

## Bosna, zemlja pogrešnih interpretacija

### Goran Tirak

*Nakon sedam godina rasprava, odluka o zatvaranju Ureda visokog predstavnika (OHR), međunarodnog tijela koje nadzire provedbu mira u Bosni i Hercegovini, još uvijek nije provedena. Bosna je potencijalni kandidat za EU, ali većina zemalja članica ne smatra da je Bosna sposobna pregovarati o članstvu s Unijom dok je OHR i dalje vrhovni autoritet u zemlji. Međutim, nikad nije bilo dovoljno političke volje kod sudionika da dođe do zatvaranja OHR-a.*

*Ovaj izvještaj predstavlja pregled različitih stavova koji blokiraju zatvaranje OHR-a. Osim toga, iznosi tezu da političke strukture u BiH nemaju istinsku želju da preuzmu vlasništvo od OHR-a nad procesima u zemlji, te stoga stvaraju krize kako bi spriječili njegovo zatvaranje. Konačno, ovaj izvještaj ispituje ulogu EU u ovim procesima, kao i implikacije nemogućnosti EU27 da postigne konsenzus o BiH.*

#### Uvod

Bosna i Hercegovina (u daljnjem tekstu: Bosna ili BiH) često se opisuje kao neuspjela država, dok u stvarnosti ona zapravo ne zaostaje za ostalim zemljama zapadnog Balkana koje se žele pridružiti EU. Međutim, nedavna dešavanja ukazuju postoji opasnost da će se ovaj jaz proširiti.

Prije nekoliko sedmica, Vijeće EU odlučilo je dati zeleno svjetlo Evropskoj Komisiji da prihvati zahtjev

Srbije za članstvo u EU, i započne 'Avis'.<sup>1</sup> Crna Gora i Albanija još više su napredovale u ovom procesu i već su dobile Avis.<sup>2</sup> Bosna, međutim, ne može ni podnijeti zahtjev za članstvo. Ona je jedina država zapadnog Balkana (osim Kosova)<sup>3</sup> koja još uvijek nije zvanično aplicirala za članstvo u EU. Kako stvari stoje, malo je vjerovatno da će se to uskoro promijeniti – i Vijeće i Evropska Komisija eksplicitno su definirali zatvaranje OHR-a kao preduvjet BiH za apliciranje za članstvo u EU.<sup>4</sup>

OHR je najčešće korišten akronim kada se govori o Bosni: Ured visokog predstavnika. To je međunarodna institucija odgovorna za nadgledanje provedbe civilnih aspekata Daytonskog mirovnog

<sup>1</sup> Nakon što zemlja aplicira za članstvo u EU, Unija natrag šalje detaljan upitnik zemlji potencijalnom kandidatu. Ovaj upitnik sastoji se od pitanja o državnim institucijama, politikama i infrastrukturi. Na osnovu temeljno pregledanih odgovora, Evropska Komisija objavi Avis, ili mišljenje o zahtjevu za članstvo. Mišljenje Evropske Komisije pokazuje kada bi zemlja podnositeljica zahtjeva mogla biti spremna da započne pristupne pregovore.

<sup>2</sup> 9. oktobra 2010., Evropska Komisija je zaključila da pristupni pregovori trebaju biti otvoreni i sa Crnom Gorom i sa Albanijom, kada ove zemlje ispune set posebno prilagođenih ključnih prioriteta.

<sup>3</sup> Kosovo je, međutim, poseban slučaj s obzirom da pet zemalja članica EU nisu priznale njegovu nezavisnost.

<sup>4</sup> Vijeće općih poslova Vijeća Evrope, *Zaključci o proširenju/stabilizaciji i procesu pridruživanja*, Brisel: Progress Report, 7. – 8. decembar 2009.

CEPS Policy Briefs present concise, policy-oriented analyses of topical issues in European affairs, with the aim of interjecting the views of CEPS researchers and associates into the policy-making process in a timely fashion. Unless otherwise indicated, the views expressed are attributable only to the author in a personal capacity and not to any institution with which he is associated.

Goran Tirak is an analyst at Bosnian think tank Populari, and a visiting Research Fellow at CEPS. He wishes to thank Micheal Emerson, Senior CEPS Research Fellow, for helpful discussions and generous support of this work.

sporazuma iz 1995. koji je okončao rat u Bosni i Hercegovini (1992-1995). Sadašnji Visoki predstavnik u Bosni, austrijski diplomata Valentin Inzko, izjavio je nedavno u intervjuu da će odluka o zatvaranju OHR-a "biti donešena za dvije ili tri godine – možda čak i ranije."<sup>5</sup> Zašto je potrebno da BiH čeka toliko dugo kako bi tek započela proces Avis-a?<sup>6</sup>

Bez obzira na pravilo da se "svaka zemlja kreće korak po korak ka članstvu u EU kako bude ispunjavala svoje obaveze,"<sup>7</sup> Proces stabilizacije i pridruživanja (SAP) se može posmatrati kao regionalni plan.<sup>8</sup> SAP potiče regionalizaciju kako bi se spriječilo da manje razvijene zemlje nazaduju, dok podržava uslovljenost zasnovanu na pojedinačnim zaslugama.<sup>9</sup> Ukoliko je zemlja napredna, poput Hrvatske, naravno da neće biti usporavana zbog drugih. Ipak, ukoliko zemlja zaostaje kao Bosna ili je blokirana kao FYRM zbog problema oko imena s Grčkom, loše je za cijeli proces. Imajući to na umu, sadašnji bosanski zastoj štetan je za cijeli proces SAP, i negativno će se odraziti na čitav region.

I dok veliki dio odgovornosti za trenutni ćorsokak leži na bosanskim liderima, "nezgrapnim strukturama" i negativnoj dinamici stvorenoj Daytonskim mirovnim sporazumom, EU je kriva što nije otvorila prohodan put za Bosnu. Ukratko, Bosna ne može aplicirati za članstvo u EU sve dok postoji OHR, ali je EU ta koja nema snage da se dotakne pitanja zatvaranja OHR-a sa svojim međunarodnim partnerima, jer se neke od zemalja članica EU protive zatvaranju. Pogledajmo kako se EU uspjela dovesti u takav položaj.

## EU i mirovni proces u Bosni

Na samom početku krize u bivšoj Jugoslaviji, razgovori o Zajedničkoj vanjskoj i sigurnosnoj politici (CFSP)<sup>10</sup> tek su počeli, i ovoj novoj politici

nedostajalo je sredstava ali i iskustva za ispravno rješavanje sukoba.<sup>11</sup> Nije postojao presedan koji bi odredio smijer sudjelovanja EU, a evropski lideri su imali površno znanje o politici i historiji Jugoslavije<sup>12</sup> Evropa je djelovala kao da je jedinstvena snaga s novim SFCP-om, dok su ustvari pojedine zemlje članice poprilično oklijevale da se umiješaju u region.<sup>13</sup> Osim toga, postojalo je neslaganje između evropskih, američkih i ruskih političara o tome kako se treba postupiti u ovoj krizi.<sup>14</sup>

Fijasko CFSP-a EU-a tokom ratova<sup>15</sup> u Jugoslaviji doživio je više od 100 000 poginulih i više od million izbjeglih samo iz Bosne. Opšti okvirni sporazum za mir u Bosni i Hercegovini (u daljnjem tekstu: GFAP ili Daytonski sporazum) potpisan je tek nakon NATO-ve vojne intervencije predvođene SAD-om 1995. god. GFAP je u suštini bio američka inicijativa i vojno i diplomatski. Aneks IV Daytonskog sporazuma sadašnji je Ustav Bosne i Hercegovine.

Tijekom pregovora GFAP, Evropske sile su se bunile što su marginalizirane od strane SAD u ovom mirovnom procesu, tako da su lobirale u Washingtonu za angažman UN-a u nadziranju provedbe Daytonskog sporazuma. SAD su odbile, a Evropa je odgovorila idejom o osnivanju Vijeća za provedbu

---

međunarodne politike. Kao odgovor na brojne geopolitičke promjene u Evropi tijekom 1980-ih i 1990-ih poput pada Sovjetskog Saveza, ponovnog ujedinjenja Njemačke, raspada Jugoslavije, lideri 12 zemalja koje su činile Evropsku Uniju u to vrijeme prepoznali su neophodnost razvijanja formalnih instrumenata vanjske politike. Ugovor iz Maastrichta iz 1992. uspostavio je CFSP kao jedan od stubova Evropske Zajednice, i stvorio procedure vladama za zajedničko odlučivanje o pitanjima međunarodnih politika. Vijeće Evrope definira principe CFSP, a Vijeće ministara donosi odluke jednoglasno na osnovu ovih principa.

