

DRŽAVA KAO SUBJEKT MEĐUNARODNOGA PRAVA S POSEBNIM OSVRTOM NA BOSNU I HERCEGOVINU

LANA JURILJ*

UDK:

341.218.1/.4

Pregledni članak

Review article

Primljeno: 30. 10. 2017.

Sažetak

Autorica je u ovome radu obradila nastanak države kao najvažnijega subjekta u međunarodnome pravu te činjenice koje moraju biti ispunjene (kumulativno) za nastanak države. Autorica te činjenice nastoji prikazati i objasniti kroz nastanak Bosne i Hercegovine kao samostalne i neovisne države nakon raspada Socijalističke Federativne Republike Jugoslavije. Istraživanje početka procesa uspostave samostalne i neovisne Bosne i Hercegovine od Badinterove komisije, preko Cuttilerova, Vance-Owenova, Owen-Stoltenbergova plana, Washingtonskoga sporazuma zaključno s Daytonskim sporazumom (čiji je Aneks 4. sadržavao Ustav Bosne i Hercegovine, ujedno njezin prvi ustav od samostalnosti i neovisnosti). Sadašnji ustavni poredak Bosne i Hercegovine njime je utvrđen.

Ključne riječi: nastanak države, Daytonski sporazum, Ustav Bosne i Hercegovine.

* Magistrica prava,
lana.jurilj@gmail.com

1. UVOD

Država je najvažniji subjekt međunarodnoga prava. U međunarodnome pravnom poretku ona uživa pravnu i djelatnu sposobnost, a ujedno se smatra i najstarijim subjektom međunarodnoga prava. Da bi država postala subjekt međunarodnoga prava, ona mora ispuniti činjenice određene pravilima međunarodnoga prava.

Nakon raspada Socijalističke Federativne Republike Jugoslavije država Bosna i Hercegovina u pravnome smislu nasljeđuje Republiku Bosnu i Hercegovinu. Novi Ustav dobiva sklapanjem Daytonškoga mirovnog sporazuma i to u obliku Aneksa 4 potonjega Sporazuma. Do sklapanja Sporazuma, kojim je rat na području Bosne i Hercegovine okončan, međunarodna je zajednica poduzela niz diplomatskih aktivnosti te je doneseno niz sporazuma u pokušaju da se riješi bosanskohercegovačka kriza i zaustavi rat. Neki su od tih sporazuma bili uspješni, a drugi ne, ali svaki od njih je predstavljao korak naprijed rješavanju bosanskohercegovačke krize i potpisivanja Daytonškoga mirovnog sporazuma.

2. DRŽAVA KAO SUBJEKT MEĐUNARODNOGA PRAVA

Subjektom međunarodnoga prava smatra se svatko onaj tko u međunarodnome pravnom poretku ima pravnu i djelatnu sposobnost. Pravna sposobnost subjekta u međunarodnome pravu znači da taj subjekt može biti nosiocem prava i obveza. Djelatna sposobnost subjekta međunarodnoga prava očituje se u njegovoj sposobnosti da samostalno može isticati svoje zahtjeve prema drugim subjektima, sklapati pravne poslove te sudjelovati u stvaranju i izmjeni normi općega i partikularnoga međunarodnoga prava, kao i postojanje odgovornosti ako dođe do kršenja obveza koje nameće međunarodno pravo.¹

2.1. Nastanak država

Pravila međunarodnoga prava određuju koje činjenice tvore učinak postanka države, i to u onoj mjeri koliko se to tiče međunarodnih odnosa. Pravni učinak postanka države nadovezuje se na činjenice, upravo kao što se pravni učinak čovjekova rođenja

¹ Vidi pobliže: Vladimir Đuro Degan, *Međunarodno pravo*, Zagreb, 2011., str. 205.

nadovezuje na prirodne činjenice kada se pravilima privatnoga prava određuju prirodni uvjeti koji su potrebni da se fizička osoba smatra rođenom.²

Za državu u smislu međunarodnoga prava zahtijeva se državni teritorij (određeno područje), ljudstvo (stanovništvo), organizacija vlasti neovisna o drugoj državi (suverenost). Arbitražna komisija tzv. Badinterova komisija³, osnovana u okviru Međunarodne konferencije o Jugoslaviji, potvrdila je nužnost postojanja tih triju činjenica prilikom prosuđivanja prestanka postojanja SFR Jugoslavije i nastanka novih država na njezinu teritoriju.

Ako neka od triju navedenih činjenica nedostaje, nema učinka za postanak države u smislu međunarodnoga prava. Postanak same države mora biti efektivan. Njezina se efektivnost očituje u tome što organizirana vlast djeluje u zemlji i u međunarodnim odnosima, neovisno i isključivo u pogledu bilo koje druge vlasti. Smanjenje ili ograničenje vlasti stvorene države ne utječe na njezin opstanak. Središnja državna vlast može biti faktički ograničena (prostorno i sadržajno) ratom, preuzimanjem ovlasti od strane Ujedinjenih naroda, odnosno od strane pobjednika u ratu nakon okupacije poražene države, dobrovoljnim prenošenjem, odnosno prenošenjem vlasti na organe međunarodnih organizacija koje imaju elemente naddržavnosti.⁴

Da bi država nastala, nije potrebno da joj sve granice budu potpuno utvrđene. Znanost međunarodnoga prava razlikuje dva načina nastanka nove države: originaran i derivativan. O originarnome nastanku države govorimo kada neka država nastane na području koje u trenutku njezina nastanka nije podvrgnuto nikakvoj drugoj državnoj vlasti. U tome slučaju do nastanka nove države dolazi ni na čijem području (*terra nullius*). O derivativnome nastanku države govorimo kada kod nastanka nove države postoje jedna ili više država prethodnica te jedna ili više država sljednica, a nastanak nove države povlači pitanje sukcesije država. Temelj za nastanak nove države može biti i pravni akt, uz poštivanje nekih pravnih postupaka. Taj pravni akt može biti unutarnje naravi ili međunarodne naravi.

2.3. Nestanak države

Država prestaje postojati nakon što nestane neki od elemenata koji mora biti ispunjen kako bi ona uopće nastala. To znači da mora doći do nestanka teritorija neke države, izginuća njezina stanovništva ili prestanka djelovanja postojeće državne vlasti.

