

**Berina Beširović, MA**  
**Univerzitet u Sarajevu / University of Sarajevo**  
**Fakultet političkih nauka / Faculty of Political Sciences**  
[berina.besirovic@fpn.unsa.ba](mailto:berina.besirovic@fpn.unsa.ba)

**UDK 342.5 : 323 (497.6)**

**Pregledni naučni rad**

## **ULOGA PADDYJA ASHDOWNA KAO VISOKOG PREDSTAVNIKA U BOSNI I HERCEGOVINI**

### **THE ROLE OF PADDY ASHDOWN AS HIGH REPRESENTATIVE IN BOSNIA AND HERZEGOVINA**

#### **Sažetak**

*Paddy Ashdown je funkciju visokog predstavnika u Bosni i Hercegovini obavljao tri i po godine i za to vrijeme bio konačni tumač Ustava Bosne i Hercegovine, kako je to predviđeno nadležnostima datim Aneksom 10 (visoki predstavnik) Dejtonskog mirovnog sporazuma. Funkcija visokog predstavnika prema Aneksu 10 jeste integracija Bosne i Hercegovine sa ciljem postizanja što boljeg funkcionisanja državnih organa i demokratičnosti sistema. Ovlaštenja koja je Paddy Ashdown imao bila su šira od onih koje je imao prvi visoki predstavnik. Tzv. bonske ovlasti, ozvaničene potvrdom Ustavnog suda iz 2000. godine, omogućile su Ashdownu da donosi odluke sa konačnom snagom koje mogu biti poništene samo novom odlukom upravo visokog predstavnika. Da je Paddy Ashdown od svih visokih predstavnika najviše koristio svoje ovlasti i najviše uradio za integraciju BiH, govori činjenica da je za vrijeme mandata donio 430 odluka za BiH od kojih su najznačajnije: smjena dužnosnika koji su opstruirali Dejtonski mirovni sporazum, reforma policije, reforma poreznog sistema, suočavanje sa genocidom itd.*

**Ključne riječi:** *visoki predstavnik, OHR, Bosna i Hercegovina, politički sistem, politička integracija, reforma, evroatlantske integracije*

#### **Summary**

*Paddy Ashdown served as High Representative in Bosnia and Herzegovina for three and a half years, during which time he was the final interpreter of the Constitution of Bosnia and Herzegovina, as mandated by the powers given in Annex 10 (High Representative) of the Dayton Peace Agreement. The function of the High Representative under Annex 10 is to integrate Bosnia and Herzegovina with the aim of achieving the best possible functioning of the state authorities and the democracy of the system. The powers of Paddy Ashdown were broader than those of the first*

*High Representative. The so-called “The Bonn powers”, officially endorsed by the Constitutional Court's endorsement since 2000, have allowed Ashdown to make decisions with final force that can only be overturned with a new decision by himself. That Paddy Ashdown made the most of his High Representatives and did the most for the integration of B&H is substantiated by the fact that during his term, he made 430 decisions, the most significant being: dismissal of officials who obstructed the Dayton Peace Accords, police reform, tax reform, genocide acknowledgment, etc.*

**Key words:** *High representative, OHR, Bosnia & Herzegovina, political system, political integration, reform, EU&NATO integration*

## 1. Uvod

Četvrti od sedam visokih predstavnika, koliko ih je do sada imala Bosna i Hercegovina, bio je Paddy Ashdown koji je poziciju preuzeo u maju 2002. godine i bio visoki predstavnik do januara 2006. godine. Tokom svog mandata u Bosni i Hercegovini, od skoro pune četiri godine, ostao je zapamćen kao visoki predstavnik koji je najviše koristio svoje nadležnosti sa ciljem integracije države Bosne i Hercegovine. Samo neki od primjera za to uključuju: smjenu Dragana Čovića s mjesta člana Predsjedništva Bosne i Hercegovine, a u samo jednom danu i 59 političara iz RS-a i mnoge druge odluke koje se tiču smjene dužnosnika. Donio je 430 različitih odluka ukupno, a pod njegovim pritiskom Vlada Republike Srpske formirala je Komisiju za Srebrenicu. U toku spomenutog perioda od četiri godine provedene su i brojne reforme od kojih najznačajnije uključuju: reformu policije i ujedinjenje podijeljenog grada Mostara. Kada je riječ o njegovom profilu kao političara, podržavao je međunarodnu intervenciju u Bosni i Hercegovini. Donosio je državne i entitetske zakone u cilju zaštite bh. imovine, kako se državna imovina ne bi mogla tek tako prodati. Povukao je međunarodne članove Izborne komisije, nakon čega je formirana Centralna izborna komisija BiH sastavljena od domaćih ljudi. Također, imenovao je međunarodne sudije u Sud BiH, odsjek za ratne zločine, kao i članove VSTV-a. Donosio je i odluke poput tarifa električne energije za industriju, kažnjavao je HDZ SBK zbog opstrukcija u oblasti obrazovanja i odbijanja da spoji “dvije škole pod jednim krovom” tako što im je oduzeo 5% sredstava namijenjenih toj stranci. Generalno je uvodio finansijske sankcije brojnim strankama. Značajno je osvrnuti se na četiri zadatka koja je u svom inauguralnom govoru od 27. maja 2002. godine, objavljenom na zvaničnoj

stranici Ureda visokog predstavnika (<http://www.ohr.int/?p=51413>), Paddy Ashdown istakao kao svoju misiju za vrijeme mandata:

1. izvesti BiH na put državnosti,
2. evroatlantske integracije što je prije moguće,
3. dovesti BiH u situaciju da joj više ne treba visoki predstavnik,
4. zaustaviti odlazak mladih iz BiH.

U ovom radu primijenjen je komparativni pristup između pozicije Bosne i Hercegovine prema evroatlantskim integracijama tokom mandata Paddyja Ashdowna i pozicije Bosne i Hercegovine prema evroatlantskim integracijama danas. Postavlja se nekoliko pitanja koja se žele odgovoriti:

- koliko je rad Paddyja Ashdowna doprinio integraciji Bosne i Hercegovine kao države i približio je evroatlantskom okviru?
- gdje je Bosna i Hercegovina u tom kontekstu danas u odnosu na to gdje je bila 2002. godine kada je Paddy Ashdown preuzeo ulogu visokog predstavnika?

## **2. Odluke Paddyja Ashdowna koje se tiču integracije države Bosne i Hercegovine**

### **2.1. Korištenje bonskih ovlasti**

U svom inauguralnom govoru na taj dan istakao je kako se Bosna i Hercegovina nalazi na raskršnici dvaju puteva.<sup>1</sup> Prvi put je onaj koji vodi zemlju u propast, zbog načina na koji je vode političari, te ona ostaje u zaostatku u odnosu na svoje komšije koji idu prema naprijed i razvijaju se.<sup>2</sup> Drugi put kojem, kako je istakao i on sâm teži i želi ga ostvariti, teže građani države jeste put prosperiteta, razvoja i put prema evroatlantskim integracijama koji vodi prema neophodnim reformama.<sup>3</sup> Prema tome, kao osnovni cilj postavio je integraciju Bosne i Hercegovine u Evropsku uniju.<sup>4</sup> Godine 2003. je dug Bosne i Hercegovine skočio sa 160 miliona KM na više

---

<sup>1</sup> Inauguralni govor Paddyja Ashdowna u Parlamentarnoj skupštini Bosne i Hercegovine 27. 05. 2002, OHR arhiva; <http://www.ohr.int/?p=51413>, preuzeto: 30. 04. 2019. godine.

<sup>2</sup> Inauguralni govor Paddyja Ashdowna u Parlamentarnoj skupštini Bosne i Hercegovine 27. 05. 2002, OHR arhiva; <http://www.ohr.int/?p=51413>, preuzeto: 30. 04. 2019. godine.

<sup>3</sup> Inauguralni govor Paddyja Ashdowna u Parlamentarnoj skupštini Bosne i Hercegovine 27. 05. 2002, OHR arhiva; <http://www.ohr.int/?p=51413>, preuzeto: 30. 04. 2019. godine.

<sup>4</sup> Inauguralni govor Paddyja Ashdowna u Parlamentarnoj skupštini Bosne i Hercegovine 27. 05. 2002, OHR arhiva; <http://www.ohr.int/?p=51413>, preuzeto: 30. 04. 2019. godine.

od 235 miliona KM.<sup>5</sup> Istovremeno se BiH suočila sa opadanjem inostrane pomoći iz godine u godinu, na koju je bila više nego ovisna, a sve to je vodilo ka sve manjim izgledima za privlačenje unutarnjih ulaganja kako bi se zatvorio jaz.<sup>6</sup> Shodno tome, fokus je stavljen na državne izdatke i na način na koji se BiH upravlja. Politički sistem uspostavljen Dejtonskim sporazumom imao je glomazan činovnički aparat. Tako je u BiH u 2002. godini na funkcijama bilo 1.200 sudaca i tužitelja, 760 zakonodavaca, 180 ministara, četiri odvojene razine vlasti, tri vojske i 13 premijera – za zemlju manju od četiri miliona ljudi.<sup>7</sup> To je proporcionalno jednom premijeru na 300.000 stanovnika. U tom periodu BiH je na odbranu trošila dvostruko više nego SAD i četiri puta više od evropskog prosjeka.<sup>8</sup> Zbog toga je bitno shvatiti da je svrha Dejtonskog mirovnog sporazuma bila prvenstveno da uspostavi mir, a ne da izgradi državu i kao takav predstavlja bazu države Bosne i Hercegovine, dakle nešto što treba razvijati, nadograditi i dopuniti, a ne nešto što je finalna konstrukcija. Međutim, P. Ashdown je u tom istom govoru istakao kako neće dozvoliti bilo kakvu promjenu Ustava koja bi narušila položaj jednog od konstitutivnih naroda.<sup>9</sup> Istakao je kako će se za vrijeme svog mandata posvetiti sljedećim pitanjima:

- pravosuđu koje smatra neefektivnim,
- zapošljavanju kao esenciji nerazvijene bh. ekonomije,
- partnerstvu BiH sa međunarodnim organizacijama i institucijama,
- osiguravanju uspješnih izbora i političkoj integraciji.

