

Bosna i Hercegovina: Državne institucije pod napadom

I. PREGLED

Bosna i Hercegovina se suočava sa najgorom krizom od rata. Državne institucije su pod napadom sa svih strana; nasilje vjerovatno nije izvjesno ali je moguće ako se ovo nastavi. Sedam mjeseci nakon izbora, nema državne vlasti i mala je šansa da će uskoro biti formirana. Vlast u većem od entiteta, Federaciji, je u martu formirana kontroverzno, prema glavnoj državnoj instituciji ilegalno, a protivne joj se Hrvati koji su kreirali paralelni Hrvatski narodni sabor. Drugi entitet, Republika Srpska, je pozvao na referendum koji bi mogao dati potporu istupanju Srba iz institucija BiH. Sa takvim trendovima, isuviše je lako zamisliti bošnjačke partije kako upravljaju propalom državom čije su institucije napustili Srbi i Hrvati. Potrebni su kompromisi da bi svaka od BiH strana dobila dovoljno da proglasi pobjedu kako bi opravdala povlačenje sa ivice. Međunarodna zajednica se treba odmaći od prevelike uključenosti u lokalnu politiku kako bi mogla podesiti svoje ciljeve prema realnoj procjeni svojih umanjjenih snaga i kako bi na najbolji način garantovala stabilnost. Tada treba započeti rad na kreiranju konteksta za obnovu Dejtona i postizanje članstva u EU.

Svi uključeni dijele krivnju za krizu. Dvije rivalske Hrvatske demokratske unije (HDZ, HDZ 1990) koje predstavljaju veći dio hrvatske populacije, su prekršile federalni ustav blokiranjem formiranja vlada u četiri kantona pod njihovom kontrolom i odbijanjem slanja kantonalnih delegata u Dom naroda Federacije. Dva HDZa i najveći pobjednici Izbora iz oktobra 2010., Socijaldemokratska partija (SDP), su svi odbili razumne prijedloge za stvaranje koalicije date od strane međunarodne zajednice. SDP je tada formirala federalnu vladu u suprotnosti sa entitetskim ustavom i suprotno preporuci državne Centralne izborne komisije (CIK). HDZi su također odabrali opasan trenutak za kreiranje Hrvatskog Sabora. RS, posebno Predsjednik Dodik, provokativno je pozvao na referendum o zakonima nametnutim od strane Visokog predstavnika, međunarodnog guvernera BiH, posebno u vezi državnog suda i tužilaštva, pitanja koja su van nadležnosti RSa. Dodikov separatistički, nacionalistički govor na Narodnoj skupštini RSa je doveo u pitanje njegovu posvećenost pomirenju i multietničkoj BiH.

Visoki predstavnik je 27.marta suspendovao odluku CIKa o poništavanju formiranja federalnih vlasti. Ta suspenzija, koja je za posljedicu imala ometanje normalnog apelacionog procesa, je potkopala državna tijela – najdirektnije CIK – i vladavinu zakona. Bilo bi još gore kada bi se ta šteta pokušala neutralizirati pokušajem anuliranja odluke RSa o referendumu ili nametanjem sankcija srpskim zvaničnicima, ne samo zato što bi ti pokušaji bili osporeni nego bi to učinilo referendum još više destabilizirajućim.

EU je izgubila kredibilitet zbog svoje nemogućnosti da u zadnjih devet mjeseci ojača svoju delegaciju u BiH i obezbjedi novom šefu – koji još nije imenovan – adekvatan autoritet i nadležnosti za snažno upravljanje međunarodnom politikom. Doslovno sve međunarodne institucije u BiH su izgubile autoritet; za mnoge, uključujući i Ured Visokog predstavnika (OHR) se smatra da favoriziraju jednu od strana ili partiju. Lokalni lideri zahtjevaju podršku i OHRa i državnih institucija i ignorišu zaključke koji su im protivni. U zemlji nema autoriteta koji poštuju sve strane, nego samo regionalni ili jednostrani zaštitnici.

Od raspada Jugoslavije, Bošnjaci, Hrvati i Srbi su imali tri suprotna pogleda na to kakvu državu bi mogli dijeliti. Prema bivšem slovenačkom predsjedniku Milanu Kučanu, bliskom posmatraču, „ta tri koncepta se nikada nisu stvarno podudarila, a kamo li pomirila ... onda su ta tri koncepta pretvorena u ratne ciljeve, ali se sam rat nikada nije u stvari završio; već je samo prekinut Dejtonskim mirovnim sporazumom.“. Dejton je kreirao labavu uniju u kojoj su dva entiteta zadržala veći dio upravnih nadležnosti a važne državne odluke su zahtijevale koncenzus tri glavne etničke skupine; mnoge pozicije su podijeljene prema etničkim kvotama. Ovaj sistem se brzo suočio sa nacionalističkim opstrukcijama. Međunarodna zajednica je kao mjeru za hitne situacije opremila Visokog predstavnika sa širokim ovlastima da bi država nastavila funkcionisati. Od tada, nadajući se da će državu učiniti funkcionalnijom, međunarodna zajednica je podržavala dalju centralizaciju dok je sve manje i manje odluka postignuto dogovorom lokalnih lidera. U stvari, ovo je promoviralo bošnjačku viziju na račun Srba i Hrvata. Također je dovelo do potpunog oslanjanja BiH na redovne intervencije Visokog predstavnika.

Kriza federalne vlade i referendum u RSu ukazuju na dvije strane opšteg problema u BiH. U Federaciji, sukobe se prava zajednice i vladavina većine. U RSu, sukob je oko uloge međunarodne zajednice u upravljanju BiH i balansa između državnih i entitetskih prerogativa. Obje krize predstavljaju napad na viziju budućnosti BiH koju nudi OHR i koju prihvata većina bošnjačkih partija. Ta vizija bi garantovala da se državu ne može sabotirati ili paralisati putem etničkog konflikta. Ipak, većina Hrvata i Srba to odbacuje.

Da bi se razriješio prvi dio neposredne krize i formirala neosporna federalna uprava:

- Visoki predstavnik bi trebao podići suspenziju i dopustiti odluci CIKa da stupi na snagu; i
- federalni Dom naroda bi se trebao sastati u punom sastavu, izabrati predsjednika i sa Predstavničkim domom, imenovati vladu koja je u skladu sa entitetskim ustavom; predsjednik i vlada bi se trebali baviti samo hitnim pitanjima do zvanične inauguracije;

Da bi se razriješio drugi dio neposredne krize:

- Narodna skupština RSa bi trebala povući odluku o sprovođenju referenduma; ako se referendum ipak dogodi, Predsjednik Dodik bi trebao javno isključiti bilo kakve jednostrane potupke koji bi doveli u pitanje BiH državni sud (Sud Bosne i Hercegovine), kao što je povlačenje srpskih predstavnika ili odbacivanje njegove nadležnosti.

Iako je ova situacija veoma zabrinjavajuća, međunarodna zajednica bi trebala izbjeći ishitrene odluke koje bi mogle produbiti krizu i pogurati strane do maksimalističkih pozicija. Ovo nije trenutak za površno upravljanje krizom putem tehničkih mjera ili sankcija. Umjesto toga se mogu upotrijebiti razgovori Savjeta bezbjednosti UN o BiH 9.maja i Evropski savjet vanjskih poslova 13.maja za pokretanje strateške revizije međunarodne politike. Ovo bi trebalo kulminirati prije planiranog referenduma sredinom juna u RSu. Konkretno:

- međunarodna zajednica bi trebala održati konferenciju na visokom nivou da bi uspostavila svoje ciljeve u BiH, potvrdila svoju podršku Dejtonskom mirovnom sporazumu, uklonila Visokog predstavnika iz lokalne politike, napravila planove za relociranje njegovog ureda van BiH i dala EU kapacitete da bi postala vodeći čimbenik.

II. KRIZA U FEDERACIJI

Tekuća kriza u Bosni i Hercegovini¹ je počela sa krajnje komplikovanim procesom formiranja vlasti u Federaciji.² Federalni³ Dom naroda se uz podršku SDPa i njegovih saveznika, preuranjeno sreo 17.marta 2011., izabrao entitetskog predsjednika i uspostavio vladu usred optužbi za ilegalnost od strane dvije najveće hrvatske partije, HDZ i rivalske HDZ 1990.⁴ Ovo je stavilo tačku na mjesec neuspjelih pregovora o koaliranju između SDPa (najuspješnije partije na izborima 2010.) i glavnih hrvatskih partija.

Sedmicu nakon formiranja federalne vlade, Centralna izborna komisija (CIK) donijela je odluku da Dom naroda nije ispravno konstituisan i da je stoga izbor predsjednika nevažeći.⁵ Ali 27. marta, Visoki predstavnik Valentin Inzko je donio nalog o suspendovanju odluke CIKa „do

¹ U izvorniku ovog izvještaja koristi se naziv „Bosna“ za Bosnu i Hercegovinu (BiH) i „Federacija“ za Federaciju Bosnu i Hercegovinu (FBiH), jedan od dva entiteta ove države, dok je drugi Republika Srpska (RS). Ostali relevantni izvještaji Krizne grupe, vidi Evropska analiza Br. 59, BiH: Vrijeme je da Evropa djeluje, 11.januar 2011.; Evropski izvještaj Br. 209, Federacija Bosna i Hercegovina – Paralelna kriza, 28.septembar 2010., i Evropska analiza Br.57, BiH dvojna kriza, 12.novembar 2009.