² Juraj Andrassy – Božidar Bakotić – Maja Seršić – Budislav Vukas, *Međunarodno pravo 1*, Zagreb, 2010., str. 81.

³ Utemeljena je u rujnu 1991. godine od strane Europske zajednice. Donijela je 10 mišljenja.

⁴ Vidi pobliže: J. Andrassy – B. Bakotić – M. Seršić – B. Vukas, *n. dj.*, str. 83–84.

Gledajući kroz prošlost, najčešći razlog nestanka neke države bilo je osvajanje (koje mora biti konačno) i prestanak njezine državne vlasti.

U slučaju bivše SFR Jugoslavije spomenuta je europska Arbitražna komisija, pod predsjedanjem R. Badintera, ustvrdila 29. studenoga 1991. u Mišljenju broj 3 da je ta država u postupku raspadanja. Do toga je zaključka došla na temelju već usvojenih odluka četiriju republika (Bosne i Hercegovine, Hrvatske, Makedonije, Slovenije) o vlastitoj neovisnosti i činjenice što savezni organi više nisu predstavljali sve članice bivše federacije. Kada se 4. srpnja 1992. morala ponovno izjasniti o tome pitanju, Komisija je zaključila da je „postupak raspadanja okončan“ jer su cjelokupno područje i stanovništvo te bivše države obuhvaćeni novostvorenim državama, a zajednička federalna tijela više ne postoje.⁵

Do nestanka neke države može doći i mirnim putem. Takvi su slučajevi u stvarnosti rijetki, a do njih može doći na temelju jednostranoga državnog akta ili međudržavnim sporazumom. Kao primjer nestanka države međunarodnim ugovorom između trećih država i podjelom njezina područja između država ugovornica navodi se Riječka država. Naime, ona je bila podijeljena prema jugoslavensko-talijanskom ugovoru od 27. siječnja 1924. godine.

3. MEĐUNARODNA ZAJEDNICA I BOSNA I HERCEGOVINA

Multietničnost i multikulturalnost Bosne i Hercegovine utjecala je na nemogućnost iznalazjenja jedinstvenoga rješenja između naroda koji je naseljavaju (Hrvati, Muslimani, Srbi), a kojim bi se zaustavili krvavi sukobi vođeni na njezinu području nakon raspada jugoslavenske federacije potkraj dvadesetoga stoljeća. Do angažiranja međunarodne zajednice Bosna i Hercegovina pretrpjela je rat koji je odnio preko 100 tisuća života, prouzročio preko 2,5 milijuna prognanih i raseljenih, potpuno uništio gospodarstvo.⁶ Bosna i Hercegovina je, stoga, bila pod „budnim okom“ međunarodne zajednice koja je diplomatskim putovima aktivno sudjelovala u pronalazanju rješenja kojima bi se zaustavili sukobi vođeni na teritoriju Bosne i Hercegovine i riješilo pitanje njezina državnog uređenja.

⁵ J. Andrassy – B. Bakotić – M. Seršić – B. Vukas, *n. dj.*, str. 89.

⁶ Milan Vego, *Međunarodna zajednica i Bosna i Hercegovina (Kakva je bila uloga međunarodne zajednice, a kakva domaćih elita 1990. – 2010.)*, Mostar, 2012., str. 37.

Unatoč silnim naporima EU-a da zaustavi rat, on je u Bosni i Hercegovini zaustavljen tek uključivanjem Sjedinjenih Američkih Država u rješavanje sukoba. Promjenom američke administracije i dolaskom na vlast predsjednika Billa Clintona, sve većim pritiskom svjetske javnosti na događaje u Bosni i Hercegovini, posebno nakon masakra na sarajevskoj tržnici, stradanjem Srebrenice i Žepe, zaštićenih zona Ujedinjenih naroda, mijenja se i međunarodna politika prema prostoru bivše Jugoslavije.⁷

3.1. Badinterova komisija

Europska zajednica utemeljila je u rujnu 1991. godine Konferenciju o Jugoslaviji. Europski plan, pripremljen u okviru Konferencije, predviđao je mogućnost stjecanja državne samostalnosti i suverenosti, kao i međunarodno priznanje republika u okviru njihovih postojećih granica. U sklopu Konferencije o Jugoslaviji Europska zajednica formira i Arbitražnu komisiju kako bi pribavila mišljenja o najvažnijim pravnim pitanjima. Zadaća joj je bila rješavanje jugoslavenske krize prema načelima međunarodnoga prava (nepromjenjivosti granica). Komisiju su činili predsjednici ustavnih sudova Francuske, Italije, Belgije, Njemačke i Španjolske. Komisija je nazvana „Badinterova komisija“ po Robertu Badinteru, predsjedniku Ustavnoga vijeća Francuske koji joj je bio na čelu.

Engleski diplomat lord Carrington 20. studenoga 1991. godine uputio je pismo predsjedniku Arbitražne komisije kojim se obraća za mišljenje u pogledu pitanja koje je postavila Republika Srbija. U pismu je navedeno:

Suočili smo se s glavnim pravnim pitanjem. Srbija smatra da su republike koje su proglasile, ili će proglasiti vlastitu neovisnost i suverenitet, napustile ili će napustiti, SFRJ, koja će, usprkos tome, nastaviti postojati. Ostale republike, nasuprot tome, smatraju da nije u pitanju odcjepljenje (secesija), nego dezintegracija i prestanak postojanja SFRJ (disolucija) kao rezultat istodobne namjere jednog broja republika. One smatraju da šest republika trebaju biti ravnopravni nasljednici SFRJ bez prava bilo koje od njih, ili skupine republika, da polažu pravo da bude (u) njezin nastavljatelj. Želio bih da Arbitražna komisija razmotri slučaj i formulira mišljenje ili preporuku koja se može smatrati korisnom.⁸

Mišljenje broj 3 Arbitražne komisije navodi da se SFRJ ne nalazi u procesu secesije, nego disolucije (raspada). Republike moraju, u skladu s načelima i pravilima međunarodnoga prava, riješiti one probleme državne sukcesije koji mogu proizaći iz ovakva procesa. Europska zajednica usvojila je Deklaraciju o Jugoslaviji 16. prosinca

⁷ Isto, str. 153.

⁸ Zvonko Miljko, *Ustavno uređenje Bosne i Hercegovine*, Hrvatska sveučilišna naklada, Zagreb, 2006., str. 33-34.

