

KUTILJEROV MIROVNI PLAN ZA BOSNU I HERCEGOVINU

CUTILIEIRO'S PEACE PLAN FOR BOSNIA AND HERZEGOVINA

Sažetak

Evropska zajednica je pokušala pronaći mirovno rješenje za Bosnu i Hercegovinu i ponuditi mirovni plan koji bi zadovoljio „tri strane“ (SDA, SDS i HDZ) u Bosni i Hercegovini isključivši iz odlučivanja legalne i legitimne organe države Bosne i Hercegovine – Skupštinu, Predsjedništvo i vladu BiH. Mirovno posredovanje vodio je evropski izaslanik Žoze Kutiljero, koji je ponudio mirovni plan koji je više ličio na evropski radni prijedlog, kao i Izjavu o principima za novo ustavno uređenje BiH, koja je prihvaćena kao osnova za dalje pregovore. Predloženom mirovnom planu nedostajali su važni elementi kao što su usaglašeni i prihvaćeni ustavni principi, mape razgraničenja, prelazni aranžmani, a mnoge stvari su dogovorene, ali nisu i potpisane. Kutiljerova misija svoj vrhunac je postigla 7. i 8. marta 1992. godine u Briselu evropskim radnim prijedlogom budućeg ustavnog uređenja BiH. Pozitivna strana plana je u tome što je nudio šansu mogućem mirnom rješenju, dok je njegova negativna strana što je utemeljio etnički kriterij kao osnovu za buduće mirovne pregovore i kantonizaciju kao model unutrašnjeg uređenja Bosne i Hercegovine.

Ključne riječi: *Kutiljerov mirovni plan, Evropska zajednica, Bosna i Hercegovina, SDA, SDS, HDZ, tri strane, etnički kriterij, kantonizacija, Izjava o principima za novo ustavno uređenje BiH*

Summary

The European Community attempted to find a peaceful solution for Bosnia and Herzegovina and offer a peace plan that would satisfy the 'three sides' (SDA, SDS and HDZ) in Bosnia and Herzegovina, excluding the legal and legitimate decision-making organs of the state of Bosnia and Herzegovina, the Assembly, the Presidency and the Government of Bosnia and Herzegovina. The peace mediation led by José Cutillero, an European envoy who offered a peace plan that was more like a European draft proposal and a statement of principles for a new constitutional order of BiH, which got accepted as the basis for further negotiations. The proposed peace plan lacked important elements such as agreed and accepted constitutional principles, demarcation folders, transitional arrangements, whilst many things had been agreed, but not signed. The Cutillero's mission reached its peak in Brussels on 7 and 8 March 1992, via the European working proposal for future constitutional structure of BiH. The

positive side of the plan is that it offered a chance as possible a peaceful solution, while its downside was its foundation in ethnic criteria as a basis for future peace negotiations and cantonization as a model of the B-H internal structure.

Key words: *Cutilieiro's peace plan, European Community, Bosnia and Herzegovina, SDA, SDS and HDZ, three sides, ethnic criterion, cantonization, Statement of principles for a new constitutional order of BiH.*

Republika Bosna i Hercegovina je 6. aprila 1992. godine priznata kao nezavisna država od Evropske zajednice (sa početkom djelovanja ovog priznanja narednog dana). SAD su to učinile 7. aprila. Odgođeno priznanje Bosne i Hercegovine uslijedilo je da bi se srpski narod zaštitio od frustracije koja bi izazivala sjećanje na bombardovanje Beograda od Hitlera 6. aprila 1941. godine.

Ako se vratimo unazad, vidjet ćemo da je međunarodnom priznanju Bosne i Hercegovine prethodila kriza jugoslavenske federacije koja se našla u disoluciji, što je potvrdila Arbitražna komisija o Jugoslaviji¹ u decembru 1991. godine mišljenjem br. 1. Isto tijelo je 10. i 11. januara 1992. godine prihvatilo dva mišljenja (br. 2. i 3) kao odgovore na pitanja koja je postavila Republika Srbija 20. novembra 1991. godine. U pogledu pitanja ima li srpski narod Bosne i Hercegovine i Hrvatske pravo na samoodređenje, Komisija smatra da te republike moraju članovima tih zajednica i tih etničkih skupina odobriti prava čovjeka i temeljnih sloboda priznata međunarodnim pravom, uključujući u tom slučaju pravo na biranje njihova državljanstva (mišljenje br. 2). A u vezi sa pitanjem mogu li se unutrašnje granice između Hrvatske i Srbije, s jedne strane, te Srbije i Bosne i Hercegovine, s druge strane, smatrati granicama u smislu međunarodnog javnog prava, Komisija smatra da one dobijaju karakter granica zaštićenih međunarodnim pravom u slučaju sticanja nezavisnosti te da se mogu mijenjati jedino zajedničkom i slobodnom voljom (mišljenje br. 3).²

Arbitražna komisija je dobila zadatak da do 15. januara 1992. godine razmotri da li jugoslavenske republike koje su zatražile priznanje udovoljavaju zahtjevima utvrđenim Deklaracijom o Jugoslaviji i smjernicama za priznanje novih država u Istočnoj Evropi i Sovjetskom

¹ Poznata po prezimenu svog predsjednika i kao Badinterova komisija.

