

"Bonski sustav" u Bosni i Hercegovini

Davor Franić

Usporene reforme i očita konsolidacija moći nacionalnih stranaka stavile su međunarodnu zajednicu pred dvojbu o tome treba li se izravno uplesti u politički proces, osporavajući tako demokratsku legitimnost izabranih političkih predstavnika, ili ostati pasivna, ugrožavajući vlastiti autoritet i moć u BiH.

Međunarodna zajednica je izabrala prvu opciju

Predbonsko razdoblje

Čim je došao u Bosnu i Hercegovinu (BiH), prvi visoki predstavnik Carl Bildt suočio se s dva problema. Najprije je uvidio da međunarodna zajednica nema političku strategiju za provedbu mandata iz Aneksa X. Dejtonskoga mirovnog sporazuma, kao i da će mu samostalno djelovanje mnoštva aktera i središta moći u međunarodnim strukturama koje je trebao koordinirati znatno otežati misiju. "Moja uloga u radu u obnovi zemlje nije bila ni izbliza jasna, kao ni moja uloga u mnogo čemu drugome" (Bildt, 1998:336). Ocijenio je, drugo, da treba što brže provesti opće izbore kako bi se uspostavila legitimna vlast, na čemu su osobito inzistirali Amerikanci.¹ No na izborima su pobijedile predratne nacionalne stranke, koje su to shvatile kao dobivanje manda da nastave staru politiku što je vodila produbljivanju društvenih podjela i blokiranju uspostave funkcionalnih državnih institucija. Suočeno s takvim stanjem, Vijeće za provedbu mira (PIC) u svibnju 1997. u Sintri prvi je put proširilo ovlasti Visokog predstavnika, davši mu pravo da "ukine ili suspendira svaku međijsku mrežu ili program koji stalno... krši duh i slovo Mirovnog sporazuma" (PIC Sintra, 1997).

Proširenje ovlasti Visokog predstavnika poklopilo se s prvom političkom krizom u Republici Srpskoj uzrokovanoj sukobom paljanskoga i banjolučkog krila Srpske demokratske stranke (SDS). Naime, nakon dogovornog odstupanja s vlasti i povlačenja iz politike Radovana Karadžića (Bildt, 1998; Holbrook, 1998), mjesto predsjednice tog entiteta preuzeala je Biljana Plavšić. Kako bi povećala svoju moć, oslobodila važne strukture

vlasti od Karadžićeva utjecaja i ispunila zahtjev međunarodne zajednice da se reformira sustav unutarnje sigurnosti, Plavšić je smijenila ministra unutarnjih poslova i raspustila parlament koji je odbio podržati njezinu odluku. Novi visoki predstavnik Carlos Westendorp iskoristio je tu krizu da "promijeni pravila igre" (Šahović, 2007:180) te se upustio u otvoren sukob sa SDS-om koji je kulminirao u "Ratu antena", zauzimanju i suspenziji odašiljača Srpske radio-televizije od strane stabilizacijskih snaga (SFOR).² No ograničena izvršna moć Visokog predstavnika nije davala rezultate u provedbi "identitetskih zahtjeva" (zastava, državljanstvo i sl.) PIC-a na zasjedanju u Sinatri, a Visoki predstavnik na terenu se suočavao s onima koji "manje ili više otvoreno gaje ideje o secesiji ili ujedinjenju sa susjednim državama, pokušavajući opstruirati, odgoditi i minimalizirati proces izgradnje zajedničkih institucija" (Westendorp, 1997). Usporene reforme i očita konsolidacija moći nacionalnih stranaka stavile su međunarodnu zajednicu pred dvojbu o tome treba li se izravno uplesti u politički proces, osporavajući tako demokratsku legitimnost izabralih političkih predstavnika, ili ostati pasivna, ugrožavajući vlastiti autoritet i moć u BiH. Međunarodna zajednica je izbrala prvu opciju.

