



Најновија криза у Републици Српској која је изазвана одлуком високог представника Валентина Инцка од 2. јуна 2009, да укине закључке Народне скупштине РС има своје коријене у такозваним "Бонским овлашћењима". [1] То су овлашћења на која се високи представник позвао да би централизовао босанску државу. Осврнуо бих се на ова овлашћења на тренутак да илуструјем незакониту природу режима под којим БиХ функционише откако је потписан Дејтон. Незаконитост коју ћу описати је саставни дио самог пројекта европске интеграције.

Високи представник се позива на "Бонска овлашћења" у другом пасусу своје Одлуке. Спомиње пасус XI.2 Закључака Савјета за спровођење мира одржаног 9. и 10. децембра 1997. у Бону. Ово свакако није први пут да се позива на ова овлашћења: напротив, коришћена су неколико стотина пута од 1997, посебно за најконтраверзније одлуке као што су оне о уклањању изабрани званичника са дужности. [2] Али шта каже овај пасус?

XI Високи представник

Вијеће похваљује напоре високог представника и његовог особља на раду на спровођењу Мировног споразума. Вијеће истиче важну улогу високог представника у осигурању стварања услова за самоодрживи мир у Босни и Херцеговини, као и његову одговорност у координирању активности цивилних организација и агенција у Босни и Херцеговини.

Вијеће понавља да ће Управни одбор Вијећа за спровођење мира омогућити да високи представник добије политичке смјернице за спровођење мира. Управни одбор ће и даље наставити да се састаје једном мјесечно, позивајући представнике релевантних међународних организација да присуствују по договору. Вијеће поздравља пристанак Високог представника да настави са извјештавањем у складу са чланом II. 1. (ф) Анекса 10 Мировног споразума.

Вијеће подржава високог представника у редовном подношењу извјештаја о томе колико се поједине општине придржавају одредаба Мировног споразума.

Вијеће поздравља намјеру високог представника да искористи своја крајња овлашћења у регији у вези са тумачењем Споразума о цивилном спровођењу Мировног споразума, у

циљу олакшања разрјешења тешкоћа путем доношења обавезујућих одлука, кад он сматра за неопходно, о слиједећим питањима:

-вријеме, мјесто и предсједавање састанцима заједничких институција;

-привремене мјере које ступају на снагу кад стране нису у могућности да се договоре и које остају важеће док Предсједништво или Вијеће министара не усвоји одлуку о том питању у складу са Мировним споразумом;

-друге мјере при осигурању спровођења Мировног споразума у цијелој Босни и Херцеговини и њеним ентитетима, као и неометаног рада заједничких институција. Такве мјере могу укључивати активности против особа које обављају јавну службу или функционера који изостају са састанака из неоправданих разлога или за које Високи представник сматра да нарушавају правне обавезе успостављене Мировним споразумом или рокове за њихово спровођење.

Када се чита текст, другачије речено, такозвана "Бонска овлашћења" не постоје. РС [Вијеће за спровођења мира] није дао никаква нова овлашћења високом представнику: само је "похвалио" и "поздравио" његове кораке и будуће "намјере", укључујући "друге мјере" као што су "мјере против људи који су на јавним положајима". Није специфицирано на какву врсту активности се то односи, и није наглашено делегирање овлашћења на високог представника од стране Вијећа за спровођење мира.

Разлог због које нема делегирања је да не може бити никаквог делегирања. Савјет за спровођење мира је правна измишљотина која нема (или скоро никако нема) упоришта ни у БиХ домаћем праву нити у међународном праву. Напротив, Вијеће за спровођење мира је измишљено у седмицама које су слиједиле након проглашења већ потписаног Дејтонског споразума и уопште се, стога, не спомиње у "Општем оквирном споразуму" (тј. „Дејтону“).

Да би се разумио статус (или прије недостатак статуса) Вијећа за имплементацију мира, ми се морамо подсетити на околности под којима се појавило. Дејтон је ступио на снагу 21. новембра 1995., европске силе су сазвале састанак првог Вијећа за имплементацију мира у Ланкастер хаусу 8. и 9. децембра. Вођа британске делегације Дејтонске мировне

конференције, госпођа Полин Невил-Џоунс, која је помагала у оснивању Вијећа за спровођење мира, је и сама признала: "Сви су знали да је измишљено." [3]
Функционисало је "у правном вакууму".