² Vidi Izvještaj Krizne grupe, *Federacija Bosna i Hercegovina: Paralelna kriza*, op.cit. Nakon nacionalnih izbora, deset direktno biranih kantonalnih skupština su birale delegate za federalni Dom naroda putem komplikovanog, dvofaznog procesa pod nadzorom CIKa. To tijelo zatim nominuje federalnog predsjednika i dva podpredsjednika; oni su postavljeni kao jedinstvo u kojem je potrebna podrška barem jedne trećine svakog etničkog vijeća (bošnjačkog, hrvatskog i srpskog) da bi bilo prihvatljivo. Tada se bira predsjednik od strane direktno izabranog Predstavničkog doma i on imenuje premijera i kabinet, što potvrđuje Predstavnički dom.

³ Federacija se sastoji od deset kantona, svaki sa skupštinom i vladom na čijem čelu je premijer; vidi ibid.

⁴ Novi Predsjednik (Živko Budimir, iz male, desničarske Hrvatske partije prava HSP) odmah je imenovao premijera (Nermin Nikšić, SDP) koji je predložio kabinet koji je odobrio Predstavnički dom. Kompozicija federalnih vlasti je u suprotnosti sa Članom IV. D. (1) Ustava FBiH, gdje je navedeno da od šest glavnih pozicija, ni jedan od konstitutivnih naroda ne može imati više od dvije; trenutno je na tim pozicijama tri Bošnjaka, dva Hrvata i jedan Srbin.

⁵ CIK je odlučio da je „zaključeno da izbor Predsjednika i Podpredsjednika Federacije ... nije obavljen u skladu sa Izbornim zakonom Bosne i Hercegovine“ i da se „izbor Predsjednika i Podpredsjednika Federacije ... poništava“. Odluka 05-1-07-5-218/11, 24.mart 2011. CIK je također odlučio da „izbori za Dom naroda Parlamenta ... nisu sprovedeni u svih deset kantona u skladu sa propisima Izbornog zakona BiH i da uvjeti za njegovo formiranje nisu postignuti.“ Odluka 05-1-07-5-219/11, 24.mart 2011.

trenutka donošenja odluke Visokog predstavnika⁶. Nalog je još uvijek na snazi; osporena vlada je na svom prvom sastanku usvojila budžet za 2011. i počela obezbjeđivati kontrolu nad svim federalnim agencijama i državnim firmama.⁷ Mnogi u međunarodnoj zajednici počinju da surađuju sa novom vladom a bošnjački politički lideri odluku Visokog predstavnika izgleda smatraju trajnom.⁸

Međutim, većina Hrvata i Srba odbacuju nove vlasti i poduzimaju korake kojima ih osporavaju. Narodna skupština RSa je 13.aprila zaključila da federalnu vladu smatra nelegitimnom dok su lideri RSa najavili da će ograničiti međuentitetske kontakte na tehnički nivo dok se situacija ne razriješi. Dva HDZa i osam manjih hrvatskih partija je 19.aprila formiralo Hrvatski narodni sabor u Mostaru da služi kao izvršni organ i koordinira vlasti u opštinama i kantonima sa hrvatskom većinom. Oni su također zahtijevali reviziju Dejtonskog sporazuma da bi se omogućilo formiranje trećeg, hrvatskog, entiteta.⁹

Pitanja su u osnovi politička, a ne pravna, a njihovi korišteni u pogoršavanju odnosa između Bošnjaka i Hrvata u protekloj deceniji. Hrvati i dalje smatraju da su promjene federalnog ustava koje je 2001. nametnuo Visoki predstavnik Wolfgang Petritsch duboko nepravedne.¹⁰ Njihov

⁶ „Određba o privremenom suspendovanju određenih odluka Centralne izborne komisije Bosne i Hercegovine usvojena na 21. sesiji održanoj 24. marta 2011. i bilo koja dešavanja proistekla iz navedenih odluka.“ 28. mart 2011. Visoki predstavnik je stekao podršku Savjeta za implementaciju mira (PIC) za prijedlog koji bi suspendovao odluku CIKa samo dok su relevantni slučajevi pred Federalnim ustavnim sudom, čija odluka se očekivala unutar sedam dana. Tekst je promijenjen u zadnjem trenutku bez suglasja svih EU ambasada, čineći tu odredbu nedovršenom; intervjui Krizne grupe, OHR, BiH i međunarodni zvaničnici, Sarajevo, april 2011.

⁷ Svi direktori federalnih institucija i javnih preduzeća su pozvani da predaju svoje mandate na raspolaganje novoj vladi. Obavijest za medije federalne vlade nakon pete sesije, 21. april 2011.

⁸ Ipak, PIC je priznao da „pravna pitanja oko formiranja nove federalne vlade“ ostaju otvorena, i urgirao za „njihovo brzo rješavanje“, istovremeno hvaleći „rad i integritet Centralne izborne komisije“, koja je „održala neovisan stav u kontekstu kompleksne izborne legislative“. Izjava za medije, 30. mart 2011. PIC je ad hoc međunarodno tijelo koje podržava mirovni proces u BiH; njegov Upravni odbor (Kanada, Francuska, Njemačka, Italija, Japan, Rusija, Velika Britanija, SAD, predsjedništvo EU, Evropska komisija i Organizacija islamske konferencije koju predstavlja Turska) savjetuje Visokog predstavnika, koji također predsjedava sesijama PICa.

⁹ Rezolucije Hrvatskog narodnog sabora, 19. april 2011., www.hdzbih.org.

¹⁰ De facto, ove reforme su oduzele Hrvatima mogućnost blokiranja postupaka vlade, što je bio njihov glavni način političkog utjecaja. Izvještaj Krizne grupe, *Federacija Bosna i Hercegovina: Paralelna kriza*, op. cit.

osjećaj povrijeđenosti se dalje produbio nakon izbora 2006. kada je SDPov hrvatski kandidat, Željko Komšić, zauzeo hrvatsko mjesto u državnom predsjedništvu, uz pomoć bošnjačkih glasova.¹¹ On je ponovo izabran sa velikom većinom glasova 2010. iako većina Hrvata nije glasala za njega.¹² Izbor Komšića je predstavljao suštinski izazov dejtonskom sistemu: ko ima legitimitet da predstavlja konstitutivni narod?

HDZovi tvrde da samo osoba ili partija koju podržava većina etničkih Hrvata ima legitimitet zastupanja njihovih interesa. Veće srpske partije dijele isto mišljenje. BiH multietničke partije tvrde da bilo koji zakonito izabrani Hrvat može predstavljati Hrvate, bez obzira na izvor njegove ili njene podrške.¹³ Razlika je suštinska i ima dalekosežne političke posljedice. Hrvatske i bošnjačke zajednice također imaju različite preference i po mnogim drugim pitanjima. Na primjer, da li bi Predsjednik Komšić trebao djelovati u skladu sa interesima Hrvata zbog čega njegova pozicija postoji ili interesa SDP glasača, pretežno Bošnjaka, koji su ga doveli na vlast?¹⁴

¹¹ Građani imaju jedan glas za predsjedništvo, ali ga mogu upotrijebiti za kandidata bilo koje etničke pripadnosti. Mnogi bošnjački glasači su 2006. godine prešli granicu i podržali Komšića za hrvatsko mjesto, dijelom jer je bio ratni veteran BiH armije i dijelom jer su podržavali njegovu partiju, predominantno bošnjačku SDP. Komšić je pobijedio pluralnost sa 116062 glasova ispred Ive Mire Jovića iz HDZa (76681) i Bože Ljubića iz HDZ 1990 (53325). U parlamentarnom glasanju SDP je dobio 131450 glasova.

¹² SDP je imao mnogo bolje rezultate 2010. nego na predhodnim izborima i Komšić je imao bolji uspjeh nego njegova partija, pobjeđujući sa apsolutnom većinom sa 337065 glasova – više nego i jedan kandidat i jedne etničke grupe – uprkos činjenici da su Hrvati daleko najmanja etnička skupina od sva tri konstitutivna naroda. Njegovi rivali iz dva HDZa, Borjana Krišto i Martin Raguž, su prikupili 109758 i 60266 glasova ponaosob.

¹³ Pošto CIK ne prati glasačku etničku pripadnost, nema čvrstog dokaza o sastavu i jednog glasačkog tijela i postoje mnoge kontradiktorne tvrdnje. SDPovo ispitivanje javnog mnjenja prije izbora 2010. navodno je došlo do toga da 13 do 14 procenata Hrvata podržava njihovu partiju, ali pošto je broj Hrvata relativno mali, oni su sačinjavali samo 6 do 7 procenata njihove ukupne podrške. Bošnjaci čine 90 procenata glasačkog tijela SDPa. Partija stavlja mnoge nebošnjake na svoje liste, ali ih glasaši često odbacuju u korist bošnjačkih imena na nižim mjestima na listama.