1991. godine prema kojoj su sve jugoslavenske zemlje bile pozvane da se do 23. prosinca 1991. godine izjasne žele li biti priznate kao neovisne države, a Europska zajednica i njezine države članice izrazile su spremnost da iste i priznaju ako se budu pridržavale načela iz Deklaracije. Badinterova je komisija u pogledu Bosne i Hercegovine bila stajališta da se Bosna i Hercegovina može organizirati kao suverena i neovisna država ako se na referendumu većina njezinoga stanovništva za to izjasni.

25. siječnja 1992. godine Skupština SR Bosne i Hercegovine donosi odluku kojom se odobrava provedba referenduma, a 29. veljače i 1. ožujka 1992. godine referendum je i održan. Na referendum je izišlo 2,073.568 birača ili 64,31 % od ukupnoga broja registriranih birača, dok je za referendumsko pitanje glasovalo 99,44 % birača.⁹

Među tih 64 % građana najviše je bilo Muslimana i Hrvata ali i dobar dio Srba koji su odlučili živjeti u Bosni i Hercegovini.¹⁰ Nakon održanoga referenduma Europska zajednica priznaje Bosnu i Hercegovinu kao neovisnu državu 6. travnja 1992. godine u Luxembourg. To čine i Sjedinjene Američke Države 7. travnja 1992. godine, a u članstvo Organizacije ujedinjenih naroda Bosna i Hercegovina primljena je 22. svibnja 1992. godine. Danom međunarodnoga priznanja Bosne i Hercegovine 6. travnja 1992. godine Srbija i Crna Gora započele su otvoreni napad na Bosnu i Hercegovinu.¹¹

U skladu s mišljenjem Badinterove komisije br. 11, 27. travnja 1992. godine mora se smatrati datumom državne sukcesije Bosne i Hercegovine s obzirom na Jugoslaviju. Kao razlog za to navode se činjenice da su tada Srbija i Crna Gora usvojile Ustav novoga identiteta te da su se važni međunarodni organi počeli pozivati na „bivšu Jugoslaviju“ potvrđujući time završetak disolucije.

3.2. Cutillero plan

Lord Carrington, predsjedavajući Konferencije o Jugoslaviji, 1992. godine najavljuje razgovore o samoj Bosni i Hercegovini. Naime, u to doba rat u susjednoj Hrvatskoj već je bio u punome jeku. Međunarodna je zajednica bila svjesna činjenice da je Bosna i Hercegovina na rubu rata, stoga je nastojala poduzeti sve aktivnosti kako bi se izbjegao njegov početak na tlu Bosne i Hercegovine. Za vođenje tadašnje misije bio je zadužen europski izaslanik Portugalac Jose Cutillero. Po njemu je čitav plan i dobio naziv Cutillero plan.

⁹ Vidi pobliže isto, str. 34-35.

¹⁰ M. Vego, *n. dj.*, str. 45.

¹¹ Z. Miljko, *n. dj.*, str.36.

Razgovori započinju u Sarajevu u veljači 1992. godine, a nastavljaju se u Lisabonu 21. i 22. veljače 1992. godine. Hrvate u pregovorima predstavlja Mate Boban, Muslimane Alija Izetbegović, a Srbe Radovan Karadžić. Tijekom pregovora dolazi se do dogovora da buduća Bosna i Hercegovina ostaje u okviru postojećih granica, unutar kojih se osniva nekoliko entiteta te se dogovara nastavak pregovora uz posredovanje Europske zajednice.¹²

Prema Cutillerovu bi planu Bosna i Hercegovina bila ustrojena kao federalna država. Federacija bi se sastojala od triju federalnih jedinica ustrojenih po nacionalnoj osnovi uzimajući u obzir i druge relevantne kriterije. Imala bi zakonodavnu, izvršnu i sudbenu vlast. Zastupnički dom (Dom građana) i Dom sastavih jedinica (Dom naroda) činili bi njezin parlament u kojemu bi svaka od triju država sastavnice imale jednak broj zastupnika. U skladu s planom došlo bi i do ustroja Ustavnoga suda čija bi glavna zadaća bila rješavanje ustavnih pitanja koja bi se pojavila na relaciji između vlasti Bosne i Hercegovine i vlasti federalnih jedinica. Teritorij federalnih jedinica bio bi određen u skladu s popisom stanovništva iz 1991. godine i postojećih općina, uz određene prilagodbe. Popis stanovništva u Bosni i Hercegovini 1991. pokazuje sljedeće: Muslimana je bilo 43,74 %, Srba 31,33 % i Hrvata 17,27 %.¹³ Sarajevo bi bilo ustrojeno kao specijalna teritorijalna jedinica, a savezna bi vlada nad njim imala upravu.

Cutillerov mirovni sporazum na kraju nije zaživio, ali njegova se važnost ogleda u činjenici da se ovim mirovnim sporazumom Europska zajednica uključuje u rješavanje pitanja budućnosti Bosne i Hercegovine u vrijeme ratnoga raspada Jugoslavije i započinjanja rata na samome području Bosne i Hercegovine.

3.3. Vance-Owenov plan

Nova Konferencija o Jugoslaviji započela je 26. kolovoza 1992. godine i na njoj dolazi do usvajanja Deklaracije o Bosni i Hercegovini. Lord Carrington i Jose Cutillero podnose svoje ostavke. Cyrus Vance ponovno je imenovan kopredsjedateljem konferencije u ime Ujedinjenih naroda, a Europska zajednica imenuje lorda Owena. Rad Konferencije o bivšoj Jugoslaviji započinje u rujnu 1992. godine u Ženevi. Finski diplomat Marti Ahtisari predvodio je radnu skupinu za Bosnu i Hercegovinu. Ženevska konferencija nije polučila nikakav rezultat u pogledu rješenja bosanskohercegovačke krize te je predstavljala samo međuetapu za daljnje pregovore. Međutim,

¹² Vidi poblize: M. Vego, *n. dj.*, str. 68-69.

