

Dr. sc. Stjepan LAPENDA, docent, Ekonomski fakultet, Split,  
i Pravni fakultet, Mostar

## BOSNA I HERCEGOVINA U SVJETLU ODREDABA BERLINSKOG KONGRESA I DAYTONSKIH MIROVNIH SPORAZUMA

### Sažetak

Autor u ovom radu daje povijesni presjek nastanka i oblikovanja državnopravnog statusa Bosne i Hercegovine u svjetlu odredaba Berlinskog kongresa (1878.) i daytonskih mirovnih sporazuma (1995.). U slučaju Bosne i Hercegovine očito je riječ o nekoj vrsti kriptoprotektorata, što se ipak može svesti pod pojam sinalagmatičkog međunarodnog sporazuma *suus generis*. Navodi iz izvornog teksta na francuskom jeziku preuzeti su iz De Martensovog Zbornika mirovnih sporazuma<sup>1</sup> u prijevodu autora ovoga rada. Navodi iz Daytonskog mirovnog sporazuma preuzeti su iz službene verzije predmetnih sporazuma na hrvatskom jeziku.

Što se tiče prostora Bosne i Hercegovine u okviru Otomanskog Carstva, njezina sudbina i nesređeni politički odnosi, posebice tijekom druge polovice 19. stoljeća, bili su predmetom pojačanog zanimanja europskih velesila. S jedne strane, imali smo neriješeno tzv. istočno pitanje.<sup>2</sup> Status kršćanske raje u Bosni i Hercegovini bio je krajnje nepovoljan, zbog toga dolazi do čestih pobuna i ustanaka. Najprije se događa ustanak hercegovačkih katolika (don Ivan Mustapićeva buna iz 1875. godine), da bi se ustanak ubrzo proširio i na pravoslavno pučanstvo, koje je odmah artikuliralo izrazite unionističke težnje za sjedinjenjem sa Srbijom i Crnom Gorom. Naime, Srbija je *explicite* zatražila 1876. godine od Visoke Porte da joj se prepusti bosanskohercegovačko ozemlje. Odgovor franjevačke zajednice, jedinog kredibilnog i djelotvornog reprezentanta katoličkog Hrvatsva u Bosni i Hercegovini, bio je promptan i nedvosmislen. Srpski je aneksionistički cilj bio osuđen.<sup>3</sup> Zapadne velesile također nisu blagonaklono gledale na sve militantniji proselitizam moskovskog panslavenstva.<sup>4</sup> Panslavistički pokret proširio se Rusijom i imao je svoj izraz u osnivanju Udruga za pomoć Slavenima (Obščestva dlja pomošči Slavjanam) i održavanju Sveslavenskog kongresa u Moskvi 1867. godine. Bosanskohercegovački

<sup>1</sup> Carls De Martens: *Nouveau Recueil Général de traités*, t. III, Bruxelles (preuzeto iz Staatsarchiv pod sig. S 276 ff, Band 34, S 107 ff).

<sup>2</sup> Louis Girard - M. Bonnefous et al.: *Le temps des Révolutions 1848-1914*, Bordas, Paris, 1976. (Vidi posebno poglavlje: *Traité de Berlin et la Question d'Orient*.)

<sup>3</sup> Andrija Nikić: *Hercegovački ustanak u svjetlu novih izvora*, ANUBiH, knj. XXX., Sarajevo, 1977.; B.H. Hepner: *Bakounine et le panslavisme révolutionnaire*, Paris, 1950.

<sup>4</sup> Francis Dvornik: *Les Slaves - Histoire et civilisation*, Editions du Seuil, Paris, 1970. (Posebno vidi poglavlje: *La Russie impériale et le monde Slave*.)

ustanak naglo je reaktivirao tzv. istočno pitanje. U tom sklopu trebalo je rješavati i autonomni status kršćana u Bosni i Hercegovini. No, istodobno treba naglasiti i činjenicu da su se interesi velikih sila i u tim burnim povijesnim vremenima, slično uostalom kao i danas, sukobljavali na Balkanu, poglavito poradi pristupa Jadranskom moru i nadzora nad Bosnom i Hercegovinom.<sup>5</sup>

To je palijativno riješeno člankom XIV. Sanstefanskog mirovnog ugovora.<sup>6</sup> Povod za održavanje Berlinskog kongresa bila je revizija Sanstefanskog mirovnog ugovora (*Traité de San Stefano*). Mirovni pregovori, tj. nova međunarodna konferencija održana je u Berlinu pod budnom paskom pruskoga kancelara Otta von Bismarcka od 13. lipnja do 13. srpnja 1878. godine. Na Kongresu je odlučeno da Austro-Ugarska dobije upravu nad Bosnom i Hercegovinom, Srbija i Crna Gora međunarodnu nezavisnost i da Novopazarski sandžak ostane pod formalnim otomanskim suverenitetom, uostalom kao i Bosna i Hercegovina sve do aneksije.