Zasigurno je Ashdown ostao upamćen po smjeni dužnosnika koji su opstruirali Dejtonski mirovni sporazum. On je bonske ovlasti također proširio na etičku odgovornost političkih dužnosnika pa je federalnog ministra finansija Nikolu Grabovca smijenio zato što „nije ispunio svoju dužnost da očuva povjerenje javnosti u smislu savjesnog i odgovornog vođenja finansijskih poslova Federacije BiH. „Pristup koji smo imali u korištenju ovlasti duboko me zabrinuo. Uobičavali smo koristiti bonske ovlasti umjesto da na njih gledamo kao na posljednje sredstvo... Istina je da

---

<sup>5</sup> Inauguralni govor Paddyja Ashdowna u Parlamentarnoj skupštini Bosne i Hercegovine 27. 05. 2002, OHR arhiva; <http://www.ohr.int/?p=51413>, preuzeto: 30. 04. 2019. godine.

<sup>6</sup> Inauguralni govor Paddyja Ashdowna u Parlamentarnoj skupštini Bosne i Hercegovine 27. 05. 2002, OHR arhiva; <http://www.ohr.int/?p=51413>, preuzeto: 30. 04. 2019. godine.

<sup>7</sup> Inauguralni govor Paddyja Ashdowna u Parlamentarnoj skupštini Bosne i Hercegovine 27. 05. 2002, OHR arhiva; <http://www.ohr.int/?p=51413>, preuzeto: 30. 04. 2019. godine.

<sup>8</sup> Inauguralni govor Paddyja Ashdowna u Parlamentarnoj skupštini Bosne i Hercegovine 27. 05. 2002, OHR arhiva; <http://www.ohr.int/?p=51413>, preuzeto: 30. 04. 2019. godine.

<sup>9</sup> Inauguralni govor Paddyja Ashdowna u Parlamentarnoj skupštini Bosne i Hercegovine 27. 05. 2002, OHR arhiva; <http://www.ohr.int/?p=51413>, preuzeto: 30. 04. 2019. godine.

je međunarodna zajednica sama postala ovisna o korištenju ovlasti kao prečice, umjesto dugotrajnih uvjeravanja.“<sup>10</sup> U aprilu 2004. godine je smijenio zapovjednika Vojske Republike Srpske generala Cvjetka Savića i predstojnika ureda Vlade Republike Srpske za saradnju sa Haškim sudom Dejana Miletića. Kao razlog njihove smjene Ashdown navodi da su Savić i Miletić odgovorni za ometanje istrage o „masakru civila u Srebrenici 1995. godine“ (tada genocid nije još uvijek bio presuđen pa je Ashdown dao ovakvu formulaciju).<sup>11</sup> Dalje, 30. juna 2004. godine je visoki predstavnik smijenio i predsjednika Narodne skupštine RS-a i lidera Srpske demokratske stranke Dragana Kalinića, te ministra unutrašnjih poslova također iz RS-a Zorana Đerića.<sup>12</sup> U paketu od deset mjera koje je visoki predstavnik tog dana objavio su i smjene 60 javnih i partijskih funkcionera, uglavnom članova SDS-a, od kojih 11 trajno, dok će se njih 48 moći vratiti javnim funkcijama kada bude uhapšen Radovan Karadžić. Kalinić i ostali smijenjeni su zbog opstrukcije napretka BiH ka stabilnosti, prosperitetu i vladavini prava, što se odrazilo negativnom odlukom NATO-lidera o pristupanju zemlje Partnerstvu za mir.<sup>13</sup> Visoki predstavnik je objasnio da je Kalinić smijenjen zbog nalaza finansijskog poslovanja SDS-a, koji je ukazao da ova stranka finansira optužene za ratne zločine, među kojima je i Radovan Karadžić.<sup>14</sup> U martu 2005. godine donio je odluku o smjeni Dragana Čovića sa mjesta člana Predsjedništva BiH iz reda hrvatskog naroda i zabranu za buduće preuzimanje bilo koje funkcije u izvršnoj vlasti (Predsjedništvu i vladi/Vijeću ministara), ali nije zabranio njegovo općenito političko djelovanje kroz političku partiju HDZ, zbog njegove povezanosti sa kriminalnom aferom „Lijanovići“.<sup>15</sup>

Odmah po preuzimanju mandata, u maju 2002. godine, P. Ashdown je odlučio poraditi na nečemu što nije uspjelo njegovom prethodniku, a to se odnosilo na ispunjavanje uslova utvrđenih Deklaracijom PIC-a iz Brisela o evroatlantskom integracijskom procesu – prenošenje ovlasti sa institucija entiteta na institucije na državnom nivou. Na primjerima institucija

---

<sup>10</sup> Ashdown, P. (2007). *Swords And Ploughshares: Building Peace in the 21st Century: Bringing Peace to the 21st Century*, London: Weidenfeld & Nicholson, str. 235.

<sup>11</sup> Ashdown, P. (2007). *Swords And Ploughshares: Building Peace in the 21st Century: Bringing Peace to the 21st Century*, London: Weidenfeld & Nicholson, str. 207.

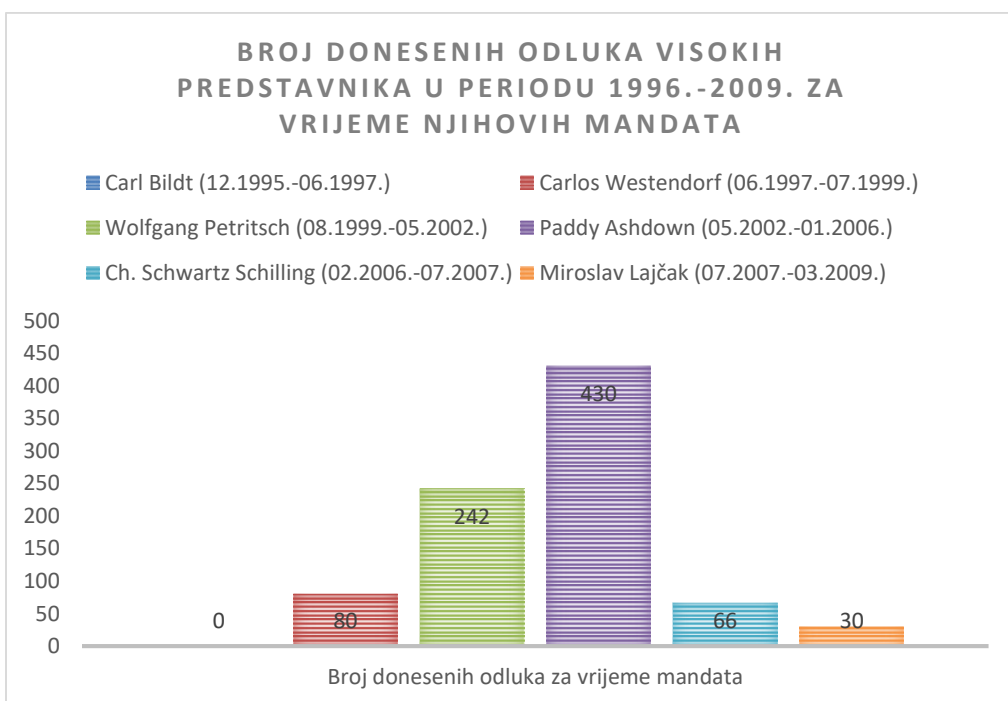
<sup>12</sup> Ashdown, P. (2007). *Swords And Ploughshares: Building Peace in the 21st Century: Bringing Peace to the 21st Century*, London: Weidenfeld & Nicholson, str. 209.

<sup>13</sup> Ashdown, P. (2007). *Swords And Ploughshares: Building Peace in the 21st Century: Bringing Peace to the 21st Century*, London: Weidenfeld & Nicholson, str. 209.

<sup>14</sup> Ashdown, P. (2007). *Swords And Ploughshares: Building Peace in the 21st Century: Bringing Peace to the 21st Century*, London: Weidenfeld & Nicholson, str. 210.

<sup>15</sup> Ashdown, P. (2007). *Swords And Ploughshares: Building Peace in the 21st Century: Bringing Peace to the 21st Century*, London: Weidenfeld & Nicholson, str. 212.

uspostavljenih tokom njegovog mandata pokazuje se značaj moći koju je posjedovao visoki predstavnik sa bonskim ovlastima. On je potcrtao razliku između decentralizovane i podijeljene države, te naglasio da oni koji se protive izgradnji državnih institucija izgleda smatraju da BiH može biti primljena u EU „kao dvije, ili kako neki čak, kažu tri neuspjele države unutar neuspjele države.”<sup>16</sup> Napori poduzeti od Ashdowna na području PSP-a pokazuju kako su se snažne ovlasti visokog predstavnika koristile pri izgradnji sigurnosnih institucija na državnom nivou. Spomenula sam kako je od svih visokih predstavnika P. Ashdown najviše koristio bonške ovlasti, što je prikazano na grafu ispod:



## 2.2. Reforma policije

Prvo, za vrijeme mandata P. Ashdowna je došlo do reforme policije. Kako je već spomenuto, ne tako značajne reforme su se odnosile na demobilizaciju oko 26.000 policijskih službenika i strukturalnu reformu policije koja se sastojala od entitetskih MUP-ova, policije Brčko distrikta Bosne i

<sup>16</sup> Inauguralni govor Paddyja Ashdowna u Parlamentarnoj skupštini Bosne i Hercegovine 27. 05. 2002, OHR arhiva, <http://www.ohr.int/?p=51413>, preuzeto: 30. 04. 2019. godine.

