

Горан Буџак*

Институт за политичке студије, Београд

РЕВИЗИЈА ДЕЈТОНСКОГ МИРОВОНОГ СПОРАЗУМА – ДЕЈТОН 2**

Сажетак

Од момента потписивања Дејтонског мировног споразума одвија се паралелни процес „пузајуће“ ревизије, чији су иницијатори, пре свега, амерички дипломатски представници са Ричардом Холбруком на челу, који се, иначе, сматра главним креатором овог међународног уговора.

Холбрук је, с једне стране, хвалио мировни аспект Споразума, а с друге стране, оспоравао његов уставни сегмент садржан у Анексу 4, залажући се за усвајање „Дејтона 2“ – новог споразума који би обезбедио чвршћу интеграцију, тј. унитаризацију БиХ, што фактички представља директан атак на равноправност конститутивних народа и аутономију ентитета.

Континуирани дводеценијски ангажман на фактичкој ревизији Дејтонског споразума је последица спознаје да се овим међународно верификованим документом дефинише БиХ као немогућа држава са малим овлашћењима и нефункционалним институцијама. Искористивши временско раздобље у другој половини 90-их и почетком 2000-их, током кога Руска Федерација није могла и није хтела да се меша у балканске послове, САД и ЕУ су се споразумеле око „бонских овлашћења“, којима су током 1997. дали Високом представнику међународне заједнице за БиХ могућност да тумачи,

* Научни сарадник.

** Рад је настао у оквиру научног пројекта бр. 179009, који финансира Министарство просвете, науке и технолошког развоја Републике Србије.

мења и спроводи Устав БиХ, као и овлашћења да смењује демократски изабране представнике народа у ентитетима, уместо да конструктивно помаже спровођење Дејтонског споразума.

Процес „стабилизације и придруживања“ ЕУ је, такође, током овог временског периода обухватио интеграцију сложених институционалних структура у БиХ, а несугласице ентитета представљале су додатну олакшавајућу околност за спровођење волунтаристичке политике високих представника.

Кључне речи: Дејтонски мировни споразум, Дејтон 2, ревизија, бонска овлашћења, Република Српска, Федерација БиХ, ентитети, Устав БиХ, Високи представник.

1. УВОДНЕ НАПОМЕНЕ

Током грађанског рата у БиХ од 1992-1995. године паралелно су вођени преговори о уставном уређењу, током којих су се све три стране споразумеле око успостављања независности БиХ, али, истовремено и о преносу суверенитета и најзначајнијих државних надлежности на конститутивне народе и њихове „територијалне јединице“ – кантоне, ентитете и републике. При томе, треба имати у виду да је само један од ових предлога инициран од стране политичких представника народа који живе у БиХ. Већ у фебруару 1992. године постигнут је договор о „Основним начелима уставног уређења Босне и Херцеговине“, којим је остварен споразум о независности и очувању територијалног интегритета, на основу кога је предвиђено да путем формирања три територијалне „јединице“ народи своја суверена права преко државе и конститутивних јединица. Међутим, три стране учеснице преговора нису успеле да се усагласе око граница ових територијалних јединица.¹

Током марта 1992. године уз посредовање Европске економске заједнице (ЕЕЗ) и португалског дипломате Кутиљера

1) Р. М. Хајден, *Скице за подељену кућу: уставна логика југословенског сукоба*, Београд, 2003, стр. 121.

договорен је сличан план. Предвиђено је да се држава састоји од три ентитета, или кантона чије би границе биле засноване на „националном начелу“, при чему би се узели у обзир „остали критеријуми“. Суверенитет би требало да се заснива на народима и грађанима и остваривао би се преко ентитета и централних органа БиХ. Интересантно је приметити да је било предвиђено да у посебном суду, коме би било поверено решавање спорова између кантона и централних власти, одлучујући глас припадне странцима. Међутим, опет је остало отворено питање граница, јер је свака страна предложила сопствена решења, док су посредници потом предочили своје, и због чега су план прво одбили Хрвати, а нешто касније и Муслимани.²

До преокрета је дошло у августу 1992. године на Лондонској мировној конференцији, јер су до тада предлози уставног уређења били састављани ван БиХ, без учешћа домаћих политичара и стручњака. Лорд Дејвид Овен и амерички политичар Сајрус Венс су, у својству посредника које је именовала Конференција, предложили формирање минималне државе БиХ која би била надлежна само за спољне послове, спољну трговину, држављанство и националну одбрану, као и за опорезивање неопходно за вршење наведених функција.³

У наставку преговора БиХ је остала без функције националне одбране, те је у складу с тим јануара 1993. предвиђено да БиХ буде демилитаризована. Овим планом је предвиђено трајно стационирање међународних трупа, које би имале задатак не само да чувају мир, већ и да гарантују безбедност „плавих путева“, који би повезивали различите кантоне у БиХ. Уместо три национална кантона, било би формирано десет, од којих би девет било са изразитим националним већинама, док би Сарајево било дистрикт под заједничком

2) Исто, стр. 122.