<sup>5</sup> Filippo Andreatta (1997.), *Bosnaski rat i novi svjetski poredak: Neuspjeh i uspjeh međunarodne intervencije* Occasional Paper No. 13, WEU Institute for Security Studies

<sup>12</sup> Steven L. Burg & Paul S. Shoup (1999.), *Rat u Bosni i Hercegovini: Etnički sukob i međunarodna intervencija*, New York: M.E. Sharpe.

<sup>13</sup> Filippo Andreatta (1997.), *Bosnaski rat i novi svjetski poredak: Neuspjeh i uspjeh međunarodne intervencije*, Occasional Paper No. 14, WEU Institute for Security Studies

<sup>14</sup> Prema Filipu Andreattiju, SAD nisu imale snage na terenu i kao rezultat toga predlagali su idealistične strategije za pronalaženje rješenja. Evropljani koji su pokušavali potaknuti diplomatska rješenja i zaštititi vlastite trupe odbacili su ove prijedloge. Kada su Amerika i Evropa konačno uspjele da se dogovore o tome kako će odgovoriti na neprijateljstvo, Rusija ih je pokušala blokirati kako bi dobila više utjecaja u regiji putem svojih historijskih slavenskih i pravoslavnih veza sa Srbima.

<sup>15</sup> Ana E. Juncos (2005.), "Intervencija EU nakon sukoba: (re)integracija Balkana i/ili (re)kreiranje EU, *Southeast European Politics*, Vol. 6, No. 2, pp. 88-108.

<sup>5</sup> Nezavisne Novine, "Valentin Inzko: Zatvaranje OHR-a zavisi od PIC-a i domaćih političara", 2. juni 2010.

<sup>6</sup> U najoptimističnijem scenariju, kada BiH preda aplikaciju i dobije upitnik, bit će potrebno 4 – 5 mjeseci da se on kompletira. Onda će doći dodatna pitanja, nakon kojih Komisija u naredna 2 mjeseca može objaviti Avis, i tada, u roku od još dva mjeseca, Bosna može postati kandidat. Međutim, malo je vjerovatan ovaj optimistični vremenski rok.

<sup>7</sup> "Proces stabilizacije i pridruživanja", Evropska Komisija (<http://ec.europa.eu/enlargement>).

<sup>8</sup> Dužnosnik Vijeća Evrope, u intervjuu s autorom, juni, 2009.

<sup>9</sup> Fondacija Bertelsmann, Cantar za primjenjenu politiku istraživanja, planiranja kadrovske politike, Njemačko Ministarstvo vanjskih poslova, Izvještaj s konferencije, *Integracija Balkana: Regionalno vlasništvo i evropske odgovornosti*, *Balkan Forum*, Berlin, 15. – 16. juli 2002.

<sup>10</sup> Zajednička vanjska i sigurnosna politika (CFSP) nastavak je bivše Evropske političke suradnje koja je počela 1970. god. a ozvaničena je 1986. god. a zahtijevala je da se zemlje članice međusobno samo neformalno konsultiraju o pitanjima

mira (PIC) kako bi imala više utjecaja u provedbi *civilnih aspekata* mirovnog sporazuma.<sup>16</sup>

Upravni odbor PIC-a daje političko vodstvo Visokom predstavniku u Bosni, čiji mandat obezbjeđuje Vijeće sigurnosti UN-a. PIC je široka krovna grupa koja broji 55 članica - država i agencija koje su najviše doprinijele uspostavljanju mira u BiH. Upravni odbor ima 11 članova: četiri zemlje članice EU (Francuska, Njemačka, Italija i Velika Britanija), dvije institucije EU (Predsjedništvo Evropske Unije<sup>17</sup> i Evropska Komisija), i pet zemalja koje nisu članice EU (Kanada, Japan, Rusija, SAD i Turska, koja predstavlja Organizaciju islamske konferencije).<sup>18</sup>

Iako je formalno neovisna država, a ne međunarodni protektorat, u Bosni Visoki predstavnik ima "posljednju riječ".<sup>19</sup> On ima ovlasti – kolokvijalno nazvane bonske ovlasti – da nametne zakone i ostale odluke i da iz vlasti udalji lokalne dužnosnike koji vrše opstrukcije. Niti jedan sud u Bosni, čak ni Ustavni sud,<sup>20</sup> nema nadležnost čak ni da razmotri aktivnosti OHR-a. Svi dosadašnji Visoki predstavnici bili su Evropljani.<sup>21</sup>

Glavna svrha Daytonskog sporazuma bila je zaustaviti rat, i veoma malo je onih koji su stvarno vjerovali da će on predstavljati dugoročni politički okvir za Bosnu. Na temelju ovog Sporazuma, Republika BiH nastavila je "svoje pravno postojanje prema međunarodnom pravu kao država, s promjenama u unutrašnjoj strukturi."<sup>22</sup> Gubitkom statusa republike, Bosna je

<sup>16</sup> Ibid.

<sup>17</sup> Od kad je Lisabonski ugovor stupio na snagu, Predsjedništvo EU ne prisustvuje satancima Upravnog odbora PIC-a. EU predstavlja samo Evropska Komisija.

<sup>18</sup> "Opće informacije", Ured visokog predstavnika ([www.ohr.int](http://www.ohr.int)).

<sup>19</sup> Opći okvirni sporazum za mir u Bosni i Hercegovini (1995.) Član V, Aneks 10.

<sup>20</sup> Početkom 2007. Ustavni sud Bosne objavio je svoju odluku proglašavajući odsustvo bilo kakvog prava na žalbu za pojedince koje je smijenio Visoki predstavnik kršenjem Evropske konvencije o ljudskim pravima. Prema bosanskom Ustavu, Konvencija je najviši zakon u zemlji. Umjesto da iskoristi priliku da ublaži tu odluku, ili je bar uskladi sa standardima ljudskih prava, Upravni odbor PIC-a "sa zabrinutošću je primijetio da domaći sudionici u Bosni i Hercegovini dovode u pitanje aktivnosti poduzete na temelju Dayton a i Rezolucija Vijeća sigurnosti UN-a." Pozvali su Visokog predstavnika da preduzme odgovarajuće mjere, što je i učinio 23. marta, izdavanjem "Naloga" o tome kako će se odluka provesti; putem OHR-a ili nikako.

<sup>21</sup> Dosadašnji Visoki predstavnici: 1. Carl Bildt (Švedska) 1995-1997; 2. Carlos Westendorp (Španija) 1997-1999; 3. Wolfgang Petritsch (Austrija) 1999-2002; 4. Paddy Ashdown (Velika Britanija) 2002-2006; 5. Christian Schwarz-Schilling (Njemačka) 2006-2007; 6. Miroslav Lajčák (Slovačka) 2007-2009; 7. Valentin Inzko (Austrija) 2009. do sada.

<sup>22</sup> GFAP, Aneks IV (Ustav), Član I.

postala *de facto* decentralizirana federacija.<sup>23</sup> Prateći linije fronta, dva entiteta su stvorena u BiH: Federacija Bosne i Hercegovine<sup>24</sup> i Republika Srpska (RS). Zbog svog strateškog značaja,<sup>25</sup> o statusu grada Brčko u sjevernoistočnoj Bosni i okolnoj teritoriji nije se mogao postići dogovor, tako da je odlučeno da će upravljanje gradom biti povjereno međunarodnom supervizoru.<sup>26</sup>

Novi ustav, tj. "Aneks IV", zamijenio je koncept *građana* s tri konstitutivne etničke grupe – Bošnjake (bosanske muslimane), Srbe i Hrvate. Definirao je i kompleksne mehanizme etničkog i entitetskog veta i izborni sistem koji se temelji na etničkoj pripadnosti. Bez obzira na "zavodljivu privlačnost ravnopravnosti etničkih grupa", takav sistem u konačnici predstavlja "blaži oblik rasizma."<sup>27</sup> To je potvrdio i Evropski sud za ljudska prava, koji je u decembru 2009. god. obavezao Bosnu da izmijeni diskriminirajuće amandmane svog ustava, kako bi se uskladio sa Evropskom konvencijom o ljudskim pravima (ECHR).<sup>28</sup> Presuda nije provedena jer politički predstavnici tri etničke grupe u zemlji imaju različita stajališta o tome kako bi se ustav trebao mijenjati.

