

ПРАВНИ ПОЛОЖАЈ РЕПУБЛИКЕ СРПСКЕ У ДЕЈТОНСКОМ СПОРАЗУМУ

Увод

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

Република Српска је свој државно-правни субјективитет потврдила и међународним уговором – Општим оквирним споразумом за мир у Босни и Херцеговини са 12 анекса, који је прво парафиран 21.11.1995. године у Дејтону, Сједињене Америчке Државе, а потом и потписан 14.12.1995. године у Паризу, Република Француска. Овај међународни уговор познат као Дејтонски споразум, истовремено је значио и престанак такозване „Републике Босне и Херцеговине“. По Дејтонском споразуму, званичан назив једне од шест предратних југословенских република, сада гласи „Босна и Херцеговина“, што говори о фактичком, али у доброј мјери и формалном, дисконтинуитету са „Републиком Босном и Херцеговином“. Прецизније, остао је само континуитет у погледу територије и чланства у Уједињеним нацијама. Све остало је промијењено Дејтонским споразумом којим је „Босна и Херцеговина“ успостављена као

* Дипломирани правник, савјетник предсједника Републике Српске.

државна заједница/заједница држава, састављена од два национална ентитета – Федерације БиХ као ентитета Бошњака и Хрвата и Републике Српске као ентитета Срба. Ово не може промијенити ни Одлука Уставног суда БиХ (У-5/98, позната као конститутивност народа), јер не производи правно ни фактичко дејство у конституцији „Босне и Херцеговине“ утврђеној међународним уговором. То треба третирати као покушај неправне ревизије Устава БиХ, зато што Уставни суд БиХ није овлашћен да мијења међународни уговор. Чак ни постојање правно упитне пресуде у предмету „Сејдић-Финци“, ако не постоји унутрашњи договор о провођењу, постаје начин стварања додатних међунационалних спорења.

Република Српска као субјект Дејтонског споразума

Правни положај и статус Републике Српске као саставнице Босне и Херцеговине и субјекта споразумијевања у промјенама Дејтонског споразума, потврђен је и мишљењем Европске комисије за демократију путем права – (Венецијанска комисија Савјета Европе), дато под бројем 337/2005 усвојено на 63. сједници од 10/11. јуна 2005. Године. Венецијанска комисија је разматрала слиједеће питање: **Да ли су анекси 4. и 6. Општег оквирног споразума за мир у БиХ, једнострани акти Босне и Херцеговине или међународни споразуми ?** У наведеном мишљењу, Комисија је закључила:

1. Дејтонски Споразум се састоји од „Општег оквирног споразума“ и 12 анекса.
2. Општи оквирни споразум су потписале три суверене државе – (тадашња) Република Босна и Херцеговина, Република Хрватска и Савезна Република Југославија. Стога је он предмет међународног права, у складу са чланом 1. Бечке конвенције о праву међународних уговора.
3. Анекси 1А, 2, 3, 6 и 7 су потписале РБиХ и два територијална ентитета означена као Федерација Босне и Херцеговине и Република Српска. Анекс 4 није потписан од Страна: изјаве испред Републике БиХ, Федерације БиХ и Републике Српске о „прихватању“ Устава биле су приложене уз њега. Анекси 5 и 9 су потписани само од стране Ентитета. Анекси 1А и 2 такође су „прихваћени“ од Р.Хрватске и СР Југославије. Анекси 1Б о регионалној стабилности и 10 о цивилном спровођењу потписани су од РБиХ, оба ентитета, СР Југославије и Р Хрватске.
4. Федерација БиХ и Република Српска нису „државе“ гледано са становишта међународног права, па се јавља питање, које је Европски суд и поставио: Да ли су анекси Општег оквирног споразума предмет међународног права. Члан 1. Бечке конвенције каже: „Ова Конвенција се примјењује на уговоре међу државама“.