3) На бази двомесечне активности радне групе за БиХ Међународне конференције за бившу Југославију усвојен је план под насловом *Могуће уставне структуре БиХ*, К. И. Begić, *Bosna i Hercegovina, od Vanceove misije do Daytonskog sporazuma, (1991- 1996)*, стр. 104. Интересантно је приметити да је радну групу, која је суштински дала неповољнији предлог од Кутиљеровог плана, предводио фински политичар Марти Ахтисари, потом посредник током рата СРЈ и НАТО алијансе 1999. године, који је предложио независност Косова и за то постао добитник Нобелове награде за мир.

управом. Проблем је представљала чињеница која указује да док би хрватски кантони били спојени, а Бошњаци⁴ би имали само један кантон, Срби би добили чак четири кантона, који не би били међусобно територијално повезани.⁵

Значајно је нагласити да су током преговора међународни посредници мењали карте у корист Муслимана, а да је Милошевићева влада без примедби прихватила Венс-Овенов план. Међутим, Народна скупштина Републике Српске је, ипак, одбила овај план на заседању одржаном на Јахорини 5. и 6. маја 1993, што су потврдили и грађани РС на референдуму одржаном после десет дана. Председник РС, Радован Караџић је због великог међународног притиска прихватио предочени план у Атини, али је Народна скупштина РС, на заседању одржаном на Палама, на коме су учествовали премијер Грчке Константин Мицотакис и председници Србије Слободан Милошевић и СР Југославије Добрица Ћосић, одбила понуђени план.

Пошто је Венс-Овенов план одбачен, не само због српског одбијања, већ и услед хрватско-муслиманског грађанског рата, лорд Овен и Торвалд Столтенберг су током августа 1993. године предложили нови план у складу с чијим одредбама би БиХ постала савез република конституисан од три републике и три народа.⁶

Властима на нивоу БиХ су дата слична овлашћења као и у претходном плану великих сила: Председништво од три члана, представљало би политику савеза, а председавајући би се ротирао на четири месеца. Савет министара би био надлежан за спољну политику, спољну трговину, функционисање заједничких установа и обављање свих других функција, које би Савезна скупштина могла да прецизира законима. Савезну скупштину би чинило 120 посланика, а трећину би бирали

4) Муслимани у БиХ су 1993. године и формално прихватили бошњачки идентитет.

5) Кантони су добили значајна овлашћења, а демилитаризација је одговарала Србима, али, границе су биле неодговарајуће и проблем због неповезаности српских кантона је однео превагу. Насупрот овој кључној чињеници, бошњачки аутори неоправдано инсистирају на људским и грађанским правима, која су, тобоже, имала првенствени значај у предложеном плану. К. И. Бегић, исто, стр. 121-123.

6) К. И. Бегић, *Bosna i Hercegovina, od Vanceove misije do Daytonskog sporazuma*, нав. дело, стр. 149-163.

парламенти конститутивних република. Предвиђено је да се закони усвајају простом већином посланика из сваке од конститутивних република.

Предложене карте три републике су по први пут предвиђале конституисање целовите РС. Осим задржавања подрињских енклава у оквирима бошњачке републике, предвиђено је да Сарајево и Мостар остану дистрикти са заједничком управом, при чему је Бошњацима гарантован пут до Саве код Брчког и прилаз мору у луци Плоче. Ови преговори су отворили и питање излаза на море за РС. Међутим, бошњачка страна је због незадовољства понуђеним територијама и предвиђеним овлашћењима савезне републике, одбила Овен-Столтенбергов план. Наведена овлашћења су према констатацији Роберта Хајдена била само прекопиране надлежности конфедералне Југославије, какву су предлагали Словенија, Хрватска и вође муслиманског националног покрета.⁷

До неуспеха Овен-Столтенберговог плана дошло је због опструкције САД и одбијања Бошњака.⁸ Због овог су уместо међународне конференције, решавање питања уставног уређења преузели САД и Контакт група.⁹

Предложени план је био наставак раније потписаног Вашингтонског споразума, који је прекинуо рат Бошњака и Хрвата и формирао Федерацију БиХ. Овим планом је предвиђено да Срби добију само мало више територија него Венс-Оеновим планом, при чему је дао могућност формирања дугачког и уског територијалног коридора, који је спајао Босанску Крајину са Подрињем и источном Херцеговином. Наведени коридор је у Брчком, предатом Федерацији БиХ, сужавао на величину једног надвожњака.

