**Pregledni naučni rad**
**UDK:341.24:327(497.6)**
**DOI:10.7251/ZND2601307S**

# BONSKA OVLAŠTENJA VISOKOG PREDSTAVNIKA: IZMEĐU MEĐUNARODNE INTERVENCIJE I OGRANIČENE SUVERENOSTI BOSNE I HERCEGOVINE

***Ognjen Sredojević*[131]*, MA***
***Dipl. pravnik unutrašnjih poslova, Master politikologije i međunarodnih odnosa, doktorand na Fakultetu političkih nauka, Univerziteta u Banjoj Luci,***
***Viši inspektor – komandir voda Srednje škole unutrašnjih poslova, Uprava za policijsko obrazovanje, Ministarstvo unutrašnjih poslova Republike Srpske***

***Apstrakt:*** *Ovaj rad analizira ulogu Visokog predstavnika i praksu primjene tzv. bonskih ovlaštenja u Bosni i Hercegovini, sa posebnim fokusom na njihove institucionalne, pravne i društvene efekte u postdejtonskom periodu. Predmet istraživanja je procjena uticaja bonskih ovlaštenja na stabilnost države, demokratsku legitimnost, političku autonomiju domaćih institucija i dugoročnu održivost postdejtonskog sistema, dok je cilj rada utvrđivanje u kojoj mjeri međunarodna ingerencija doprinosi ili ograničava razvoj domaćih kapaciteta i institucionalne odgovornosti. Radna hipoteza polazi od pretpostavke da bonska ovlaštenja, iako omogućavaju kratkoročno prevazilaženje političkih i institucionalnih blokada, dugoročno ne jačaju domaću političku odgovornost, već uspostavljaju obrasce zavisnosti i pasivnosti institucija. Pomoćnehipoteze analiziraju pravnu i legitimnu nesigurnost bonskih ovlaštenja, njihov uticaj na društveni identitet i kolektivnu odgovornost građana, te paradoks reformi u kontekstu evropskih integracija. Istraživanje se temelji na kvalitativnoj analizi sadržaja, pravno-normativnoj i komparativnoj metodi, kao i na sintezi dostupnih izvještaja i javno dostupnih izvora, uključujući Transparency International BiH (2015). Analiza pokazuje da bonska ovlaštenja, iako efikasna u kriznim situacijama i u prevazilaženju neposrednih institucionalnih praznina, dugoročno ograničavaju razvoj domaće političke autonomije, dovode do pravne nesigurnosti, političke polarizacije i slabije društvene kohezije. Formalne reforme, iako usklađene sa međunarodnim standardima, često ostaju bez stvarne implementacije, čime se smanjuje njihova održivost i doprinos institucionalnom jačanju. Rad zaključuje da bonska ovlaštenja predstavljaju paradoksalni mehanizam koji kratkoročno može spriječiti kolaps, ali ne može zamijeniti aktivnu, odgovornu ulogu domaćih političkih aktera, te da trajna stabilnost Bosne i Hercegovine zavisi od jačanja institucionalnih kapaciteta, konsenzualnog donošenja odluka i razvijanja demokratske kulture unutar domaćih struktura.*

[131] sredojevicognjen@gmail.com

***Ključne riječi:*** *Visoki predstavnik, bonska ovlaštenja, institucionalna stabilnost, Bosna i Hercegovina, demokratska legitimnost, međunarodna ingerencija, politička autonomija, evropske integracije.*

## Uvod

Dejtonski mirovni sporazum iz 1995. godine uspostavio je institucionalni okvir Bosne i Hercegovine kao složene i visoko decentralizovane države, čije funkcionisanje počiva na ravnoteži entitetskih i državnih nadležnosti, uz prisustvo međunarodnih mehanizama nadzora. U tom kontekstu posebno mjesto zauzima institucija Visokog predstavnika za Bosnu i Hercegovinu, definisana Aneksom 10 Dejtonskog sporazuma, kojem je formalno povjereno nadgledanje civilne implementacije mira. Međutim, stvarni domašaj ove institucije oblikovan je odlukama Savjeta za sprovođenje mira donesenim u Bonu 1997. godine, nakon čega Visoki predstavnik počinje primjenjivati široka izvršna i zakonodavna ovlaštenja, u domaćoj literaturi poznata kao „bonska ovlaštenja".

Bonska ovlaštenja predstavljaju oblik proširene međunarodne uprave koji u praksi prevazilazi početni okvir uloge nadzora nad implementacijom mira. Riječ je o mehanizmu koji direktno utiče na unutrašnje političke procese, često ulazeći u sferu ograničavanja demokratskog odlučivanja i političke odgovornosti domaćih institucija. Takođe, pravna literatura naglašava da se bonska ovlaštenja ne mogu izvesti iz jasnog i jednoznačnog pravnog osnova, te da njihova primjena otvara pitanja ustavnosti, suvereniteta i odnosa međunarodnog intervencionizma prema domaćem institucionalnom kapacitetu.

Tokom protekle tri decenije Visoki predstavnici su, koristeći bonska ovlaštenja, donosili odluke koje su imale direktan uticaj na politički poredak, uključujući smjene nosilaca funkcija, nametanje zakona i regulisanje ključnih institucionalnih pitanja. U domaćoj stručnoj i akademskoj literaturi ove mjere najčešće su ocijenjene kao dvostruke prirode: sa jedne strane mogu privremeno deblokirati institucije, dok sa druge strane mogu dugoročno generisati političku pasivnost i oslanjanje na vanjsku intervenciju, čime slabi kultura unutrašnjeg političkog dijaloga.

Savremeni politički razvoj, obilježen čestim institucionalnim zastojima i visokim stepenom političkih tenzija, ponovo je otvorio pitanje opravdanosti, dometa i posljedica primjene bonskih ovlaštenja. Ova problematika zahtijeva novu analitičku elaboraciju koja će biti zasnovana na domaćoj naučnoj literaturi, pravnim tumačenjima i konkretnim iskustvima postdejtonske prakse.

Cilj ovog rada jeste da pruži sažetu analizu normativnog utemeljenja bonskih ovlaštenja, njihovog istorijskog razvoja i efekata na političku stabilnost Bosne i Hercegovine, uz kritički osvrt na njihovu kompatibilnost sa demokratskim principima i suverenitetom države.

