

# TERITORIJE POD MEĐUNARODNOM UPRAVOM - BOSNA I HERCEGOVINA – SLUČAJ *SUI GENERIS*

Duško Dimitrijević<sup>1</sup>

## APSTRAKT

U savremenim međunarodnim odnosima, međunarodna uprava nad teritorijom predstavlja zaštitni mehanizam međunarodne zajednice oličan u sistemu Ujedinjenih nacija koji prevashodno služi osiguranju mira i kolektivne bezbednosti. Evolucija međunarodnih odnosa u periodu nakon Hladnog rata dovela je do proširivanja ovlašćenja svetske organizacije van konteksta pravila i principa propisanih u Povelji, tako da je u ozbiljnim međunarodnim političkim situacijama neretko dolazilo do „izvođenja“ ovlašćenja iz „uobičajene međunarodne prakse“. Često je to bio slučaj kod izvršavanja osnovnih nadležnosti Ujedinjenih nacija u vezi osiguranja, nametanja i izgradnje mira. Navedena praksa imala je za posledicu pravu ekspanziju na planu uspostavljanja međunarodnih uprava nad politički nestabilnim teritorijama na kojima je trebalo obezbediti legitimnu vlast, a potom i održivi pravni i ekonomski poredak. Suštinski, takvo stanje dovelo je do podela funkcionalnih ovlašćenja i teritorijalnih nadležnosti između različitih subjekata međunarodnog prava i do pojave većeg broja teritorija pod međunarodnom upravom. Na pomenuti način, Ujedinjene nacije su uz pomoć regionalnih međunarodnih organizacija, ali i drugih međunarodnih aktera tokom i nakon krize na teritorije bivše SFR Jugoslavije uspostavile i sprovodile mere obezbeđenja mira i konsolidacije političkog, pravnog i ekonomskog statusa Bosne i Hercegovine.

*Ključne reči: Teritorije pod međunarodnom upravom, Bosna i Hercegovina, Ujedinjene nacije, Dejtonski mirovni sporazum,*

## UVODNE NAPOMENE

Iz ranije međunarodne prakse proizilazi da je međunarodna uprava nad teritorijama (*International Territorial Administration - ITA*), nastajala uglavnom u situacijama kada se iz strateških, vojnih, ekonomskih ili političkih razloga, određeno područje stavljalo pod administraciju više zainteresovanih država ili međunarodne organizacije.<sup>2</sup> Neretko su i potrebe za sprečavanjem teritorijalnih sporova između država i saniranja političkih kriza unutar država bile povod za uspostavljanje nekih posebnih administrativnih režima nad delovima ili celinom državnog područja. Tako je, između dva svetska rata uspostavljana međunarodna uprava nad teritorijama pod kontrolom Društva naroda, da bi nakon Drugog svetskog rata i Ujedinjene nacije pristupile sličnoj praksi izgrađujući postepeno posebne mehanizme zaštite određenih teritorijalnih područja na kojima je trebalo zaštititi ne samo lokalne, već i interese čitave

---

<sup>1</sup> Institut za međunarodnu politiku i privredu, Beograd. Email: dimitrijevicd.@diplomacy.bg.ac.rs. Rad je nastao u okviru naučnoistraživačkog projekta: „Srbija i izazovi u međunarodnim odnosima 2021. godine“, koji finansira Ministarstvo prosvete, nauke i tehnološkog razvoja Republike Srbije, a realizuje Institut za međunarodnu politiku i privredu tokom 2021. godine.

<sup>2</sup> Louis Delbez, „Le concept d’ internationalisation“, *Revue Général de Droit International Public*, 1967, vol. 71, pp. 5-62.

međunarodne zajednice. Ti interesi, generalno posmatrajući, mogli su se svesti na jedan strateški cilj koji je obuhvatao osiguranje regionalnog ili međunarodnog mira i bezbednosti.<sup>3</sup>

Budući da su napori na demokratizaciji međunarodnih odnosa vremenom doveli do progresivnog razvoja međunarodnog prava u ovoj oblasti, savremeni slučajevi međunarodne uprave nad teritorijama, nemaju mnogo zajedničkog sa međunarodnim upravama prisutnim u ranijoj međunarodnoj praksi. Zato nisu retka doktrinarna mišljenja da su prve međunarodne uprave bile u stvari izraz neravnopravnih odnosa u međunarodnoj zajednici koji ne mogu biti svojstveni savremenom međunarodnim odnosima i međunarodnom poretku Ujedinjenih nacija. Ovo iz razloga što su ti odnosi bili zasnovani na upotrebi vojne sile, okupaciji i zavojevanju ili pak, na neravnopravnim ugovornim odnosima kojima su se države ili teritorijalni entiteti bez priznatog međunarodnopravnog statusa stavljali pod vazalni ili protektorski odnos radi zaštite i osiguranja sopstvenih odbrambenih, spoljopolitičkih i drugih interesa. Iako i savremene međunarodne uprave mogu počivati na određenom odnosu subordinacije između međunarodnih i lokalnih vlasti, te uprave se ne temelje na podčinjavanju ili zavisnosti između teritorije i međunarodnog administratora. Savremene međunarodne uprave nastaju prvenstveno pod dejstvom političkih faktora i u situacijama kada je potrebno očuvati međunarodni mir i izgraditi sasvim nov politički, pravni i ekonomski poredak na politički trusnim područjima. Otud njihova sličnost sa ranijim formama učešća međunarodne zajednice u održavanju mira i bezbednosti nije i ne može biti slučajna.<sup>4</sup>

Primeru radi, međunarodne teritorijalne uprave podsećaju na kolonijalne mandate Društva naroda utemeljene na odredbi člana 22. njegovog Pakta koji su podrazumevali međunarodno nadzirani sistem teritorijalne uprave država mandatorke nad kolonijama država pobeđenih u Prvom svetskom ratu.<sup>5</sup> Takođe, međunarodne uprave nad teritorijama imaju sličnosti i sa sistemima uprave nad starateljskim i nesamoupravnim područjima, koji su predstavljali posebne institucionalne režime međunarodne zajednice uspostavljene radi regulisanja problema kolonijalizma, tačnije dekolonizacije, a čiji je status regulisan odredbama iz Glave XI do Glave XIII Povelje Ujedinjenih nacija.<sup>6</sup> Međutim, ova međusobna sličnost ne znači potpuno poistovećivanje savremenih međunarodnih uprava nad teritorijama sa navedenim sistemima uprave Ujedinjenih nacija, budući da savremene uprave nemaju jasno uporište u pravnom poretku uspostavljenom Poveljom. Tim pre je, i međunarodna uprava nad teritorijama, rezultat

---

<sup>3</sup> Juraj Andrassy, Božidar Bakotić, Budislav Vukas, *Međunarodno pravo*, Školska knjiga, Zagreb, 1998, str. 140-143.

<sup>4</sup> Duško Dimitrijević, „Međunarodna uprava nad teritorijama“, *Međunarodni problemi*, 2010, vol. LXII, br. 2, str. 239-275.

<sup>5</sup> Pakt Društva naroda nije rešio pitanje kome pripada suverenost na teritoriji pod mandatom. U tom smislu u doktrini su se javila suprotstavljena gledišta. Videti: Đura Popović, *Liga Naroda*, Srpska književna zadruka, Beograd, 1930, str. 198; Mileta Novaković, *Osnovi međunarodnog javnog prava*, Jugoslovensko udruženje za međunarodno pravo, Beograd, 1936, str. 256-258; Juraj Andrassy, *Međunarodno pravo*, Školska knjiga, Zagreb, 1990, str. 103.