Предвиђена уставна начела овог плана Контакт групе никада нису била објављена, осим што се у штампи појавио

7) Р. М. Хајден, *Скице за подељену кућу: уставна логика југословенског сукоба*, нав. дело, стр. 131.

8) К. I. Begić, *Bosna i Hercegovina, od Vanceove misije do Daytonskog sporazuma*, нав. дело, стр. 160.

9) Контакт група је полуформална организација великих сила – САД, СР Немачке, Француске, Британије и Руске Федерације, која је формирана 25. 04. 1994. године. Русија је том приликом по први пут после 1917. године постала чланица једне такве групе великих сила.

незванични српски превод „радног документа Контакт групе о елементима уставног уређења за Савез Босне и Херцеговине“. САД су хитно демантовале да се ради о аутентичном документу. Тврдили су да је у питању само „руски нацрт“, према коме би савез имао овлашћења само у спољној политици и спољној трговини. Ентитети су овлашћени да склапају споразуме о удруживању, па чак и да уђу у конфедерацију са другом државом, али само под условом да на тај начин не промене сопствени статус или да то удруживање не буде на штету другог ентитета.¹⁰

Вишемесечна тајна дипломатија током лета и јесени 1995. године, иза које су стајале САД уз подршку Контакт групе, резултирала је парафирањем Дејтонског мировног споразума 21. новембра 1995. године у ваздухопловној бази Рајт-Патерсон у Охају и његовим коначним потписивањем 14. децембра 1995. у Јелисејској палати у Паризу.

После тронедељних преговора стране су се споразумеле о сложеном документу који је омогућио успостављање мира, равнотежу војних снага у региону, стварање БиХ као сложене државе два ентитета и три конститутивна народа. Дејтонским споразумом успостављена је БиХ као државна заједница минималних надлежности, са заједничким председништвом, саветом министара и дводомним парламентом, централном банком, уставним судом, овлашћењима у спољној политици, спољној трговини и пословима држављанства. Највећи део надлежности остао је у домену ентитета, који не само да имају пуну законодавну, извршну и судску власт, право ентитетског и националног вета у централним установама, већ су словом Устава задржали и своје војске.

Дејтонски споразум у многим аспектима дефинише БиХ као немогућу државу због малих овлашћења и нефункционалних институција. Упркос очигледним разликама, дејтонска БиХ је наследила теоријску ревизију Устава ван предвиђене сложене процедуре. Искористивши време у коме Руска Федерација није могла ни хтела да се меша у балканске послове, САД и ЕУ су се споразумеле око „бонских овлашћења“, којима су 1997. године Високом представнику

10) Р. М. Хајден, *Скице за подељену кућу: уставна логика југословенског сукоба*, нав. дело, стр. 132.

дали могућност да тумачи, мења и спроводи Устав БиХ, као и овлашћења да смењује демократски изабране представнике народа, уместо да помаже спровођење Дејтонског споразума.

Што се тиче територијалног разграничења између ентитета у БиХ, Дејтонским споразумом успостављени су односи у складу са вољом САД и ЕУ. Захваљујући таквом приступу Федерација БиХ је успоставила територијални континуитет од Бихаћа до Горажда, осим на простору хрватских енклава Оџак и Орашје у Посавини, које се наслањају на Републику Хрватску. Градови Мркоњић и Шипово су враћени РС, као и делови околних етнички чистих српских општина, да би она дошла до 49% територије БиХ. Бошњачко-Хрватској Федерацији је на основу Дејтонског споразума припало скоро цело Сарајево, осим Лукавице и Пала. Ради дефинисања статуса стратешки важног града Брчко, прихваћена је међународна арбитража. На овај начин је 1999. године, у току агресије НАТО пакта на СРЈ, тј. Србију и Црну Гору, донета одлука да општина Брчко постане дистрикт који би био самосталан, али под формалним кондоминијумом оба ентитета. Мада је претходно РС одузето 200 квадратних километара територије, још толико јој је ускраћено на стратешки важном коридору, велике силе су то протумачиле тврдећи да је целокупна територија општине Брчко део оба ентитета, чиме је формално омогућена величина територије предвиђена Дејтонским споразумом.

2. ФАКТИЧКА РЕВИЗИЈА ОДРЕДБИ ДЕЈТОНСКОГ СПОРАЗУМА

Конкретан рад на „пузајућој“ ревизији Дејтонског споразума остварује се континуирано са више или мање успеха током потекле две деценије од његовог парафирања и потписивања у Дејтону и Паризу 1995. године. Упркос чињеници да су РС одузета 64 овлашћења, од којих је у складу са Уставом само три пренето централним властима БиХ, очигледно је да промењени однос снага у свету, као и јединство и одлучност народа и политичке елите РС нису дозволили спровођење у потпуности фактичке и формалне реализације унитаризације БиХ, тј. “пузајућу” имплемен-

тацију “Дејтона 2”, свега неколико година после завршетка грађанског рата, као што је планирано у спољнополитичкој агенди САД-а.