Hercegovine i deset kantonalnih MUP-ova.<sup>17</sup> Ovako decentralizovana policija nije bila operativna i nije ulijevala sigurnost. Značajne reforme je proveo IPTF, koji je imao dvostruku ulogu: certifikovanje policajaca i nadzor nad radom policijskih organizacija. OHR i Misija UN-a u BiH su sačinile pravni okvir za Državnu agenciju za istrage i zaštitu (SIPA) 2002. godine, a usvajanjem Zakona o Agenciji za informacije i zaštitu ova agencija je definirana kao samostalna institucija BiH, odgovorna za prikupljanje i obradu podataka od interesa za provođenje međunarodnih i krivičnih zakona BiH, kao i za zaštitu vrlo važnih ličnosti, diplomatsko-konzularnih predstavnštava i objekata institucija Bosne i Hercegovine te diplomatskih misija.<sup>18</sup> Usvajanjem Zakona o Državnoj agenciji za istrage i zaštitu u junu 2004. godine Agencija za informacije i zaštitu transformirana je u Državnu agenciju za istrage i zaštitu, te je dobila policijska ovlaštenja i postala prva policijska agencija koja svoju nadležnost ostvaruje na cijeloj teritoriji BiH.<sup>19</sup> Taj momenat označava početak pravog razvitka SIPA-e i jačanja njene operativne sposobnosti. Naredne godine je formirano još jedno ministarstvo – Ministarstvo sigurnosti BiH, u okviru kojeg SIPA i djeluje. Reforme koje je visoki predstavnik najavio na početku mandata su u sferi policije zahtijevale depolitizaciju. IPTF je to djelimično riješio postavljanjem direktora policije u entitetima BiH koji nisu imali političku funkciju. Pozitivno poboljšanje u tom periodu se ogleda u uključivanju manjina u policijske strukture i težnji ka rodnoj ravnopravnosti, ali sa naznakom da je potreban veći progres. Ovo je bilo od krucijalne važnosti za približavanje BiH EU i ispunjenju uslova za članstvo. Značajne inicijative za reforme policije započete su 2003. godine aktiviranjem Policijske misije Evropske unije (EUPM) u BiH.<sup>20</sup> Implementacija policijske reforme započela je 20. maja 2004. godine, a prije toga je na tlu BiH operiralo 15 različitih policijskih organizacija.<sup>21</sup> Cilj reforme bio je organizovati policijske organizacije za borbu protiv terorizma i organiziranog kriminala, te aktiviranje na radu u području ratnih zločina. Reforme su inicirane od Evropske komisije 15. decembra 2004. godine i odnosile su se na

---

<sup>17</sup> Državna agencija za istrage i zaštitu, <http://www.sipa.gov.ba/bs/o-nama/generalne-informacije>, preuzeto: 02. 05. 2019.

<sup>18</sup> Državna agencija za istrage i zaštitu, <http://www.sipa.gov.ba/bs/o-nama/generalne-informacije>, preuzeto: 02. 05. 2019.

<sup>19</sup> Državna agencija za istrage i zaštitu, <http://www.sipa.gov.ba/bs/o-nama/generalne-informacije>, preuzeto: 02. 05. 2019.

<sup>20</sup> Hadžović, Denis. (2013). *Centar za sigurnosne studije – Pregled stanja u oblasti policije u Bosni i Hercegovini*, CSS, Sarajevo, str. 14.

<sup>21</sup> Hadžović, Denis. (2013). *Centar za sigurnosne studije – Pregled stanja u oblasti policije u Bosni i Hercegovini*, CSS, Sarajevo, str. 14.

ujednačavanje ljudskih i ekonomskih kapaciteta.<sup>22</sup> Međutim, prijedlog reforme je odbijen u aprilu 2005. od Narodne skupštine Republike Srpske.<sup>23</sup> Nedostatak saradnje u ovoj sferi je pokazao nedostatak volje u RS-u da se radi na jačanju državnih institucija. Odbijanje su pravdali kršenjem Ustava, ali u okviru nekoliko puta spomenutih dodatnih nadležnosti države BiH moguće je u nadležnosti države staviti ono što je potrebno za očuvanje teritorijalnog integriteta. Policija to zaista jeste, a visoki predstavnik, kao krajnji tumač Dejtona, ima mogućnost da takvu odluku nametne. P. Ashdown nije poduzeo ništa konkretno sve dok i druga runda pregovora o reformi od aprila do jula 2005. nije okončana bezuspješno.<sup>24</sup> Tek tada je visoki predstavnik osnovao Komisiju za restrukturiranje policije. Evropska komisija je postavila tri principa: državna ovlaštenja za sva budžetska i zakonodavna policijska pitanja, funkcionalne oblasti policijskih nadležnosti i nemiješanje politike u operativne aktivnosti policije.<sup>25</sup> Pregovori koji su se odvijali tokom augusta i septembra 2005. godine također su bili bezuspješni jer se postignuti dogovor nikada nije proveo. Potom je na sastanku sa visokim predstavnikom predstavnik Vlade RS-a ponudio sporazum. Sporazum je predviđao da izvršna vlast u BiH formira Direkciju za provođenje reformi, te da ista izradi plan reformi policije po fazama, uključujući prijedloge policijskih regija najkasnije do 30. septembra 2006. godine.<sup>26</sup> Sporazum se morao primjenjivati u skladu sa tri evropska principa, te Ustavom Bosne i Hercegovine i ustavima entiteta, a nije otvarao ni regulisao pitanja postojećeg sudskog i tužilačkog sistema u BiH.<sup>27</sup> Do polovine oktobra parlamentarne skupštine entiteta su prihvatile Sporazum o reformi policije u BiH. Kao nagradu za prihvaćeni Sporazum, Evropska komisija je 21. oktobra 2005. godine dala saglasnost Vijeću ministara Evropske unije da započne pregovore o stabilizaciji i pridruživanju sa Bosnom i Hercegovinom. Pregovori sa Evropskom unijom su otpočeli 24. novembra 2005. godine.<sup>28</sup> Rezultat ove faze reforme policije je višestrano

---

<sup>22</sup> Hadžović, Denis. (2013). *Centar za sigurnosne studije – Pregled stanja u oblasti policije u Bosni i Hercegovini*, CSS, Sarajevo, str. 14.

<sup>23</sup> Hadžović, Denis. (2013). *Centar za sigurnosne studije – Pregled stanja u oblasti policije u Bosni i Hercegovini*, CSS, Sarajevo, str. 15.

<sup>24</sup> Hadžović, Denis. (2013). *Centar za sigurnosne studije – Pregled stanja u oblasti policije u Bosni i Hercegovini*, CSS, Sarajevo, str. 15.

<sup>25</sup> Hadžović, Denis. (2013). *Centar za sigurnosne studije – Pregled stanja u oblasti policije u Bosni i Hercegovini*, CSS, Sarajevo, str. 15.

<sup>26</sup> Hadžović, Denis. (2013). *Centar za sigurnosne studije – Pregled stanja u oblasti policije u Bosni i Hercegovini*, CSS, Sarajevo, str. 15.

<sup>27</sup> Hadžović, Denis. (2013). *Centar za sigurnosne studije – Pregled stanja u oblasti policije u Bosni i Hercegovini*, CSS, Sarajevo, str. 15.

<sup>28</sup> Hadžović, Denis. (2013). *Centar za sigurnosne studije – Pregled stanja u oblasti policije u Bosni i Hercegovini*, CSS, Sarajevo, str. 15.



prihvaćen Sporazum o reformi policije, a najveća vrijednost ovog sporazuma leži, upravo, u njegovom podstreku za otpočinjanje pregovora o stabilizaciji i pridruživanju BiH sa EU.

### 2.3. Zakon o sistemu indirektnog oporezivanja

Od velikog značaja za izgradnju jedinstvene države sa kohezivnim djelovanjem, bez obzira na ustrojstvo, bilo je donošenje Zakona o sistemu indirektnog oporezivanja u Bosni i Hercegovini 29. decembra 2003. godine.<sup>29</sup> Usvajanjem ovog zakona Parlament Bosne i Hercegovine stvorio je pravni osnov za uspostavljanje Uprave za indirektno oporezivanje, najveće institucije na državnom nivou.<sup>30</sup> Ovim zakonom je državi BiH data osnova za jedinstveni sistem indirektnog oporezivanja koji je, u makroekonomskom kontekstu, podržao stabilnost i održivost. Uređeno je jedinstveno provođenje poreza na cjelokupnoj teritoriji BiH. U institucionalnom smislu formirana je Uprava za indirektno oporezivanje kao samostalna upravna organizacija.<sup>31</sup> Tokom 2004. godine izvršeno je spajanje bivših carinskih uprava entiteta i Brčko distrikta.<sup>32</sup> Istovremeno je osnovan i Sektor za poreze, koji je imao zadatak razviti i provesti jedinstveni sistem poreza, a inače i prvi na državnom nivou.<sup>33</sup> Uprava je jedinstveno i *de facto* počela funkcionisati od januara 2005. godine i time se započelo uspostavljanje jedinstvenog ekonomskog prostora sa značajnim napretkom.<sup>34</sup> Uprava posjeduje filijale na cijelom prostoru Bosne i Hercegovine i jedini je organ nadležan za provođenje zakonskih propisa o indirektnom oporezivanju i politike koju utvrđuje Vijeće ministara.<sup>35</sup> Visoki predstavnik je 20. aprila 2004. godine također donio Odluku kojom se donosi zakon o izmjenama i dopunama Zakona o državnoj službi u institucijama Bosne i Hercegovine.<sup>36</sup> Zakon se

---

<sup>29</sup> Uprava za indirektno – neizravno oporezivanje, <http://www.new.uino.gov.ba/bs/O-NAMA>, preuzeto: 02. 05. 2019.

