
Washingtonski sporazum – spas ili propast za Hrvate u Bosni i Hercegovini?

IVAN BANDIĆ*

Sažetak

Položaj Hrvata u Bosni i Hercegovini na početku 1994. može se označiti kritičnim u političko-vojnom pogledu i fizičkom opstanku uopće. Pored toga, a zbog povezanosti s događanjima u BiH, kao i utjecaja na Hrvate iz BiH, RH je došla u vrlo težak međunarodno-politički položaj, s tendencijom pogoršavanja i mogućeg uvođenja sankcija. Preuzimanje inicijative SAD-a, sa ciljem da se zaustavi rat na prostoru bivše Jugoslavije, i posredovanje u formiranju hrvatsko-bošnjačke federacije, označava prekretnicu u vojnom i političkom pogledu na prostoru BiH, odnosno bivše Jugoslavije. Iako se hrvatska politika, potpisivanjem Washingtonskog sporazuma, a time i Hrvati u BiH, spasila izolacije i vratila u okrilje međunarodne zajednice, njeno daljnje nedorečeno i nedosljedno držanje glede situacije u BiH dovelo je do toga da su se pozitivni efekti i preuzeta inicijativa ubrzo izgubili. Unatoč tome, može se ustvrditi da je Washingtonski sporazum usmjerio djelovanje međunarodne zajednice u drugom pravcu, te da je stvorio pretpostavke i temelje konačnom zaustavljanju rata na prostoru bivše Jugoslavije, odnosno Daytonskom sporazumu.

Ključne riječi: zaustavljanje rata, Hrvati u BiH, mirovni sporazum.

Raspad bivše Jugoslavije stvorio je vrlo traumatičnu, a ubrzo i tragičnu situaciju za sve narode na tom prostoru, uključujući i srpski, vodstvo kojega je generiralo krizu i počelo, uz podršku vojske, ostvarivanje velikosrpskog projekta, odnosno stvaranja "Velike Srbije". Koristeći neodlučnost i nedosljednost međunarodne zajednice, vješto manipulirajući tradicionalnim prijateljstvom s pojedinim utjecajnim zemljama (Rusija, Francuska, Engleska), i superiornost u vojnom pogledu, srpska je politika uspjela ostvariti početnu prednost. Takva je pozicija dovela do frustriranosti i gubljenja strateškoga koncepta preostalih dviju strana (hrvatske i bošnjačke), što je, na kraju, kulminiralo međusobnim suprotstavljanjem, čime je sukobima na prostorima bivše Jugoslavije dan karakter građanskog rata.

* Mr. sc. Ivan Bandić je djelatnik Ministarstva vanjskih poslova RH.

U odnosu na raspad Jugoslavije simptomatično je i nerazumljivo držanje međunarodne zajednice i srpske strane.

U čemu se ono ogleda ?

Osobito iznenađuje stav međunarodne zajednice s obzirom na generalni stav da je realan i prihvatljiv raspad višenacionalnih država (SSSR, Čehoslovačka), dok se taj princip nije podrazumijevao za SFRJ. Iako je međunarodna zajednica pratila raspad komunističkog bloka i višenacionalnih država koje su ga činile (događaji u Poljskoj počeli su deset godina ranije u odnosu na ostale članice tog bloka), nespremno je dočekala događaje na prostoru jugoslavenske federacije. Međusobna sporenja unutar međunarodne zajednice o "preuranjenom priznanju" bivših jugoslavenskih republika ne prestaju ni deset godina kasnije kao niti prozivanje i optuživanje pojedinih država (prije svih Njemačke) da su svojim inzistiranjem i podrškom neovisnosti generirale krizu na prostorima bivše Jugoslavije. Međutim, međunarodna zajednica (treba napomenuti da se pod pojmom "međunarodna zajednica", kada je u pitanju jugoslavenska kriza, može smatrati EU s predstavnikom UN-a, EU-a i SAD-a kroz djelovanje NATO-a i Kontaktna skupina kada je uključena i Rusija, što je svojevrsan presedan), odnosno EU, koja je u to vrijeme jedino bila uključena u rješavanje nastale krize, nije sagledavala uzroke raspada SFRJ, već je pažnju usmjerila na ustavno-pravno definiranje raspada (secesija ili disolucija ili pravo na samoopredjeljenje). Time je izbjegnuta odgovornost za sve ono što se na tim prostorima događalo dolaskom na vlast u Srbiji Slobodana Miloševića (1987), koji je nacionalističkom politikom (pod krinkom neravnopravnosti i ugroženosti) pokrenuo srpski narod ka cilju koji je prethodno definirao SANU svojim "memorandumom". Jednako tako, zanemarena su prava naroda s tih prostora da u takvom okruženju, izraženom prijetnjom od hegemonije, ali potaknuti i globalnim promjenama, ostvare svoje legitimno pravo na nacionalno osvješćivanje i stvaranje samostalnih država. Naime, kako god je stvaranje prve južnoslavenske države (1918) bilo rezultat novonastalih međunarodnih okolnosti, slično se ponovilo i nakon II. svjetskog rata (1945), pa je bilo logično i razumljivo da se u potpuno novim međunarodno-političkim odnosima (rušenje jednoga političkog sustava koji je svijet činio bipolarnim), na međunarodno-pravnim principima i propisima dopusti i pomogne mirna disolucija dotadašnje jugoslavenske federalne zajednice. Prije svega zato što je ta zajednica već dugi niz godina bila u političkoj, gospodarskoj, socijalnoj, nacionalnoj i moralnoj krizi. Ta činjenica jasno kompromitira međunarodnu zajednicu koja, prvo, prihvaćanjem "dvostrukih standarda" (jedni za SSSR i Čehoslovačku, a drugi za SFRJ) potvrđuje svoju neprincipijelnost, a zatim sporim i nejedinstvenim nastupom u rješavanju krize dodatno pogoršava situaciju.