² Omer Ibrahimagić, *Državnost i nezavisnost Bosne i Hercegovine*, Sarajevo, Vijeće Kongresa bošnjačkih intelektualaca, 1997, str. 60.

savezu što ih je 16. decembra. 1991. usvojilo Vijeće ministara Evropske zajednice.³

U pogledu Bosne i Hercegovine Komisija smatra da se izraz volje naroda Bosne i Hercegovine za stvaranje suverene i nezavisne države BiH ne može smatrati potpuno utvrđenim. Ta se ocjena može izmijeniti ako republika koja je podnijela zahtjev za priznavanje dâ jemsta u tom pogledu, eventualno putem referendumu u kojem bi trebali sudjelovati svi građani Republike BiH, bez ikakve razlike i pod međunarodnim nadzorom.⁴

Kao što je poznato, u Republici Bosni i Hercegovini je raspisan referendum koji je održan 29. februara i 1. marta 1992. godine, na kojem su se građani Bosne i Hercegovine izjašnjavali o pitanju: „Jeste li za suverenu i nezavisnu Bosnu i Hercegovinu, državu ravnopravnih građana, naroda Bosne i Hercegovine – Muslimana, Srba, Hrvata i pripadnika drugih naroda koji u njoj žive.“ Važećih listića bilo je 64,14% ili 2.067.969. Od ukupnog broja važećih listića, „za“ je glasalo 99,44% ili 2.061.932.⁵

Time je stvorena pretpostavka za međunarodno priznanje Republike Bosne i Hercegovine.

Činom priznanja, što predstavlja formalni akt, Bosni i Hercegovini se u međunarodnopravnom smislu kao novoj državi priznaje pravno postojanje i svojstvo međunarodnopravnog subjekta u odnosu na ostale, već priznate subjekte međunarodnog prava.

Bosna i Hercegovina je time nastavila ostvarivanje svoje državnosti kao nezavisna i suverena država. Prije toga državnost Bosne i Hercegovine je ostvarivana u svojstvu federalne jedinice, najprije od 1945. u okviru FNRJ odnosno SFRJ.

Određenje državnosti Bosne i Hercegovine u jugoslavenskoj federaciji je eksplicitno sadržano u svim ustavima Bosne i Hercegovine od 1946, 1963. i 1974. i ustavima jugoslavenske federacije od 1946, 1963. i 1974. godine.

Priznanjem Bosne i Hercegovine kao nezavisne i suverene države automatski su određene i njene vanjske granice. Prema navedenom mišljenju br. 3. Arbitražne komisije, istaknuto je: „Prvo, vanjske granice će se morati poštivati u svim slučajevima, u skladu sa načelom na koje se podsjeća u Povelji UN-a, deklaracijom koja se odnosi na načela

³ O. Ibrahimagić, isto, 1997, str. 60.

⁴ O. Ibrahimagić, isto, 1997, str. 61.

⁵ O. Ibrahimagić, isto, 1997, str. 62.

međunarodnog prava koji se tiču odnosa prijateljstva i saradnje između država, u skladu s poveljom UN-a, Rezolucijom (XXV) Generalne skupštine UN i u skladu sa Završnim aktom iz Helsinkija, kojim je inspirisan član 11. Bečke konvencije od 23. augusta 1978. godine o sukcesiji država. Drugo, demarkaciona linija između Hrvatske i Srbije ili između Srbije i Bosne i Hercegovine ili, eventualno, između drugih susjednih nezavisnih država, moći će se mijenjati samo putem slobodnog i međusobnog dogovora.“⁶

22. maja 1992. godine Bosna i Hercegovina je primljena u članstvo Ujedinjenih naroda. Organizacija ujedinjenih nacija je u svojoj Povelji istakla ciljeve i načela na kojima je zasnovana.

