi postojeći problemi razriješiti u budućem vremenu „kada uđemo u Evropsku uniju“. Vladajuće partijske oligarhije uzroke svih bitnih problema izvode iz prošlosti, rješenje problema delegiraju u budućnost i pomoću javnih medija stvaraju virtuelnu sadašnjost.

2. Bosna i Hercegovina kao nezavisna država nastala je u procesu disolucije Jugoslavije. Državnost Bosne i Hercegovine je utemeljena odlukama *Antifašističkog vijeća narodnog oslobođenja BiH-ZAVNOBiH* 1943. godine u Mrkonjić Gradu, i na Ustavu iz 1946. godine kao republike u sastavu federativne Jugoslavije. Nikada u istoriji, prije ZAVNOBiH-a Bosna nije imala državnost (ni u Turskoj, ni u Austrougarskoj, ni u državi SHS i Kraljevini Jugoslaviji). Teza da je Bosna i Hercegovina obnovila svoju državnost koju je imala još u srednjem vijeku nema utemeljenje, jer period od petsto godina je isuviše dug, a realne okolnosti su radikalno izmijenjenje tako da obnova državnosti nije bila moguća. Teza da je državnost Bosne i Hercegovine utemeljena Dejtonskim sporazumom na osnovu suverene volje dva entiteta je bez osnove, jer entiteti nisu stvorili Bosnu i Hercegovinu, nego su nastali na području već postojeće Bosne i Hercegovine. Prvi put u svojoj viševjekovnoj istoriji, Hrvati, Srbi i Bošnjaci (Muslimani) su odlukama ZAVNOBiH-a dobili prava da sami odlučuju o državnim pitanjima Bosne i Hercegovine i svome statusu. Odluke

ZAVNOBiH-a predstavljaju temelj državnosti Bosne i Hercegovine i temelj su državnosti entiteta, jer bez ovih odluka ne bi bilo ni Bosne ni entiteta.

3. Republika Srpska je nastala u procesu disolucije državne vlasti Bosne i Hercegovine i ovaj entitet je osnovala *Srpska demokratska stranka* s ciljem da Republiku Srpsku zadrži u sastavu Jugoslavije. Kada je propala Jugoslavija, Srpska demokratska stranka je promijenila političke ciljeve i odlučila da Republiku Srpsku ojača kao entitet u okviru Bosne i Hercegovine. Republika Srpska je rezultat autohtone volje i borbe srpskog naroda u BiH i ona nije nastala voljom Srbije, jer da je rukovodstvo Srbije odlučivalo Republike Srpske ne bi ni bilo.

4. Hrvatsku Republiku Herceg- Bosnu osnovala je *Hrvatska demokratska zajednica* i ona je takođe nastala u procesu disolucije državne vlasti Bosne i Hercegovine, kao izraz autohtone volje i borbe hrvatskog naroda u BiH s ciljem da ovom narodu obezbijedi ravnopravnost u okviru Bosne i Hercegovine.

5. Federacija BiH je nastala procesom agregacije Herceg- Bosne i teritorije pod kontrolom Bošnjaka koja se nazivala Bosna i Hercegovina i ovaj entitet je posljedica integracionih procesa u Bosni i Hercegovini u kojima je veliku ulogu imala i Republika Hrvatska.

6. Bosnu i Hercegovinu nisu stvorili entiteti, jer entiteti nisu bili subjekti međunarodnog prava i nisu imali svoje posebne delegacije u dejtonskim pregovorima. Delegacije entiteta bile su integrisane u sastav delegacija BiH i SR Jugoslavije. Bosna i Hercegovina nije stvorila entitete, jer su oni nastali kao izraz volje Srba i Hrvata, a ne kao kreacija državne vlasti. Bosnu i Hercegovinu i entitete stvorile su tri državotvorne etničke nacije Hrvati, Srbi i Bošnjaci i one su nosioci suverenosti. Nema suverenosti entiteta i Bosne i Hercegovine bez saglasne volje tri etničke nacije.

