

UDK:342.24
izvorni znanstveni rad
primljen 30. siječnja 2004.

Dr. sc. Zvonko Miljko,
docent Pravnog fakulteta u Mostaru

MIROVNI PLANOWI I FEDERALIZIRANJE BOSNE I HERCEGOVINE

Autor u radu analizira mirovne planove koji su prethodili Washingtonskim i Daytonskim sporazumima. Dovodeći ih u kontekst postojećih ustavnopravnih rješenja i inicijativa za izmjenama Ustava Bosne i Hercegovine, govori o temeljnom ustavnom pitanju Bosne i Hercegovine vezanom za proces njene federalizacije.

Bilo kakve promjene na tom planu tiču se Ustava Bosne i Hercegovine i njegove bitne promjene. To dovodi u pitanje sami Daytonski sporazum i (ne) mogućnost izmjene Ustava Bosne i Hercegovine na ustavom propisani način njegove revizije dvotrećinskom većinom, tj. postizanjem konsenzusa političkih elita u Bosni i Hercegovini.

1. Prošlo je osam godina od stupanja na snagu Općeg okvirnog sporazuma za mir u Bosni i Hercegovini (Daytonski sporazum), a time i Ustava Bosne i Hercegovine kao Aneksa (IV.) tog istog međunarodnog mirovnog sporazuma.

Bosna i Hercegovina je na taj način dobila svoj prvi ustav nakon stjecanja državne samostalnosti i neovisnosti 1992. godine. Ovaj Ustav je i po načinu svog donošenja, donositelju odn. «ustavotvorcu», kao i po svom sadržaju i pojedinim ustavnim rješenjima, primjer ustava koji je po mnogočemu bez presedana u povijesti svjetske ustavnosti i državnosti.

Neposredno nakon tog čina brojni domaći i inozemni pisci su pokušali objasniti njegovu suštinu i ustavnopravni smisao najznačajnijih rješenja koja je sadržavao.

Od samog početka mogle su se razabrati dvije velike skupine. S jedne strane, oni koji su tom Ustavu nalazili velike nedostatke, pa čak i odricali svaku vrijednost (govorilo se tako o «ustavnoj iluziji», «oktroiranosti», «adventivnosti», «slučajnosti», «protektoratu» i sl); i, s druge strane, oni koji su u njemu vidjeli vrijednost po sebi i Ustav koji može osigurati Bosni i Hercegovini miran demokratski razvitak poslijeratne i tranzicijske postkomunističke države.

Ova situacija prevladava manje – više i danas. Na jednoj brojnijoj strani su žestoki oponenti i kritičari ovog Ustava, a na drugoj njegovi ustavobranitelji.

U vrijeme stupanja na snagu Ustava Bosne i Hercegovine računalo se s određenim prijelaznim razdobljem, koje je trebalo trajati nekih pet godina, nakon čega su državne institucije Bosne i Hercegovine trebale samostalno funkcionirati, bez dominantne uloge predstavnika međunarodne zajednice u političkom životu zemlje.

Slikovito rečeno, trebao je nestajati kroz vlastito samoostvarenje aneks za aneksom Daytonskog sporazuma i tako ostati samo Ustav Bosne i Hercegovine koji bi i sam izgubio neprimjereni naziv aneksa tog sporazuma. U tom smislu ovdje ćemo navesti pitanja na koja se to odnosilo: sporazum o vojnim aspektima mirovnog sporazuma – Aneks I; sporazum o međuentitetskoj liniji razgraničenja – Aneks II; sporazum o izborima – Aneks III; sporazum o arbitraži sporova među dva entiteta – Aneks V; sporazum o ljudskim pravima (Ombudsman BiH i Dom za ljudska prava) – Aneks VI; sporazum o izbjeglicama i raseljenim osobama – Aneks VII; sporazum o komisiji za očuvanje nacionalnih spomenika – Aneks VIII; sporazum o osnivanju javnih korporacija – Aneks IX; sporazum o civilnoj implementaciji mirovnog sporazuma (Visoki predstavnik) – Aneks X; i sporazum o međunarodnim policijskim snagama – Aneks XI.

Isto tako, pojedina rješenja Ustava Bosne i Hercegovine također su predviđala sudjelovanje stranih državljana za predviđeni period u domaćim institucijama, kao što su Ustavni sud Bosne i Hercegovine i guverner Centralne banke Bosne i Hercegovine.

Uočavamo posebnu situaciju u svezi s aneksom X. i uloga Visokog predstavnika kao «konačnog organa na terenu vezano za tumačenje ovog sporazuma o implementaciji mirovnog rješenja», i prijedora koji postoji oko tumačenja i karaktera njegove uloge. Tu, prije svega mislimo na odnos Ustava Bosne i Hercegovine i pravnu i zbiljsku (ne)mogućnost Visokog predstavnika da donosi akte suprotne Ustavu Bosne i Hercegovine.

U svakom slučaju, uloga međunarodne zajednice, izražena upravo kroz instituciju Visokog predstavnika, je i danas od odlučujućeg utjecaja na politički život Bosne i Hercegovine.