¹³ Zoran Tomić – Nevenko Herceg, *Izbori u Bosni i Hercegovini*, Sveučilište u Mostaru, Centar za studije novinarstva, Mostar, 1998., str. 23.

nastavilo se s radom na planu koji je ona donijela u pogledu ustavne strukture Bosne i Hercegovine što je dovelo do novoga mirovnoga plana za Bosnu i Hercegovinu u ožujku 1993. godine koji se sastojao od Sporazuma o Bosni i Hercegovini, Sporazuma o miru u Bosni i Hercegovini, Mape provincija i Sporazuma o prijaznim rješenjima. U skladu s Vance-Owenovom mirovnim planom i njegovim Nacrtom dogovora o Bosni i Hercegovini, Bosna i Hercegovina bila bi uređenja kao decentralizirana država koja bi se sastojala od deset autonomnih pokrajina. Plan su prihvatili čelnici hrvatskoga i bošnjačkoga naroda, ali ne i Radovan Karadžić koji je zastupao bosanskohercegovačke Srbe. Naime, Srbi ga nisu htjeli prihvatiti zbog činjenice jer su morali vratiti 24 % osvojenoga teritorija Bosne i Hercegovine i uski koridor u Posavini. Vance-Owenov plan predviđao je uređenje Bosne i Hercegovine kao federalne države. Federaciju bi činilo deset provincija čije su granice bile unesene u Ustav te je do njihove promjene moglo doći samo u obliku amandmana na taj Ustav. Granice provincija odredile bi se s obzirom na etničke, povijesne, prometne, gospodarske i druge kriterije.

Hrvatske provincije bile bi mostarska, a pretežno hrvatske Posavina i Tomislavgrad – Travnik. Muslimanska provincija bila bi bihaćka, a pretežno muslimanske Tuzla, Goražde, Zenica – Kakanj, dok bi srpske provincije bile banjolučka i istočnohercegovačka. Sarajevo je proglašeno posebnom provincijom sa zajedničkom izvršnom vlašću tri naroda.¹⁴

U pogledu ustroja državne vlasti plan je polazio od načela diobe vlasti. Na saveznoj razini nalazio bi se dvodomni parlament, državno poglavarstvo i vlada. Donji dom, prema proporcionalnoj zastupljenosti, i Gornji dom, zastupnici imenovani od provincijske vlade iz njezinih redova, činili bi zakonodavno tijelo Bosne i Hercegovine. Pored redovitih sudova, sudbena vlast trebala je imati i poseban Sud za ljudska prava. Bosna i Hercegovina imala bi još Ustavni sud, Međunarodnu komisiju za ljudska prava i četiri ombudsmana. I ovaj je plan predviđao jedinstvo vojnih snaga i civilnu kontrolu izvršne vlasti savezne države nad njima.

Provincije su bile ustrojene tako da bi se na njihovu čelu nalazio guverner. Zakonodavno tijelo provincija sastojalo bi se od jednoga doma, a sudbena se vlast trebala sastojati od prvostupanijskih sudova i prizivnih sudova. Vanjski poslovi, obrana, međunarodna trgovina bili bi u nadležnosti središnje vlasti u Sarajevu. Predstavnici provincija ulazili bi u središnje organe, a bavili bi se pitanjima iz oblasti infrastrukture, željeznice i Središnje banke. Provincija bi imala vlast u domeni obrazovanja, radio-televizijskoga sustava, kulture, zdravstva, policije.

¹⁴ M. Vego, *n. dj.*, str. 71.

On je, naime, bio posljednji mirovni plan koji se zasnivao na teritorijalno-političkome reorganiziranju države na temelju etničkoga sastava iz 1991. godine.¹⁵

3.4. Owen-Stoltenbergov mirovni plan

Owen-Stoltenbergov mirovni plan zaključen je u Ženevi 30. srpnja 1993. godine (Ženevski sporazum). Cyrus Vancea zamijenio je novi supredsjedatelj, švedski diplomat Thorvald Stoltenberg. Novi prijedlog koji je trebao pomiriti zaraćene strane u Bosni i Hercegovini i uspostaviti mir na njezinu teritoriju dobio je naziv Ustavni sporazum o Savezu Republika Bosne i Hercegovine. U svojoj prvobitnoj verziji sastojao se od Ustavnoga sporazuma Saveza Republika Bosne i Hercegovine, Okončanja sukoba, Suradnje u pogledu humanitarne djelatnosti te Preliminarnoga sporazuma s Republikom Hrvatskom o primjeni Konvencije iz 1965. godine o tranzicijskoj trgovini zemalja bez izlaza na otvoreno more. Pregovorima su prisustvovali predstavnici Europske unije, predsjednik Hrvatske dr. Franjo Tuđman, Srbije Slobodan Milošević, predstavnici Hrvata, Srba i Muslimana iz Bosne i Hercegovine Mate Boban, Radovan Karadžić i Alija Izetbegović, crnogorski predsjednik Momir Bulatović te Momčilo Krajišnik, Nikola Koljević i Haris Silajdžić. Sporazum je bio prihvaćen od predstavnika svih triju naroda, međutim čelnik bošnjačkoga naroda povlači svoj pristanak po povratku u Sarajevo. U skladu s predloženim planom država Bosna i Hercegovina bila bi sastavljena od triju konstitutivnih republika sa zajedničkom vladom kojoj bi ovlasti bile ograničene. Svaka od republika obuhvaćala bi jedan od triju konstitutivnih naroda i imala bi vlastite ustave. Savez Republika Bosne i Hercegovine bio bi priznat kao subjekt međunarodnoga prava i država članica Ujedinjenih naroda te članica drugih organizacija u sastavu Ujedinjenih naroda.

Nositelji izvršne vlasti bili bi Predsjedništvo i Vijeće ministara. Sabor Saveza Republika Bosne i Hercegovine predstavljao bi zakonodavno tijelo od 120 zastupnika, a zakonodavna tijela svake konstitutivne Republike birala bi po trećinu zastupnika. Vrhovni sud, Ustavni sud i Sud za ljudska prava trebali su obnašati sudbenu vlast. Vojne snage koje su postojale na dan stupanja na snagu ovoga Sporazuma, trebale su se progresivno razoružati i biti raspuštene pod nadzorom Ujedinjenih naroda i Europske zajednice. Nijedna od triju republika iz Saveza se ne može povući bez pretrodnoga odobrenja svih konstitutivnih republika.¹⁶ Sarajevu je dan poseban status

¹⁵ Mirjana Kasapović, *Bosna i Hercegovina: podijeljeno društvo i nestabilna država*, Politička kultura, Zagreb, 2005., str. 131.