¹⁴ Dejtonski sistem etničkih kvota se postepeno urušava i ne može više efikasno štiti interese konstitutivnih naroda. Potreba za reformom državnog ustava da bi se uskladio sa presudom Evropskog suda za ljudska prava (ECHR) u slučaju *Sejdić-Finci protiv Bosne i Hercegovine* će ubrzati taj proces. U decembru 2002. sud je presudio da nekoliko elemenata BiH ustava kojim se ograničavaju mjesta za članove određene etničke grupe krše pravo manjina.; Odluka ECHR, aplikacije 27996/06 i 34836/06. Kao rezultat tog BiH će morati usvojiti novi mehanizam za izbor predsjedništva i jednog doma parlamenta. Mo-

Kada se trenutna kriza razriješi, BiH lideri moraju ispitati i odgovoriti na suštinska pitanja etničkog zastupanja i prava. U septembru 2010., Krizna grupa je preporučila da federalni lideri započnu ovaj proces što je prije moguće, pošto ga je lakše sprovesti u jednostavnijoj entitetskoj političkoj areni. Poboljšanje u Federaciji bi moglo popločati put reformi na državnom nivou.¹⁵

Ponašanje multietničkog SDPa i njegovog predsjedavajućeg, Zlatka Lagumdžija, nakon izbora u oktobru 2010. nije podržalo kompromis. Neformalnim dogovorom, predsjedavajući državnog Savjeta ministara se rotira među konstitutivnim narodima, pa je bio red na hrvatskog predstavnika; međutim, Lagumdžija je inicijalno tražio tu poziciju za sebe, kao vođu partije sa najvećim brojem glasova. SDP je također insistirao da koalicijski partneri usvoje političku platformu i pokušao da isključi najveće hrvatske i srpske partije iz koalicije, okrećući se njihovim glavnim rivalima. Ovo je uzrokovalo dalju etničku homogenizaciju: dva HDZa i dvije najveće srpske partije su se udružile u opoziciji protiv SDPa.

Iako izgleda da ni jedna alijansa nema dovoljno glasova za formiranje vlasti na državnom nivou, SDP je imao dobre izgleda za formiranje vlasti u Federaciji, gdje je, sa svojim glavnim partnerom, imao jasnu većinu u Predstavničkom domu i gdje mu je trebalo samo onoliko hrvatskih mjesta u Domu naroda za prevazilaženje proceduralnih prepreka.¹⁶ U ovom okruženju su dva HDZa pokušala blokirati SDP koaliciju namjernim kršenjem ustavnog roka za uspostavljanje ovog tijela.¹⁷

Koalicija na čelu sa SDPom je 4. marta pokušala zaobići blokadu koju su postavila oba HDZa održavanjem Doma

gućnost političara da prijave pripadnost bilo kojoj etničkoj grupi također čini sistem sve apsurdnijim, kao što se pokazalo kod dva važna aktera krize u FBiH. Ključno hrvatsko mjesto u Domu naroda ima Elvira Abdić-Jelenković, kćerka Fikreta Abdića, koji je bio na poziciji bošnjačkog predsjedavajućeg predratnog Predsjedništva BiH. Sadašnji ministar trgovine, sin oca Crnogorica i majke Hrvatice iz Mostara, prvi put je dobio poziciju u javnoj službi, popunjavajući upražnjeno mjesto rezervisano za Srbe u gradskom odboru – a 2011. je imenovan na poziciju ministra koja je rezervisana za Hrvate u vladi FBiH.

¹⁵ Izvještaj Krizne grupe, *Federacija Bosna i Hercegovina: Paralelna kriza*, op. cit.

¹⁶ Pravila se nalaze u Federalnom Ustavu, Član IV. A. 8 i IV. B. 2, i državnom Izbornom zakonu, Članovi 9.13-15 i 10.10-16. Procedura je komplikovana; bošnjački kantonalni delegati izaberu ukupno 17 Bošnjaka u Dom naroda a hrvatski i srpski učine isto. Manjinski delegati izaberu 7 svojih u Dom naroda. To znači da se Dom naroda popunjava postepeno kako se kantoni sastaju i održavaju izbore i kako CIK popunjava nepopunjena mjesta prema komplikovanoj formuli.

¹⁷ Prema ustavu FBiH kantoni su trebali formirati svoje skupštine i izabrati delegate u Dom naroda FBiH do 2.decembra 2010.

naroda, uprkos odsustva mnogih delegata.¹⁸ Centralna izborna komisija je obavijestila OHR o namjeri da blokira ovu sesiju, pošto za nju nisu bili postignuti pravni uvjeti.¹⁹ Uslijedili su intenzivni razgovori, uz medijaciju SADA i hrvatske ambasade. Još uvijek se dovodi u pitanje ko snosi odgovornost za neuspjeh pregovora. Lagumdžija je navodno odbio ponudu koju je šef HDZa, Dragan Čović prihvatio; Čović je onda odbio sličnu protupunudu. Ono što je jasno je da su se do 16. marta pregovori raspali, iako su se obje strane složile oko platforme aktivnosti za novu vladu i većinu drugih pozicija na stolu, uključujući (kao dio ponuđenog paketa) Savjet ministara na državnom nivou i važne neministarske pozicije.²⁰

SDP alijansa je 17.marta suprotno savjetu Centralne izborne komisije održala sjednicu nepotpunog Doma naroda koji je zatim poduzeo preostale proceduralne korake za izbor federalnog predsjednika i imenovanje vlade. Zvaničnici HDZa su se žalili na ove postupke Izornoj komisiji i Federalnom ustavnom sudu. Međutim taj sud nema nadležnosti nad aktima kao što su izbori; njegov mandat je usko ograničen na razmatranje zakona.²¹ Jedino tijelo sa legalnom nadležnošću nad odlukama o žalbama je Izborna komisija, a ona je 24. marta uvažila žalbe, poništavajući održavanje sjednice Doma naroda i izbor predsjednika.²² Prije donošenja ove odluke, naložila je Domu naroda

¹⁸ Odluka o održavanju tijela skupštine pripada vršiocu dužnosti predsjedavajućeg, u ovom slučaju Stjepanu Kresiću, The decision to convene the chamber falls to the acting chair, in this case Stjepan Kresić, koji je napustio HDZ 1990 i blizak je SDP koaliciji.

¹⁹ Zvaničnik CIKa je izvjestio da se ured Visokog predstavnika složio sa odlukom Komisije; Intervju Krizne grupe, Sarajevo, 18.april 2011.

²⁰ Oba HDZa su prihvatili prijedlog podržan od strane SADA koji im je davao četiri hrvatska i jedno srpsko federalno ministarsko mjesto, plus predsjedavanje državnim Vijećem ministara (za koje sada bio red na Hrvata prema BiH neformalnom sistemu rotacije), plus druga dva državna ministarska mjesta; a što je SDP odbio. Hrvati su onda odbili reduciranu ponudu od četiri federalna ministarstva koja je došla kroz medijaciju ureda Visokog predstavnika. intervjui Krizne grupe, BiH i međunarodni zvaničnici, Sarajevo i Mostar, april 2011.

²¹ Intervjui Krizne grupe, zvaničnik Ustavnog suda FBiH, Sarajevo, April 2011. Kako je navedeno u izvještaju Krizne grupe, *Federacija Bosna i Hercegovina: Paralelna kriza*, op. cit., Federalni ustav (Član IV. C. 4) daje sudu nadležnost samo nad zakonima i regulativom, ne aktima kao što je sastav Doma naroda ili izbor predsjednika. Krizna grupa je predložila proširenje tog mandata, ibid.

²² Odluke 05-1-07-5-218/11 i 05-1-07-5-219/11. Komisija je također naložila kantonima koji nisu izabrali delegate za Dom naroda da to učine bez odlaganja. Osoblje ureda Visokog predstavnika je učestvovalo u razmatranjima CIKa i saglasilo se sa odlukom CIKa; predsjedavajuća Komisije je obavijestila Visokog predstavnika i njegovo osoblje o pitanjima 23.marta. Inter-

da dostave zapisnike sa osporene sesije što je rukovodstvo tog Doma – u rukama onih povezanih sa SDPom – odbilo, tvrdeći da Izborna komisija ne bi trebala djelovati prije odluke Federalnog ustavnog suda.²³

Nekoliko dana kasnije, Visoki predstavnik je zauzeo isti stav, suspendujući odluku CIKa jer „to je do [Federalnog] Ustavnog suda ... da se izjasni“.²⁴ Ipak, maksimum koji je Sud mogao ponuditi je bilo neobavezujuće mišljenje.²⁵ Ovaj nalog oslabljuje državni autoritet i potkopava CIK.²⁶ Štaviše, suspendovanje obavezujuće odluke državnog organa u iščekivanju neobavezujućeg mišljenja entitetskog organa predstavlja opasan presedan, ako ništa drugo a ono zbog mogućnosti da RS to upotrijebi kao opravdanje za anuliranje odluka državnih organa na osnovu njihovog entitetskog ustava i odluka njihovog Ustavnog suda.²⁷ Posljedica ove odluke OHRa je bila ta da su apeli na odluku Izborne komisije koji bi bili upućeni Sudu BiH bili de facto blokirani.²⁸ CIK tvrdi da je redovno obavještavao Visokog predstavnika i tražio njegov pravni savjet prije donošenja odluke, ali su reakcije izostale.²⁹ Negativne po-

vjui Krizne grupe, zvaničnici Centralne izborne komisije i OHRa, Sarajevo, april 2011.