Zbog "kompleksnosti s kojima su suočeni",<sup>29</sup> sudionicima<sup>30</sup> u GFAP dodjeljen je Visoki

<sup>23</sup> Evropska komisija za demokratiju kroz pravo (Venecijanska komisija), "Mišljenje o ustavnoj situaciji u Bosni i Hercegovini i ovlastima Visokog predstavnika," Venecija, 11. mart 2005.

<sup>24</sup> Što je, ponovo, decentralizirana federacija sastavljena od 10 kantona.

<sup>25</sup> U osnovi razdvaja Republiku Srpsku na dva dijela i predstavlja jedini koridor između zapadnog i istočnog dijela Republike Srpske.

<sup>26</sup> Distrikt Brčko, koji predstavlja 0.9% teritorije BiH, Visoki predstavnik je stavio pod međunarodnu arbitražu, i Distrikt Brčko (iako ima status distrikta, Brčko ima i gradonačelnika i skupštinu distrikta) je osnovan 1999. god. On je jedini dio BiH koji nije bio pod jurisdikcijom entiteta i konstituiran je kao direktni međunarodni protektorat. Međunarodni supervizor za Brčko uvijek je bio prvi zamjenik Visokog predstavnika, i svaki put je bio Amerikanac.

<sup>27</sup> Sienho Yee (1996.), "Novi Ustav Bosne i Hercegovine", *European Journal of International Law*, Vol. 7, No. 2.

<sup>28</sup> Povelja o temeljnim pravima Evropske Unije štiti određena politička, socijalna, i ekonomska prava građana EU i stanovnika koji su obuhvaćeni zakonima EU. U Povelji se kaže da Unija mora djelovati i donositi zakone u skladu sa Poveljom ili će sudovi EU obarati zakonodavstvo koje nije u skladu s njom. Povelja se isključivo odnosi na države članice i njihovu provedbu zakona Evropske Unije i ne proširuje nadležnosti Unije mimo onih koje su joj date ugovorima. Taj dokument stekao je puni pravni učinak 2009. god. kada je Lisabonski ugovor stupio na snagu.

<sup>29</sup> GFAP, Aneks X, Član I,2.

<sup>30</sup> Republika Bosna i Hercegovina, Republika Hrvatska, Federalna Republika Jugoslavija, Federacija Bosne i Hercegovine, i Republika Srpska.

predstavnik, koko bi pomogao u provođenja civilnog aspekta GFAP-a. U početku, 1995. godine, plan je bio da tranziciji pod međunarodnom supervizijom u samoupravnu demokratiju u Bosni treba trajati godinu dana, do općih izbora 1996. god. Nakon izbora, koji su umjesto promjena u bosanskom političkom krajolik koji su se članice PIC-a nadale, doveli ne vlast iste političke lidere koji su vodili rat, rok za zatvaranje OHR-a je produžen za još dvije godine 'konsolidacijskog perioda'. Nakon samo godinu dana – u decembru 1997.<sup>31</sup> – OHR-ov mandat je produžen na neodređeno. Upravo na ovom sastanku PIC-a Visoki predstavnik je dobio ovlasti da od tada može donositi pravno obavezujuće odluke, nametati zakone i uklanjati dužnosnike iz vlasti.

S obzirom na situaciju u post-daytonskoj Bosni, odluka da se OHR opremi bosanskim ovlastima čini se logičnom, čak i iz današnje perspektive. Nije bilo slobode kretanja, a ratni zločinci su slobodno lutali, uglavnom po Republici Srpskoj. U medijima je bio prisutan otvoreni govor mržnje. Hiljade izbjeglica izbačenih iz svojih domova, bile su premlaćivane kad bi se vraćali.<sup>32</sup> OHR je uistinu odigrao glavnu ulogu u normalizaciji situacije. Kao rezultat OHR-ovih napora, gotovo 100% private imovine vraćeno je zakonitim vlasnicima. OHR-ove aktivnosti uveliko su doprinijele uspostavljanju povjerenja među prethodno zaraćenim stranama. Nesumnjivo je da je prisustvo OHR-a i upotreba bosanskih ovlasti "bila korisna za BiH i njene građane, te je predstavljala nužnost nakon krvavog rata."<sup>33</sup> OHR je ili izravno nametao ili inicirao procese koji su za rezultat imali donošenje važnih zakona, koji su pomogli u stvaranju djelotvorne uprave na državnom nivou. Međutim, loša strana je bila ta što je ova institucija preuzela i posao domaće vlade da vodi državu.

## Vrijeme za tranziciju?

Krećući se polako od post-konfliktne zemlje ka kandidaturi za EU, postalo je jasno da se Bosna mora odmaknuti od izravnog međunarodnog nadzora. 1999. god., tadašnji Visoki predstavnik, Wolfgang Petritsch, predstavio je "politiku vlasništva", zamišljenu da

<sup>31</sup> Vijeće za provedbu mira, "Bosanski zaključci PIC-a: Samoodržive strukture", Bosna i Hercegovina: PIC Glavna skupština, decembar 1997.

<sup>32</sup> Na primjer, 2000. god. se dogodio ozbiljan incident u selu Krčevine u općini Čapljina kada su četiri nepoznata lica provalila u bošnjački kolektivni centar i maltretirala povratnike. Nakon ovog događaja, OHR je pružio pomoć u zaštiti ovih ljudi.

<sup>33</sup> Evropska komisija za demokratiju kroz pravo (Venecijanska komisija), "Mišljenje o ustavnoj situaciji u Bosni i Hercegovini i ovlastima Visokog predstavnika," Venecija, 11. mart 2005.

ohrabri bosanske lidere da preuzmu veću odgovornost za svoju zemlju:

Svaki dio zakonodavstva koji ja nametnem sa svojim ovlastima Visokog predstavnika daje političarima u Bosni i Hercegovini savršen izgovor da svoj posao ne rade kako treba. Bosanci moraju preuzeti vlasništvo nad napretkom svoje zemlje. Moj posao je da osiguram da je smijer u kojem idu smjer Evropske zemlje.<sup>34</sup>

No, praktikovanje vlasništva se nije dogodilo. Naprotiv, upotreba bosanskih ovlasti bila je u porastu do 2006. god. Visoki predstavnik Lord Paddy Ashdown drži rekord u uklanjanju 59 bosanskih zvaničnika iz vlasti u samo jednom danu. Ashdown je također bio prvi Visoki predstavnik koji je imao funkciju i Specijalnog predstavnika Evropske Unije (EUSR). EUSR je u Bosnu uveden 2002., s mandatom da "pomogne zemlji da se počne kretati od provedbe mira ka EU integracijama."<sup>35</sup>

Ashdownove aktivnosti bile su antiteza "političarima vlasništva". Zbog činjenice da je pored pozicije Visokog predstavnika imao i mandat EUSR-a, obimna upotreba bosanskih ovlasti nametnula je Evropskoj uniji u Bosni ulogu "tvorca buduće države članice EU". PIC-ova politička podrška za takvo djelovanje dala je EU "mandat da pregovara sa samom sobom prilikom utvrđivanja svakog aspekta politika u Bosni."<sup>36</sup>

Iako je Ashdownov mandat Visokog predstavnika pod vodstvom PIC-a bio da štiti Daytonski sporazum, on je otvoreno izražavao svoje stavove o tome kako je to bio "divan sporazum za okončanje rata, ali veoma loš sporazum za pravljenje države."<sup>37</sup> Ovo mišljenje djelila je većine članica PIC-a, i kao rezultat toga okvir koji su koristili PIC i OHR sve više su oblikovale strategije angažmana EU, a ne Dayton.<sup>38</sup> Prevelika vezanost za GFAP čak je tumačena i kao prepreka zakonodavnog napretka ka integraciji u EU.<sup>39</sup>

Dvostruki aranžman OHR/EUSR trebao je biti samo privremeno rješenje, kako je zatvaranje OHR-a prvi put postalo ozbiljno razmatrano od strane nekih

<sup>34</sup> Ambasador Wolfgang Petritsch, Govor Visokog predstavnika za Bosnu i Hercegovinu, na Ministarskom sastanku Upravnog odbora, Sarajevo, 22. septembar 1999.

<sup>35</sup> Specijalni predstavnik Evropske Unije u Bosni i Hercegovini ([www.eusrbih.eu](http://www.eusrbih.eu)).

<sup>36</sup> David Chandler (2006.), "Izgradnja države u Bosni" Granice 'neformalnog starateljstva', *International Journal of Peace Studies*, Vol. 11, No. 1.

<sup>37</sup> "Zbogom, Sarajevo", *The Guardian*, 2. novembar 2005.