## Metodološki okvir istraživanja

Predmet ovog istraživanja jeste analiza normativnih temelja bonskih ovlaštenja i njihovih stvarnih političkih i institucionalnih efekata u Bosni i Hercegovini, sa posebnim naglaskom na percepcije i kritičke ocjene domaće akademske zajednice. Cilj istraživanja je da se, na osnovu dostupnih naučnih radova, pravnih dokumenata i zvaničnih akata, kritički utvrdi u kojoj mjeri su intervencije visokog predstavnika doprinijele stabilizaciji političkog sistema, te u kojoj mjeri su istovremeno uticale na ograničavanje demokratskog kapaciteta i političke autonomije Bosne i Hercegovine. U tom kontekstu, rad nastoji povezati teorijski i normativni nivo sa empirijskim primjerima primjene bonskih ovlaštenja, te evaluirati kako domaći autori interpretiraju balans između međunarodne intervencije i unutrašnje demokratske odgovornosti.

Metodološki, istraživanje se oslanja na kvalitativnu analizu sadržaja, pravno-normativnu analizu i komparativni pristup. Kvalitativna analiza obuhvata tumačenje ključnih dokumenata i odluka visokog predstavnika, kao i relevantnih publikacija domaćih autora koji se kritički bave ulogom međunarodne zajednice u postdejtonskoj Bosni i Hercegovini. Pravno-normativna analiza fokusirana je na tumačenje odredbi Dejtonskog mirovnog sporazuma, zaključaka Vijeća za implementaciju mira i konkretnih odluka visokih predstavnika, dok komparativni pristup omogućava poređenje intenzivnih intervencija iz perioda 1997-2006. sa kasnijim fazama smanjene upotrebe bonskih ovlaštenja. Ovakav metodološki okvir pruža mogućnost da se na uravnotežen način procijene kratkoročni stabilizacijski efekti ovih ovlaštenja, ali i dugoročne posljedice po politički razvoj i demokratsku kulturu u Bosni i Hercegovini.

**Radna hipoteza:**

Radna hipoteza ovog istraživanja glasi: „Primjena bonskih ovlaštenja u Bosni i Hercegovini, iako normativno opravdavana stabilizacijom političkog sistema, dugoročno je ograničila razvoj demokratske autonomije i političke odgovornosti domaćih institucija.“

**Pomoćne hipoteze:**

U funkciji provjere radne hipoteze postavljaju se sljedeće pomoćne hipoteze:

1. Bonska ovlaštenja su u početnim godinama nakon njihovog uspostavljanja (1997-2006) generisala kratkoročne stabilizacijske efekte, prvenstveno kroz uklanjanje političkih blokada i nametanje institucionalnih rješenja.
2. Kontinuirana i široka upotreba bonskih ovlaštenja oslabila je političku odgovornost domaćih aktera, jer je dio ključnih funkcija odlučivanja preuzela međunarodna zajednica, što potvrđuju analize domaćih autora.
3. Smanjena upotreba bonskih ovlaštenja nakon 2006. godine otkrila je strukturne slabosti političkog sistema, jer domaći akteri nisu u dovoljnoj

mjeri razvili kapacitete za autonomno upravljanje krizama bez intervencije visokog predstavnika.

4. Domaća naučna zajednica većinom ukazuje na demokratske, pravne i političke nedostatke bonskih ovlaštenja, pri čemu se značajan dio kritika odnosi na manjak legitimnosti i neusklađenost sa temeljnim principima ustavnog poretka.

**Osnovne metode koje se koriste u radu prilikom istraživanja su:**

U radu su primijenjene sljedeće metode istraživanja:

1. Kvalitativna analiza sadržaja – ova metoda omogućava detaljno tumačenje odluka Visokog predstavnika, zaključaka Vijeća za implementaciju mira, izvještaja Transparency International BiH (2015), dostupnih izvještaja i članaka. Kroz ovu metodu analiziraju se značajni institucionalni akti i odluke, njihov pravni i politički kontekst, te uticaj na stabilnost i funkcionalnost domaćih institucija.
2. Pravno-normativna metoda – koristi se za analizu ustavnih odredbi, Aneksa 10 Dejtonskog sporazuma, pravne prirode bonskih ovlaštenja i odnosa između međunarodnog nadzora i domaćeg ustavnog poretka. Ova metoda omogućava sagledavanje legitimnosti i pravnih okvira kroz koje Visoki predstavnik djeluje.
3. Komparativna metoda – omogućava poređenje različitih faza primjene bonskih ovlaštenja, posebno intenzivne intervencionističke faze (1997-2006) i perioda smanjene upotrebe nakon 2006. godine, kao i analizu stavova domaćih izvora o njihovim efektima na političku i institucionalnu stabilnost.
4. Metoda analize i sinteze – primijenjena je za sistematizaciju utvrđenih nalaza i njihovo objedinjavanje u zaključne ocjene o efektima bonskih ovlaštenja na demokratsku legitimnost, institucionalnu autonomiju i dugoročnu stabilnost Bosne i Hercegovine.

Ovim kombinovanim pristupom omogućeno je sveobuhvatno sagledavanje fenomena bonskih ovlaštenja, njihovih pozitivnih i negativnih efekata, te uočavanje strukturalnih izazova u postdejtonskom političkom i institucionalnom sistemu Bosne i Hercegovine.

