



Споразум о специјалним паралелним односима између Републике Српске и СРЈ потписан је 5. марта 2001. године у Бањалуци. Скупштина Савезне Републике Југославије је ратификовала Споразум 10. маја 2001. године. Након раздруживања СРЈ, односно обнове независности Републике Србије, Република Српска и Република Србија су у новим околностима приступиле обнови Споразума о специјалним паралелним везама. Дана 26. септембра 2006. у Бањалуци је потписан Споразум о успостављању специјалних паралелних односа између Републике Српске и Републике Србије, чиме је, ступањем на снагу овога, престао да важи претходно склопљени споразум између Републике Српске и Савезне Републике Југославије.

*

Правна природа Споразума о специјалним паралелним везама не може се разматрати, а да се претходно не преиспита незаобилазно питање – питање међународноправног субјективитета Републике Српске.

Наиме, чланом III 1а) и 2д) Устава Босне и Херцеговине, одређено је да међународноправни субјективитет у цијелини посједује Босна и Херцеговина с могућношћу да ентитети, у складу са чланом III 2 д) Устава, уз претходни пристанак Парламентарне скупштине Босне и Херцеговине, улазе у споразуме са државама и међународним организацијама, при чему Парламентарна скупштина Босне и Херцеговине може да одреди законом да за неке врсте споразума такав пристанак није потребан. Може се рећи да су оваква рјешења мање-више уобичајена за сложене државе или савезе држава. [\[1\]](#) У том смислу, као што се може видјети, не постоје аргументи који би могли формално-правно, како то неки аутори наводе, угрозити међународноправни субјективитет БиХ као суверене државе, изграђене из два ентитета. Иако ентитети посједују (условљени) капацитет за остваривање вањских односа, одредбе Устава потпуно (довољно) јасно дефинишу њихов положај и надлежности БиХ, као носиоца права у смислу међународноправног субјективитета. Дакле, позитивни уставно-правни оквир јасно дефинише статус БиХ као *sui generis*

федерације (конфедерације) и ентитета (федералних јединица) у унутрашњем државном систему и у смислу међународних односа. Ово питање обрађено је у мом раду „Уставни оквир спољне политике БиХ“.

Стога се овом приликом нећемо суштински освртати на наведену проблематику.

Босна и Херцеговина је, без сумње, субјект међународног јавног права. За њену спољну

политику одговорни су, прије свега, Предсједништво Босне и Херцеговине, потом Савјет министара и, коначно, Парламентарна скупштина Босне и Херцеговине и то, прије свега, кроз ратификацију међународних уговора које Босна и Херцеговина прихвати. Сагласно оваквом уставном оквиру, својој позицији и тежњама, Босна и Херцеговина треба да води своју спољну политику.

Босна и Херцеговина је, без сумње, субјект међународног јавног права. За њену спољну политику одговорни су, прије свега, Предсједништво Босне и Херцеговине, потом Савјет министара и, коначно, Парламентарна скупштина Босне и Херцеговине и то, прије свега, кроз ратификацију међународних уговора које Босна и Херцеговина прихвати. Сагласно оваквом уставном оквиру, својој позицији и тежњама, Босна и Херцеговина треба да води своју спољну политику. С обзиром на чињеницу да читава структура унутрашњег уређења Босне и Херцеговине почива на консензусу три конститутивна народа у Босни и Херцеговини – Бошњаци, Хрвати и Срби – и субјективитету и споразуму два ентитета – Република Српска и Федерација БиХ, у вођењу спољне политике о овоме се мора посебно водити рачуна. Поред овога, у уставним оквирима спољне политике Босне и Херцеговине посебно је значајно какав ће курс она заузети према сусједним државама с којима ентитети, не без разлога, а сагласно Уставу Босне и Херцеговине, могу успостављати специјалне паралелне везе. Иако у последње вријеме постоје тенденције да се ове везе игноришу, сматрам да су оне, с разлогом, предвиђене као уставна категорија. Оне, као такве, треба да буду окосница повезивања сусједних држава на ширем плану, што је и природно. Све земље у окружењу су, без сумње, упућене једна на другу и то треба да буде приоритет у спољној политици Босне и Херцеговине. Међутим, према материјалном стању ствари унутар ове државе и у оквиру институционалне организације, обављање спољне политике Босне и Херцеговине у форми дипломатске службе далеко је од усклађеног, функционалног, континуираног и националног. [\[2\]](#)