Tako u članu II, st. 1. Povelje Ujedinjenih nacija stoji da Organizacija ujedinjenih nacija počiva na načelu suverene jednakosti svih njenih članova.⁷

Dalje je predviđeno da su svi članovi ove organizacije obavezni da svoje međunarodne sporove rješavaju mirnim putem, da međunarodni mir i bezbjednost kao ni pravda ne budu ugroženi.⁸

Svi članovi Organizacije ujedinjenih nacija su u svojim međunarodnim odnosima u obavezi uzdržavanja od prijetnje silom ili od upotrebe sile protiv teritorijalnog integriteta ili političke nezavisnosti ma koje države.⁹

Unatoč navedenim odredbama Povelje UN-a, Savezna republika Jugoslavija potpomognuta Karadžićevim Srbima je, ne osvrćući se na međunarodno priznanje Bosne i Hercegovine od 6. aprila 1992. godine i njeno članstvo u Ujedinjenim nacijama, izvršila agresiju na Bosnu i Hercegovinu u nadi da će politikom svršenog čina dovesti međunarodnu zajednicu u situaciju da povuče priznanje Bosni i Hercegovini ili stvaranjem nove faktičke situacije na prostoru Bosne i Hercegovine učiniti da priznanje izgubi svaki smisao. Takva politika Beograda izazvala je brojna stradanja i patnje svih naroda u Bosni i Hercegovini, a posebno bošnjačkog, koji je bio najveća žrtva tadašnje srpske politike prema Bosni i Hercegovini.

Protagonisti velikosrpske politike su, protivno svim odredbama međunarodnog prava i omalovažavajući sve postojeće međunarodne institucije i njihova stanovišta, nastojali silom staviti svijet u poziciju da

⁶ O. Ibrahimagić, isto, 1997, str. 65.

⁷ Branimir Janković, *Međunarodno javno pravo*, Beograd, Naučna knjiga, 1981, str. 346.

⁸ B. Janković, isto, čl. II, st. 3.

⁹ B. Janković, isto, čl. II, st. 4.

pogazi vlastite principe uključujući i međunarodno priznanje. Nasreću međunarodnog poretka, to se nije desilo.

Dejtonski sporazum okončao je agresiju na Bosnu i Hercegovinu. On je u osnovi međunarodni mirovni ugovor iza kojeg su stale najjače svjetske sile, kao potpisnice u svojstvu svjedoka. Ovim sporazumom dat je Aneksom IV Ustav Bosne i Hercegovine. Bolan kompromis koji je ovim sporazumom stvoren je transformacija Bosne i Hercegovine u državu sastavljenu od dva entiteta. Time je Bosna i Hercegovina doživjela određenu unutrašnju transformaciju u odnosu na prethodno stanje koje je imala na osnovama Ustava Republike Bosne i Hercegovine. U nastojanjima da se zadovolji srpska strana, ponuđena ustavna rješenja predstavljaju involutivan korak u odnosu na ustavna rješenja Republike Bosne i Hercegovine.

Naime, dok su ustavnopravna rješenja data Ustavom Republike Bosne i Hercegovine od 1974. godine sa brojnim amandmanskim izmjenama, od kojih su najznačajnije izmjene od 1990. godine, odgovarala evropskim standardima koji su uključivali pravnu državnost, državni suverenitet, ljudska prava i demokratiju te u centar političkih zbivanja stavljala građanina kao političkog subjekta pa ostvarivanje vlasti nije vezano za pripadnost određenoj etničkoj skupini, dotle je dejtonskim Ustavom proklamovan etnički princip, kojim je u brojnim situacijama ostvarivanje vlasti vezano za pripadnost jednom od triju konstitutivnih naroda i pripadnost određenom entitetu.¹⁰

Data ustavna rješenja su motivirala neke autore, poput Mirjane Kasapović, da Bosni i Hercegovini ospori samostalnost te da nepostojanje konsenzusa konstitutivnih naroda o državnoj zajednici dovodi u pitanje mogućnost njenog postojanja u budućnosti.¹¹

Ona govori o podijeljenom društvu u Bosni i Hercegovini u kojem su samo Bošnjaci lojalni bosanskoj državi i jedini odani viziji cjelovite Bosne i Hercegovine, dok bosanski Srbi postaju domoljubi Republike Srpske, a bosanski Hrvati domoljubi virtualne Hrvatske republike Herceg-Bosne ili hercegovačkih kantona u kojima su većina.¹²

Ono što spomenuta autorica zaboravlja je da Bosna i Hercegovina u prošlosti nije bila podijeljeno društvo te da, ako se o tome može

¹⁰ Suad Kurtćehajić, *Prikaz knjige Edina Šarčevića: Ustav i politika*, br. 3. i 4, „Pravna misao“, Sarajevo, 1998, str. 92.

¹¹ Mirjana Kasapović, *Podijeljeno društvo i nestabilna država*, Politička kultura, Zagreb, 2005, str. 15.