Isto je tako srpska politika, pod krinkom zauzimanja za opstanak Jugoslavije, nastojala zaokružiti i vojno pokriti područja koja su predviđena da uđu u sastav "Velike Srbije". Naravno, cijeli je projekt bio politički ob-

razložen “voljom srpskog naroda da živi u jednoj državi” (što se može smatrati legitimnim), ali, istodobno, to se pravo negira drugim narodima. Ne ulazeći u međunarodno-pravni aspekt priznanja država nastalih raspadom bivše Jugoslavije, odnosno pravne posljedice priznanja, jugoslavenska (srpska) politika i dalje ističe kako je sve što se dogodilo do formalnog priznanja neovisnih država (Hrvatska, Slovenija, BiH, Makedonija), “bilo potpuno legalno i legitimno jer je do tog trenutka postojala jedna država, vojska, policija, itd.” (Koristeći se tim principom nije bio moguć zločin u Vukovaru ili drugim mjestima u RH i BiH, jer se to smatra “legitimnom i legalnom akcijom vojnih i policijskih postrojbi protiv lokalnih pobunjenika”). Na taj se način, jednostavno, negira volja ostalih naroda u bivšoj Jugoslaviji da se izjasne o svojoj političkoj budućnosti; višestranački izbori i referendum ne smatraju se legitimnim izrazom volje jednog naroda jer “postoji samo jedna država”. Glede takovog odnosa u BiH, volja srpskog naroda izražena referendumom (9. i 10. studenoga 1991.) smatra se legitimnom, dok se izjašnjavanje druga dva naroda za ostanak i neovisnost BiH (29. veljače i 1. ožujka) proglašava nevažećim.

Međutim, ono što karakterizira situaciju u Bosni i Hercegovini u vrijeme raspada Jugoslavije jest nepostojanje bilo kakvoga nacionalnoga koncepta u odnosu na stanje u Hrvatskoj, Sloveniji i Makedoniji. Dva su ključna razloga pridonijela takvom stanju: prvo, u zemlji koju čine tri naroda, od kojih ni jedan nema apsolutnu većinu, isključivo jednonacionalni koncept nije ostvariv niti provediv a da se ne reduciraju prava drugog naroda, što podrazumijeva traženje drugačijeg modela državnoga konstituiranja, i drugo, nepostojanje samostalno formiranih političkih elita, neovisnih od drugih centara moći, koje su u stanju sačiniti održivi politički koncept koji nudi minimum zajedničkih interesa za sva tri naroda u Bosni i Hercegovini. Naime, to je bio ključni trenutak kako bi se izbjegle tri potpuno različite opcije koje su bile “skrivenne” u programima nacionalnih stranaka, a pod plaštom zaštite nacionalnih interesa. Velikosrpska opcija, koja je Bosnu i Hercegovinu vidjela kao dio Jugoslavije (velikodušno je nudeno odcjepljenje zapadne Hercegovine i njeno pripajanje Hrvatskoj), najviše je ugrožavala njen opstanak, pa s razaranjem i uništavanjem (prvo državnih institucija, a kasnije i doslovnim rušenjem) druga dva naroda jača radikalizam, što jedni (Hrvati) nastoje provesti odvajanjem dijela BiH i njezinim pripajanjem RH, dok drugi (Bošnjaci) to žele ostvariti stvaranjem islamske države. Dok hrvatska strana u BiH svoj oslonac traži u Hrvatskoj (briga o Hrvatima izvan RH postaje ustavna kategorija), dotle Bošnjaci svoje uporište i pomoć traže unutar pojedinih islamskih država, što, naravno, ima posljedice u političkom i uopće društvenom životu BiH.

Pasivnost međunarodne zajednice, vojna dominacija srpske strane i nespremnost muslimansko-bošnjačke strane za takav razvoj situacije, doveli su tijekom 1992. do katastrofalne vojno-političke, sigurnosne, socijalne i humanitarne situacije u BiH. Tu se mogu tražiti uzroci sukoba Hrvata i

Bošnjaka koji, koliko god neprirodni i nelogični, imaju svoju "očekivanu dinamiku", ako se analizira navedena situacija. U prilog tome govori geneza razvoja mirovnog procesa, u kojem međunarodna zajednica, umjesto da zauzme čvrst stav nepriznavanja faktičkog stanja nametnutog agresijom i etničkim čišćenjem, zapravo prihvaća i potvrđuje (nakon Londonske konferencije 26. i 27. kolovoza 1992.) takvu situaciju, legalizirajući posljedice agresije. To je ohrabrilo srpsku stranu pa je, sljedećih godinu i pol dana, ignorirala sva mirovna nastojanja, čime je stanje postajalo sve teže, a mogućnosti ostvarivanja minimuma kompromisa i eventualnog sporazuma svedene su na nulu. Druge dvije strane su se, uviđajući pasivnost i neučinkovitost međunarodne zajednice, sve teže nosile s nametnutom situacijom, pa su svoju nemoć i frustriranost pokušale "riješiti i namiriti" u međusobnom odnosu, odnosno sukobu. Upravo je sukob HVO-a i A BiH, kao vojnih komponenti dvaju naroda, dodatno otežao stanje, dijelom amnestiralo srpsku stranu, a međunarodnu zajednicu, prvenstveno EU, stavio u bezizlaznu poziciju. Međutim, koliko god zvučalo apsurdno, takav je razvoj situacije "natjerao" SAD da se aktivnije i neposredno angažira u sukobu na prostoru bivše Jugoslavije, što će rezultirati strateškim obratom i dovesti do zaustavljanja ratnih sukoba.

U toj konstelaciji odnosa, kako političkih tako i vojnih, nametala se nužna promjena, što se dogodilo direktnim uključivanjem SAD-a u krizu na prostoru bivše Jugoslavije. Dotadašnje držanje SAD-a može se tumačiti s nekoliko aspekata. Događanja na tom prostoru bila su, s američkoga nacionalnog stajališta, prosuđivana kao lokalna jer nisu ugrožavala američke nacionalne interese. Pored toga, postojala je strateška prednost u odnosu na EU koja je morala poduzimati određene aktivnosti kako se kriza ne bi "prelila" preko njenih granica (val izbjeglica osobito je preplavio Njemačku), što je bio dobar lakmus-papir za uređivanje međusobnih odnosa. Naravno, američka strana nije imala razloga da požuruje proces sve dotle dok nije procijenjeno da "situacija može izmaknuti kontroli". (Kao jednim od razloga za pasivnije držanje SAD-a može se smatrati i promjena vlasti, odnosno dolazak demokrata na čelu s Clintonom, koji je postao predsjednik SAD-a na početku 1993., kada je kriza u Bosni i Hercegovini bila na vrhuncu.)

