



РЕПУБЛИКА СРПСКА

ВЛАДА

КАБИНЕТ ПРЕДСЈЕДНИКА

Трг Републике Српске 1, Бања Лука, тел: 051/339-103, факс: 051/339-119, e-mail: kabinet@vladars.net

Број: 04.1.-2083/19

Датум: 30.10.2019. године

Његова екселенција Антонио Гутереш
Генерални секретар
Уједињене нације
1 United Nations Plaza
New York, New York, USA 10017-3515

Поштовани генерални секретару,

Са циљем да помогне Савјету безбједности у предстојећој сједници о Босни и Херцеговини (БиХ), Република Српска, страна потписница Општег оквирног споразума о миру у Босни и Херцеговини (Дејтонски споразум) и анекса који чине његову суштину, представља приложени Двадесет и други извјештај Савјету безбједности Уједињених нација.

Република Српска је определијелена за Дејтонски споразум и ради у прилог будућности БиХ као успјешне и просперитетне чланице Европске уније.

У Дијелу I Извјештаја објашњава се зашто уређење БиХ утврђено Уставом БиХ (Анекс 4. Дејтонског споразума) морају поштовати све стране и међународна заједница. Република Српска увјерена је да је дејтонска формула пут ка успјеху, као што је недавно и доказано када су Република Српска и ФБиХ усвојиле заједнички четворогодишњи програм друштвено-економских реформи са циљем подстицања раста и конкуренције у складу са препорукама ЕУ. Нажалост, одређени елементи у међународној заједници не схватају значај и не поштују дејтонска начела за будућу стабилност и успјех БиХ и настављају да подривају дејтонско уређење, што доводи до непотребних политичких трвења и застоја. Уз то, Дејтонски споразум изложен је нападима највеће бошњачке странке у БиХ, СДА: Насупрот томе, Република Српска безрезервно прихвата Дејтонски споразум и само тражи да се Устав БиХ спроводи онако како пише.

У Дијелу II, Република Српска наглашава своју посвећеност раду ка коначном чланству БиХ у ЕУ. Република Српска већ је остварила знатан напредак на траженим реформама за европске интеграције и наставиће да предано ради на приступању БиХ у ЕУ. Са жаљењем истичемо да напредак БиХ ка чланству у ЕУ омета присуство високог представника који је присвојио диктаторска овлашћење, те блокада спровођења резултата избора одржаних 2018. године коју спроводи СДА. Међутим, Република Српска је увјерена да ће, када ове препреке буду уклоњене, Босна и Херцеговина моћи да испуни критеријуме за чланство у ЕУ, уз поштовање дејтонског оквира.

У Дијелу III говори се о континуираној блокади формирања Савјета министара и влада на другим нивоима власти коју спроводи СДА од избора 2018. године. Република Српска тражи од међународне заједнице да осуди ово непоштовање и спровођење резултата демократских избора.

Молим да овај акт и приложени Извјештај доставите чланицама Савјета безбједности. Уколико Вама или чланицама Савјета безбједности буду потребне додатне информације или уколико будете имали питања у вези са садржајем Извјештаја, биће ми задовољство да Вам их доставим.

С поштовањем,



Прецједник Владе
Редован Бишковић

**Двадесет и други извјештај Републике Српске Савјету безбједности
Уједињених нација**

Октобар 2019.

Двадесет и други извјештај Републике Српске Савјету безбједности Уједињених нација

Садржај

I.	Све стране и међународна заједница дужне су да поштују дејтонску структуру БиХ ..	3
A.	Дејтонски споразум показао се изузетно успјешним	3
B.	Дејтонска формула	4
1.	Дејтонски споразум садржи темељно начело међународног права, а то је самоопредјелење	4
2.	Дејтонска формула конципирана је тако да на минимум сведе политички конфликт, али се не поштује	5
3.	Слабљење дејтонских механизма заштите народа у БиХ резултирало је раздором	5
4.	Субверзија дејтонског система ослабила је безбједност БиХ	6
C.	Одређени елементи међународне заједнице континуирано подривају и раде против дејтонских начела	7
1.	Многи страни званичници не разумију и не поштују дејтонска начела	7
2.	Самоприсвојена овлашћења високог представника иду много даље од стварних дејтонских овлашћења	7
3.	Високи представник централизовао је БиХ кршећи дејтонску структуру и изазвао непотребна политичка трвења	8
4.	Тврдња високог представника да Република Српска нема право да подноси извјештаје Савјету безбједности је симптоматично неразумијевање и непоштовање дејтонске формуле	9
5.	ОХР треба да се одрекне нелегалних „бонских овлашћења” и затвори своја врата	10
D.	Активан анимозитет СДА према Дејтону	10
1.	Међународна заједница треба да оштро осуди запаљиву декларацију СДА која позива на укидање дејтонске структуре у корист унитарне државе	10
2.	Провокативна иницијатива СДА да се оспори име Републике Српске	13
E.	Република Српска прихвата и придржава се Дејтона, те инсистира на томе да исто учини и међународна заједница	14
II.	Република Српска предидијелена је за напредак БиХ на путу европских интеграција	15
A.	Напредак Републике Српске на питањима европских интеграција	15
B.	Препреке напретку на европским интеграцијама	15
C.	БиХ може да испуни критеријуме за чланство у Европској унији у дејтонском оквиру	15