Bonsko razdoblje

Dodatni argument za izbor prve opcije bila je nesuradnja Republike Srpske i SR Jugoslavije s Međunarodnim sudom za ratne zločine počinjene na prostoru bivše Jugoslavije (ICTY). Stoga je Vijeće za provedbu mira na konferenciji u Bonnu 10. prosinca 1997. – kasnije je to Rezolucijom 1144³ učinilo i VS UN-a⁴ – "pozdravilo" namjeru Visokog predstavnika da koristi svoj autoritet za donošenje obvezujućih odluka, "kad on smatra da je to neophodno", o sljedećim pitanjima: (a) vremenu, mjestu i predsjedavanju sastancima zajedničkih institucija; (b) privremenim mjerama koje stupaju na snagu kada se strane ne mogu dogovoriti i koje važe dok Predsjedništvo ili Vijeće ministara ne usvoji odluku o tom pitanju sukladno Mirovnom sporazumu; (c) drugim mjerama za osiguranje provedbe Mirovnog sporazuma u cijeloj BiH i njezinim entitetima, kao i neometanu radu zajedničkih institucija. Te mjere mogu biti usmjerene i protiv osoba koje obavljaju javnu službu ili dužnosnika koji izostaju sa sastankom zbog neopravdanih razloga ili za koje Visoki predstavnik smatra da narušavaju pravne obveze uspostavljene Mirovnim sporazumom ili rokove za njihovo implementiranje (PIC Bonn,

Interpolaciju "bonskog" OHR-a kao institucije međunarodne zajednice u politički sustav BiH potvrđio je Ustavni sud 2000.

1997). Tako je u jednoj osobi objedinjena izvršna, sudska i zakonodavna vlast, a Visoki predstavnik je postao "najutjecajnija institucija u Bosni i Hercegovini i jedina koja nije formalno zasnovana na podjeli vlasti" (Bieber, 2004:91-92). Odluke nametnute

Tablica 1. Ukupan broj odluka visokih predstavnika 1997-2011.

Godina	Broj odluka
1997.	1
1998.	29
1999.	100
2000.	85
2001.	49
2002.	149
2003.	77
2004.	158
2005.	93
2006.	57
2007.	37
2008.	12
2009.	32
2010.	10
2011.	10
UKUPNO	899

sukladno bonskim ovlastima mogle su biti poništene samo novom odlukom Visokog predstavnika. Time je redefiniran i položaj OHR-a u međunarodnim strukturama, a Visoki predstavnik postao je stvarna poluga moći međunarodne zajednice u BiH.

Interpolaciju "bonskog" OHR-a kao institucije međunarodne zajednice u politički sustav BiH potvrđio je Ustavni sud 2000. tako što atestirao funkcionalnu dvojnost Visokog predstavnika: "...Jedna vlast jednog pravnog sustava intervenira u drugom pravnom sustavu, čime njene funkcije postaju dualne. Isto vrijedi i za Visokog predstavnika međunarodne zajednice: međunarodna zajednica mu je povjerila posebne ovlasti i njegov mandat je međunarodnog karaktera. U konkretnom slučaju, Visoki predstavnik – čije ovlasti... nisu podložne kontroli Ustavnog suda, kao ni vršenje tih ovlasti – je intervenirao u pravni sustav Bosne i Hercegovine, supstituirajući domaće vlasti. U tom pogledu on je, stoga, djelovao kao vlast BiH, a zakon, koji je dobio, je prirode domaćeg zakona, te se mora smatrati zakonom BiH" (Ustavni sud, U9/00, 2000:2). Time je promoviran koncept *negativne suverenosti* na tragu kojega je visoki predstavnik – supstituirajući unutarnje političke strukture koje nisu bile spremne postići konsenzus ni o temeljnim načelima funkcioniranja državnih institucija i provedbi mirovnog sporazuma – nametao odluke očekujući da će tako proizvesti *pozitivnu suverenost* (Wesley, 2008:370).

