

BOSNA POSLE DEJTONA

*Andrea ROSINI i Davide SIGELE
(Andrea Rossini, Davide Sighele)*

Sporazum kojim je 1995. okončan rat sada je već prevaziđen. Ako je cilj da Bosna bude jedinstvena država, onda je neophodno da se ukinu pojedini nivoi vlasti, jer ih ima previše. Status quo je neodrživ, a ovlašćenja međunarodnih organa kočje prelaz u demokratiju. Novi predlozi i nade da će Bosna ući u Evropu

Dejton, Ohajo

Proteklo je deset godina otkada su, u vojnoj bazi u Ohaju, Slobodan Milošević u ime Srba iz Bosne, Franjo Tuđman u ime bosanskih Hrvata i Alija Izetbegović u ime Bošnjaka, potpisali sporazum kojim je okončan rat u Bosni i Hercegovini. Međutim, Dejtonski sporazum – tako nazvan po gradu u kojem je sklopljen – predstavlja sasvim osoben dokument u odnosu na ostale međunarodne sporazume koje poznaje istorija. S jedne strane, njime se utvrđuju uslovi uobičajeni za bilo koji mirovni sporazum (obustava sukoba, određivanje granica, nadzor nad vojskama), a s druge strane on ima i ambiciozan zadatak da postavi temelje za izgradnju bosanske države.

Osnovno obeležje institucionalnog ustrojstva koje se uspostavlja ovim sporazumom (čiji je Aneks 4 zapravo Ustav Bosne i Hercegovine) jeste da se na političkom planu očuva ravnoteža koju su zaraćene vojske postigle na bojištu. Zbog toga su obrazovana dva entiteta, Republika Srpska u kojoj su bosanski Srbi većinsko stanovništvo, i Federacija, u kojoj pretežno žive Bošnjaci i Hrvati. Ali, ovako strogo poštovanje deoba imalo je i negativne posledice koje su mogle da se predvide. Činjenica da su predstavnička tela sastavljena po etničkom ključu dovela je do stvaranja veštačke strukture i postoji velika opasnost da ona ne može da opstane bez pokroviteljstva međunarodne zajednice. Pojedini organi – centralni parlament, zatim Skupština Federacije, kao i samo Predsedništvo (sastoji se, na primer, od tri člana, tj. od po jednog predstavnika sva tri većinska naroda Bosne i Hercegovine) – sastavljeni su po načelima pravcatog „institucionalnog rasizma“.

Danas je u Bosni biti Srbin, Hrvat ili Bošnjak, postalo unosno zanimanje. Pojedine osobe – primećuju kritičari – domogle su se nekog položaja zahvaljujući svojoj etničkoj pripadnosti, a ne zato što su dokazali svoju stručnost i odgovornost. A šta da kažemo za druge nacionalne manjine ili za one koji se ne poistovećuju ni sa jednom od tri većinske zajednice, recimo zato što potiču iz mešovitih brakova? Najveća zasluga Dejtona je zaustavljanje krvavog sukoba koji je besneo u zemlji. Ali, on je ustanovio uređenje koje je proizvelo 10 godina „hladnog mira“¹, dok je vlast u Bosni zapravo sprovodila međunarodna zajednica. Unutrašnji mehanizam pomoću kojeg bi moglo da se potisne ovo etničko ustrojstvo nalazi se u Aneksu 7². Najčuveniji odlomak iz celokupnog teksta dokumenta odnosi se na povratak, a u 1. članu se kaže da „*sva izbegla i raseljena lica imaju pravo da se vrate sopstvenim kućama*“. Trebalo je da to bude oružje koje će konačno poraziti tvorce etničkog čišćenja, a Bosni i Hercegovini vratiti predratni izgled, jer bi povratak izbeglica razbio etničko jedinstvo u oba entiteta i stvorio nepobitne uslove za stvaranje Bosne kao jedinstvene države.