D.	Судови и питања правосуђа.....	16
III.	Међународна заједница више не смије толерисати упорно одбијање демократских процеса од стране СДА.....	16
A.	СДА блокира формирање власти у БиХ, ФБиХ и неким кантонима зато што је разочарана резултатима избора из 2018. године.....	17
B.	Параван СДА за НАТО.....	17
1.	СДА је поставила немогућ услов као изговор за спречавање формирања власти на нивоу БиХ.....	17
2.	Република Српска подржава сарадњу са НАТО-ом, али се противи чланству БиХ у НАТО-у.....	18
3.	Не постоји законски услов за интеграције у НАТО.....	18
4.	Европске интеграције ни на који начин нису повезане са чланством у НАТО-у, нити то чланство утиче на европске интеграције.....	19
C.	Споразум од 5. августа.....	20
D.	Посљедице блокаде Савјета министара.....	20
E.	Федерализовано уређење БиХ ограничава посљедице блокаде коју врши СДА ..	20
F.	Споразуми о преносу надлежности између ентитета нису перманентни.....	21
IV.	Закључак.....	23

Двадесет и други извјештај Републике Српске Савјету безбједности Уједињених нација

Увод и кратак преглед документа

Република Српска, као страна уговора који чине Дејтонски мировини споразум из 1995. године и један од два ентитета који чине Босну и Херцеговину (БиХ), доставља овај 22. извјештај Савјету безбједности Уједињених нација.

У Дијелу I извјештаја објашњава се зашто уређење БиХ утврђено Уставом БиХ (анекс 4. Дејтонског споразума из 1995. године) морају поштовати све стране и међународна заједница. Дејтонски споразум успјешно је донио трајан мир у БиХ, највећим дијелом зато што демократско уставно уређење успостављено овим споразумом поштује права два ентитета и три конститутивна народа у БиХ.

Споразум је утврдио формулу за стабилну и демократску власт у земљи са дубоким националним подјелама увођењем темељног начела међународног права: права на самоопредјељење. Дејтонска формула на минимум је свела политички конфликт остављајући већину надлежности ентитетима. Када је ентитетима препуштено да остварују аутономију која им је дата Дејтонским споразумом, у потпуности су способни да сарађују на реформама, а доказ су координисане друштвено - економске реформе које су недавно усвојиле Република Српска и Федерација БиХ; међутим, годинама погрешно вођена и неуставна централизација на челу са високим представником подрила је дејтонску формулу. Пријетње по уставне механизме заштите конститутивних народа подривају међунационално повјерење и разумијевање, а неуставна централизација безбједносног и обавјештајног рада, коју је извршио високи представник, нарушила је безбједност у БиХ.

Нажалост, одређени елементи у међународној заједници не схватају значај дејтонских начела за будућу стабилност и успјех БиХ и настављају да подривају дејтонско уређење. Високи представник и даље присваја диктаторска овлашћења над БиХ која су опречна његовим стриктно дефинисаним одговорностима из Анекса 10. Дејтонског споразума. Уз то, високи представник већ годинама користи присвојена диктаторска овлашћења да централизује БиХ супротно дејтонском уређењу, узрокујући непотребна политичка трвења и несигурност међу конститутивним народима. Беспримјерна тврдња високог представника Валентина Инцка да је подношење извјештаја Републике Српске Савјету безбједности нелегално, коју је изрекао када је Република Српска поднијела прошли извјештај Савјету безбједности, примјер је његовог непоштовања дејтонске формуле. Из свих наведених разлога, уз остале, Канцеларија високог представника треба да буде затворена.

Уз пријетње одређених елемената из међународне заједнице, Дејтонски споразум изложен је нападима највеће бошњачке странке, СДА. СДА је у септембру усвојила екстремистичку декларацију у којој позива на потпуно укидање дејтонског уређења - укључујући ентитете и механизме заштите конститутивних народа - у прилог унитарне државе. Почетком ове године, СДА је најавила да ће од Уставног суда БиХ затражити да прогласи име Републике Српске неуставним; циљ ове иницијативе је подривање уставног статуса Републике Српске.