No način upotrebe bonskih ovlasti nije se pokazao produktivnim za uspostavu pozitivne suverenosti, ne samo zato što je delegitimirao domaće institucije, nego i zato što su one često korištene u taktičkom i operativnom, a ne u strateškom smislu. To pokazuje kratka analiza odluka visokih predstavnika prema kategorijama (v. tablicu 2).

Od 114 odluka o državnim pitanjima, 35 se odnosi na entetskoga, a ne na državna pitanja, dok se 13 odluka ticalo imenovanja ili poništenja imenovanja. Od 181 odluke o reformi pravosuđa,

Tablica 2. Odluke visokih predstavnika prema kategorijama

Godina	Državni simboli i pitanja na državnoj razini	Imovinski zakoni, povratak raseljenih osoba i izbjeglica	Federacija, Mostar i HNK	Pravna reforma	Gospodarstvo	Mediji	Smjene i suspenzije	Uvezi sprečavanja pomaganja optuženima za ratne zločine	Ukupno
1997.	1	-	-	-	-	-	-	-	1
1998.	6	3	4	-	8	2	6	-	29
1999.	7	48	5	3	2	3	32	-	100
2000.	7	11	1	4	29	5	28	-	85
2001.	3	18	2	8	4	2	12	-	49
2002.	27	10	30	42	15	5	20	-	149
2003.	14	11	4	31	10	-	6	1	77
2004.	12	-	19	30	6	-	6	85 ⁵	158
2005.	19	4	2	30	3	-	34(31) ⁶	1	93
2006.	1	6	2	16	10	-	22(22)	-	57
2007.	5	11	3	11	3	-	3(2)	1	37
2008.	-	3	-	1	3	-	2(1)	3	12
2009.	9	1	5	5	-	-	9(7)	2	32
2010.	1	-	1	-	-	-	6(6)	2	10
2011.	2	1	-	-	2	-	1(1)	4	10
Ukupno	114	127	78	181	95	17	187	99	899

114 se odnosilo na imenovanje i produljenje mandata međunarodnih sudaca i tužitelja i reformu entitetskih zakona, dok je svrha samo 67 odluka bilo osnivanje i jačanje državnog pravosuđa. Od 95 odluka o ekonomskim reformama, 62 su se odnosile na entitetsku razinu te na imenovanja i produljenje mandata međunarodnog osoblja u ekonomskim institucijama. Dakle, 60 posto nametnutih odluka odnosilo se na reformiranje i jačanje entitetskih struktura, a samo 40 posto na izgradnju kapaciteta i funkcija države. Nedefinirana strategije primjene bonskih ovlasti bila je prouzročena time što je Vijeće za provedbu mira tek u Bruxellesu 2000. postavilo jasne ciljeve, a OHR je dve godine kasnije prvi put definirao plan provedbe svoje misije. Zbog nedostatka implementacijske strategije visoki predstavnici mogli su slobodno interpretirati i reintepretirati način i svrhu bonskih