<sup>38</sup> Ibid.

<sup>39</sup> Evropska Komisija (2003.), "Izveštaj Evropske Komisije Vijeću EU o spremnosti Bosne i Hercegovine da pregovara o Sporazumu o stabilizaciji i pridruživanju sa Evropskom Unijom", COM(2003) 692 final, Brisel, 18. novembar.

članica PIC-a, ali tranzicija iz OHR-a u EUSR nikad nije napravljena. Uprkos mantri da bi meka poticajna sila EU (*soft pull power*) trebala zamijeniti tvrdu silu pritisaka (*strong push power*) OHR-a, EUSR je marginaliziran još od kad je uveden 2002. god. To je “uglavnom virtualno tijelo s malo operativnih mogućnosti.”<sup>40</sup>

Do 2003. god., nije postojao nikakav plan u kojem se kaže kada je pravi trenutak da se zatvori OHR,<sup>41</sup> a onda, nakon procjene onoga što je do tada bilo provedeno iz Daytonskog sporazuma, OHR je shvatio da Sporazum, posebno njegovi Aneksi 7<sup>42</sup> i 9,<sup>43</sup> neće biti provedeni u skoroj budućnosti, ako se ikad i provedu. Stoga je, kako bi se “identificirali ključni zadaci na koje se OHR sada treba koncentrirati kako bi ispunio svoju misiju” napravljen dokument pod nazivom Plan provedbe misije (MIP)OHR-a.<sup>44</sup> MIP je ažuriran 2006. god., ali bez obzira na nivo njegove provedbe, u junu 2006. god. UO PIC-a složio se da bi OHR odmah trebao početi s pripremanjima za zatvaranje 30. juna 2007. god., kako bi ga mogao naslijediti “ojačani EUSR”<sup>45</sup>.

Rezultati općih izbora 2006. u Bosni pokvarili su PIC-ov plan. Nacionalistička retorika se zaoštravala kako se cjelokupna politička situacija u zemlji pogoršavala. Kada se odluka o zatvaranju OHR-a revidirala u februaru 2007. datum tranzicije je odgođen do 30. juna 2008. god. Konačno, na sastanku 2008., PIC je odlučio da produži mandat Visokog predstavnika na neodređeno dok se niz preduvjeta ne ispuni – takozvani “5+2” paket.<sup>46</sup> Porijeklo paketa “5+2” se može naći u “Planu provedbe misije” kako je prikazano u Tabeli 1 koja se nalazi ispod.

---

<sup>40</sup> “OHR: Prvo rezultati, izlaz kasnije”, Center for European Integration Strategies, 24. januar 2007.

<sup>41</sup> Autorov intervju sa bivšim OHR-ovim starijim članom osoblja, juni, 2010.

<sup>42</sup> Aneks 7 GFAP-a daje izbjeglicama i raseljenim osobama pravo da se bezbijedno vrate svojim kućama i da bilo povrate izgubljenu imovinu ili dobiju adekvatnu kompenzaciju.

<sup>43</sup> Aneks 9 GFAP-a je trebao uspostaviti BH javna preduzeća/korporacije, kao što je prevozno preduzeće, koje organizira i upravlja prometnom infrastrukturom, poput saobraćajnica, željeznica, i luka.

<sup>44</sup> Ured visokog predstavnika (2003.), *OHR Plan provedbe misije*, Bosna i Hercegovina, januar ([http://www.ohr.int/ohr-info/ohr-mip/default.asp?content\\_id=29145](http://www.ohr.int/ohr-info/ohr-mip/default.asp?content_id=29145)).

<sup>45</sup> Ured visokog predstavnika (2006.), *Upravni odbor PIC-a, Prema vlasništvu: Od provedbe mira do Euro-Atlantskih integracija*, Sarajevo: Communiqué.

<sup>46</sup> Pet ciljeva: Rješenje državne imovine, Rješenje vojne imovine, Provedba konačne odluke za Brčko, Fiskalna održivost države, Jačanje vladavine prava. Pored ovih ciljeva, postoje i dva uvjeta: potpisivanje SAA i pozitivna ocjena situacije u BiH od strane UO PIC-a.

Ako ispitamo uvjete paketa 5+2, postaje jasno da neki od njih nemaju gotovo ništa sa Daytonskim sporazumom. Ustvari, neki od ciljeva – na primjer, “uspostavljanje Državnog fiskalnog vijeća” – preuzeti su iz različitih dokumenata EU, poput Evropskog partnerstvo s Bosnom, koji nema ništa s mandatom OHR-a.<sup>47</sup> Dayton je postepeno postao podređen zahtjevima za potencijalno članstvo u EU, a njegovi neispunjeni dijelovi ostali su u sjeni strategije 5+2. Ne iznenađuje što je EU prigrlila PIC-ove uvjete 5+2 – sama EU radila je na nekim zahtjevima. Ovo je bio ilustrativan primjer “krajnje fleksibilnosti u odnosu na ovlasti koje međunarodni sudionici prakticiraju u ovoj u suštini neovisnoj zemlji.”<sup>48</sup>

---

<sup>47</sup> Evropsko partnerstvo je dokument koji služi kao sredstvo realizacije evropske perspektive zemalja zapadnog Balkana. Ovaj dokument identificira prioritete djelovanja, prilagođene specifičnim potrebama i stanjem, u zemlji. Pored toga, partnerstvo također obezbjeđuje smjernice za finansijsku pomoć zemlji.

<sup>48</sup> David Chandler (2006.), “Izgradnja države u Bosni” Granice ‘neformalnog starateljstva’, *International Journal of Peace Studies*, Vol. 11, No. 1.

Tabela 1. 5 ciljeva +2 uvjeta da bi se zatvorio OHR, koje je postavio UO PIC-a

|         | 5+2  | DAYTON         | 2003 MIP   | Status provedbe            | Dodatno objašnjenje   |
|---------|--|----------------|--|----------------------------|---|
| Cilj 1  | <b>Rješenje državne imovine</b>  | NIJE SPOMENUTO | Jačanje kapaciteta vladinih institucija BiH, posebno na državnom nivou   | NIJE PROVEDENO             | Imovina o kojoj se radi proizilazi iz Sporazuma o sukcesiji kojeg su potpisale zemlje nastale raspadom bivše Jugoslavije. Ovaj sporazum nužno ne daje pravo vlasništva državnim vladama ovih zemalja. U unurašnjem kontekstu BiH različiti nivoi nadležnosti moraju se sporazumjeti – na temelju ustava i zakona – o tome kako će ova imovina biti podijeljena.   |
| Cilj 2  | <b>Rješenje vojne imovine</b>  | NIJE SPOMENUTO | Uspostaviti civilno zapovjedništvo na državnom nivou i kontrolu nad oružanim snagama, reformirati sektor sigurnosti, i utabati put za Euro-Atlantske integracije | NIJE PROVEDENO             | Tokom reforme odbrane u Bosni, definisano je 69 objekata potrebnih bosnaskim odbrambenim snagama. Od tada se ovaj dio državne imovine počeo nazivati vojna imovina. NATO također insistira da Država BiH preuzme vlasništvo nad ovih 69 objekata.   |
| Cilj 3  | <b>Provedba konačne odluke za Brčko</b>  |                | Integracija Brčkog   | DJELIMIČNO PROVEDENO       | 2009. god. Parlament BiH usvojio je prvi ikad amandman na Ustav BiH koji je redefinirao pravni status Distrikta Brčko koji je postao jedinica lokalne vlasti pod izravnim suverenitetom Bosne i Hercegovine, a njegova teritorija je definirana kao teritorija zajedničkog vlasništva (kondominium) entiteta. Međutim, ostao je problem da Brčko nije dio niti jedne električne mreže u Bosni, i nije jasno od koga dobiva struju – RS ili FBiH. U septembru 2009. god. Visoki predstavnik je nametnuo zakon koji regulira ovo pitanje, ali je RS odbila da ga objavi u Službenim novinama. |
| Cilj 4  | <b>Fiskalna održivost države</b>   |                | <b>Reforma ekonomije</b>   |                            |   |
|         | Sporazum o metodologiji utvrđivanja stalnog koeficijenta za raspodjelu sredstava od indirektnog oporezivanja | NIJE SPOMENUTO | Porezna reforma, uključujući uvođenje širom BiH PDV-a u skladu s EU  | PROVEDENO u junu 2008.     |   |
|         | Uspostavljanje državnog fiskalnog vijeća   | NIJE SPOMENUTO | NIJE SPOMENUTO   | PROVEDENO u maju 2008.     |   |
| Cilj 5  | <b>Jačanje vladavine prava</b>   |                | <b>Jačanje vladavine prava</b>   |                            |   |
|         | Usvajanje državne strategije za pitanja ratnih zločina   | NIJE SPOMENUTO | Osigurati da ekstremni nacionalisti, ratni zločinci i njihove organizirane zločinačke mreže ne mogu preokrenuti proces provedbe mira                             | PROVEDENO u decembru 2008. |   |
|         | Donošenje zakona o strancima i azilu   | NIJE SPOMENUTO | NIJE SPOMENUTO   | PROVEDENO u maju 2008.     |   |
|         | Usvajanje državne strategije za reformu sektora pravosuđa  | NIJE SPOMENUTO | Restrukturiranje sudova i tužiteljstava  | PROVEDENO u junu 2008.     |   |
| Uslov 1 | <b>Potpisivanje SAA</b>  | NIJE SPOMENUTO | Osigurati mir u Bosni i Hercegovini, te da je država održiva na putu ka evropskim integracijama  | PROVEDENO u junu 2008.     |   |
| Uslov 2 | <b>Pozitivna ocjena situacije u BiH od strane UO PIC</b>   | NIJE SPOMENUTO | NIJE SPOMENUTO   | NIJE PROVEDENO             | Nakon provedbe svih ostalih uslova sve će se svesti na političku odluku zemalja članica PIC-a da li će ili neće zatvoriti OHR.  |