Према одредбама Дејтонског споразума РС је постала међународно призната конститутивна јединица БиХ на скоро половини њене територије.¹¹ Дејтонским споразумом Бошњачко-хрватској федерацији, која је створена Вашингтонским споразумом 1994, прикључена је РС као посебан међународно-правни субјект, тј. други ентитет. То је представљало велику промену у односу на дотадашње међународно третирање БиХ као јединствене државе са Председништвом и владом у Сарајеву, иако је то било у тоталној супротности са актуелном политичком реалношћу. Овакав коперникански обрт српска страна је у почетку потцењивала, а бошњачка сматрала само привременим.

Осим тога, функција високог међународног представника за БиХ дефинисана је Анексом 10 Дејтонског споразума само као подстицање, помагање, саветовање, итд. У процесу имплементације овог међународног споразума, ово је поштовао само први високи представник Карл Билт, држећи се строго и доследно ограниченог мандата.

Поред тога, Анексом 4, који је, у ствари, Устав БиХ, Председништво је дефинисано као трочлани орган извршне власти на нивоу БиХ, при чему је представницима три конститутивна народа дато право вета. Већу министара је додељено само неколико ресора (инострани послови, спољна трговина, цивилни послови и сл.), док су све остале надлежности лоциране у ентитетима, укључујући чак и надлежности које се односе на војску.

Све напред наведено дало је РС елементе државности и пружио јој перспективу развоја као високо аутономне јединице у фактички конфедералном уставном уређењу БиХ. Ово је резултат чињенице да је Дејтонски споразум био готово идентичан Лисабонском споразуму, који су босански Срби својевремено потписали још пре почетка грађанског рата у БиХ.

11) Приликом коначног потписивања Дејтонског споразума 14. децембра 1995. године у Паризу, као гаранти били су присутни највиши представници САД, Русије, Француске, Немачке, Британије и Европске уније, а Милошевић и Туђман као представници Републике Србије и Републике Хрватске, али и као представници српске и хрватске стране у БиХ.

Такође, важно је имати у виду да је унутрашња територијално-етничка подела не само на ентитете него и на кантоне са бошњачком и хрватском већином већ током рата постала саставни део свих других међународних мировних преговора за БиХ, што су Муслимани стално одлучно одбијали као напад на вишевековну мултикултурну традицију. Ово је, ипак, било само њихово декларативно изјашњавање у складу са ставовима америчких покровитеља, јер је то сасвим очигледно ако се анализирају Изетбеговићеви говори на предизборним скуповима пре рата („Муслимани ће узети само онолико Босне колико могу просперитетно контролисати!“), као и графити на сарајевским фасадама у току рата („Потпиши, Алија, нек је наша, па макар к’о авлија!“).¹²

Само после годину дана од потписивања Дејтонског споразума, европски потписници, а нарочито амерички творци овог међународног документа, почели су да говоре о потреби ревизије овог аранжмана, који је био верификован на највишем међународном нивоу. Тако је Ричард Холбрук као главни креатор овог споразума, с једне стране, хвалио мировни аспект споразума, а на супротној страни, оспоравао његов уставни сегмент садржан у Анексу 4, па се залагао за усвајање „Дејтона 2“ - новог споразума који би осигурао чвршћу интеграцију БиХ, што је фактички представљало напад на равноправност конститутивних народа и аутономију ентитета.

У исто време, бошњачке власти и медији под њиховим утицајем у Сарајеву су се отворено и нападно залагали за тзв. грађански принцип уређења БиХ на рачун националног.¹³

У крајњој линији, очигледно је да је то био лоше прикривен национализам већинске нације, тј. њен унитаризам,

12) „Изетбеговић је са своје стране појачавао тензију кроз драматичну недоследност својих речи и својих акција. Он и његова СДА никада нису успели да се одлуче какви би уставни аранжмани највише одговарали муслиманском народу откако је Хрватска била објавила независност!“. Сузан Вудворд, *Балканска трагедија*, Београд, 1997, стр. 297.

Треба имати у виду веома необичну појаву да се једна национално и верски ексклузивно муслиманска странка као што је СДА, у којој скоро да није било ни једног немуслимана и која је чак и на место за представнике мањина у Председништву БиХ на изборима кандидовала Ејупа Ганића, определила за мултикултурну БиХ.

13) Јелена Гускова, *Историја југословенске кризе*, књ. 2, Београд, 2003, стр. 396.