Kombinacija političko-diplomatskih i vojno-medijskih poteza dovela je do promjene strateške prednosti novouspostavljenog partnerstva Hrvata i Bošnjaka nad srpskom stranom. (Kako kaže Charls Redman: "Bošnjacima smo obećali da BiH ostaje neovisna država, a Hrvatima da ostaje mogućnost konfederacije, te da se vraćaju u međunarodnu zajednicu.")¹ S obzirom na to da je "ulazak" međunarodne zajednice, odnosno njenih mirovnih snaga na područje BiH proveden bez vojnih žrtava (NATO saveza), uspjeh je bio izvjestan, jer je prosuđivan kroz taj segment. Istodobno, američka je politika

1 Charls Redman, američki predstavnik u mirovnom procesu u intervjuu za magistarski rad "Washingtonski sporazum – pretpostavke, akteri, ciljevi" I. Bandić, travanj 2001.

tim sporazumom napravila veliki kompromis kojim su sve strane u konfliktu ostale nezadovoljne, jer nisu dobile ono što su namjeravale ostvariti, ali nisu bile ni poražene, jer je krivnja podijeljena.

Situacija u kojoj se nalazila hrvatska strana (kako Hrvati u BiH, odnosno HVO kao njena vojna komponenta tako i RH preko svog utjecaja i involviranosti u BiH događanja) ostavljala je malo manevarskog prostora. Kako se vojna situacija pogoršavala i sukob Hrvata i Bošnjaka eskalirao, što je kulminiralo u drugoj polovici 1993., s tendencijom otvorenog miješanja, odnosno hrvatsko pružanje pomoći HVO-u, stanje je postajalo sve neizvjesnije i posljedice su bile teško predvidljive. Bošnjačko-muslimanska strana, preko utjecajnih islamskih krugova, ali i lobiranjem u SAD-u, sve je očitije vezala i optuživala RH za njenu ulogu u BiH.

Potkraj 1993. i na početku 1994. pojavile su se prve ozbiljnije prijetnje uvođenjem sankcija RH, nakon što je muslimansko-bošnjački politički vrh (ratno predsjedništvo Mostar, premijer Silajdžić) pismeno prijavio RH i optužio je za miješanje u unutarnje odnose u BiH.

Istodobno, mirovni je proces zapao u najtežu fazu od njegova pokretanja, odnosno, Owen-Stoltenbergov plan, koji je bio aktualan, doveo je do maksimalnog antagoniziranja sukobljenih strana. Naime, pregovori su vođeni pod hipotekom svakodnevnih borbi i nastojanja osvajanja sve više teritorija kako bi se to “za zelenim stolom” verificiralo. U toj je situaciji RH bila prisiljena aktivnije sudjelovati u ratnom sukobu Hrvata i Bošnjaka, što je onda dovodilo do opasnosti da bude optužena za direktno miješanje u unutarnje stvari susjedne države. Isto tako, RH je bila uključena u mirovni proces u kojem je bila direktno zainteresirana zbog dva bitna problema koji su se ticali njenog suvereniteta. Naime, pregovori o teritorijalnom razgraničenju za muslimansku republiku (u sklopu Owen-Stoltenbergovoga plana) ticali su se njenog izlaza na more i rijeku Savu, te prolaza RH preko teritorija BiH u Neumu. (U sklopu Washingtonskih pregovora to će biti riješeno dvama posebnim sporazumima, o pristupu Federacije luci Ploče i nesmetanom prolasku RH kroz Neum.)

Nakon nastavka pregovora, na početku siječnja 1994, u mirovni se proces, na razini promatrača, uključuje SAD (Charls Redman), što mirovnim procesu daje novi impuls i dinamiku. Tijekom istog mjeseca uslijedila je snažna diplomatska aktivnost, presudnu ulogu odigrali su SAD i Vatikan, što je dovelo do nužnih personalnih promjena u političkom vodstvu Hrvata u BiH (smjena M. Bobana), nakon čega su intenzivirani bošnjačko-hrvatski razgovori, pod budnom pažnjom SAD-a.

Ono što karakterizira pregovaračku poziciju Hrvata u BiH jest činjenica da je njihovo političko vodstvo (na čelu je bio K. Zubak) bilo, praktično, u drugom planu, te da je glavnu riječ imao Zagreb (tadašnji ministar M. Granić). Takva je situacija bila dvostruka opasnost za prihvaćanje i implementaciju Washingtonskog sporazuma. Naime, političko i vojno vodstvo Hrvata u BiH u velikoj većini nije u dobroj vjeri prihvatio taj sporazum,

što je ostavljalo malo prostora za njegovu dosljednu primjenu, a istodobno je RH preuzela svu odgovornost za sve loše strane takva ponašanja. A i unutar političkog vodstva RH došlo je do polariziranja glede prihvaćanja i uloge RH u mirovnom sporazumu (grupacija oko Mesića i Manolića izdvojila se iz HDZ), tako da će daljnjim razvojem događaja u BiH RH biti stalno vezana.