Zaključni akt Berlinskog kongresa napisan je izvorno na francuskom jeziku pod nazivom *Traité de Berlin*. Ugovor su potpisali opunomoćeni ministri veleposlanici zemalja sudionica akreditiranih u Berlinu. Uz Otta von Bismarcka kao domaćina u svojstvu kancelara i ministra vanjskih poslova Kraljevine Pruske svoje su parafe stavili Wiliam Henri Waddington, francuski veleposlanik, sir Odo Wiliam Léopold Russel, veleposlanik Velike Britanije, Edouard Comte de Launay, veleposlanik Kraljevine Italije, Paul d'Oubril, veleposlanik Rusije, Sadulah-beg, veleposlanik Turske, i grof Gyula Andrassy u svojstvu ministra vanjskih poslova Austro-Ugarske Monarhije.

U završnom obraćanju sudionicima te međunarodne mirovne konferencije predsjedavajući skupa, domaćin Otto von Bismarck, možda ne iz uvjerenja, ali ono barem zbog diplomatskog takta i učtivosti, označio je rad Kongresa ovim riječima:

“Gospodo, u trenutku kada se opraštamo, ne bojim se izjaviti da je Europa zaslužila jedan ovakav Kongres. Iako nije bilo moguće ostvariti sva nadanja javnoga mnijenja, historija će u svakom slučaju biti pravedna u pogledu naših nastojanja, u pogledu našega rada i djela, te će visoki opunomoćenici imati osjećaj da su, u granicama svojih mogućnosti, stvorili i osigurali Europi veliku dobrobit mira koji bijaše toliko ugrožen (...). Živo se nadam da će sloga u Europi uz Božju pomoć biti trajna i da će osobni i srdačni odnosi koje smo uspostavili međusobno tokom našega zajedničkog rada učvrstiti i ojačati dobre odnose među našim vladama.”

Struktura završnog akta Berlinskog kongresa je jednostavna, bez naslovâ, poglavlja i potpoglavlja. Završni akt ima ukupno 64 članka.

Prvih 12 članaka odnose se na Bugarsku, njezin međunarodni državni status, njezin odnos prema Turskoj, njezino teritorijalno razgraničenje i uspostavu državne vlasti.<sup>7</sup>

<sup>5</sup> Ljubomir Zovko: *Povijesna utemeljenja Hrvatske zajednice Herceg-Bosne u Bosni i Hercegovini*, Zbornik radova Pravnog fakulteta, knj. XI., Mostar, 1998., str. 16.

<sup>6</sup> Sanstefanskim mirovnim ugovorom, potpisanim 3. ožujka 1878. godine, predviđena je, između ostalog, i autonomija za bosanskohercegovačke kršćane pod okriljem Austrije i Rusije. Do realizacije nije došlo zbog protivljenja ostalih ondašnjih velesila. Pitanje je konačno razriješeno nekoliko mjeseci kasnije na Berlinskom kongresu.

<sup>7</sup> Article I.: La Bulgarie est constituée en Principauté autonome et tributaire sous la suzeraineté de S.M. I. le Sultan; elle aura un Gouvernement chrétien et une milice nationale.

Od 13. do 24. članka riječ je o Istočnoj Rumeliji, njezinom teritorijalnom razgraničenju, uspostavi vlasti, političko-sigurnosnim snagama, njezinom odnosu prema Otomanskom Carstvu i statusu 50.000 ruskih okupacijskih snaga, te o međunarodnoj arbitraži na temelju odredaba XIII. protokola Berlinskog kongresa.<sup>8</sup>

Samo članak 25. Berlinskog kongresa odnosi se na Bosnu i Hercegovinu. Radi njegovog historijskog značenja citirat će se, malo niže, u cijelosti.

