

"Budućnost kao dužnost" – visoki predstavnik za Bosnu i Hercegovinu

Sven Petke, Suljo Ćorsulić

Tokom slijedećih mjeseci će novi visoki predstavnik započeti svoj mandat u Bosni i Hercegovini. Na ovoj funkciji se od 2009. godine nalazi Austrijanac Valentin Inzko. On je pokušao održavati diplomatski i fer odnos sa najvažnijim političkim akterima u Bosni i Hercegovini. Važni preduslovi za rad visokog predstavnika u Bosni i Hercegovini su veliko političko iskustvo i podrška međunarodne zajednice. Stupanjem na funkciju američkog predsjednika Joe Bidena je već napravljen važan iskorak za drugi preduslov: očekuje se da Sjedinjene Američke Države i Evropska unija ponovo blisko sarađuju na određivanju svog političkog djelovanja u Bosni i Hercegovini i susjednim zemljama.

Ured visokog predstavnika za Bosnu i Hercegovinu (OHR)

Građani Bosne i Hercegovine žive u miru već više od 25 godina. Bosna i Hercegovina se sastoji od dva entiteta, Federacije Bosne i Hercegovine i Republike Srpske. Nezavisna Bosna i Hercegovina je nastala raspadom Socijalističke Federativne Republike Jugoslavije nakon referendumu o nezavisnosti 1992. godine. Suprotstavljene strane u ratu koji je zatim uslijedio u Bosni i Hercegovini su bili bosanski Hrvati, bosanski Srbi i Bošnjaci. Nakon četiri godine rata, koji je donio preko 100,000 mrtvih, na stotine hiljada ranjenih i milione izbjeglica, uz posredovanje međunarodne zajednice je potpisana Dejtonski mirovni sporazum. Njime je okončan rat i zajamčen suverenitet Bosne i Hercegovine. Ustav BiH je sadržan u Aneksu 4 Mirovnog sporazuma. Njime se garantira jednak podjela moći na tri konstitutivna naroda: bosanske Hrvate, bosanske Srbe i Bošnjake. Međutim, demokratske institucije u zemlji su zapravo neefikasne i neorganizirane. Posebno nedostatak vladavine prava narušava društveni i privredni razvoj zemlje. Pored posljedica rata također postoje dodatni problemi koji se javljaju u postkomunističkim društvima.

Ured visokog predstavnika za Bosnu i Hercegovinu (OHR) ima zadatak održavanja političke situacije stabilnom i doprinošenja spremnosti zemlje za pridruživanje Evropskoj uniji, kao i poduzimanja svih radnji na osiguravanju mira, sigurnosti i pomirenja.

Mir je ostvaren nakon složenih pregovora 1995. godine potpisivanjem Dejtonskog mirovnog sporazuma. Velike nade i očekivanja su polagana u razvoj Bosne i Hercegovine. Međutim, situacija je ostala fragilna, obzirom na to da su različite osobe i pokreti dovodili u pitanje mir, stabilnost i funkcioniranje zemlje. Uvijek iznova dolazilo do nazadovanja.

Aneksom X Dejtonskog mirovnog sporazuma je predviđeno osnivanje Ureda visokog predstavnika. Cilj je bila izgradnja političkog sistema u Bosni i Hercegovini. Visokog predstavnika u Bosni i Hercegovini bira Vijeće za provedbu mira (PIC), još jedno političko tijelo koje je ovlašteno za nadzor i osiguravanje mira i stabilnosti u Bosni i Hercegovini. Vijeće za provedbu mira uključuje predstavnike iz 55 zemalja. Ove zemlje podržavaju mirovni

proces unutar Vijeća ili kroz pojedinačne aktivnosti, tako što finansiraju projekte, provode direktnе operacije ili stavljuju vojno osoblje na raspolaganje za Stabilizacijske snage (SFOR), poslijeratnu mirovnu misiju u Bosni i Hercegovini, koju su kasnije zamijenile Snage EU (EUFOR).