јер је то подразумевало изборе по систему „један човек – један глас“. Овакав систем већинске или вестминстерске демократије, био је адекватан за политичаре западноевропских земаља са једном изразито већинском нацијом која обухвата преко 80% становника. Међутим, у БиХ постоје три конститутивна народа, међу којима ни један самостално не може да има апсолутну већину.

Нови притисци на државност РС најављени су са успостављањем новог баланса снага међу великим силама, као и доласком припадника ИФОР-а – међународних снага којима су доминирале јединице Војске САД и чланица НАТО-а.

Додатне отежавајуће околности за положај Срба у БиХ биле су међународна изолација Србије и СР Југославије, као и стигматизација Милошевићевог режима. Осим тога, многе општине у РС биле су под санкцијама међународних протектора.

Такође, РС је била дискриминисана и приликом расподеле хитне хуманитарне помоћи за обнову стамбеног фонда и саобраћајне инфраструктуре. Од предвиђеног фонда у износу од 5 милијарди долара, током прва три месеца 1996. на првој донаторској конференцији, која је организована непосредно после Дејтона, ургентно је уплаћено 518 милиона.

Међутим, тадашњи комесар ЕУ за спољне послове, Ханс ван ден Брук, већ током децембра 1995. рекао је да Срби не могу да добију ништа од тог новца док не испоруче своје ратне злочинце.

У исто време, директор Агенције за развој САД, изјавио је на састанку са хуманитарцима из Европе да влада САД има проблеме да пребаци новац у Србију и делове БиХ који су под контролом Срба, јер су у питању агресори.¹⁴

Елиминацијом Радована Караџића из учешћа у јавном животу, а потом и његовим прогоном, примењен је дискриминаторски однос према учесницима грађанског рата у БиХ, што је аутоматски довело до пребацивања целокупне кривнице за ратне злочине на српски народ.¹⁵

14) Исто.

15) Туђман и Изетбеговић за живота нису процесуирани у Хашком трибуналу за ратне злочине на просторима бивше СФРЈ, упркос чињеници да су хашки званичници у више наврата незванично давали изјаве да су обојица под

Велики број избеглих и прогнаних Срба је током и после рата пристигао у Републику Српску, па се тако преко 100.000 из Републике Српске Крајине и 9 окупираних општина Босанске Крајине трајно населило на територије у РС. Такође, неколико десетина хиљада Срба из Сарајева је протерано у Српску.

Нерешен статус града Брчког, такође, био је врло значајан проблем, јер је то град који се налази на стратешки важном делу коридора, који спаја две половине територије РС и повезује Бања Луку и Босанску Крајину са Србијом. С друге стране, територија Федерације БиХ је дејтонским мапама претворена у јединствену целину, која се шири од Кладуше до Горажда и од Јадрана до Саве. Том приликом вођено је рачуна да преко села настањених већинским српским становништвом буде предвиђен довољно широк коридор, који двадесетак хиљада становника Горажда повезује са остатком Федерације БиХ.

Насупрот овоме, решено је да међународна арбитража донесе коначну одлуку о статусу града Брчко, упркос томе што је Дејтонским споразумом предвиђено да се арбитражи препусти само питање локалне границе.¹⁶

3. МАНИПУЛАЦИЈА БОНСКИМ ОВЛАШЋЕЊИМА ВИСОКОГ ПРЕДСТАВНИКА

Канцеларија Високог представника међународне заједнице за БиХ (Office of the High Representative - OHR), која је постепено достигла форму великог бирократског апарата, проширила је своје компетенције на мешање у све политичке, економске, правосудне, просветне, информативне и друге области.

истрагом због ратних злочина. И док је Милошевић преминуо у притворској јединици у Шевенингену, током недовршеног судског поступка Хашког трибунала, за Туђмана и Изетбеговића је тек после смрти речено да је било довољно доказа да буду оптужени за ратне злочине у Хрватској и БиХ.

- 16) Витомир Поповић је као српски учесник у међународној арбитражи истицао чињеницу да је предмет арбитраже била тачка 1, члана 5, Анекса 2 Дејтонског мировног споразума, која се односи на разграничење међу ентитетима, а не на статус појединих крајева БиХ. При томе, треба имати у виду да поготово није било предвиђено стварање нових аутономних јединица које имају законодавну, извршну и судску власт. Витомир Поповић, *Арбитража за Брчко фарса вијека*, СРНА – 13. 05. 2014., <http://www.nezavisne.com/novosti/bih/Popovic-Arbitraza-za-Brcko-farsa-vijeka—244472.html> (сајт посећен 18. октобра 2014)

Од успостављања институције Високог представника то је била увек политичка личност из редова неке од држава ЕУ, која је, осим у случају Карла Билта, увек више-мање давала предност интересима Бошњака и Хрвата у односу на Србе у БиХ, док је његов заменик увек био из САД, који је инсистирао на негативном приступу према Србима и Српској.