<sup>6</sup> Nesamoupravna područja su obuhvatila bivše kolonije, a starateljski sistem je uključio teritorije pod mandatom, teritorije koje su oduzete od neprijateljskih sila iz Drugog svetskog rata i teritorije dobrovoljno podvrgnute starateljstvu od država odgovornih za njihovu upravu. Osnovni cilj starateljstva (*system of trusteeship*), obuhvatao je učvršćivanje međunarodnog mira i bezbednosti, pomaganje političkog, privrednog, društvenog i vaspitnog napretka stanovništva teritorija i njihov postupni razvitak u pravcu samoupravljanja i nezavisnosti. U odnosu na nesamoupravna područja, osnovni ciljevi su *inter alia*, predstavljale obaveze unapređuju političkog, privrednog, društvenog i prosvetnog napretka naroda radi njihovog osposobljavanja za samoupravu. Videti: Duško Dimitrijević, „Međunarodna uprava nad teritorijama“, *op. cit.*

dinamičnog razvoja međunarodnih odnosa u post-hladnoratovskom periodu u kojem su Ujedinjene nacije i dalje ostale primarno odgovorne u procesu mirnog rešavanja međunarodnih kriza. Shodno tome, za većinu odluka Ujedinjenih nacija koje se odnose na uspostavljanje međunarodnih teritorijalnih uprava osnov nije proizašao iz eksplicitnih ovlašćenja sadržanih u Glavama VI i VII Povelje, već iz implicitnih ovlašćenja, odnosno, iz „uobičajene prakse“ svetske organizacije iz koje su proistekla tzv. *sekundarna pravila* praćena sveću država o njihovoj obaveznosti (*communis opinio juris*).<sup>7</sup>

Iz današnje perspektive, ova izvedena ovlašćenja proizilaze iz potrebe efikasnijeg vršenja funkcija Saveta bezbednosti na uspostavljanju, sprovođenju, nametanju ili izgradnji mira. U tom smislu, nezvano od toga da li je međunarodna uprava nad teritorijom pokrivena jednom ili drugom vrstom ovlašćenja, bitno je da se ova ovlašćenja dodeljuju radi političke stabilizacije, pravne konsolidacije i ekonomskog restrukturiranja teritorije u kojoj je postojao ozbiljan politički konflikt, odnosno u okviru koje su se odvijali intenzivni oružani sukobi koji su prouzrokovali ozbiljne ljudske gubitke i kolaps državnih institucija zbog čega je međunarodna zajednica kroz višedimenzionalne mirovne operacije morala intervenirati ne samo na vojnom i humanitarnom planu, već i na planu uspostavljanja efektivne vlasti na teritoriji kao preduslovu za državnu rekonstrukciju i izgradnju mira.<sup>8</sup> Postizanje ovog cilja nije moglo proći bez prenosa i distribucije nadležnosti, odnosno bez podele svojstava državnog suvereniteta između države čija je teritorija i Ujedinjenih nacija, pod čijim okriljem su mogle participirati ne samo njene države članice, već i drugi međunarodni subjekti.<sup>9</sup> O tome uostalom svedoče i slučajevi uspostavljanja mirovnih misija i prelaznih uprava nad teritorijama u periodu nakon završetka Hladnog rata u Kambodži 1992-1993. godine (*UN Advance Mission – UNAMIC; UN Transitional Authority – UNTAC*), u Somaliji 1992-1995. godine (*UN Operation – UNOSOM I and II*), na Kosovu i Metohiji 1999. godine (*UN Interim Administration Mission in Kosovo – UNMIK*), u Istočnom Timoru 1999. godine Timoru (*UN Mission – UNAMET*) i u Iraku 2003. godine (*UN Assistance Mission for Iraq – UNAMI*). Međunarodna uprava nad navedenim teritorijama generalno je supstituisala tradicionalne načine mirnog rešavanja sporova kojima je trebalo osnažiti politički legitimitet i pravni i ekonomski subjektivitet teritorija u pitanju.<sup>10</sup> Konačno, s obzirom na pojavu novih vrsta konflikata i pretnji u post-hladnoratovskom periodu, međunarodna uprava je postala jedna vrsta prelaznog mehanizma međunarodne zajednice kojim je valjalo sprovesti multifunkcionalno održavanje mira u cilju političke rekonfiguracije teritorije i justifikacije njenog međunarodnopravnog statusa u međunarodnim odnosima. Ovaj mehanizam sam po sebi, nije mogao proći bez izvesnih devijacija koje se u međunarodnoj praksi manifestuju kroz

---

<sup>7</sup> Niels Blokker, “Beyond Dili: On the Powers and Practice of International Organizations”, in: G.P.H. Kreijen et. al. (eds), *State, Sovereignty and International Governance*, 2002, pp. 307, etc.

<sup>8</sup> Višedimenzionalne mirovne operacije Ujedinjenih nacija, predstavljaju mirovne operacije treće generacije koje imaju višenamenski karakter budući da se sprovode radi uspostavljanja mira (*peace-making operations*), njegovog nametanja (*peace-enforcement operations*) ili njegove post-konfliktne izgradnje (*peace-building operations*). Videti: Duško Dimitrijević, „Mirovne operacije Ujedinjenih nacija – dosadašnja iskustva od značaja za Srbiju“ u: Dragan Đukanović, Ivona Lađevac (urs), *Uloga i mesto Srbije u međunarodnim organizacijama*, Institut za međunarodnu politiku i privredu, Beograd, 2011, str. 163-192

<sup>9</sup> Hans Kelsen, *Principles of International Law*, Holt, Reinhart and Winston, New York, 1966, p. 308; Rudger Wolfrum, “Internationalization”, in: *Encyclopedia of Public International Law*, R. Bernhardt (ed.), Vol. II, Amsterdam, 1995, pp. 1395-1398.

<sup>10</sup> Ralph Wilde, “From Danzing to East Timor and Beyond: The Role of International Territorial Administration”, *American Journal of International Law*, 2001, vol. 95, p. 583. etc.

vremenski i funkcionalno ograničenu podelu teritorijalnih nadležnosti, o čemu uostalom i svedoči slučaj uspostavljanja međunarodne uprave nad teritorijom Bosne i Hercegovine.<sup>11</sup>