7. Bosna i Hercegovina je po svom unutrašnjem uređenju federativna država koja je još uvijek u izgradnji „nedovršena država“. Bosna i Hercegovina ima svoj državni kontinuitet, priznat od međunarodne zajednice i domaćih državotvornih subjekata. Bosna i Hercegovina nema kontinuitet unutrašnjeg uređenja i organizacije državne vlasti, jer su Dejtonskim sporazumom uspostavljene nove institucije državne vlasti.

Politike i teorije o BiH kao unitarnoj i konfederalnoj državi su legitimne, ali one nemaju uporišta u Ustavu Bosne i Hercegovine i Dejtonskom sporazumu.

8. Dejtonski sporazum nije međunarodni ugovor, po *Međunarodnoj konvenciji o ugovornom pravu*, nego je sinteza pregovaračkog procesa od 1992. do 1995. godine. Dejtonski sporazum predstavlja oblik međunarodne arbitraže velikih sila o državnom statusu i uređenju Bosne i Hercegovine. Dejtonski sporazum će se mijenjati svojom unutrašnjom *kompresijom* tako što će se njegovi aneksi integrisati u četvrti aneks i tako će nastati jedan Ustav koji će sintetizovati i dejtonsku i briselsku fazu u razvoju društva i države u Bosni i Hercegovini.

9. Ustav Bosne i Hercegovine nije oktroisani, nametnuti ustav, donesen izvan volje njenih državotvornih nacija. Ustav je kompromis srpskih, bošnjačkih i hrvatskih konstitutivnih akata i prijedloga, a međunarodna zajednica bila je medijator ovoga kompromisa. Ustavni sadržaji nisu nametnuti „anglosaksonski“ sadržaji, nego predstavljaju interese državotvornih nacija iz Bosne i Hercegovine kompromisno usaglašene u jednu cjelinu koju nazivamo Dejtonski sporazum.

10. Hrvati, Srbi i Bošnjaci su autohtone etničke nacije u Bosni i Hercegovini nastale iz etničko-vjerskih zajednica. Na osnovu svoje autohtonosti i suverenosti tri nacije su konstitutivni-državotvorni subjekti Bosne i Hercegovine. Matična država jedne nacije je ona u kojoj je nacija autohtona i suverena. Ako bi se prihvatila teza da su Hrvatska i Srbija matične države Hrvata i Srba tada bi ove dvije nacije same sebe svele na status nacionalnih manjina i izgubile bi državotvornost. Status autohtonosti i suverenosti u jednoj državi uz istovremeni status matičnosti u drugoj državi je neodrživ, jer jedno drugo isključuje.

11. Etničke i građanske nacije su kolektiviteti kao političke zajednice i razlikuju se po unutrašnjem vrijednosnom sadržaju. Etnički i građanski sadržaji se međusobno ne isključuju, oni se prožimaju u demokratskom balansu pod uslovom da su nastali kao izraz demokratskih procesa unutar etničke i građanske nacije. Nacija koja nema demokratiju u svom biću ne može graditi demokratiju u odnosima sa drugim nacijama.

12. Bosna i Hercegovina ima asimetričnu organizaciju državne vlasti sa *političkim sistemom u kome dominira partiokratija*. Vladavina prava i ustavnost s jedne i partiokratija s druge strane predstavljaju isključive kategorije. U ambijentu vladavine prava i ustavnosti partiokratija ne može da opstane i zato sadašnje vladajuće elite u BiH ne vole ustavnost, demokratiju, vladavinu prava, javnost, odgovornost, evropsko pravno naslijeđe i druge elemente koji ugrožavaju apsolutnu vlast partijskih elita. Transformacija partijske u pravnu državu neće biti moguća bez ukidanja partiokratije ili njenog redukovanja na prihvatljivu mjeru. Kao primjeri za izgradnju političkog sistema u Bosni i Hercegovini trebaju nam biti Belgija, Švajcarska i druge federativne države. Hrvatska i Srbija ne mogu biti primjer, jer su one unitarne centralizovane države bez elemenata federalizma. Konsocijativna demokratija u Bosni i Hercegovini je neophodna i predstavlja optimalan oblik političkog sistema. Dejtonskim sporazumom su usaglašeni elementi konsocijalne demokratije preneseni u Ustav Bosne i Hercegovine i transformisani u konsenzusnu demokratiju za čije sprovođenje je nužna ustavnost. Konsocijalna demokratija u Bosni i Hercegovini sada postoji kao potencijalna mogućnost koju vladajuće partijske elite nedovoljno koriste.