¹⁶ Vidi pobliže: Z. Miljko, *n. dj.*, str. 42-43.

jer bi bio pod neposrednom upravom Ujedinjenih naroda, dok bi Mostar bio pod upravom Europske unije.

3.5. Washingtonski sporazum

Nakon neuspjelih pregovora vođenih pod okriljem Europske zajednice radi uspostave mira u Bosni i Hercegovini, u veljači 1994. godine u pregovore se uključuju Sjedinjene Američke Države. Subjekti pregovora s jedne strane bili su predstavnici amorfnе međunarodne zajednice (Europska zajednica, kasnije preimenovana u Europsku uniju, Ujedinjeni narodi, Sjedinjene Američke Države i Rusija), a s druge strane nalazili su se domaći akteri i sudionici rata koji se odvijao na području Hrvatske i Bosne i Hercegovine. Međutim, u ovim pregovorima koji su doveli do potpisivanja Washingtonskoga sporazuma sudjelovali su samo predstavnici hrvatskoga i bošnjačkoga naroda, a ne i predstavnici srpskoga naroda. Ova činjenica će se pokazati presudnom jer će srpsko uključivanje u mirovni proces u Daytonu kreirati mirovni sporazum i Ustav Bosne i Hercegovine koji proturječi sam sebi jer su u jednu cjelinu inkorporirana dva projekta koji se temelje na potpuno različitim načelima.¹⁷

Potpisivanjem ovoga Sporazuma konačno se okončava rat između hrvatskoga i bošnjačkoga naroda.

Washingtonski sporazum potpisan je 18. ožujka 1994. godine od strane predsjednika Republike Hrvatske dr. Franje Tuđmana i Krešimira Zubaka te Alije Izetbegovića i Harisa Silajdžića s muslimanske strane. Sporazum sačinjavaju Okvirni sporazum o Federaciji Bosne i Hercegovine, kao i Prethodni sporazum o konfederaciji Republike Hrvatske i Federacije Bosne i Hercegovine, Sporazum između Republike Hrvatske i Federacije Bosne i Hercegovine o pristupu Jadranskom moru preko područja Republike Hrvatske, Dokument o prihvaćanje načela za ustrojavanje savezne vojske Bosne i Hercegovine, Izjava o prihvaćanju prijedloga Ustava Federacije Bosne i Hercegovine i Preliminarnoga sporazuma o gospodarskoj i vojnoj suradnji, Izjava o okvirnom sporazumu o konferenciji Bosne i Hercegovine i Hrvatske, Sporazum o kantonalnom uređenju Federacije Bosne i Hercegovine u Srednjoj Bosni, Sporazum o slobodnom prolazu područjem Neuma, Odluka o proglašenju Ustava i Ustav Federacije Bosne i Hercegovine

U skladu s ovim Sporazumom teritorij Federacije Bosne i Hercegovine sastoji se od osam županija – kantona, i to: Hercegovačko-neretvanska, Zapadnohercegovačka, Srednjobosanska, Goraždanska, Zeničko-dobojska, Tuzlansko-zvornička,

¹⁷ Isto, str. 44.

Unsko-sanska i Posavska županija. Mostar je bio pod dvogodišnjom upravom Europske unije, a Hans Koschnik postavljen je za prvoga gradonačelnika Mostara. Luka Ploče ustupljena je Muslimanima na korištenje u razdoblju od 99 godina.¹⁸

Ustavotvorna skupština Federacije Bosne i Hercegovine 30. ožujka 1994. godine u Sarajevu donosi Odluku o proglašenju Ustava Federacije Bosne i Hercegovine. Zastupnici izabrani na izborima 1990. godine u Skupštinu Republike Bosne i Hercegovine s još uvijek važećim mandatom činili su Ustavotvornu skupštinu Federacije Bosne i Hercegovine. Za prihvaćanje Ustava u Ustavotvornoj skupštini bila je potrebna većina, a uključivala je konsenzus između većine poslanstva hrvatskoga i bošnjačkoga naroda sastavljenog od svih zastupnika hrvatskoga odnosno bošnjačkoga naroda. Ustavom Federacije Bosne i Hercegovine uspostavljena je klasična federacija s federalnom i kantonalnom ustavnošću. Ustavotvorna skupština 12. lipnja 1996. donosi Zakon o federalnim jedinicama čime je konačno izvršeno teritorijalno razgraničenje deset kantona koji i danas tvore Federaciju Bosnu i Hercegovinu.

3.6. Daytonski sporazum

Daytonski je sporazum zaustavio četverogodišnji rat na prostorima bivše Jugoslavije koji je imao stravične posljedice: preko 100.000 ubijenih, preko 2,5 milijuna izbjeglih i raseljenih, štete na materijalnim dobrima preko 150 milijardi američkih dolara...¹⁹

Daytonski je mirovni sporazum kompleksan međunarodni ugovor parafiran u Daytonu 21. studenoga 1995. godine, a potpisan u Parizu 14. prosinca 1995. godine. Tijekom dužega razdoblja Sporazum je postupno izgrađivan pregovorima i sporazumima kako na unutarnjem tako i na međunarodnome planu. Bosna i Hercegovina u njemu je izgubila status republike kao i svoju cjelovitost jer je došlo do podjele na dva entiteta: Federaciju Bosne i Hercegovine s 51 % teritorija i Republiku Srpsku s 49 % teritorija Bosne i Hercegovine. Njegova dvoentitetska struktura države bila je i ostala ključnim uzrokom nefunkcionalnosti države Bosne i Hercegovine i generator je svih poslijeratnih i današnjih međusobnih sporenja.²⁰

Mirovni pregovori vođeni su u vojnoj bazi Wright-Patterson u Daytonu, država Ohio, pod okriljem Kontaktne skupine. Glavni pregovarači i potpisnici Sporazuma bili su Alija Izetbegović za Republiku Bosnu i Hercegovinu, dr. Franjo Tuđman za

¹⁸ Vidi поближе: M. Vego, *n. dj.*, str. 89.

¹⁹ Isto, str. 109.

²⁰ Božo Žepić, *Nacija i nacionalno pitanje*, Hrvatska akademija za znanost i umjetnost u Bosni i Hercegovini, Mostar, 2015., str. 253.