Што се тиче међународноправног субјективитета Републике Српске, може се закључити да он, на одређен начин постоји, односно да је *sui generis*, и да се остварује на два нивоа – на нивоу самог ентитета (могућност склапања споразума о специјалним паралелним везама и закључења међународних уговора уз сагласност Парламентарне скупштине Босне и Херцеговине као и могућност да Народна скупштина Републике Српске одлуку Предсједништва БиХ прогласи деструктивном по витални интерес ентитета) и, наравно, на нивоу Босне и Херцеговине кроз одлучивање у Предсједништву Босне и Херцеговине (клаузула заштите виталног интереса ентитета), Парламентарне скупштине Босне и Херцеговине (одлучивањем путем ентитетског гласања у Представничком дому као и одлучивање у Вијећу народа Парламентарне скупштине).

Када се ради о споразумима као што је Споразум о специјалним паралелним везама, чињеница је да се у Уставу Босне и Херцеговине нигдје не утврђује било каква обавеза

ентитета да приликом склапања овакве врсте споразума нужно прибаве сагласност било ког органа Босне и Херцеговине, [3] осим обавезе да ови споразуми не смију ићи на штету суверенитета и територијалног интегритета Босне и Херцеговине, што би практично забрањивало било какву врсту удруживања ентитета са сусједним државама које би угрозило државноправни субјективитет Босне и Херцеговине. Ова обавеза произилази и из члана VI 3а) Устава Босне и Херцеговине који говори о томе да је Уставни суд Босне и Херцеговине надлежан да утврђује да ли садржина оваквих споразума нарушава суверенитет и територијални интегритет Босне и Херцеговине. [4]

Посматрајући одредбе Устава Босне Херцеговине дефиниција овакве врсте споразума, одређена појмом “специјалне паралелне везе” доста је нејасна и непрецизна. Тумачећи Дејтонски мировни споразум, теорију и праксу других земаља, [5] може се закључити да овај појам обухвата све оне области друштвеног живота које су у надлежности ентитета, а то су све осим оних које су, изричито, чланом III 1 Устава Босне и Херцеговине дате у надлежност Босни и Херцеговини.

[6]

Према мишљењу неких аутора под појмом “специјалне паралелне везе” подразумјева се, прије свега, сарадња у области привреде, образовања, културе, науке и сл.

[7]

Из самог текста Споразума закљученог између Савезне Републике Југославије, касније Републике Србије и Републике Српске види се да су ови односи доста широко постављени. У конкретном случају може се рећи да се ради о једном генералном споразуму који није исцрпио све могућности које пружа Дејтонски мировни споразум и који је нужно конкретизовати низом посебних споразума.

[8]

Такође, оваква врста споразума, може и мора да значи много више од тога, јер у сваком случају, у складу је са Дејтонским мировним споразумом. Шта више, сматрам да управо даље конкретизовање наведеног споразума представља елемент који стабилизује поредак успостављен Дејтонским мировним споразумом којим је успостављен мир и чиме је обезбјеђен темељ за напредак и свеобухватни просперитет Босне и Херцеговине.

Тумачећи Дејтонски мировни споразум, теорију и праксу других земаља, може се закључити да овај појам обухвата све оне области друштвеног живота које су у надлежности ентитета, а то су све осим оних које су, изричито, чланом III 1 Устава Босне и Херцеговине дате у надлежност Босни и Херцеговини.

У том смислу, анализираћемо, како формално, тако и суштински, одредбе Споразума о специјалним паралелним односима, као и резултате који су постигнути на основу истих у

периоду од 1997. до 2010. године

Наиме, члановима 1. и 2. Споразума, у складу са Дејтонским мировним споразумом, дефинисани су циљеви остваривања развоја „институционалних и свих других облика сарадње у оквиру општих политичких и привредних услова, уз уважавање посебних интереса“ , као и „развој транспарентне сарадње њихових извршних, законодавних и других институција“ . У том смислу, формално је утврђен темељ за стварање повољне привредне атмосфере и омогућена је потпуна сарадња, с једне стране државних, и са друге стране ентитетских институција, што је само дјелимично и реализовано, путем инвестиција, покретањем пројекта интеграције двије електропривреде (који је још увијек у зачећу), оствареног трговинског биланса, као и формализоване, али скромно спроведене институционалне сарадње. Од утврђене посебне сарадње у областима: „ привреде и коришћења привредних ресурса, планирања, законодавства, приватизације и денационализације, науке и технологије, образовања, културе и спорта, здравства и социјалне политике, туризма и заштите околине, информисања, заштите слобода и права грађана у складу са највишим међународно признатим стандардима и сузбијања криминала“ суштински није испуњено ништа, бар не у виду посебне сарадње или израде опширног пројекта од стратешког значаја, што би требало да представља један од главних облика посебне сарадње.