Ova izuzetno složena situacija neminovno nameće pitanje ustavnih promjena i harmonizacije cjelokupnog ustavnog sustava Bosne i Hercegovine. Ne misli se tu samo na ustavnu obvezu usuglašavanja entitetskih ustava s Ustavom Bosne i Hercegovine već i na nužnost ustavnih promjena samog Ustava Bosne i Hercegovine.

Asimetrična, trostupanjska federacija sui generis, sastavljena od dva entiteta (federalne jedinice), Federacije Bosne i Hercegovine i Republike Srpske; pokazalo je proteklo vrijeme ne može funkcionirati i da zbog toga treba mijenjati sam Ustav Bosne i Hercegovine. To nije bilo moguće učiniti niti izmjenama entitetskih ustava, niti bilo kako (širokom) naglašenom aktivističkom ulogom u tumačenju Ustava od strane Ustavnog suda Bosne i Hercegovine, a niti bilo kakvim aktima Visokog predstavnika.

Iako je usvojen kao aneks međunarodnog sporazuma, odredbe Ustava Bosne i Hercegovine predviđaju naizgled jednostavnu proceduru promjene (čl. X.).

Analiza mirovnih planova koji su prethodili postojećim ustavnim rješenjima poslužit će nam da se ponovno vratimo i sagledamo krucijalni ustavni problem Bosne i Hercegovine koji se odnosi na oblik njenog državnog uređenja.

To je način na koji je moguće federalizirati Bosnu i Hercegovinu, kako ona jedino može postojati. Niti jedne federacije nema bez dvije ili više federalnih jedinica, tako da federaliziranje Bosne i Hercegovine određivanjem federalnih jedinica niti ranije, a niti eventualno u budućnosti ne može predstavljati podjelu Bosne i Hercegovine. Pitanje koje stoji pred nama jest kako doći od današnje trostupanjske federacije do dvostupanjske, koju bi činile federalne jedinice i savezna država, i koja bi pogodnim rješenjima otklonila bojazan od podjele Bosne i Hercegovine i na zadovoljavajući način riješila odnos nacionalnog (posebnost) i građanskog (jedinstvo) elementa u Bosni i Hercegovini.

2. Međunarodna zajednica je od samog početka jugoslavenske i bosanskohercegovačke krize bila uključena i igrala odlučujuću ulogu u tim događajima. I da je došlo do mirnog razlaza federalnih jedinica bivše Jugoslavije i njihovog državnog osamostaljivanja, Bosna i Hercegovina bi, za razliku od ostalih država, imala jedan poseban problem. Kao višenacionalna država ona je trebala u svom prvom ustavu, uz ostalo, riješiti najvažnije ustavno pitanje – način i oblik vlastite federalizacije i na taj način pretvaranja dotadašnje unitarne države u federalnu (devolucija).

Kako se zbog uvjeta u kojima se to događalo, kao i nepostojanja konsenzusa političkih elita u Bosni i Hercegovini, i suprotstavljenih koncepata koji su se kretali od podjele do unitarne Bosne i Hercegovine, nije moglo doći do optimalnog oblika federalne države, to je međunarodna zajednica nakon nekoliko neuspješnih mirovnih planova, nametnula Washingtonskim (1994.) i Daytonskim sporazumom (1995.) ustave Federacije Bosne i Hercegovine (kao jednog od dva buduća entiteta) i same države Bosne i Hercegovine.

Ovdje ćemo izložiti najbitnija obilježja mirovnih planova koja su prethodila današnjim ustavnim rješenjima, analizirajući način određivanja i broj federalnih jedinica.

3. Cutilleroov plan je bio prvi u tom nizu međunarodnih mirovnih planova za Bosnu i Hercegovinu. Dobio je ime po europskom izaslaniku Portugalcu H. Cutilleru koji je vodio tadašnju misiju. Početkom veljače 1992. godine, tada predsjedavajući Konferencije o Jugoslaviji, engleski lord Carrington je prvi put najavio razgovore o budućnosti same Bosne i Hercegovine. U okviru posredničke uloge Europske zajednice, Carringtonov prijedlog za pokretanjem Konferencije o Bosni i Hercegovini, imao je zadaću «prodiskutirati kakva vrsta nezavisnosti i suverenosti odgovara Bosni i Hercegovini». Ovo je bio početak separatnog uključivanja Europske zajednice u pregovore o budućnosti Bosne i Hercegovine, pored onih pitanja koja su se nastojala riješiti u okviru konferencije o Jugoslaviji.

U uvjetima ratnog raspada Jugoslavije i rata u samoj Bosni i Hercegovini u kojoj je urušen dotadašnji ustavni poredak, nova ustavna rješenja su stalno bila blokirana suprotstavljanjem dva isključiva koncepta – nacionalnog i građanskog. Oni su se mogli pomiriti jedino u pronalaženju njihove ravnoteže u federaliziranoj Bosni i Hercegovini.