Republiku Hrvatsku i Slobodan Milošević za Saveznu Republiku Jugoslaviju. Europska unija, Francuska Republika, Savezna Republika Njemačka, Ruska Federacija, Ujedinjeno Kraljevstvo Velike Britanije i Sjeverne Irske te Sjedinjene Američke Države bili su u svojstvu svjedoka. Puni naziv Daytonskoga sporazuma jest Opći okvirni sporazum za mir u Bosni i Hercegovini, a sastoji se od 11 članaka načelnoga karaktera i 11 aneksa. Aneks 4. toga međunarodnoga mirovnog sporazuma sadržavao je Ustav Bosne i Hercegovine, ujedno njezin prvi ustav od samostalnosti i neovisnosti. Sadašnji ustavni poredak Bosne i Hercegovine njime je utvrđen. No, ovaj Ustav nikada nije prošao parlamentarnu proceduru niti je bio objavljen u Službenom glasniku, a niti preveden s engleskoga jezika na službene jezike u Bosni i Hercegovini.

Aneksom 1-A odnosno Sporazumom o Vojnim aspektima mirovnoga rješenja obvezuju se sve strane koje su ga potpisale da će u što kraćem vremenu stvoriti normalne uvjete za život građana i omogućiti raspoređivanje multinacionalnih vojnih snaga. Snage NATO-a (IFOR) mogle su upotrijebiti silu u slučajevima da strane koje su Sporazum potpisale prekrše dano obećanje. Sporazum navodi da se strane trupe moraju povući iz Bosne i Hercegovine u roku od 30 dana, a odnosio se na jedinice Vojske Savezne Republike Jugoslavije, Vojske Republike Hrvatske, veliki broj plaćenika i islamskih vjerskih fanatika koji su se nalazili na njezinu tlu. Zaraćene snage moraju se povući izvan zone razdvajanja nakon čega je došlo do raspoređivanja međunarodnih snaga. Zapovjednik IFOR-a bio je najveći autoritet kada govorimo o tumačenju vojnih pitanja iz Daytonskoga mirovnog sporazuma.

Analizirajući sve Anekses danas možemo konstatirati da je upravo ovaj Aneks postigao najbolje rezultate u implementaciji.²¹

Sporazumom o međuentitetskoj crti razgraničenja i relevantnim pitanjima, odnosno Aneksom 2 uređeno je unutarnje ustrojstvo Bosne i Hercegovine između Federacije koja obuhvaća 51 % teritorija i Republike Srpske koja obuhvaća 49 % teritorija. Međuentitetska granična linija za područje Brčkoga trebala je biti uređena arbitražom u roku od godine dana u skladu s čl. 5 toga Sporazuma. Međuentitetska granična crta bit će onakva kakva je određena zemljovidom iz Daytona, a do njihovih promjena može doći samo temeljem dogovora i uz prethodnu suglasnost IFOR-a. Kako bi se riješilo pitanje Brčkoga, Arbitražni sud bio je sastavljen od pravnih stručnjaka Hrvata, Muslimana i Srba i međunarodne zajednice. Međutim, Srbi su odbijali razgovarati o tome pitanju jer su oni imali kontrolu nad njim. Intervencijom Roberta Owena strane moraju prihvatiti sporazum koji im je ponuđen, a prema kojemu je predviđen „supervizor za Brčko“. Njegov zadatak bio je da nadgleda provođenje

²¹ M. Vego, *n. dj.*, str. 113.

Daytonskoga sporazuma, jačanje demokratskih ustanova, da omogući stvaranje što boljih i povoljniji uvjeta za osobe koje su izbjegle i raseljene s područja Bosne i Hercegovine, uspostava multietničke vlasti, osigurati slobodu kretanja i poduzimati druge potrebne mjere radi normaliziranja života nakon uspostave mira na do tada zaraćenom području. Veleposlanik Robert Farad bio je prvi supervizor Brčkoga 1997. godine.

Aneksom 3, odnosno Sporazumom o izborima regulirano je održavanje izbora u Bosni i Hercegovini, kao i mandat Organizacije za europsku sigurnost i suradnju kako bi se stvorili preduvjeti za održavanje demokratskih izbora 1996. godine. OESS je imao zadatak da organizira i provede te nadgleda izbore koji su se trebali održati u Bosni i Hercegovini. Jedan od najtežih zadataka Organizacije za europsku sigurnost i suradnju bio je registracija birača i ukupno stanje biračkih popisa. Naime, veliki broj građana Bosne i Hercegovine u to doba bio je raseljen po Europi i svijetu. OESS utemeljuje Privremeno izbornu povjerenstvo koje je donijelo izborni pravilnik prema kojem su svi izbori u Bosni i Hercegovini održani do 2002. godine. Rok u kojem su se trebali održati prvi demokratski izbori u Bosni i Hercegovini, u skladu s Daytonskim sporazumom, bio je 6 mjeseci od njegova donošenja.

Kada govorimo o Ustavu Bosne i Hercegovine, on nije vezan ni uz kakav sporazum. Napravljen je u Daytonu i njime je Bosna i Hercegovina ustrojena kao labava federacija izgubivši pri tome status republike. Entiteti su imali obvezu da u roku od 3 mjeseca s Ustavom Bosne i Hercegovine usuglase svoje ustave, čime bi došlo do uspostave jedinstvenoga ustavno-pravnog sustava u Bosni i Hercegovini. Međutim, to se nije pokazalo učinkovitim zbog postojanja mehanizma kvoruma i veta, a sve u zaštiti nacionalnih interesa, koji su odugovlačili postavke. Bosna i Hercegovina je imala ovlaštenja gotovo isključivo u vanjskoj politici, dok su na drugoj strani postojale „čvrste“ veze entiteta sa susjednim državama²². Entiteti su imali nadležnost i u pogledu carine, monetarne politike, vanjske trgovine, politike prema izbjeglicama, odnosima s međunarodnim organizacijama, zračnom prostoru i dr. Predsjednika, Vladu, Parlament odnosno Narodnu skupštinu, policiju i vojsku ima svaki entitet. Do reforme vojske u Bosni i Hercegovini dolazi 2004. godine formiranjem Ministarstva obrane i smanjenjem vojske entiteta. Ustavom je predviđen Parlament na razini države koji je sastavljen od dvaju domova, i to Zastupničkoga doma i Doma naroda. Zastupnički dom čini 42 zastupnika od kojih dvije trećine dolazi iz Federacije, a jedna trećina iz Republike Srpske. Dom naroda čini 15 zastupnika i to po 5 iz svakoga konstitutivnog naroda. Narodna skupština Republike Srpske danas ima 83