Velike ovlasti visokog predstavnika

Ured visokog predstavnika (OHR) ima status diplomatske misije u Bosni i Hercegovini, a strane diplomate koje rade u istom imenuju zemlje koje su članice Vijeća za provedbu mira. Trenutno postoji 13 stranih diplomata i 76 uposlenih iz Bosne i Hercegovine koji rade u jednom od tri ureda OHR-a u Sarajevu, Banja Luci i Bratuncu. Budžet OHR-a za 2020./2021. godinu iznosi 5,3 miliona eura, a finansira ga Vijeće za provedbu mira i zemlje koje su članice istog. Evropska unija snosi 54%, SAD 22%, Japan 10%, Kanada 3%, a Rusija 1% troškova. Ostale zemlje i međunarodne organizacije snose 10% troškova.

Ured visokog predstavnika je nakon rata u BiH bio stabilizirajući faktor. Ova organizacija je u velikoj mjeri osiguravala poštivanje međunarodnog i domaćeg prava. Sa usložnjavanjem situacije, političari iz BiH, ali i određeni članovi međunarodne zajednice i Vijeća za provedbu mira, kao što je na primjer Rusija, su upućivali kritike na rad OHR-a.

Ovlasti visokog predstavnika opisane u Aneksu X, između ostalog, uključuju nadzor nad provedbom odredbi za očuvanje mira, učešće i koordinaciju aktivnosti organizacija civilnog društva u BiH, kao i izvještavanje zainteresiranih vlada i međunarodnih organizacija, kao što su Ujedinjene nacije i Evropska unija, o napretku po pitanju provedbe Mirovnog sporazuma.

Vijeće za provedbu mira pored izbora novog visokog predstavnika također odlučuje o propisima i obimu ovlasti i zadatka visokog predstavnika. O njima se pregovara tokom sastanaka, a u poslijeratnom periodu su uvedene brojne nove promjene ovlasti i ciljeva ove funkcije u BiH, što je kritizirao dio političkih aktera u zemlji. Najveća promjena u odnosu na ovlasti i zadatke Ureda visokog predstavnika je uslijedila tokom konferencije koja je održana u Bonnu u decembru 1997. godine. Vijeće za provedbu mira je Uredu visokog predstavnika dodijelilo dodatne ovlasti koje su se odrazile na njegovu ulogu i njegov utjecaj u BiH tokom slijedećih godina. Takozvane "bonske ovlasti" omogućavaju visokom predstavniku da ostvaruje puno veći utjecaj na zemlju.

Obim ovlasti:

- Donošenje obavezujućih odluka (prvenstveno kada lokalni predstavnici nisu spremni ili nisu u stanju donijeti odluku)
- Razrješenje javnih zvaničnika i državnih službenika koji predstavljaju prijetnju po mir i stabilnost zemlje ili koji općenito krše zakonske obaveze.

Aktivna ili pasivna uloga Ureda visokog predstavnika

Ured visokog predstavnika može imati ogroman utjecaj na današnju BiH. Neke od najvažnijih simbola BiH, kao što su zastava i himna, je izabrao OHR, obzirom da politički predstavnici u BiH nisu mogli postići dogovor u vezi sa istima. Uvođenje "bonskih ovlasti" je bila prekretnica koja je omogućila OHR-u da razrješava dužnosti i smjenjuje državne službenike koji su počinili nezakonite, korupcijske radnje ili radnje iz mržnje i ugrozili mir i vladavinu prava.

Međutim, "bonske ovlasti" se nisu više primjenjivale od 2012. godine. Danas se uloga Ureda visokog predstavnika često percipira kao savjetodavna – ova institucija upozorava državne

službenike i zvaničnike u vezi sa kršenjima zakona. Pored toga, OHR kontinuirano izrađuje izvještaje o napretku i situaciji u BiH. Jedan od ovih izvještaja je i polugodišnji izvještaj koji OHR šalje Ujedinjenim nacijama.

Do sada su svih sedam visokih predstavnika dolazili iz država članica Evropske unije. Visoki predstavnici u BiH su bili:

- Carl Bildt, Švedska (1995. – 1997.)
- Carlos Westendorp, Španija (1997. – 1999.)
- Wolfgang Petritsch, Austrija (1999. – 2002.)
- Paddy Ashdown, Ujedinjeno Kraljevstvo (2002. – 2006.)
- Christian Schwarz-Schilling, Njemačka (2006./2007.)
- Miroslav Lajčak, Slovačka (2007. – 2009.)
- Valentin Inzko, Austrija (od 2009.)