O međunarodnom priznatom suverenitetu Crne Gore, utvrđivanju njezinih međunarodno priznatih granica, o slobodnoj plovidbi rijekom Bojanom i Skadarskim jezerom, o diplomatsko-konzularnim odnosima Crne Gore i Turske Carevine, te o slobodi međunarodne trgovine potanko je utvrđeno u člancima 26. do uključivo članka 33. Berlinskog kongresa.<sup>9</sup>

Kneževini Srbiji posvećeni su članci 34. - 42. Posebno se stipuliraju odredbe o teritorijalnom razgraničenju. Zapadne granice Srbije potvrđuju se na rijeci Drini do njezinog utoka u rijeku Savu, s tim da Mali Zvornik također pripada Srbiji. Također je tu riječ o osnovnim građanskim pravima i slobodama, o slobodi međunarodne trgovine (pravo slobodnog tranzita roba i drugih dobara), te o obvezi Srbije da omogući gradnju, točnije produžetak međunarodnog željezničkog pravca prema Solunu i dalje.<sup>10</sup>

U člancima 44. - 51. Berlinskog kongresa određuju se obveze i prava Rumunjske u više domena (građanska i osobna prava pojedinaca, sloboda trgovine, sloboda prolaza i komunikacija, plovidba Dunavom, te pitanje i status turskih dobara i vlasništva u Rumunjskoj).<sup>11</sup>

Slobodna plovidba Dunavom, posebno od Đerdapa nizvodno, te o pravima i obvezama susjednih zemalja i statusu Europskog povjerenstva za Dunav (*Commission Européenne du Danube*) stipulirani su od 52. do 57. članka Berlinskog kongresa. Rusko-turski odnosi o pitanju cediranja nekih graničnih teritorija određeni su u člancima 58. do zaključno članka 60. Samo dva članka, i to članci 61. i 62., govore o preuzetim obvezama Carevine Turske da će poštivati osobne i vjerske slobode svojih podanika, da će osigurati slobodan i nesmetan prolaz svim hodočasniciima u Svetu Zemlju i da će posebice štititi imunitet konzularnih i diplomatskih predstavnika stranih država na svom teritoriju.

Člankom 63. Berlinskog kongresa izričito se stipulira da se tim diplomatskim aktom ni u čemu neće mijenjati odredbe Pariškog mirovnog ugovora iz 1856. i Londonskog mirovnog ugovora iz 1871. godine ako to završnim aktom Berlinskog

<sup>8</sup> Article XIII.: Il est formé au Sud des Balkans une province qui prendra le nom de "Roumélie Orientale" et qui restera placée sous l'autorité politique et militaire de S.M.I. le Sultan, dans des conditions d'autonomie administratives. Elle aura un gouvernement général chrétien.

<sup>9</sup> Article XXVI.: L'indépendance du Monténégro est reconnue par la Sublime Porte et par toutes les Hautes Parties contractantes qui ne l'avaient pas encore admise.

<sup>10</sup> Article XXXIV.: Les Hautes Parties contractantes reconnaissent l'indépendance de la Principauté de Serbie en la rattachant aux conditions exposées dans l'article suivant. Article XXXV.: La nouvelle frontière suit le tracé actuel en remontant le thalweg de la Drina depuis son confluent avec la Save, laissant à la Principauté Mali Zvornik (...).

<sup>11</sup> Article XLIV.: La liberté et la pratique extérieure de tous les cultes seront assurées à tous les ressortissants de l'Etat roumain aussi bien qu'aux étrangers (...). Article LV.: Les règlements de navigation, de police fluviale et de surveillance depuis les Portes de fer jusqu'à Galatz seront élaborés par la Commission Européenne du Danube assistée des Etats Riverains (...).



kongresa nije izričito predviđeno. Zadnji 64. članak Berlinskog kongresa nalaže visokim stranama potpisnicama da se završni akt ratificira i ratifikacijski instrumenti deponiraju u Berlinu najkasnije za tri tjedna.

Kako je već rečeno, samo se članak 25. završnog akta Berlinskog kongresa izričito i eksplicitno odnosi na Bosnu i Hercegovinu. Zato ga je vrijedno doslovice navesti: "Austro-Ugarska će zaposjesti i upravljati pokrajinom Bosnom i Hercegovinom. Budući da Austro-Ugarska ne želi preuzeti upravu nad Novopazarskim sandžakom, koji se proteže između Srbije i Crne Gore u pravcu jugoistoka, te dalje do Mitrovice, otomanska uprava nastaviti će tu i nadalje djelovati. Ipak, da bi osigurala održavanje novoga političkog stanja kao i slobodu i sigurnost prometovanja, Austro-Ugarska pridržava pravo držanja garnizona i koristiti vojne i trgovačke prometnice na cijelom prostoru toga dijela nekadašnjeg Bosanskog vilajeta." U drugom paragrafu piše sljedeće: "U tom cilju, vlade Austro-Ugarske i Turske pridržavaju pravo dogovora o pojedinostima."<sup>12</sup> To je bilo riješeno Carigradskom konvencijom, potpisanom 21. travnja 1879. godine. U njezinom uvodu potvrđuje se da "činjenica zaposjednuća ne vrijeđa suverena prava Njegovog Carskog Veličanstva Sultana nad Bosnom i Hercegovinom".<sup>13</sup> Deklaracijom je određeno da će austrougarske postrojbe imati posadna uporišta u Priboju, Prijepolju i Bijelom Polju. Ukupan broj ljudstva pod oružjem nije smio bio veći od tri do četiri tisuće ljudi, ali je i Porta imala pravo na isti broj svojih oružanih snaga.