²³Odluka Centralne izborne komisije 05-1-07-5-219/11, 24.mart 2011., str. 2.

²⁴„Nalog o privremenoj suspenziji određenih odluka“, op. cit.

²⁵Intervju Krizne grupe, zvaničnik Ustavnog suda FBiH, april 2011.

²⁶Ured Visokog predstavnika tvrdi da je nalog o suspenziji uglavnom usmjeren na omogućavanje donošenja federalnog budžeta za 2011. Visoki predstavnik je 26.januara već izdao odluku o obezbjeđivanju finansiranja Federacije do 31.marta 2011. Međutim, da federalni Parlament nije donio budžet do tog dana, vršilac dužnosti Predsjednika FBiH (HDZ) bi ju mogao raspustiti i sazvati nove izbore.

²⁷Nalog Visokog predstavnika tvrdi da se odluke CIKa „dotiču pitanja koja spadaju pod Ustav [Federacije] i time su predmet nadležnosti Ustavnog suda [Federacije] i stoga su izvan Izbornog zakona“ države. „Nalog o privremenoj suspenziji određenih odluka“, op. cit.

²⁸Odluka CIKa od 24.marta je dala period od dva radna dana u kojem je mogla biti osporena na Apelacionom odjelu Suda Bosne i Hercegovine, odnosno, do utorka, 29.marta. Ali u nedelju, 27.marta, Visoki predstavnik je izdao nalog koji je privremeno suspendovao odluku Izborne komisije i „sve postupke koji je se tiču“, u suštini suspendujući preusmjerenje na Sud Bosne i Hercegovine. Visoki predstavnik je napisao u pismu Kriznoj grupi da njegova odluka „ni na koji način nije zaobišla korištenje ili primjenu [lokalnih pravnih] lijekova“; korespondencija Krizne grupe, 5.maj 2011. No, njegov nalog je imao taj efekat da je ostavio mogućnost jedinog preusmjerenja na sud koji nije imao ustavnu nadležnost da odlučuje o ovom pitanju, istovremeno zatvarajući pristup državnoj instituciji koja je imala tu ovlast čiji postupci bi se dalje mogli prenijeti na sud Bosne i Hercegovine.

²⁹Tražili su od ureda Visokog predstavnika da potvrdi da su njihova pravna mišljenja iz 2001. i 2007. po sličnim pitanjima i dalje validna. Mišljenje iz 2007. se ticalo specifične situacije u

sljedice naloga su se usložnile kada je Federalni ustavni sud najavio da neće odlučivati u ovom slučaju jer je HDZ povukao žalbe.³⁰

Postoji relativno jednostavan način da se kriza riješi. Od 25.aprila, svi kantoni su se uskladili sa ustavom i izabrali svoje delegate za Dom naroda, koji se sada može u cijelosti uspostaviti. Situacija u zadnjem uporištu, kantonu 10, je bila veoma napeta.³¹ HDZ je bio siguran u izbor jednog od dva kantonalna hrvatska delegata; drugi je predstavljao balans moći između HDZa i SDP koalicije. Ko god bi dobio zadnje mjesto mogao bi izabrati federalnog predsjednika, formirati vladu i kontrolisati donošenje zakona kao i imati dominantnu poziciju u državnom Domu naroda.³² Saveznik SDPa je dobio ključno mjesto,³³ ali su visoki ulozi možda već koštali jednog života, ako se ispostavi da je ubistvo partijskog zvaničnika u Livnu 17.aprila

kojoj jednostavno nije bilo dovoljno srpskih predstavnika u svih deset kantona da popune srpski klub u Domu naroda. Mišljenje iz 2001. se odnosilo na federalni Ustav prije ustavnih promjena i stoga je sporan. Intervjui Krizne grupe, lokalni i međunarodni pravni i ustavni eksperti, mart, april 2011. CIK je u nekoliko navrata tražila pravno mišljenje od ureda Visokog predstavnika ali je bila odbijana sa objašnjenjem da je pravni ured imao podijeljeno mišljenje. Intervjui Krizne grupe, osoblje OHRa, 27.april 2011., zvaničnik CIKa, Sarajevo, 18.april 2011. ³⁰Oba hrvatska zvaničnika (bivša federalna Predsjednica Borjana Krišto i federalni zamjenik Premijera Vjekoslav Bevanda) su povukli svoje žalbe sa Ustavnog suda Federacije nakon što je Visoki predstavnik suspendovao odluku Centralne izborne komisije, ostavljajući suspenziju bez opravdanja. Da ih nisu povukli, žalba Borjane Krišto bi sasvim sigurno bila odbijena na osnovu nedostatne jurisdikcije suda; Bevanda, koji je kao zamjenik premijera jedan od dva zvaničnika kojima je dopušteno traženje neobavezujućih mišljenja od Suda, bi možda stigao dalje, ali je izvjesno da bi dobio podijeljeno mišljenje. Međutim, nekoliko bivših i aktivnih pravnika Ustavnog suda FBiH je kazalo Kriznoj grupi da smatraju da je Dom naroda bio preuranjeno formiran, na „ustavno defektan“ način. Intervjui Krizne grupe, Sarajevo, april 2011. cf. „Konstituisanje organa vlasti mora se vršiti u skladu s Ustavom“, obavijest za medije, Ustavni sud FBiH, 23.januar 2007.

³¹Naziv kantona deset je „Herceg-Bosanski kanton“; nekad se također zove i Livanjskim kantomom prema njegovom glavnom gradu.

³²Ako HDZ dobije oba mjesta, imaće ukupno dvanaest (sa svojim partnerima) i biće jedina partija sa dovoljno podrške za nominovanje hrvatskog predsjedničkog kandidata; ako HSP dobije jedno mjesto i ostane dio SDP bloka, imaće šest mjesta, dovoljno za nominovanje. Pozivanje procedure zaštite vitalnog nacionalnog interesa, koja dopušta predstavnicima konstitutivnih naroda da obustave određene vrste zakona, zahtijeva dvije trećine (dvanaest) hrvatskih delegata. Vidi Izvještaj Krizne grupe, *Federacija Bosna i Hercegovina: Paralelna kriza*, op. cit.

³³Mjesto je dobio Josip Perić iz HSPa, iako se još čeka da se vidi kako će on zaista i glasati. Intervju Krizne grupe, viši hrvatski političar, Mostar, 27.april 2011.

imalo politički motiv.³⁴ Šest dana ranije, eksplodirala je bomba ispod automobila delegata HDZa za Dom naroda iz zeničkog kantona.³⁵

Ono što je sada potrebno da bi se konflikt završio je da

- Visoki predstavnik podigne suspenziju bez odlaganja, tako da se odluka CIKa može sprovesti;
- se upotpunjeni Dom naroda sastane da bi izabrao Predsjednika FBiH i da Predstavnički dom imenuje vladu koja je u skladu sa ustavom FBiH, za koje vrijeme bi trenutni predsjednik i vlada obavljali samo hitne poslove dok ne budu zvanično inaugurisani;
- državni parlament autorizira Izbornu komisiju da oglobi ili na drugi način kazni pojedince i partije za flagrantna kršenja rokova, i da Parlament FBiH imenuje parlamentarnu komisiju koja bi radila na reformi entiteta, te da proširi ovlasti Ustavnog suda FBiH u skladu sa onima koje ima Ustavni sud RSa, uključujući nadležnost nad imenovanjima i mogućnost da djeluje po vlastitoj inicijativi.

Ukoliko se to ne uradi i ukoliko se konflikt u FBiH ne razriješi legitimnost entitetske vlasti će biti dovedena u pitanje: HDZ partije će je vjerovatno ometati korištenjem (i zloupotrebom) parlamentarnih manevara i pravnih izazova. Može se očekivati da će četiri kantona čiji su premijeri iz HDZa saradivati međusobno ali ne i sa vladom FBiH.³⁶ Pošto je većina policijskih funkcija u nadležnosti kantona, neriješena situacija bi mogla izroditi nasilje. Ako bi vlada na čelu sa SDPom poduzela korake ka cementiranju svoje prednosti prebacivanjem poslova od kadra HDZa na svoje partijske članove, ili punjenjem Ustavnog suda, rezultirajući porast tenzija bi mogao biti opasan. Ako se taktička alijansa HDZ partija sa srpskim partijama održi, ni jedan savez neće imati dovoljno glasova da formira vladu na državnom nivou. A najveći rizik za Federaciju bi došao od RSa ako bi Srbi istupili iz državnih institucija i povelili Hrvate sa sobom.