13. Međunarodna zajednica je u proteklih dvadeset pet godina učinila ogroman napor da postigne mir i da stabilizuje i preuredi državu kroz Dejtonski sporazum. Ukupna pravna i institucionalna nadogradnja u političkom sistemu uglavnom je nastala djelovanjem međunarodne zajednice i manje je rezultat napora domaćih vladajućih elita. Međunarodna zajednica nije „okupator“ i „protektor“, jer njena uloga predstavlja integralni dio Dejtonskog sporazuma. *Savjet za primjenu mira* je sukcesor *Konferencije o bivšoj Jugoslaviji*, a ostali međunarodni subjekti integralni su dio Dejtonskog sporazuma. Kada domaće vladajuće elite postignu saglasnost i donesu novi Ustav Bosne i Hercegovine tada će Dejtonski sporazum prestati da važi i uloga međunarodne zajednice će se završiti.

14. Raspakivanje Dejtonskog sporazuma u smislu njegovog negiranja, a ne nadogradnje, imalo bi za posljedicu opštu destabilizaciju na prostoru Zapadnog Balkana. Ukidanje entiteta i izdvajanje entiteta iz državnog sastava BiH je protivno Ustavu i nema uporište u Dejtonskom sporazumu.

Odvajanje Republike Srpske od Bosne i Hercegovine završilo bi se loše po Republiku Srpsku, jer izvan Dejtonskog sporazuma Republika Srpska ne bi mogla opstati. Sva bitna državna pitanja koja su već dogovorena i potpisana ponovo bi se otvorila, a Srbi bi morali iznova da se bore za prava koja sada već imaju. U istoriji srpske nacije na prostoru Bosne i Hercegovine Srbi nisu nikada imali veća prava u vršenju državne vlasti, nego što je to danas. Zagovornici „raspakivanja“ Dejtonskog sporazuma i izdvajanja Republike Srpske iz Bosne i Hercegovine dužni su narodu objasniti krajnje ishode ovih procesa. *Da li bi Republika Srpska, kada bi se pripojila Srbiji, imala udio u državnoj vlasti onoliko koliko ima danas u okviru Bosne i Hercegovine? Da li bi Republika Srpska kada bi postala samostalna država mogla opstati na unitarnom uređenju ili bi se i sama federalizovala, a nakon toga konfederizovala i na kraju raspala?* Odgovor je negativan, ni u jednoj varijanti Republika Srpska ne bi imala državnosti i vlasti koliko ima sada po Dejtonskom sporazumu.

15. Osnovni princip odlučivanja u Bosni i Hercegovini je konsenzus i kvalifikovana većina koja obuhvata većinu u sve tri etničke nacije posebno. Građanski način odlučivanja na principu „jedan čovjek–jedan glas“ u BiH bi se transformisao u međunacionalnu hegemoniju najbrojnije nacije nad ostalima. *Zakon o referendumu* u Republici Srpskoj je suprotan navedenom principu, jer po ovom zakonu odlučuje se građanskom većinom čime Republika Srpska „siječe granu na kojoj sjedi“. Ne može princip građanskog preglasavanja biti na nivou Republike Srpske, a princip nacionalnog konsenzusa biti na nivou Bosne i Hercegovine. Principi odlučivanja na nivou BiH i na nivou entiteta po Ustavu BiH moraju biti isti. Podnošenje zahtjeva za reviziju tužbe Bosne i Hercegovine protiv Srbije, mimo ustavno definisanih organa, je takođe protivno ustavnom principu odlučivanja u Bosni i Hercegovini.