Ako je struktura završnog akta Berlinskog kongresa jednostavna i transparentna, daytonski su sporazumi po svojoj internoj strukturi veoma složeni. To je zapravo skup raznih sporazuma i pratećih pisama. Znakovito je da su u tom specifičnom međunarodnom sporazumu uključeni različiti interni i međunarodni subjekti. Što se same države Bosne i Hercegovine tiče, svoje potpise na sporazume stavljali su Alija Izetbegović u ime Bosne i Hercegovine, Jadranko Prlić odnosno Krešimir Zubak u ime Federacije Bosne i Hercegovine i Momčilo Krajišnik u ime Republike Srpske. Kao jamci provedbi potpisanog pojavljuju se potpisi Franje Tuđmana u ime Republike Hrvatske i Slobodana Miloševića u ime Savezne Republike Jugoslavije. Napomenimo također da je to svojevrsni novum u međunarodnoj diplomatskoj praksi da se treća lica javljaju ne samo kao jamci već i kao obvezatelji provedbe onoga što je neka druga strana prethodno prihvatila i potpisala.

Na nekim drugim aneksima nalaze se potpisi Harisa Silajdžića u svojstvu predsjednika Vlade i Muhameda Šaćirbegovića u svojstvu ministra vanjskih poslova

<sup>12</sup> Article XXV: Les provinces de Bosnie et d'Herzégovine seront occupées et administrées par l'Autriche-Hongrie. Le Gouvernement d'Autriche-Hongrie ne desirant pas se charger de l'administration du Sandjak de Novibazar qui s'étend entre la Serbie et le Monténégro dans la direction sud-est jusqu'au delà de Mitrovitza, l'administration ottomane continuera d'y fonctionner. Néanmoins, afin d'assurer le maintien du nouvel état politique ainsi que la liberté et la sécurité des voies de communications, l'Autriche-Hongrie se réserve le droit de tenir garnison et d'avoir des routes militaires et commerciales sur toute l'étendue de cette partie de l'ancien Vilayet de Bosnie.

A cet effet, les Gouvernements d'Autriche-Hongrie et de Turquie se réservent de s'entendre sur les détails.

<sup>13</sup> Mustafa Imamović: *Historija Bošnjaka*, II. izdanje, Bošnjačka zajednica kulture, Sarajevo, 1998., str. 356.

Bosne i Hercegovine, potom i potpisi, na jednoj drugoj ispravi, gradonačelnikâ "istočnog" i "zapadnog" Mostara Safeta Oručevića i Mije Brajkovića. Međunarodna zajednica bila je nazočna kod potpisivanja Daytonskog sporazuma s nekoliko osoba u svojstvu "super svjedoka", i to veleposlanika Richarda Holbrooka u ime Sjedinjenih Američkih Država, Wolfganga Ischingera u ime Savezne Republike Njemačke, Fernandez de la Peña u ime Kraljevine Španjolske i Hansa Koschnicka u svojstvu europskog upravitelja Mostara.

Službeni naziv toga zamršenoga i složenoga međunarodnog mirovnog sporazuma je *Bliski mirovni razgovori - zrakoplovno uporište Wright Patterson, Dayton, Ohio, 1.-21. studenog 1995. godine*. Sporazum je izvorno sastavljen na engleskom jeziku, a potom preveden na bošnjački,<sup>14</sup> hrvatski i srpski jezik. Sporazumom je izričito stipulirano da će u "slučaju razlike u tumačenju biti mjerodavan izvorni tekst na engleskom jeziku".