## Analiza i diskusija

### Ustavni i međunarodnopravni okvir Bosne i Hercegovine

Bosna i Hercegovina predstavlja posebno interesantan primjer u savremenoj ustavnopravnoj teoriji. Njena ustavna struktura, kao i porijeklo samog ustava, jedinstveni su u svijetu: uspostavljena je federalna, odnosno konfederalna asimetrija između entiteta. Ustav Bosne i Hercegovine, koji čini sastavni dio međunarodnog ugovora, nije rezultat demokratski izražene volje

naroda, niti je nastao iz unutrašnjeg ustavnopravnog poretka. Ipak, ovaj dokument, iako predstavlja Aneks IV Dejtonskog sporazuma, zauzima poziciju najvišeg pravnog akta pravnog sistema Bosne i Hercegovine. Zbog toga brojni teoretičari ovaj ustav označavaju kao *sui generis*, ukazujući da mu nedostaje originalni legitimitet te da je primarno zamišljen kao okvir za mirnu koegzistenciju tri konstitutivna naroda i dva entiteta – Republike Srpske i Federacije Bosne i Hercegovine, uz poseban status Brčko Distrikta kao njihovog kondominijuma.[132]

Ustav Bosne i Hercegovine potpisale su, pored same BiH, i tadašnje ustavnopravne jedinice: Federacija BiH, formirana Vašingtonskim sporazumom 1994. godine, i Republika Srpska, nastala 1992. godine. Za razliku od ranije poznatih modela državnih saveza, gdje su konstitutivne jedinice obično označavane kao suverene strane, republike ili oblasti, u slučaju BiH tu ulogu zauzimaju pravno definisani entiteti, što je presedan u međunarodnopravnoj praksi (Savić, 2014).

Iako je međunarodnopravno Bosna i Hercegovina jedinstven subjekt sa sposobnošću preuzimanja prava i obaveza iz međunarodnih ugovora i pravom međunarodne reprezentacije, njen međunarodnopravni subjektivitet je ograničen. U praksi, od potpisivanja Dejtonskog sporazuma do danas, Bosna i Hercegovina nastupa kao nosilac međunarodnih prava u skladu sa načelima jednakosti, dobrovoljnosti i uzajamnosti, ali ne posjeduje potpunu samostalnost u punom smislu tog pojma. Ograničenja međunarodnopravnog subjektiviteta posebno se ispoljavaju u odnosu na njen dejtionski status. Aneksom I-A pozvan je Savjet bezbjednosti UN da uspostavi multinacionalne vojne snage (IFOR) radi implementacije vojnog dijela sporazuma. Aneksom X ustanovljena je institucija Visokog predstavnika, definisana kao tijelo koje pomaže sprovođenje civilnog aspekta mirovnog sporazuma. Mandat Visokog predstavnika potvrđen je Rezolucijom 1031 (1995), koja mu je dodijelila ulogu nadzornog i koordinatornog organa. Samo postojanje ovih struktura, uz prisustvo međunarodnih snaga, označava elemente zavisnosti Bosne i Hercegovine. Proces transformacije BiH u oblik neoprotektorata počinje uspostavljanjem Savjeta za implementaciju mira (PIC) 1995. godine, zatim donošenjem Rezolucije 1031, a kulminira proširenjem ovlaštenja Visokog predstavnika 1997. godine (Popović, Lukić, 2002).

## Elementi nesamostalnosti i ograničenja domaćih institucija

Najveće ograničenje ustavnopravnog poretka BiH definisano je u Bonskim zaključcima iz 1997. godine, kojima je Visokom predstavniku dodijeljena mogućnost donošenja obavezujućih odluka, nametanja privremenih mjera, te smjenjivanja izabranih i imenovanih zvaničnika. Time je faktički derogiran cijeli ustavnopravni poredak Bosne i Hercegovine, a donesene su i

[132] Ovdje je riječ o Dejtonskom mirovnom sporazumu 1995. godine.

mjere koje su protivne ključnim aktima međunarodnog prava – Povelji UN, Rezoluciji 1031, kao i Evropskoj konvenciji o ljudskim pravima.[133] Dodatni elementi ograničene suverenosti Bosne i Hercegovine vidljivi su i u samim ustavnim odredbama. Član VI/1.a Ustava BiH propisuje da troje sudija Ustavnog suda Bosne i Hercegovine imenuje predsjednik Evropskog suda za ljudska prava, što predstavlja jasan primjer formalnog održavanja unutrašnje suverenosti, uz istovremeno faktičko ograničavanje njenog stvarnog dometa. Time je Bosna i Hercegovina, sve do 2007. godine, bila jedina evropska država čiji najviši sud sadrži strane sudije kao stalne članove. Nakon te godine, sličnu praksu preuzima i tzv. „Republika Kosovo“, što u oba slučaja potvrđuje elemente neoprotektorskog poretka (Savić, 2016).

Nesamostalnost se dalje manifestuje i kroz neispunjene ustavne obaveze domaćih institucija. Parlamentarna skupština BiH ni nakon više od dvije decenije nije usvojila zakon kojim bi uredila proceduru izbora troje sudija koje trenutno imenuje predsjednik Evropskog suda za ljudska prava, iako je to eksplicitno predviđeno članom VI/1.d Ustava BiH. Takva normativna praznina ukazuje na duboku institucionalnu zavisnost i odsustvo kapaciteta da se preuzmu ključne nadležnosti koje su u domenu svake samostalne države. Značajan broj institucija Bosne i Hercegovine uspostavljen je putem privremenih odluka i zakona Visokog predstavnika, a neke među njima – poput Suda BiH i Tužilaštva BiH, kasnije su tek formalno potvrđene odlukama Parlamentarne skupštine. Time je dodatno narušen koherentni pravni poredak, budući da navedene institucije u svojoj praksi često ne počivaju na jasnim i dosljednim ustavnopravnim načelima koja bi morala biti temelj sudske vlasti. Slična ograničenja vidljiva su i u monetarnoj sferi. Centralna banka Bosne i Hercegovine funkcioniše u režimu valutnog odbora čija je struktura i djelovanje u značajnoj mjeri uslovljeno odlukama i interesima međunarodnih aktera. Takav model, iako garantuje finansijsku stabilnost, istovremeno ograničava monetarni suverenitet države i potvrđuje status Bosne i Hercegovine kao prostora pod snažnim međunarodnim tutorstvom. Sve navedeno ukazuje na duboki paradoks bosanskohercegovačkog ustavnopravnog i institucionalnog poretka: formalno priznata suverenost prati snažna unutrašnja i vanjska ograničenja, dok međunarodni intervencionizam, predstavljen kao mehanizam stabilizacije, trajno oblikuje domaće institucije i političke procese. (Savić, 2016).