Koliko je ljudi moralo da napusti svoje domove zbog etničkog čišćenja? Procenjuje se da je reč o više od polovine stanovništva Bosne, odnosno oko 2.200.000 ljudi. Na dan 30. juna 2005. kućama se vratilo svega nešto više od milion, tačnije 1.009.003, a nisu se svi vratili u mesta u kojima su prethodno živeli. Ishod je polovičan, operacija je samo delimično uspešna³.

Danas, desed godina posle okončanja sukoba, ne postoje tačni podaci o tome koliko ima Bosanaca rasutih po svetu, ili ljudi raseljenih po teritoriji ove zemlje, koji su izgubili svaku nadu da će se vratiti kući. Međunarodna zajednica vrši pritisak da se problem povratka reši do kraja 2006. godine. Radna grupa za rekonstrukciju i povratak (Reconstruction Return Task Force)⁴ prestala je sa radom 31. decembra 2004. Njene nadležnosti je preuzelo bosansko Ministarstvo za ljudska prava i izbegla lica. Ako uporedimo sadašnje stanje u zemlji sa prilikama 1996, svakako ćemo zapaziti da su centralne strukture vlasti ojačale u odnosu na strukture u entitetima, što je pre deset godina bilo nezamislivo. Osnovano je zajedničko Ministarstvo odbrane, zatim na centralnom nivou postoje ministar pravde i bezbednosti, a u martu 2005. obrazova-

¹ „Hladni mir u Bosni i Hercegovini“, intervju sa prof. Gajom Sekulićem, *Osservatorio Balcani*, 3. decembar 2002.

² Dejtonski sporazum se sastoji od glavnog teksta i 11 aneksa. Naslov sedmog aneksa glasi: „Izbeglice i raseljena lica“.

³ Predstavništvo UNHCR u Bosni i Hercegovini, *Statistical summary as at 30 june 2005*, www.unhcr.ba

⁴ RTRF, telo koje usaglašava rad različitih domaćih i međunarodnih institucija i agencija kako bi se olakšao i ubrzao povratak raseljenih.

na je i Specijalna komora za ratne zločine, s nadom da bi zahvaljujući toj ustanovi mogle da izbiju na videlo mnoge istine o zločinima počinjenim tokom tragičnog razdoblja prve polovine devedesetih godina prošlog veka. Proširene su nadležnosti Saveta ministara. Mnoge druge nadležnosti na nivou dva entiteta prenete su na centralni nivo.

Tokom ovih godina Bosna je postala jedinstvenija država i u simboličkom smislu. Izdvojila su se određena tipična svojstva koja svedoče o postojanju države: zajednička valuta (konvertibilna marka), jedinstveni pasoši, objedinjavanje registracije automobila (jedinstvene tablice), objedinjena pogranična policijska služba, u čijem sastavu su policajci iz različitih zajednica i – kao što smo već naveli – jedinstvena vojska.

Naposletku, da pomenemo da su danas čak i oni delovi koji se tradicionalno opiru jačanju centralizovane države, kojom se upravlja iz Sarajeva, sve uvereniji da „bosanska država postoji i ima nameru da ostane“⁵.

Međutim, ne može se sakriti činjenica da se Bosna i Hercegovina još uvek s mukom oslobađa teškog bremena ratnog nasleđa. Njena privreda uopšte nije ni izlazila iz pat-pozicije u kojoj se obrela ne samo zbog oružanog sukoba, već i zbog sloma centralizovanog sistema proizvodnje, zasnovanog na nekritičnom građenju industrijskih giganata, koje je nalet globalizacije jednostavno zbrisao.