<sup>30</sup> Uprava za indirektno – neizravno oporezivanje, <http://www.new.uino.gov.ba/bs/O-NAMA>, preuzeto: 02. 05. 2019.

<sup>31</sup> Uprava za indirektno – neizravno oporezivanje, <http://www.new.uino.gov.ba/bs/O-NAMA>, preuzeto: 02. 05. 2019.

<sup>32</sup> Uprava za indirektno – neizravno oporezivanje, <http://www.new.uino.gov.ba/bs/O-NAMA>, preuzeto: 02. 05. 2019.

<sup>33</sup> Uprava za indirektno – neizravno oporezivanje, <http://www.new.uino.gov.ba/bs/O-NAMA>, preuzeto: 02. 05. 2019.

<sup>34</sup> Uprava za indirektno – neizravno oporezivanje, <http://www.new.uino.gov.ba/bs/O-NAMA>, preuzeto: 02. 05. 2019.

<sup>35</sup> Uprava za indirektno – neizravno oporezivanje, <http://www.new.uino.gov.ba/bs/O-NAMA>, preuzeto: 02. 05. 2019.

<sup>36</sup> Zakon o državnoj službi, „Službeni glasnik“, 41/04, 21. 04. 2004, preuzeto: 02. 05. 2019.

tiče slučaja kada je utemeljena nova institucija Bosne i Hercegovine na temelju prijenosa nadležnosti sa entiteta na Bosnu i Hercegovinu ili kada Bosna i Hercegovina, u skladu sa Ustavom, preuzme nadležnosti koje su do tada obavljali entiteti, upražnjeno mjesto se može popuniti putem internog ili eksternog premještaja državnog službenika iz odgovarajućeg organa državne službe/uprave entiteta u tu instituciju Bosne i Hercegovine ili putem otvorenog javnog konkursa.<sup>37</sup> Jedan od ključnih ciljeva ove odluke jeste sprečavanje nepotizma i korupcije i politički razvoj BiH, kakav od nje očekuje EU.

Prethodno, poreske i carinske uprave na nivou entiteta, te kasnije UINO, dobijale su podršku putem programa Kancelarije za carinsku i poresku pomoć (CAFAO), te nakon toga putem programa tehničke pomoći carinskim i poreskim upravama (TACTA) koji je okončan 2009. godine. Trenutno, UINO koristi podršku kroz veliki “twinning” projekat koji za cilj ima pružanje pomoći UINO u oblasti carina, oporezivanja i informacionih tehnologija. Uslov za članstvo u EU jeste ispunjavanje kriterija koji se tiču PDV-a, akciza i carina.

## **2.4. Rješenje statusa grada Mostara**

Iako je njegov prethodnik uspio finalizirati rješavanje problema za Brčko, Mostar je još uvijek bio podijeljen grad sa nefunkcionalnom upravom. Gradsko vijeće Mostara je 15. aprila 2003. godine formiralo Povjereništvo koje je bilo zaduženo za upravu, ali politička nestabilnost ni tada nije bila riješena.<sup>38</sup> S tim u vezi je visoki predstavnik donio Odluku o uspostavljanju Povjereništva za reformu grada Mostara 17. septembra 2003. godine.<sup>39</sup> Povjereništvo je bilo nadležno za izradu te predlaganje izmjena i dopuna zakona i srodnih pravnih propisa čije se donošenje može dalje zahtijevati od institucija Bosne i Hercegovine, Federacije Bosne i Hercegovine, Hercegovačko-neretvanskog kantona, Gradskog vijeća grada Mostara odnosno općina Grada Mostara u oblasti utvrđenoj na temelju ove odluke.<sup>40</sup> Povjereništvo je također nadležno za izradu plana provedbe tih zakona i

---

<sup>37</sup> Zakon o državnoj službi, „Službeni glasnik“, 41/04, 21. 04. 2004, preuzeto: 02. 05. 2019.

<sup>38</sup> Odluka o formiranju Povjereništva za reformu Grada Mostara, „Službeni glasnik“, 160/03, 17. 09. 2003, preuzeto: 02. 05. 2019.

<sup>39</sup> Odluka o formiranju Povjereništva za reformu Grada Mostara, „Službeni glasnik“, 160/03, 17. 09. 2003, preuzeto: 02. 05. 2019.

<sup>40</sup> Odluka o formiranju Povjereništva za reformu Grada Mostara, „Službeni glasnik“, 160/03, 17. 09. 2003, preuzeto: 02. 05. 2019.

pravnih propisa. **Razmatra** pravne mjere neophodne za reformu institucionalnih struktura u Mostaru, utvrđuje ustavne i zakonske i ostale pravne odredbe koje su u suprotnosti s takvim zahtjevima i predlaže zakone i druge pravne instrumente za uklanjanje tih suprotnosti.<sup>41</sup> Cilj je zaštita ljudskih prava svih triju konstitutivnih naroda. Visoki predstavnik je 15. marta 2004. godine donio Odluku o Statutu Mostara kojim se težilo vratiti izgubljeno jedinstvo.<sup>42</sup> Donošenjem ovog zakona garantuje se poštovanje temeljnih prava i promiču jednaki životni uslovi za svakog pojedinca bez obzira kojem od naroda pripada. Član 5. stav 1. posebno naglašava da teritorij grada obuhvata jedinstveno i nepodijeljeno područje.<sup>43</sup> Član 6. predviđa šest gradskih područja koja odgovaraju bivšim općinama i oni su ujedno i izborne jedinice.<sup>44</sup> Ovaj statut nije proveden.

U intervjuu koji je Ashdown dao u januaru 2004. godine za *Dnevni avaz*, nekoliko mjeseci prije donošenja Odluke o Statutu Mostara, urađeno je istraživanje o stavu građana Mostara o njegovom statusu.<sup>45</sup> U tom intervjuu Ashdown ističe nekoliko rezultata koji su poslije doveli do spomenute odluke. To istraživanje je pokazalo da 82,3% građana Mostara, bez obzira na nacionalnost, vjeruje da bi bilo apsolutno pogrešno da samo jedan narod upravlja gradom.<sup>46</sup> Ogromna većina, njih 75% slaže se da je od vitalne važnosti da se osigura da ne mogu postojati paralelne institucije i da grad mora biti ujedinjen.<sup>47</sup> P. Ashdown je svoja nastojanja da se Mostar ujedini pravdao činjenicom da je to neophodno, kako je u jednom od intervjuua istakao, za integraciju BiH i njeno uključenje u EU.<sup>48</sup> Nije se slijedio primjer Brčkog ili Žepča, te nije imenovan supervizor, već su nadležni za donošenje odluka: gradonačelnik i njegov zamjenik, te načelnici općina. P. Ashdown je uređenje Mostara smatrao kao provođenja Dejtona i one koji bi to opstruirali smatrao je opstrukcionistima Dejtona, za šta je predvidio i sasvim jasne

---

<sup>41</sup> Odluka o formiranju Povjereništva za reformu Grada Mostara, „Službeni glasnik“, 160/03, 17. 09. 2003, preuzeto: 02. 05. 2019.

<sup>42</sup> Statut Grada Mostara; „Gradski službeni glasnik Grada Mostara“ 04/04 od 25. 02. 2004, str. 3.

<sup>43</sup> Statut Grada Mostara; „Gradski službeni glasnik Grada Mostara“ 04/04 od 25. 02. 2004, str. 3.

<sup>44</sup> Statut Grada Mostara; „Gradski službeni glasnik Grada Mostara“ 04/04 od 25. 02. 2004, str. 3.

<sup>45</sup> Numanović, S. Intervju sa Paddyjem Ashdownom; 28. januar 2004. godine, preuzeto sa: <http://www.ohr.int/?p=46739> (29. januar 2020).

<sup>46</sup> Numanović, S. Intervju sa Paddyjem Ashdownom; 28. januar 2004. godine, preuzeto sa: <http://www.ohr.int/?p=46739> (29. januar 2020).

<sup>47</sup> Numanović, S. Intervju sa Paddyjem Ashdownom; 28. januar 2004. godine, preuzeto sa: <http://www.ohr.int/?p=46739> (29. januar 2020).

<sup>48</sup> Numanović, S. Intervju sa Paddyjem Ashdownom; 28. januar 2004. godine, preuzeto sa: <http://www.ohr.int/?p=46739> (29. januar 2020).

posljedice. Dakle, jasno je bilo da postoji pojedinačna ali i odgovornost stranaka uključenih u ovaj proces. Rok za finaliziranje procesa definiran je zaključno sa 31. januarom 2004. godine koji je P. Ashdown naveo kao krajnji datum za ujedinjenje Mostara. Dana 27. januara 2004. godine na pres-konferenciji HDZ-a u Mostaru upućen je zahtjev za produženje tog roka koji je Ashdown kao visoki predstavnik u tom momentu odbio. Odlučno je istakao kako će svaka molba za produženje tog roka biti odbačena. Član Gradskog odbora HDZ-a BiH Mile Puljić izjavio je uz ostalo kako visoki predstavnik ne bi trebalo da nameće rješenje za Mostar, što je u tom momentu bilo izgledno na osnovu mjera koje je poduzimao, već bi trebalo, kako je Puljić tada rekao: „da se dâ vremena lokalnim partnerima za dogovor i konsenzus“.<sup>49</sup> Ovakva izjava Puljića dolazi u momentu kada su stavovi stranaka, posebno HDZ-a i SDA, o uređenju Mostara prilično udaljeni i bez izgleda za kompromis. Ashdown je ulagao napore u ujedinjenje Mostara jer su njegove procjene bile da, ukoliko se to ne uradi u dogovorenom roku, na to bi se moralo čekati najmanje još četiri godine, a vjerovao je da građani Mostara ali i BiH nemaju toliko vremena zbog loših životnih okolnosti, a BiH zbog izazova sa kojima se borila na putu ka EU i NATO. U jednom obraćanju medijima je rekao: „Bile su dvije komisije, oko 700 sati razgovora. Ja sam sâm vodio oko 40 sati razgovora u posljednjih nekoliko sedmica. Mi znamo da ovo mora biti završeno do 31. januara. Ako se to do tada ne završi, Mostar će morati čekati još četiri godine“, naglasivši da ne vjeruje da građani mogu još toliko čekati na „izlazak iz bijede“.<sup>50</sup> Dan kasnije, 28. januara 2004, donesena je Odluka o ujedinjenju grada Mostara.