## MEĐUNARODNA UPRAVA NAD TERITORIJOM BOSNE I HERCEGOVINE

Uspostavljena međunarodna uprava nad teritorijom Bosne i Hercegovine devedestih godina 20. veka, ima svoje specifičnosti koje mogu biti od značaja za bolje razumevanje ovog fenomena. Ovo tim pre, jer je ova međunarodna uprava u direktnoj vezi sa karakterom krize koja se zbila na području području Bosne i Hercegovine gde je raspad SFR Jugoslavije imao najekstremnija obeležja. Kao što je poznato, kriza je imala elemente unutardržavnog i međunarodnog konflikta zbog čega su morale intervenisati Ujedinjene nacije u skladu sa obavezama propisanim u Glavama VI i VII Povelje, a koje se odnose na mirno rešavanje sporova i na preduzimanje prinudnih mera u slučaju narušavanja mira i međunarodne bezbednosti. Suočeci se sa velikim bezbednosnim izazovima sa kojima se nisu srele još od kongoanske krize iz šezdesetih godina prošlog veka, Ujedinjene nacije su tražile podršku ne samo od država članica, već i od drugih međunarodnih organizacija u skladu sa odredbama iz Glave VIII Povelje. Vodeću ulogu u tom pogledu preuzeo je NATO savez, koji je predvodio preventivne, humanitarne i bezbednosne akcije kojima je, na „manje-više“ koordiniran način i unutar sistema kolektivne bezbednosti Ujedinjenih nacija, ratni sukob u Bosni i Hercegovini doveden do kraja. Uprava nad teritorijom Bosne i Hercegovine koju je međunarodna zajednica potom uspostavila prevazilazi sve ranije istorijske slučajeve međunarodnih teritorijalnih administracija.<sup>12</sup> To priznaje i sam Savet bezbednosti u svojoj Rezoluciji 1031 od 15. decembra 1995. godine, u kojoj konstatuje da „jedinstven, izvanredan i složen karakter aktuelne situacije u Bosni i Hercegovini, zahteva izuzetan odgovor“.<sup>13</sup> Ovaj „izuzetan odgovor“ u praksi je značio implementaciju mirovnih rešenja koja predviđaju međunarodnu kontrolu vršenja svih vidova vlasti u Bosni i Hercegovini. Pomenuto rešenje autorizovao je Savet bezbednosti svojom Rezolucijom 1035 od 21. decembra 1995. godine. Njome je instalirana mirovna misija u Bosni i Hercegovini (*United Nations Mission in Bosnia and Herzegovina - UNMIBH*), koja je dejstvovala prevashodno na bezbednosnom i humanitarnom planu, u cilju stabilizacije međunarodnih odnosa i uspostavljanja efektivne vlasti na teritoriji. Ovi zadaci nisu mogli biti realizovani bez vršenja različitih administrativnih funkcija. Nadzor nad njihovim sprovođenjem obavljao je Specijalni predstavnik Generalnog sekretara sve do 2002. godine, kada je misiju Ujedinjenih nacija zamenila misija Evropske unije.<sup>14</sup> Pomenuto preoblikovanje misije Ujedinjenih nacija u misiju Evropske unije indiciralo je na izvestan način u međunarodnoj praksi, da se u Bosni i Hercegovini planira dugoročno međunarodno prisustvo koje ne može proći bez podele svojstava državnog suvereniteta, odnosno bez preraspodele i distribucije državnih nadležnosti između različitih internih i eksternih subjekata. Po svemu sudeći, takav pristup bio je odraz geopolitičkog previranja u međunarodnoj

---

<sup>11</sup> Matej Savić, „Bosna i Hercegovina – država ili neoprotektorat?“, u: Stevan Rapačić, Tijana Kecmanović, Aleksandar Vranješ (urs.), *Dejtonski sporazum – dve decenije mira i pouke za svet*, Predstavništvo Republike Srpske u Srbiji, Fakultet politički nauka u Banja Luci, Institut za međunarodnu politiku i privredu, Beograd, 2016, str.174-192.

<sup>12</sup> Na osnovu pomenute Rezolucije, Savet bezbednosti preneo je ovlašćenja na Visokog predstavnika koji po tom osnovu vrši kontrolu svih vidova vlasti u Bosni i Hercegovini i u krajnjoj instanci vrši monitoring i superviziju sprovođenja odredbi Dejtonskog mirovnog sporazuma, uključujući i odredbe Ustava.

<sup>13</sup> “Security Council Resolution 1031”, 15 December 1995, S/RES/1031(1995).

<sup>14</sup> Misija je okončana 31. decembra 2002, kad ju je zamenila Policijska misija Evropske unije u Bosni i Hercegovini.

zajednici nakon svršetka Hladnog rata čije je naličje sadržano u nameri velikih sila, pre svega Sjedinjenih Američkih Država da kontrolišu razvoj političkih procesa na prostoru bivše Jugoslavije. Ovo angažovanje imalo je određeni uticaj i na održavanje vodeće pozicije Sjedinjenih Američkih Država u globalnim međunarodnim procesima. Utoliko pre, jer je i uspostavljanje međunarodne uprave nad teritorijom Bosne i Hercegovine predstavljalo personifikaciju američke spoljne politike svršenog čina (*fait accompli*), a manje izraz volje svih zainteresovanih strana uključenih u mirovni proces u Bosni i Hercegovini. Posebno je to došlo do izražaja kroz instalaciju pravnih i institucionalnih rešenja sadržanih u Okvirnom sporazumu o miru čije odredbe umnogome osvetljavaju jedinstvenu ili *sui generis* prirodu međunarodne uprave nad teritorijom Bosne i Hercegovine.

## KONSTITUCIONALNI OKVIR DEJTONSKOG MIROVNOG SPORAZUMA

Kao što je poznato, Opšti okvirni sporazum o miru (u daljem tekstu: Dejtonski mirovni sporazum), parafiran je u Dejtonu 21. novembra 1995. godine, da bi potom stupio na snagu danom potpisivanja, u Parizu, 14. decembra iste godine.<sup>15</sup> Dejtonski mirovni sporazum sadrži veoma kompleksnu strukturu budući da se njime pored bezbednosnih aspekata održavanja mira, regulišu još i suštinska institucionalna pitanja koja se odnose na ciljeve, principe i modelite formiranja državne zajednice naroda koji žive na teritoriji Bosne i Hercegovine. Takođe, njime se regulišu pitanja međunarodnog statusa Bosne i Hercegovine, njenog političkog i pravnog uređenja, teritorijalno-administrativne organizacije, ekonomskog poretka, pravnog položaja građana i generalno, pitanja zaštite ljudskih i manjinskih prava.<sup>16</sup> Konstitucionalni okvir sadržan je u Aneksu 4. Dejtonskog mirovnog sporazuma nosi naziv „Ustav Bosne i Hercegovine“. Kao najviši konstitucionalni akt, Ustav predstavlja program izgradnje jedne nove državne tvorevine u skladu sa stanjem nastalim tokom oružanih sukoba između njenih konstitutivnih naroda. Ustav dakle predstavlja sastavni deo jednog višestranog međunarodnog ugovora čija pravna obaveznost proizilazi ne samo iz normi međunarodnog prava i opšteg načela *pacta sunt servanda*, već i iz obaveza koje su stipulisane u samom ovom ugovoru, a koje su sadržane u generalnoj klauzuli iz člana 5. o prihvatanju svih preuzetih ugovornih obaveza. S aspekta savremenog međunarodnog prava, ovaj slučaj ne predstavlja potpuni pravni presedan, budući da nije sasvim nepoznat u ranijoj međunarodnoj pravnoj praksi. Naime, i u prethodnom istorijskom periodu bilo je slučajeva da se međunarodnim ugovorima uglavljaju posebni akti konstitucionalne prirode kojima su bila regulisana pitanja

---

<sup>15</sup> “General Framework Agreement (Dayton Agreement)”, *International Legal Materials*, 1996, vol. 35, p. 75. Opšti okvirni sporazum o miru zaključile su Republika Bosna i Hercegovina, Republika Hrvatska i Savezna Republika Jugoslavija. U ime Republike Srpske, delove mirovnog sporazuma koji se odnose na nju, na osnovu Sporazuma od 29. avgusta 1995, potpisala je Savezna Republika Jugoslavija. Zaključenje i stupanje na snagu Opšteg okvirnog sporazuma posvedočili su potpisom ovlašćeni predstavnici EU, SAD, Ruske Federacije SR Nemačke, Velike Britanije i Francuske.