³⁴ Policija je optužila hrvatskog aktivnog policajca (koji je kasnije pokušao suicid) za ubistvo Ante Malića, zamjenika šefa male partije koja posjeduje odlučujući glas u skupštini Kantona deset.

³⁵ Mali uređaj je navodno bio postavljen od strane Narodne stranke, jednog od SDP koalicionih partnera, i moguće je da je imao za svrhu zastrašivanje pošto nije bilo povrijeđenih. Mirza Dajić, Darko Omeragić, „Istraga potvrdila: Ispod automobila Ive Tadića eksplodirala pašeta: Uhapšena četvorica osumnjičenih“, *Oslobođenje* 15.april 2011. (online).

³⁶ Intervju Krizne grupe, viši hrvatski političar, Mostar, 27.april 2011.

III. KRIZA U REPUBLICI SRPSKOJ

Kao da se čekalo podudaranje sa krizom u Federaciji i da bi se postigao najsnažniji mogući udarac BiH državnim institucijama, 13.aprila 2011., RS Narodna skupština je pozvala na referendum koji bi se trebao održati sredinom juna. Postavljeno pitanje je da li glasači „podržavaju zakone nametnute od strane Visokog predstavnika u BiH, posebno zakone o BiH državnom sudu i tužilaštvu“. ³⁷ RS narodna skupština je također usvojila 28 zaključaka napadajući legitimnost Visokog predstavnika i mnogih državnih institucija i objavila da je Visoki predstavnik „prekršio zakon“ suspendujući odluku Centralne izborne komisije, čime je učinio federalne autoritete „nelegitimnim“. ³⁸

Inicijativa Skupštine je Frankenštajnovno čudovište sastavljeno od nepovezanih dijelova: ograničene tehničke opservacije o državnom sudstvu kombinovane sa jakom i opasnom mješavinom ozlojeđenosti iz ratnog perioda, poricanja ratnih zločina i željom za nekažnjivošću. ³⁹ Sva ova pravna i kvazipravna pitanja su vezana za sofisticirani napad na Visokog predstavnika, njegov ured i glavninu razvoja BiH države i njenih institucija. ⁴⁰ Srpski osjećaj da su nepravedno izdvojeni za progon kao ratni zločinci, dok njihove patnje iz vremena rata ostaju nepriznate, je mobiliziran da bi se stvorila politička podrška drugačijem planu: zaštita RSa od dosega Suda Bosne i Hercegovine i Visokog predstavnika. Ovakvo kombinovanje višestrukih i različitih pitanja u jedinstveno, nejasno formulisano pitanje za referendum je nepromišljen potez koji bi Skupština trebala opozvati.

³⁷ Zaključci, 13.april 2011. Referendum je usvojen sa 66 na prema 10 glasova. Odluka je objavljena u Službenom listu RSa 28.aprila a referendum se mora održati u sedmici 45 dana nakon objavljivanja, odnosno, u sedmici 13.juna. Predstavnicima nerspskih partija u Narodnoj skupštini RSa su odabrali da ne koriste svoje pravo na veto za vitalni nacionalni interes, mehanizam koji im dopušta odlaganje zakona, nego su umjesto toga urgirali kod Visokog predstavnika da djeluje protiv referenduma; Dejan Šajinović, „Nije uloženi veto, slijedi referendum“, *Nezavisne novine*, 21.april 2011. (online).

³⁸ Predsjedavajući Narodne skupštine RSa, Igor Radojičić, je već osudio federalnu vladu kao nelegitimnu i doveo u pitanje da li „Republika Srpska može suradivati sa nečim što je revolucionarni komitet, koji nije ustavno formirana vlada i parlament“. „Radojičić: Uzdrman temelj ustavnog uređenja BiH“, *Nezavisne novine*, 18.mart 2011. (online).

³⁹ Zaključci 1-6, 19-24 i 26-28 se donose na različita pravna pitanja, od kojih su važnija dalje navedena.

⁴⁰ Zaključci 7-18 i 25 se uglavnom odnose na ured Visokog predstavnika i njegovu ulogu u kreiranju novih državnih nadležnosti i prenošenja ovlasti entiteta na državu. U mnogim aspektima, oni ponavljaju i naglašavaju zaključke donesene od strane Narodne skupštine RSa u maju 2009. koji su zatim i kontroverzno poništeni od strane Visokog predstavnika u junu 2009. (vidi dole).

Govor Predsjednika RSa Milorada Dodika na Skupštini za pokretanje ove inicijative i parlamentarna debata koja je uslijedila oživjele su teme srpskog nacionalizma iz vremena stropštavnja u rat 1991. i 1992. Optužujući da „u tom ratu, svetom ratu za Muslimane, džihadu protiv nevjernika, nemuslimana u BiH, budući islamski teroristi su obučavani da ubijaju nedužne ljude širom svijeta“, Dodik je koristio separatistički, emocionalno-nabijen govor.⁴¹ Tvrdio je da je Sarajevo islamizirano, i da lider BiH Islamske zajednice zagovara „kreiranje islamske države“. Kreacija same BiH je „prevara i trik“, rekao je, Visoki predstavnik je otvoreno prekršio Dejtonski sporazum a najviše institucije države su „otvoreno servilne“ njihovim međunarodnim vladarima.

Preuveličavanjem i iskrivljavanjem ozlojeđenosti koje dijeli veliki broj Srba, lider RSa je potisnuo BiH još bliže granici pucanja. Zvaničnici RSa optužuju Federaciju za kršenje mnogih prava Srba i Hrvata na svojoj teritoriji, dok ignorišu slične ili još gore prakse protiv Bošnjaka i Hrvata u RSu. Osjetljiv na popularnost u svom entitetu, Dodik je izgleda gluh na efekte svojih riječi i dijela na Bošnjake, koji to posmatraju sa „rastućim bijesom“ i sve su spremniji za nasilnu reakciju.⁴²

RS opravdava referendum tvrdeći da Sud BiH nije naklonjen Srbima. Oni bi htjeli da ponište odredbu koja omogućava državnom tužiocu i sudu da preuzmu istrage i slučajeve iz entiteta. Ovo je jedini način na koji državni tužilac može optužiti entitetske zvaničnike za korupciju pošto krivični zakon na državnom nivou pokriva samo prekršaje počinjene od strane državnih zvaničnika. Ova odredba nikad nije korištena za preuzimanje slučajeva iz Federacije ali je bila korištena 29 puta za slučajeve iz RS. Ova odredba je preživjela osporavanje kod Ustavnog suda BiH 2008. godine, tako da može biti promjenjena samo od strane državnog parlamenta, što je malo vjerovatno. Kada bi se ova ovlast uklonila iz Suda BiH to bi de facto imuniziralo visoke zvaničnike RS od progona, pošto niti jedan sud u RS nije nikad osudio političke moćnike.⁴³

Srbi također tvrde da se državno pravosuđe nije adekvatno ponijelo prema ratnim zločinima počinjenim protiv Srba.⁴⁴ Mnogi od ozbiljnijih zločina, posebno oni koje su

počinile hrvatske snage, Armija BiH i pridružene mudžahedinske jedinice u ljeto i jesen 1995. godine, još nisu procesuirani.⁴⁵ Glavni tužilac Milorad Barašin dugije Srbima objašnjenje i njegov ured bi trebao uzeti ove slučajeve kao visoke prioritete. Ipak povlačenje iz Suda BiH bi efektivno prekinulo procesuiranje zločina protiv Srba jer su žrtve i svjedoci u RS a većina optuženih žive u Federaciji (ili van BiH). RS također tvrdi da Državni sud krši pravo da se žalba na presudu podnese „višem sudu“ pošto ovaj sud rješava vlastite apelacije.⁴⁶

Samo postojanje državnog suda ne bi smjelo biti upitno. Dejton omogućava državnu odgovornost za „sprovođenje međunarodnog i međuentitetskog krivičnog prava“, a standardi ljudskih prava zahtijevaju pravnu zaštitu protiv odluka državnih institucija. U teoriji ovakvi slučajevi bi se mogli rješavati bez preusmjeravanja na državni sud, ali Bosanci nisu uspjeli u tome te je bilo opravdano da Visoki predstavnik uskoči iniciranjem stvaranja Suda BiH 2000. godine.⁴⁷ Ipak politički legitimitet Suda BiH je slabiji nego njegova pravna utemeljenost. Ustavni sud BiH je potvrdio ovaj zakon sa kontroverznim glasanjem pet prema četiri 2001. godine kada su tri međunarodna sudca pridružila dvojici bošnjačkih protiv četvorice hrvatskih i srpskih sudaca.⁴⁸ Slično tome, Parlament BiH je jednogla-

voreni slučajevi pred Evropskim sudom za ljudska prava mogu izazvati promjene.