¹² M. Kasapović, isto, str. 16.

govoriti, onda je to posljedica ratnih i postratnih dešavanja. Srbija i Hrvatska su sve učinili da od Bosne i Hercegovine stvore podijeljeno društvo kako bi dokazali da se u Bosni i Hercegovini ne može živjeti zajedno. Pritom su na liniji takve politike učinjeni brojni zločini kako bi se stvorila nemogućnost zajedničkog življenja, a međunarodna zajednica je dovedena u poziciju da verificira takvo stanje.

Međutim, međunarodna zajednica, nasreću, nije podlegla takvom scenariju. Zbog toga je Dejtonskim ustavom Bosni i Hercegovini potvrđen kontinuitet državnosti u članu I, st. 1, sa modificiranom unutrašnjom strukturom prema kojoj se Bosna i Hercegovina sastoji iz dva entiteta koji nemaju svojstva države i koji nemaju mogućnost da se otcijepi i pretvori u samostalnu državu ili pripoje drugoj državi. Institucija visokog predstavnika, koja je predviđena Aneksom X Dejtonskog sporazuma, ima ulogu da spriječi opstrukciju Dejtonskog sporazuma te da svojim djelovanjem pomogne stvaranju takve političke klime da sve strane u Bosni i Hercegovini djeluju u pravcu snaženja državnog suvereniteta Bosne i Hercegovine i njenog napredovanja kao moderne i funkcionalne države na putu ka evropskim integracijama.

Bosni i Hercegovini je, u skladu sa međunarodnim pravom, priznato svojstvo nezavisne države i to joj ni silom niko ne može oduzeti. Politička nezavisnost se, prije svega, odnosi na njen položaj u odnosu na druge države kao i međunarodne organizacije u kojima je ona ravnopravna s drugim državama članicama. Njoj je dato svojstvo subjekta međunarodnog prava, dok entiteti u njenom sastavu nemaju to svojstvo.

U pogledu suvereniteta Bosne i Hercegovine to je pitanje o kojem se ne može raspravljati u smislu njegovog osporavanja. Suverenost je nešto što se podrazumijeva kao pripadajuće svojstvo države jer ako nije suverena, onda nije država.¹³

Tako je Bosna i Hercegovina činom priznanja od međunarodne zajednice postala suverena i nezavisna, a taj čin je potvrđen dejtonskim Ustavom koji priznaje kontinuitet države Bosne i Hercegovine, priznate 6. aprila 1992. godine.

Pitanje kvaliteta suvereniteta je nešto drugo. To je opredijeljeno unutrašnjim i vanjskim faktorima koji su u različitim uslovima njihove egzistencije različiti kod svake države ponaosob.

Republika Bosna i Hercegovina je dejtonskim Ustavom izgubila prefiks „republika“, dok je naziv za manji entitet dobio taj prefiks i

¹³ Nurko Pobrić, *Ustavno pravo*, Mostar, Slovo, 2000, str. 108.

određen je kao Republika Srpska. Međutim, danas u teoriji države postoje dva oblika vladavine – monarhija i republika. Mnoge moćne države, poput SAD-a, Ruske Federacije, Švicarske, nemaju predznak republika iako su prema svom obliku vladavine republike; isto je i sa Bosnom i Hercegovinom. S druge strane, naziv Republika Srpska, osim što je iritabilan kao Karadžićeva konstrukcija i plod genocidne i zločinačke politike prema nesrpskim narodima, predstavlja republiku koja to nije. Taj naziv je najveća nepravda koja je nametnuta Mirovnim sporazumom u Dejtonu jer umjesto da se kazni politika koja je u crno zavila desetine hiljada građana Bosne i Hercegovine neprihvatanjem entiteta pod tim nazivom, njegovim instaliranjem u Dejtonu pod pritiskom međunarodne zajednice kao nazivom za manji entitet udaren je šamar svim žrtvama velikosrpske politike.

Ono što je posebno značajno i što predstavlja centralnu temu ovog rada jeste odgovor na pitanje: kakvo je državno uređenje Bosna i Hercegovina dobila dejtonskim ustrojstvom? U teoriji države imamo podjelu države prema obliku državnog uređenja na prostu (unitarnu) i složenu državu. Prosta se sastoji iz sebe same, a složena država je sastavljena od dvije ili više državnih jedinica odnosno država članica. S obzirom na odnos i način kako su povezane države članice sa saveznom državom, razlikujemo više oblika složenih država – uniju, konfederaciju i federaciju.

Prof. dr. Rajko Kuzmanović, aktuelni predsjednik Akademije nauka i umjetnosti Republike Srpske, u svojoj knjizi „Ustavno pravo“¹⁴ (1999) govori o Bosni i Hercegovini kao uniji.