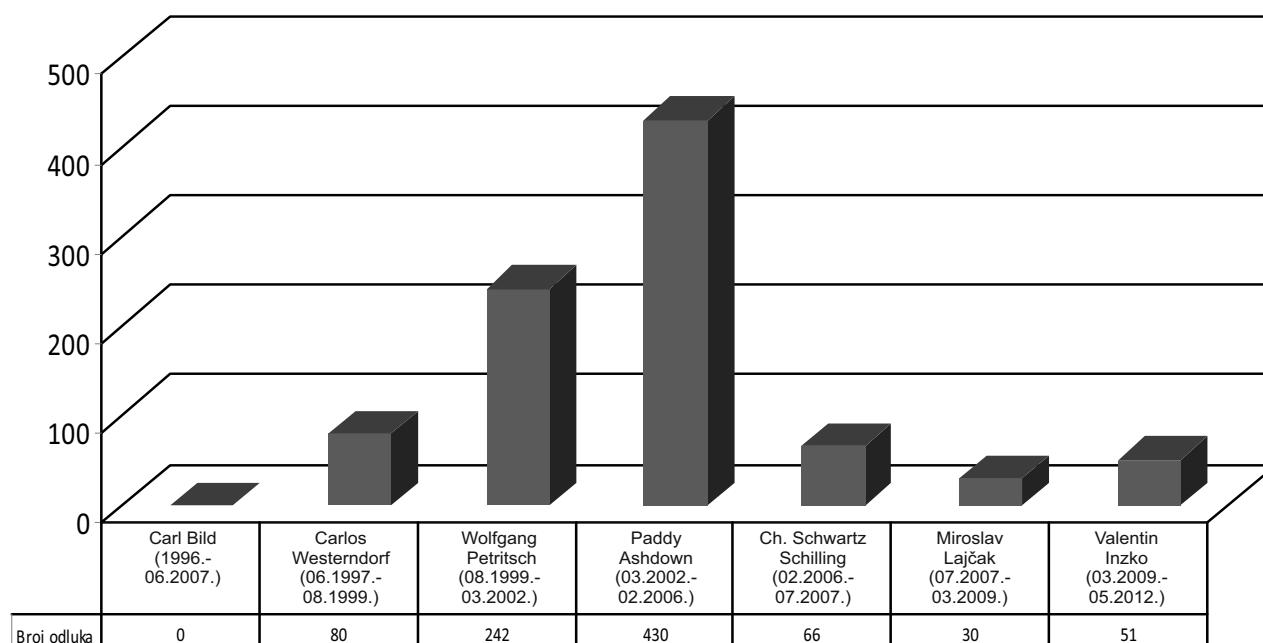
60 posto nametnutih odluka odnosilo se na reformiranje i jačanje entitetskih struktura, a samo 40 posto na izgradnju kapaciteta i funkcija države

ovlasti, što je dovelo do njihove potpuno netransparentne primjene, a da OHR nije za to bio odgovoran nijednoj domaćoj ili međunarodnoj instituciji. Naime, nitko, pa ni Vijeće za provedbu mira, nema ovlast da spriječi neku odluku Visokog predstavnika

broj 13 - ožujak 2013.

ka. Prema iskazima službenika OHR-a, Visoki predstavnik je o svojim odlukama informirao Upravni odbor PIC-a, koji može dati komentare ili sugestije, ali nema procedure kojom bi neka članica mogla staviti veto na odluku (Everly, 2006:43).

Interpretacijska širina u primjeni bonskih ovlasti dovodila je do smjenjivanja osoba koje nisu bile povezane s opstrukcijom mirovnog sporazuma. Visoki predstavnik Wolfgang Petritsch, zajedno sa šefom Misije OESS-a u BiH Robertom Barryjem, tako je 1999. bezrazložno smijenio načelnika općine Drvar Milu Marčetu.⁷ Paddy Ashdown je bonske ovlasti proširio i na etičku odgovornost političkih dužnosnika pa je federalnog ministra financija Nikolu Grabovca smijenio zato što "nije ispunio svoju dužnost da očuva povjerenje javnosti te povjerenje poslovno-ga i komercijalnog sektora u smislu savjesnoga i odgovornog vođenja finansijskih poslova Federacije" (OHR, 2002). "Pristup koji smo imali u korištenju ovlasti duboko me zabrinuo. Uobičavali smo koristiti bonske ovlasti umjesto da na njih gledamo kao na posljednje sredstvo... Istina je da je međunarodna zajednica sama postala ovisna o korištenju ovlasti kao prečice, umjesto dugotrajnih uvjeravanja..." (Ashdown, 2007:235). Neki autori smatraju da je odluka o nametanju amandmana o konstitutivnosti naroda u oba entiteta u travnju 2002. označila ulazak u novu fazu primjene bonskih ovlasti. Naime, ta se odluka smatra prvom "mekom" odlukom Visokog predstavnika, jer je on nametnuo odluku koju je donijela domaća institucija, ali ju političke elite, unatoč dogовору, nisu željele primijeniti (Ebner, 2004; Recchia, 2007). Nakon te odluke nastavljena je takva primjena bonskih ovlasti. Visoki predstavnik bi osnivao domaća povjerenstva koja bi izradila određene zakone i predočila ih

Grafikon 1. Prikaz korištenja bonskih ovlasti prema mandatima visokih predstavnika**Broj odluka po mandatu visokog predstavnika**

parlamentu koji bi ih usvajao. Ako to ne bi učinio, Visoki predstavnik je nametao zakon ili amandmane na zakone koje je donosio parlament (Recchia, 2007). Tako se stvarao privid da OHR ne sankcionira i ne supstituira potpuno domaće vlasti.