Ipak je otpor reformama koje vode ka jedinstvenoj državi i dalje stalni činilac bosanske političke stvarnosti. Navešćemo samo jedan primer koji važi za sve ostale: obrazovanje jedinstvenih policijskih snaga koje bi zamenile sadašnje posebne snage u oba entiteta. To je ključna tačka u paketu reformi koje zahteva EU kao preduslov za početak razgovora koji bi – po mogućstvu u ne tako dalekoj budućnosti – trebalo da dovedu do Sporazuma o stabilizaciji i pridruživanju (SAA), što je prvi korak ka ulasku u Uniju. Ali, Republika Srpska je u maju ove godine onemogućila taj plan, a nekoliko dana pošto su razgovori propali, na ulicama Banja Luke, glavnog grada tog entiteta, održani su veliki protesti, koje su organizovale nacionalističke snage. Učesnici protesta, među kojima su mnogi nosili majice sa likovima najtraženijih haških optuženika za ratne zločine, Radovana Karadžića i Ratka Mladića, bučno su objavljivali da bi nacionalizovanje policije u oba entiteta značilo kraj Republike Srpske⁶.

Visoki predstavnik i bosna ovlašćenja

Tokom poslednje dve godine, kako u Bosni, tako i u okviru međunarodne zajednice, vodila se žučna rasprava o tome da li uopšte postoji moguć-

⁵ *Making Federalism Work*, European Stability Initiative, januar 2004.

⁶ „Ne dirajte naše pandure“, Mirna Skrbic, *TOL-Osservatorio sui Balcani*, 30. maj 2005.

nost suštinske reforme institucionalnog ustrojstva utvrđenog Dejtonskim sporazumom.

Među problemima koji su najčešće bili predmet rasprave ističe se uloga Visokog predstavnika (OHR) koji je, u ime međunarodne zajednice, garant primene Mirovnog sporazuma. Ova funkcija, koju od maja 2002. obavlja Pedi Ešdaun iz Velike Britanije, od decembra 1997⁷, po odluci Saveta za implementaciju mira (Peace Implementation Council) u Bonu, ima takozvana „bonska ovlašćenja“. Reč je o pravu da smenjuje regularno izabrane političare, ukoliko su odgovorni za sprečavanje mirovnog procesa, kao i pravu da uvodi zakone i odluke, donošenjem dekreta koji se odmah primenjuju i ostaju na snazi sve dok ih lokalni parlamenti ne usvoje. Razume se da ta sredstva nisu demokratska, s obzirom na to ko ih sprovodi (funkcija Visokog predstavnika nije izborna), a pribegava im se da bi se u zemlju uvelo demokratsko stanje. To je očigledno protivrečno. A korišćenje tih ovlašćenja podrazumeva i određene konkretne probleme s kojima se valja suočiti.

Mnoge od zakona koje je dekretom nametnuo onaj koga su neki nazvali *Bosanski maharadža*⁸, sročila je međunarodna zajednica da bi ih nametnula ukoliko unutrašnji faktori u zemlji ne mogu da se slože. To znači da se od lokalnih političara oduzima deo prava na odlučivanje. To je dovelo i do njihovog oslobađanja od odgovornosti prema biračima, a građani u BIH su izgubili poverenje u značaj glasanja. Druga grupa problema se odnosi na dekrete pomoću kojih Visoki predstavnik donosi određene zakone zato što odgovaraju nečijim interesima, a nisu nužni za funkcionisanje države. Povremeno se i same međunarodne organizacije nadmeću u lobiranju da bi se odobrile reforme koje će im olakšati posao⁹. Osim toga može da se desi i da nametnuti zakoni potiču iz drugačijeg pravnog sistema, recimo iz anglosaksonskog običajnog prava, te postoji opasnost da se uvedu elementi koji su potpuno tuđi zakonodavnoj kulturi ove zemlje. Još jedna osobenost „bonskih ovlašćenja“ odnosi se na uklanjanje političara i predstavnika lokalne vlasti koji su odgovorni za ometanje mirovnog procesa. U početku nije ni bilo nikakvog standardnog postupka za takve smene, izuzev prikupljanja informacija, ali sada postoji izvestan skup propisa koje valja poštovati pri postupku smenjivanja. Ipak, najgore je to što ne postoje nikakve garancije za ispravnost postupka. Reč je o očiglednom kršenju člana 6 Evropske konvencije o pravima čoveka: naime, smenjeni funkcioner ili političar nema mogućnost da ga neko sasluša, niti da uloži žalbu.