S druge strane, prof. dr. Omer Ibrahimagić, jedan od najboljih poznavaca države i prava u Federaciji Bosne i Hercegovine, smatra da je Bosna i Hercegovina, unatoč dejtonskim rješenjima, zadržala svojstvo unitarne visokodecentralizirane države.

Cilj ovog rada je da pokuša argumentirano odrediti prirodu državnog uređenja Bosne i Hercegovine.

U tom pogledu treba reći da u dejtonskom Ustavu nigdje eksplicitno nije određen oblik državnog uređenja, što stvara prostor za različita tumačenja koja se kreću u dijapazonu da je Bosna i Hercegovina unija pa do tumačenja da je Bosna i Hercegovina unitarna visokodecentralizirana država, mada treba istaći da, kada je riječ o složenim državama, one to svojstvo uglavnom sadrže već u nazivu, dok

¹⁴ Omer Ibrahimagić, *Državno uređenje Bosne i Hercegovine*, Sarajevo, Vijeće Kongresa bošnjačkih intelektualaca, 2005, str. 88.

unitarne države nemaju predznak koji bi ukazivao da se radi o prostoj državi, već se to podrazumijeva.

Prema većini obilježja datih Ustavom Bosne i Hercegovine, izgleda kao da ona ima federalno državno uređenje. Međutim, Bosna i Hercegovina, prema definiciji, nije federacija.

Interesantno je gledanje Venecijanske radne grupe od 24. jula 1996. godine, formirane na inicijativu visokog predstavnika od Savjeta Evrope. Prema njenom mišljenju, Ustav BiH predviđa federalnu državu.¹⁵

U svakom slučaju Bosna i Hercegovina nije unija, kako je nastoje predstaviti neki pravni teoretičari iz srpskog entiteta, poput prof. dr. Rajka Kuzmanovića. Jasno je da ovakva gledanja nastoje da Republiku Srpsku prikažu kao nezavisnu državu koja zajedno sa drugom nezavisnom državom Federacijom Bosne i Hercegovine tvore uniju Bosne i Hercegovine. Treba reći da je unija zajednica suverenih država koja nastaje ugovorom i kao takva ona je vrlo klimava zajednica te je na duži rok neodrživa, posebno ako ne postoji volja za njenim preživljavanjem. Iza ovakvog koncepta kriju se snage koje rade na razbijanju Bosne i Hercegovine.

Uniju u teorijskom smislu čine dvije ili više država, koje se povezuju preko zajedničkih organa i pritom zadržavaju svoja svojstva nezavisnih država.¹⁶ Na sličan način gleda i prof. dr. Berislav Perić, koji ističe mišljenje da se unija ne može uopće smatrati državom, već da su države članice zajednice koje u uniji učestvuju.¹⁷

Slična je situacija i sa konfederacijom koja također nastaje međunarodnim ugovorom između njihovih članica te u takvim savezima države članice zadržavaju manje-više svoj međunarodni subjektivitet i suverenost, a savezni zakoni postaju obavezni tek kad ih potvrde organi država članica. Kad se analizira Bosna i Hercegovina zasnovana na dejtonskom Ustavu, očigledno je da se njeno državno uređenje ne može podvesti ni pod uniju ni pod konfederaciju.

Dejtonskim sporazumom je predviđeno da je jedino Bosna i Hercegovina država, dok entiteti to nisu. Ovdje treba imati u vidu da se htjelo da Bosna i Hercegovina bude sastavljena iz dvije države; tako važna stvar bi bez sumnje bila eksplicitno određena Ustavom BiH. Tu se

¹⁵ Kasim I. Begić, *Bosna i Hercegovina od Vanceove misije do Daytonskog sporazuma*, Sarajevo, Bosanska knjiga, 1997, str. 297.

¹⁶ Nikola Visković, *Država i pravo*, Sarajevo, Univerzitetska knjiga, 1996, str. 58.

¹⁷ Berislav Perić, *Država i pravni sustav*, Zagreb, Pravni fakultet u Zagrebu, 1985, str. 142.

nameće jedini mogući zaključak prema kojem je Bosna i Hercegovina sastavljena iz dva entiteta, a ne dvije države. Također, izuzetno je važno istaći da tek Dejtonskim sporazumom dolazi do modificirane unutrašnje strukture Bosne i Hercegovine kao države, što je istaknuto članom I st. 1. da bi u članu I st. 3. stajalo da će se Bosna i Hercegovina sastojati od dva entiteta, Federacije Bosne i Hercegovine i Republike Srpske (u daljem tekstu: entiteti). Iz ovoga se može nedvosmisleno zaključiti da Bosnu i Hercegovinu nisu stvorili njeni entiteti, već je ona doživjela unutrašnju transformaciju na entitete.

Shodno tome svaki pokušaj koji bi Bosnu i Hercegovinu htio označiti unijom predstavlja plod kvazinaučne analize.