U odnosu na situaciju u međunarodnoj zajednici (koja je sada RH i formalno "vezala" za događaje u BiH), sukladno njenom djelovanju glede krize u Bosni i Hercegovini, ponašanje hrvatske politike bilo je politički nekonzistentno, bez jasno definirane strategije i bez koncepta u odnosu na razvoj događaja. Nakon svih političkih "turbulencija" i improvizacije, činjenica je da Hrvati (pod tim se može podrazumijevati politička elita koja je svakodnevno isticala nespornu podršku naroda za proteklih deset godina, a bila je predstavljena HDZ BiH) u Bosni i Hercegovini nisu napravili niti okvirnu projekciju ostvarive budućnosti za taj narod na tim prostorima. Jesu li uzroci u naglašenoj posebnosti i "individualizmu", nacionalizmu, što onda obično prati autizam s elementima ksenofobije, ili je to posljedica ograničenja izazvanih emocijama prema bližem okruženju (matica RH, partner u Federaciji ili cijela BiH sa Srbima), odnosno daljeg, što znači međunarodne zajednice? Uporno javno i retoričko podržavanje neovisnosti Bosne i Hercegovine, a istodobno vođenje neprincipijelne politike i zadržavanja "dvostrukih standarda", kompromitirali su ukupnu hrvatsku politiku. To je "proizvelo" dvostruki negativan efekt i isto takve posljedice. Prvo, nastavljena je politička podjela i zbunjivanje unutar hrvatskog puka u Bosni i Hercegovini, pa je njegova situacija, nakon toga, u pojedinim elementima teža nego prije deset godina (žrtve, razaranja, iseljavanje, političko i socijalna situacija); a drugo, podrška (Njemačke, pa zatim SAD-a i Vatikana) i pozitivno političko ozračje nastalo nakon potpisivanja Washingtonskog sporazuma, nije političko-diplomatski "materijalizirano", odnosno, brzo se "istopilo".

Nužnost prihvaćanja novonastalih okolnosti i političko racionaliziranje za hrvatsku politiku u BiH, odnosno, za Hrvate i njihovo vodstvo u BiH, bilo je nužno i neophodno. Imajući u vidu činjenicu da je muslimansko-bošnjačka strana imala stratešku prednost u načelnom zalaganju za "integraciju Bosne i Hercegovine", te da je unutar međunarodne zajednice prešutno prihvaćena kao "legalna vlast koja predstavlja priznatu državu", bilo je za očekivati da hrvatska strana uzvratu isto takvim stavom, inzistirajući na tome da se na području Federacije ne primjenjuju "propisi Republike BiH tamo gdje im to odgovara, odnosno Federacije, tamo gdje to ide na štetu Hrvata". Naime, hrvatska strana u svojoj frustriranosti nije percipirala nezadovoljstvo koje je muslimansko-bošnjačka strana generirala zbog činjenice da i na oko 25% teritorija Bosne i Hercegovine, koji je vojnički kontrolirala, mora dijeliti vlast s Hrvatima. U toj situaciji muslimansko-bošnjačkoj strani ništa drugo nije niti preostalo već da formalno i verbalno podržava

Federaciju, te da i dalje nastoji jačati “institucije države BiH”, držeći da je Federacija samo prijelazna faza u konačnoj reintegraciji Bosne i Hercegovine, dok je hrvatska strana smatrala kako je to konačna podjela BiH i mogućnost pripajanja tog dijela BiH RH (na taj je način tumačen sporazum o konfederalnom povezivanju Federacije i RH koji je bio dio Washingtonskog sporazuma). Naravno, obje su strane takvim taktiziranjem izgubile političku uvjerljivost i dosljednost, a posljedice toga mogu se vidjeti i u nastavaku mirovnog procesa koji je okončan “ugrađivanjem” takve Federacije u Daytonski sporazum.

Ustavno-pravni i politički okvir Washingtonskog sporazuma

Prihvatanje i razumijevanje Washingtonskog sporazuma, ne umanjujući njegov formalno i materijalno-pravni aspekt izražen u Ustavu Federacije, u prvom redu podrazumijeva njegovu političku dimenziju. Prvo, to se ogleda u politički izraženoj volji dvaju naroda da uspostave zajednički entitet (nakon jednogodišnjeg rata!) i drugo, to je utemeljenje i usmjerenje prema novim političkim ciljevima. Ustav Federacije (donesen na zasjedanju Ustavotvorne skupštine Federacije BiH 30. ožujka 1994.) u prvom članku navodi da Bošnjaci i Hrvati, kao konstitutivni narodi, zajedno s ostalima, i građani Republike BiH, ostvarujući svoja suverena prava, preoblikuju unutar-nju strukturu teritorija s većinskim bošnjačkim i hrvatskim pučanstvom u Republici BiH u Federaciju BiH, a koja se sastoji od federalnih jedinica s jednakim pravima i odgovornostima. Drugi stavak toga članka kaže kako će se odluka o ustavnom statusu teritorija Republike BiH, s većinskim srpskim pučanstvom, donijeti tijekom pregovora o miru i na Međunarodnoj konferenciji o bivšoj Jugoslaviji. To znači da se Washingtonskim sporazumom, odnosno Ustavom Federacije, nije prejudiciralo političko niti ustavno-pravno rješenje Bosne i Hercegovine u njezinim međunarodno priznatim granicama.

Međutim, već je u ovom članku očito da su promovirana tri subjekta u teritorijalnom ustroju Bosne i Hercegovine i to: Republika BiH, Federacija BiH i teritorij s većinskim srpskim pučanstvom. Tako ostavljenim otvorenim pitanjem ustavnog statusa izvan Federacije implicira se dvostruki scenarij rješavanja mirovnog sporazuma: prvo, to je slučaj u kojem bi “treća strana” (srpska) prihvatila federalni koncept, time bi Bosna i Hercegovina bila reintegrirana u svojim međunarodno priznatim granicama, i drugi, ako “treća strana” ne prihvati ovaj projekt (što se dogodilo), pa Federacija BiH postaje način ustavno-pravne dezintegracije Republike Bosne i Hercegovine. Daytonski je mirovni sporazum iz 1995. to potvrdio, tako da još i danas egzistiraju dva teritorijalna entiteta (Federacija BiH i Republika Srpska) koji su praktično zasebne države u “jednoj državi”. Upravo ta činjenica dodatno frustrira hrvatski narod u Bosni i Hercegovini koji je bio prisiljen

“svoj entitet” Herceg-Bosnu “ugraditi u Federaciju” (istodobno i muslimani – Bošnjaci – dio su “Republike BiH”), dok je srpska strana, praktično, nagradena time što je dobila zasebni entitet (sa svim elementima državnosti), unatoč činjenici što je on stvoren osvajanjima i zločinima (zbog čega je cijeli politički i vojni vrh optužio Haški tribunal).