Међународна подршка имплементацији Дејтонског споразума, већ током мандата Високог представника међународне заједнице за БиХ Карлоса Вестендорпа, врло брзо је трансформисана у фактички протекторат. Волфганг Петрич је, као трећи високи представник по редоследу, дао томе посебан допринос, јер је „бонска овлашћења“ почео да користи као главни инструмент свог рада. Није се устручавао да доноси одлуке уместо и против воље демократски изабраних институција, у случају да „не могу или не желе саме да их донесу“, смењивао је политичаре за које би лично проценио да крше Дејтонски споразум.¹⁷

Савет за спровођење мира, у коме су седели представници великих сила, доделио је Високом представнику напред наведена „бонска овлашћења“, која су му омогућавала неограничену слободу деловања, јер је имао подршку САД и ЕУ. Русија је овоме почела да се супротставља тек после седам година, када се економски и политички довољно опоравила. Од успостављања институције високог представника 1995. године у Сарајеву било је седам носилаца ове функције¹⁸, од којих је за Србе и РС најгори био Педи Ешдаун.

Процес „стабилизације и придруживања” ЕУ, који је започет у истом временском раздобљу, обухватао је интеграцију сложених институционалних структура у БиХ, а несугласице ентитета представљале су олакшавајућу околност за спровођење самоволне политике високих представника.

17) Овлашћења Високог представника поједини аутори упоређивали су са влашћу колонијалних вицекраљева у британској Индији. G. Knaus, F. Martin, „Travails of the European Raj“, *Journal of Democracy*, Vol. 14, No. 3, July 2003, p. 60.

18) Карл Билт из Шведске (1995-1997), Карлос Вестендорп из Шпаније (1997-1999), Волфганг Петрич из Аустрије (1999-2002), Педи Ешдаун из Британије (2002-2006), Кристијан Шварц-Шилинг из Немачке (2006-2007), Мирослав Лајчак из Словачке (2007-2009) и Валентин Инцко из Аустрије (2009-). 20. Српско грађанско веће, са Мирком Пејановићем на челу, поднело је политичку иницијативу за ову пресуду Уставног суда БиХ.

Током јануара 2000. конституисана је Државна гранична служба, садашња Гранична полиција БиХ, упркос томе што су према одредбама Дејтонског споразума спољне границе препуштене контроли ентитетских полиција. Високи представник је првобитно прогласио Закон о полицији, а тек након тога је „легално“ усвојен у Парламентарној скупштини БиХ. Пошто у Уставном суду БиХ Бошњаци и представници УН имају пет гласова, а Срби и Хрвати четири, прегласавањем је јула 2000. усвојена одлука о конститутивности сва три народа на целој територији БиХ.¹⁹

На тај начин створена је могућност да се конституише Веће народа на нивоу ентитета и да се опструише рад демократских институција РС, које су, ипак, и даље остале у великој мери оперативније него установе Федерације БиХ.

Петрич је користећи исти метод којим је конституисао граничну полицију, новембра 2000. успоставио и Суд БиХ, а априла 2001. наметнуо је решења за државну заставу, грб и химну (без текста), која је накнадно само верификовала Парламентарну скупштину БиХ.

Током наредних неколико година Високи представник је ентитетима прво ограничио, а потом и укинуо право располагања оружаним снагама. Руководство РС је предложило да се БиХ у потпуности демилитаризује, али то Високи представник није ни узео у разматрање. С обзиром на то да су војске ентитета уставна категорија, високи представник је извршио притисак на њихове парламенте, који су их коначно укинули 2006. године.²⁰

Мандат Високог представника Петрич је окончао низом одлука, које је обелоданио на сарајевском аеродрому приликом дефинитивног напуштања БиХ.²¹

19) Српско грађанско веће, са Мирком Пејановићем на челу, поднело је политичку иницијативу за ову пресуду Уставног суда БиХ.

20) На основу наведених одлука оружане снаге БиХ су формиране као мала војска, која је организована у складу са НАТО стандардима, у којој је бројнији састав официра и подофицира од војника. Србин је био први министар одбране БиХ. Иначе, војску чине три територијалне бригаде, које су настављачи традиција све три војске Бошњака, Срба и Хрвата. Према мишљењима многих српских политичара укидање ентитетских војски било је повољно за РС, јер би током времена Војска РС имала све веће трошкове за модернизацију, али би упркос томе постајала све слабија у односу на Армију Федерације БиХ.

21) Наведене одлуке су назване “аеродромски декрети”.