[133] Specifičnost koja ukazuje da je ovakav stav ispravan, možemo primjetiti i u autentičnosti teksta sporazuma, koji je izrađen u četiri primjerka engleskog jezika, kao i u činjenici da su potpisnice sporazuma, SR Jugoslavija i Republika Hrvatska, kao garanti i BiH. Sporazum je zaključen i uz poseban paraf entiteta.

## Uloga međunarodne zajednice i dejtonska vs. briselska faza

Ciljevi Dejtonskog mirovnog sporazuma, njegov sadržaj i subjekti njegove implementacije često se ne poklapaju sa interesima vladajućih političkih elita, koje nastoje ostvariti one odredbe koje im odgovaraju, dok opstruišu ili marginalizuju one dijelove sporazuma koji su im nepovoljni. Jedna od učestalih dnevno-političkih manipulacija u Bosni i Hercegovini odnosi se na pitanja: do kada će važi Dejtonski sporazum, kada će se ukinuti uloga Visokog predstavnika i kada će se dejtonska faza transformisati u tzv. briselsku fazu? Iz same suštine Dejtonskog sporazuma proističe da njegov konačni cilj podrazumijeva njegovo postupno prevazilaženje kroz uspostavljanje stabilne i funkcionalne države sa demokratskim političkim sistemom. To znači da domaće političke elite, kada postanu sposobne da samostalno donose ključne odluke, treba da usvoje novi ustav i osiguraju put Bosne i Hercegovine prema punopravnom članstvu u Evropskoj uniji. Uloga Visokog predstavnika, kao integralnog dijela mirovnog procesa, prvenstveno je usmjerena na izgradnju kompetitivnih i sposobnih domaćih elita, koje će biti u stanju samostalno upravljati državom. Kada dođe do ovog nivoa unutrašnje političke zrelosti, mandat Visokog predstavnika postaje sekundaran i u velikoj mjeri suvišan (Nešković, 2013).

Zaključci Upravnog odbora za implementaciju mira, koji reflektuju dejtonsku fazu, slični su odredbama Sporazuma o stabilizaciji i pridruživanju koje je Bosna i Hercegovina potpisala sa Evropskom unijom. Dejtonska i briselska faza, iako različito nazivane, predstavljaju kontinuitet istih principa i ciljeva, a svako njihovo artificijalno razdvajanje često se koristi u dnevno-političkim manipulacijama. Osiguranje demokratskog političkog sistema, jačanje federativne strukture i integracija u Evropsku uniju predstavljaju ključne ciljeve Dejtonskog sporazuma, koji još uvijek nisu u potpunosti ostvareni zbog nesaglasnosti i fragmentacije unutar partijskih elita. Jasno je da bez kontinuirane, aktivne i strateške uloge međunarodne zajednice, punopravna realizacija dejtonskih ciljeva ostaje nedostižna (Nešković, 2013).

Institucionalna uloga OHR-a (Office of the High Representative) i praksa primjene "bonskih ovlaštenja" od munjevitog početka nakon 1997. godine predstavljaju specifičan oblik međunarodne uprave u postdejtonskom uređenju Bosne i Hercegovine. Prema izvještaju Transparency International BiH naslovljenom „*Bosna i Hercegovina kao zarobljenik političke ekonomije"*, bonska ovlaštenja su korištena za donošenje zakona i nametanje institucionalnih rješenja – od simbola države, valute, do slobode kretanja i jedinstvenih registarskih tablica čime je u prvim poslijeratnim godinama omogućeno premošćivanje osnovnih institucionalnih praznina (Blagovčanin; Divjak, 2015). Međutim, Transparency International BiH upozorava da ta vrsta intervencionizma nije doprinijela razvoju domaćih kapaciteta za kontinuirano samostalno upravljanje državom, već je učvrstila uzorak zavisnosti: odluke su donošene „odozgo", institucije su ostajale slabe, a domaći politički akteri često su

mogli izbjeći odgovornost, jer su ključne odluke i dalje bile u rukama međunarodnog faktora (Blagovčanin, Divjak, 2015).

Ovaj pristup – nametanje institucija i zakona bez stvarne participacije domaćih struktura, prema kritikama, potkopava demokratsku legitimnost i političku odgovornost u Bosni i Hercegovini. Nametnuto rješenje može donijeti efikasnost na kratak rok, ali dugoročno stvara problem: domaći politički akteri ne internalizuju obavezu izgradnje demokratske kulture, odgovornosti i institucionalne transparentnosti. Ovakva dinamika, umjesto da osnaži lokalne kapacitete, može produbiti institucionalnu slabost i jačati percepciju da se državom upravlja „sa strane".

Dalje, analiza dostupnih izvještaja, studija i medijskih tekstova pokazuje da je često kad je međunarodni pritisak opao ili bonska ovlaštenja nisu korištena, politička kriza brzo eskalirala. Naprimjer, restrukturiranje institucija i reforma državnih organa pod OHR-om jesu uspostavili formalne okvire, ali nedostatak domaće političke konsenzualnosti i institucionalne zrelosti značio je da bez stalne intervencije konflikti, blokade i inertnost ostanu norma. Ovo potvrđuju i izvještaji da, uprkos brojnim važećim zakonima i uspostavljenim institucijama, Bosna i Hercegovina decenijama ostaje u stanju političke nestabilnosti, sa čestim blokadama vlasti, etničkim rivalitetima i nedostatkom suštinske državne politike.

U diskusiji, moramo uzeti u obzir da bonska ovlaštenja iako u datom trenutku možda bila nužna da se premosti vakuum vlasti i da se zemlja „drži na okupu" nisu sama po sebi rješenje za temeljne, strukturne probleme Bosne i Hercegovine: etničku podjelu, nepovjerenje, odsustvo konsenzusa o državnom identitetu, slab civilni i politički konsenzus. Kao što i Transparency International BiH argumentuje, ekonomske nepravde, politička zavisnost, zarobljena država i institucionalna inertnost ostaju neriješeni, jer se sistem ne zasniva na domaćoj političkoj volji već na međunarodnoj ingerenciji (Blagovčanin, Divjak, 2015).