Kritike rada Ureda visokog predstavnika se s jedne strane odnose na širinu moći ove institucije. S druge strane se kritizira navodna neaktivnost OHR-a. Pri tome je kritika često samo sastavni dio političkih sukoba.

Anketa o percepciji građana BiH koju je 2016. godine proveo USAID u BiH je pokazala da je 89% ispitanika u BiH čulo za OHR, što OHR čini najpoznatijom političkom institucijom međunarodne zajednice, a zatim slijede Ambasada SAD-a i Delegacija Evropske unije. Ista anketa je pokazala da 52% osoba smatra da se međunarodna zajednica treba u većoj mjeri angažirati u BiH, a samo 2-3% ispitanika smatra da OHR treba biti najutjecajniji međunarodni politički akter u BiH. Najveću podršku u tom smislu ima EU sa 44%.

Neki od najpoznatijih političara u BiH su također i najglasniji kritičari OHR-a. Među njima je i član Predsjedništva iz Republike Srpske, Milorad Dodik. "Umorni smo od tuđih zahtjeva.

Inzko nema nikakvu podršku na lokalnom nivou, ali Inzko radi protiv dva konstitutivna naroda koja žele očuvati mir. Zaustavite tog monstruma koji nam pokušava nametati rješenja koja ne želimo. On je neizabrani stranac maloga znanja, zlonamjeran čovjek koji će dovesti do raspada BiH", izjavio je Dodik tokom svog obraćanja na neformalnom forumu pred Vijećem sigurnosti UN-a koji je organizirao predstavnik Rusije pri UN-u 24.11.2020. godine.

Govor Dragana Čovića, predsjednika HDZ BiH, tokom istog događaja je sadržavao blaže kritike: "Bosna i Hercegovina se temelji na načelu jednakopravnosti tri konstitutivna naroda – Bošnjaka, Hrvata i Srba, koji zbirno predstavljaju preko 97% svih njenih građana. Određeni koraci visokog predstavnika u BiH su doveli do problema. Najviše problema za hrvatski narod izazvale su izmjene Izbornog zakona koje su dovele do toga da je u tri navrata izbornim inženjeringom realizirana imozicija na poziciji hrvatskog člana Predsjedništva BiH", izjavio je Čović.

"Pozivamo visokog predstavnika da reaguje i iskoristi bonske ovlasti. Pozivamo ga da ponisti odluke Narodne skupštine entiteta Republike Srpske o dodjeli odlikovanja Radovanu Karadžiću i drugim osuđenim ratnim zločincima", izjavio je predsjednik SDA, Bakir Izetbegović, tokom konferencije za štampu nakon sjednice predsjedništva stranke 21.02.2020. godine.

Potpisnici Dejtonskog mirovnog sporazuma imaju različite predodžbe o budućnosti. Većina onoga što predviđa Mirovni sporazum je provedeno. Ostvareni su i još uvijek se ostvaruju uspjesi i napredak.

Bosna i Hercegovina je u februaru 2016. godine podnijela zahtjev za članstvo u Evropskoj uniji. Put do Brisela je dugačak. Susjedne zemlje su na tom putu bile uspješnije. Zadatak novog visokog predstavnika nije samo provedba Dejtonskog mirovnog sporazuma. Radi se o budućnosti zemlje u okviru Evropske unije. Samo takva uređenja nude građanima život u demokratiji i slobodi.

Ovaj put je najsloženija i najvažnija dužnost za svakog budućeg visokog predstavnika. Odlazak Inzka predstoji. Vlada Savezne Republike Njemačke je 20. januara odlučila o imenovanju nekadašnjeg saveznog ministra i člana Parlamenta SRNj, Christiana Schmidta, za njemačkog kandidata za funkciju visokog predstavnika u Bosni i Hercegovini.

Konrad-Adenauer-Stiftung e. V.

Sven Petke

direktor predstavništva Fondacije Konrad Adenauer u Bosni i Hercegovini (Sarajevo)

Odjel za evropsku i međunarodnu saradnju

www.kas.de

sven.petke@kas.de



Tekst ovog izdanja je licenciran u skladu sa uslovima međunarodne javne licence "Autorstvo Creative Commons – dijeli pod istim uslovima 4.0", CC BY-SA 4.0 (dostupno na: <https://creativecommons.org/licenses/by-sa/4.0/legalcode.de>)