Izvor: vlastita kompilacija

## Gdje je krenulo krivo?

Općenito govoreći, *uslovljenost* se može posmatrati kao osnovni mehanizam putem kojeg međunarodne organizacije kao što je EU motiviraju zemlje koje nisu članice da se usklade s njihovim propisima. Da bi uslovljenost funkcionirala i bila djelotvorna međunarodne organizacije daju ili uskraćuju nagrade kao reakciju na ispunjenje ili neispunjenje određenih uslova.<sup>49</sup>

Ukoliko primijenimo ovaj model na BiH mora se pretpostaviti da bosnaski politički lideri moraju smatrati zatvaranje OHR-a nagradom kako bi imali želju da ispune uslove iz 5+2 paketa. Ali, da li se bosnaski lideri uopće žele otarasiti OHR-a?

Prije izgleda kao da su se navikli da neko drugi rješava njihove probleme:

Iako podržavaju donošenje određenog zakona, bosnaski političari uglavnom kažu da se ne mogu javno izjasniti o tome jer bi izgubili podršku glasača iz svojih etničkih grupa. Razgovori na ovu temu redovno završavaju izjavom: ‘ako vam je taj zakon tako važan, recite Visokom predstavniku da ga nametne’.<sup>50</sup>

OHR je oslobodio lokalne političare obaveze da pregovaraju i zalažu se za kompromis. Učinkovito ispunjavajući obaveze Vlade BiH, OHR je stvorio atmosferu u kojoj su političari u mogućnosti da zagovaraju međuetnički beskompromisne političke stavove bez straha da će ih biračko tijelo kriviti za negativno djelovanje. Trenutačni *status quo* po pitanju državne i vojne imovine,<sup>51</sup> što je u ovom trenutku ključan neispunjeni uslov iz 5+2 paketa, može poslužiti kao ilustracija.

Pitanje državne/vojne imovine pojavilo se na dnevnom redu OHR-a prilično kasno 2004. god. Zbog

---

<sup>49</sup> Aneta Borislavova Spendzharova (2003.), “Uvođenje Evrope u priču? Utjecaj evropskog uvjetovanja na bugarsku i rumunjsku politiku”, *Southeast European Politics* Vol. 4, No. 2 (<http://www.seep.ceu.hu/archives/issue42/spendzharova.pdf>).

<sup>50</sup> Dužnosnik Evropske komisije, intervju s autorom, juni 2010.

<sup>51</sup> Sporazum o sukcesiji potpisan između država nasljednica bivše Jugoslavije je podijelio imovinu bivše SFRJ između nastalih država. On je definirao pravo Bosne i Hercegovine u odnosu na dio imovine bivše SFRJ. Međutim, sporazum “nije neophodno dodijelio vlasničko pravo državnim vladama”. U unutrašnjem kontekstu BiH, različiti nivoi vlasti trebaju doći do sporazuma – na temelju ustava i zakona – o tome kako će se imovina podijeliti.” Nešto kasnije, u tijeku reforme odbrane u Bosni, definirano je potrebnih 69 objekata za bosnasku odbrambenu snagu. Ovaj dio državne imovine od tada se naziva “vojna imovina”.

činjenice da su entiteti počeli<sup>52</sup> da preuzimaju kontrolu nad imovinom, što je bivši Visoki predstavnik protumačio kao stvaranje bliske opasnosti od zloupotrebe, OHR je 2005. god. nametnuo odluku koja je proglasila raspodjelu i prodaju državna/vojne imovine od strane bilo kojeg nivoa vlasti nezakonitim i zabranjenim, sve dok se ne donese zakon na državnom nivou koji će definirati na koji način će se ta imovina podijeliti.<sup>53</sup>

Veoma je malo postignuto u pogledu tog zakona, što pokazuje i činjenica da je pet godina kasnije ova zabrana još uvijek na snazi. Ta zabrana je ostala je glavna prepreka zatvaranju OHR-a, a u korijenu problema su dva suprotstavljena politička stajališta o tome kako bi se ova imovina trebala tretirati.<sup>54</sup> OHR, nemajući političku podršku za nametanje rješenja pitanja državne/vojne imovine, poziva da se pronade

---

<sup>52</sup> Ovdje treba pojasniti da je veliki dio državne imovine zapravo dobro regulisan i ne spada u kategoriju pod zabranom. Dok pitanje „državne imovine“ nije došlo na red, entiteti su efikasno godinama iskorištavali imovinu predratne Bosne i Hercegovine kao njihovu sopstvenu imovinu. Kao da nastavljaju postojanje bivše Republike Bosne i Hercegovine na svojim teritorijama, dodijelili su imovinu šuma javnim kantonalnim šumarskim preduzećima u Federaciji pod vodstvom kantonalnih ministarstava. U RS se desila ista stvar na entitetskom nivou. Vodni resursi Bosne i Hercegovine također su bili podijeljeni između dva entiteta, dok ih je Federacija ponovo dijelila na dvije agencije zasnovane na riječnim slivovima. Identična podjela desila se i u energetske sektoru. Bosnaski energetske sektor podijeljen je između Elektroprivrede BiH i Elektroprivrede RS. Ceste su podijeljene između RS i Federacije, a onda su opet podijeljene na federalne, kantonalne, i općinske. Željeznice su također podijeljene na dva preduzeća.

<sup>53</sup> OHR je u isto vrijeme donio tri odluke, donoseći Zakone “o privremenoj zabrani stavljanja na raspolaganje državne imovine” u Republici Srpskoj, Federaciji BiH i Bosni.

<sup>54</sup> Lider bošnjačke SBiH Haris Silajdžić, izjavio je da sva nepokretna imovina treba da pripada državnom nivou, dok bi entiteti i ostali niži nivoi vlasti trebali dobiti pravo na korištenje imovine koja im je potrebna. Lider srpskog SNSD-a Milorad Dodik smatra da su entiteti ti koji bi trebali imati vlasništvo, a oni bi onda mogli davati pravo korištenja državi za imovinu koja državnim institucijama treba. On tvrdi da je Daytonski sporazum dao entitetima pravo vlasništva nad državnom imovinom. U svim svojim odredbama i aneksima, Daytonski sporazum ne posjeduje niti jedan član kojim se regulira državna imovina. Međutim, činjenica da Daytonski sporazum nije predvidio regulaciju državne imovine ne znači da su vlasništva bivše Socijalističke Republike Bosne i Hercegovine automatski ukinuta i prenesena na entitete. Aneks 4, Ustav, smatra da je Bosna i Hercegovina pravni nasljednik Republike (GFAP, Aneks IV (Ustav), Član I.), na taj način stvarajući temelj za Silajdžićev argument o tome kako bi sva imovina u vlasništvu bivše Republike BiH trebala sada preći u vlasništvo Države BiH. Silajdžićeva stranka je izgubila na općim izborima 2010, i ostaje da se vidi da li će SDP i SDA koje su dobile većinu Bošnjačkih glasova na općim izborima 2010 zauzeti mekši stav o pitanju državne imovine.

kompromisno rješenje,<sup>55</sup> ali stavovi bosnaskih političkih lidera i dalje su nepomirljivi. Štaviše, u septembru 2010. god., u jeku predizborne kampanje, Skupština Republike Srpske usvojila je Zakon koji reguliše status imovine koja je pod OHR-ovom zabranom na teritoriji tog entiteta. Takav zakon izravno krši OHR-ovu nametnutu zabranu raspolaganja državnom imovinom. Teško je razumjeti zašto Vlada RS, koja je “najglasniji zagovornik zatvaranja OHR-a”<sup>56</sup> samo podgrijava političku atmosferu, onemogućavajući tako da PIC donese odluku o zatvaranju OHR-a.