Srbi u Bosni i Hercegovini su u to vrijeme otvoreno zagovarali konfederalni model do odcjepljenja dijela Bosne i Hercegovine. S druge strane, Muslimani nisu prihvaćali federaciju, pa time niti bilo kakve federalne jedinice, jer bi to, prema njihovom mišljenju, predstavljalo podjelu Bosne i Hercegovine. Hrvati su u svojoj (ne)dosljednosti prihvaćali i prvi potpisivali svako od ponuđenih rješenja.

Govor o budućoj Bosni i Hercegovini s početka 1992. godine, upućivao je na buduće ustavno ustrojstvo od nekoliko entiteta. Ovaj pojam, koji stoji i danas, prvi put se u službeni opticaj pustio upravo u vrijeme izrade Cutilleroovog plana. Iako će se kasnije koristiti i drugi nazivi, radilo se uvijek o broju i nazivu federalnih jedinica unutar Bosne i Hercegovine. Ključno pitanje je bilo po kojim kriterijima uspostaviti federalne jedinice. Personalni federalizam koji bi isključio teritorijalnu komponentu (federalne jedinice) nije bio moguć. Dominantni nacionalni kriterij i težnja ka formiranju federalnih jedinica s nacionalnim predznakom, pokušavao se ublažiti povijesnim, kulturnim, pravnim, gospodarskim, zemljopisnim, prometnim i drugim kriterijima. Prvi krug razgovora u okviru Cutilleroove misije bio je u Sarajevu sredinom veljače 1992. godine. Pregovori su zatim nastavljeni u Lisabonu 21. i 22. veljače 1992. godine. Došlo se do načelnog dogovora, koji je sadržavao tri ključne točke:

- 1) buduća Bosna i Hercegovina će ostati u sklopu postojećih granica (cjelovitost);
- 2) buduće ustavno uređenje temeljit će se na nekoliko entiteta (federalizam);
- 3) pregovori će se u tom smislu i nastaviti uz posredovanje Europske zajednice u iznalaženju tih rješenja.

U političkim reakcijama koje su uslijedile odmah nakon toga govorilo se o koncesijama uključenih strana. Sa srpske strane to se odnosilo na prihvatanje nedjeljivosti i teritorijalnog integriteta Bosne i Hercegovine kao države. Koncesija muslimanske strane odnosila se na nevoljko prihvatanje federalizacije Bosne i Hercegovine i to uz protivljenje naglašeno nacionalnom predtekstu tih promjena.

Nakon Lisabona i svih načelnih dogovora slijedila je treća runda pregovora, opet u Sarajevu, 28. veljače 1992. godine, gdje se ponovno raspravljalo o «lisabonskom papiru». Bit ove etape pregovora ogledala se u nastojanjima muslimanske strane da se ublaži ili relativizira etnički kriterij drugim kriterijima u oblikovanju budućih federalnih jedinica. Nedugo poslije toga uslijedit će i četvrti dio pregovora, ovaj put u Bruxellesu, gdje je ponuđen Sporazum o ustavnom ustrojstvu. Taj sporazum su prihvatile hrvatska i muslimanska strana, dok su ga Srbi, tražeći dodatne konsultacije, u biti odbili.

Sljedeći korak u ovim pregovorima učinjen je sredinom ožujka 1992. godine, prihvaćanjem od sve tri strane tzv. Izjave o načelima za novo ustavno uređenje Bosne i Hercegovine, kao osnove za nastavak pregovora. Uz ovu Izjavu je priložena i nova etnička karta Bosne i Hercegovine. Ona se temeljila na apsolutnoj ili relativnoj nacionalnoj većini u svakoj pojedinoj općini, i bila je predviđena kao temelj radnoj skupini koja je trebala definirati teritorij konstitutivnih (federalnih) jedinica Bosne i Hercegovine. Radna skupina je trebala biti sastavljena od tri domaća i tri strana člana koje je trebala imenovati Europska zajednica, a zadaća joj je bila predočiti mape konstitutivnih jedinica na temelju nacionalnih načela, uzimajući u obzir i druge kriterije, kao i volju stanovnika do mjere u kojoj članovi radne skupine smatraju da je primjena tih kriterija opravdana.

Bosna i Hercegovina, koja je prema ovom planu i na ovakav način trebala da se sastoji od tri federalne jedinice s nacionalnim predznakom, nije prihvaćena. Konceptualna razilaženja koja su preferirala isključivo građansku (unitarnu) i nacionalnu (konfederalnu) komponentu, interpretirala su ovaj plan u rasponu od «suverene i jedinstvene» do «tri Bosne i Hercegovine».

Nije prošao niti sporazum o ustavnom ustrojstvu iz Bruxellesa 9. ožujka 1992. godine koji je predviđao i više od tri federalne jedinice.