[4]

Наравно, ово Вијеће за спровођење мира је савршена креација Новог свјетског поретка, који спаја 55 земаља и агенција укључујући међународне као што су НАТО и паравладине као што су Европска банка за реконструкцију и развој. Чак постоји и једна невладина организација, Међународни комитет Црвеног крста и наравно МКСЈ (тј. Хашки трибунал за бившу Југославију). Али његов статус као савршени израз постмодерног и постправног свијета у коме функционишемо је такође подвучен чињеницом да је његов правни статус ретроактивно позивање на Резолуцију Савјета безбједности УН-а 1031, гдје је такође "поздрављен", као што су касније "поздрављене" и одлуке високог представника. [5]

Добродошли онда у свијет гдје се политичка власт користи без правних овлашћења. Шта је онда извор овлашћења на која се позива високи представник сваки пут када уклони изабраног политичара или одбаци одлуке скупштине? Сљедећа фраза је кључна:

"Користећи се овлашћењима која су високом представнику дата у члану В Анекса 10 (Дејтон)" Овај често позивани члан је у основи веома кратак. Насловљен "Крајња овлашћења да се тумаче", каже само ово: "Високи представник је крајња власт у регији, што се тиче тумачења Споразума о цивилном спровођењу Мировног споразума."

Другим ријечима, "овлашћења" која спомиње високи представник нису извршна овлашћења уопште него законска – законско право да тумачи своја извршна овлашћења. Сатира, као и увијек, само сустиже стварни живот: када је сатирични часопис "The Opion" извјестио 2006. да је "Буш дао сам себи дозволу да повећа сопствена овлашћења", Дејтон је већ прославио овакве аранжмане за високог представника скоро 10 година раније. [6] Високи представник, канцеларија створена у теорији да надгледа прелаз на демократију током временског периода од годину дана, у суштини је само исисала сву демократију из Босне, одбацујући одлуке које су донијели легални и демократски изабрани органи. Такође је исисала сву легалност из земље, пошто је основни принцип владавине права (не само оног које је измислио Монтескје) да руководиоци немају овлашћење да тумаче и повећавају своја властита извршна овлашћења. Карлос Вестендорп, високи представник у вријеме Бонске конференције је рекао: "Ако пажљиво читате Дејтон, Анекс 10 ми чак даје могућност да тумачим своја властита овлашћења."

[7]

Али, не мора се читати Дејтон веома пажљиво да би се ово разумјело. Све је веома јасно. Састанак у Бону није промијенио ништа; високи представник је само одлучио да сам себи да још више власти.

Постоји општи неспоразум о структури која је створена у Дејтону. Посебно по питању Босне и Херцеговине која је описана као протекторат, а Дејтон као споразум који су потписали Босна и Херцеговина, њени саставни дијелови и сусједне земље, Југославија и Хрватска. Без обзира на све, опште је познато да су Американци наметнули споразум свим странама и да је он изазвао веома неприродну уставну позицију коју је веома јасно описао Карл Билт, први високи представник, који је о Уставу Босне и Херцеговине о коме говори Анекс 4 Дејтонског споразума рекао сљедеће: „Нико није сматрао мудрим да се Устав подноси на скупштинско или било које друго усвајање. То је требало да буде Устав донет међународним декретом”. [8] Другим ријечима, структура створена да осигура прелаз Босне ка демократији уопште нема демократски легитимитет.

Исто важи и за процес европских интеграција у који је Босна сада неповратно загазила. 16. 7. 2008. године је са ЕУ потписан Споразум о стабилизацији и придруживању, који је ратификован у фебруару ове године. Овај потпис и ова ратификација представљају кулминацију процеса који је започео 2000. године када је на Самиту одржаном у новембру исте године у Загребу, ЕУ започео процес проширења на “Западни Балкан” уводећи финансирање познато као CARDS, или Програм за подршку у реконструкцији, демократизацији и стабилизацији.

Ова одлука да се Босна укључи у процес који води ка чланству у ЕУ има једну правну посљедицу: то је да дјелимично јемство које етничким групама у Босни нуди Дејтонски споразум (са свим недостацима тог текста, поготово Члан 5 Анекса 10) сада треба да буде ефективно претворен у нови императив приступа ЕУ. У извјештају који је Европска унија поднијела Савјету министара 2003. године, приоритети Босне су били преиначени. Док је претходно било званично наведено да би напредак у спровођењу Дејтонског мировног споразума одредио временски оквир за приступање (“Темпо процеса интеграције БиХ у европске структуре ће бити одређен према резултатима у спровођењу обавеза преузетих Дејтонским мировним споразумом” [9]), сада је ЕУ у кратком временском року почела да изјављује супротно, односно да је Дејтон препрека приступу ЕУ:

(Дејтон)... је креиран у високо децентрализованој држави... државни и ентитетски уставни стварају механизме блокирања штитећи тако “виталне интересе” бирача. Механизми блокирања могу да гарантују права сваког од народа, али исто тако могу да учине да законодавни процес буде пуно тежи и да води ка безизлазној ситуацији. Ипак, што се тиче европских интеграција, важно је да су земље партнери у могућности да нормално функционишу; различите институције морају показати резултате који се очекују у модерној демократској земљи. Сложеност постојећег дејтонског поретка може

да омете постизање резултата у БиХ.