Predviđeno teritorijalno razgraničenje nužno je sagledati u kontekstu prirode Washingtonskog sporazuma, uz sudjelovanje dvije strane, te ostavljenom mogućnošću priključivanja treće, kao i teritorijalnih razmjera s nacionalnim predznakom iz prethodnih mirovnih dogovora, odnosno u to vrijeme još aktualnog Owen-Stoltenbergova mirovnog plana. Potrebno je naglasiti kako je teritorijalno razgraničenje u sklopu Washingtonskog sporazuma (“mapa ili karta razgraničenja”) poštovalo etnički princip na osnovi rezultata službenog popisa pučanstva iz 1991., za razliku od ranijih mirovnih sporazuma koji su promovirali etnički princip kao vrhovni i u ustavno-pravnom i u teritorijalnom smislu, ali na osnovi faktičkog stanja na terenu, odnosno prihvaćanjem rezultata na terenu ostvarenih agresijom i etničkim čišćenjem. Kasnijim mirovnim procesom (Plan Kontaktne skupine i Daytonski sporazum) doći će do izvjesnih korekcija teritorijalnog razgraničenja postignutog Washingtonskim mirovnim planom, uglavnom na tragu relativiziranja etničkog principa u korist faktičkog stanja na terenu. (Tek će Ustavotvorna skupština na zasjedanju 12. lipnja 1996. prihvatiti Zakon o federalnim jedinicama – kantonima/županijama – kojim je, u skladu s Ustavom Federacije i Daytonskim sporazumom, konačno teritorijalno ustrojena Federacija s deset kantona, čime je konačno završeno “uređivanje teritorijalne slike” započete u sklopu Washingtonskog sporazuma.)

U članku 2. Ustava Federacije navodi se kako će se Federacija BiH sastojati od federalnih jedinica (kantona ili županija), da će se metode i postupci fizičkog određivanja granica između kantona utvrditi federalnim propisima, te da će se oni imenovati isključivo prema gradovima sjedištima kantonalnih vlasti ili prema regionalno-zemljopisnim karakteristikama. To je značajno zato što se nastojalo, u startu, spriječiti isključivo nacionalno formiranje i teritorijalizacija konstitutivnosti naroda. Obje su strane u Federaciji potajno nastojale “razvijati” nacionalnu i teritorijalnu konstitutivnost kako bi onda Federacija bila “skup” nacionalnih kantona u kojima bi se nastojala postići njihova što čistija jednonacionalnost. Ako se to razmatra iz današnje perspektive i uspoređujući s Republikom Srpskom (koja ima jednonacionalni karakter), jasno je da su sve tri strane nastojale postići nacionalnu ekskluzivnost i dominaciju na određenim područjima Bosne i Hercegovine.

Taj politički aspekt (nastojanje da se spriječi jednonacionalno organiziranje), sadržan u Washingtonskom sporazumu, odnosno u Ustavu Federacije, ne čini ga manje vrijednim kao temeljno pravni akt, s obzirom na to da je takav princip izražen i karakterističan u suvremenim federacijama. Moglo se očekivati da će, u početnoj fazi federalnog procesa, centralizacija

imati izraženije oblike od decentralizacije, te da će, na pojedinim područjima, otpori takvom razvoju biti naglašeniji.

Donošenjem Ustava Federacije BiH, na prostoru BiH, uspostavljena su dva ustavna sustava koji se bitno razlikuju (naravno, ovdje je isključen prostor Republike Srpske). Ustavno-pravna osnova ta dva sustava (Ustav Federacije BiH i Ustav Republike BiH odnose se na isti teritorij!) različita je u smislu teritorijalnog ustroja, odnosno državnog uređenja i u odnosu na organizaciju vlasti. To je navedeno u spomenutom članku 2. Ustava Federacije BiH, a ustavni amandman članka 1. stavka 2. navodi kako je za prihvaćanje Ustava potrebna dvotrećinska većina u Ustavotvornoj skupštini, uključujući konsenzus između većine poslanstva hrvatskog naroda, sastavljenog od svih zastupnika hrvatskog naroda i većine poslanstava bošnjačkog naroda, sastavljenog od svih zastupnika bošnjačkog naroda. Time je stvorena legalna mogućnost da se, na teritoriju Republike BiH s većinskim hrvatskim i bošnjačkim pučanstvom, osigura i uredi funkcioniranje vlasti na federalnim principima. To je bilo nužno kako bi se osiguralo izbjegavanje kolizije između ta dva sustava, naročito u prijelaznom razdoblju, odnosno do postizanja konačnoga mirovnog sporazuma o Bosni i Hercegovini. U tom kontekstu ustavni amandman u članku 11. predviđa da Skupština republike BiH, izabrana 1990. (konstituirana nakon prvih, slobodnih i višestranačkih izbora), nastavlja raditi po odgovornostima navedenima u Ustavu Republike BiH, dok se ne postigne i provede konačni mirovni sporazum u Bosni i Hercegovini. Predviđeno je također da Predsjedništvo i Vlada Republike BiH zadržavaju svoje ovlasti u skladu s Ustavom Republike BiH, dok se konačni mirovni sporazum ne postigne, s tim da te ovlasti ne smiju utjecati na bilo kakve ovlasti državnih tijela uspostavljene ustavom Federacije BiH.