Navedena Izjava o načelima predviđala je da će tri nacionalne strane koje tvore Bosnu i Hercegovinu, uz pripadnike drugih nacionalnih manjina, svoja suverena prava ostvarivati kroz Republiku Bosnu i Hercegovinu i države članice (federalne jedinice) koje su je trebale tvoriti. Prema ovom prijedlogu, niti savezna vlada niti sastavne države nisu smjele poticati ni podupirati pretenzije na bilo koji dio njezina teritorija od strane susjednih država.

Kao federalna država, Bosna i Hercegovina je prema ovom planu trebala imati zakonodavnu, izvršnu i sudbenu vlast. Parlament je trebao biti dvodomni, i sastojati se od Zastupničkog doma (Dom građana) i Doma sastavnih jedinica (Dom naroda), u kojem bi svaka od tri države-sastavnice imala jednak broj zastupnika. Bilo je predviđeno i formiranje Ustavnog suda «radi rješavanja ustavnih pitanja između vlasti Bosne i Hercegovine i vlasti federalnih jedinica koje čine Bosnu i Hercegovinu (uz ostalo)».

Teritorij tih jedinica se trebao odrediti na temelju popisa stanovništva iz 1991. godine i postojećih općina, uz određene prilagodbe koje bi bile očito opravdane. Bilo je

također predviđeno da se svaka federalna jedinica mogla sastojati od više teritorijalno odvojenih dijelova. Ukoliko se u bilo kojem području teškoće teritorijalnog definiranja ne bi do kraja razriješile, trebala se potražiti pomoć Arbitražne komisije.

Za Sarajevo je bio predviđen poseban status specijalne teritorijalne jedinice, koja je trebala biti pod upravom Savezne vlade.

Ovaj plan je u svojoj biti bio skica za eventualni Ustav Bosne i Hercegovine, koji se trebao donijeti. Značajan je po tome što je bio prvi u nizu mirovnih planova za Bosnu i Hercegovinu i koji je ukazivao na krucijalni problem bosanskohercegovačke ustavnosti - oblik državnog uređenja, odn. federalizam i broj federalnih jedinica. Iz današnje perspektive gledano, pojedino rješenje jedne takve federalne države čine se puno funkcionalnijim od postojećih. To se, prije svega, odnosi na klasični dvostupanjski federalizam koji uključuje saveznu razinu i razinu federalnih jedinica; tri ili više federalnih jedinica koje nisu morale biti teritorijalno kompaktne, klasične državne funkcije federalne države (uključujući i jednu vojsku); poseban status Sarajeva kao glavnog grada države i sl.

Plan je doživio neuspjeh, a svi sljedeći bit će stvarani u ratnim uvjetima i nastojanjima nacionalnih korpusa da ovladaju što je moguće većim djelom teritorija Bosne i Hercegovine.

4. Vance - Owenov plan je predstavljao novi pokušaj međunarodne zajednice u iznalaženju mirovnog rješenja bosanskohercegovačke krize. I dalje je ostao glavni problem vezan za usvajanje Ustava Bosne i Hercegovine i određivanja njenog državnog uređenja. U Londonu je 26. kolovoza 1992. godine započela nova Konferencija o Jugoslaviji, na kojoj je usvojena i Deklaracija o Bosni i Hercegovini. Lord Carrington je na toj Konferenciji podnio ostavku na funkciju predsjedavajućeg, a zajedno s njim i H. Cutillero. Za predstojeće pregovore u Ženevi imenovana su dvojica kopredsjednika - C. Vance, bivši američki podpredsjednik, u ime Ujedinjenih naroda i lord Owen, britanski diplomat, u ime Europske zajednice. Tako je po njima ovaj plan i dobio ime.

Ženevska konferencija je započela sa radom 1. rujna 1992. godine. Na čelu posebne radne skupine za Bosnu i Hercegovinu nalazio se finski diplomat M. Ahtisari. Ova skupina je izradila i 17. listopada 1992. na Ženevskoj konferenciji, predočila dokument pod nazivom «Moguće ustavne strukture Bosne i Hercegovine».

Prema tom dokumentu, Bosna i Hercegovina je iznova definirana kao federalna država u svojim postojećim granicama. U njenom sastavu je trebao biti veći broj federalnih jedinica, koje su dobili i novi naziv - provincije. Njih je prema ovom prijedlogu trebalo biti od sedam do deset.

Glede raspodjele nadležnosti između savezne države i federalnih jedinica, saveznoj vlasti su trebale pripasti samo one ovlasti koje su nužne za normalno funkcioniranje države: vanjski poslovi, međunarodna trgovina, obrana, monetarna politika, carina, državljanstvo i ograničeno oporezivanje s međuprovincijskim financijskim transakcijama.

Krajem studenog iste godine, uz ovaj, pojavio se i drugi plan, sačinjen od strane Srpske demokratske stranke. Ovim prijedlogom ponovno se inzistiralo na stvaranju Bosne i Hercegovine kao unije triju nacionalnih država, s otvorenim granicama prema susjednoj Jugoslaviji. Kako se u ovom slučaju radilo o konfederalnom modelu, inzistiralo se na punom paritetu i uspostavi jednog vijeća na središnjoj razini.