⁷ Peace Implementation Council, Bon, 10. decembar 1997.

⁸ *Travails Of The European Raj*, Gerald Knaus i Felix Martin, Journal of Democracy, jul 2003.

⁹ „*Da li je Bosna i Hercegovina protektorat?* Izlaganje Masima Moratija (Massimo Moratti) u San Servolu“ *Osservatorio sui Balcani*, 27 decembar 2004.

Svrha ovih nedemokratskih mera u početku je bila da se uspostave red i mir, a vremenom su se razlozi za njihovu primenu proširili na neophodnu borbu protiv korupcije, organizovanog kriminala, a u pojedinim slučajevima i protiv terorizma. Dakle, promenili su se i razlozi i prioriteti, a oni koji predlažu ukiđanje ovih nadležnosti tvrde da postoji opasnost da „bonska ovlašćenja“ više nisu pomoć već prepreka za prelazak na istinsku demokratiju¹⁰.

Predlozi za reformu

Evropska inicijativa za stabilnost (European Stability Initiative - ESI) je istraživačka organizacija koja spada među najrevnosnije u predlaganju mogućih reformi i posle nekoliko meseci savetovanja sa političkim i državnim ličnostima, iznela je vlastiti predlog. Zamisao je jednostavna: da se ukine hrvatsko-muslimanska Federacija, jedan od dva entiteta na koje je država podeljena, čime bi sam koncept entiteta izgubio smisao. Zadržala bi se tri nivoa vlasti: centralni, 12 kantonalnih jedinica (postojećih 10 kantona koji čine Federaciju, kao i distrikt Brčko i sama Republika Srpska) i opštinska vlast.

Prema dokumentu „*Making Federalism work – a radical proposal for practical reform*“¹¹, takav predlog bi prihvatili i na centralnom i na kantonalnom nivou, a i srpska, hrvatska i muslimanska strana. Bosna i Hercegovina bi imala normalno evropsko federalno uređenje (iznosi se poređenje sa Švajcarskom), sa centralnim, regionalnim i opštinskim institucijama.

Entitete, koji se u dokumentu opisuju kao „*neobičan izum Dejtonskog sporazuma*“, u stvari je kao kategoriju uveo Vašingtonski sporazum 1994, koji su potpisali Haris Silajdžić (u ime bosanskih Muslimana), Krešimir Zubak (u ime bosanskih Hrvata) i Mate Granić (tadašnji Ministar spoljnih poslova Hrvatske) i time je osnovana Hrvatsko-muslimanska federacija. Ta odluka je potom potvrđena u Dejtonu. Pored Federacije uvode se još i Republika Srpska (RS) i međunarodni distrikt Brčko, oblast od strateške važnosti, čime je razrešenje sudbine distrikta odloženo za neku buduću arbitražu, a danas je to jedinstven distrikt pod međunarodnim nadzorom. Tako je nastala dejtonska Bosna, federacija „*sui generis*“, budući da su njeni sastavni delovi, tj. entiteti, imali veće nadležnosti od centralne vlade. U suštini, entitetima su prepuštene sve nadležnosti koje nisu izričito dodeljene centralnoj vladi, a to su konkretno: spoljni poslovi, trgovinska razmena s inostranstvom, komunikacije i građanska prava.

¹⁰ „*Da li je Bosna i Hercegovina protektorat? Izlaganje Masima Morattija (Massimo Moratti) u San Servolu“ Osservatorio sui Balcani, 27 decembar 2004.*

¹¹ „*Making Federalism work – a radical proposal for practical reform*“, ESI, 8. januar 2004.