Republika Bosna i Hercegovina, kao međunarodno priznata država i Federacija BiH, kao državni entitet (što znači potencijalna država), u prijelaznom razdoblju, egzistiraju paralelno, s tim da su u isključivoj nadležnosti Republike BiH međunarodni subjektivitet, teritorijalni integritet i kontinuitet BiH. U ovoj domeni odredbe Ustava Federacije BiH samo suspendiraju djelovanje do konačnoga mirovnog procesa, što znači da je Ustav Republike BiH nadležan, kao što i odluke s tog područja donose tijela Republike BiH. Konačnim mirovnim sporazumom (Daytonski) i novim ustavno-pravnim uređenjem Bosna i Hercegovina je sastavljena od dva entiteta i tri konstitutivna naroda, s vrlo malim ovlastima "centralnih" organa (Predsjedništvo BiH i Vijeće ministara), što jača njenu podjelu (Federacija i Republika Srpska), te dodatno zaoštrava odnos druga dva naroda u Federaciji (Bošnjaci i Hrvati).

Ustav Federacije BiH "pokriva" dva, relativno zasebna dijela ustavno-pravnih normi: prvi, dio ustavnih rješenja općega karaktera kojima se uspostavlja struktura tipična za suvremene federacije (ljudska prava i slobode, ekonomske slobode i liberalno tržište, raspodjela nadležnosti između

Federacije i kantona, federalna struktura vlasti, itd.) i drugi dio u koji spadaju one odredbe koje nastoje naglasiti politički cilj, a to je postizanje mirovnog dogovora između dva konstitutivna naroda. To je naglašeno navođenjem Hrvata i Bošnjaka kao konstitutivnih naroda, zatim "ostalih" i konačno građana Republike BiH, ustrojem Doma naroda u federalnom parlamentu, načelo konsenzusa, paritet u federalnim organima, struktura kantonalnih zakonodavnih tijela, vlade, policije itd.

Međutim, ključna razlika između Ustava Federacije i Ustava Republike BiH je u pogledu državnog ustroja. Prema Ustavu Republike BiH to je jedinstvena i visoko centralizirana (unitarna) država s vrlo reduciranom decentralizacijom, dok je Ustav Federacije BiH pretpostavio federalno ustrojstvo s velikim stupnjem decentralizacije i prenošenja vlasti na kantonalne i općinske organe. Organizacija vlasti, odnosno društveno uređenje, prema ustavnom sustavu BiH, u načelu je jedinstveno i koncentrirano na Skupštinu, kao najviši organ i Vladu koja joj odgovara, kao izvršni organ, dok je ustavni sustav Federacije podijeljen.

Zakonodavna vlast u Federaciji sastoji se od dvodomnog parlamenta (Zastupnički dom i Dom naroda), te je na taj način osigurana ravnopravnost i suverenost obaju naroda, ali je izbor za zastupnike tih domova različit.

Zastupnički dom Federacije BiH sastoji se od 140 zastupnika, mandat kojih traje četiri godine, osim ako se Dom raspusti u skladu s Ustavom Federacije, a zastupnici se biraju neposrednim izborom na području cijele Federacije.

Dom naroda Federacije BiH sastoji se od trideset zastupnika iz reda hrvatskog i trideset iz reda muslimansko-bošnjačkog naroda. Međutim, predviđeno je da Dom ima i zastupnike drugih naroda, a broj ovisi o broju zastupnika kantonalnih zakonodavnih tijela koji se ne izjašnjavaju kao Hrvati ili Bošnjaci, u odnosu na broj hrvatskih, odnosno bošnjačkih zastupnika u kantonalnim zakonodavnim tijelima. Mandat zastupnika u Domu naroda Federacije BiH traje četiri godine, osim ako se Dom ne raspusti, sukladno Ustavu, a zastupnici za Dom naroda biraju se iz reda zastupnika u kantonalnom zakonodavnom tijelu.

Odluke Parlamenta Federacije BiH zahtijevaju odobrenje obaju domova, osim za pravilnike i deklaracije koje domovi samostalno donose. Za donošenje odluka od vitalnih nacionalnih interesa, za bilo koji konstitutivan narod, neophodna je suglasnost većine izaslanika u Domu naroda, uključujući većinu bošnjačkih i hrvatskih zastupnika. Na tu se odredbu može pozvati većinskim glasovanjem bošnjačkih ili hrvatskih zastupnika, a ako je većina preostalih zastupnika protiv pozivanja na tu odredbu, osniva se zajednička komisija bošnjačkih i hrvatskih zastupnika, pa ako ona ne riješi to pitanje, onda to rješava Ustavni sud po hitnom postupku. Druge se odluke donose jednostavnim većinskim glasovanjem u svakom od Domova, osim ako je pravilnikom tog doma ili Ustavom predviđeno drugačije.

Predsjednike i dopredsjednike Federacije bira federalni parlament i, kao i nositelji izvršne vlasti, važnije odluke donose na principu suglasnosti. Vladu Federacije imenuje predsjednik Federacije, uz suglasnost dopredsjednika i uz potvrdu većine glasova u Zastupničkom domu Parlamenta. Vladu čine premijer i određeni broj ministara, pri čemu najmanje jedna trećina ministarskih mjesta mora pripasti predstavnicima hrvatskog naroda.

Federacija se sastoji od kantona, odnosno federalnih jedinica, kao oblika decentralizacije države. Oni se teritorijalno organiziraju na etničkom, gospodarsko-funkcionalnom, prirodno-zemljopisnom i komunikacijskom načelu. Područja kantona čine općine u kojima su, prema popisu pučanstva iz 1991, većinu činili Hrvati i Bošnjaci, dok će mjesta s istom takvom većinom, a nalaze se izvan područja Federacije, biti predmet nastavka mirovnih pregovora. Federacija BiH ima osam kantona (Unsko-sanski, Posavski, Tuzlansko-zvornički, Zeničko-dobojski, Goraždanski, Zapadnohercegovački, Srednjobosanski i Hercegovačko-neretvanski), od kojih su dva (Srednjobosanski i Hercegovačko-neretvanski) s posebnim režimom ("mješoviti kantoni"), dok je Sarajevo predviđeno kao distrikt, te istodobno i glavni grad Federacije BiH. Uspostavljanje kantona s posebnim režimom imalo je cilj da se što više relativiziraju nastojanja za "teritorijalizacijom" konstitutivnih naroda, odnosno dominacijom nacionalnoga kriterija na područjima s približnim omjerom pučanstva.