Ono što buni jesu nazivi entiteta i to kako Republike Srpske tako i Federacije BiH. Sam Holbruk, kao glavni projektant, nije previše mario za ime i htio je prihvatanjem naziva „Republika Srpska“ odobrovoljiti srpsku stranu u pogledu pregovora te je predsjedniku BiH Aliji Izetbegoviću još u Ankari 4. septembra 1995. godine objašnjavao da Teksas ima predznak „republika“, dok Sjedinjene Američke Države nemaju, ukazujući mu na minoran značaj koji Teksas ima naspram Sjedinjenih Američkih Država. Poslije je u svojoj knjizi „Završiti rat“ priznao da mu je to najveća greška, jer su bosanski Srbi počeli na Republiku Srpsku gledati kao na svoju državu ili u najmanju ruku državnu jedinicu, što nije bio duh Dejtona. Ni naziv „Federacija Bosne i Hercegovine“ nije spretno rješenje, jer taj naziv koriste protagonisti teorije o Bosni i Hercegovini kao složenoj državi kao osnovni argument ukazujući da, ako je jedan entitet po svojoj prirodi federacija, onda sastav dva entiteta može biti samo labaviji oblik države koja poprima karakter unije ili konfederacije. Tu je potrebno dati objašnjenje. Federacija Bosne i Hercegovine nastala je u Vašingtonu 18. marta 1994. godine kao sporazum između čelnika bošnjačkog i hrvatskog nacionalnog korpusa i imala je za cilj prije svega da zaustavi sukobe između Bošnjaka i Hrvata. Na sjednici održanoj 30. marta 1994. godine Ustavotvorna skupština Federacije Bosne i Hercegovine donijela je Odluku o proglašenju Ustava Federacije Bosne i Hercegovine. Prvobitna zamisao Federacije Bosne i Hercegovine je bila da se teritorijalni prostor na kome u većini žive Bošnjaci i Hrvati transformiše na federalnim osnovama, a da se srpskoj strani ostavi otvoren prostor za pristupanje federaciji, mada je i takva federacija samo u nazivu to bila, dok je po svojoj prirodi više predstavljala regionalizaciju kao treće rješenje između unitarne države i federacije, nešto slično što je bilo za Bosnu i Hercegovinu predviđeno možda najboljim mirovnim planom, poznatim pod nazivom Vens-

Ovenov plan, koji su Karadžićevi Srbi odbili na sjednici tada samoproglašene Paljanske skupštine 6. maja 1993. godine. Međutim, već formiranjem Kontakt grupe 25. aprila 1994. godine koja je rješenje za Bosnu i Hercegovinu vidjela u transformaciji Bosne i Hercegovine na dva entiteta, što je realizirano potpisivanjem Dejtonskog sporazuma, stavljeni su van pravne snage svi pravni akti koji su u suprotnosti sa ovim sporazumom. Iz pravne prirode Dejtonskog sporazuma očigledno je da Bosna i Hercegovina nije ni unija ni konfederacija. S obzirom da u nazivu nemamo ni federaciju kao određenje za Bosnu i Hercegovinu, već samo za njen veći entitet, zaključak bi mogao biti da naziv „Federacija Bosne i Hercegovine“ ima samo simboličan karakter.

Unatoč tome zbog naziva većeg entiteta za mnoge teoretičare ostaje otvoreno pitanje da li je Bosna i Hercegovina unitarna država ili specifična federacija na dva nivoa. Prvi nivo bi bio na entitetskoj razini, ali samo za veći entitet, dok je manji potpuno unitaran; drugi nivo bio bi federacija na državnoj razini, čime bi teorija federalizma dobila još jedno originalno rješenje.

Drugo gledanje je da se u Bosni i na entitetskoj i na državnoj razini radi o regionalizaciji kao specifičnom državnom uređenju koje predstavlja međuoblik između unitarne i federalne države. Takve države su danas Španija i Italija, a i Bosna i Hercegovina ima u tom pogledu mnogo sličnosti.

S druge strane, interesantno je gledanje prof. dr. Omera Ibrahimagića, koji Bosnu i Hercegovinu vidi kao prostu decentraliziranu državu.¹⁸ Osnovno polazište ovakvog stava nalazi se upravo u činjenici da entiteti nisu države, jer da se to htjelo, ne bi se u Dejtonu eksplicitno reklo entiteti, nego države. Federacija u tom smislu predstavlja, prema standardnom mišljenju, složenu državu sastavljenu od dvije ili više država članica, što nije slučaj sa Bosnom i Hercegovinom. Kada bi ovakvo gledanje na federaciju bilo jedini kriterij, onda bi stanovište prof. dr. Omera Ibrahimagića bilo potpuno ispravno. Istina, prof. dr. Omer Ibrahimagić u prilog svojoj tezi kao drugi argument navodi da se „institucije Bosne i Hercegovine“ ne označavaju „zajedničkim“ institucijama, već jednostavno „institucijama Bosne i Hercegovine“.¹⁹

U tom smislu prof. dr. Omer Ibrahimagić ističe da „drugi pravni osnov po kojem se Bosna i Hercegovina može smatrati prostom decentraliziranom državom jeste što se ustavni pojam 'institucije Bosne i

¹⁸ O. Ibrahimagić, isto, 2005, str. 88.