<sup>16</sup> U tom smislu, Dejtonski mirovni sporazum sadrži jedanaest aneksa koji se odnose na Sporazum o vojnim aspektima mirovnog rešenja (Aneks 1A), Sporazum o regionalnoj stabilizaciji (Aneks 1B), Sporazum o liniji razgraničenja između Entiteta (Aneks 2), Sporazum o izborima (Aneks 3), Ustav (Aneks 4), Sporazum o arbitraži (Aneks 5), Sporazum o ljudskim pravima (Aneks 6), Sporazum o izbeglicama i raseljenim licima (Aneks 7), Sporazum o Komisiji za čuvanje nacionalnih spomenika (Aneks 8), Sporazum o javnim preduzećima (Aneks 9), Sporazum o civilnoj implementaciji (Aneks 10) i Sporazum o međunarodnim policijskim snagama (Aneks 11).

institucionalnog uređenja vlasti na teritoriji koja se nađe pod međunarodnom upravom.<sup>17</sup> Međutim, *signum specificum* ovog konstitucionalnog akta jeste činjenica da Ustav nije ishodio iz čisto unutrašnjeg pravnog procesa, niti je pak, bio rezultat isključivo spoljašnjih političkih uticaja koji su, primera radi, u ranijoj praksi doveli do uspostavljanja potpunog novog državnog pravnog poretka kroz aneksiju, subjugaciju ili debelaciju državnog područja. Budući da su pomeniti načini transformacije teritorijalnog suvereniteta zabranjeni pozitivnim međunarodnim pravom, proizilazi da je „Dejtonski Ustav” u stvari nastao kao rezultat kompromisa do kojeg se došlo dugotrajnim pregovorima između međunarodno priznatih zaraćenih strana, drugih zainteresovanih država i međunarodnih organizacija među kojima su najveći uticaj imale velike sile u svojstvu međunarodnih posrednika. Na ovakav zaključak ukazuju i rešenja Kontakt grupe postignuta u Ženevi i Njujorku u septembru 1995. godine, koja su naslonjena na aktivnosti Konferencije o bivšoj Jugoslaviji a kojima su definisani osnovni i dodatni principi o ustrojstvu Bosne i Hercegovine prihvaćeni od legitimnih predstavnika Bosne i Hercegovine, Savezne Republike Jugoslavije i Republike Hrvatske. Takođe, na to ukazuju i tri prateće deklaracije uz Aneks 4. u kojima Bosna i Hercegovina, Federacija i Republika Srpska izražavaju spremnost da rade na primeni Ustava. Pravna rešenja u njemu sadržana predstavljaju odraz realnog stanja koje je postojalo u momentu zaključenja Dejtonskog mirovnog sporazuma, a koje reflektuje kompleksnost post-konfliktnog procesa izgradnje mira i formiranja novih državnih struktura u Bosni i Hercegovini. Ne može otud biti sporno da je Bosna i Hercegovina prihvaćenim konstitucionalnim okvirom zadržala međunarodnopravni kontinuitet sa jugoslovenskom Republikom Bosnom i Hercegovinom, a što je osnaženo garancijom o očuvanju njenog suvereniteta, teritorijalnog integriteta i političke nezavisnosti.<sup>18</sup>

Pored toga, važno bilo uočiti i da su se Ustavom želele pomiriti dva „manje-više” dugoročna cilja. Prvi cilj se odnosio na ostvarivanje demokratskog društva, a drugi na uspostavljanje stabilne i mirne koegzistencije tri konstitutivna naroda – Bošnjaka, Srba i Hrvata. Kreatori ovakvog konstitucionalnog rešenja, očigledno su imali u vidu da kompromisno rešenje za Bosnu i Hercegovinu može biti postignuto, ako se uspostavi decentralizovana savezna država zasnovana na pluralističkim etničkim osnovama i na načelu podele vlasti, uz obezbeđenje snažnih mehanizama međunarodne kontrole zaštite ljudskih prava u skladu sa priznatim međunarodnopravnim standardima. Pridajući prioritet uspostavljanju i izgradnji mira na

---

<sup>17</sup> Tako je, primera radi, Versajskim mirovnim ugovorom od 28. juna 1919. godine, predviđeno da se izvesni delovi strateški važnih teritorija bivših neprijateljskih država nađu pod međunarodnom zaštitom Društva naroda. Uspostavljanje međunarodne uprave pratilo je usvajanje specijalnih statuta. Statut je predstavljao osnovni zakon ili ustav po kome se vršila funkcionalna i strukturalna distribucija nadležnosti na teritoriji. Jedna od najtežih odluka Versajske konferencije mira u tom pogledu, odnosila je se na utvrđivanje granica Poljske. Da bi se Poljskoj omogućio izlaz na more, od Nemačke je odvojen grad Dancig (Gdanjsk), gde je nemačko stanovništvo činilo većinu. U skladu sa odredbama iz člana 100. do člana 108. Versajskog mirovnog ugovora, obrazovan je Slobodni grad Dancig pod direktnom zaštitom Društva naroda. Sa procesom internacionalizacije Slobodnog grada Danciga, područje se našlo van Poljske. Regulisanje statusa Danciga dopunjeno je Pariskim ugovorom zaključenim između Poljske i Danciga 9. novembra 1920. godine. Vlast u području se vršila preko parlamentarne vlade, skupštine i senata, dok su spoljni poslovi povereni Poljskoj s kojom je Slobodni grad Dancig bio u carinskoj uniji. Visokom komesaru Društva naroda preneti je najviša vlast na području tako da je mogao odobravati ustav, ali i arbitrirati u sporovima između Poljske i Danciga. Iznad njega bio je samo Savet Društva naroda kome su nezadovoljne strane mogle iznositi prigovore povodom spornih pitanja i odluka visokog komesara. Videti: Julien Makowski, "La situation juridique de la ville libre de Dantzing", *Revue Générale de Droit International Public*, 1923, vol. 30, pp. 169, etc.

<sup>18</sup> Milan Šahović, *Hronika međunarodne izolacije*, Zagorac, Beograd, 2000, str. 100.

osnovama ciljeva i načela Povelje Ujedinjenih nacija i Završnog akta iz Helsinkija Organizacije za bezbednost i saradnju u Evropi, Ustav je postao formalno jamstvo za postizanje političke stabilnosti, nacionalne ravnopravnosti i teritorijalnog jedinstva u Bosni i Hercegovini. Pri tome, zatečena teritorijalna podjela između Republike Srpske i Federacije u periodu nakon okončanja ratnih sukoba, predstavljala je polaznu tačku od koje se krenulo u uspostavljanju kompozitne državne zajednice sačinjene od tri konstitutivna naroda kao nosioca političkog legitimiteta i od dva entiteta sa limitiranim obimom državnih nadležnosti. Ograničavanje državnih nadležnosti, odnosno divizibilitet državnog suvereniteta u Bosni i Hercegovini kao novoj državnoj tvorevini u odnosu na prethodnu jugoslovensku Republiku Bosnu i Hercegovinu izvršeno je kroz unutrašnje uređenje i uspostavljanje međunarodne uprave nad teritorijom.