Pored toga, praksa primjene bonskih ovlaštenja nosi i ozbiljne dileme u pogledu demokratije i suvereniteta – oni nisu samo teorijsko opravdanje, već svaka konkretna odluka visokom predstavniku nameće pitanje: ko je stvarni donosilac odluka u BiH? Ako je to međunarodni predstavnik, a ne legitimno izabrane institucije u državi, onda je demokratski poredak reduciran na formalnost, a politička odgovornost je simbolička. Takva situacija, dugoročno, može erodirati povjerenje građana u institucije i podršku državnim strukturama, jer se odluke donose „iz vana".

Na taj način se nameće zaključak da bonska ovlaštenja, iako su u poslijeratnim godinama možda spriječila potpuni institucionalni kolaps, nisu uspjela stvoriti održivu, domaću političku i institucionalnu autonomiju. Da bi Bosna i Hercegovina postala funkcionalna država sa punim demokratskim legitimitetom, neophodno je da domaći akteri budu primarni nosioci promjena, a ne stalna međunarodna intervencija.

**Pravno-normativna analiza (Pravna nesigurnost i problem legitimnosti)**

U Bosni i Hercegovini i dalje su prisutne intenzivne polemike o tome da li je Visoki predstavnik, primjenom tzv. bonskih ovlaštenja, prekoračio svoj mandat i prerastao iz tumača Dejtonskog sporazuma u svojevrsnog protektora. Ključno pitanje koje se pritom postavlja jeste: na osnovu kojeg prava Visoki predstavnik može stajati iznad domaćih institucija koje posjeduju izborni legitimitet? Odgovor se nalazi u samoj pravnoj i političkoj prirodi Dejtonskog sporazuma, koja je, za razliku od klasičnih međunarodnih ugovora, izrazito arbitražna. Dejtonski sporazum ne sadrži samo norme, već i mehanizme i subjekte njihove primjene. Njegova struktura obuhvata tri komponente: (1) osnovne principe, (2) norme sadržane u jedanaest aneksa, i (3) međunarodni okvir za nadzor – Savjet za primjenu mira (PIC).

Kada se kreira međunarodni akt čija je primjena neizvjesna ili zavisi od složenih unutrašnjih odnosa, uobičajeno je da se, uz normativni dio, definišu i institucionalni mehanizmi nadzora. Primjer takvog modela je Evropska konvencija o ljudskim pravima (1950), koja pored normi uspostavlja i Evropski sud za ljudska prava kao integralni mehanizam primjene. Iako Savjet za primjenu mira nije formalno inkorporiran u tekst Dejtonskog sporazuma kao što je Sud inkorporiran u Konvenciju, on funkcionalno djeluje kao njegov sastavni dio u fazi implementacije (Nešković, 2013).

Da je Dejtonski sporazum klasičan međunarodni ugovor, države potpisnice bi ga primjenjivale na osnovu načela pacta sunt servanda, dok bi Međunarodni sud pravde bio nadležan za autentično tumačenje. Međutim, Dejtonski sporazum je arbitražni akt velikih sila o ustavnom i državnom uređenju Bosne i Hercegovine, nastao u kontekstu mira nakon oružanog sukoba. Upravo zbog toga bilo je nužno uspostaviti međunarodnu instituciju koja će osigurati njegovu primjenu i mehanizam koji će ga tumačiti u praksi. Savjet za primjenu mira postao je tijelo zaduženo za nadzor nad implementacijom, dok je Visoki predstavnik dobio ulogu autoritativnog tumača Sporazuma. Te dvije funkcije su, kroz djelovanje Upravnog odbora PIC-a, spojene u jedinstvenu institucionalnu cjelinu koja predstavlja operativni instrument međunarodne zajednice u Bosni i Hercegovini. Upravni odbor PIC-a djeluje istovremeno kao vanjski i unutrašnji faktor: na nivou ministara vanjskih poslova ili političkih direktora funkcioniše kao međunarodni akter, dok u formatu ambasadora u Sarajevu ima direktan uticaj unutar političkog sistema Bosne i Hercegovine. Visoki predstavnik, u spojenoj strukturi sa Upravnim odborom, postaje ključni institucionalni nosilac mandata za primjenu Dejtonskog sporazuma, što predstavlja osnovu za primjenu bonskih ovlaštenja (Šire vidi u: Nešković, 2013).

Jedna od centralnih zamjerki domaćih analitičara i javnih kritičara odnosi se na pravni temelj i legitimnost bonskih ovlaštenja. Prema tekstu nedavne analize, bonska ovlaštenja "nemaju eksplicitnu podršku u Dejtonskom sporazumu, već se oslanjaju na političke deklaracije tijela koja nemaju mandat da redefinišu ustavni poredak (Pepić, 2025). To znači da su odluke koje se temelje

na tim ovlaštenjima pravno upitne – posebno u svjetlu ustavnih principa i suvereniteta države. Pravna nejasnoća bonskih ovlaštenja stvara institucionalni vakuum, jer domaći akteri ostaju blokirani u samostalnom odlučivanju i u sprovođenju reformi. Takva situacija smanjuje dugoročnu funkcionalnost institucija i podriva demokratsku legitimnost, jer odluke formalno postoje, ali njihova implementacija zavisi od međunarodnog faktora.

Ova pravna nesigurnost ima ozbiljne posljedice: u situacijama kada domaće institucije pokušavaju funkcionisati, svako osporavanje odluka OHR-a lako se može pretvoriti u politički i pravni vakuum. Taj vakuum dodatno podiže stepen institucionalne nepredvidljivosti i podriva povjerenje u domaće organe vlasti. U tom smislu, bonska ovlaštenja, umjesto da garantuju stabilnost, često bacaju državu nazad u stanje nesigurnosti: svaki akt koji dođe „odozgo“ dodatno razgrađuje kapacitet domaćih institucija da donose i provode odluke autonomno.