16. Na kraju ovog rada možemo zaključiti da je suštinsko određenje političkog sistema Bosne i Hercegovine kao i svake druge države bilo i ostalo u Aristotelovoj klasifikaciji; *Ko ima koristi od vršenja države vlasti?* Političke sisteme gdje narod i građani imaju koristi od vršenja državne vlasti nazivamo demokratskim, a one sisteme gdje narod i građani nemaju koristiti od vršenja državne vlasti nazivamo nedemokratskim. Bosna i Hercegovina sada ima nedemokratski politički sistem zasnovan na moći i

dominaciji partijskih elita, hibridno struktuiran sa asimetričnim funkcionisanjem. Integracijom države i društva u Evropsku uniju izmijenice se nedemokratski karakter političkog sistema i za ove ciljeve se vrijedi boriti.

LITERATURA

I – KNJIGE

1. Atlagić, David: *Klasno i nacionalno*, „Komunist”, Beograd, 1973. godine;
2. Avramov, Smilja, Kreća, Milenko: *Međunarodno javno pravo*, „Naučna knjiga”, Beograd, 1988. godine;
3. Begić, Kasim: *Bosna i Hercegovina od Vensove misije do Dejtonskog sporazuma*, „Bosanska knjiga,” „Pravni centar Fonda za otvoreno društvo”, Sarajevo, 1997. godine;
4. Biber, Florian: *Institucionaliziranje etničnosti (postignuća i neuspjesi nakon ratova u Bosni i Hercegovini, na Kosovu i u Makedoniji)*, „Forum Bosna”, Sarajevo, 2004. godine;
5. Blagovčanin, Srđan, *Evropska unija i Bosna i Hercegovina: Građenje države kroz proces evropskih integracija*, Friedrich-Ebert-Stiftung, Sarajevo, 2016. godine
6. Borovčanin, Drago: *Izgradnja bosansko-hercegovačke državnosti u uslovima NOR-a*, „Svjetlost”, Sarajevo, 1979. godine;
7. Buha, Aleksa: *Argumenti za Republiku Srpsku*, „Matica srpska”, Novi Sad, 1996. godine;
8. Bogdanović, Dimitrije: *Knjiga o Kosovu*, „Projekat Rastko Gračanica Sarajevo 2007.godine Peć”;
9. Čavoški, Kosta: *Ustav kao jemstvo slobode*, „Institut za filozofiju i društvenu istoriju”, Beograd, 1995. godine;
10. Čavoški, Kosta: *Od slova do duha Dejtona*, „Srpsko Oslobođenje”, Srpsko Sarajevo, 1999. godine;
11. Čubrilović, Vaso: *Poreklo muslimanskog plemstva u BiH*, „Narodna knjiga”, Beograd, 1983. godine;
12. Čubrilović, Vaso: *Bosanski ustanak 1875–1878*, „Srpska kraljevska akademija”, Beograd, 1930. godine;