## UNUTRAŠNJE UREĐENJE BOSNE I HERCEGOVINE

Osvrćući se na novo državno uređenje Bosne i Hercegovine koje je uspostavljeno Ustavom sadržanim u Mirovnom sporazumu, može se doći do zaključka da je njime izvršena podjela i distribucija teritorijalnih i funkcionalnih nadležnosti između organa središnje vlasti i organa entiteta - Federacije i Republike Srpske.<sup>19</sup> Generalno uzevši, zajedničke institucije imaju nadležnosti u oblasti spoljne politike, trgovinske, carinske, monetarne i finansijske politike, sprovođenja međunarodnih obaveza, migrantske politike, zajedničkih komunikacija, telekomunikacija i vazdušnog prometa. Institucije predstavljaju dvodomna Parlamentarna skupština, Predsedništvo, Ministarski savet i Ustavni sud. Karakter zajedničkih institucija kao zastupnika zajedničkih interesa entiteta i državne zajednice Bosne i Hercegovine uslovno govoreći, po proporcionalnoj strukturi i načinu delovanja počiva na teritorijalnom principu. Zajedničke institucije imaju zadatak da obezbede ostvarivanje državnih funkcija prema svetu, da koordiniraju ostvarivanje funkcija i nadležnosti između entiteta, a potom, i da štite u izvesnom smislu, zakonitost delovanja na celoj teritoriji Bosne i Hercegovine. Mogućnost preglasavanja, odnosno proglašavanja određenih odluka u Parlamentarnoj skupštini ili Predsedništvu, koje idu na štetu vitalnih interesa entiteta i konstitutivnih naroda onemogućeno je kroz uspostavljeni sistem glasanja. U tom smislu, etnički princip došao je do punog izražaja. Sa druge strane pak, u Ustavnom sudu koji odlučuje o najbitnijim pitanjima koja se tiču razgraničenja nadležnosti središnjih i entitetskih vlasti, saglasnosti entitetskih ustava i zakona, statuta i drugih normativnih akata sa Ustavom i prihvaćenim međunarodnopravnim obavezama, posebno u vezi zaštite ljudskih prava, a kojeg čine delom predstavnici entiteta a delom predstavnici međunarodne zajednice to jest, izabrane sudije Evropskog suda za ljudska prava, mogućnost preglasavanja postoji uprkos mogućnosti blokade ustavnog postupka koja opet implicira na veoma složen i komplikovan mehanizam konstitucionalne zaštite u Bosni i Hercegovini.<sup>20</sup>

---

<sup>19</sup> Radomir Nešković, *Nedovršena država, politički sistem Bosne i Hercegovine*, Friedrich-Ebert-Stiftung, Sarajevo, 2017, str. 255-326.

<sup>20</sup> Između Republike Srpske i Parlamentarne skupštine Bosne i Hercegovine postoji ustavno-politički spor kad je u pitanju sastav i način rada Ustavnog suda. Predstavnici Republike Srpske smatraju da Parlamentarna skupština Bosne i Hercegovine treba da denese Zakon o Ustavnom sudu kojim bi se regulisala procedura rada Suda u kojoj Sud ne bi bio nadležan da odlučuje o vitalnom nacionalnom interesu. Takođe, tim Zakonom bi se okončao mandat trojice stranih sudija.

Konačno, ne ulazeći u detaljniju ocenu usvojenih rešenja o unutrašnjem uređenju Bosne i Hercegovine, valja uočiti da je shodno odredbi sadržanoj u članu 5. Aneksa 2 Dejtonskog mirovnog sporazuma, koja je obuhvatila obavezu arbitražnog utvrđivanje linije razgraničenja između Federacije i Republike Srpske, na strateški važnom području Brčkog *ad finem*, uspostavljen međuentitetski *condominium*.<sup>21</sup> Donošenjem Statuta za Distrikt Brčko, ovaj grad teritorijalno je izdvojen iz entiteta, a nadležnosti su u njemu podeljene između središnjih vlasti Bosne i Hercegovine, lokalnih vlasti i predstavničkih tela međunarodne zajednice (međunarodnog supervizora za Brčko i Visokog predstavnika). Smatra se da je usvojeno rešenje u izvesnom smislu predstavljalo napredak međunarodne zajednice na saniranju otvorenih teritorijalnih i bezbednostnih pitanja u poređenju sa bezuspešnim naporima na obnovi i reunificiranju etnički podeljenog grada Mostara na čijem području je nakon ratnih dešavanja uspostavljena misija Evropske unije (*European Union Administration of Mostar – EUAM*), sa prelaznim Statutom grada Mostara.<sup>22</sup>

S obzirom na didaktičku ograničenost predmetne rasprave, u nastavku ćemo više pažnje posvetiti bezbednosnoj i civilnoj komponenti Dejtonskog mirovnog sporazuma kako bi u kratkim crtama pružili objašnjenja pravne prirode i pravaca razvoja međunarodne teritorijalne uprave u Bosni i Hercegovini.

## **BEZBEDNOSNA KOMPONENTA DEJTONSKOG MIROVNOG SPORAZUMA**

Bezbednosna komponenta međunarodne uprave nad Bosnom i Hercegovinom podrazumeva prisustvo međunarodnih snaga zaduženih za obezbeđenje mira na njenoj teritoriji. Prve takve snage uspostavljene su kao Zaštitne snage Ujedinjenih nacija (*United Nations Protection Force - UNPROFOR*), na osnovu Rezolucije Saveta bezbednosti 743 od 21. februara 1992. godine. Zaštitne snage imale su širok bezbednosni i humanitarni mandat koji je pokrивao i druga područja SFR Jugoslavije osim Bosne i Hercegovine. Nakon zaključenja Dejtonskog mirovnog sporazuma, na mesto UNPROFOR-a došle su Multinacionalne snage za implementaciju mira pod komandom NATO-a (*Implementation Force – IFOR*). Prenos ovlašćenja sa Zaštitnih na Multinacionalne snage izvršen je shodno odredbama Aneksa 1A Dejtonskog mirovnog sporazuma koji sadrži Sporazum o vojnim aspektima mirovnog rešenja. Uspostavljanje Multinacionalnih snaga autorizovao je Savet bezbednosti Rezolucijom 1031 od 15. decembra 1995. godine. Multinacionalne snage bile su sačinjene od vojnih kontigenata iz 32 države, uglavnom članica NATO saveza. Glavni zadatak Multinacionalnih snaga sastojao se u

---

<sup>21</sup> “Federation of Bosnia and Herzegovina v. Republika Srpska (Final Award)”, *International Legal Materials*, 1999, vol. 38, p. 534; Duško Dimitrijević, „Otvorena granična pitanja Bosne i Hercegovine sa susednim državama - 20. godina nakon Dejtonskog sporazuma“, u: Stevan Rapaić, Tijana Kecmanović, Aleksandar Vranješ (urs.), *Dejtonski sporazum – dve decenije mira i pouke za svet*, Predstavništvo Republike Srpske u Srbiji, Fakultet politički nauka u Banja Luci, Institut za međunarodnu politiku i privredu, Beograd, 2016, str. 142-151.

<sup>22</sup> Pošto se misija Evropske unije pokazala bespomoćnom u sprovođenju predviđenih zadataka obnove i izgradnje Mostara, toku 2003. godine, Visoki predstavnik je formirao međunarodnu komisiju za reformu, čiji učinci nisu doveli do etnički izbalansiranog uspostavljanja zajedničke vlasti u Mostaru. Teška politička situacija ishodovala je nametanje novog Statuta od strane Visokog predstavnika u februaru 2004. Ustavni sud je 2010. godine, ocenio diskriminatorским postojeći izborni okvir zbog čega je došlo do prolongiranja izbornog procesa za lokalne organe vlasti u narednoj deceniji. Uz međunarodno posredovanje koje je usledilo nakon odluke Evropskog suda za ljudska prava u slučaju *Irma Baralija*, došlo je do određenog pomaka u izbornom procesu, tako je tokom decembra 2020. godine, konačno uspostavljena lokalna uprava u Mostaru.