OHR nije poduzeo ništa u pogledu spornog zakona.<sup>57</sup>

U prošlosti bi takav zakon Visoki predstavnik poništio prije nego bi delegate napustili zgradu Skupštine, ali sada, bez konsenzusa u PIC-u, takva odluka je nemoguća. Iz UO PIC-a je došao samo kratki dopis u kojem se kaže da je usvajanje zakona od strane Narodne skupštine Republike Srpske:

unilateralan čin koji potkopava dugoročne napore da se državna imovina raspodijeli na način koji osigurava funkcionalnost svih nivoa vlasti u Bosni i Hercegovini...

Rusija je, međutim, odbila učestvovati u ovoj izjavi.

Ovaj smijer djelovanja (ili bolje rečeno, nedjelovanja) dokaz je da je OHR samo “mrtav konj”, kako ga je opisao Miroslav Lajčak podnoseći ostavku na svoju poziciju Visokog predstavnika da bi postao slovački ministar vanjskih poslova u januaru 2009.<sup>58</sup> Lajčak je izjavio:

---

<sup>55</sup> Kompromis bi se trebao temeljiti na “samoprocjeni”: Država BiH treba definirati koji objekti joj trenutno trebaju, i koji će joj trebati tokom procesa pristupanja EU, dok će se ostala imovina podijeliti ostalim nivoima vlasti. Do sada bosanske vlasti nisu uspjele napraviti ovu samoprocjenu, a OHR glavnim krivcem smatra bivšeg premijera BiH Nikolu Špirića koji je član Dodikovog SNSD-a.

<sup>56</sup> Antonio Prlenda, “Gregorian: Loša retorika sprečava zatvaranje OHR-a”, *SETimes*, 20. juli 2009. (<http://www.setimes.com>).

<sup>57</sup> OHR će jednostavno sačekati da neko iz FBiH uputi zakon donesen u RS na Ustavni sud BiH, u nadi da će sudska presuda postaviti presedan koji će pomoći u kreiranju zakona koji će definirati status cjelokupne državne imovine, omogućavajući OHR-u da skine nametnutu zabranu na raspolaganje imovinom.

<sup>58</sup> Ono što je zabrinulo međunarodnu zajednicu 2007. god., u vrijeme kada je Miroslav Lajčak preuzeo poziciju Visokog predstavnika, bila je nemogućnost bosanskih lidera da se dogovore o budućnosti zemlje i njihova sklonost da artikuliraju svoje nesuglasice kroz zaspaljivu retoriku. Lajčak nije bio u mogućnosti da učini mnogo u vezi ijednog pitanja, iako je imenovao glavnog krivca, Premijera RS Milorada Dodika, ali je spomenuo i bošnjačkog lidera Harisa Silajdžića koji je preuzeo dio krivice. Dodik je otvoreno prkosio OHR-u, izjavljujući da bi bio spreman “boriti se s NATO tenkovima” ukoliko OHR upotrijebi svoje ovlasti protiv njega. Bez

Ukoliko nema odluke o zatvaranju OHR-a, onda se moraju načiniti naponi da se osnaži uloga i autoritet Visokog predstavnika – a to bi apsolutno značilo da evropska pitanja postaju sekundarna... Evropska filozofija je filozofija partnerstva, dok je jačanje OHR-a nastavak protektorata.<sup>59</sup>

Ipak, protektorat nastavlja svoje postojanje, ali kapaciteti OHR-a nisu ojačani. Od 2007. god., upotreba bonskih ovlasti dramatično je opala, zbog nedostatka političke podrške za takve aktivnosti od strane vodećih zemalja PIC-a, uglavnom Rusije, ali i većine EU članica PIC-a.

## Rješenje ili dio problema?

Za većinu zemalja članica EU, cilj zatvaranja OHR-a postala je fix ideja. Evropski plan je bio odgoditi jačanje sarajevskog Ureda EUSR dok se OHR ne zatvori.<sup>60</sup> Kako je postajalo očito da provedba 5+2 ne napreduje, većina EU počela je posmatrati OHR kao dio cjelokupnog problema, a ne kao dio rješenja. Kao što je talijanski predstavnik u Vijeću EU objasnio, “uvjeti su važni, ali ne smijemo si dopustiti da postanemo taoci 5+2”.

A Italija nije jedina zemlja članica EU koja ima takav stav. Većina zemalja članica EU osjećaju se taocima PIC-ovog 5+2 paketa, koji ne daje rezultate. Kako bi razbile ovu pat poziciju neke članice EU, posebno Italija<sup>61</sup> i Francuska,<sup>62</sup> počele su zagovarati ideju ‘razvodnjavanja’ uvjeta iz 5+2 paketa. S druge strane, Velika Britanija<sup>63</sup> i u manjoj mjeri Nizozemska<sup>64</sup> i Danska,<sup>65</sup> nisu se s tim željele složiti. Za njih, to je pitanje kredibiliteta – ne popuštati na uslovima, jer bi to moglo poslati pogrešnu poruku da se EU povlači kada je suočena sa stalnim neispunjavanjem njenih uslova. S obziroma da ovakav stav dijele i SAD i Turska, zaključak je bio očit: uvjet iz 5+2 paketa moraju biti ispunjeni – i tačka.

---

tenkova na vidiku, OHR se suzdržavao od upotrebe svojih ovlasti iako je optužio Dodika i druge za kršenje Daytonskog sporazuma.

<sup>59</sup> Tihomir Loza, “Razočarani vlastodržac”, *European Voice*, 3 Februar, 2009. ([www.europeanvoice.com](http://www.europeanvoice.com)).

<sup>60</sup> Službenik Vijeća EU, intervju s autorom, juni, 2009.

<sup>61</sup> Autorov intervju sa talijanskim diplomatom u Vijeću EU, juni, 2010.

<sup>62</sup> Autorov intervju sa francuskim diplomatom u Vijeću EU, juni, 2010.

<sup>63</sup> Autorov intervju sa britanskim diplomatom u Vijeću EU, juli, 2010., i sa službenikom za vanjska i unutrašnja pitanja u Londonu.

<sup>64</sup> Autorov intervju sa nizozemskim diplomatom u Vijeću EU, maj, 2010.

<sup>65</sup> Autorov intervju sa danskim diplomatom u Vijeću EU, maj, 2010.



Pored toga, zvaničnici SAD-a sumnjaju da EUSR može učiniti bilo šta sa svojim “skromnim resursima” u poređenju s resursima OHR-a. Bez izvršnih ovlasti, “poticajna sila EU nije dovoljno jaka da natjera tri etničke grupe u BiH da surađuju.”<sup>66</sup> EU je učinila malo toga da ih ubijedi u suprotno.

Butmirski proces s kraja 2009. bio je još jedan pokušaj da se pomogne Bosni da krene naprijed.<sup>67</sup> Jasno je bilo da je nemoguće postići konsenzus EU27, a da ne govorimo o konsenzusu PIC-a, o zatvaranju OHR-a, a da Bosna nije ispunila 5+2. Tako da su posljednji komesar za proširenje, Olli Rehn, i švedski Premijer, Carl Bildt, došli na ideju da povežu proces pristupanja Bosne EU i gašenje OHR-a.<sup>68</sup> Nadali su se da će to predstavljati dodatni motiv bosanskim političarima da završe posao oko 5+2. Ova ideja naišla je na odobravanje zemalja članica, kao što se vidi iz zaključaka Evropskog Vijeća iz decembra, 2009.:

Vijeće neće biti u poziciji da razmatra zahtjev za članstvom Bosne i Hercegovine sve dok odluka o tranziciji OHR-a u ojačano prisustvo EU ne bude donesena<sup>69</sup>

Tačno značenje “ojačanog prisustva EU” u Bosni nikad nije u potpunosti objašnjeno. Dok su se pripremali za tranziciju koja se trebala desiti 30. jula 2007. god., ideja je bila da se revidirani mandat EUSR-a

nastavi koncentrirati na pitanja vezana za politiku i sigurnost, ... kao i na ostale obaveze Daytonskog mirovnog sporazuma”, i da “ponudi političke savjete i olakša političke i pravne procese, a posebno vezano za ustavnu reformu.”<sup>70</sup>

Također nikad nije utvrđeno na koji način će EUSR postići ove ciljeve. Tijekom češkog predsjedavanja EU, zemlje članice raspravljale su o “alatima” koje bi bosanski EUSR imao, ali konsenzus nikad nije postignut. Čini se da većina zemalja EU oklijeva dati EUSR-u ikakav oblik izvršnih ovlasti, jer bi to bilo u suprotnostima sa evropskim vrijednostima. Drugi su

željeli da imaju “rezervnu opciju” u slučaju da stvari krenu po zlu nakon zatvaranja OHR-a, i oni podržavaju zadržavanje nekog vida “bonskih ovlasti”.<sup>71</sup> A onda, kada je BiH ušla u izbornu godinu, sva rasprava je zaustavljena, jer na vidiku nije bilo rješenja za 5+2.