Педи Ешдаун је у својству новог Високог представника одмах по доласку прогласио Закон о судском и тужилачком већу. Идуће године наметнуо је Кривични закон БиХ. Управу за директно опорезивање основао је током 2004. што је омогућило БиХ да добије изворне приходе, док је ентитетима ускраћен велики део средстава.²²

Ешдаун је, такође, 29. јуна 2004. сменио 59 функционера, који су били чланови СДС-а. Један од смењених званичника РС био је и Драган Калинић, председник Народне скупштине РС у више мандата и дугогодишњи лидер СДС-а.²³

Целодневни централни ТВ програм БХТ 1 успостављен је током лета 2004. Половину ТВ претплате преузео је овај ТВ програм, али упркос томе до данас није привукао посебну пажњу становника РС.

Ешдаун је директно одлучивао о свим кључним аспектима политичког, економског, културног и друштвеног живота БиХ. Осим тога, он је као и сви његови претходници и наследници, оптуживао домаће политичаре за лоше стање у БиХ.

Високи представници сменили су два председника РС – Радована Караџића и Николу Поплашена, а члана Председништва БиХ, Мирка Шаровића, натерали су 2003. године да поднесе оставку. Око 200 републичких, војних и партијских званичника и директора јавних предузећа смењено је и у многим случајевима излагано државном терору путем блокаде личних банкарских рачуна, као и одузимањем путних исправа. Многи од смењених функционера затражили су правду и добили задовољење на суду у Стразбуру.

Следећи спољне притиске, бошњачки политичари, а међу њима посебно се истицао Харис Силајџић, нападали су РС као „геноцидну творевину“, а Србе као „злочиначки народ“. РС је у сарајевским медијима, међу којима су се највише истицали политички недељници *Слободна Босна* и *Дани*, називана „република шумска“ и „блентитет“, са намером да

22) Током јануара 2005. усвојен је Закон о порезу на додату вредност.

23) Калинићева смена је објашњена наводним недостатком сарадње са Хашким трибуналом. Неки од смењених функционера су касније добили сатисфакцију на суду. Главнооптужени руководиоци РС од стране Хашког трибунала, бивши председник РС Радован Караџић и некадашњи начелник Главног штаба Војске РС, генерал пуковник Ратко Младић, ухапшени су неколико година касније у Србији.

се утиче на ревизију Анекса 4 Дејтонског споразума, којим су уставно дефинисани унутрашња структура и односи у БиХ.

Органи власти РС и медији у Бања Луци дуго нису разговарали на организоване спољне и унутрашње притиске, јер су веровали да су позиције Српске и Срба заштићене Дејтонским споразумом, а касније и због сопствене инерције. Међутим, пошто је координирана агресивна кампања високих представника и сарајевских медија почела врло озбиљно да угрожава РС, у јавности је преовладала атмосфера пораза и депресије због пузећег одумирања Српске.

Најтежи период у раду високог представника за РС окончан је одласком лорда Ешдауна, јер су потом са различитих страна почели да пристижу захтеви за укидање Канцеларије високог представника: од стране Срба и Хрвата, као и из Руске Федерације, која је по избијању „норанцасте револуције“ у Украјини 2004. заузела другачији став према балканским проблемима. До промена је, такође, дошло и у политици ЕУ²⁴, јер није могла да се помири с тим да држава с којом је започела преговоре о придруживању није демократска.

По завршетку краћих и мандата који су били више наклоњени Србима и РС, Кристијана Шварц-Шилинга и Мирослава Лајчака, Валентин Инцко није успео у свом покушају да наметне реформе судства и уставне промене, јер је наишао на одлучан отпор владе РС тадашњег премијера Милорада Додика током 2011. и 2012. године.

Владајућа Странка независних социјалдемократа (СНСД) током априла 2015. предложила је доношење *Декларације о слободној и самосталној Републици Српској*. У оквиру овог документа предложено је да се дефинитивно конституише БиХ као државна унија. Према том акту РС би захтевала да се одлуке високих представника доведу у потпуни склад са Уставом БиХ. РС би предложила реформу Федерације БиХ – стварање бошњачког и хрватског ентитета и конституисање заједнице три међународно признате државе,

24) Током фебруара 2008. Савет за спровођење мира дефинисао је услове за укидање ОХР-а: 1) Решавање питања државне имовине; 2) Регулисање статуса војне имовине; 3) Регулисање статуса Брчког; 4) Промена устава у складу с одлуком Европског суда за људска права у вези са тужбом Сејдић_Финци; 5) Успостављање владавине права; и 6) Пореска самоодрживост БиХ. Савет за спровођење мира требало би да донесе одлуку о испуњавању ових услова.