obezbeđenju trajne bezbednosti i kontrole naoružanja, kao i u sprovođenju mirovnog plana za Bosnu i Hercegovinu koji je pretpostavljao postizanje svih političkih aranžmana o kojima je postignuta saglasnost u Dejtonskom mirovnom sporazumu. Multinacionalne snage raspoređene u Bosni i Hercegovini, delovale su pod upravom i političkom kontrolom Severoatlantskog saveta preko komandne strukture NATO-a u Briselu. Iako je ovakvo rešenje u izvesnoj meri minorizovalo učešće Ujedinjenih nacija u neposrednom obavljanju mirovnih funkcija, rešenje ne prevazilazi okvire Glave VIII Povelje koji omogućava Savetu bezbednosti da autorizuje sprovođenje mirovnih akcija od strane država članica, regionalnih organizacija i aranžamana. Ipak, valja primetiti, da u NATO misiji u ovom slučaju preneti određena rezidualna ovlašćenja da proširi teritorijalni i funkcionalni domen svog delovanja izvan granica predviđenih članom 5. osnivačkog Pakta iz Vašingtona. Na to ukazuje i odredba člana 12. Aneksa 1A kojom komandant Multinacionalnih snaga predstavlja vrhovni autoritet za tumačenje vojnih aspekata Dejtonskog mirovnog sporazuma, ali i pojedinačni sporazumi strana – Bosne i Hercegovine, Savezne Republike Jugoslavije i Republike Hrvatske koji su dodati uz ovaj Aneks i kojima se garantuju privilegije i imuniteti NATO alijansi i njegovom osoblju, shodno rešenjima predviđenim u Konvenciji o privilegijama i imunitetima Ujedinjenih nacija iz 1946. godine.<sup>23</sup>

Uzimajući u obzir povereni mandat Multinacionalnih snaga, može se izvesti zaključak da je isti mogao biti i proširen u situacijama kad ove snage, odnosno NATO savez proceni da postoji ne samo stvarna, već i potencijalna vojna pretnja za bezbednost i mir u Bosni i Hercegovini.<sup>24</sup> Ovakva mogućnost proizilazi iz teksta člana 6. Aneksa 1A Dejtonskog mirovnog sporazuma koji se odnosi na raspoređivanje snaga za sprovođenje vojnih aspekata mirovnog plana. Pomenuta odredba ostavila je dovoljno prostora za proizvoljna tumačenja i za donošenje volontarističkih odluka. Usvajanjem nove Rezolucije Saveta bezbednosti 1087 od 11. decembra 1996. godine, Multinacionalne snage za implementaciju mira zamenjene su Multinacionalnim stabilizacionim snagama u Bosni i Hercegovini (*Multinational Stabilization Force in Bosnia and Herzegovina – SFOR*). Nova bezbednosna misija obavljala je mirovne zadatke sve do 2004. godine, kada je, Evropska unija ponudila svoje dobre usluge u vezi preuzimanja policijskih aktivnosti koje su bile integrisane u mandat Multinacionalnih stabilizacionih snaga. U decembru 2004. godine, došlo je do prenosa nadležnosti na misiju *EUFOR Althea* pod rukovodstvom Evropske unije. Upravljanje mirovnom misijom od strane Evropske unije predstavljao u izvesnom smislu, zaokret u međunarodnoj praksi upravljanja mirovnim procesima. Ovo stoga, što Evropska unija u ranijem periodu nije bila koncipirana da učestvuje u mirovnim operacijama, niti u implementaciji vojnih aspekata jednog mirovnog sporazuma. S obzirom na promene koje su se desile na planu transformacije Zajedničke spoljne i bezbednosne politike, Evropska unija je znatno ojačala svoje odbrambene kapacitete i organizacionu strukturu, tako da je njeno učešće u misiji u Bosni i Hercegovini doprinelo ne samo stabilizaciji političkih prilika, već i ubrzanju reorganizaciji entitetskih oružanih snaga u jedinstvene oružane snage Bosne i Hercegovine.<sup>25</sup>

---

<sup>23</sup> "Convention on the Privileges and Immunities of the United Nations", UNTS, 1946-1947, vol. 1, pp. 15, etc.

<sup>24</sup> Jasminka Simić, „Efekti Dejtonskog mirovnog sporazuma“, u: Dragan Živojinović, Stevan Nedeljković, Dragan Krstić (urs), *Dvadeset godina od Dejtonskog mirovnog sporazuma – trajni mir ili trajni izazovi*, Fakultet političkih nauka, Beograd, 2016, str. 76-78.

<sup>25</sup> Donošenjem Zakona o odbrani Bosne i Hercegovine 2005. godine, stvoren je jedinstveni sistem odbrane i formirane su jedinstvene oružane snage u funkciji očuvanja mira, suverenosti i teritorijalnog integriteta Bosne i Hercegovine. U 2006. godini, Bosna i Hercegovina je potpisala Okvirni sporazum o partnerstvu za mir sa NATO savezom, a potom i Akcioni plan za članstvo. Između Republike Srpske i Federacije ne postoji saglasnost po ovom pitanju.

## CIVILNA KOMPONENTA DEJTONSKOG MIROVNOG SPORAZUMA

Civilna komponenta Dejtonskog mirovnog sporazuma sadržana je u njegovom Aneksu 10, koji sadrži Sporazum o civilnom sprovođenju mirovnog plana za Bosnu i Hercegovinu. Ovaj Sporazum, uz odgovarajuće rezolucije Saveta bezbednosti i Zaključke Konferencije za implementaciju mira održane u Londonu od 8. do 9. decembra 1995. godine, čine osnov međunarodne teritorijalne uprave u Bosni i Hercegovini.<sup>26</sup> Uspostavljanje međunarodne civilne uprave u Bosni i Hercegovini, odvijalo se uporedo sa prenosom nadležnosti na Visokog predstavnika za Bosnu i Hercegovinu (*High Representative for Bosnia and Herzegovina - OHR*). Visokog predstavnika predlaže Upravni odbor Saveta za implementaciju mira, a njegov mandat autorizuje Savet bezbednosti Ujedinjenih nacija. Savet za implementaciju mira formiran je nakon isteka mandata Konferencije o bivšoj Jugoslaviji, odnosno Konferencije za primenu mira 1995. godine. Međunarodnopravno posmatrajući, Visoki predstavnik se tretira kao pomoćni ogran Saveta bezbednosti, čiji autoritet proizilazi iz funkcionalnih ovlašćenja dodeljenih radi sprovođenja civilnih aspekata Dejtonskog mirovnog sporazuma.<sup>27</sup> Civilni aspekti obuhvataju široku lepezu aktivnosti, počev od pružanja humanitarne pomoći, ekonomske i infrastrukturne obnove, uspostavljanja političkih i ustavnih institucija, do unapređenja poštovanja ljudskih prava, povratka raseljenih i izbeglih lica i održavanja slobodnih izbora. U realizaciji pomenutih aktivnosti Visoki predstavnik prema Aneksu 10. vrši nadgledanje sprovođenja mirovnih rešenja, održava tesne kontakte i saradnju sa svim zainteresovanim stranama koje učestvuju u sprovođenju civilnih aspekata mirovnih rešenja, koordinira aktivnosti civilnih organizacija i agencija, preduzima aktivnosti na prevazilaženju teškoća koje nastanu u vezi sa sprovođenjem Dejtonskog mirovnog sporazuma, učestvuje na sastancima donatora, periodično izveštava Ujedinjene nacije, Evropsku uniju, Sjedinjene Američke Države, Rusku Federaciju i druge zainteresovane strane o postignutom napretku u sprovođenju mirovnog sporazuma, te daje smernice i prima izveštaje od Komesara za međunarodne policijske snage ustanovljene Aneksom 11. Dejtonskog mirovnog sporazuma.