Cjelokupni paket daytonskih sporazuma razdijeljen je u dva dijela. Prvi dio uključuje glavni paket sporazuma, a drugi dodatne sporazume. Glavni paket sporazuma uključuje *Opći okvirni sporazum* (ukupno 11 članaka), *Aneks 1A* koji čine vojni aspekti mirovnog rješenja (13 članaka), *Sporazum Bosne i Hercegovine i NATO-saveza* (ukupno 23 točke) uz popratna pisma, *Sporazum Savezne Republike Jugoslavije i NATO-saveza* (ukupno 20 točaka). Zatim imamo *Aneks 1B*, koji se odnosi na regionalnu stabilizaciju (samo 6 članaka), *Aneks 2* međuentitetsko razgraničenje (8 članaka), *Aneks 3* govori o izborima (5 članaka), *Aneks 4* daje prijedlog nacrtâ Ustava Bosne i Hercegovine. Napomenimo da je riječ o veoma kratkom i konciznom konstitucionalnom aktu, koji se sastoji od kraćeg proslova (preambule) i samo 12 malo opširnijih članaka. *Aneks 5* odnosi se na arbitražu i ima samo tri paragrafa, *Aneks 6* obrađuje pitanje ljudskih prava te ima čak 16 članaka i dodatni popis 16 međunarodnih konvencija o pitanjima usvojenim u Ujedinjenim narodima ili u Europskom vijeću, *Aneks 7* razrađuje pitanje izbjeglica i raseljenih osoba (ukupno 18 članaka), *Aneks 8* utvrđuje okvire djelovanja Povjerenstva za očuvanje nacionalnih spomenika (11 članaka), *Aneks 9* se odnosi na uspostavu javnih poduzeća (6 članaka), *Aneks 10* govori o civilnom provođenju usvojenih sporazuma (6 članaka) i *Aneks 11* tretira položaj i ovlasti međunarodnih policijskih snaga (8 članaka). Glavni paket sporazumâ, tj. prvi dio završava *Sporazumom o parafiranju Općeg okvirnog sporazuma za mir u Bosni i Hercegovini, popratnim pismima i završnom izjavom*.

Drugi dio daytonskih sporazuma čine sljedeći dokumenti: *Sporazum o oživotvorenju Federacije Bosne i Hercegovine* (koji čine opća načela i poglavlja označena od A do I), *Sporazum o uspostavi Zajedničkog vijeća za suradnju* (5 članaka), *Sporazum o povratku prognanih osoba u Jajce, Bugojno, Stolac i Travnik* (5 točaka), *Sporazum o povratku izbjeglica u Veliku Kladušu i Cazin* (4 članka), *Elementi dogovorenih načela za Sarajevo* (11 točaka) i *Sporazum o odnosima Bosne i Hercegovine i Savezne Republike Jugoslavije* (4 članka).

Iz toga pravno-diplomatskog galimatijasa i zamršenog rašomona zanimljivo je vidjeti što je to zajedničko između završnog akta Berlinskog kongresa i Daytonskog

<sup>14</sup> Službena verzija Daytonskog sporazuma na hrvatskom jeziku rabi naziv "bosanski jezik" (sic!).

sporazuma. Ako se vratimo, na trenutak, na članak 25. završnog akta Berlinskog kongresa, vidjet ćemo da se tu izričito navodi da će “pokrajine Bosne i Hercegovine zaposjesti i njima upravljati Austro-Ugarska” te da bi se “osiguralo održavanje novoga političkog stanja i sloboda i sigurnost prometovanja, Austro-Ugarska pridržava pravo uspostave posadnih uporišta i imati slobodne vojne i trgovačke prometnice na cjelokupnom prostoru toga dijela nekadašnjeg bosanskog Vilajeta”. Pravno-diplomatski rečeno, Austro-Ugarska je dobila pravo na protektorat nad Bosnom i Hercegovinom. U članku 5. točka (a) Aneksa 1A Daytonskog sporazuma iščitavamo sljedeće: “IFOR - što će reći međunarodne vojne snage (op. S.L.) - imat će punu i nesmetanu slobodu kretanja kopnom, zrakom i vodom po cijeloj Bosni i Hercegovini. On će imati pravo logorovanja, izvođenja manevra, konačenja i korištenja svih područja odnosno objekata radi vršenja svojih odgovornosti”, dok u točki (b) toga članka decidirano stoji da će “zapovjednik IFOR-a imati isključivu ovlast utvrđivati pravila i propise kojima će se uređivati korištenje i nadzor zračnog prostora Bosne i Hercegovine”.

U točki 7. Sporazuma između Bosne i Hercegovine i NATO-saveza o statusu NATO, tj. Organizacije sjevernoatlanskog pakta i statusu njegovog osoblja piše: “Vojno će osoblje NATO-a u svim okolnostima i u svako vrijeme biti podložno isključivoj nadležnosti njihovih nacionalnih elemenata glede krivičnih i stegovnih prijestupa koje može bitno počine u Bosni i Hercegovini.” U točki 8. predmetnog sporazuma stoji: “NATO-ovo osoblje uživat će imunitet na osobno uhićenje ili pritvor. Osoblje NATO-a greškom uhićeno ili pritvoreno odmah će se predati vlastima NATO-a.” To načelo eksteritorijalnosti u smislu Bečke diplomatske konvencije proteže se i na točku 9. Sporazuma: “Osoblje NATO-a uživat će zajedno sa svojim prometlima, plovilima, letjelicama i opremom slobodan i neograničen prolaz i nesmetan pristup po cijeloj Bosni i Hercegovini uključujući i zračni prostor i teritorijalne vode Republike Bosne i Hercegovine.”