**Politička polarizacija i rizik institucionalnog delegitimiranja**

Upotreba bonskih ovlaštenja u kriznim situacijama donekle je doprinijela kratkoročnom prevazilaženju blokada. Međutim, svaka odluka nametnuta izvana posebno u kontekstu osjetljivih političkih pitanja, povećava rizik polarizacije i dodatnog unutrašnjeg antagonizma. Nedavni primjeri pokazuju da politički predstavnici, posebno iz entitetskih struktura ili nacionalističkih stranaka, koriste retoriku da je takva intervencija oblik „nametnute vlasti“, „gubitka suvereniteta“ i „diskriminacije domaćih institucija“ (često uz aluzije na etničke i entitetske koeficijente). Takva dinamika kontinuiranog nametanja domaće polarizacije stvara začarani krug u kojem: međunarodna ingerencija je kritikovana kao nametnuta, zatim domaći akteri odbijaju preuzeti odgovornost, i institucionalna kriza ostaje neriješena ili se ponovo vraća. U tom smislu, bonska ovlaštenja nisu samo intervencija, ona postaju simbol stalne zavisnosti i društveno-političke krize.

Bonska ovlaštenja smanjuju prostor za politički dijalog i konsenzus, dok građani odluke doživljavaju kao „odluke sa strane“. Takva percepcija dodatno slabi osjećaj zajedničke državnosti i kolektivne odgovornosti, jer ključne odluke ne proizlaze iz domaćih političkih procesa.

**Kriza identiteta i kolektivne odgovornosti – dublji društveni efekti**

Primjena bonskih ovlaštenja ima dublje društvene posljedice. U društvu Bosna i Hercegovina, gdje identitetske razlike, odnosno etničke, entitetske, istorijske igraju značajnu ulogu, stalna međunarodna intervencija može dodatno učvrstiti podjelu i osjećaj “ne-pripadanja”. Kada ključne odluke ne dolaze iz domaćih političkih procesa, nego su nametnute „sa strane“, građanima je teže prihvatiti ih kao „naše“. Time se slabi osjećaj zajedničke državnosti, a ojačavaju partikularni identiteti, što je po mnogim domaćim autorima (npr. u raspravama o konstruisanju političkog identiteta) glavni uzrok stalne krize i nefunkcionisanja

države. Takođe, nametnute odluke često su percipirane kao nelegitimne, što povećava polarizaciju i tenzije među etničkim i političkim grupama ukazuje da bonska ovlaštenja smanjuju prostor za politički dijalog i konsenzus, a građani ih doživljavaju kao „odluke sa strane“. Takva percepcija dodatno slabi osjećaj zajedničke državnosti i kolektivne odgovornosti, jer ključne odluke ne proizlaze iz domaćih političkih procesa.

**Paradoks reformi i evropskih integracija**

Jedna od često ponavljanih argumenata međunarodnih aktera jeste da bonska ovlaštenja služe kao mehanizam da bosna i Hercegovina ispuni uslove za evropske integracije, odnosno da se kroz nametnute reforme približi standardima Evropske unije. Međutim, analiza domaćih izvora pokazuje da je taj pristup paradoksalan: iako su zakoni i institucionalne promjene formalno usvojene, njihova implementacija i primjena ostaju fragilne, jer domaće institucije i dalje nemaju konsenzus, kapacitet ili političku volju da ih sprovedu efektivno. Drugim riječima, bonska ovlaštenja mogu stvoriti okvir za reforme, ali ne garantuju njihovu primjenu i održivost. Time se svaka reforma pretvara u puko formalno usklađivanje sa međunarodnim standardima, bez suštinske transformacije političke kulture i društvene kohezije. Bonska ovlaštenja imaju ambivalentan uticaj na evropske integracije. Sa jedne strane, omogućavaju usklađivanje zakonodavstva sa EU standardima, ali sa druge strane, izostanak domaće volje i kapaciteta za implementaciju znači da reforme često ostaju formalnog karaktera. Izvještaj Transparency International BiH (2015) naglašava da nametnute odluke ne rješavaju temeljne probleme: političku inertnost, institucionalnu zavisnost i ekonomske nejednakosti, pa formalna harmonizacija ne dovodi nužno do stvarne institucionalne i političke stabilnosti (Godišnji izvještaj, Transparency International BiH, 2015).

Uprkos deklarativnoj i gotovo jednoglasnoj retorici političkih aktera u Bosni i Hercegovini o privrženosti evropskim integracijama, proces pristupanja već godinama stagnira. Iako je jasno da unutrašnje političke, institucionalne i društvene slabosti predstavljaju jedan od ključnih faktora zastoja, značajan dio odgovornosti leži na domaćim političkim elitama. Stoga je važno objasniti paradoks situacije u kojoj politički lideri javno zagovaraju evropski put Bosne i Hercegovine, dok istovremeno svojim djelovanjem ili nedjelovanjem doprinose njegovoj blokadi. Racionalno je pretpostaviti da motiv za ovakvo ponašanje leži u želji političkih aktera da očuvaju postojeće stanje, u kojem aktuelne strukture moći imaju najveću korist. U tom kontekstu, može se govoriti o svojevrsnom obostranom političkom blefu: s jedne strane predstavnici Evropske unije iznose prijedloge reformi i obećavaju poticaje, dok sa druge strane domaće političke elite nominalno prihvataju te zahtjeve, ali suštinski ne ulažu napor da ih ostvare. Status *quo* je za većinu domaćih političara očigledno prihvatljiviji od dubokih promjena koje bi mogle ugroziti njihov politički, ekonomski i institucionalni položaj. Dodatno objašnjenje kontinuirane stagnacije može se pronaći u samoj

prirodi politike uslovljavanja Evropske unije. Ovaj mehanizam predstavlja oblik društvene kontrole u kojem se „poželjno“ političko ponašanje nagrađuje, a „nepoželjno“ sankcioniše. U teoriji, takav model treba podstaći domaće aktere da se dugoročno ponašaju u skladu sa evropskim standardima kako bi izbjegli negativne posljedice. Međutim, praksa u Bosni i Hercegovini pokazuje da ovakav pristup, bez snažnije unutrašnje motivacije i bez promjene političke kulture, ne dovodi do suštinskog napretka (Bošnjak, Galić, Kraljević, 2024).