U ostvarivanju mandata, Visoki predstavnik ima i obavezu da saziva i predsedava Zajedničkom civilnom komisijom u čiji je sastav ulaze viši politički predstavnici strana, komandanti međunarodnih snaga za sprovođenje mira (*Implementation Force – IFOR*), i predstavnici civilnih organizacija i agencija čije bi prisustvo po proceni Visokog predstavnika bilo nužno. Pritom, učešće u Zajedničkom konsultativnom komitetu sa predstavnicima IFOR-a nije značilo da Visoki predstavnik ima neke direktne ingerencije u vezi vojnih pitanja i sprovođenja mirovnih operacija. Iz navedene formulacije proizilazi da je uloga Visokog komesara obuhvatila niz funkcionalnih ovlašćenja koja su mu davala za pravo da široko tumači i interpretira ciljeve iz civilnog dela

---

<sup>26</sup> “Conclusions of the Peace Implementation Conference held at Lancaster House”, London, 8--9 December 1995, *International Legal Materials*, 1996, vol. 35 (1), pp. 223-224.

<sup>27</sup> Evolucija međunarodnih odnosa uobičajila je pravilo da se na bazi eksplicitno navedenih funkcionalnih ovlašćenja u Povelji, izvode implicitna ovlašćenja Saveta bezbednosti koja mu služe kao opravdanje za uspostavljanje nekih vidova teritorijalnih administracija svetske organizacije. U tom smislu, poznata je praksa pod nazivom „mere iz Glave VI½“, primenjivana kod uspostavljanja mirovne misije čiji se osnov *stricto sensu*, nije mogao podvesti pod odredbe Glave VII. Ovakav pristup vremenom je proširen shvatanjima da dobrovoljni pristanak država na uspostavljanje misija Ujedinjenih nacija proizilazi iz člana 39. Povelje u vezi sa ovlašćenjem iz člana 29, na osnovu kojeg Savet bezbednosti ima mogućnost da osniva pomoćne organe. Videti: Duško Dimitrijević, „Ujedinjene nacije i međunarodna uprava nad teritorijama“, *Pravni život*, 2011, br. 12/2011, tom IV, str. 179-194.

Dejtonskog mirovnog sporazuma. U tom smislu, Visoki predstavnik je, s vremena na vreme, nailazio na ozbiljne prepreke. Prepreke su proizilazile iz prihvaćenog institucionalnog modela međunarodne uprave nad teritorijom u kojoj su nacionalne i etničke podele bile legitimisane nakon okončanja oružanih sukoba. Ta legitimizacija kroz teritorijalno-administrativnu organizaciju doprinela je postizanju fluidne etničke ravnoteže, koja je latentno pretela obnavljanju političke krize. Štaviše, Ustav sadržan u Aneksu 4. Dejtonskog mirovnog sporazuma koji je dopunjen konstitucionalnim aktima Republike Srpske, Federacije i same Bosne i Hercegovine, zbog upotrebe prava veta od strane predstavnika pojedinih konstitutivnih naroda, doveo je do institucionalne paralize Bosne i Hercegovine, na šta ukazuju primeri Parlametarne skupštine koja nije bila u mogućnosti da donosi zakone (npr. o državljanstvu, zastavi, nacionalnoj himni, telekomunikacijama, porezima, imovini i investicijama). Intervencije Visokog predstavnika u ovakvim situacijama, a na osnovu zadataka koji su mu povereni na planu implementacije civilnih aspekata Dejtonskog mirovnog sporazuma, bile su samo posledice premošćavanja ovakvih kriza. Pitanje efektiviteta takvog ponašanja međutim, ostalo je diskutabilno zbog čega je Savet za implementaciju mira (*Peace Implementation Council*), kao sastavni deo međunarodne administrativne strukture u Bosni i Hercegovini, na zasedanju u Bonu krajem 1997. godine doneo Zaključke kojim je proširio ovlašćenja Visokog predstavnika. Ovi zaključci ili tzv. *Bonska ovlašćenja*, ojačala su znatno poziciju Visokog predstavnika budući da je on mogao delovati preventivno u svrhu izgradnje pravnog i političkog sistema kao jednog od ciljeva sprovođenja civilnih aspekata Dejtonskog mirovnog sporazuma putem amandiranja ustavnih akata entiteta, donošenja i amandiranja zakona, statuta gradova i opština, kao i donošenja privremenih mera u slučajevima kada zainteresovane strane u institucijama Bosne i Hercegovine nisu mogle postići dogovor. Istovremeno, Visoki predstavnik je dobio i mogućnost da preduzme i represivne mere donošenjem odluka o lustraciji odnosno zabrani političkog delovanja izabranih narodnih predstavnika i smenjivanju funkcionera i javnih službenika za koje se utvrdi da krše obaveze iz mirovnog sporazuma. Iz navedenog je jasno da je primena *Bonskih ovlašćenja* od strane Visokog predstavnika kao najvišeg autoriteta za tumačenje civilnih aspekata mirovnih rešenja, formalno-pravno prevazišla granice njegovog izvornog mandata. Međutim, ovakva solucija bila je po svemu sudeći opravdana s aspekta međunarodnih političkih faktora koji su mu delegirali ova ovlašćenja kako bi u kriznim i pravno složenim situacijama u kojima je trebalo obezbediti normalno funkcionisanje državnih institucija, mogao izvršavati zadate zadatke. Konačno, to je bio i jedan od jasno utvrđenih ciljeva definisanih u Aneksu 10 Dejtonskog mirovnog sporazuma. Sledstveno otud je proizašlo i mišljenje Venecijanske komisije Saveta Evrope za demokratiju i pravo, koja je zauzela stav da bi smanjenje uloge Visokog predstavnika u civilnom sprovođenju mirovnog plana za Bosnu i Hercegovinu bilo „obrnuto proporcionalno“ jačanju središnjih institucija Bosne i Hercegovine koje ne može proći bez konstitucionalnih reformi.<sup>28</sup> Za sada međutim, ne može se zamijetiti neki takav jedan pomak koji bi sigurno doveo ozbilnih centrifugalnih procesa u Bosni i Hercegovni. Otud verovatno i nema nekog valjanog izgleda da dođe do okončanja međunarodne uprave nad njenom teritorijom koju u najvišem obimu personifikuje upravo onerozna funkcija Visokog predstavnika.

---

<sup>28</sup> “Opinion on the Constitutional Situation in Bosnia and Herzegovina and the Powers of the High Representative”, European Commission for Democracy through Law - Venice Commission, 11-12 March 2005, pp. 8, etc.

## UMESTO ZAKLJUČKA

Prethodna zapažanja upućuju na zaključak da međunarodna uprava nad teritorijom Bosne i Hercegovine nema mnogo zajedničkog sa ranijim međunarodnim upravama, a uzimajući u obzir činjenicu da je međunarodna uprava uspostavljena pre svega kao zaštitni mehanizam međunarodne zajednice namenjen osiguranju mira i bezbednosti u regionu. To je donekle i razumljivo, jer je dinamika kretanja međunarodnih odnosa vremenom doprinela proširivanju funkcionalnih ovlašćenja Ujedinjenih nacija u vezi sa sprovođenjem mirovnih misija u post-konfliktnom periodu stabiizacije i izdradnje mira. Status Bosne i Hercegovine u tom smislu predstavlja slučaj *sui generis*, uzimajući u obzir činjenicu da je uspostavljanje međunarodne uprave nad bosansko-hercegovačkom teritorijom išlo uporedo sa internacionalizacijom njenog društveno-političkog sistema kojeg je pratila podela državnih teritorijalnih nadležnosti između njenih konstitutivnih delova, središnjih vlasti, Ujedinjenih nacija i drugih međunarodnih pravnih aktera, a pre svega na bazi Dejtonskog mirovnog sporazuma, kojim je utvrđena konstitucionalna osnova ove državne zajednice.