Kantoni s bošnjačkim ili hrvatskim većinskim pučanstvom mogu osnovati vijeća kantona u cilju usklađivanja politike i djelovanja u pitanju od zajedničkog interesa za njihove zajednice, te radi izvješćivanja svojih predstavnika u Domu naroda. Svaki kanton može zaključivati sporazume s državama i međunarodnim organizacijama samo uz suglasnost Parlamenta Federacije. Struktura kantonalnih vlasti utvrđena je Ustavom Federacije, tako da zakonodavno tijelo predstavljaju: jednodomni Parlament (od 30 do 50 zastupnika), predsjednik kantona koji se bira u kantonalnoj skupštini i Vlada kantona koja odražava i osigurava nacionalni sastav pučanstva i zastupljenost konstitutivnih naroda. U kantonima s posebnim režimom uz predsjednika je i zamjenik predsjednika kantona (s godišnjim naizmjeničnim mandatom), s tim da predsjednici tih dvaju kantona ne mogu istodobno biti iz istog konstitutivnog naroda, dok vlade tih kantona moraju imati jednak broj članova iz hrvatskog i bošnjačkog naroda, te određen broj članova iz "ostalnih" naroda.

Podjela nadležnosti između federalne i kantonalne vlasti odgovara tipičnoj strukturi u suvremenim federalnim državama. Tako su u isključivoj ovlasti Federacije npr. vanjska politika, obrana, državljanstvo, gospodarska politika, itd. Zajednička nadležnost predviđena je za određena područja (ljudska prava, zdravstvo, ekologija, komunikacije, socijalna politika itd.), dok su kantonima "prepuštene" ovlasti koje nisu u izričitoj nadležnosti federalnih vlasti, primjerice policijske snage, obrazovanje, kultura, stambena politika, javne službe, RTV servis itd.

Prema ovoj je podjeli očito da je riječ o "jakoj" federaciji koja u svojoj nadležnosti ima ovlasti koje joj omogućuju potpunu kontrolu i jedinstvo gospodarsko-socijalnog i političkog sustava. Ustavne odredbe onemogućavaju dezintegraciju jer, osim što je riječ o federaciji kantona (a ne "nacionalnih teritorija"), u nadležnosti federalnih organa su i "jake" kompetencije koje sprječavaju decentralizaciju u procesu federalizacije.

Istodobno, Ustavom Federacije predviđena su i dva tipa općina, ovisno o tome je li u pojedinim općinama nacionalna struktura većinskog pučanstva ista ili odstupa od nacionalne većine u kantonu. U prvom slučaju općine imaju ovlasti predviđene Ustavom, dok su u drugom slučaju kantoni obvezni preuzeti određene nadležnosti na te općine (obrazovanje, kultura, turizam, lokalno poslovanje, dobrotvorne aktivnosti, radio i TV).

Sudsku vlast u Federaciji predstavljaju Ustavni sud, Vrhovni sud i Sud za ljudska prava, s njihovim standardnim ovlastima. Međutim, u ovim sudovima, osim u Vrhovnom sudu, predviđeno je da uz domaće suce, s jednakim omjerom Bošnjaka i Hrvata, sudjeluju i strani suci. Tako trojicu sudaca Ustavnog suda imenuje Međunarodni sud pravde, dok četvoricu sudaca Suda za ljudska prava imenuje Ministarski odbor Vijeća Europe.

U okviru Washingtonskog sporazuma zaključen je i Preliminarni sporazum o uspostavi konfederacije između RH i Federacije BiH. Po svom sadržaju ovaj je sporazum ostavljao više mogućnosti za različita rješenja u kontekstu konačnoga mirovnog sporazuma o Bosni i Hercegovini. Na taj je način davao dovoljno "argumenata" za različita promišljanja, inicijative i zaključke, osobito sa stajališta dnevopolitičkih potreba. Glede toga, ovaj je sporazum imao, kako za Hrvate iz BiH tako i za RH, brojne implikacije i kontradiktorna tumačenja i ponašanja. Činjenica da je "ostavljen u kondicionalu", odnosno da je potpuno determiniran "razvojnog" komponentom i procesom, u kojem, osim ugovornih strana, postoje i drugi čimbenici, govori o njegovoj nedorečenosti, ograničenosti i neizvjesnosti. Potvrdu toga pruža i samo definiranje strana ovoga sporazuma. Naime, za puni konfederalni odnos (što znači međudržavni) neophodna je suverenost i priznanje međunarodnog subjektiviteta, tako da se samo sukladno odredbama međunarodnog prava mogu ostvariti konfederalni aranžmani, odnosno osnivanje konfederacije. Kako se iz definiranja Federacije BiH (članak 1.) vidi da je ona dio BiH i da nema međunarodno-pravni subjektivitet, jasno je da je jedna ugovorna strana samo potencijalna država i da nema puni državni legitimitet. To se moglo ostvariti pod uvjetom da je treća strana (srpska) prihvatila federalni koncept i da su se time federalne granice podudarile s međunarodno priznatim granicama. Gledajući iz današnje perspektive postavlja se pitanje kako bi konfederacija mogla biti oživotvorena da je srpska strana i prihvatila model federalizma, jer bi to bilo potpuno inkompatibilno općim odnosima hrvatske i srpske strane. Istodobno, ako se ide pravnom logikom, onda Federacija BiH kao entitet, (a ne suverena država) kako je definirana u Washingtonskom sporazumu (koji opet vrijedi samo za pod-

ručje Federacije BiH), nije imala legitimitet za zaključivanje takvoga preliminarnog sporazuma.

Može se zaključiti kako je konačni mirovni sporazum za bivšu Jugoslaviju (Daytonski mirovi sporazum iz 1995.), na tragu potvrđivanja suvereniteta i teritorijalnog integriteta BiH, težnje za ravnotežom između zainteresiranih strana (politički konformizam) i pravnim razlozima, praktično i prešutno poništio Preliminarni sporazum o osnivanju konfederacije. Daytonskim su sporazumom derogirani svi stvarni i potencijalni pravni i teritorijalni aranžmani s drugim državama, izuzevši posebne (specijalne, paralelne) odnose dvaju entiteta (Federacije BiH i Republike Srpske) s RH, odnosno SRJ.