U konačnici, može se zaključiti da vodeće političke stranke i njihovi lideri, uprkos deklarativnoj podršci evropskim integracijama, i dalje pokazuju određenu rezervu prema politici Evropske unije. Frustracije koje postoje unutar političkih elita uključujući osjećaj pritiska, gubitka političke autonomije i strah od promjena koje bi ugrozile postojeću raspodjelu moći značajan su faktor u razumijevanju njihove suzdržanosti prema daljnjem napredovanju u procesu pristupanja, iako se te bojazni rijetko eksplicitno povezuju sa djelovanjem Evropske unije. Još jedan važan razlog stagnacije Bosne i Hercegovine leži u prioritetima domaćih političkih aktera. Ključno pitanje nije da li političke stranke formalno podržavaju evropski put, već koliko je ta podrška snažna, iskrena i gdje se uopšte nalazi na listi njihovih političkih prioriteta. Evropske integracije gotovo nikada nisu dominantna tema u političkom diskursu; naprotiv, predizborne kampanje i javne debate kontinuirano su usmjerene na ustavnu reformu, izmjene izbornog zakona, status konstitutivnih naroda, majorizaciju, separatizam ili centralizaciju. Drugim riječima, iako se u retorici političkih lidera Evropske unije često pominje sa poštovanjem, ta deklarativna privrženost nema stvarnu težinu ukoliko evropske teme nisu jasno definisane, strateški postavljene niti politički sankcionisane u slučaju blokada. U takvom ambijentu, evropski put postaje nominalni cilj bez operativnog sadržaja, a politička elita može bez posljedica održavati status quo, koji im dugoročno više odgovara nego duboke reformske promjene koje zahtijevaju evropski standardi (Bošnjak, Galić, Kraljević, 2024).

## Percepcije Evropske unije i ograničena primjenjivost koncepta euroskepticizma u Bosni i Hercegovini

Euroskepticizam predstavlja ustaljen pojam kojim se označava protivljenje, sumnja ili nepovjerenje prema politikama Evropske unije ili samoj ideji evropske integracije. U relevantnoj literaturi razvijeni su brojni teorijski okviri koji nastoje objasniti složen i višedimenzionalan odnos između povjerenja u domaće institucije i povjerenja u Evropsku uniju, uzimajući u obzir raznolike varijacije društvenih i individualnih stavova prema evropskom projektu. Ovaj fenomen tumačen je kroz prizmu globalizacijskih procesa, društveno-ekonomskih dispariteta, nivoa zaposlenosti, produktivnosti države, geopolitičkih dinamika i drugih strukturalnih faktora. Dodatno, pojedini autori analizirali su utjecaj regionalnih nejednakosti, odnosno stepena regionalnog ekonomskog razvoja, na spremnost društvenih grupa da podrže ili ospore evropske integracije (Barbarić, Bošnjak, Galić, 2025).

Međutim, koncept euroskepticizma, uključujući i njegovu kasnije proširenu tipologiju namijenjenu klasifikaciji političkih aktera prema stepenu protivljenja Evropskoj uniji, pokazuje se ograničenim u kontekstu Bosne i Hercegovine. Budući da je Bosna i Hercegovina još uvijek relativno udaljena od članstva u Evropskoj uniji, ne postoje dovoljno jasni, stabilni i dosljedni indikatori stavova političkih elita koji bi omogućili preciznu kategorizaciju stranaka i njihovih lidera prema standardnim kriterijima euroskepticizma. To potvrđuje i nalaz Szczerbiaka, koji je, analizirajući političke stranke u Poljskoj, zaključio da ih nije moguće jednoznačno svrstati u kategorije „mekog“ ili „tvrđeg“ euroskepticizma, jer ne postoji dovoljno pouzdanih podataka iz službenih izjava stranačkih centrala ili iz izjava stranačkih lidera koji bi takvu klasifikaciju učinili metodološki utemeljenom (Barbarić, Bošnjak, Galić, 2025).

Sam koncept euroskepticizma, čak i u svojim kasnije razvijenim tipologijama koje nastoje obuhvatiti različite oblike protivljenja ili rezervisanosti političkih stranaka prema evropskim integracijama, pokazuje se ograničeno primjenjivim u slučaju Bosne i Hercegovine. Razlog tome leži u činjenici da je Bosna i Hercegovina još uvijek institucionalno i politički znatno udaljena od punopravnog članstva u Evropskoj uniji, zbog čega se klasične kategorije „mekog“ i „tvrdog“ euroskepticizma ne mogu pouzdano primijeniti na domaće političke aktere. Na sličan zaključak upućuju i komparativna istraživanja, poput analize Szczerbiaka o političkim strankama u Poljskoj, u kojoj autor ističe da stranke nije moguće dosljedno klasifikovati kao euroskeptične ili proevropske usljed nedostatka jasnih i konzistentnih stavova izraženih u zvaničnim dokumentima ili javnim izjavama njihovih lidera. U tom smislu, politički diskurs u Bosni i Hercegovini karakteriše prije instrumentalna i pragmatična upotreba evropske retorike, nego artikulisano i ideološki utemeljeno protivljenje evropskim integracijama (Barbarić, Bošnjak, Galić, 2025).

**Sažetak kritičkih nalaza u kontekstu radne hipoteze i pomoćnih hipoteza**

Bespovratna zavisnost od međunarodne ingerencije oslabljena je domaća politička odgovornost i inertnost institucija potvrđuje pomoćne hipoteze o dugoročnim ograničenjima demokratske autonomije.

Pravna i legitimna nesigurnost bonskih ovlaštenja dovodi u pitanje stabilnost institucija, što podržava očekivanje da bonska ovlaštenja, iako donose kratkoročnu stabilnost, dugoročno narušavaju funkcionalnost države.

Ponavljani nameti odluka, uz nedostatak domaće participacije i konsenzusa, proizvode društvenu polarizaciju i slabljenje osjećaja državnosti, što dovodi u pitanje održivost konstrukta postdejtonske BiH kao funkcionalne države.

Formalne reforme radi evropskih integracija ostaju bez stvarne primjene, što ukazuje da bonska ovlaštenja ne garantuju institucionalni razvoj, nego često samo estetsku usklađenost sa međunarodnim standardima.

Na osnovu ovoga, može se zaključiti da fenomen bonskih ovlaštenja predstavlja strukturni problem strašćen dugoročne institucionalne i političke stabilnosti Bosne i Hercegovine, a ne samo privremeni mehanizam za deblokadu ili krizno upravljanje.