Nesavršenost postojećeg državnog sistema vremenom se manifestovala kroz dve suprotstavljene vizije o budućnosti Bosne i Hercegovine. Prema prvoj, Dejtonski mirovni sporazum doprineo je okončanju rata i stvaranju osnove na kojoj bi Bosna i Hercegovina mogla uspostaviti unutrašnju integraciju, izgraditi demokratske institucije, učvrstiti mir i pristupiti evroatlantskim integracijama. Prema drugoj viziji, ovaj mirovni sporazum podelio je Bosnu i Hercegovinu po etničkim osnovama, što je imalo uticaja na unutrašnje uređenje i nedovoljno efikasan način funkcionisanja državne strukture. U pomirenju ove dve suprotstavljene vizije nastala je i ideja o „dogradnji“ Dejtonskog mirovnog sporazuma, kojim bi se mogla uspostaviti osnova za efikasniju i efektivniju državnu organizaciju kakvu danas imaju razvijene evropske države, članice Evropske unije. Kao što je poznato, unutrašnji konsenzus o ovim pitanjima do danas nije postignut, kao što nije postignuta ni saglasnost unutar međunarodne zajednice koja je radeći na izgradnji mira i uspostavljanju stabilnosti u regionu nametnula postojeća rešenja. Kako su ova pitanja u direktnoj je korelaciji sa aktivnim učešćem u procesu evropskih integracija, za koje se Bosna i Hercegovina opredelila ne samo na političkom, već i na međunarodnopravnom planu - zaključenjem Sporazuma o stabilizaciji i pridruživanju, dalja dogradnja državne strukture najverovatnije će zavisiti od ispunjenja predpristupnih uslova koji pretpostavljaju uspostavljanje delotvornijih institucija i vladavine prava. Ovakav tok događaja, teško je međutim, predvideti sa izvesnošću budući da unutrašnje i spoljne centrifugalne i centripetalne političke sile mogu odrediti i drugačije pravce reorganizacije državne strukture. Otud se kontinuirano nepoverenje između izabranih centralnih i entitetskih vlasti i predstavnika međunarodne zajednice u Bosni i Hercegovini kreće na liniji prihvaćenih rešenja iz Dejtonskog mirovnog sporazuma i proširenih ovlašćenja Visokog predstavnika koja, s vremena na vreme, već u zavisnosti od političkih prilika dovode do otvorenih političkih nesporazuma. Ovi nesporazumi kontinuirano pokreću pitanja državne centralizacije s jedne strane, i državne dezintegracije sa druge strane, što *per se*, urušava političku stabilnost i usporava tokove reformskih procesa neophodnih za preoblikovanje Bosne i Hercegovine u modernu državnu zajednicu. Na kraju, pogoršani uslovi ostvarivanja nadležnosti središnjih vlasti pogađaju efikasno funkcionisanje entitetskih institucija, čime se definitivno pokreće pitanje održivosti uspostavljenog sistema međunarodne uprave nad teritorijom Bosne i Hercegovine.

## BIBLIOGRAFIJA

1. Andrassy, Juraj, Bakotić, Božidar, Vukas, Budislav, *Međunarodno pravo*, Školska Knjiga, Zagreb, 1998.
2. Andrassy, Juraj, *Međunarodno pravo*, Školska knjiga, Zagreb, 1990.
3. Blokker, Niels, "Beyond Dili: On the Powers and Practice of International Organizations", in: G.P.H. Kreijen et. al. (eds), *State, Sovereignty and International Governance*, 2000.
4. "Convention on the Privileges and Immunities of the United Nations", UNTS, 1946-1947, vol. 1.
5. "Conclusions of the Peace Implementation Conference held at Lancaster House", London, 8--9 December 1995, *International Legal Materials*, 1996, vol. 35 (1).
6. Delbez, Louis, "Le concept d' internationalisation", *Revue Général de Droit International Public*, 1967, vol. 71.
7. Dimitrijević, Duško, „Međunarodna uprava nad teritorijama“, *Međunarodni problemi*, 2010, vol. LXII, br. 2.
8. Dimitrijević, Duško, „Ujedinjene nacije i međunarodna uprava nad teritorijama“, *Pravni život*, 2011, br. 12/2011, tom IV.
9. Dimitrijević, Duško, „Mirovne operacije Ujedinjenih nacija – dosadašnja iskustva od značaja za Srbiju“ u: Dragan Đukanović, Ivona Lađevac (urs), *Uloga i mesto Srbije u međunarodnim organizacijama*, Institut za međunarodnu politiku i privredu, Beograd, 2011.
10. Dimitrijević, Duško, „Otvorena granična pitanja Bosne i Hercegovine sa susednim državama - 20. godina nakon Dejtonskog sporazuma“, u: Stevan Rapačić, Tijana Kecmanović, Aleksandar Vranješ (urs.), *Dejtonski sporazum – dve decenije mira i pouke za svet*, Predstavništvo Republike Srpske u Srbiji, Fakultet politički nauka u Banja Luci, Institut za međunarodnu politiku i privredu, Beograd, 2016.
11. "Federation of Bosnia and Herzegovina v. Republika Srpska (Final Award)", *International Legal Materials*, 1999, vol. 38.
12. "General Framework Agreement (Dayton Agreement)", *International Legal Materials*, 1996, vol. 35.
13. Kelsen, Hans, *Principles of International Law*, Holt, Reinhart and Winston, New York.
14. Makowski, Julien, "La situation juridique de la ville libre de Dantzing", *Revue Générale de Droit International Public*, 1923, vol. 30.
15. Nešković, Radomi, *Nedovršena država, politički sistem Bosne i Hercegovine*, Friedrich-Ebert-Stiftung, Sarajevo, 2017.
16. Novaković, Mileta, *Osnovi međunarodnog javnog prava*, Jugoslovensko udruženje za međunarodno pravo, Beograd, 1936.
17. "Opinion on the Constitutional Situation in Bosnia and Herzegovina and the Powers of the High Representative", European Commission for Democracy through Law - Venice Commission, 11-12 March 2005.
18. Popović, Đura, *Liga Naroda*, Srpska književna zadruga, Beograd, 1930.
19. Savić, Matej, „Bosna i Hercegovina – država ili neoprotektorat?“, u: Stevan Rapačić, Tijana Kecmanović, Aleksandar Vranješ (urs.), *Dejtonski sporazum – dve decenije mira i pouke za svet*, Predstavništvo Republike Srpske u Srbiji, Fakultet politički nauka u Banja Luci, Institut za međunarodnu politiku i privredu, Beograd, 2016.

20. "Security Council Resolution 1031", 15 December 1995, S/RES/1031(1995).
21. Simić, Jasminka, „Efekti Dejtonskog mirovnog sporazuma“, u: Dragan Živojinović, Stevan Nedeljković, Dragan Krstić (urs), *Dvadeset godina od Dejtonskog mirovnog sporazuma – trajni mir ili trajni izazovi*, Fakultet političkih nauka, Beograd, 2016.
22. Šahović, Milan, *Hronika međunarodne izolacije*, Zagorac, Beograd, 2000.
23. Wolfrum, Rudger, "Internationalization", in: *Encyclopedia of Public International Law*, R. Bernhardt (ed.), Vol. II, Amsterdam, 1995.
24. Wilde, Ralph, "From Danzing to East Timor and Beyond: The Role of International Territorial Administration", *American Journal of International Law*, 2001, vol. 95.