U međuvremenu je Lisabonski ugovor stupio na snagu i uloga EUSR u cijelom svijetu je redefiniрана. Što se tiče Bosne, razmatra<sup>72</sup> se ujedinjenje (jedna osoba/dvostruki angažman) EUSR-a i Šefa delegacije Eropske Komisije, ali preduvjet za takav razvoj događaja je zatvaranje OHR-a. Mandat EUSR-a u Bosni produžen je do avgusta, 2011. god. i nije jasno šta će se dogoditi nakon toga.

Isfrustrirani čekanjem da se dvostruki aranžman OHR/EUSR završi, Evropska komisija je zajedno s nekim zemljama članicama, a posebno Francuskom i Italijom, započela potragu za mogućim izlazom iz situacije – razdvajanje ove dvije uloge. Dva tabora su se pojavila u odnosu na ovo pitanje. Oni koji podržavaju to razdvajanje uloga pravdaju ideju govoreći da će se definiranjem nadležnosti izaslanika EU u odnosu na nadležnosti Visokog predstavnika stvari razjasniti.<sup>73</sup> Oni koji se protive, uglavnom Velika Britanija, Nizozemska i Njemačka, izražavaju svoju zabrinutost da bi razdvajanje moglo imati negativan uticaj na budućnost OHR-a, ali i na cjelokupnu situaciju u Bosni. Do sada još nije bilo niti jedne zvanične rasprave o ovom pitanju u Evropskom Vijeću.

Iako Evropska Unija čini više od polovine Upravnog odbora PIC-a, ne postoji jedinstveni EU glas u PIC-u. Uglavnom zbog stava Velike Britanije (kojeg dijele i neke manje zemlje članice poput Danske, i djelimično Nizozemska), ne postoji zajedničko stajalište EU27 da je vrijeme OHR-a u Bosni isteklo, i da njegovo buduće postojanje predstavlja prepreku razvoju Bosne kao suverene demokratske zemlje koja teži postati zemlja članica EU. Tek kad ne bude OHR-a kao vrhovne vlasti u Bosni, lokalni političari će dobiti priliku da pokažu da su istinski sposobni sami voditi državu.

<sup>66</sup> Zvaničnik SAD, u intervjuu s autorom, maj, 2010.

<sup>67</sup> U novembru 2009. god. na Butmiru, (Vojna baza EUFOR-a na Butmiru u predgrađu Sarajeva) viši američki i evropski dužnosnici predstavili su paket predloženih ustavnih promjena bosanskim liderima političkih stranaka. Inicijatori ovog političkog dijaloga bili su švedski minister vanjskih poslova Carl Bildt i zamjenik američkog državnog sekretara, James Steinberg. Butmirski su se pregovori završili bez dogovora.

<sup>68</sup> Intervju autora sa zvaničnicima Vijeća Evrope, juni, 2009.

<sup>69</sup> Vijeće Evrope, Vijeće općih poslova, *Zaključci o proširenju/stabilizaciji i procesu pridruživanja*, Brisel: Progress Report, 7. – 8. decembar 2009.

<sup>70</sup> Interni dokument Vijeća Evrope, “Izvještaj o jačanju angažmana EU u Bosni i Hercegovini u kontekstu zatvaranja Ureda visokog predstavnika”.

<sup>71</sup> Ovakve ovlasti trebale bi se upotrebljavati samo u krajnje hitnim slučajevima, kao što bi bilo potencijalni potozi koji vode ka odcjepljenju Republike Srpske (RS). Naravno, pitanje je da li bi RS uopće reagirala i da li Visoki predstavnik ima podršku zemalja članica EU da sprovede ovu odluku, čak i ako bi to za njih značilo nametanje sankcija ukoliko se Republika Srpska ne povinuje.

<sup>72</sup> Evropska komisija, Saopštenje Komisije Evropskom Parlamentu i Vijeću, “Strategija proširenja i glavni izazovi 2009–2010” Brisel, 14. oktobar 2009. (<http://www.delbih.ec.europa.eu/docs/StrategyPaper20092.pdf>).

<sup>73</sup> Intervju autora sa diplomatom iz zemlje članice EU, juni 2009.

## Remodeliranje – put naprijed?

Odluka da se zatvaranje OHR-a poveže s bosanskim zahtjevom za članstvo nije se isplatila.<sup>74</sup> OHR je postao prepreka sporom ali sigurnom putu Bosne ka pristupanju EU, jer koncept OHR-a, kako je Venecijanska komisija naglasila, “ne odgovara demokratskim principima.”<sup>75</sup> Međutim, izgleda da EU nije u mogućnosti obezbijediti Bosni smjernice “na suptilniji način” jer stoji u sjeni OHR-a.

U isto vrijeme, OHR je ostao sa veoma malo kredibiliteta, i nije u mogućnosti preuzeti bilo kakvu akciju koja će doprinijeti pronalaženju rješenja, kao što i posljednji događaji u vezi pitanja državne imovine sugeršu. Pored toga, tranzicija OHR-a u EUSR postala je jedna od većih frustracija za većinu zemalja članica.

Iako primamljiva, ideju o razdvajanju uloga koje imaju EUSR i OHR trebalo bi napustiti. Čak i ako se OHR-u umanje kapaciteti<sup>76</sup> i izmjesti se iz Sarajeva, svijest o tome da postoji ‘zaštitinik’ sa svojim super ovlastima ostat će savršen izgovor za bosnaskohercegovačke lidere da ne preuzimaju nikakvu odgovornost.

Niz propuštenih prilika, polovičnih planova i nepostojanje izlazne strategije počinju imati negativne posljedice po BiH. Svi ovi pokušaji dovode do jedinog mogućeg zaključka: 2011. god. mora biti godina odluke: Ured visokog predstavnika mora biti naslijeđen ojačanom delegacijom EU koja će se spojiti sa EUSR u jedinstvenu instituciju.

Ovo ni u kojem slučaju ne znači da bi trebalo napustiti uslove 5+2 paketa. Uslov pronalaženja rješenja za pitanje državne imovine posjeduje potencijal za

---

<sup>74</sup> izvještaj o napretku Komijije iz 2010. ne spominje izravno vezu između zatvaranja OHR-a i zahtjeva za članstvo Bosne. U njemu se jedva kaže da je “napredak ka ispunjenju uvjeta koji su postavljeni za zatvaranje OHR-a od strane upravnog odbora PIC-a i dalje ključan”. Upotreba tako razvodnjenog vokabulara sugerira da je Komisija počela da razmatra prihvatanje bosanske aplikacije za članstvo dok je OHR još uvijek operativan. Međutim, kako aplikacija za članstvo nije ‘ubacivanje pošte u poštanski sandučić’ i zahtijeva politički konsenzus među EU27, ostaje nejasno koji su stavovi zemalja članica o takvom razvoju događaja.

<sup>75</sup> Evropska komisija za demokratiju kroz pravo, “Mišljenje o ustavnoj situaciji u Bosni i Hercegovini i ovlastima visokog predstavnika”, Venecija, 11. mart 2005.