Krajem prosinca 1992. godine, u okviru svih ovih aktivnosti, ponovno se pokreće rasprava o mapama budućih provincija. Međutim, Ženevska konferencija će na kraju rezultirati kao međuetapa i još jedan neuspjeh pokušaj u iznalaženju odgovora za bosan-

skohercegovački problem. Nakon ove Konferencije nastavilo se raditi na ovom planu. Ta nastojanja će rezultirati novim cjelovitim mirovnim planom za Bosnu i Hercegovinu u ožujku 1993. godine. To je u stvari bio Vance-Owenov mirovni plan.

Ovaj mirovni plan zaista je to i bio po svojoj naravi, jer se sastojao od prijedloga prekida svih neprijateljstava i uspostavljanja mira; novih ustavnih aranžmana koji su uključivali i odgovore na najosjetljivije pitanje mapa budućih federalnih jedinica (provincija), i na kraju uključena su rješenja za prijelazno razdoblje.

Radilo se o ukupno četiri dokumenta koji su predstavljali jednu organsku cjelinu:

- 1) Sporazumi o Bosni i Hercegovini;
- 2) Sporazumi o miru u Bosni i Hercegovini od 30. siječnja 1993. godine;
- 3) Mape provincija;
- 4) Sporazum o prijelaznim rješenjima od 25. ožujka 1993. Ustavno uređenje Bosne i Hercegovine je utvrđeno u Dodatku VI. Sporazuma o miru postignutog u Ženevi 30. siječnja 1993. godine.

Prema tim rješenjima, Bosna i Hercegovina je trebala biti uređena kao federalna i decentralizirana država. Novi prijedlog je predviđao deset provincija, čije su granice bile unesene u Ustav. Granice tih provincija mogle su se mijenjati jedino u obliku amandmana na Ustav.

Granice budućih provincija trebale su se odrediti tako da one budu «zemljopisno što koherentnije, uzimajući u obzir etničke, povijesne, prometne, gospodarske i ostale relevantne čimbenike». Ovim planom je također bilo predviđeno kako će mnoge provincije ipak imati značajnu većinu jedne od tri nacionalne skupine u Bosni i Hercegovini, što je iznova ukazivalo na dominaciju nacionalnog kriterija u odnosu na ostale. Kasnije se pokazalo da će to biti jedan od glavnih razloga rasplamsavanja sukoba između muslimanskog (koji u rujnu 1993. godine uzimaju bošnjačko ime) i hrvatskog naroda i njihovog temeljnog razilaženja oko moguće federalizacije Bosne i Hercegovine.

U odnosu na ustrojstvo državne vlasti, ovaj plan je polazio od načela diobe vlasti i predviđao uobičajenu strukturu državnih organa federalne države. Na saveznoj razini se predviđao dvodomni parlament, državno poglavarstvo (kolegijalni šef države koji bi činili guverneri svih deset provincija, a predsjedniku je bila predviđena uglavnom ceremonijalna uloga bez većih izvršnih ovlasti) i vlada. Zakonodavno tijelo Bosne i Hercegovine trebalo se sastojati od dva doma, Donjeg doma, koji se trebao birati prema proporcionalnoj zastupljenosti, i Gornjeg doma, čije zastupnike su trebale imenovati provincijske vlade iz svojih redova.

Raspodjelom mjerodavnosti između savezne države i provincija središnjoj su vlasti trebali pripasti vanjski poslovi, međunarodna trgovina, državljanstvo, monetarna politika i oporezivanje u svrhu središnje vlasti.

Bila su predviđena i tzv. Neovisna tijela, koja su obuhvaćala predstavnike svih provincija, a koji su trebali biti odgovorni za: središnju banku, infrastrukturu i međuprovincijske komunikacije, željeznice, kanale, naftovode, plinovode, kontrolu zračnog prometa, poštansku, telefonsku i elektroenergetsku mrežu. Središnja vlada i provincije trebale su dijeliti odgovornost za zaštitu okoliša i sudstvo. Sudbena vlast je pored redovitih sudova, trebala imati i poseban Sud za ljudska prava. Uz Ustavni sud Bosne i Hercegovine, trebala je postojati i Međunarodna komisija za ljudska prava i četiri ombudsmana. I prema ovom planu vojne snage su trebale biti jedinstvene i pod civilnom kontrolom izvršne vlasti savezne države.

U sklopu ovako zamišljene Bosne i Hercegovine sa deset federalnih jedinica, sa navedenim organima državnih vlasti i utvrđenom raspodjelom nadležnosti, između provincija nije smjelo biti nikakvih graničnih kontrola i građani su trebali imati zajamčenu slobodu kretanja i nastanjivanja u cijeloj državi.

Policijske snage na državnoj razini trebale su imati jedno upravno tijelo, bez uniformiranih naoružanih policijskih snaga, u cilju koordinacije na ovom planu i stručne pomoći. Sva uniformirana policija trebala je biti na provincijskoj ili lokalnoj razini.