Što se, pak, tiče policijskog uređivanja u svrhu očuvanja javnoga reda, poretka i mira, odlukom Vijeća sigurnosti Ujedinjenih naroda izglasana je operacija UNCIVPOL, na temelju koje su uspostavljene međunarodne policijske snage ili, po engleskom akronimu, IPTF. U točki 1. članka 2. Sporazuma stoji da će “IPTF biti autonoman u pogledu obavljanja svojih funkcija”, a u točki 3. da će “povjerenik IPTF-a primati upute od visokog predstavnika”. Ovlaštenja IPTF-a stipulirana su u točki 3. članka 7. Sporazuma: “Strane potpisnice (tj. Bosna i Hercegovina i entiteti Federacija Bosne i Hercegovine i Republika Srpska) omogućit će osoblju IPTF-a izravan i potpun pristup bilo kojemu mjestu, osobi, djelatnosti, postupku, dosjeu ili nekom drugom predmetu ili događaju u Bosni i Hercegovini, kako to bude zahtijevao IPTF pri izvršenju svojih obveza po tom sporazumu. To će uključiti i pravo pratiti, promatrati i nadzirati svako mjesto ili objekt, gdje smatra da se odvija neka policijska ili sudska radnja ili radnja vezana za provedbu zakona ili zatočenja.”

I kao treću komponentu u političkim sporazumima između Bosne i Hercegovine i Međunarodne zajednice imamo Sporazum o civilnoj provedbi mirovnog rješenja. Iza te nemušte pravne stilizacije krije se Sporazum o mjestu i ulozi visokog predstavnika (High Representative) Međunarodne zajednice u Bosni i Hercegovini ili u našem konkretnom slučaju riječ je o Carlosu Westendorpu.



Tekst Aneksa, kakav je parafiran u Daytonu i potpisan u Parizu, ne daje na prvi pogled neka bogzna kakva velika ovlaštenja visokom predstavniku. Inače, Sporazum ima samo 6 članaka, a zapravo samo 5 formalnih, jer članak 6. samo utvrđuje da "ovaj sporazum stupa na snagu danom potpisivanja". Dakle, prema Aneksu Sporazuma visoki predstavnik će "pratiti provedbu mirovnog sporazuma, održavati tijesne kontakte sa stranama potpisnicama, koordinirati aktivnosti civilnih organizacija i agencija i sudjelovati na sastancima organizacija donatora". No, naknadno revizijom odnosno dopunom Aneksa na konferencijama u Petersbergu kod Bona i u Beču, te potvrdom Madridske konferencije, ovlasti visokog predstavnika su veće nego što se to čini na letimičan pogled u tekstu Sporazuma. To konačno stalno vidimo u svakodnevnoj praksi smjenjivanjem visokih civilnih i vojnih dužnosnika u oba entiteta i kod sve tri narodnosne skupine.

U Sporazumu o izborima vidljivo je da je jedini meritorni organ u organizaciji i provedbi izbornih procesa Međunarodna zajednica preko OSCE/OESS (*Organisation pour la coopération et la sécurité en Europe*). U točki 1. članka 2. stoji da "stranke (Bosna i Hercegovina, Federacija Bosne i Hercegovine i Republika Srpska) zahtijevaju (dobrovoljno? - op. S.L.) od OESS-a da donese i provede izborni program za Bosnu i Hercegovinu", dok u točki 3. čitamo sljedeće: "U tu svrhu stranke potpisnice zahtijevaju od OESS-a da ustroji Privremeno izorno povjerenstvo." No, člankom 5. toga sporazuma kaže se da "se stranke potpisnice slažu da ustroje stalno Izorno povjerenstvo, čija bi zadaća bila provedba budućih izbora u Bosni i Hercegovini". Do danas još nemamo nikakvih naznaka da će se to dogoditi u doglednoj budućnosti.

Poznajući lošu kooperativnost jednog od dvaju entiteta, razdvojenost entitetskih partnera u drugom entitetu, karakter privremenosti takvog Izornog povjerenstva, i ostali će dogovori na razini dvaju entiteta još dugo visjeti u zraku. Budući sporazumi između oba entiteta, koji bi imali za cilj konsolidiranje temeljnih institucija središnjih tijela vlasti države Bosne i Hercegovine, morat će vjerojatno još pričekati izvjesno vrijeme.