Kako je spomenuto, Preliminarnim su sporazumom predviđena i dva ugovora koja su zaživjela: Sporazum između Federacije BiH i Republike Hrvatske kojim se Hrvatskoj daje tranzit kroz područje Federacije i Sporazum između RH i Federacije BiH kojim se Federaciji daje pristup Jadranskom moru preko područja RH. Nužno je naglasiti da su oba sporazuma potpuno definirala međusobna prava i obveze i da su sporazumi (bez obzira na to što su bili u sklopu Preliminarnog sporazuma o konfederaciji) stupili na snagu danom potpisivanja Washingtonskog sporazuma, odnosno 18. ožujka 1994. U tim se sporazumima kao ugovorne strane, s punim međunarodnim legitimitetom, javljaju RH i Republika BiH, što znači da između Preliminarnog i ova dva sporazuma postoje sadržajne i formalno-pravne razlike, pa njihovo provođenje nije međusobno uvjetovano. Reduciranje Preliminarnog sporazuma Daytonskim, što je već ranije spomenuto, nije dovelo u pitanje pravnu valjanost ova dva sporazuma, s obzirom na to da je Ustav BiH utvrdio kontinuitet između Republike BiH i Bosne i Hercegovine (“Daytonska BiH”), tako da je nesporan nasljednik tih sporazuma. (Istodobno, to se ne može potvrditi kada je u pitanju Preliminarni sporazum o konfederaciji RH i Federacije BiH.)

Kako je više puta naglašeno, glavne su značajke Washingtonskog sporazuma, u kojem je prvi put došla do izražaja direktna američka angažiranost, zaustavljanje rata između Bošnjaka i Hrvata (daljnji nastavak rata vodio je u katastrofu obje strane), što je značilo stratešku promjenu odnosa u BiH, ali i uopće na prostoru bivše Jugoslavije. Novim pristupom, koji je zastupala američka strana, odustalo se od “ženevskog modela”, odnosno od podjele BiH i priznavanja stanja na terenu koje je bilo rezultat agresije i etničkog čišćenja, pa je time dotadašnji angažman EU-a završen. Uspostava Federacije BiH, kao načina složene ustavno-pravne rekonstrukcije dijela BiH, nije samo osnova sporazuma dvaju naroda koji su bili u teškom ratnom sukobu nego i praktično vraćanje suvereniteta i kontinuiteta Bosne i Hercegovine.

Međutim, ako je Federacija, u danom trenutku, bila nužnost i “jedina moguća opcija”, to ne znači da Hrvati u Bosni i Hercegovini ne mogu stvoriti manevarski prostor za svoje aktivno i konstruktivno djelovanje. Činjenica da je hrvatski narod u BiH, brojčano najmanji, a i nakon rata prepolo-

vio i u postotku, najviše stradao u ratu, upravo upućuje na nužnost zalaganja za institucije sustava koje mu jamče zaštitu vitalnih interesa, odnosno opstanka.

Iz navedenog je jasno vidljivo zašto je Washingtonski sporazum spas za Hrvate u Bosni i Hercegovini.

Međutim, zašto je on i propast za njih?

Jedino zato što iz tog i takvog sporazuma, u danim okolnostima i u konstelaciji snaga koja im nije išla u prilog, nisu ništa naučili i pretvorili ga u svoju komparativnu prednost u odnosu na ostala dva entiteta i međunarodnu zajednicu, kao i za afirmaciju unutar vlastitog entiteta.

Literatura

Anđelović, P. (2000), *Vjerni Bogu vjerni Bosni*, Rabić, Sarajevo.

Begić, K. (1997), *BiH od Vanceove misije do Daytonskog sporazuma*, Sarajevo.

Garde, P. (1996), *Život i smrt Jugoslavije*, Ceres-Ziral, Zagreb-Mostar.

Holbrooke, R. (1998), *Završiti rat*, "Šahinpašić", Sarajevo.

Izetbegović, A. (1984), *Islam između istoka i zapada*, Svjetlost Sarajevo.

Mamula, B. (2000), *Slučaj Jugoslavija*, CID, Podgorica.

Nikiforov, S. (2000), *Od Kremlja do Republike srpske*, Beograd.

Owen, D. (1998), *Balkanska odiseja*, Hrvatski institut za povijest, Zagreb.

Trnka, K. (2000), *Ustavno pravo*, Univerzitetska knjiga, Sarajevo.

Vukadinović, R. (1999), *Sigurnost na jugoistoku Europe*, Interland, Varaždin.

Vudvord, S. (1997), *Balkanska tragedija*, "Filip Višnjić", Beograd.

Ustav BiH i Ustav Federacije BiH

Summary

The situation of Croats in Bosnia and Herzegovina in the beginning of 1994 can be defined as critical as regards to the political and military terms and the physical survival. In addition, due to connection with developments in Bosnia and Herzegovina as well as to the influence on Croats from Bosnia and Herzegovina, the Republic of Croatia found itself in a very difficult international political position. Furthermore, the situation showed a tendency toward deterioration and very likely to imposition of sanctions. When the USA took the initiative, in an effort to stop the war in the area of the former Yugoslavia, and when they intervened in the creation of the Federation of Bosnia and Herzegovina, it marked a turning point in the military and political terms in the area of Bosnia and Herzegovina, i.e. the former Yugoslavia. By the signing of the Dayton Peace Accord, the Croatian policy, and thereby Croats in Bosnia and Herzegovina also, rescued itself from isolation and it was back in the fold of international community. However, its continued understated and inconsistent attitude toward the situation in Bosnia and Herzegovina led to a rapid loss of the positive effects and the initiative which had been assumed. Even so, we can assert that the Washington Agreement directed the activities of the international community in another way and that it created the conditions and the foundations for the Dayton Accords, that is to finally bring to an end the war in the former Yugoslavia.