⁴⁵ Ovo se odnosi na ubistva mnogih srpskih ratnih zatvorenika od strane paramilitarne jedinice „El Mudžahid“ pri vojsci BiH u jesen 1995.; Međunarodni krivični tribunal za bivšu Jugoslaviju (ICTY, slučaj IT-04-83) je potvrdio da su ovi zločini izvršeni ali je oslobodio armijskog komandanta Rasima Delića veštine optužbi u vezi toga, osim odgovornosti za propuštanje kažnjavanja okrutnog tretmana zatvorenika. Delić je preminuo u toku žalbenog perioda na ovu presudu. Drugi ozbiljni zločini u septembru i oktobru 1995. su bili javno identifikovani kao prioritete od strane državnog Tužilaštva već 2007. ali nikada nisu procesuirani.

⁴⁶ Ova stavka se mogla obraditi relativno jednostavno odvajanjem sudskog apelacionog odjela. Sud Bosne i Hercegovine ima tri odjela: krivični (koji je i sam podijeljen na tri sekcije: za ratne zločine, organizirani i privredni kriminal, i druga krivična djela), administrativni i žalbeni (također podijeljen na tri sekcije).

⁴⁷ Radna grupa sastavljena od državnih i entitetskih predstavnika zajedno sa uredom Visokog predstavnika, pripremili su nacrt Zakona o Sudu Bosne i Hercegovine u 2000. godini; a pošto ga tada parlament nije usvojio, Visoki predstavnik ga je nametnuo 12. novembra 2000.; prve sudije su imenovane, opet od strane Visokog predstavnika, 8. maja 2002. Ali moglo se pokušati i sa drugim pristupima. Na primjer, državni parlament je mogao usvojiti zakon koji omogućava da se međuentitetski krivični slučajevi procesuiraju na entitetskom sudu a prema državnom zakonu.

⁴⁸ Slučaj, U-26-01, je bio zaključen 2001.; u drugom slučaju, U-16-08, odbijeno je usko osporavanje novostečenih ovlasti suda da preuzima entitetske slučajeve. Dodik je priznao da je odluka bila validna ali je naglasio da „za narod, to nije bilo legitimno“

⁴¹ Govor Predsjednika Milorada Dodika na četvrtoj vanrednoj sesiji Narodne skupštine RSa, 13. april 2011.

⁴² Intervjui Krizne grupe, međunarodni zvaničnici, Sarajevo, april 2011.

⁴³ Prije preuzimanja funkcije premijera RSa u februaru 2006., sa velikom međunarodnom podrškom, Dodik je bio optužen za korupciju od strane Tužioca RSa, a kasnije je oslobođen.

⁴⁴ Srbi su se dugo žalili da Sud Bosne i Hercegovine krši njihova prava primjenjivanjem dugotrajnijih kazni za ratne zločine propisanim (nakon rata) državnim Krivičnim zakonom, a ne onim iz blažeg jugoslovenskog zakona koji je bio na snazi u toku rata. Dok se državni Ustavni sud pridržava ove prakse, ot-

sno prihvatio zakone o sudu i tužilaštvu 2002. godine tek nakon što ih je Visoki predstavnik nametnuo; Parlament ih je de facto samo potvrdio.

Zaključci Narodne skupštine RSa ponavljaju staru tvrdnju da država BiH ima samo one ovlasti koje su precizirane u Dejtonu ili „koje su dogovorene od strane entiteta“.⁴⁹ U maju 2009. Narodna skupština je donijela slične zaključke, odbacujući navodno nezakonit i neustavan prijenos ovlasti sa entiteta na državu. Lideri RSa priznaju da neka nova državna tijela rade dobro i kritikuju učinak, ali ne i postojanje ili legitimitet, drugih.⁵⁰ Ipak, sa njihovog gledišta, mnoge BiH državne institucije su neustavne i trebale bi biti ukinute.⁵¹ U stvari, RS pokušava da vrati BiH na nešto slično njenom originalnom dejtonskom dizajnu, na manje funkcionalnu uniju u kojoj bi većinu upravnih zadataka obavljali entiteti, sa državom koja igra koordinacionu ulogu i sprovodi nekolicinu ovlasti.

Nakon napete konfrontacije, Visoki predstavnik je poništio predhodni set zaključaka od 20.juna 2009. tvrdeći da oni „formalno zanemaruju ili osporavaju“ državni ustav.⁵² Mada se RS tada povinovala toj odluci, Dodik (tada premijer) je objavio da to više nikad neće uraditi i RS je od tada ignorisala odluke Visokog predstavnika.⁵³ Zaključci iz 2011. prijete da ponove manevar iz 2009., uvlačeći Visokog predstavnika u sukob ali sa dalekosežnijim posljedicama. Novi zaključci uspostavljaju politike za implementaciju RS zakona ali i daju smjernice entitetskoj vladi;

jer su strane i bošnjačke sudije nadglasali Hrvate i Srbe; Intervju Krizne grupe, Banja Luka, 20. april 2011. Ipak, etnička podjeljenost državnog Ustavnog suda je i sama fiksirana Dejtonom; odbacivanje odluke većine suda na osnovu etničkog preglasavanja bi stoga bilo odbacivanje Dejtona.

⁴⁹ Državni ustav, Član III. 5 (a); vidi zaključke RS Narodne skupštine 7 i 8. Citiran član također propisuje da će BiH „preuzeti odgovornost za takva druga pitanja ... kako je neophodno da bi očuvala [svoj] suverenitet, teritorijalni integritet, političku neovisnost i međunarodnu osobenost“.

⁵⁰ „Informativni“ dokument vlade RSa od marta 2009. je naveo 68 nadležnosti koje su navodno prebačene sa entiteta na državni nivo. Vlada priznaje da su mnogi transferi urađeni punopravno ali se žali zbog lošeg rada novih institucija; u nekim važnim oblastima, kao što su javne nabavke – ključni izvor korupcije – i energetske sektor, vlada jednostavno želi da ukine nadzornu ulogu države.

⁵¹ Međunarodni zvaničnici su primjetili zabrinjavajući postepeni pad u suradnji policije RSa sa federalnim i državnim agencijama u proteklim mjesecima, Intervju Krizne grupe, međunarodni zvaničnik, 21.april 2011.

⁵² „Odluka o odbacivanju Zaključaka Narodne skupštine Republike Srpske Br. 01-787/09 i Br. 01-788/09 usvojena 14.maja 2009.“, 20.juni 2009.

⁵³ Vidi analizu Krizne grupe, *BiH Dualna kriza*, op. cit., str. 3. Dodik je nedavno potvrdio da RS neće objavljivati dalje odluke u Visokom predstavniku u njihovom Službenom listu; Intervju Krizne grupe, Banja Luka, 5.april 2011.

one nemaju pravnog efekta na državne zvaničnike.⁵⁴ Slično tome i barem formalno, referendum bi bio samo savjetodavni.⁵⁵

Mada Narodna skupština RSa može odlučiti o savjetodavnom referendumu o državnom sudu, tužilaštvu i Visokom predstavniku, stvarna reforma državnog pravosuđa se može postići samo kroz državne institucije.⁵⁶ Sa političkog aspekta referendum je provokacija, pokazivanje sile da namami međunarodnu zajednicu i testira njenu odlučnost da brani integritet BiH.⁵⁷ Neodređenost samog pitanja na koje glasači u RS treba da odgovore ukazuje na njegovu političku svrhu. Nakon što je zasnovao svoje predizborne kampanje 2006. i 2010. na obećanju referenduma o nezavisnosti RS, Dodik ovo smatra dobrom prilikom da ispuni barem dio svog obećanja. Neki se ipak plaše da se on tu neće zaustaviti nego da će nastaviti gurati ka većoj autonomiji RS ili čak ka punoj nezavisnosti.⁵⁸

Barem jedan „istaknuti član“ Vjeća za implementaciju mira (PIC), međunarodnog tijela za superviziju Dejtona, je navodno opisao referendum kao „direktan napad na osnove Dejtonskog mirovanog sporazuma, Ustav i institucije“ i ustvrdio da ta odluka „mora biti poništena“, ili dobrovoljno od strane RSa ili upotrebom Bonskih ovlasti.⁵⁹ Visoki predstavnik je obećao da će intervenisati brzo

⁵⁴ Pravilo 187 – Proceduralna pravila Narodne skupštine RSa. Skupština također može donijeti „zaključke koji uspostavljaju mišljenja i stavove o važnim pitanjima i objaviti ih u Službenom listu“ RSa.

⁵⁵ OHR tvrdi da je referendum „pravno obavezujući“, citirajući Član 36 Zakona o referendumu i građanskim inicijativama, „nadležni autoritet će donijeti relevantne akte ... unutar šest mjeseci“. Korespondencija Krizne grupe, Valentin Inzko, Visoki predstavnik, 5.maj 2011. Ipak, Odlukom o održavanju javnog referenduma (01-614/11, 13.april 2011.) se ne tvrdi da to ima obvezujući efekat. Referendumsko pitanje, traženjem opšteg mišljenja („Da li podržavate ...“) zakone koji su već doneseni izvan nadležnosti RSa, se ne odnosi ni na koje „relevantne akte“ od strane Narodne skupštine RSa ili vlade RSa. Niti su moguće bilo kakve sankcije protiv zvaničnika RSa ili zakonodavaca koji ne postupe prema ishodima referenduma. Napokon, Član 77 Ustava RS implicira da Narodna skupština zadržava diskreciono pravo kako će postupiti nakon referenduma („može odlučiti da donese odluku o pitanju u okviru svoje nadležnosti nakon predhodnog izjašnjavanja građana na referendumu“).