Ovim dokumentom je bila predviđena i struktura provincijskih vlasti, s guvernerom provincije, zakonodavnim tijelom (u pravilu jednodomnim i izabranim na drugačijim osnovama od saveznog parlamenta).

Sudbena vlast u provincijama se trebala sastojati od prvostupanijskih sudova i prizivnih sudova. Ovaj plan ne samo da nije uspio u primjeni, kao ni prethodni, nego je proizveo dodatne negativne učinke.

Pored dosljednog i višekratnog odbijanja srpske strane da prihvati ovaj plan, njegova rješenja vezana za granice provincija izazvale su nove sukobe između Bošnjaka i Hrvata.

Hrvati u Bosni i Hercegovini su prihvatili i ovaj plan u cijelosti, a pokušaj njegove implementacije na terenu doveo je samo do navedenih sukoba.

5. Owen – Stoltenbergov plan je bio posljednji u ovom neuspješnom nizu, prije potpisivanja Washingtonskog sporazuma i najprije donošenja Ustava Federacije Bosne i Hercegovine 1994. godine, a zatim naredne godine i Ustava Bosne i Hercegovine kao jednog od aneksa Daytonskog sporazuma.

C. Vancea je na mjestu kopredsjednika zamijenio norveški diplomat T. Stoltenberg.

Novi prijedlog je dobio naziv «Ustavni sporazum o Savezu Republika Bosne i Hercegovine». Nakon višemjesečnih pregovora, prema ovom mirovnom projektu, tri konstitutivne republike su trebale formirati Savez Republika Bosne i Hercegovine.

Sporazum je u prvobitnoj verziji imao četiri dijela:

1) Ustavni Sporazum Saveza Republika Bosne i Hercegovine,

2) Okončanje sukoba,

3) Suradnju u pogledu humanitarne djelatnosti,

4) Preliminarni sporazum s Republikom Hrvatskom o primjeni Konvencije iz 1965. o tranzicijskoj trgovini zemalja bez izlaza na otvoreno more

Savez Republika predviđen ovim planom predviđao je tri konstitutivne Republike, a svaka bi obuhvaćala jedan od tri konstitutivna naroda.

Ovaj Savez Republika Bosne i Hercegovine trebao je imati međunarodnopravni subjektivitet i biti država članica Ujedinjenih naroda, kao i članica drugih organizacija u sastavu UN. Državno poglavarstvo je trebalo biti tročlano Predsjedništvo, a predsjedavajući Predsjedništva je trebao predstavljati Savez Republika Bosne i Hercegovine, rotirajući se svaka četiri mjeseca. Predsjedništvo je svoje odluke trebalo donositi konsenzusom.

Uz Predsjedništvo, kao nositelja izvršne vlasti, predviđeno je i Vijeće ministara koje se trebalo sastojati od «premijera, ministra vanjskih poslova i drugih ministara», koje postavlja Predsjedništvo.

Zakonodavno tijelo je trebao biti Sabor Saveza Republika Bosne i Hercegovine od 120 zastupnika, i to po trećinu biranu od strane zakonodavnih tijela svake konstitutivne Republike.

Sudbenu vlast su trebali obnašati Vrhovni sud, Ustavni sud i Sud za ljudska prava. Svaka od tri konstitutivne Republike trebala je usvojiti vlastite ustave, a pretpostavka mjerodavnosti je bila u korist Republika.

Svaka Republika je trebala organizirati i kontrolirati svoje vlastite uniformirane snage, koje su trebale imati proporcionalno uravnotežen etnički sastav.

Niti Savez Republika Bosne i Hercegovine, a niti bilo koja od konstitutivnih Republika nisu mogli zadržati vojne snage prema ovom planu. Sve vojne snage koje su postojale na dan stupanja na snagu ovog Ustavnog Sporazuma trebale su se progresivno razoružati i raspustiti pod nadzorom Ujedinjenih naroda i Europske Zajednice. To je de facto značilo demilitarizaciju Bosne i Hercegovine. Ovaj Ustavni Sporazum je imao i dodatak koji je regulirao i način izdvajanja iz Saveza, predviđajući kako se sam Sporazum ne može ukinuti i da se nijedna Republika ne može povući iz Saveza bez prethodnog odobrenja svih Konstitutivnih Republika.

Svaka Republika je imala pravo uložiti žalbu Vijeću sigurnosti na jednu takvu odluku, a odluka Vijeća sigurnosti je trebala biti konačna.

Posebna zanimljivost ovog dodatka je bila u predviđanju kako će se u slučaju povlačenja bilo koje konstitutivne Republike iz Saveza Republika Bosne i Hercegovine, područja Neuma, dijela općine Stolac i Brčko (Sava) ostati dio Saveza Republike Bosne i Hercegovine. U ovom dodatku je posebno reguliran status okruga Sarajevo i općina grada Mostar, u čijoj upravi je trebala sudjelovati Europska zajednica. Za sam Mostar je bilo predviđeno da će na njegovom području «biti zgrade glavnog grada Republike s hrvatskom većinom»

Sustavnopravnog stajališta ovaj plan je imao previše konfederalnih elemenata i stavljaio je veliku sjenku na opstanak Bosne i Hercegovine kao države.