Paddy Ashdown je bonske ovlasti proširio i na etičku odgovornost političkih dužnosnika pa je federalnog ministra financija Nikolu Grabovca smijenio zato što "nije ispunio svoju dužnost da očuva povjerenje javnosti te povjerenje poslovnoga i komercijalnog sektora u smislu savjesnoga i odgovornog vođenja finansijskih poslova Federacije"

U primjeni bonskih ovlasti najdalje je otiašao Ashdown, zbog čega je bio izložen žestokim kritikama i u zemlji i u inozemstvu. Knaus i Cox (2003) nazvali su ga "europskim radžom" i, pozivajući se na Edmunda Burkea, usporedili njegove odluke o smje-

nama izabralih političkih predstavnika sa sudskim postupcima koje je provodio nekadašnji generalni guverner Britanske istočnoindijske kompanije Warren Hastings. Njegov je pristup kritizirala i Skupština Vijeća Europe, smatrajući "da je nepomirljivo s demokratskim načelima da OHR može donositi izvršne odluke a da za njih ne snosi ni odgovornost ni obvezu da opravda njihovu valjanost, a da pritom nema pravnog lijeka" (COE, 2004). Usljedile su i kritike EU-a te je Ashdown morao odustati od svoje prakse.

Kraj "bonskog režima"?

Dolazak Christiana Schwarz-Schillinga, dugogodišnjega međunarodnog medijatora za BiH, na čelo OHR/EUSR-a najavio je potpun zaokret u korištenju bonskih ovlasti. Schwarz-Schilling je smatrao da je Ashdownov pristup kolonizatorski (Heinrich Boell-Stiftung, 2004:16) te da bonske ovlasti treba primjenjivati "samo u jasno definiranim iznimnim slučajevima, naime kada usprkos više pokušaja lokalna politika zakaže i OHR očigledno mora ukloniti nepremostive prepreke u implementaciji mirovnog ugovora iz Dayton-a i daljem kretanju na putu ka Evropi". Taj su stav podržali njegovi ključni politički savjetnici okupljeni oko njemačkog *think tanka* European Stability Initiative (ESI), koji se zauzimao za ukidanje bonskih ovlasti i transformaciju uloge OHR-a. Kad je, uz to, PIC-a najavio da će se OHR zatvoriti, Schwarz-Schilling se potpuno pasivizirao: "Neću donositi odluke umjesto onih koji nemaju hrabrosti da ih sami donešu. To je demokracija. Parlament mora odlučiti sam, a ja neću intervenirati svaki put kada organi vlasti ne preuzmu odgovornost".⁸ No takav je pristup doveo do potpunog degradiranja instrumenata moći

međunarodne zajednice. "...Schwarz-Schilling je svojom pasivnošću pokopao bonske ovlasti. Vjerujem da bi njihova upotreba sada rezultirala neposluhom političara, što bi imalo efekt bumeranga međunarodnoj zajednici i što bi još više srozalo njezinu uvelike poljuljanu vjerodostojnost..."(Lyon, 2007:5). Lyonova procjena pokazala se točnom već u prvom pokušaju Schwarz-Schillingova nasljednika Miroslava Lajčaka da pomoći bonskim ovlasti nametne promjene zakona o Vijeću ministara BiH⁹ koje bi spriječile namjerne opstrukcije rada "državne vlade". Prisiljen da zbog nepristajanja političkih predstavnika Republike Srpske na nametnute izmjene zakona i indolentnosti međunarodne zajednice nudi pravno tumačenje svoje odluke, Lajčak je uvidio da su instrumenti moći međunarodne zajednice postali "mrtav konj".