које би потом створиле унију суверених држава, у случају да није могуће успоставити делотворан устав какав је предвиђен Дејтонским споразумом.

У ситуацији ако не дође до напретка у имплементацији Устава БиХ и спровођењу процеса демократизације, Српска би, такође, предложила да се 2018. одржи референдум о самосталности, што не значи независност или сецесију, како је касније тенденциозно погрешно тумачено.

4. ЗАКЉУЧНА РАЗМАТРАЊА

Већ током 1996. године, само годину дана од потписивања Дејтонског мировног споразума, амерички творци овог међународног документа уз свесрдну подршку западноевропских савезника, почели су да говоре о потреби његове ревизије. Тако је Ричард Холбрук као главни креатор овог споразума, с једне стране, хвалио мировни аспект споразума, а са друге стране, оспоравао његов уставни сегмент садржан у Анексу 4, па се залагао за усвајање “Дејтона 2” - новог споразума који би осигурао чвршћу интеграцију БиХ, што је фактички представљало напад на равноправност конститутивних народа и аутономију ентитета.

Упркос чињеници да су РС одузета 64 овлашћења, од којих је у складу са Уставом само три пренето централним властима БиХ, очигледно је да промењени однос снага у свету, као и јединство и одлучност народа и политичке елите РС нису дозволили спровођење у потпуности фактичке и формалне реализације унитаризације БиХ, тј. “пузајућу” имплементацију “Дејтона 2”, свега неколико година после завршетка грађанског рата, као што је планирано у спољнополитичкој агенди САД-а.

Литература

Антић Чедомир, Кецмановић Ненад, *Историја Републике Српске*, НИП „Недељник“, Београд, 2016, Службени гласник Републике Српске, Бања Лука, 2016.

Вудворд Сузан, *Балканска трагедија: хаос и дезинтеграција након Хладног рата*, Филип Вишњић, Београд, 1997.

- Гускова Јелена, *Историја југословенске кризе (1990-2000)*, књ. 2, ИГАМ, Београд, 2003.
- Хајден Роберт, *Скице за подељену кућу: уставна логика југословенских сукоба*, Београд, 2003.
- Kasim I. Begić, *Bosna i Hercegovina, od Vanceove misije do Daytonskog sporazuma, (1991- 1996)*, Sarajevo, 1997.
- Knaus G., Martin F., „Travails of the European Raj“, *Journal of Democracy*, Vol. 14, No. 3, July 2003.
- Mirovni sporazum*, Integralni tekst, Istorijski dokument, *Regard evenement*, Janvier 96, No 3, Societe GC Conseils, Paris, 1996.
- Popović Vitomir, *Arbitraža za Brčko farsa vijeka*, SRNA – 13. 05. 2014, <http://www.nezavisne.com/novosti/bih/Popovic-Arbitrazaza-Brcko-farsa-vijeka-244472.html> (sajt posećen 18. oktobra 2014).

Goran Budzak

REVISION OF THE DEYTON PEACE AGREEMENT – DEYTON 2

Resume

From the moment of the signing of the Dayton Peace Agreement is taking place a parallel process of “crawling” revision, whose initiators are, above all, US diplomatic representatives headed by Richard Holbrooke, who is otherwise considered to be the main creator of this international treaty.

Holbrook, on the one hand, boasted the peace aspekt of the Agreement, and on the other hand, challenged its constitutional segment contained in Annex 4, advocating for the adoption of “Dayton 2” – a new agreement that would ensure more firm integration, i.e., unitarization of BiH, which in fact reperesents a direct attack on the equality of the constituent peoples and the authonomy of the entities.

A continuous two-decades engagement on the factual revision of the Dayton Agreement is the result of the recognition that this internationally-verified document defines BiH as an impossible state with low powers dysfunctional institutions. Using the time period in the second half of the 1990s and early 2000s,

during which the Russian Federation could not and did not want to interfere in the Balkan affairs, the US and the EU agreed on “Bonn powers”, which they gave in 1997 to the High Representative of the International community for BiH, the ability to interpret, amend and implement the BiH Constitution, as well as the power to remove democratically elected representatives of nations in the entities, instead of constructively assisting to the implementation of the Dayton Agreement.

Process of the “stabilization and association” to the EU, also, during this time period involved the integration of complex institutional structures in BiH, and the disagreements between the entities represented an additional mitigating circumstances for the implementation of the voluntary policy of the High Representatives.

Keywords: Dayton Peace Agreement, Dayton 2, Revision, Bonn Powers, Republika Srpska, Federation of the BiH, Entities, Constitution of BiH, High Representative.

* Овај рад је примљен 25. априла 2018. године, а прихваћен за штампу на сас-танку Редакције 25. маја 2018. године.