⁵⁶ Ako bi takav referendum pokazao da se njeni građani suprotstavljaju Sudu BiH, zvaničnici RSa bi mogli upotrijebiti ustavne kanale za traženje reforme ili za njegovo smanjenje; samo suprotstavljavanje ne bi bilo jednako poricanju autoriteta Suda ili same države BiH.

⁵⁷ Intervju Krizne grupe, Dragan Čavić, lider opozicione Demokratske stranke, Banja Luka, 21.april 2011.

⁵⁸ Intervju Krizne grupe, međunarodni zvaničnik, 21.april 2011.

⁵⁹ Sead Numanović, „RS u vezi s referendumom: Poništite odluku ili će je Incko poništiti!“, *Dnevni Avaz*, 22.april 2011. (online). „Bonske ovlasti“ su izvanredne upravne ovlasti Visokog

da poniši zakon o referendumu.⁶⁰ Visoki predstavnik EU za vanjsku i sigurnosnu politiku, Lady Ashton,⁶¹ Upravni odbor Vijeća za implementaciju mira⁶² i Odbor šefova glavnih međunarodnih organizacija⁶³ su svi izrazili svoju najdublju zabrinutost. Oni su naglasili da Ustav RS omogućava entitetskoj Narodnoj skupštini da organizuje referendum samo o pitanjima u okviru entitetskih nadležnosti dok su sud i tužilaštvo BiH očigledno državne nadležnosti.

Visoki predstavnik, PIC, EU i postali međunarodni čimbenici ne bi trebali dopustiti da budu uvučeni u ovaj sukob, barem ne dok se referendum zaista i održi. Ako bi se sada poništila odluka o održavanju referenduma moglo bi se očekivati da to u najmanju ruku poveća izlaznost i još više pocijepa tkanje BiH ustava, pošto bi ga RS najvjerojatnije i onako održala. Srpski zvaničnici navodno prijete povlačenjem iz državnih institucija ukoliko Visoki predstavnik poništi referendum ili donese sankcije protiv rukovodstva RS.⁶⁴ RSu treba saradnja sa CIKOM da sačini izborne liste a odluka Visokog predstavnika bi to blokirala, vjerovatno odlazući referendum, ali bi i vjerovatno gurnula RS u uspostavljanje vlastitog izbornog tijela, što bi dodatno podijelilo državu.⁶⁵

Rukovodstvo RS bi trebalo biti pozvano da opozove referendum, ali ako nastavi sa time, onda bi im trebalo biti prepušteno da sami odluče kako da reaguju na glasanje njihovog glasačkog tijela. Čini se da vlasti RSa vjeruju da će im referendumski rezultati dati jak ali fleksibilan politički mandat da pokrenu seriju diskusija o reformi suda, državne administracije i konačno budućnosti OHRa. Postoje indicije da je međunarodna zajednica otvorena za re-

predstavnik i korištene su za i menovanja i otpuštanja zvaničnika, nametanje zakona i dopunjavanje ustava entiteta.

⁶⁰ „Predstavnik EU u BiH govori o kontroverznom glasanju“, *Balkan Insight*, 29.april 2011. (online); vidi takođe „HR o postavljenim pitanjima u toku specijalne sesije Narodne skupštine RSa“, OHR obavijest za medije, 13.april 2011. Nedavne tvrdnje odbacuju referendum i obećavaju „pridržavanje Dejtonskom mirovnom sporazumu“, ali bez eksplicitne prijetnje korištenja Bosnskih ovlasti; Visoki predstavnik Valentin Inzko, „Referendum – opasna politička avantura“, *Blic*, 5.maj 2011a (uzeto sa web stranice OHRa).

⁶¹ „Odluka koja je usvojena juče na Nadonoj skupštini Republike Srpske je bila korak u pogrešnom pravcu. Takvi jednostrani koraci ne daju rješenja za napredak države. Samo zajednički dogovorene reforme mogu dovesti do veoma željenog i potrebnog napretka“, izjava Visoke predstavnice, Catherine Ashton, o situaciji u Bosni i Hercegovini, Brisel, 14.april, online.

⁶² Izjava Upravnog odbora PICa o postupcima Narodne skupštine RSa od 13.aprila, 15.april 2010.

⁶³ Deklaracija članova Odbora šefova glavnih međunarodnih organizacija, 18.april 2011.

⁶⁴ Dejan Šajinović, „Srbi će napustiti institucije BiH“, *Nezavisne novine*, 3.maj 2011. (online).

⁶⁵ Isto tako RS planira da održi svoj popis stanovništva u oktobru 2011, jer je državni cenzus i dalje blokiran na BiH parlamentu.

formu suda, a neophodno je da svi lokalni igrači u njoj učestvuju sa voljnošću za kompromis.⁶⁶ Zabrinutost oko apelacionog procesa, retroaktivnosti i sporosti procesiranja ratnih zločina, sve imaju smisla mogu biti uvažene bez slabljenja države. Ali tenzije podignute referendumom će vjerovatno dodatno umanjiti interes Bošnjaka da ispune srpske zahtjeve za promjenama. A lideri RSa će vjerovatno insistirati na ukidanju državne nadležnosti nad entitetskim krivičnim pravosuđem, što predstavlja kontroverznije pitanje. Zbog toga eventualni razgovori mogu prije ili kasnije završiti neuspjehom.

U tom slučaju, vlast RSa prijeti da povuče Srbe iz državnih pravosudnih institucija. Efekat ovoga bi bio da bi Sud BiH, Tužilaštvo i državne agencije za sprovođenje zakona, koje implementiraju njihove odluke, za Srbe postali nelegitimni. Narodna skupština RSa bi nakon toga mogla zakoračiti preko ivice, donošenjem neustavnog (protivdejtorskog) zakona koji bi uskratio nadležnost državnog suda na teritoriji RS. To bi bilo jednako proglašenju nezavisnosti i jasno kršenje Dejtonskog ugovora. Ukoliko bi to bilo implementirano to bi uništilo dejtonski sistem i dovelo u pitanje postojanje BiH. Ukoliko dođe do te tačke, međunarodna zajednica bi morala intervenisati, po mogućnosti kroz Savjet bezbjednosti UNa, da spriječi građanski sukob.

IV. KREIRANJE MEĐUNARODNE STRATEGIJE

Kriza u BiH ima potencijal daljeg produbljanja u narednim mjesecima pošto se sve strane povlače na pozicije koje su zadnji put zauzimale za vrijeme rata, a legitimitet svih državnih institucija – uključujući policiju – je pod pritiskom. U ovim okolnostima, lokalni nemiri u bilo kojem od nekoliko nadolazećih kritičnih momenata, bi moglo izazvati nasilje. Svi uključeni bi morali prepoznati potrebu za maksimalnom suzdržanošću.

Ratne komemoracije u narednim mjesecima su neki od tih kritičnih momenata. Srbi iz RS i Srbije odaju počasti 3.maja nekolicini vojnika Jugoslovenske narodne armije i barem jednom civilu koji su poginuli 1992. u sukobima sa jedinicama BiH teritorijalne odbrane u Sarajevu za vrijeme povlačenja konvoja JNA. Slična ceremonija će biti održana u Tuzli 15.maja. Bošnjaci će 11.jula obilježiti šesnaestu godišnjicu masakra koji su snage RSa počinile

⁶⁶ Visoki predstavnik je naznačio da „ako ima pitanja u vezi državnog sudstva onda bi ta pitanja trebalo razmatrati na državnom parlamentu. Ove institucije su tu da bi se koristile. Srbi su glasali za zakon na državnom nivou, oni mogu inicirati poboljšanja, opet na državnom nivou. Ovo bi bilo dobrodošlo.“ „Referendum je opasna politička avantura“, op. cit.

nad bošnjačkim civilima i vojnicima koji su se povlačili iz Srebrenice. Bošnjaci smatraju da je pravoslavna crkva koja je bespravno izgrađena u blizini glavnog memorijalnog centra u Potočarima nakon mirne komemoracije 2010., provokacija i mogu je pokušati srušiti.⁶⁷ To bi moglo izazvati nasilnu reakciju Srba.

Ali odgovori međunarodne zajednice također doprinose ovoj krizi. EU i US su postepeno gubile svoju sposobnost pozitivnog utjecaja na promjene u BiH od 2006. Posebno se OHR upleo u domaću politiku preuzimajući odgovornost za aspekte osnovnog upravljanja, kao što su donošenje budžeta FBiH. Lokalnim liderima se ne bi smjelo dozvoliti da predaju tu odgovornost.