13. Čulinović, Fredo: *Državno pravna istorija jugoslovenskih zemalja devetnaestog i dvadesetog vijeka*, „Školska knjiga”, Zagreb, 1953. godine;
14. Đorđević, Jovan: *Ustavno pravo i politički sistemi*, „Savremena administracija”, Beograd, 1964. godine;
15. Đorđević, Jovan: *Ustavno pravo*, „Savremena administracija”, Beograd, 1964. godine;
16. Đorđević, Jovan: *Socijalizam i demokratija*, „Savremena administracija”, Beograd, 1962. godine;
17. Đorđević, Jovan: *Socijalizam i sloboda*, „Prosveta”, Beograd, 1982. godine;
18. Ekmečić, Milorad: *Ustanak u Bosni 1875–1878*, treće izdanje, „Službeni list SFRJ” „Balkanski institut SANU”, Beograd, 1996. godine;
19. Ekmečić, Milorad: *Stvaranje Jugoslavije*, „Prosveta”, Beograd, 1989. godine;
20. Flajner, Tomas, Samaradžić, Slobodan: *Federalizam i problemi manjina u višetničkim zajednicama*, „Institut za evropske studije”, Beograd, 1995. godine;
21. dr fra Oton Knezović: *Obzorva Spomen-knjiga, Bosanskohercegovački franjevci i Hrvatska*, Zagreb, 1935. godine;
22. Gavrilović, Bojan: *Istorija prava na samoopredjeljenje (R)evolucija prava na samoopredjeljenje*, Centar za otvoreno društvo, Beograd;
23. Hadžijahić, Muhamed: *Nastanak i razvoj nacionalnih pokreta u BiH*;
24. Hejvud, Endru: *Politika*, „CLIO”, Beograd, prevod: Jovan Jovanović, 2004. godine;
25. Ibrahimagić, Omer: *Supremacija Bosne i Hercegovine nad entitetima*, drugo izdanje, „Vijeće bošnjačkih intelektualaca”, Sarajevo, 1999. godine;
26. Ibrahimagić, Omer, Kurtčehajić, Suad: *Politički sistem Bosne i Hercegovine*, knjiga treća, Sarajevo 2007. godine;

27. Ibrahimagić, Omer: *Državno-pravni razvitak Bosne i Hercegovine*, „Vijeće bošnjačkih intelektualaca“, Sarajevo, 1998. godine;
28. Imamović, Mustafa: *Pravni položaj i unutrašnjopolitički razvitak BiH 1878–1914*, „Svjetlost“, Sarajevo, 1976. godine;
29. Janković, Dragoslav: *Državnopravna istorija Jugoslavije*, „Naučna knjiga“, Beograd, 1982. godine;
30. Jovičić, Miodrag: *Državnost federalnih jedinica*, „Nova knjiga“, Beograd, 1991. godine;
31. Kasapović, Mirjana: *Bosna i Hercegovina podijeljeno društvo i nestabilna država*, „Politička kultura“, Zagreb, 2005. godine;
32. Koljević, Nikola: *Stvaranje Republike Srpske*, „Službeni glasnik“, Beograd, 2008. godine;
33. Kunić, Petar: *Republika Srpska: država sa ograničenim suverenitetom*, „Atlantik“, Banja Luka, 1997. godine;
34. Kuzmanović, Rajko: *Ustavno pravo*, Pravni fakultet, Banja Luka, treće izdanje, 2002. godine;
35. Kuzmanović, Rajko: *Konstitutivni akti Republike Srpske*, Pravni fakultet, Glas Srpske, Banja Luka, 1994. godine;
36. Lajpraht, Arend: *Demokracija u pluralnim društvima*, „Globus“ – „Školska knjiga“, Zagreb, 1992. godine;
37. Lerotić, Zvonko: *Načela federalizma višenacionalne države*, „Globus“, Zagreb, 1985. godine;
38. Lerotić, Zvonko: *Teorijska istraživanja temelja nacije*, „Globus“, Zagreb, 1984. godine;
39. Lukić, Slavko: *Evropski federalizam*, „Kulturno-prosvjetna zajednica“, Podgorica, 1996. godine;
40. Malbaša, Ante: *Hrvatski i srpski nacionalni problem u Bosni i Hercegovini za vrijeme režima Benjamina Kalaja*, prvi dio, 1882–1892, „Tisak građanske tiskarne“, Osijek, 1940. godine;