¹⁹ O. Ibrahimagić, isto, 2005, str. 88.

Hercegovine' ne smije zloupotrebljavati već odomaćenim, a neustavnim nazivom 'zajedničke' institucije BiH. U Ustavu BiH, nema 'zajedničkih institucija BiH', već samo institucije BiH. Šta to znači sa stanovišta definiranja oblika državnog uređenja BiH? To znači da institucije BiH nisu 'zajedničke institucije' entiteta, kako se želi nametnuti, naročito od političkih predstavnika Republike Srpske, već da su to, mimo volje entiteta, originarne institucije Bosne i Hercegovine kao suverene države, kojima pravnu egzistenciju, nadležnosti i funkcije osigurava sam Ustav, a ne politička volja entiteta. Ovakav pristup tumačenju institucija BiH, ne kao izvedenih iz volje entiteta, već kao originarnih, izvornih ustavnih institucija BiH, podržava i sadržaj člana IX.3. ustava BiH koji glasi: 'Funkcioneri imenovani na položaje u institucijama Bosne i Hercegovine, u pravilu, odražavaju sastav naroda Bosne i Hercegovine', dakle, ne naroda u entitetima, niti entitete, već naroda sa područja cijele Bosne i Hercegovine.²⁰

Ovako dat termin i postavljena situacija ne ukazuje na složen karakter države, već naprotiv izražava da je riječ o njegovom korištenju u državi sa prostim državnim uređenjem.

Ne može se osporiti da entiteti, iako nisu države, u svojoj nadležnosti imaju brojne kompetencije koje pripadaju federalnim jedinicama u federalno uređenim državama.

Prema mišljenju prof. dr. Berislava Perića, sljedeći kriteriji karakterišu federaciju: vlast federacije nije izvedena iz vlasti članica, nego je originarna, određena federativnim ustavom.

Jedino je savezna vlast suverena, a vlast posebnih federalnih jedinica to nije, pa prema tome to nisu ni države. One nisu neovisne, već samo raspolazu određenim opsegom autonomije.

Iz ovog bi slijedilo da se savezna vlast prostire izravno na države članice i njene građane, a pravna snaga njenih akata nije uvjetovana priznanjem posebnih federalnih jedinica.

U saveznoj državi ili federaciji obično postoji dvojno državljanstvo: savezno i republičko, ali se iz ovoga ne zaključuje da republike moraju biti i države.

Federacija je, navodi se, ustvari decentralizirana država, jer je federalnim jedinicama u okviru saveznog ustava ostavljena izvjesna samoorganizacija.²¹

²⁰ Suad Kurtćehajić – Omer Ibrahimagić, *Politički sistem BiH 3*, Sarajevo, 2007.

²¹ Berislav Perić, *Država i pravni sustav*, Zagreb, Pravni fakultet u Zagrebu, 1985, str. 144.

Ovo posljednje gledanje pokazuje osnovanost teze prof. dr. Omera Ibrahimagića o Bosni i Hercegovini kao unitarnoj visokodecentraliziranoj državi. Također, potrebno je istaći da je u praksi izuzetno mali jaz i da je često nejasan prelaz koji dijeli federalnu državu od unitarne visokodecentralizirane države. Iz svega navedenog moglo bi se zaključiti da se Bosna i Hercegovina u pogledu državnog uređenja upravo nalazi između federacije i unitarne visokodecentralizirane države.