Karakter političke podređenosti Bosne i Hercegovine Međunarodnoj zajednici vidljiv je i u Ustavu Bosne i Hercegovine, što će reći najvećem i vrhovnom zakonskom aktu države. U pogledu sastava Ustavnog suda Bosne i Hercegovine člankom 6. točka a) Ustava eksplicite se navodi: "Četiri člana izabrat će Zastupnički dom Federacije, a dva člana Skupština Republike Srpske. Preostala tri člana izabrat će predsjednik Europskog suda za ljudska prava nakon dogovora s Predsjedništvom."

U pogledu Centralne (zašto ne *Središnje* - op. S.L.) banke Bosne i Hercegovine člankom 7. točkom 2. stipulira se da će se "prvi Upravni odbor Centralne banke sastojati od guvernera kojeg će postavljati Međunarodni monetarni fond i tri člana koje postavlja Predsjedništvo po paritetu Bošnjak, Hrvat i Srbin", dok za guvernera izričito stoji "da neće biti državljanin Bosne i Hercegovine ili iz neke od susjednih zemalja te može imati odlučujući glas u Upravnom odboru u slučaju neriješenog ishoda glasovanja". Uviđajući državno susjedstvo Bosne i Hercegovine, taj eufemizam "iz neke od susjednih zemalja" može se samo odnositi na Saveznu Republiku Jugoslaviju (Srbiju i Crnu Goru) i Republiku Hrvatsku. Ovdje bi se o tom pitanju moglo postaviti hipotetičko pitanje, znači li to da guverner ne bi mogao biti državljanin Republike Italije, budući da je Bosna i Hercegovina ujedno i mediteranska

zemlja preko svog neumskog akvatorija i mogla bi imati preko crte morskog razgraničenja dodirnu točku s teritorijalnim morem Republike Italije ili neki drugi modus izlaska na otvoreno more temeljem pravila Treće međunarodne konferencije o pravu mora.<sup>15</sup>

To su i jedine stvarne i relevante činjenice i one davne 1878. i ove nedavne 1995. godine. Iz iznesenog je vidljivo da je državni suverenitet države Bosne i Hercegovine djelomično ograničen i bitno okrnjen (1878. i 1995.) i da uglavnom nije predviđen rok trajanja i način može bitnog otkaza nazočnosti Međunarodne zajednice na njezinom nacionalnom teritoriju. Pod prividom ravnopravnosti stranaka potpisnica, uvjet *conditio sine qua non* za svaki valjani pravni posao, ovdje jasno imamo Međunarodnu zajednicu, čija je riječ posljednja i neprikosnovenjena. U svezi s Bosnom i Hercegovinom, riječ je o međunarodnom kriptoprotektoratu *suis generis*, a to je u ovom slučaju odnos dvaju međunarodnih subjekata - države Bosne i Hercegovine i Međunarodne zajednice - u kojima jedan od njih (Međunarodna zajednica) ima određeni utjecaj na unutarnju i vanjsku politiku drugog subjekta. Protektorat se najčešće temelji na sinalagmatičnom međunarodnom sporazumu.<sup>16</sup> Konačno, drugačije i ne može biti budući da to nije pravni posao po načelima rimskoga prava, već sporazum čiste političke naravi. U političkim odnosima malih i velikih uvijek je, nažalost, nazočno načelo prividne ravnopravnosti, a stvarne i praktične subordiniranosti. Svakome je jasno kada kažemo "Međunarodna zajednica" da to nisu, primjerice, Sejšelski otoci, Fidži ili Papua-Nova Gvineja koji donose presudne odluke.

Nazočnost Međunarodne zajednice u Bosni i Hercegovini inkarnirano je, prije svega, u Sjedinjenim Državama i Europskoj uniji, a preko njih u operativnom tijelu što ga nazivamo Kontaktna skupina, osnovna je i bitna karakteristika trenutačnog statusa Bosne i Hercegovine. Uvažavajući trenutačno strategijsko, sigurnosno i političko stanje na europskom kontinentu, točnije na njegovu Istoku (Ruska Federacija) i u jugoistočnom/balkanskom pojasu (Srbija i Kosovo), lako je zaključiti da Europska unija i Sjedinjene Američke Države (svakako preko svoje vojne komponente NATO-saveza) žele što duže i trajnije biti nazočni u ovom neuralgičnom dijelu Jugoistočne Europe. Od jednog megaimperija (bivši SSSR), poslije njegova neslavnog raspada i stvaranja labave i neobvezujuće Zajednice Neovisnih Država, ostala je još uvijek, iako bitno politički a posebice gospodarstveno oslabljena, velika Ruska Federacija - federacija ruskih i neslavenskih naroda, narodnosnih skupina i etničkih zajednica. Sve ukazuje da se takva federacija mora mijenjati, dapače i reducirati. Hoćemo li u doglednoj budućnosti imati tri ili više nezavisnih, međunarodno priznatih državnih entiteta na prostoru od Urala do Vladivostoka? Sadašnja Rusija postala je, nažalost, gospodarski pigmej. Nova i opasna, možda i revolucionarna, gibanja s ekstremnih lijevih ili desnih pozicija može Rusiju baciti u nove tragedije koje bi neminovno imale svoje izravne reperkusije i na demokratski Zapad.