41. Marković, Ratko: *Ustavno pravo i političke institucije*, „Službeni glasnik“, Beograd, 1995. godine;
42. Mratović–Filipović–Sokol: *Ustavno pravo i političke institucije*, Zagreb, 1981. godine;
43. Petranović, Branko, Momčilo, Zečević: *Jugoslavija 1918–1988*, Beograd, 1988. godine;
44. Pašić, Najdan: *Pluralizam interesa i politički sistem*, „Delta pres“, Beograd, 1978. godine;
45. Pašić, Najdan: *Savremena država*, drugo izdanje, „BIGZ“, Beograd, 1976. godine;
46. Poplašen, Nikola: *Rušenje Dejtona*, „Institut za međunarodno pravo i međunarodnu poslovnu saradnju“, Banja Luka, 2001. godine;
47. Savić, Snježana: *Republika Srpska poslije Dejtona*, Pravni fakultet, Banja Luka, 1999. godine;
48. Savić, Snježana: *Konstitutivnost naroda u BiH*, Pravni fakultet, Banja Luka, 2000. godine;
49. Staletović, Ljiljana: *Albanski nacionalni interesi i težnje od 1878. do danas*, „Glas javnosti“, Beograd, 2003. godine;
50. Stefanovski, Mirjana: *Historija hrvatskog državnog prava*, „Draganić“, Beograd, 1995. godine;
51. Subotić, Dragan: *Konfederalizam u Jugoslaviji*, „Institut za političke studije“, Beograd, 1995. godine;
52. Šišić, Ferdo: *Kako je došlo do okupacije, a onda aneksije BiH (1878–1908)*, „Matica Hrvatska“, 1938. godine;
53. Šneler, Hans: *Državno pravni položaj BiH*, prevod: dr Vesnić, „Štamparija Kraljevine Srbije“, Beograd, 1898. godine;
54. Šuković, Mijat: *Podgorička skupština*;
55. Trnka, Kasim: *Konstitutivnost naroda*, „Vijeće bošnjačkih intelektualaca“, Sarajevo, 2000. godine;

56. Tuđman, Miroslav, Ivan, Bilić: *Planovi, sporazumi, izjave o ustavnom ustrojstvu Bosne i Hercegovine 1991–1995. godine*, Zagreb, jul 2005. godine;
57. Vuka, Borisav: *Manjine u nacionalnoj državi*, „Školska knjiga“, Zagreb, 1978. godine;

II – ČASOPISI:

1. Milenko Kreća: *Par napomena o osnovnim pravnim elementima koncepcije rastakanja jugoslovenske federacije*, „Sociološki pregled“, Beograd 1991. godine;
2. Ljubo Boban: *Kada je i kako nastala država Slovenaca, Hrvata i Srba*, „Časopis za suvremenu povijest“, Zagreb, 1992. godine;
3. Branko Caratan: *Nacionalni fenomeni i akomodacija interesa: pretpostavke postkomunističke tradicije* I dio, znanstveni članak, 1998. godine (ideja Ota Bauera o naciji kao kulturnoj zajednici);
4. Vladimir Ćorović: *Politički memoari Nikole Pišteljića*, Dnevnik „Pravda“, 1936. godine;

III – DOKUMENTI

1. Štatut za BiH iz 1910. godine;
2. Ustav Kraljevine Srbije iz 1903. godine;
3. Ustav Kraljevine Crne Gore iz 1905. godine;
4. Ustav Kraljevstva SHS, 1921. godine;
5. Ustav Kraljevine Jugoslavije, 1931. godine;
6. Dokumenti ZAVNOBiH-a iz 1943. i 1944. godine;
7. Dokumenti AVNOJ-a iz 1943. godine;
8. Zakon o Ustavotvornoj skupštini BiH, 1946. godine;
9. Ustav FNRJ, 1946. godine;
10. Ustav NR BiH, 1946. godine;