Visoki predstavnik je također donio odluku kojom je stvorena Jedinica za provođenje Odluke o Mostaru (Mostar Implementation Unit – MIU) pod pokroviteljstvom OHR-a. Zadatak MIU-a je bio da provede reforme neophodne za ujedinjenje Mostara i pruža pomoć i savjete Gradskoj upravi i gradonačelniku (Hamdija Jahić – iz reda bošnjačkog naroda) i njegovom zamjeniku (Ljubo Bešlić – iz reda hrvatskog naroda). Visoki predstavnik je obojicu imenovao privremenim gradonačelnicima dok ne bude izabran novi gradonačelnik. Ukinut je i položaj zamjenika, kako bi se izbjegle i spriječile paralelne strukture. MIU je prilično jedinstvena institucija i, s jedne strane, integrirana u Gradsku upravu, a s druge strane, usko je povezana s

---

<sup>49</sup> Mostar: Visoki predstavnik ne želi produženje roka za ujedinjenje grada, 27. 01. 2004, <https://ba.voanews.com/a/a-29-a-2004-01-27-12-1-86093512/677902.html>, preuzeto 15. februara 2020.

<sup>50</sup> Mostar: Visoki predstavnik ne želi produženje roka za ujedinjenje grada, 27. 01. 2004, <https://ba.voanews.com/a/a-29-a-2004-01-27-12-1-86093512/677902.html>, preuzeto: 15. februara 2020.

međunarodnom zajednicom.<sup>51</sup> U usporedbi sa supervizorom u Brčkom, koji je zadužen za provedbu odluka za Brčko, MIU ni u kojem slučaju nije upravljao Upravom Mostara. MIU je za građane predstavljao instancu putem koje mogu riješiti administrativna pitanja, a nije nešto poput arbitra između Grada i građana, prije da je arbitar između različitih odjela i političkih interesa s jasnim vlastitim interesom: ujedinjenje i bolje usluge građanima kroz strukturne promjene. Kao i u bilo kojoj velikoj kompaniji ili administraciji, restrukturiranje se teško može ikada izvesti samo iznutra. Kompanije vrlo često traže od vanjskih konsultanata da posao obavljaju s neutralnog stanovišta. MIU je nešto poput nezavisnog tima konsultanata. Međutim, u Mostaru je dodatni zadatak prevladati političke prepreke u procesu implementacije. Restrukturiranje administracije složen je zadatak, a napredak koji se na početku pokazao uključivao je, naprimjer: potpunu transparentnost procesa izrade budžeta, ujedinjena vatrogasna služba itd. Ujedinjenje Mostara imalo je određenu personifikaciju na obrazovni sistem. Visoki predstavnik je poručio da postojanje mostarskih univerziteta kao dvije po etničkoj liniji odvojene institucije uopće nije ugroženo, ali da studenti trebaju tražiti produženu saradnju između oba univerziteta. Ključni događaj koji je uslijedio nakon Odluke o ujedinjenju grada jesu općinski izbori na kojem se biralo Gradsko vijeće Mostara u skladu sa novim statutom održani 2. oktobra 2004. godine. Posljednji izbori održani su 2008. godine, a u Mostaru lokalnih izbora nema već gotovo 12 godina, jer se vodeće hrvatske i bošnjačke stranke nisu mogle dogovoriti oko novih izbornih pravila za taj grad, nakon što je Ustavni sud BiH 2010. godine poništio pravila koja je 2004. nametnuo visoki predstavnik.<sup>52</sup> Suština problema je u tome što je Odlukom o ujedinjenju Mostara on od prethodnih šest postao jedna općina, a ovih šest postale su izborne jedinice, zbog čega su donesena posebna izborna pravila. Hrvatskim strankama nije se svidjelo ovo rješenje, pa su uputili apelaciju Ustavnom sudu BiH, uz poruku da se ovim statutom krše prava Hrvata. Tvrdili su kako sada jedan bošnjački glas u Mostaru vrijedi kao nekoliko hrvatskih, jer neke od bivših bošnjačkih općina imaju svega nekoliko hiljada glasača, a jedna od hrvatskih i preko 20.000, a daju isti broj vijećnika u Gradsko vijeće Mostara.

---

<sup>51</sup> Mostar: Visoki predstavnik ne želi produženje roka za ujedinjenje grada, 27. 01. 2004, <https://ba.voanews.com/a/a-29-a-2004-01-27-12-1-86093512/677902.html>, preuzeto: 15. februara 2020.

<sup>52</sup> Mostar: Visoki predstavnik ne želi produženje roka za ujedinjenje grada, 27. 01. 2004, <https://ba.voanews.com/a/a-29-a-2004-01-27-12-1-86093512/677902.html>, preuzeto: 15. februara 2020.

Ustavni sud je 2010. odlučio u njihovu korist, ali se time stvorio problem o načinu provođenja lokalnih izbora u gradu.<sup>53</sup> Ustavni sud naložio je državnoj skupštini da promijeni Izborni zakon, a od Gradskog vijeća se očekivalo da Statut uskladi sa Ustavom.<sup>54</sup> Do danas se ništa nije učinilo po ovom pitanju. Iz OHR-a sa aktuelnim visokim predstavnikom Valentinom Inzkom su nedavno saopćili kako krivicu za ovo snose SDA i HDZ, dok su pak opet oni kao krivca naveli upravo visokog predstavnika. Vodeća bošnjačka stranka SDA je u više navrata isticala kako su mehanizmi zaštite u Gradskom vijeću Mostara potrebni kako bi se spriječila legalizacija rezultata rata i etničkog čišćenja u tom gradu. Zbog svega ovoga građanka grada Mostara Irma Baralija 2018. godine tužila je BiH pred Evropskim sudom za ljudska prava u Strazburu, navodeći da su građanima oduzeta prava da učestvuju u izbornom procesu i u oktobru 2019. godine dobila presudu.<sup>55</sup> Prema njoj, vlasti BiH moraju izmijeniti Izborni zakon najkasnije u roku od šest mjeseci od kad ova presuda postane konačna, da bi omogućila održavanje lokalnih izbora u Mostaru. Evropski sud za ljudska prava jednoglasno je presudio da je postojalo kršenje člana 1. Protokola br. 12 (opća zabrana diskriminacije) Evropske konvencije o ljudskim pravima.<sup>56</sup> Presudom se nalaže BiH da izmijeni zakonodavstvo, najkasnije u roku od šest mjeseci od pravomoćnosti ove presude.<sup>57</sup> To još uvijek nije urađeno i jedna je od institucionalnih prepreka koje BiH mora riješiti u svom putu ka EU i NATO.

---

<sup>53</sup> Mijan; Z. Bilten Ustavnog suda BiH 2010. god. (2011). Broj 21, ISSN: 1512-6366, Sarajevo: Svjetlost.

<sup>54</sup> Mijan; Z. Bilten Ustavnog suda BiH 2010. god. (2011). Broj 21, ISSN: 1512-6366, Sarajevo: Svjetlost.

<sup>55</sup> Registrat Evropskog suda za ljudska prava: Izjava za štampu (29. oktobar 2019). ECHR 369 (2019), „Bosna i Hercegovina mora izmijeniti zakonodavstvo tako da omogući da se održe demokratski izbori u Mostaru“, na osnovu presude Baralija protiv Bosne i Hercegovine (predmet br. 30100/18). Preuzeto: <http://ba.n1info.com/Binary/163/Presuda-u-Strazburu-po-tuzbi-Irme-Baralije.pdf> (3. 4. 2020).

<sup>56</sup> Registrat Evropskog suda za ljudska prava: Izjava za štampu (29. oktobar 2019). ECHR 369 (2019), „Bosna i Hercegovina mora izmijeniti zakonodavstvo tako da omogući da se održe demokratski izbori u Mostaru“, na osnovu presude Baralija protiv Bosne i Hercegovine (predmet br. 30100/18). Preuzeto: <http://ba.n1info.com/Binary/163/Presuda-u-Strazburu-po-tuzbi-Irme-Baralije.pdf> (3. 4. 2020).

<sup>57</sup> Registrat Evropskog suda za ljudska prava: Izjava za štampu; (29. oktobar 2019). ECHR 369 (2019), „Bosna i Hercegovina mora izmijeniti zakonodavstvo tako da omogući da se održe demokratski izbori u Mostaru“, na osnovu presude Baralija protiv Bosne i Hercegovine (predmet br. 30100/18). Preuzeto: <http://ba.n1info.com/Binary/163/Presuda-u-Strazburu-po-tuzbi-Irme-Baralije.pdf> (3. 4. 2020).