## Zaključak

Analiza i diskusija jasno pokazuju da primjena bonskih ovlaštenja u Bosni i Hercegovini, iako u poslijeratnim godinama omogućila kratkoročnu stabilizaciju i prevazilaženje institucionalnih blokada, dugoročno nije dovela do stvarnog jačanja domaćih kapaciteta za samostalno upravljanje državom. Bonska ovlaštenja su u mnogim slučajevima bila neophodna da se premosti institucionalni vakuum i spriječi potpuni kolaps funkcionalnosti državnih tijela, ali su istovremeno stvorila obrazac zavisnosti domaćih političkih struktura od međunarodnog faktora. Takva dinamika dugoročno ograničava razvoj demokratske autonomije, smanjuje političku odgovornost i paralizuje institucionalnu kreativnost, jer domaći akteri preuzimaju reaktivnu, a ne proaktivnu ulogu u upravljanju državom. Primjena bonskih ovlaštenja dovela je do situacija u kojima odluke, iako formalno donesene, ne proizlaze iz domaćih političkih procesa, čime je ugrožena legitimnost institucija i demokratski karakter sistema. Stalna međunarodna ingerencija, iako efikasna u rješavanju neposrednih kriznih situacija, stvara osjećaj otuđenosti građana od državnih odluka, smanjuje participaciju i kolektivnu odgovornost te dodatno produbljuje društvenu i političku polarizaciju. Dugoročno, ovakva praksa može podstaći frustraciju, nepovjerenje u državne strukture i jačanje partikularnih interesa, što dodatno otežava izgradnju funkcionalnog i demokratski stabilnog sistema.

Osim što bonska ovlaštenja privremeno rješavaju institucionalne blokade, oni nisu učinkovito sredstvo za adresiranje strukturnih problema. Problemi kao što su etničke podjele, odsustvo konsenzusa o državnom identitetu, niska politička zrelost i inertnost institucija ostaju neriješeni, jer mehanizam bonskih ovlaštenja ne potiče razvoj unutrašnjih kapaciteta i političke kulture. Formalna harmonizacija zakonodavstva sa međunarodnim standardima, uključujući usklađivanje sa zahtjevima Evropske unije, bez stvarne domaće implementacije, često ostaje površna i ne doprinosi stvarnoj transformaciji političke i društvene strukture. Kroz analizu se jasno potvrđuje radna hipoteza i pomoćne hipoteze, odnosno bonska ovlaštenja, iako kratkoročno stabilizuju sistem, dugoročno ograničavaju demokratsku i institucionalnu autonomiju. Domaći politički akteri ostaju u pasivnoj ulozi, a institucije funkcionišu formalno, dok stvarna odgovornost i sposobnost samostalnog odlučivanja ostaju slabe. Time se stvara paradoks: instrument koji je zamišljen da obezbijedi funkcionalnost države u praksi produžava zavisnost i institucionalnu slabost.

Zaključno, za trajnu stabilnost i demokratski razvoj Bosne i Hercegovine neophodno je da domaći akteri postanu primarni nosioci reformi i institucionalnog jačanja. Bonska ovlaštenja mogu imati ulogu u prevazilaženju

kriznih situacija, ali samo uz paralelno jačanje domaćih kapaciteta, političke odgovornosti i društvene kohezije. Dugoročna funkcionalnost države i efektivno ostvarivanje evropskih integracija zavise isključivo od unutrašnje političke volje, konsenzusa i institucionalne zrelosti, a ne od kontinuirane međunarodne ingerencije.

## Bibliografija

Blagovčanin, M., Divjak, B. (2015). *Bosna i Hercegovina kao zarobljenik političke ekonomije i šta učiniti?*. Transparency International BiH. 12-15.

Nešković, R. (2013). *Nedovršena država – Politički sistem Bosne i Hercegovine*. Sarajevo. 300-301 i 304.

Popović, V., Lukić, V. (2002). *Dokumenti: Dejton - Pariz*, Banjaluka. Aneks X Opšteg okvirnog sporazuma za mir u Bosni i Hercegovini.

Savić, M. (2014). *Sporazum o specijalnim paralelnim odnosima – Dejtonski temelj odnosa Republike srpske i Republike Srbije.* Zbornik radova, Republika Srbija i Republika Srpska – stari i novi politički izazovi. Beograd. 186-200.

**Internet izvori:**

Barbarić, D., Mari Bošnjak, A., Galić, D. (2025). *Efekt dominantne struje i efekt polarizacije u Bosni i Hercegovini: mišljenje javnosti o Europskoj uniji*. 98-120. Preuzeto sa: https://hrcak.srce.hr/file/482676. Očitano: 03.12.2025. godine.

Bošnjak, A., Galić, D., Kraljević, I. (2024). *Euroskepcitizam i političke elite u Bosni i Hercegovini*. Filozofski fakultet, Sveučilište u Mostaru. 9-30. Preuzeto sa: https://ikj.ff.sum.ba/wp-content/themes/IKJ/images/dokumenti/2024/1.%20Bo%C5%A1njak,%20Gali%C4%87,%20Kraljevi%C4%87.pdf. Očitano: 03.12.2025. godine.

Matej, S. (2016). *Bosna i Hercegovina – država ili neoprotektorat?* Fakultet političkih nauka, Fakultet političkih nauka, Univerzitet u Banjaluci. Banja Luka. 173-191. Preuzeto sa: https://www.researchgate.net/publication/350157658_BOSNA_I_HERCEGOVINA_-DRZAVA_ILI_NEOPROTEKTORAT. Očitano: 01.12.2025. godine.

Pepić, I. (2025). *Ukinuti „bonske ovlasti“ kako bi se (ponovno) spasila Bosna i Hercegovina*. Preuzeto sa: https://artinfo.ba/index.php/politika/76822-ukinuti-bonske-ovlasti-kako-bi-se-ponovno-spasila-bosna-i-hercegovina?utm_source=chatgpt.com. Očitano: 02.12.2025. godine.

Transparency International BiH. (2015). *Godišnji zvještaj*. Sarajevo. Preuzeto sa: https://ti-bih.org/wp-content/uploads/2016/02/tibih_izvjestaj.pdf. Očitano: 05.12.2025. godine.