Također, ono što karakteriše federaciju jeste da postoji mogućnost da države članice izraze nezadovoljstvo svojom egzistencijom u federaciji pravom na samoopredjeljenje, poput prava koje su imale federalne jedinice u jugoslavenskoj federaciji, a koje su izrazile referendumom za nezavisnost. Takvo pravo nije dato entitetima. Entiteti nemaju mogućnost da referendumom niti na bilo koji drugi način izađu iz Bosne i Hercegovine. To nije slučajno i svaki pokušaj poređenja sa bivšom Jugoslavijom nije adekvatna komparacija jer je bivša Jugoslavija nastala voljom naroda da žive zajedno i oni su u nju unijeli svoje teritorije, dok u Bosni i Hercegovini nijedan narod nije unio nikakve teritorije, već je Bosna i Hercegovina iznjedrila današnje narode koji žive na njenom prostoru, a koji su se kroz srednji vijek dominantno označavali Bošnjanima, od dolaska Osmanlija pa skoro do ulaska Austro-Ugarske Bošnjacima, jer je to odgovaralo otomanskoj lingvistici, da bi pred kraj 19. vijeka, usljed agresivne nacionalističke politike Beograda i Zagreba, došlo do srbizacije najprije Bošnjaka pravoslavaca, a potom i hrvatizacije Bošnjaka katolika, dok su se Bošnjaci islamske vjere dugo vremena na njihovu štetu tražili u panislamskom povezivanju. Posljedica je da danas imamo tri konstitutivna i ravnopravna naroda – Bošnjake, Srbe i Hrvate – koji pripadaju Bosni i Hercegovini i koje je Bosna i Hercegovina iznjedrila. To je osnov zbog kojeg nijedan narod u Bosni i Hercegovini nema japiju ni nad jednim dijelom Bosne i Hercegovine te ne može ni prisvojiti za sebe ni izdvojiti niti jedan njen dio.

Bosnu i Hercegovinu nisu konstituisali njeni entiteti, kako politika Dodika nastoji prikazati, već je u Dejtonu izvršena transformacija Bosne i Hercegovine na njene autonomne multietničke entitete. Ovaj argument ide u prilog tezi da je Bosna i Hercegovina bliže unitarnoj državi nego federaciji. Kada bi se primijenio Dejtonski sporazum u cijelosti, a posebno odredbe o dodatnim nadležnostima sadržanim u članu III, st. 5a²²

²² Čl. III, st. 5.: „Dodatne nadležnosti a) Bosna i Hercegovina će preuzeti nadležnosti za takva pitanja o kojima se entiteti slože; koje su u skladu sa Aneksima 5-8. Opšteg okvirnog sporazuma; ili koje su potrebne da se očuva suverenitet, teritorijalni integritet,

Ustava BiH koje predstavljaju poprilično neiskorišteno polje prenosa ovlaštenja sa entiteta na državu Bosnu i Hercegovinu, teza prof. dr. Omera Ibrahimagića o Bosni i Hercegovini kao unitarnoj visokodecentraliziranoj državi bi bila još upečatljivija.

Ili je možda najbliže istini teza da je riječ o međuobliku koji predstavlja srednje rješenje i koji je u novije vrijeme poznat pod nazivom regionalizacija, a koji karakteriše zemlje poput Italije i Španije.

Pitanje oblika državnog uređenja Bosne i Hercegovine će zasigurno biti predmet brojnih istraživanja i naučnih radova u budućnosti, tako da će se vremenom iskristalisati jasnija slika o pravnoj prirodi državnog uređenja Bosne i Hercegovine. Ovaj rad ima za cilj dati doprinos spomenutom istraživanju i, s obzirom na specifičnost problema i kompleksna rješenja, ne pretenduje dati konačne odgovore.

Literatura

1. Kasim I. Begić, *Bosna i Hercegovina od Vanceove misije do Daytonskog sporazuma*, Sarajevo, Bosanska knjiga, 1997.
2. Omer Ibrahimagić, *Državno uređenje Bosne i Hercegovine*, Sarajevo, Vijeće Kongresa bošnjačkih intelektualaca, 2005.
3. Mirjana Kasapović, *Podijeljeno društvo i nestabilna država*, Politička kultura, Zagreb 2005.
4. Suad Kurtćehajić – Omer Ibrahimagić, *Politički sistem BiH 3*, Sarajevo, 2007.
5. Radomir Lukić – Budimir Košutić, *Uvod u pravo*, Beograd, Naučna knjiga, 1979.
6. Fuad Muhić, *Teorija države i prava*, Sarajevo, Fakultet za kriminalistiku, kriminologiju i sigurnosne studije Univerziteta u Sarajevu, 1997.
7. Berislav Perić, *Država i pravni sustav*, Zagreb, Pravni fakultet u Zagrebu, 1985.
8. Nurko Pobrić, *Ustavno pravo*, Mostar, Slovo, 2000.
9. Edin Šarčević, *Ustav i politika*, Sarajevo, Kult B i Vijeće Kongresa bošnjačkih intelektualaca, 1997.
10. Nikola Visković, *Država i pravo*, Sarajevo, Univerzitetska knjiga, 1996.

politička nezavisnost i međunarodni subjektivitet Bosne i Hercegovine, u skladu sa raspodjelom odgovornosti među institucijama Bosne i Hercegovine. Dodatne institucije mogu biti uspostavljene prema potrebi kako bi vršile ove nadležnosti.“