Poslednji plan koji je predložila međunarodna zajednica, ali su ga zainteresovane strane odbacile, pre „uspešnog“ sklapanja Dejtonskog sporazuma, bio je takozvani „Vens-Ovenov“ plan. Njime se predviđala jedinstvena država (bez entiteta) podeljena na deset regiona sa jakim autonomijom. Tu zamisao je 1999. preuzela i Međunarodna krizna grupa¹² i između nje i ideje o kojoj se danas raspravlja i nema neke bitne razlike. Stoga možemo s pravom da se zapitamo da to možda nije povratak u prošlost i da li uopšte ima prostora za obnavljanje te rasprave. U suštini, zašto bi bosanski Srbi sada prihvatili da se Republika Srpska – tvorevina koja je prema venecijanskoj Komisiji Saveta Evrope „*po strukturi nezavisna država*“¹³ – izjednači sa običnim kantonom? Politika Srba u BIH, od 1996. pa do sada, bila je usmerena na odbranu široke autonomije Republike Srpske, strogo se držeći Dejtonskog sporazuma. A bosanski Hrvati, opet, kada više ne bi bili čvrsto vezani za Federaciju, zar ne bi pali u iskušenje da ostvare svoj davnašnji san i ujedine se sa Hrvatskom, bar u Kantonu 2 (Posavina), 8 (Zapadna Hercegovina) i 10 (Livno)?

Istorija nam kazuje kakve pogubne lančane reakcije mogu da izazovu promene uređenja na Balkanu. U čitavoj regiji ima mnogo nestabilnih područja koja je decenija ratnih sukoba ostavila kao nasleđe. I najzad, sadašnje političko stanje nije ni malo povoljno. Na poslednjim izborima u BIH pobile su iste one partije koje su i vodile ratove. Ipak, čini se da, iz razloga koje smo naveli, ni postojeće stanje nije održivo. A sa ovakvom strukturom, kao što je više puta istakao i sam Visoki predstavnik, Bosna ne može da uđe u Evropu.

Postoji još jedan dokument koji je izazvao žučnu raspravu i na Balkanu i u Italiji. Sastavila ga je Međunarodna komisija za Balkan, kojom predsedava Đulijano Amato. Politička perspektiva, koja proizlazi iz tog dokumenta¹⁴, sasvim je jasna: brza i sigurna integracija balkanskog područja u Evropsku uniju. „Suprotstavljamo se uobičajenom mišljenju kada predlažemo da bi Evropa trebalo da ima dovoljno hrabrosti da otvori svoja vrata ovim slabim državama, ali bi, s druge strane, troškovi održavanja postojećeg stanja bili problem za celu Evropu“, izjavio je Đulijano Amato¹⁵.

Kada je reč o Bosni, Komisija smatra da je neophodno da se sa Kancelarije Visokog predstavnika pređe na funkciju Predstavnika (pregovarača) Evropske unije, zatim da se ukinu „bonska ovlašćenja“ i da se izgradi precizan okvir za (evropsku) integraciju, počevši od sadašnjeg federalnog sistema. To mora

¹² „Is Dayton failing? Bosnia four years after the peaceagreement“, *ICG Balkans Report br. 80*, Sarajevo, oktobar 1999.

¹³ „Report on Local and Regional Democracy in Bosnia and Herzegovina“, Kongres evropskih lokalnih i regionalnih vlasti, 7. mart 2000.

¹⁴ *The Balkans in Europe's future*, Međunarodna komisija za Balkan, 12. april 2005.

22 ¹⁵ „The great bargain?“, *Transitions Online*, 18. april 2005.

da se ostvari kroz „sistematsko definisanje nadležnosti svih nivoa vlasti“, pošto „sadašnje ustavno uređenje (države) nije delotvorno“¹⁶. Grupa stručnjaka koja je izradila ovaj dokument bez milosti ističe sve nedostatke raznih ustava u čitavom regionu, koje je podržala međunarodna zajednica od 1994 do 2002 (Vašingtonski, Dejtonski, Ohridski sporazum, Ustavni „okvir“ za Kosovo). Svi ti ustavi se zasnivaju na etničkim načelima koja su stvorila slabe države, sa unutrašnjim razdorima i velikim međunarodnim uplitanjem. Te ustave su potpisala naoružana vođstva, bez saglasnosti građana.

Ponovo ustavotvorci?