Систем који је успостављен у Дејтону је често био преиспитиван и унутар и ван БиХ. У сваком случају, из перспективе европских интеграција, тешко је аргументовано тврдити да је постојећи систем оптималан. [10]

Тако је гласио смртни проглас Дејтона. Подређеност „Дејтона” „Европи” је уствари била консолидована у марту 2002. када је високи представник такође постављен и за Специјалног представника: другим ријечима, високи представник је и управљао Босном (високи представник, како га ми видимо, уствари не „представља” ниједно друго тијело) и постао Специјални представник ЕУ: могао је одржавати састанке са самим собом и расправљати о напретку који земља бележи у приступању! Ускоро су овлашћења високог представника/специјалног представника била усмјерена искључиво на припремање земље за приступање ЕУ, а не више ка спровођењу Дејтона. Уствари, план је предвиђао затварање Канцеларије високог представника (требало је да се затвори прошлог јуна), кога би замијенио сам Специјални представник ЕУ. [11] Чим се то деси, више неће постојати никаква институционална веза са Дејтонским споразумом и Босном ће се управљати под условима Споразума о стабилизацији и придруживању, тј, прелазног споразума који је на већ на снази.

Да би се разумјеле последице свега овога, важно је разумијети унутрашњи начин функционисања саме ЕУ. (Ја сам у прошлости често заступао став да се распад Југославије у принципу треба разумијевати у контексту интерне институционалне логике ЕУ и НАТО савеза). Временски период о коме се говори, посебно период од 2003. године се тачно поклапа са периодом када је ЕУ првобитно покушавала да усвоји свој властити “Устав”. Од склапања несигурног примирја које је договорено у Ници, ЕУ лидери су у Европи користили исте аргументе које су користили у Босни, поготово онај да ће ЕУ бити “нефункционална” ако се не централизују овлашћења и уклоне “механизми блокирања” који су представљени правом гласа земаља чланица. То је разлог зашто Устав (и Лисабонски споразум који га је замијенио) преноси низ овлашћења на ЕУ, умањује способност држава да блокирају приједлоге и уопште централизује структуру доношења одлука ЕУ. Сигурно ће доћи вријеме када ће народи Европе, као и Републике Српске, осјетити да је ствар превршила мјеру.

[1] Видјети саопштење за јавност ОНР-а, 20. јуни 2009., http://www.ohr.int/ohr-dept/press/o/pressr/default.asp?content_id=43636

[2] Архива одлука Високог представника може се видјети на ОHR-овој интернет страници: <http://www.ohr.int/decisions/archive.asp> . [Na Bonska ovlaštenja se pozivalo često, obično u drugom pasusu ove "Odluke". Postoji posebna kategorija o "Skidanje i Suspendovanje s dužnosti"](#).

[3] Говор на SSEES, London University, 18. јуни 2004., цитирао David Chandler, "Од Дејтона до Европе" (From Dayton to Europe),

[4] Интервју са David Chandler-ом, *ibid*.

[5] <http://daccessdds.un.org/doc/UNDOC/GEN/N95/405/26/PDF/N9540526.pdf?OpenElement>

[6] [5 http://www.theonion.com/content/node/51140](http://www.theonion.com/content/node/51140)

[7] Интервју, *Слободна Босна*, 30. новембар 1997, http://www.ohr.int/ohr-dept/preso/pressi/default.asp?content_id=3407

[8] Carl BILDT, *Peace Journey: The Struggle for Peace in Bosnia (Борба за мир у Босни)*, London: Weidenfeld & Nicolson, 1998, p. 139.

[9] Видјети Декларацију Вијећа за имплементацију мира – Аннех, Madrid, 16 децембар 1998, http://www.ohr.int/pic/default.asp?content_id=5191

[10] (*Извјештај*) Report from the Commission to the Council on the preparedness of Bosnia and Herzegovina to negotiate a Stabilisation and Association Agreement with the European Union, COM (2003) 692 final, 24 November 2003, p. 6. <http://register.consiliu.m.europa.eu/pdf/en/03/st15/st15242.en03.pdf>

[11] Видјети увод на ОНР-овој интернет страници,
http://www.ohr.int/ohr-info/gen-info/default.asp?content_id=38519