Slično je bilo i za mandata Lajčakova nasljednika Valentina Inzka. Ozbiljna sporenja o opstanka državnih pravosudnih institucija, uspostavljenih upravo reformom koju je diktirao OHR, prekinula je svojom intervencijom visoka predstavnica EU-a za vanjsku i sigurnosnu politiku Catherine Ashton, a ne Inzko, premda je za to imao formalne uvjete zahvaljujući bonskim ovlastima. Ashton je našla kompromisno rješenje promovirajući dijalog o reformi pravosuđa. Inzko je u tom procesu bio više promatrač nego aktivan sudionik. No ipak je posegnuo za bonskim ovlastima da bi suspendirao odluke Središnjega izbornog povjerenstva BiH o legalnosti uspostave vlasti u Federaciji BiH nakon općih izbora 2010. Prema medijskim izvješćima i tvrdnjama nekolice bosanskohercegovačkih političara, taj je potez povukao pod snažnim pritiskom američke i britanske diplomacije. Uslijedila je jednogodišnja politička kriza u zemlji, možda i najozbiljnija u posljednjih desetak godina.

Bilješke

- 1 "Uspješni" izbori trebali su američkim građanima biti prikazani kao uspjeh vanjske politike SAD-a. Stoga je SAD zahtijevao da na čelu Organizacije za sigurnost i suradnju (OESEN) u BiH bude Amerikanac, pa je engleska kratica OSCE tumačena i kao "Organisation to Secure Clinton's Election" (Gromes, 2003).
- 2 Podrobnije na: http://www.mediaonline.ba/ba/arhiva/arhiva_izvjestaja/monitoring/1997/5-97bh.pdf (pristupljeno 22. travnja 2012).
- 3 Rezolucija 1144 usvojena je 19. prosinca 1997. Dostupno na: http://www.ohr.int/other-doc/un-res-bih/default.asp?content_id=7042
- 4 Unatoč tome što Vijeće sigurnosti nije bilo primarna institucija koja je donijela odluku o bonskim ovlastima, nakon što ih je potvrdilo učinilo je njihovo poštovanje obvezujućim za sve članice UN-a. U skladu s procedurama u Vijeću sigurnosti, ukidanje Bonskih ovlasti zahtjevalo bi potvrdu te odluke od strane VS UN-a.
- 5 U ovom slučaju 70 odluka odnosi se na smjenu osoba zbog pomaganja osobama optuženim za ratne zločine.
- 6 Brojevi u zagradi odnose se na ponишtenje prethodnih odluka o suspenzijama i smjenama. Primjerice, 2005. godine od 34 odluke o suspenzijama i smjenama, 31 odnosila se na ponишtenje prethodnih odluka o suspenzijama i smjenama.
- 7 Odluka je objavljena kao priopćenje i nije kategorizirana kao broj 13 - ožujak 2013.

upotreba bonskih ovlasti, premda je to u biti bila. "Načelnik općine Mile Marčeta je dao veliki doprinos povratku izbjeglica i prognanih osoba u Drvar. Međutim, spriječeno mu je da izvršava svakodnevne dužnosti koje zahtijeva njegova funkcija, zbog incidenta prošle godine kada je na njega bio izvršen fizički napad i zbog daljnjih prijetnji njegovoj sigurnosti... S obzirom na poteškoće sa kojima se g. Marčeta suočavao u toku svoje načelničke službe, ne zabranjuje mu se obavljanje drugih javnih funkcija. I Visoki predstavnik i ambasador Barry izražavaju pohvale za hrabre napore koje je uložio g. Marčeta da osigura povratak u Drvar, te ga potiču da i dalje bude uključen u proces povratka." http://www.ohr.int/ohr-dept/presso/pressr/default.asp?content_id=28981