Dokumenti koje su tokom ovog perioda izradili međunarodni timovi stručnjaka imaju zaslugu da izazivaju rasprave i postavljaju nezaobilazna, suštinska pitanja, ali mana svih predloga koji potiču „odozgo“ jeste da teško mogu da vode računa o stvarnom stanju. U BIH je danas najvažniji lokalni nivo. Na primer, upravo tu se odvija povratak (ako ga ima). Gradonačelnici, a ne neko drugi, potpisuju rešenja o iseljenju iz stanova bespravno useljenih posle etničkog čišćenja, kako bi ih vratili zakonitim vlasnicima. Ako ih uopšte ima, tu se odvijaju istinski procesi pomirenja, a ne na međunarodnim konferencijama. Upravo odatle može da potekne i privredni razvoj zemlje, a ne uključivanjem bivših državnih kombinata u duge lance globalizacije. Nažalost, ti predlozi retko vode računa o lokalnom nivou, pa postoji opasnost da samo ponavljaju razne vidove eksperimenata koje je međunarodna zajednica sprovodila proteklih godina, ne baš uspešno. Na primer, predlog da se ukinu entiteti, po sebi ne znači mnogo, ako to ne bi omogućilo da se otpočne sa oslobađanjem od nacionalističkog košmara i sa vraćanjem države građanima. Da bi se to ostvarilo, u središtu rasprave moraju da budu upravo građani. Institucionalno ustrojstvo nije pravo polazište, već su to građanska prava, koja treba da se grade na otvoreno svetovnoj, civilnoj osnovi, da se odvoje od nacionalne ili verske pripadnosti. Ako taj proces bude ostvaren „odozdo“, onda će institucije morati da postanu izraz volje i potreba građana, a ne etničkih zajednica. Istovremeno, već je svima jasno da uređenje predviđeno Dejtonskim sporazumom treba da se prevaziđe. Taj dokument je zaustavio rat, ali je u isti mah zadovoljio sve moćnike: svakom od njih dao je vlastiti kanton, opštinu, funkciju. A danas, ako razmotrimo činjenicu da zemlja sa 4 miliona stanovnika ima oko 14 nivoa vlasti, biće nam jasno da je neophodno da se smanje i njihov broj i taj glomazan birokratski aparat, koji je suviše skup i nije delotvoran. Ali je isto

¹⁶ „The Balkans in Europe's future“, Međunarodna komisija za Balkan, 12. april 2005.



tako jasno da bilo kakvo novo ustavno uređenje mora da bude plod ozbiljne i široke političke razrade u samoj zemlji, a ne da ga međunarodna zajednica nameće „spolja“. Pri svemu tome valja imati u vidu i mogućnost integracije, koju EU ne može da izbegne. Kao što ne mogu da je izbegnu ni zemlje Jugoistočne Evrope. To s pravom ističe i Kristof Solio, član i osnivač Saveza BIH 2005, udruženja koje na originalan način povezuje bosanska i evropska iskustva u oblasti kulture, politike, civilnog društva. „Dejton više ne postoji, postoji samo Brisel“, objašnjava Solio. „Postoje vrata koja se otvaraju prema Evropskoj uniji. Ta vrata nisu velika, ali je to ipak početak koji predstavlja budućnost. To sigurno neće biti laka budućnost, ali će zahtevati da međunarodna zajednica iskaže svoju solidarnost drugačije nego do sada. Manje u vidu

neposrednog uticaja, manje u stilu „bonskih ovlašćenja“, a više u ulozi „poma-
gača“, kao što neprestano predlaže deo civilnog društva (...) Verujem da je to
pravi put. Pomoć, a ne preuzimanje uloge onoga ko je na čelu, jer on treba
da bude bosanski građanin, bilo da je hrišćanskog, muslimanskog, jevrejskog,
ili nekog drugog porekla“¹⁷.

(Prevela Mirela Radosavljević)

¹⁷ „Oltre Dayton“, *Osservatorio sui Balcani*, 15. april 2005.