11. Ustavni zakon SFRJ, 1953. godine;
12. Ustav SFRJ, 1963. godine;
13. Ustavni amandmani 1967–1972. na Ustav SFRJ;
14. Amandmani na Ustav SRBiH, 1972. godine;
15. Ustav SFRJ, 1974. godine;
16. Ustav SRBiH, 1974. godine;
17. Ustav SR Hrvatske, 1974. godine;
18. Ustavni zakon iz 1990. godine;
19. Plan „Z-4“;
20. Ustav SR Srbije, 1974. godine;
21. Ustav SRJ, 1992. godine;
22. Ustavni dokumenti Skupštine BiH, oktobar 1991. godine;
23. Konstitutivni akti srpskog naroda;
24. Konstitutivni akti bošnjačkog naroda;
25. Konstitutivni akti hrvatskog naroda;
26. Akti Konferencije o Jugoslaviji;
27. Akti *Badinterove* komisije;
28. Međunarodni arbitražni planovi 1992–1995. godine;
29. Dejtonski sporazum;
30. Ustav Federacije BiH;
31. Ustav Republike Srpske;
32. Arbitražne odluke za Distrikt Brčko;
33. Ustavni amandman za Distrikt Brčko;
34. Odluke Ustavnog suda BiH, septembar 1992. i 2000. godine;
35. Odluke Ustavnog suda Republike Srpske iz 2007. godine;
36. Odluke Ustavnog suda Federacije BiH iz 2006. godine;
37. Bilten Ustavnog suda BiH, 2001. godine;

38. Ustavi kantona;
39. Službeni glasnici BiH, RS i BiH;
40. Dokumenti naučnog skupa: *Podjela nadležnosti između institucija BiH i entiteta*, Akademija nauka i umjetnosti Republike Srpske, Banja Luka, 2000. godine;
41. Ustavna povelja Srbije i Crne Gore iz 2004. godine;
42. Kumanovski sporazum iz 1999. godine;
43. Rezolucija OUN 1244 o Kosmetu iz 1999. godine;
44. Briselski sporazum Srbija i Kosmet;
45. Presuda Evropskog suda za ljudska prava „Sejdić–Finci“;
46. Sporazum o stabilizaciji i pridruživanju BiH i EU;
47. Amandmani na Ustav BiH od marta 2006. godine koji nisu dobili parlamentarnu podršku u aprilu 2006. godine;
48. Dokumenti naučnog skupa: *Deset godina Dejtona*, Akademija nauka i umjetnosti Republike Srpske, Banja Luka, 2005. godine;
49. Dokumenti sa naučnog skupa: *Petnaest godina Republike Srpske*, Akademija nauka i umjetnosti Republike Srpske, Banja Luka 2007. godine;
50. Izvještaj „Krizne grupe“, *Kosovo: izazov tranzicije*, februar 2006. godine;
51. Ustav na Republika Makedonija, 1991. godine i amandmani iz 1992, 1998, i 2001. godine;
52. Sporazum o uspostavljanju specijalnih paralelnih odnosa između Republike Srbije i Republike Srpske;
53. Ustavni okvir za privremenu upravu na Kosovu, maj 2001. godine i Ustav Kosova 2008. godine;
54. Preporuke iz Lunda o djelotvornom učešću nacionalnih manjina u javnom životu, sa objašnjenjima;
55. Vojno-tehnički sporazum između međunarodnih snaga (KFOR) i Vlada Savezne Republike Jugoslavije i Srbije, juna 1999. godine;

56. Platforma Srbije za političke razgovore o statusu KiM, 2006. godine;
57. Amandmani pregovaračkog tima Srbije, februar 2007. godine;
58. Sveobuhvatni predlog za rešenje statusa Kosova (Ahtisarijev plan), mart 2007. godine;

IV – ARHIVE:

1. Arhiva Srpske demokratske stranke

V – INTERNET ADRESE:

www.hdzbih.org.

www.nspm.org.yu

www.unmikonline.org.

www.kipred.net

www.unosek.org

www.kosovo.net

www.tanjug.co.yu

www.krajinaforce.com

www.glas-javnosti.co.yu

www.rastko.org.yu

www.soros.org.

[www.revija 92.novosti.co.yu](http://www.revija92.novosti.co.yu)

www.voanews.com/serbian archive

www.znaci.net Ante Mandić, Fragmenti za istoriju ujedinjenja