<sup>15</sup> Davorin Rudolf: *Enciklopedijski rječnik međunarodnog prava mora*, Književni krug, Split, 1989.; Davorin Rudolf: *Pitanje granica obalne države na moru*, Simpozij Ujedinjenih naroda i Jugoslavije, izdanje Pravni fakultet, Split, 1974., str. 88.

<sup>16</sup> P. Palazzoli: *Dictionnaire de la terminologie du droit international*, Union académique internationale, Sirey, Paris, 1960. (Vidi natuknicu *protectorat*.)



Što je sa Saveznom Republikom Jugoslavijom i neriješenim, skoro nerješivim, ne samo kosovskim pitanjem već i latentnim sandžačkim i vojvođanskim, točnije mađarskim rašomonom? Može li te dileme razriješiti, na primjer, neki novi Dayton II.? Izgleda da je došlo, napokon, vrijeme da se probije taj gangrenozni apsces. No, Kosovo već odavno nije samo srbijansko pitanje. Stabilnost cijele jedne europske regije ovisi o uspješnom ili neuspješnom rješavanju kosovarskog pitanja (ne samo kosovskog, što se odnosi na prostor, već i kosovarskog jer se odnosi na Kosovare, ljudski faktor). Problem će se zasigurno riješiti, vjerojatno, kompromisno, kao i sukob u Bosni i Hercegovini: da vuk bude sit, a ovce na broju.

Dalje od Jugoistoka Europe imamo na afričkom i azijskom kontinentu trajna žarišta nagomilanih i teško rješivih političkih problema (Alžir, Palestina, islamski radikalizam u Iranu i Afganistanu). Sve to, uzeto zasebno, a potom zajedno, nalaže strategima NATO-saveza maksimalno približavanje granicama tih nestabilnih političkih zona. Zato se može razumno pretpostaviti s velikom dozom vjerojatnosti da će Europska unija i Sjedinjene Američke Države preko NATO-saveza još dugo ostati na ovim prostorima, čak i onda kada za to objektivno ne bude više potrebe. Zato i teku pripreme ovdje i u susjednoj Republici Hrvatskoj za ulazak u Partnerstvo za mir. Kako, dakle, ovdje vidimo Bosnu i Hercegovinu? Nije prvi put da je Bosna i Hercegovina postala politički ovisna od Međunarodne zajednice. No, danas, očit je interes Međunarodne zajednice da se očuva teritorijalni integritet države Bosne i Hercegovine. Kao rješenje, možda privremeno, a ponajviše kao kompromis u rješavanju teških sukoba na nacionalnoj osnovi, koji su bili produkt prije svega što većeg teritorijalnog zaposjedanja tuđega nacionalnog teritorija, imamo državu s tri konstitutivna naroda, koji su, istina, tu živjeli zajedno i ranije, i dva entiteta Federaciju Bosne i Hercegovine i Republiku Srpsku. Međunarodna zajednica neće se miješati u njihove interne dogovore sve dok jedan od njih ili jedan od federalnih partnera u entitetu ne bi pokušali samostalno i bez suglasnosti drugoga djelovati centrifugalno. Sve ostalo su tlapnje, nagađanja i hipoteze. Međunarodna će zajednica vjerojatno i nadalje ustrajavati na takvom konceptu političke održivosti Bosne i Hercegovine, ako je potrebno čak i više od 40 godina, koliko je Austro-Ugarska Monarhija vladala ovim prostorima.

### **La Bosnie-Herzégovine en la lumière des décisions du Traité de Berlin est des Accords de Dayton**

#### **Résumé**

L'auteur y explique la genèse et la mise en place du statut juridique international de la Bosnie-Herzégovine en lumière des décisions du Traité de Berlin (1878) et des Accords de Dayton (1995). Il est évident, pour ce qui concerne la Bosnie-Herzégovine, qu'il y est question d'un cryptoprotectorat pouvant être considéré comme un accord synallagmatique international *suis generis*. Les citations du texte du Traité de Berlin sont reprises du *Nouveau Recueil Général de traités* par Carl De Martens et traduites du français par l'auteur de la présente communication. Les citations des Accords de Dayton sont données en version officielle croate.