5. Комисија утврђује да Општи оквирни споразум садржи само 11 чланова, од којих већина успоставља обавезу три уговорне стране да „потврђују и поздрављају“ као и да „у потпуности поштују и помажу испуњење обавеза“ наведених у Анексима; да „потврђују и у пуној мјери поштују“ њихове одредбе (чланови 6., 7. и 8. Општег оквирног споразума); да „у потпуности сарађују са свима онима који учествују у провођењу мировног споразума“ (Члан 9. Општег оквирног споразума).
6. Суштинске обавезе садржане су у анексима: **стога је јасно, према мишљењу Комисије, да је намјера страна Општег оквирног споразума била да он буде само оквирни споразум, док би анекси уређивали његову суштину.**
7. Комисија примјећује да се и сам Уставни суд БиХ обраћао Венецијанској комисији за тумачење устава (Анекс 4).
8. У закључку, Комисија је мишљења да **анексе Оквирног споразума треба сматрати његовим саставним дијелом, те се морају сматрати међународним уговорима. Њихов карактер или тумачење се, стога, руководе међународним правом, нарочито Бечком конвенцијом о праву међународних уговора.**

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

Ентитетима као искључивим субјектима промјене Анекса 4. као дијела међународног уговора, бави се и „Коментар на УСТАВ Босне и Херцеговине“, Steiner-Адемовић, издање Konard Adenauef Stiftung, Сарајево. На странама 546-548 Коментара стоји:

„О питању који правни субјекти могу бити стране у поступку преговарања и потписивања споразума о преносу надлежности на основу члана 3.5.а. Устава БиХ, вођене су многобројне дискусије. Иако се према језичком значењу одредаба члана 3.5.а. Устава БиХ, указује само на ентитете, неки су износили аргументе да главни корисник таквог споразума, наиме, Босна и Херцеговина, треба такође да буде странка у поступку склапања таквог споразума. Текст члана 3.5.а. Устава је јасан. Ова одредба стипулише да ће БиХ преузети оне надлежности о „којима се о томе постигне сагласност ентитета“. Када се ово тумачи и доведе у контекст са одредбом члана 4.4.е. Устава БиХ, који одређује да ће Парламентарна скупштина БиХ имати додатну одговорност за надлеж-

ности које су јој додијељене „заједничким споразумом ентитета“, може се тврдити да текст Устава указује на то да су само ентитети надлежни да склапају такве споразуме. Досадашња пракса страна (Држава и ентитета) у поступку склапања споразума о преносу надлежности даје нам додатне елементе за интерпретацију члана 3.5.а. Устава БиХ. У вези с наведеним проблемом је посебно интересантан Споразум о преносу надлежности у области одбране. Текст самог споразума је јасно указао на то да су се сами ентитети усагласили да пренесу надлежност. Чињеница да је предједавајући Савјета министара потписао овај споразум (осим представника оба ентитета), експлицитно индицира да је он потписао споразум у својству свједока. Споразум који је водио оснивању Високог судског и тужилачког савјета БиХ, иако је постигнут на основу члана 3.5.б. Устава БиХ, може бити посебно интересантан. Споразум предвиђа већи број обавеза за БиХ. Споразум су потписали 11.3.2004. предсједници влада оба ентитета и 18.3.2004. министар правде БиХ. Ипак, у свом првом члану Споразум индицира да су се сами ентитети договорили да пренесу релевантне надлежности на Државу. Штавише и сам Уставни суд БиХ у предмету број У 11/08, признаје да су Споразум постигли ентитети (за разлику од констелације ентитета – Држава). Када је ријеч о аргументима који се ослањају на анексе 6, 7 и 8 Дејтонског споразума, можемо примијетити да су их потписали представници „Републике Босне и Херцеговине“, за разлику од данашње БиХ који се спомиње у Уставу БиХ (то је **нови централни ниво власти успостављен Уставом БиХ**). Изгледа да је овај потпис Републике БиХ више везан за посебне околности који су превађавали на терену у вријеме преговора који су водили потписивању Општег оквирног споразума за мир у БиХ, него за јасну намјеру да се осигура да Босна и Херцеговина нужно буде страна у поступцима будућих потписивања споразума чија би правна основа био члан 3.5.а. Устава БиХ.“