²² Isto, str. 115.

poslanika, Parlament Federacije sastoji se od Zastupničkoga doma i Doma naroda. Zastupnički dom Federacije ima 98 zastupnika, a Dom naroda 58 zastupnika, po 17 iz svakoga naroda i 7 iz reda ostalih. Predsjedništvo je sastavljeno od triju članova i predstavlja najviše izborno tijelo na razini države. Svaki od triju članova predstavnik je jednoga od konstitutivnih naroda Bosne i Hercegovine koji se na mjestu predsjedavajućega rotiraju svakih osam mjeseci. Predsjedništvo građani biraju neposredno, a ima nadležnost u pogledu vanjske politike, predstavlja Bosnu i Hercegovinu prilikom ratificiranja različitih međudržavnih ugovora, predlaže proračun. Vijeće ministara, sastavljeno od predstavnika triju naroda, predstavlja Vladu na razini države. U Republici Srpskoj postoji Predsjednik, Vlada, Narodna skupština, sudstvo. Ustavni sud postoji na razini države Bosne i Hercegovine. Sastavljen je od devet članova, i to četiri iz Federacije, dva iz Republike Srpske dok ostale članove imenuje predsjednik Europskoga suda za ljudska prava u Strasbourgu. Odlučuje većinom glasova. Povjerenstvo za ljudska prava i institucija ombudsmana utemeljeno je Daytonskim sporazumom, a u nadležnosti su Organizacije za europsku sigurnost i suradnju. Njihov posao ogledao se u ostvarivanju ljudskih prava izbjeglih i raseljenih osoba i povratnika. Ustav Bosne i Hercegovine može biti izmijenjen od strane Parlamentarne skupštine po strogoj amandmanskoj proceduri. Ona pretpostavlja dvotrećinsku većinu nazočnih i koji glasuju u Zastupničkome domu. Potpisivanjem Općega okvirnog sporazuma Ustav stupa na snagu. Ustav sadrži dva dodatka, od kojih se jedan odnosi na dodatne sporazume o ljudskim pravima koja će se primjenjivati u Bosni i Hercegovini, a drugi na tranzitne odredbe. Zajedničko prijelazno povjerenstvo, kontinuitet propisa te status institucija koji pretpostavlja da dok ne budu zamijenjeni sporazumima ili drugi važećim propisima, organi vlasti, institucije i druga tijela Bosne i Hercegovine funkcionirat će u skladu s važećim propisima.

Sporazum o arbitraži, odnosno Aneks 5 predstavlja načelnu obvezu entiteta u pogledu recipročnih obveza i uključivanje arbitraže u međuentitetske sporove.

Potpisivanjem Sporazuma o ljudskim pravima Daytona potpisnice se obvezuju da će provesti najviše međunarodne standarde ljudskih prava i temeljnih sloboda koje su detaljno razrađene u Europskoj konvenciji o zaštiti ljudskih prava i sloboda. Institucionalni okvir za zaštitu ljudskih prava i sloboda na teritoriju Bosne i Hercegovine činilo je Povjerenstvo za ljudska prava. Povjerenstvo je bilo sastavljeno od Suda za ljudska prava i Ureda ombudsmana. Povjerenstvo je imalo ovlaštenje samostalno istraživati kršenja ljudskih prava. Sud za ljudska prava je na temelju prijave ombudsmana ili bilo koje druge strane, nevladine organizacije otvarao postupak te po njegovu okončanju izdavao odluku koja ukazuje na kršenje ljudskih prava.

Sporazum o izbjeglicama i raseljenim osobama predstavlja temelj Daytonskoga mirovnog sporazuma i trebao je anulirati petogodišnje etničko čišćenje i povrat oduzete imovine.²³ U skladu s ovim Sporazumom sve izbjeglice i raseljene osobe imaju pravo nesmetanoga povrata na mjesta koja su zbog ratnih događaja morali napustiti. Jamči im se povrat oduzete imovine od 1991. godine i naknada za onu imovinu čiji povrat nije moguće izvršiti. Povjerenstvo od devet članova sa sjedištem u Sarajevu formirano je kako bi se izvršila što brža implementacija ovoga Aneksa.

Sporazumom o Komisiji za očuvanje nacionalnih spomenika dan je zadatak da se ustanovi institucionalna zaštita na državnoj razini. Komisija je sastavljena od predstavnika Organizacije za obrazovanje, znanost i kulturu Ujedinjenih naroda (UNESCO). Entiteti su dužni brinuti o pravnoj, znanstvenoj, tehničkoj, administrativnoj i financijskoj mjeri ako se na njihovu području nalaze nacionalni spomenici, a radi zaštite konzerviranja i sanacije spomenika.

S obzirom da Sporazum o osnivanju javnih korporacija u Bosni i Hercegovini polazi od činjenice da u Bosni i Hercegovini postoji jedinstven gospodarski prostor, predviđa osnivanje Povjerenstva sa zadaćom ispitivanja osnivanja javnih poduzeća. Javna korporacija za promet (ceste, željeznice, luke) s ovlastima u pogledu gradnje održavanja i upravljanja ovim dobrima formirana je Sporazumom, a također je utemeljio Povjerenstvo o javnim korporacijama. Ono je imalo zadaću da razmotri osnivanje korporacija iz dijela upravljanja strujom, vodom, energetičima, PTT i komunikacijskim uslugama.

Institucija visokoga predstavnika (OHR) uspostavlja se Aneksom 10, odnosno Civilnom implementacijom mirovnoga sporazuma, kako bi nadgledao provedbu civilnoga aspekta Daytonskoga mirovnog sporazuma. Misija visokoga predstavnika jest da radi s ljudima u Bosni i Hercegovini i s međunarodnom zajednicom, a sve radi osiguranja mira i stabilnosti u Bosni i Hercegovini. Do sada je u Bosni i Hercegovini bilo sedam visokih predstavnika, a imenovalo ih je Vijeće za implementaciju mira Daytonskoga mirovnog sporazuma. Metode visokog predstavnika sastoje se u nadgledanju implementacije Općega okvirnog sporazuma, ostvarivanje neposrednoga kontakta sa strankama i predsjedanje Zajedničkim civilnim Povjerenstvom u Bosni i Hercegovini. Usko surađuje sa zapovjednikom IFOR-a u cilju zajedničke koordinacije u provedbi Sporazuma.