## 2.5. Suočavanje sa genocidom i posljedicama genocida

Važno političko pitanje za Bosnu i Hercegovinu predstavlja pitanje genocida u Srebrenici, koja je Dejtonskim sporazumom pripala Republici Srpskoj. Za vrijeme agresije na BiH pripadnici vojske i policije Republike Srpske su od 10. do 19. jula 1995. godine ubili više od 8370 Bošnjaka muslimana u toj općini u okviru etničkog čišćenja BiH od nesrpskog stanovništva.<sup>58</sup> To je potvrđeno presudom Međunarodnog suda pravde u Hagu, koji je 2007. donio presudu kojom masakr u Srebrenici kvalifikuje kao čin genocida. Rezolucije o Srebrenici kojima se potvrđuje ta presuda donijeli su parlamenti zemalja EU, Kanade, SAD-a i Australije.<sup>59</sup> Vlada Republike Srpske je u više navrata, sukcesivno, istraživala događaje u Srebrenici i oko nje u julu 1995.<sup>60</sup> Također je 2004. i 2005. istraživala ovaj problem.<sup>61</sup> Za realizaciju tog istraživanja Vlada RS-a je formirala *Komisiju za istraživanje događaja u i oko Srebrenice od 10. do 19. jula 1995. i Radnu grupu za provođenje zaključaka iz konačnog Izvještaja Komisije za Srebrenicu*.<sup>62</sup> Komisija se sastojala od 7 članova, od čega je Vlada RS-a imenovala 5 članova iz reda srpskog naroda, a dva člana je imenovao visoki predstavnik: Gordona Bacona, u svojstvu predstavnika međunarodne zajednice, i prof. dr. Smaila Čekića u svojstvu predstavnika zajednice preživjelih žrtava genocida.<sup>63</sup> Vlada RS-a se odlučila na formiranje ove komisije kako bi ispoštovala Odluku Doma za ljudska prava pri Ustavnom sudu BiH od 3. marta 2003.<sup>64</sup>

---

<sup>58</sup> Bosna i Hercegovina, Republika Srpska, Vlada Republike Srpske, Komisija za istraživanje događaja u i oko Srebrenice od 10. do 19. jula 1995, *Događaji u i oko Srebrenice od 10. do 19. jula 1995*, Banja Luka, juni 2004, str. 2.

<sup>59</sup> Bosna i Hercegovina, Republika Srpska, Vlada Republike Srpske, Komisija za istraživanje događaja u i oko Srebrenice od 10. do 19. jula 1995, *Događaji u i oko Srebrenice od 10. do 19. jula 1995*, Banja Luka, juni 2004, str. 2.

<sup>60</sup> Bosna i Hercegovina, Republika Srpska, Vlada Republike Srpske, Komisija za istraživanje događaja u i oko Srebrenice od 10. do 19. jula 1995, *Događaji u i oko Srebrenice od 10. do 19. jula 1995*, Banja Luka, juni 2004, str. 2.

<sup>61</sup> Bosna i Hercegovina, Republika Srpska, Vlada Republike Srpske, Komisija za istraživanje događaja u i oko Srebrenice od 10. do 19. jula 1995, *Događaji u i oko Srebrenice od 10. do 19. jula 1995*, Banja Luka, juni 2004, str. 3.

<sup>62</sup> Bosna i Hercegovina, Republika Srpska, Vlada Republike Srpske, Komisija za istraživanje događaja u i oko Srebrenice od 10. do 19. jula 1995, *Događaji u i oko Srebrenice od 10. do 19. jula 1995*, Banja Luka, juni 2004, str. 3.

<sup>63</sup> Bosna i Hercegovina, Republika Srpska, Vlada Republike Srpske, Komisija za istraživanje događaja u i oko Srebrenice od 10. do 19. jula 1995, *Događaji u i oko Srebrenice od 10. do 19. jula 1995*, Banja Luka, juni 2004, str. 3.

<sup>64</sup> Bosna i Hercegovina, Republika Srpska, Vlada Republike Srpske, Komisija za istraživanje događaja u i oko Srebrenice od 10. do 19. jula 1995, *Događaji u i oko Srebrenice od 10. do 19. jula 1995*, Banja Luka, juni 2004, str. 3.

Odluka se odnosila na 49 prijava od članova porodica nestalih.<sup>65</sup> Odluka je zahtijevala od Republike Srpske da pod hitno objavi sve informacije i sva saznanja koja se odnose na događaje u tom periodu u Srebrenici, sudbinu ljudi i lokacije svih grobnica. Dom za ljudska prava i OHR ocijenili su nezadovoljavajućim raniji izvještaj iz septembra 2003. u kome je, pored ostalog, naveden broj od oko 2.000 žrtava, od čega 200 civila i 1.800 boraca.<sup>66</sup> Visoki predstavnik je insistirao na transparentnom i detaljnom radu Komisije i izvršio veliki pritisak na vlast u RS-u da usvoji rezultate istraživanja. Usvojeni konačni izvještaj dao je sljedeće zaključke:

1. u periodu od 10. do 19. jula 1995. „likvidirano je više hiljada Bošnjaka, na način koji predstavlja teška kršenja međunarodnog humanitarnog prava”;
2. utvrđeno je učesće vojnih i policijskih jedinica u genocidu, uključujući i specijalne jedinice MUP-a Republike Srpske;
3. „izvršilac je preduzeo mjere prikrivanja zločina premještanjem tijela”;
4. „otkrivene 32 nove – do tada nepoznate lokacije masovnih grobnica, od kojih su 4 primarne. Informacije o tim grobnicama dostavili su isključivo izvori iz Republike Srpske (organi Vlade i svjedoci na terenu) i prvi put su dobivene na takav način.”

Vlada Republike Srpske je u cijelosti prihvatila izvještaje Komisije za Srebrenicu i sve njene preporuke, čime je Republika Srpska priznala činjenicu da su pojedini pripadnici srpskog naroda učestvovali u „zločinu u Srebrenici” i bili dio namjerne likvidacije Bošnjaka. Navedeni izvještaji su dostavljeni Komisiji za ljudska prava pri Ustavnom sudu BiH, visokom predstavniku i predsjedniku Republike Srpske, a Komisija za ljudska prava ih je prihvatila. Visoki predstavnik je u nekoliko navrata, u pismima od 16. decembra 2004. i 7. januara 2005, insistirao da se nastavi sa istraživanjem, te je stoga Vlada RS-a 12. januara 2005. formirala Radnu grupu za provođenje zaključaka iz konačnog Izvještaja Komisije za Srebrenicu.<sup>67</sup> Ova radna grupa je utvrdila:

---

<sup>65</sup> Bosna i Hercegovina, Republika Srpska, Vlada Republike Srpske, Komisija za istraživanje događaja u i oko Srebrenice od 10. do 19. jula 1995, *Događaji u i oko Srebrenice od 10. do 19. jula 1995*, Banja Luka, juni 2004, str. 3.

<sup>66</sup> Bosna i Hercegovina, Republika Srpska, Vlada Republike Srpske, Komisija za istraživanje događaja u i oko Srebrenice od 10. do 19. jula 1995, *Događaji u i oko Srebrenice od 10. do 19. jula 1995*, Banja Luka, juni 2004, str. 3.

<sup>67</sup> Republika Srpska, Vlada, Radna grupa za provođenje zaključaka iz konačnog Izvještaja Komisije za Srebrenicu, *Izvještaj za provođenje zaključaka iz konačnog Izvještaja Komisije za Srebrenicu*, Banja Luka, 30. mart 2005, str. 4.



1. „broj i identitet pripadnika/učesnika događaja u i oko Srebrenice 10–19. jula 1995. godine – preko 25.000 osoba”;
2. „utvrdila je broj lica koja su se marta 2005. nalazila na vodećim pozicijama u organima vlasti Bosne i Hercegovine, entiteta i opština, a da su bili učesnici događaja – 892 osobe (Ministarstvo odbrane Bosne i Hercegovine, Ministarstvo odbrane Republike Srpske, MUP Republike Srpske, sudska policija itd.)”

### Gdje je BiH na putu ka evroatlantskim integracijama?

Paddy Ashdown je u nekoliko navrata pokušao suptilno da naglasi kako je Dejtonskim sporazumom Bosna ostavljena na nezavidnom mjestu i treba da se kreće prema Briselu.<sup>68</sup> Zbog toga je pokušao biti dinamičan katalizator promjena u BiH, staviti je na pravac i uski put ka budućnosti za koju je smatrao da je jedino u EU i NATO-u. Mnogi političari, posebno iz reda srpskog naroda, kritični su prema njemu i međunarodnoj zajednici općenito zbog inhibiranja razvoja istinske političke kulture kompromisa i prilagođavanja i insistiranja na evroatlantskim integracijama. S obzirom na količinu trajnog pritiska potrebnog za postizanje koraka u reformi bilo koje vrste zbog nedostatka političkog konsenzusa, vrlo je malo vjerovatno da će stvari bez OHR-a napredovati. Uprkos špekulacijama koje su bile prisutne za vrijeme Ashdownovog mandata da će OHR možda napustiti BiH i „odreći se bonskih ovlasti“ u posljednjim godinama njegovog mandata, istina je da će Bosna, sve i da bude slobodna od međunarodne intervencije, zavisiti od svojih glomaznih, skupih i polarizirajućih političkih pravaca. Ashdown je jedne prilike izjavio: „Bez Bosne i Hercegovine ne može postojati Evropska unija, a bez Evropske unije ne može biti ni Bosne i Hercegovine.“<sup>69</sup>

Da li je ovo modernizirani geopolitički aforizam za savremenu BiH? Mislim da se preuveličava kada se konstatira da bez BiH nema ni EU, ali je istina da je „rat u BiH poticao EU ka reformama poput razvoja zajedničke vanjske i sigurnosne politike i stvaranja evropskog ministra vanjskih poslova“,<sup>70</sup> kako

---

<sup>68</sup> Tuathail, G. (2006). *Paddy Ashdown and The Tenth Anniversary of Dayton Peace Agreement*. ISSN: 1465-0045 Geopolitics, 11:141–158, 2006, Taylor & Francis Group, LLC, str. 154. Preuzeto sa: <https://www.researchgate.net/publication/240520236> (4. 4. 2020).