Zbog toga su šanse za njegovu realizaciju bile minimalne, a posljedica na terenu bila slična prethodnim - ratnim sredstvima ovladati što većim nacionalnim teritorijem.

6. Mirovne planove i različita ustavna rješenja koja su nudaena za Bosnu i Hercegovinu možemo uspoređivati s postojećim ustavnim poretkom, kao i inicijativama za promjenu Ustava Bosne i Hercegovine koje se danas javljaju.

Vidljivo je da je temeljni problem ustavnog uređenja Bosne i Hercegovine bio i dao oblik njezinog državnog uređenja. Kako je on, zbog multinacionalne države unaprijed zadat, on se morao izraziti u formi federalne države. Federacije nema bez dvije ili više federalnih jedinica. Federalne jedinice kao izraz posebnosti i građani kao izraz jedinstva, dva su konstitutivna elementa takve države.

Stoga je teritorijalna komponenta, volens-nolens, uključena u svaki, pa i bosansko-hercegovački federalizam. U ovom radu smo pokazali da na pitanje broja, načina formiranja i nadležnosti federalnih jedinica, nije pronađen odgovor koji bi Bosni i Hercegovini jamčio stabilnost samoodržive i funkcionalne demokratske države.

Glavni problem u svezi s ovim, ne samo Bosne i Hercegovine i ne samo praktične nego i teorijske naravi, odnosio se na kriterij oblikovanja federalnih jedinica dotadašnje unitarne države.

Na pitanje da li se etničke, jezične, vjerske razlike trebaju podudarati s unutarteritorijalnim granicama ili ne, dobivamo krajnje oprečne odgovore.

Na primjeru Federacije Bosne i Hercegovine i Republike Srpske, kao konačnim rješenjima iz Washingtona i Daytona, vidljiv je proturječan i nekonzistentan odgovor na ovo krucijalno pitanje.

Ustav Federacije Bosne i Hercegovine proistekao iz Washingtonskog sporazuma i prihvaćen od muslimanske i hrvatske strane, težio je k ublažavanju nacionalnog kriterija pri oblikovanju kantona. Tako kantoni nisu nosili nacionalni predznak, već su se imenovali isključivo po gradovima sjedištima kantonalnih vlasti ili po regionalno-zemljopisnim karakteristikama. Međutim, Ustav Federacije Bosne i Hercegovine je poznavao i kantone s bošnjačkim ili hrvatskim većinskim pučanstvom koji su mogli osnivati i vijeća kantona za određene svrhe. Također, od deset kantona dva su imala status kantona s posebnim režimom (Hercegovačko-neretvanski i Srednjobosanski) i bili zasnovani na paritetnoj osnovi između Bošnjaka i Hrvata. Ustavnim promjenama nametnutim od strane Visokog predstavnika u cilju usklađivanja Ustava Federacije Bosne i Hercegovine s Ustavom Bosne i Hercegovine (nakon odluka Ustavnog suda Bosne i Hercegovine), ukidaju se kantoni s bošnjačkim i hrvatskim većinskim stanovništvom, kao i kantoni s zasebnim režimom. Istodobno, nametnute ustavne promjene od strane Visokog predstavnika s istim ciljem usklađivanja Ustava Republike Srpske s Ustavom Bosne i Hercegovine dovele su do određenih promjena u strukturi tijela državne vlasti Republike Srpske. Sve to nije nimalo učinilo upitnim Republiku Srpsku, kao jedan od dva entiteta postdaytonske Bosne i Hercegovine. I dalje je to entitet s nacionalnim imenom, vlastitim Ustavom koji nosi isti naziv i vlastitim organima državne vlasti.

Nakon svega ostala je daytonska federalna struktura, sačinjena od tri stupnja savezne države Bosne i Hercegovine, dva entiteta kao dvije federalne jedinice, i deset kantona unutar Federacije Bosne i Hercegovine. Uz to, na ovom mjestu nužno je spomenuti i distrikt Brčko i njegov poseban status.

Sve do sada učinjene ustavne promjene nisu državu Bosnu i Hercegovinu učinile nimalo funkcionalnijom, ako neke stvari (posebno u Federaciji Bosne i Hercegovine) nisu postale još složenije. Na taj način dolazimo do Ustava Bosne i Hercegovine i njegovih eventualnih izmjena.

Ovakva država i njen Ustav - s ultrakompliciranim državnim uređenjem, asimetričnošću, trostupanjskom ustavnošću i trinaest ustava, tri konstitutivna naroda, dva entiteta - teško funkcionira. Politički život u zemlji katalizira se ulogom međunarodne zajednice, jer samostalno teško da može funkcionirati a da ne dovede do blokada.

Ti razlozi doveli su do toga da se i u nekim inozemnim i domaćim krugovima pojavljuju sve izraženije inicijative za samom izmjenom Ustava Bosne i Hercegovine.