Jedna mogućnost za PIC i Visokog predstavnika bila bi da iskoriste izvršne ovlasti da uklone političke lidere čija djela potkopavaju Dejtonski sporazum i prijete teritorijalnom integritetu BiH, prije svega Predsjednika RSa Dodika, Predsjedavajućeg Narodne skupštine RSa Igora Radovića, HDZ lidera Dragana Čovića i lidera HDZ 1990 Božu Ljubića.⁶⁸ Ali Visokom predstavniku nedostaje kapacitet da sprovede te odluke ili bilo koje druge odluke na teritoriji RS. Ova opcija ne može uspjeti ukoliko PIC nije spreman da vrati značajne vojne resurse u BiH, što je politički i tehnički malo vjerovatno.⁶⁹ Većina Hrvata i Srba bi to vidjeli kao dokaz da se PIC priklonio bošnjačkoj zajednici i strankama koje je predstavljaju, posebice SDPu.

Također, situacija u kojoj se Dejtonski sporazum kruni i kada rastu ozbiljne zabrinutosti, nije vrijeme da se rastuća kriza rješava kroz površne i tehničke mjere. Konferencija na visokom nivou – izvan Upravnog odbora PICa – je neophodna kako bi postavila međunarodnu politiku na čvrste osnove. Međunarodna zajednica mora da uspostavi svoje ciljeve u BiH, da ih podesi prema realnoj procjeni vlastitih umanjenih snaga i, iznad svega, da se izvuče iz kontraproduktivne upletenosti u lokalnu politiku. Konfe-

rencija bi se trebala desiti prije referenduma u RSu koji je planiran za sredinu juna i trebala bi da rezultira sa nekoliko odluka i aktivnosti:

- Svi međunarodni faktori bi trebali potvrditi svoju podršku Dejtonskom mirovnom sporazumu, ustavima BiH i njena dva entiteta i teritorijalnom integritetu zemlje, te objaviti da entitet koji se pokušava odcijepiti od države neće dobiti diplomatsko priznanje ili pomoć.
- PIC bi se trebao obvezati da izvuče Visokog predstavnika iz lokalne politike i da smanji aktivnosti njegovog ureda; kako bi dao konkretnu formu ovoj obavezi i doprinjeo time rehabilitaciji kredibiliteta Visokog predstavnika kao neutralnog arbitra i jemca mira, PIC bi trebao izmjestiti Visokog predstavnika i njegov ured van BiH, možda u Beč ili Ženevu.⁷⁰
- PIC bi također trebao odlučiti da će „Bonske ovlasti“ Visokog predstavnika, koje mu omogućavaju da djeluje u neograničenom izvršnom i zakonodavnom kapacitetu, na dalje biti korištene samo u hitnim slučajevima direktne prijetnje miru.⁷¹
- EU bi trebala imenovati ojačanog jedinstvenog predstavnika koji bi preuzeo vodeću ulogu u podršci BiH u vezi EU pitanja;⁷² da da novom predstavniku ovlasti da donosi restriktivne mjere kao što su ukidanja viza i zamrzavanje sredstava, protiv osoba koje potkopavaju suverenitet, teritorijalni integritet, ustavni poredak, ili bezbjednost u zemlji; bitno pojača broj osoblja u uredu delegacije u BiH kao i finansiranje po Instrumentu za predpristupne fondove (IPA); te da završi transfer osoblja Specijalnog predstavnika EU iz Ureda visokog predstavnika u Delegaciju EU.

Sastanak Vijeća za vanjske sposlove EU 13.maja, kao i predložena međunarodna konferencija bi također trebali pozvati BiH lidere da pokažu svoju opredjeljenost za Dej-

⁶⁷ Intervjui Krizne grupe, međunarodni zvaničnici, Sarajevo, april 2011.

⁶⁸ U svojoj izjavi od 13.aprila, PIC je već prijetio ovom akcijom, izjavljujući „htjeli bi smo podsjetiti da su nadležnosti Visokog predstavnika, uključujući pribjegavanje izvršnim ovlastima, čvrsto zasnovane na Dejtonskom sporazmu i relevantnim rezolucijama Savjeta sigurnosti ... mi snažno osuđujemo bilo koji pokušaj podriivanja tih [državnih] institucija ili dovođenje u pitanje njihove legitimnosti, Mi nećemo dozvoliti da takvi pokušaji budu uspješni.“

⁶⁹ Evropska unija ima oko 1500 trupa (EUFOR) u BiH a zemlje koje učestvuju u tome razmatraju dalja smanjenja koja bi značajno smanjila i spremnost, posebno u zapadnoj RS i oblasti Bihaća. Intervju Krizne grupe, viši međunarodni vojni zvaničnik, Sarajevo, 3.maj 2011. Zahvaljujući naglom porastu tenzija i riziku od lokaliziranih nemira, EUFOR bi trebao obezbijediti mogućnost reagovanja na više od jednog žarišta angažovanjem dodatnih trupa sa transportom.

⁷⁰ PIC je, 29. i 30.marta, ponovo naveo da se ured Visokog predstavnika ne može zatvoriti dok BiH ne postigne neispunjene ciljeve iz „5+2 cilja i uvjeta“, posebno rezuluciju o raspodjeli državne i obrambene imovine između državne i entitetskih vlasti. Izjava Upravnog odbora PICa, 29.-30.mart 2011. Dok je odluka o državnoj imovini važna, za nju nije potrebno prisustvo Visokog predstavnika i mogla bi biti predata EU delegaciji kao dio njenog reformskog programa EU.

⁷¹ Krizna grupa je ovo preporučila nekoliko puta a najskorije u svom izvještaju, *BiH: Vrijeme je da Evropa djeluje*, op. cit.

⁷² Čak i usred trenutne krize, implementacija reformi u pripremi vjerodostojne pristupnice za EU nije nerealna. Ovo bi uključivalo usklađivanje državnog ustava sa Evropskom konvencijom o ljudskim pravima i usvajanje Zakona od državnoj pomoći i zakona o državnom cenzusu. „Zaključci Savjeta vanjskih poslova o Bosni i Hercegovini“, Evropska unija, 21.mart 2011., tačka 3.

ton, ustavni poredak i mirno razriješenje konflikta poduzimajući sljedeće korake bez odlaganja:

- Narodna skupština RSa bi trebala povući svoju odluku o održavanju referendumu. Ukoliko bi se referendum ipak desio, Predsjednik Dodik bi trebao javno isključiti bilo koji jednostrani popstupak koji bi doveo u pitanje Sud BiH, kao što bi bilo povlačenje srpskih predstavnika ili odbijanje njegove nadležnosti, što bi bilo jednako entitetskom proglašenju nezavisnosti i što bi vjerovatno BiH gurnulo u građanski sukob.
- Lider SDPa Lagumdžija bi trebao dozvoliti federalnom Parlamentu da izabere entitetskog predsjednika i onda imenuje vladu koja je u skladu sa entitetskim ustavom.
- Lideri HDZa bi trebali uputiti svoje delegate da učestvuju na sjednici na kojoj bi se formirala vlada FBiH i da sarađuju sa vladinim institucijama. Hrvatski narodni sabor bi trebao biti ograničen na koordinacionu ulogu.

Savjet bezbjednosti UNa, koji treba da raspravlja o BiH 9.maja, bi trebao pozvati na iste akcije.

U slučaju da jedna ili više strana u BiH ostane beskompromisna i odbije predložene mjere, međunarodna zajednica bi se za početak trebala oduprijeti pokušajima da nametne specifične kazne protiv njih, ali bi im trebala jasno staviti do znanja da će trebati živjeti sa reakcijama ostalih domaćih strana. Ipak gore navedeni koraci za međunarodne i BiH zavničnike, u cijelosti, bi zbrinule trenutnu krizu dajući svakoj od BiH strana nešto što bi mogli smatrati dovoljnom pobjedom kako bi opravdali povlačenje sa ivice.

V. ZAKLJUČAK: KRETANJE PREMA OBNOVI DEJTONA

Ovo bi bio važan napredak ali sam po sebi nedovoljan. Lideri BiH također moraju gledati izvan okvira trenutne situacije i tragati za suštinskim dogovorom o tome kako bošnjački, hrvatski i srpski interesi mogu na najbolji način biti zadovoljeni u zajedničkoj zemlji u kojoj tenzije između ravnopravne zastupljenosti, decentralizacije i uspostavljanja funkcionalne države više nisu u centru pažnje.

Dejtonska arhitektura koja je prekinula rat i dala Bosni i Hercegovini petnaest godina mirnog razvoja, se sada urušava pod pritiskom domaćih napada i međunarodnih grešaka. Svaka od BiH zajednica i Visoki predstavnik vjeruju da su oni ti koji brane „Dejton“ od napada. Ali oni se međusobno sukobljavaju pošto svaki od njih ima svoju definiciju ugovora i njegovih implikacija. Dolaženje do

konzensusa o Dejtonu je odgovornost ljudi u BiH – oni su ti koji će ga morati poštovati – ali njihovi prijatelji mogu i trebaju pomoći u stvaranju konteksta za obnavljanje ugovora na osnovama koje će napokon zemlju uvesti u EU.

Sarajevo/Istanbul/Brisel, 6. maj 2011.