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

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

„Босна и Херцеговина“ се не третира као изборна јединица за органе утврђене Уставом БиХ, већ је тај избор изворно право које припада ентитетима. Тако се у ентитетима као изборним јединицама, бирају чланови Предсједништва и то као представници три конститутивна народа. Важеће уставно рјешење је да Федерација БиХ као ентитет бошњачко-хрватског народа непосредно бира бошњачког и хрватског члана Предсједништва БиХ, а Република

Српска бира српског члана Предсједништва БиХ. Суштински, њихов мандат има двоструку структуру: националну и ентитетску. То је дефинисано чланом 5.2. Устава БиХ по коме се његове одлуке доносе консензусом сва три члана. Ако нема консензуса, онда се одлука може усвојити са два гласа, али у том случају онај члан Предсједништва који је прегласан може такву одлуку прогласити деструктивном по животни интерес ентитета на чијој територији је изабран. Такву одлуку члан Предсједништва упућује надлежним националним органима/тијелима. У случају да одлуку оспорава српски члан Предсједништва, он своју изјаву упућује Народној скупштини Републике Српске. Ако је изјаву дао Бошњак-члан Предсједништва изабран у Федерацији БиХ, он то упућује бошњачким делегатима у Дому народа Федерације БиХ, а ако је изјаву дао Хрват-члан Предсједништва, он је упућује хрватским делегатима у Дому народа Федерације БиХ. Ово потврђује да су ентитети међународним уговором одређени као национални – Федерација БиХ двонационални, а Република Српска једнонационални. Дакле, српски члан Предсједништва не упућује своју изјаву српским члановима Дома народа Републике Српске, зато што је тај Дом наметнут промјенама Устава Републике Српске које је донио Високи представник међународне заједнице, иако на то није био овлаштен међународним уговором.

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

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

Изузетак од ентитетског бирања чланова органа „Босне и Херцеговина“ начињен је само код Централне банке БиХ, чије прве чланове Управног одбора бира Предсједништво БиХ, али и тада по паритету – два из Федерације БиХ

и један из Републике Српске, којих је са гувернером-странцем било четири. Ово је касније промијењено Законом о Централној банци БиХ, па сада има пет чланова Управног одбора који међу собом бирају гувернера. Иако није изричито прописано, паритет је задржан и приликом избора и именовања. Тако од пет чланова Управног одбора, три су из Федерације БиХ (два Бошњака и један Хрват), а један (Србин) из Републике Српске. Исто је и код именовања три вицегувернера – два из Федерације (Бошњак и Хрват) и један из Републике Српске (Србин).

Садржај Дејтонског споразума

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

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

Околности настанка „Женевских принципа“ и спорење око тога, открива Иво Комшић бивши члан Предсједништва „Републике БиХ“ у изјави за „Дневни аваз“ од 21.1.2011., који каже да пристанак на Републику Српску није прво потписан у Дејтону, већ у Женеви 8.9.1995., и то управо парафом тадашњег министра иноземних послова Мухамеда Шаћирбеговића: “Шаћирбеговић је својом реакцијом потврдио да је тада био у Женеви и да је Ричард Холбрук тамо имао састанак с њим и да су ту били још и изасланици из Републике Српске, Београда и Загреба. Потврдио је да је постојао документ који је послужио као основа за Дејтонски споразум. То што он тврди да није ништа парафирано, није тачно. Уосталом, ми смо у Дејтону добили тај папир који је он парафирао. Радило се о легализацији Републике Српске. Тамо се први пут спомиње Република Српска као дио БиХ без наводника. Држава БиХ се не спо-