<sup>69</sup> Tuathail, G. (2006). *Paddy Ashdown and The Tenth Anniversary of Dayton Peace Agreement*. ISSN: 1465-0045 Geopolitics, 11:141–158, 2006, Taylor & Francis Group, LLC, str. 154. Preuzeto sa: <https://www.researchgate.net/publication/240520236> (4. 4. 2020).

<sup>70</sup> Tuathail; G. (2006). *Paddy Ashdown and The Tenth Anniversary of Dayton Peace Agreement*. ISSN: 1465-0045 Geopolitics, 11:141–158, 2006; Taylor & Francis Group,

je to istakao Gearóid Ó Tuathail. Agresija na Bosnu i Hercegovinu, genocid i poslijeratna dešavanja u BiH su prisilila EU da shvati da na evropskom kontinentu nisu prevaziđeni etno-nacionalni sukobi i da u političkom i sigurnosnom smislu evropski kontinent zavisi od mehanizama EU-a za mirne procese izgradnje države. Realnost je da EU može sasvim dobro funkcionisati i bez BiH, ali nefunkcionalna i na ivici rizika država na granicama EU, potencijalna je prijetnja stabilnosti evropskih granica i motiv EU za integriranje BiH u njene strukture. Zbog ovoga je evropska i NATO-integracija BiH povezana, iako su to dva različita procesa, a i kroz ovaj rad i široku literaturu koriste se kao jedan koncept. Da li EU ne može bez Bosne i Hercegovine, ostaje otvoreno pitanje jer se i 10 godina nakon kraja Ashdownovog mandata ona još uvijek bori sa strukturalnim nedostacima.

Vraćamo se na pitanje postavljeno u uvodu, a to je gdje je BiH u odnosu na EU danas. Izvještaj Evropske komisije iz maja 2019. godine, koji sadrži mišljenje o bh. aplikaciji za članstvo u EU, daje sumirane nedostatke koje BiH treba da prevaziđe.<sup>71</sup> Taj dokument tretira sve sfere života u državi, a za potrebe ovog rada u obzir se uzimaju ključni nedostaci u političkom sistemu države. Treba istaći da je djelovanje OHR-a, a posebno Paddyja Ashdowna, u velikoj mjeri pomoglo BiH na putu prema članstvu. Bosna i Hercegovina je postala dio procesa stabilizacije i pridruživanja kroz potpisivanje Sporazuma o stabilizaciji i pridruživanju (SSP) sa EU 16. juna 2008. godine u Luksemburgu.<sup>72</sup> Iako su sve države članice EU ratificirale SSP još 2011. godine, on nije mogao stupiti na snagu zbog neimplementiranja ranije spomenutih presuda koje je BiH izgubila pred Sudom za ljudska prava; Sejdić – Finci protiv Bosne i Hercegovine: presuda zahtjeva izmjene Ustava na način da se isključe diskriminatorne klauzule Ustava koje ne dozvoljavaju nekom ko nije iz reda tri konstitutivna naroda da se kandiduje na izborima. SSP i njegov Privremeni sporazum koji se primjenjuje od 2008. godine omogućili su progresivnu liberalizaciju trgovine i međusobni bescarinski pristup većini roba.<sup>73</sup> Od 2000. godine Bosna i Hercegovina je također imala

---

LLC, str. 154. Preuzeto sa: <https://www.researchgate.net/publication/240520236> (4. 4. 2020).

<sup>71</sup> Analitički izvještaj Evropske komisije o aplikaciji BiH za članstvo u EU (2019), Brisel, preuzeto sa: <https://ec.europa.eu/neighbourhood-enlargement/sites/near/files/20190529-bosnia-and-herzegovina-analytical-report.pdf> (4. 4. 2020).

<sup>72</sup> Analitički izvještaj Evropske komisije o aplikaciji BiH za članstvo u EU (2019), Brisel, preuzeto sa: <https://ec.europa.eu/neighbourhood-enlargement/sites/near/files/20190529-bosnia-and-herzegovina-analytical-report.pdf> (4. 4. 2020).

<sup>73</sup> Analitički izvještaj Evropske komisije o aplikaciji BiH za članstvo u EU (2019), Brisel, preuzeto sa: <https://ec.europa.eu/neighbourhood-enlargement/sites/near/files/20190529-bosnia-and-herzegovina-analytical-report.pdf> (4. 4. 2020).

koristi od „mjera autonomne trgovine“. Bosna i Hercegovina pridružila se Srednjoevropskom sporazumu o slobodnoj trgovini (CEFTA) 2007. godine.

Međutim, iako BiH razvija dobre ekonomske odnose sa EU, uslovi koji su postavljeni pred BiH zahtijevaju velike političke reforme, a istovremeno zavise od, prema dosadašnjem iskustvu, nepostojećeg konsenzusa triju vodećih etničkih partija u BiH. Prema spomenutom izvještaju Evropske komisije, Ustav daje „određeni demokratski okvir koji ispunjava minimum zahtjeva parlamentarizma, demokratije i državnosti“.<sup>74</sup> No, s druge strane, Izvještaj ističe kako Ustav sadrži etničke odredbe i odredbe o prebivalištu koje nisu u skladu s ECHR-om i njegovim protokolima. One se tiču imenovanja, sastava i postupaka odlučivanja šefa države i izvršnih i zakonodavnih tijela, jer su određena izborna prava predviđena samo za građane koji su pripadnici konstitutivnih naroda – Bošnjaka, Hrvata i Srba. Potrebne su značajne sistemske reforme kako bi se osiguralo da svi građani mogu efikasno ostvarivati svoja politička prava, u skladu sa sudskom praksom na osnovu presuda koje je BiH izgubila (Sejdić – Finci, Aida Zornić, Ilijas Pilav itd.) Prava veta zasnovana na etničkoj osnovi također štetno utječu na rad Parlamentarne skupštine i donošenje zakona. Ustav treba precizno garantovati nezavisnost pravosuđa, uključujući Sud Bosne i Hercegovine, Tužilaštvo i Visoko sudsko i tužilačko vijeće kao samoupravnu instituciju sudstva. Ono što je ključno za ovaj rad jeste uslov prema kojem izvršna ovlaštenja Ureda visokog predstavnika trebaju biti ukinuta, jer je takav opsežni međunarodni nadzor u principu nespojiv sa članstvom u EU.<sup>75</sup> Zakonodavni organi vlasti na državnom i entitetskom nivou pokazuju tendenciju korištenja hitnih procedura za donošenje zakona koji se odnose na pravnu stečevinu, što negativno utječe na kvalitetu usklađivanja zakonodavstva. Saradnja između zakonodavnih organa i njihovi kapaciteti za rješavanje izazova proizašlih iz procesa usklađivanja s pravnom stečevinom EU su slabi i trebalo bi ih značajno poboljšati, po potrebi objedinjavanjem resursa širom zemlje.<sup>76</sup>

---

<sup>74</sup> Analitički izvještaj Evropske komisije o aplikaciji BiH za članstvo u EU (2019), Brisel, preuzeto sa: <https://ec.europa.eu/neighbourhood-enlargement/sites/near/files/20190529-bosnia-and-herzegovina-analytical-report.pdf> (4. 4. 2020).

<sup>75</sup> Analitički izvještaj Evropske komisije o aplikaciji BiH za članstvo u EU (2019), Brisel, preuzeto sa: <https://ec.europa.eu/neighbourhood-enlargement/sites/near/files/20190529-bosnia-and-herzegovina-analytical-report.pdf> (4. 4. 2020).

<sup>76</sup> Analitički izvještaj Evropske komisije o aplikaciji BiH za članstvo u EU (2019), Brisel, preuzeto sa: <https://ec.europa.eu/neighbourhood-enlargement/sites/near/files/20190529-bosnia-and-herzegovina-analytical-report.pdf> (4. 4. 2020).

Također, vlade su poduzele neke korake da poboljšaju koordinaciju u pitanjima EU integracije, uključujući uspostavljanje Direkcije za evropske integracije i mehanizma koordinacije o pitanjima EU-a, koja tek treba u potpunosti djelovati.<sup>77</sup> Ta tijela moraju biti ojačana i u potpunosti korištena na svim razinama. Kapaciteti vlada za planiranje i koordinaciju politika na svim nivoima vlasti i dalje su nedovoljni. Nacionalni program za usvajanje pravne stečevine EU treba usvojiti kao prioritetan.<sup>78</sup> Program je zakonska obaveza prema SSP-u i ključan je za planiranje i pojednostavljenje procesa približavanja EU u cijeloj zemlji.<sup>79</sup> Ustavni i zakonodavni okvir je nepotpun i njegov se autoritet i samostalnost trebaju ojačati. Sukobi nadležnosti u krivičnim stvarima trebaju se riješiti i dosljednost sudske prakse poboljšati u svim pravnim uređenjima države. Zakonodavni okvir za sprečavanje i suzbijanje korupcije predstavlja značajne nedostatke zbog neusklađivanja zakonodavstva, strategija i akcionih planova.<sup>80</sup> Svi nivoi vlasti pokazuju znakove političkog zarobljavanja, što direktno utječe na svakodnevni život građana, posebno u zdravstvu, obrazovanju, zapošljavanju i pitanjima javnih nabavki.<sup>81</sup> Zakonodavni i institucionalni okvir za zaštitu temeljnih prava je u velikoj mjeri uspostavljen; treba ga u potpunosti implementirati i značajno poboljšati usklađivanjem zakonodavstva u cijeloj zemlji i usklađivanjem s evropskim standardima, jačanjem administrativnih kapaciteta i osiguravanjem adekvatnih resursa za učinkovito provođenje temeljnih prava.<sup>82</sup> Ispunjavanje gore navedenih koraka može ubrzati i, u okolnostima u kojima nedostaje konsenzus, realizirati visoki predstavnik. Njegova je ne samo nadležnost nego i dužnost da odlučnije djeluje po pitanju integracije države BiH.