<sup>76</sup> U slučaju da se donese odluka o razdvajanju, raspravljalo se o ideji da OHR umanje kapacitete i možda izmjesti iz BiH, tako da se onda delegacija EU može spojiti sa EUSR, i nastaviti svoj mandat u skladu sa novom politikom vanjskih poslova EU. Međutim, takav razvoj događaja implicirao bi da se bosanski put ka EU opstruira, jer ne može čak predati ni zahtjev za članstvo dok još uvijek postoji OHR, osim ako Vijeće EU ne promijeni zaključke iz decembra 2009. i dozvoli Bosni, bez obzira na OHR, da aplicira za članstvo i ide ukorak sa svojim susjedima.

remodeliranje, tako da ne utiče na proces pristupanja BiH Uniji. Uslov rješavanja vojne imovine već je preuzeo NATO, i to pitanje Bosna mora riješiti kako bi se nastavila kretati ka članstvu u ovom Savezu. Na sličan se način, i pitanje državne imovine može se lako remodelirati tako da postane uvjet za Bosnu u tijeku procesa pristupanja.

Skidanje naglaska s pitanja državne/vojne imovine bacit će svjetlo na stvarne uvjete EU za Bosnu, kao što je provedba presude ECHR, usvajanje državnog Zakona o popisu, nastavak provedbe Sporazuma o stabilizaciji i pridruživanju (SAA), etc.

Odluku o zatvaranju OHR-a neće donijeti EU – o tome mora odlučiti UO PIC-a – jednoglasno. Čak i ako se riješi pitanje državne/vojne imovine, uslovi 5+2 zahtijevaju “pozitivnu ocjenu situacije u BiH od strane UO PIC-a.” To će biti politička odluka zemalja članica PIC-a.

Konsenzus EU27 preduvjet je da EU ozbiljno počne upotrebljavati dostupne mehanizme za stvaranje zajedničke vizije svih članica PIC-a – a posebno SAD-a i Turske – da je OHR instrument pokvaren toliko da se ne može popraviti i da što prije mora biti zatvoren. Tek kada se postigne takav zajednički stav EU može započeti uvjeravati svoje međunarodne partnere da je sposobna riješiti problem u sopstvenom dvorištu, posebno nakon investiranih godina i milijardi eura da to učini.

Preoblikovanje uslova, kao npr. uslovao državnoj imovini, na način da učine EU odgovornom za njihovu provedbu pokazat će da je EU dovoljno fleksibilna da prepozna kada određena strategija ne funkciše. Međutim, EU će morati naći politička sredstva dovoljno primamljiva da pomognu u postizanju konsenzusa u Bosni o takvim pitanjima.

EU je čekala rezultate oktobarskih općih izbora u Bosni 2010. god. nadajući se da će promijeniti politički krajolik zemlje na način da će uslovi koji su na čekanju moći biti ispunjeni. Izbori jesu donijeli određene promjene, ali samo među bošnjačkim glasačima.<sup>77</sup> Odmak od Silajdžića i njegovih maksimalističkih stavova može se posmatrati kao pozitivan pomak. Međutim, u Republici Srpskoj i dijelovima Federacije s hrvatskom većinom, glasači su generalno govoreći izabrali iste stranke koje su na vlasti bile i u mandatu od 2006. do 2010.<sup>78</sup> Ostaje da

---

<sup>77</sup> Socijaldemokratska partija (SDP) dobila je većinu glasova. Također, izbor Bakira Izetbegovića (Stranka demokratske akcije – SDA) na mjesto bošnjačkog člana u tročlanom predsjedništvu zemlje bilo je najveće iznenađenje. U posljednjih par godina, SDA je pokušavala da se pozicionira kao umjerenija stranka, u želji da temeljiti svoju politiku na kompromisu.

<sup>78</sup> Hrvatska demokratska zajednica (HDZ) ima većinu u kantonima s hrvatskom većinom. Ova stranka je posebno

se vidi da li je njihova nacionalistička retorika bila samo dio predizborne kampanje. Naravno, u najboljem slučaju nova vlada će biti sposobna ispuniti ostatak uslova iz 5+2 paketa. Međutim, ako se politički zastoj u Bosni nastavi, remodeliranje uslova omogućit će Bosni da se počne kretati naprijed.

I dok se čeka da se novo bosansko Vijeće ministara konsolidira, što se ne očekuje prije februara, 2011., Evropsko Vijeće skupa s Catherine Ashton, novom Visokom predstavnicom Unije u CFSP,<sup>79</sup> trebali bi ponovo otvoriti razgovore o ‘alatima’ EUSR-a, fokusirajući se na definiranje “ojačanog prisustva EU” koje će naslijediti OHR. Ovoga puta treba se pojasniti da “ojačano prisustvo EU” neće biti OHR pod drugim imenom. Umjesto toga, meka politika uslovljanja – koja je dokazala da funkcioniše kroz uspješnu provedbu mape puta za viznu liberalizaciju u BiH trebala bi biti osnova bilo kakvog budućeg angažmana EU u ovoj zemlji.

Odluka o zatvaranju OHR-a omogućit će Bosni da preda svoj zahtjev za članstvo i započne proces skrininga. Takav razvoj događaja će “najvjerovatnije pretvoriti nezgrapnu bosansku ustavnu strukturu u funkcionalan federalni sistem nego bilo koji pokušaj da se nanovo pregovara o ustavu izolovano od procesa pristupanja EU.”<sup>80</sup> Što je još važnije, zatvaranje OHR-a prinudit će BH političare da preuzmu odgovornost.

Samo tada će, po prvi put nakon Daytonu, budućnost zemlje istinski biti u rukama njenih demokratski izabраниh političkih lidera. Možda bi tada vlasti mogla držati tempo pristupanja EU s ostalim zemljama zapadnog Balkana.

## **Dodatak: Mit o OHR-u kao čuvaru mira u Bosni**

Često se izražava zabrinutost da će se sigurnosna situacija u BiH pogoršati kada više ne bude OHR-a. Ovaj strah ima malo veze sa stvarnošću, jer nije OHR

---

nezadovoljna. Prema sadašnjem izbornom zakonu, članovi Predsjedništva biraju se na način da se srpski član bira iz Republike Srpske, dok se bošnjački i hrvatski član biraju iz Federacije. Zbog te činjenice ne postoji garancija da Bošnjaci neće glasati za hrvatskog kandidata i obrnuto. Kao i 2006., izjavili su da Željko Komšić iz SDP-a nije imao legitimitet da predstavlja interese bosanskih Hrvata, jer je većina njegovih glasova došla iz bošnjačkog korpusa.

<sup>79</sup> Ovu poziciju Visokog predstavnika za Zajedničku vanjsku i sigurnosnu politiku definirao je Ugovor iz Amsterdama; dok nije proširen Lisabonskim ugovorom i na poziciju u Evropskoj komisiji i predsjedavanje Vijećem ministara vanjskih poslova EU. Diplomatski kor evropske Službe za vanjsku akciju, jednom kada ona u potpunosti bude operativna, pružati će podršku osobi na toj poziciji.

<sup>80</sup> Heather Grabbe, Gerald Knaus i Daniel Korski, “Mimo pričekaj-i-vidjet ćeš: Put prema naprijed za balkansku politiku EU”, ECFR, maj, 2010.

taj koji čuva mir u BiH. Nakon GFAP 1995. god. u Bosnu su došle mirovne snage od preko 60 000 vojnika pod mandatom NATO-a. No kako se sigurnosna situacija poboljšavala odgovornost za očuvanje mira predata je EU u decembru 2004.<sup>81</sup> Čak i u slučaju sigurnosne prijetnje, bonske ovlasti nisu mehanizam koji će spriječiti nasilje, jer Visoki predstavnik ne može narediti EUFOR-u da djeluje.<sup>82</sup> O angažmanu EUFOR-a treba da odluči Komitet za politička i sigurnosna pitanja Vijeća EU. Spremnost Vijeća da zadrži izvršnu vojnu ulogu nakon 2010. dok gotovo niko u Evropi ne vjeruje da postoji opasnost od sukoba u BiH, šalje “snažnu političku poruku”<sup>83</sup> BiH – uglavnom Bošnjacima – da bilo kakav pokušaj otcjepljenja Republike Srpske ne dolazi u obzir. Ova garancija sigurnosti treba ostati kada OHR jednom ode.

---

<sup>81</sup> Mirovne snage EU, koje se zovu EUFOR, odgovorne su za očuvanje mira u Bosni i nadzor nad oružanim snagama BiH. Trenutno ima oko 2,000 vojnika na terenu, pojačane dodatnim snagama od četiri bataljona iz Austrije, Francuske, Njemačke, Italije i Velike Britanije.

<sup>82</sup> “Visoki predstavnik neće imati ovlasti nad IFOR-om i neće se ni na koji način miješati u vođenje vojnih operacija ili zapovjedni lanac IFOR-a.” – GFAP, Aneks X, Član II, 9.

<sup>83</sup> Dužnosnik Evropske komisije, juli, 2010.