Члановима 3. 4. 5. и 6. одређен је оквир за спровођење Споразума и дефинисано је да „у часнице у Споразуму оснивају В иј еће за сарадњу Републике Србије и Републике Српске. В иј еће чине предс ј едник Републике Србије, предс ј едник Владе Републике Србије, предс ј едник Републике Српске и предс ј едник Владе Републике Српске“

Вијеће за сарадњу Републике Србије и Републике Српске конституисано је 6. септембра 2007. године. На првој сједници су присуствовали предсједник Борис Тадић, премијер Војислав Коштуница и премијер Милорад Додик, као и покојни предсједник Милан Јелић. Вијеће остварује своју улогу и данас.

Чланом 7. Споразума прописано је: „*Да би се остваривала сарадња у области законодавства одржаваће се редовни контакти између Народне скупштине Републике Србије и Народне скупштине Републике Српске, на нивоу председника скупштина и скупштинских радних тела*“. Овим чланом утврђена је платформа за међупарламентарну сарадњу на основу које је потписан Протокол о сарадњи 9. јануара 2008. године

. Позивајући се на заједничку изјаву председника Народне скупштине Републике Србије и Народне скупштине Републике Српске од 30. новембра 2004. године, на основу члана 7. Споразума о успостављању специјалних паралелних односа, Игор Радојичић и Оливер Дулић, председници парламената, закључили су Протокол о сарадњи Народне скупштине Републике Србије и Народне скупштине Републике Српске. На основу предметног протокола реализован је низ обостраних парламентарних посјета и успостављена је дуготрајна, како персонална, тако и функционална сарадња између кабинета, секретаријата и радних тијела два законодавна органа, што је у сваком случају допринијело квалитетнијем раду и зближавању институција са обе стране Дрине.

Анализирајући историјске факторе и реалну ситуацију која је нужно изњедрила потребу и обавезу да се право успостављања специјалних паралелних односа предвиди Дејтонским мировним споразумом, могу закључити да овакве везе представљају један од основних стубова стабилности БиХ. Наиме, распадом бивше СФРЈ, два народа у Босни и Херцеговини, Срби и Хрвати остали су изван својих матичних држава за којим су тежили, што је практично и довело до грађанског рата у Босни и Херцеговини. Због овога је, такође, по процјени међународне заједнице, а уз тежњу поменутих народа, остављена могућност успостављања специјалних паралелних веза.

Посебно је значајно што Дејтонски мировни споразум за ову врсту споразума, што није случај са осталим међународним документима, не тражи сагласност Парламентарне скупштине Босне и Херцеговине, дакле ставља их у искључиву надлежност ентитета из чега би се такође могло закључити да је у овом случају ријеч о међународним споразумима *sui generis*, због чега је у пракси и дошло до различитих тумачења овог уставног института Босне и Херцеговине. У складу са наведеним, може се утврдити постојање међународноправног субјективитета Републике Српске, који је релативан јер је двоструко ограничен – самом садржином споразума и кругом субјеката који се могу појавити као уговорне стране.

Анализирајући историјске факторе и реалну ситуацију која је нужно изњедрила потребу и обавезу да се право успостављања специјалних паралелних односа предвиди

Дејтонским мировним споразумом, могу закључити да овакве везе представљају један од основних стубова стабилности БиХ. Наиме, распадом бивше СФРЈ, два народа у Босни и Херцеговини, Срби и Хрвати остали су изван својих матичних држава за којим су тежили, што је практично и довело до грађанског рата у Босни и Херцеговини.

Ове везе могу двоструко да се схвате; наиме, као симболичне, уколико се не буде инсистирало на њиховом остварењу, чему тренутна ситуација у Републици Српској и Републици Србији у погледу самих садржаја потписаних у периоду од 1997. до 2010. године и неангажовања на његовој конкретизацији и реализацији, реално доприноси, и на другој страни, као изузетно значајне и снажне, уколико се ова могућност, предвиђена Дејтонским мировним споразумом, буде правилно и максимално искористила, за шта постоје формални и материјални капацитети. У том смислу, може се рећи да је међупарламентарна сарадња између Народне скупштине Републике Србије и Народне скупштине Републике Српске, у институционалном погледу дала најконкретније резултате, иако су они још далеко од задовољавајућих.