---

<sup>77</sup> Analitički izvještaj Evropske komisije o aplikaciji BiH za članstvo u EU (2019), Brisel, preuzeto sa: <https://ec.europa.eu/neighbourhood-enlargement/sites/near/files/20190529-bosnia-and-herzegovina-analytical-report.pdf> (4. 4. 2020).

<sup>78</sup> Analitički izvještaj Evropske komisije o aplikaciji BiH za članstvo u EU (2019), Brisel, preuzeto sa: <https://ec.europa.eu/neighbourhood-enlargement/sites/near/files/20190529-bosnia-and-herzegovina-analytical-report.pdf> (4. 4. 2020).

<sup>79</sup> Analitički izvještaj Evropske komisije o aplikaciji BiH za članstvo u EU (2019), Brisel, preuzeto sa: <https://ec.europa.eu/neighbourhood-enlargement/sites/near/files/20190529-bosnia-and-herzegovina-analytical-report.pdf> (4. 4. 2020).

<sup>80</sup> Analitički izvještaj Evropske komisije o aplikaciji BiH za članstvo u EU (2019), Brisel, preuzeto sa: <https://ec.europa.eu/neighbourhood-enlargement/sites/near/files/20190529-bosnia-and-herzegovina-analytical-report.pdf> (4. 4. 2020).

<sup>81</sup> Analitički izvještaj Evropske komisije o aplikaciji BiH za članstvo u EU (2019), Brisel, preuzeto sa: <https://ec.europa.eu/neighbourhood-enlargement/sites/near/files/20190529-bosnia-and-herzegovina-analytical-report.pdf> (4. 4. 2020).

<sup>82</sup> Analitički izvještaj Evropske komisije o aplikaciji BiH za članstvo u EU (2019), Brisel, preuzeto sa: <https://ec.europa.eu/neighbourhood-enlargement/sites/near/files/20190529-bosnia-and-herzegovina-analytical-report.pdf> (4. 4. 2020).

### 3. Zaključak

Kada se analiziraju desetine intervjua i govora koje je P. Ashdown dao za vrijeme svog mandata u BiH, može se reći da se u njegovom narativu primjećuje razumijevanje njegove uloge kroz koncept „Euro-Whig“, pri čemu evroatlantske institucije zauzimaju mjesto u britanskoj ustavnoj monarhiji kao vrhunac ljudskog političkog razvoja. On konstruira narativ napretka koji često bdi nad razjedinjenom politikom Bosne od Daytonu. „Opstrukcionizam“ u BiH je lokalni etnonacionalistički otpor samoj ideji jedinstvene bosanske države i međunarodnom nadzoru. To nije liberalno i njegovi praktičari u praksi ne dijele svjetonazor liberalnih Evropljana poput Ashdowna i većine onih u međunarodnoj zajednici. Dok je Ashdownov diskurs kvalifikovan tako što sugerira da je „opstrukcionizam nada iza nas“, mnogi zvaničnici međunarodne zajednice u Bosni imaju tendenciju da manipulišu pričom o napretku.

Ashdown je u metanarativu poentirao svjesnost da bez obzira na to koliko je do tada učinjeno po pitanju integracije to nije dovoljno za BiH i da bez obzira na to što se zajednički život nastavio, mržnja nije prevaziđena. U političkom smislu, Ashdown je mandat proveo pokušavajući uspostaviti pragmatičnu politiku između odbrane srpskog entiteta i bošnjačkih želja za unitarnom državom. U praksi, najveća borba Ashdowna bila je izgradnja koherentnih i transparentnih državnih struktura oslobođenih od hvatanja u koštac s bh. politikom. Reforma vojske dugo je bila pokušaj unapređenja unitarnih državnih struktura uz očuvanje identiteta entiteta RS koji se protivio svakom sličnom pokušaju.

Reforma policije bila je još čvršća borba stvaranjem policijskih okruga koji su prešli IEBL prijelomnu tačku koja vodi Skupštinu RS-a da u početku odbaci reformistički program vođen zahtjevima EU. Oni su se sastojali od tri principa: (I) osiguravanje isključivih nadležnosti na državnoj razini u policiji, (II) uklanjanje političkog uplitanja u policiju i (III) osiguravanje određivanja policijskih dijelova na temelju tehničkih i profesionalnih kriterija.

U prvom dijelu rada istakla sam da je Ashdown sebi postavio četiri cilja: izvesti BiH na put državotvornosti, evroatlantske integracije što je prije moguće, dovesti BiH u situaciju da joj više ne treba visoki predstavnik i zaustaviti odlazak mladih iz BiH. Gledajući iz aktuelne perspektive, BiH je danas mnogo dalje od potpune integracije u EU i NATO jer danas imamo presude koje je država pred Sudom za ljudska prava izgubila, ali ih i dalje ne implementira, dok za vrijeme njegovog mandata presude još uvijek nisu bile donesene. Zbog neodgovornosti i nedostatka konsenzusa kod političkih

lidera naš put u EU i NATO je u blokadi, a aktuelni visoki predstavnik koji ima obavezu da razbije takve blokade ne djeluje. Zbog toga, od cilja da BiH više ne treba visokog predstavnika, vidimo faktičko stanje u kojem kao da je osuđena samo na jednog koji već više od deset godina ne pokazuje spremnost i samouvjerenost u donošenju odluka.

#### 4. Literatura

1. Analitički izvještaj Evropske komisije o aplikaciji BiH za članstvo u EU (2019), Brisel, preuzeto sa: <https://ec.europa.eu/neighbourhood-enlargement/sites/near/files/20190529-bosnia-and-herzegovina-analytical-report.pdf> (4. 4. 2020).
2. Ashdown, P. (2007). *Swords And Ploughshares: Building Peace in the 21st Century: Bringing Peace to the 21st Century*, London: Weidenfeld & Nicholson.
3. Bieber, F. (2005). S više kompleksnosti ka boljem vršenju vlasti. *Bosna i Hercegovina na putu ka modernoj državi? Perspektive i prepreke*. Sarajevo: Fondacija Heinrich Böll.
4. Bieber, F. (2004). *Institucionaliziranje etničnosti: postignuća i neuspjesi nakon ratova u Bosni i Hercegovini, Kosovu i Makedoniji*. Sarajevo: Međunarodni forum Bosna.
5. Bosna i Hercegovina, Republika Srpska, Vlada Republike Srpske: Komisija za istraživanje događaja u i oko Srebrenice od 10. do 19. jula 1995, *Događaji u i oko Srebrenice od 10. do 19. jula 1995*, Banja Luka, juni 2004.
6. Državna agencija za istrage i zaštitu, <http://www.sipa.gov.ba/bs/otnana/generalne-informacije>, preuzeto: 2. 5. 2019.
7. Hadžović; Denis. (2013). *Centar za sigurnosne studije – Pregled stanja u oblasti policije u Bosni i Hercegovini*, CSS, Sarajevo.
8. Inauguralni govor Paddyja Ashdowna u Parlamentarnoj skupštini Bosne i Hercegovine 27. 5. 2002, OHR arhiva, <http://www.ohr.int/?p=51413>, preuzeto: 30. 4. 2019. godine.
9. Mijan; Z. Bilten Ustavnog suda BiH 2010. god. (2011). Broj 21, ISSN: 1512-6366, Sarajevo: Svjetlost.
10. Mostar: Visoki predstavnik ne želi produženje roka za ujedinjenje grada, 27. 1. 2004, <https://ba.voanews.com/a/a-29-a-2004-01-27-12-1-86093512/677902.html>, preuzeto: 15. februara 2020.
11. Numanović, S. Intervju sa Paddyjem Ashdownom, 28. januar 2004. godine, preuzeto sa: <http://www.ohr.int/?p=46739> (29. januar 2020).
12. Odluka o formiranju Povjereništva za reformu Grada Mostara, „Službeni glasnik“, 160/03, 17. 9. 2003, preuzeto: 2. 5. 2019.
13. Registar Evropskog suda za ljudska prava: Izjava za štampu (29. oktobar 2019). ECHR 369 (2019) „Bosna i Hercegovina mora izmijeniti zakonodavstvo tako da omogući da se održe demokratski izbori u Mostaru“,

- na osnovu presude Baralija protiv Bosne i Hercegovine (predmet br. 30100/18). Preuzeto: <http://ba.n1info.com/Binary/163/Presuda-u-Strazburu-po-tuzbi-Irme-Baralije.pdf> (3. 4. 2020).
14. Republika Srpska, Vlada, Radna grupa za provođenje zaključaka iz konačnog Izvještaja Komisije za Srebrenicu, *Izvještaj za provođenje zaključaka iz konačnog Izvještaja Komisije za Srebrenicu*, Banja Luka, 30. mart 2005.
  15. Statut Grada Mostara, „Gradski službeni glasnik Grada Mostara“, 04/04 od 25. 2. 2004.
  16. Tuathail, G. (2006). *Paddy Ashdown and The Tenth Anniversary of Dayton Peace Agreement*. ISSN: 1465-0045 *Geopolitics*, 11:141–158, 2006; Taylor & Francis Group, LLC, str. 154. Preuzeto sa: <https://www.researchgate.net/publication/240520236> (4. 4. 2020).
  17. Uprava za indirektno – neizravno oporezivanje, <http://www.new.uino.gov.ba/bs/O-NAMA>, preuzeto: 2. 5. 2019.
  18. Zakon o državnoj službi, „Službeni glasnik“, 41/04, 21. 4. 2004, preuzeto: 2. 5. 2019.