Aneksom 11, odnosno Sporazumom o međunarodnim policijskim snagama predviđeno je osnivanje IPTF-a (međunarodnih policijskih snaga) na čijem čelu će biti povjerenik kojega imenuje glavni tajnik Ujedinjenih naroda u dogovoru s

²³ Isto, str. 117.

Vijećem sigurnosti. Njezinim aktivnostima koordinira visoki predstavnik. Nadležnosti se odnose na praćenje, promatranje i nadzor aktivnosti i sredstava na provedbi zakona, davanje savjeta osoblju i snagama za provedbu zakona, obučavanje osoblja, ocjenjivanje prijetnji javnomu redu i savjetovanje glede sposobnosti agencije za provedbu zakona da se obračunavaju s takvim prijetnjama, savjetovanje državnih vlasti u Bosni i Hercegovini. Strane potpisnice Sporazuma u potpunosti će surađivati s IPTF-om i osigurati kretanje njihova osoblja i vozila nesmetano.

4. POSTDAYTONSKO RAZDOBLJE

Daytonski mirovni sporazum, s jedne strane, zaustavio je krvavi rat na području Bosne i Hercegovine i uspostavio kakav-takav mir na njezinu području. Narodima i građanima Bosne i Hercegovine otvorio je perspektivu i ulio nadu za bolje sutra kako ne bi morali napuštati svoja ognjišta u potrazi za boljim životom. Njime je osigurana cjelovitost teritorija države i produžen je kontinuitet državnosti Bosne i Hercegovine. Njegovim potpisivanjem država Bosna i Hercegovina i međunarodno je priznata država te je omogućeno uvođenje višestranačke demokracije i političkoga pluralizma. S druge strane, njegovim potpisivanjem nametnut je iznimno loš temeljni pravni i politički akt zemlje, tj. Ustav za Bosnu i Hercegovinu. Društveno-politično uređenje koje je njime uspostavljeno jest nepravedno, asimetrično i nelegitimno te bez presedana. Politički i pravni sustav vlasti su nefunkcionalni, neadekvatni, asimetrični i neučinkoviti. Podjela jedinstvenoga državnog teritorija po formuli 51 % u korist Federacije i 49 % u korist Republike Srpske smatra se neprihvatljivim. Entiteti koji su njegovim potpisivanjem ustrojeni nemaju temelje ni u povijesnome ni u zemljopisnome pogledu. Bosna i Hercegovina gubi status republike, a dobiva ga Republika Srpska kao entitet s prerogativima „države u državi“. Ankes 7 Daytonskoga mirovnog sporazuma samo je djelomično ispunjen, što znači da nije ostvaren povratak izbjeglica, protjeranih i raseljenih osoba svojim domovima. Nacionalno pitanje u državi ovim Sporazumom nije riješeno što je dovelo do još većega porasta neravnopravnost svih triju konstitutivnih naroda. Potreba za stranom vlašću potrebna je trajno, čime je u pitanje dovedeno načelo narodnoga i državnoga suvereniteta.

5. ZAKLJUČAK

Da bi država postala subjektom međunarodnoga prava, ona prije svega mora nastati. U skladu s pravilima međunarodnoga prava država nastaje ako ima vlastiti državni teritorij koji je naseljen stanovništvom te organiziranu vlast koja mora biti efektivna. Država može nastati kako na ničijem teritoriju tako i na teritoriju jedne ili više država prethodnica. Kada država izgubi koji od navedenih elementa koji se traže kako bi prema pravilima međunarodnoga prava država nastala, država prestaje postojati i samim time gubi međunarodnopravni subjektivitet.

Rat u Bosni i Hercegovini, vođen potkraj 20. stoljeća nakon raspada Socijalističke Federativne Republike Jugoslavije, uspješno je okončan tek uključivanjem međunarodne zajednice. Europska zajednica (kasnije Europska unija) prva se uključuje u rješavanje bosanskohercegovačke krize nastojeći iznaći najbolje rješenje. No, unatoč nizu mirovnih sporazuma koji su sklopljeni pod njezinim okriljem sukobi na području Bosne i Hercegovine nisu zaustavljeni. Uključivanjem Sjedinjenih Američkih Država, rat na području Bosne i Hercegovine zaustavlja se potpisivanjem Dayton-skoga mirovnog sporazuma. Aneks 4 toga Sporazuma sadržava Ustav Bosne i Hercegovine prema kojem je Bosna i Hercegovina organizirana kao federacija s dvama entitetima, i to Federacijom Bosnom i Hercegovinom s 51 % teritorija i Republika Srpska sa 49 % teritorija. Daytonskim mirovnim sporazumom uspostavljen je mir na području Bosne i Hercegovine te je omogućen povratak izbjeglih i raseljenih osoba. No, i nakon toliko godina od njegova potpisivanja Bosna i Hercegovina je protektorat međunarodne zajednice, a s obzirom na zbivanja na unutrašnjem planu, međunarodna će zajednica i dalje morati biti prisutna na njezinu tlu kao jamac (zaštitnik) uspostavljenoga mira.

THE STATE AS THE SUBJECT OF INTERNATIONAL RIGHTS WITH SPECIAL ATTENTION TO BOSNIA AND HERZEGOVINA

Abstract

The paper deals with the foundation of the state as the most important part in the international law. It also addresses the facts that must be fulfilled for a state to be founded. The author tries to show and explain these facts through the example of the foundation of Bosnia and Herzegovina as an independent state after the fall of the former Socialist Federal Republic of Yugoslavia. The research includes the beginnings of the foundation of the independent Bosnia and Herzegovina, from the Badinter's Commission, Cuttler's, Vance-Owen's and Owen-Stoltenberg's Plan, the Washington Agreement and to the Dayton Agreement, whose Annex 4 included the Constitution of Bosnia and Herzegovina. That was the first constitution since the independence of Bosnia and Herzegovina. This constitution defines the existing constitutional order in the state.

Key words: *foundation of the state, Dayton Agreement, Constitution of Bosnia and Herzegovina*