- 8 Obraćanje Visokog predstavnika Christiana Schwarz-Schillingu parlamentu BiH 24. svibnja 2006. na: http://www.ohr.int/ohr-dept/presso/presssp/default.asp?content_id=37225
- 9 Prosvjed političke elite Republike Srpske bio je najviše usmjerjen protiv odredbe koja je predviđala da se odluke u Vijeću ministara donose većinom glasova nazočnih članova i s najmanje jednim glasom ministra iz svakoga konstitutivnog naroda. Prije toga odluke su se donosila većinom glasova ukupnog broja prisutnih i s najmanje dva glasa ministara iz svakoga konstitutivnog naroda. Odluka o donošenju Zakona o izmjenama i dopunama Zakona o Vijeću ministara Bosne i Hercegovine na: http://www.ohr.int/decisions/statemattersdec/default.asp?content_id=40688.

Literatura

- Ashdown, P. (2007). *Swords And Ploughshares: Building Peace in the 21st Century: Bringing Peace to the 21st Century*, London: Weidenfeld & Nicolson.
- Bieber, F. (2005). S više kompleksnosti ka boljem vršenju vlasti. U: *Bosna i Hercegovina na putu ka modernoj državi? Perspektive i prepreke*. Sarajevo: Fondacija Heinrich Böll.
- Bieber, F. (2004). *Institucionaliziranje etničnosti: postignuća i neuspjesi nakon ratova u Bosni i Hercegovini, Kosovu i Makedoniji*. Sarajevo: Međunarodni forum Bosna.
- Bildt, C. (1998). *Misija mi*. Sarajevo: Zid.
- Bosna i Hercegovina na putu ka modernoj državi? Perspektive i prepreke* (2005). Sarajevo: Fondacija Heinrich Böll.
- Council of Europe (2004). *Strengthening of democratic institutions in Bosnia and Herzegovina*. <http://www.assembly.coe.int/Mainf.asp?link=/Documents/WorkingDocs/Doc04/EDOC10196.htm>
- Ebner, Ch. J. (2004). The Bonn Powers – Still Necessary. From Peace Making to self Sustaining Peace – International Presence in South East Europe at a Crossroads?. Izlaganje na skupu koji je organiziralo Ministarstvo obrane Austrije u Chateau Rothschild in Reichenau 7-10. svibnja 2004.
- Everly, R. (2006). Complex public power regulation in Bosnia and Herzegovina after the Dayton peace agreement. *Ethnopolitics*. (5) 1:33-48.
- Knaus, G., Cox, M. (2005). The "Helsinki moment" in Southeastern Europe. *Journal of Democracy*. (16) 1:39-53.
- Holbrook R. (1998). *Završiti rat*. Sarajevo: Šahinpašić.
- Lyon, J. (2007). *Christian Schwarz Schilling je pokopao bonske ovla-*

- sti. <http://www.klix.ba/vijesti/bih/christian-schwarz-schilling-je-pokopao-bonske-ovlasti/070208005>
- Recchia, S. (2007). *Beyond international trusteeship: EU peace-building in Bosnia and Herzegovina*, Occasional Paper br. 66, 1. veljače 2007. Institut for Security Studies. <http://www.iss.europa.eu/publications/detail/article/beyond-international-trusteeship-eu-peacebuilding-in-bosnia-and-herzegovina>
- Šahović, Dž. (2007). *Socio-Cultural Viability of International Intervention in War-Torn Societies: A Case Study of Bosnia Herzegovina*. Doktorska disertacija, Department of Political Sciences, Umea University, Sweden. umu.diva-portal.org/smash/get/diva2:139949/FULLTEXT01
- Vijeće Europe (CEO). <http://www.coe.int/>
- Wesley, M. (2008). The state of the art on the art of state building. *Global Governance: A Review of Multilateralism and International Organizations*. (14) 3:369-385.
- Westendorp, C. (1997). *Speech to the Peace Implementation Council*. Bonn, 9. prosinca 1997. http://www.ohr.int/ohr-dept/presso/presssp/default.asp?content_id=3306 ■