На основу свега наведеног, закључујем да Споразум о специјалним паралелним односима као и његова конкретизација и даља имплементација морају бити схваћени као пут зближавања, не само Републике Српске и Републике Србије, већ и Босне и Херцеговине и Републике Србије као двије сусједне земље, али и као пут регионалне сарадње.

Са правног аспекта, посебно је важно истаћи да се значај Споразума о специјалним паралелним односима огледа у томе што могућност успостављања специјалних паралелних веза иде у прилог већ наведеном ставу да Република Српска у оквиру Босне и Херцеговине има довољан степен самосталности, управо стога што се у теорији државе и права сматра да је ово једна димензија међународно – правног субјективитета Републике Српске, истина субјективитета *sui generis*

[1] У теорији међународног права ово питање се различито третира, па се тако може уочити потпуно негирање било каквог правног субјективитета федералних јединица, преко ограниченог субјективитета и коначно ставова да је искључиво федерација субјект међународног права, а федералне јединице то могу бити уколико устав федерације ту могућност даје. У пракси је слична ситуација. Тако нпр. Устав САД

забрањује државама чланицама да склапају било какве међународне уговоре, изузев у случајевима кад за то претходну сагласност да Конгрес. На другој страни швајцарски кантони могу закључивати споразуме са другим државама, али само у оквиру питања привреде, граничних односа и полиције. У бившој СРЈ, чланом 7. Устава било је предвиђено да република чланица у оквиру своје надлежности, може одржавати међународне односе, оснивати сопствена представништва у другим државама и учлањивати се у међународне организације, као и закључивати међународне споразуме, али не на штету СРЈ или друге републике чланице. Шире в. С.Савић, Република Српска послје Дејтона, Бања Лука 1999. година, стр 65.

[2] Дипломатија у практичном смислу представља у ствари један од значајних инструмената помоћу којег се штите национални интереси, обезбјеђује се спровођење одређене континуиране политике, утиче се на јавно мјење у другим државама и у међународној заједници.. Шире в. В. Поповић и Ф. Турчиновић, Међународно јавно право, Бања Лука 2009 година, стр. 254. Такође, низом Бечких Конвенција, које су склопљене у XX вијеку утврђена је једнакост држава у међународној заједници, њихова равноправност, сувереност итд., дефинисан је појам дипломатије у смислу континуираног дјеловања с циљем заступања националних интереса према другим државама, што у случају спољне политике БиХ дословно није случај.

[3] М. Поповић у О правној природи Републике Српске, Изградња и функционисање правног система РС, Бањалука, 1997. стр. 59. истиче да је право ентитета да успостављају специјалне паралелне односе са сусједним земљама важна карактеристика државног савеза, а не савезне државе, што би ишло у прилог чињеници веће самосталности Републике Српске.

[4] О овоме шире в. С. Савић, Република Српска послје Дејтона, Бања Лука, стр.66

[5] У вези са овим види члан 7. Устава СРЈ у коме је ово питање ријешено.

[6] Члан III 1 Устава БиХ дефинише изричито области које су у надлежности БиХ, то су: спољна политика, спољнотрговинска политика, царинска политика, монетарна политика одређену чланом VII, финансирање установа и међународних обавеза Босне и Херцеговине, политика и прописи за усељавање, избјеглице и азил, спровођење кривичних закона на међународном плану и између ентитета, укључујући ту односе са Итерполом, увођење и рад средстава за међусобне и међународне комуникације,

регулисање саобраћаја између ентитета и контрола ваздушног саобраћаја.

[7] О овоме шире в. П. Кунић, Република Српска држава са ограниченим суверенитетом, Бања Лука, 1997. стр. 88-90.

[8] У самом Споразуму, чл 6. стоји да ће се подстицати, планирати и усклађивати свестрана сарадња, нарочито у областима: успостављања специјалних паралелних односа у области културе, образовања, науке, технологије, информисања, спорта и других области људског стваралаштва, привредног развоја и прогресивног повезивања у производњи, промету, енергетици, инфраструктури, финансијама с циљем стварања јединственог тржишта, економске обнове, реконструкције и развоја транспорта саобраћаја и комуникација, производње, експлоатације и преноса енергије, туризма и заштите околине, социјалне политике и здравствене заштите, сарадње невладиних организација, миграције, имиграције и азила, борбе против тероризма, регионалне безбједности, режима прелажења државне границе, држављенства, усклађивање законских и других прописа и наступа према трећим земљама и међународним организацијама, усклађивање спољне политике. Ради ефикаснијег остваривања сарадње у наведеним областима, циљева и одредаба овог споразума, стране могу закључивати посебне споразуме.