миње”. Такође, у „Дневном авазу“ од 26.1.2011. објављена је изјава бившег предсједника Скупштине РБиХ и члана Проширеног предсједништва РБиХ, Мире Лазовића, који се позива на изјаву дипломате Хајрудина Сомуна, да је Алија Изетбеговић признао Републику Српску у Турској током разговора са Ричардом Холбруком. Наиме, Холбрук је прије састанка у Женеви разговарао с Милошевићем и затим казао да је његов услов за сазивање мировне конференције да се прихвати име Република Српска. Лазовић је рекао да је Изетбеговић дао налог Шаћирбеговићу да потпише акт који је омогућио сазивање мировне конференције и додао да су преговори у Дејтону кренули с проблематизирањем имена Република Српска, те да је и он поставио то питање, али да су заустављени тврдњом да је та ствар завршена прије Дејтона и да **могу правити Устав БиХ само пренесећи овласти ентитета на државу**.

Холбрук је убјеђујући Алију Изетбеговића да прихвати име Република Српска, рекао: „Не вјерујемо да име Република Српска значи много све док добијате све друго – међународно признање, дефинисане границе, прихватање вашег легалног статуса. **Ништа од овога раније нисте имали.**“ (Сарајево, 1998. стр. 134.)

Посебан статус Републике Српске који Федерација БиХ нема

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

Дакле, стране у „Женевским“ и „Њујоршким начелима“, биле су „Република БиХ“ и Република Српска, а не и Федерација БиХ. „Република Босна

и Херцеговина“ је фингирала као прелазно рјешење у преношењу овлаштења према Федерацији БиХ у будућим промјенама Устава и других анекса, док је Република Српска задржала свој субјективитет који је и унијела у преговоре, било директно као потписник свих анекса, било индиректно дајући овлашћење Савезној Републици Југославији.

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

Анекс 1 А – „Војни аспекти мировног рјешења“

Члан 1.2.а.

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

Члан 1.3. 3.

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

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

Анекс 1 Б - „Регионална стабилизација“

Члан 2.

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

Члан 4.3.

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

Анекс 2. – „Међуентитетска граница“

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

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

Анекс 3. Споразум о изборима

И ово је тространи споразум – Република БиХ, Федерација БиХ и Република Српска. Из овог Анекса се може извући закључак о изричитом ов-

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

Анекс 4. Устав Босне и Херцеговине

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

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

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

стављена у приоритет финансирања, иако су сви трошкови и одговорност за економско социјално стање привреде и грађана, остале ентитетима и средствима која преостану након намирнења Босне и Херцеговине.

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

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

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

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

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

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

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

Ентитети као субјекти споразумијевања у промјенама Устава

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

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

Анекс 5. – Споразум о арбитражи

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

Анекс 6. – Споразум о људским правима

Стране су и овом Анексу, два ентитета – Федерација БиХ и Република Српска. Овим Анексом је предвиђено оснивање Комисије о људским правима која се састојала од два дијела – Канцеларије омбудсмена и Дома за људска права. Омбудсмен није могао бити држављанин БиХ нити сусједних држава, а његово именовање је било у надлежности предсједавајућег ОЕБС-а. Дом за људска права је имао 14 чланова од који је 4 именовала Федерација БиХ, 2 члана Република Српска, а Комитет министара Савјета Европе преосталих 8 чланова. Предвиђено је да Дом засједа у Савјету од 7 чланова – 2 члана из Федерације, 1 из Републике Српске и 4 из реда странаца – чланова Дома. Овакав

начин одређивања „малог вијећа“ показује да Уставни суд БиХ није имао овлашћење да својим актом одређује крњи састав Уставног суда за одлучивање, већ је то морало бити прописано међународним уговором.

Анекс 7. – Споразум о избјеглицама и расељеним лицима

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

Анекс 8. – Комисија за очување националних споменика

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

Анекс 9. Јавна предузећа

Потписници овог Анекса су поново само два ентитета – Федерација БиХ и Република Српска. Чланом 1. Предвиђено је оснивање Комисије за јавна предузећа Босне и Херцеговине која ће „пратити оснивање јавних предузећа Босне и Херцеговине која ће управљати **заједничким** јавним капацитетима као што

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

Анекс 10. – Високи представник међународне заједнице

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

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

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

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

ЗАКЉУЧАК

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

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