Kako je federalizam glavni problem, opet se daju najrazličitiji prijedlozi u tom pravcu. Ponovno kao i u slučaju navedenih mirovnih planova govori se o različitom broju federalnih jedinica unutar Bosne i Hercegovine. Nerijetko se koristi termin dosljedne kantonizacije i navodi primjer Švicarske. Međutim, to u biti nije ništa drugo do konstatacija da Bosnu i Hercegovinu treba (re)federalizirati.

Svakako da iskustva nekih federalnih država (posebice Švicarske i Belgije) mogu biti od koristi, ali sve su to posebni slučajevi. Tako Švicarska ima za sobom višestoljetnu (1291) tradiciju (alteidgenössische Tradition), koju neki nazivaju dugim i bolnim procesom vlastitog federaliziranja.

Bosna i Hercegovina je započela svoj proces federalizacije s kraja prošlog stoljeća nakon državnog osamostaljivanja. Postojeća ustavna rješenja ne zadovoljavaju, tako da je očekivati da će se taj proces nastaviti. Taj proces ujedno predstavlja i moguće pronalaženje pravog narodnog ustava za Bosnu i Hercegovinu.

Do njega se može doći na dva načina. Jedan je ustavom predviđeni postupak izmjenе Ustava dvotrećinskom većinom, koji pretpostavlja konsenzus političkih elita u Bosni

i Hercegovini. Drugi način, koji faktički nikad nije isključen, odnosi se na nametanje novih rješenja od strane međunarodne zajednice.

Literatura

1. Agresija na Bosnu i Hercegovinu i borba za njen opstanak, Zbornik radova, Sarajevo, 1996.
2. Altermatt Urs, Etnonacionalizam u Europi, Sarajevo 1997.
3. Begić, Kasim, Bosna i Hercegovina od Vanceove misije do Daytonskog sporazuma, Sarajevo 1997.
4. Bosna i Hercegovina: Beyond Dayton, Zbornik radova, Zagreb 1997.
5. Duchacek Ivo, «Federalna asimetrija i političke unije», Sveske br. 28-29 Institut za proučavanje nacionalnih odnosa, Sarajevo 1990.
6. Fleiner Thomas, «Federalističke i demokratske institucije i metodi za rješavanje etničkih konflikata», Federalizam i problem manjina u višetničkim zajednicama, Beograd 1995.
7. Forsyth M., Federalism and Nationalism, St. Martin 1987.
8. Grosjeanu Etienn, «Belgija i složena multikulturalnost», Motrišta br. 7., Mostar 1998.
9. Guer T. R., Minorities at Risk: A Global View of Etno-political Conflicts, Washington 1995.
10. Hayden Robert M., «The 1995. Agreements on Bosnia and Herzegovina and the Dayton Constitution: The political Utility of a Constitutional Illusion», East European Constitutional Review 4., 1995.
11. Kronologija rata 1989.-1998. Hrvatska i Bosna i Hercegovina, Zagreb 1998.
12. Kaufmann Otto K., «Swiss Federalism», Forging Unity aut of Diversity, Washington 1989.
13. Miljko Zvonko, «Oblik državnog uređenja Bosne i Hercegovine», Mostariensia br. 2., Mostar 1995.
14. Miljko Zvonko, «Švicarski i Belgijski federalizam u odnosu na Bosnu i Hercegovinu, Zbornik Pravnog fakulteta Sveučilišta u Mostaru, br. XII., Mostar 1999.
15. Miljko Zvonko, «Föderalismuserfahrung und Bosnien – Herzegowina», Bosnien – Herzegowina im Horizont Europas, Berlin 2003.
16. Politički pluralizam u demokratskoj tranziciji Bosne i Hercegovine, Zbornik radova, Sarajevo 1988.
17. Sekulić Duško, «Prostor i identitet», Erasmus br. 19., Zagreb 1997.
18. Stanovčić Vojislav, «Teritorijalni i funkcionalni aspekti federalizma», Federalizam i nacionalno pitanje, Beograd 1971.
19. Šarčević Edin, Ustav i politika, Sarajevo 1997.
20. Daytonski mirovni sporazum, Sarajevo 1996.
21. Ustav Bosne i Hercegovine
22. Ustav Federacije Bosne i Hercegovine
23. Ustav Republike Srpske

PEACE PLANS AND FEDERALISATION OF BOSNIA AND HERZEGOVINA

Summary

In this work, the author analyses peace plans that preceded Washington and Dayton Accords. Bringing them into the context of existing constitutional and legislative solutions and initiatives for changing the Constitution of Bosnia and Herzegovina, he speaks about the fundamental constitutional issue in Bosnia and Herzegovina connected with the process of its federalisation.

Any change in that sense concerns the Constitution of Bosnia and Herzegovina and its essential change. It endangers the Dayton Accord itself and (im)possibility of changing the Constitution of Bosnia and Herzegovina in constitutionally regulated manner for its revision by two-third majority, that is by reaching consensus of political elites in Bosnia and Herzegovina.