Република Српска, за разлику од СДА и високог представника, безрезервно прихвата Дејтонски споразум и само тражи да се Устав БиХ спроводи онако како пише.

У Дијелу II овог извјештаја, Република Српска наглашава свој напредак и посвећеност раду ка коначном чланству БиХ у ЕУ. Република Српска поздравља Мишљење Европске комисије (ЕК) о захтјеву БиХ за чланство у ЕУ, који је примила у мају, и наставиће да предано ради у том правцу. Република Српска већ је остварила знатан напредак на питањима европских интеграција, укључујући усклађивање прописа са европским правним тековинама и спровођење економских реформи и мјера против корупције.

Нажалост, присуство високог представника који присваја диктаторска овлашћења и блокада формирања власти од стране СДА ометају напредак БиХ ка чланству у ЕУ. Међутим, Република Српска не сумња да ће, када ове препреке буду уклоњене, БиХ моћи да испуни критеријуме за чланство у ЕУ, уз поштовање дејтонског оквира. Република Српска слаже се са ЕУ у томе да је неопходна опсежна реформа судова и правосуђа у БиХ, укључујући замјену страних судија у Уставном суду БиХ држављанима БиХ.

У Дијелу III Извјештаја, међународна заједница позива се да осуди континуирано одбијање демократског процеса од стране СДА. Од општих избора у БиХ одржаних 2018. године, СДА блокира формирање власти, и то не само Савјета министара, него и Владе ФБиХ и неколико кантоналних влада у ФБиХ. Као изговор за блокаду формирања Савјета министара, СДА је поставила немогућ предуслов - подршку за слање Годишњег националног програма (АНП) НАТО-у, што је кључан корак ка чланству у Алијанси. СДА зна да је овај услов нереалан зато што је Народна скупштина Републике Српске огромном већином изгласала војну неутралност. Република Српска није против НАТО-а и активно подржава сарадњу са Алијансом, у којој и учествује, али се противи чланству БиХ. Супротно тврдњама неких поборника чланства у НАТО-у, не постоји законска обавеза да БиХ уђе у НАТО интеграције, нити постоји икаква веза између статуса БиХ у НАТО-у и чланства у ЕУ као циља.

Срећом, федерализовано уређење БиХ ограничава негативан утицај блокаде на нивоу БиХ. У свјетлу дисфункционалности нивоа БиХ, чији је примјер блокада формирања новог Савјета министара од стране СДА, природно је да ентитети преиспитају да ли је практично и пожељно да и даље буду сагласни да ниво БиХ врши надлежности које јој нису повјерене Уставом БиХ.

Република Српска је определијелена за Дејтонски споразум и ради у прилог будућности БиХ као чланице Европске уније.

Двадесет и други извјештај Републике Српске Савјету безбједности Уједињених нација

I. Све стране и међународна заједница дужне су да поштују дејтонску структуру БиХ

A. Дејтонски споразум показао се изузетно успјешним

1. С обзиром да се наредне године обиљежава 25. годишњица Дејтонског споразума, вријеме је да међународна заједница и све стране Дејтонског споразума потврде своју подршку структури успостављеној Уставом БиХ (Анекс 4. Дејтонског споразума), на основу ког се већ годинама успјешно остварује и одржава мир у БиХ. Супротно многим предвиђањима, у БиХ нису обновљени ратни сукоби нити је од Дејтона до данас забиљежено значајније међунационално насиље. Иако политику у БиХ одликује раздорна реторика - као и у најотворенијим демократијама - разлике се рјешавају мирним путем и у складу са законом. БиХ се поново изградила и опоравила од рата, придружила Савјету Европе и потписала Споразум о стабилизацији и придруживању са Европском унијом. БДП земље по глави становника повећао се више од четири пута од 2000. године и наставља да расте.

2. Кључан разлог дејтонског успјеха лежи у поштовању два ентитета и три конститутивна народа у БиХ. Како је покојни амерички дипломата Ричард Холбрук рекао 2007. године, „Босна је федеративна држава. Мора и бити структурисана као федеративна држава. Не можете имати унитарну владу зато што би се земља вратила сукобима. И то је разлог из ког је Дејтонски споразум вјероватно најуспјешнији мировни уговор на свијету у посљедњој генерацији, зато што уважава стварност“.¹

3. Ентитети могу да сарађују када им се остави простор за међусобне интерне договоре. На примјер, Република Српска и ФБиХ недавно су усвојиле заједнички четворогодишњи програм друштвено-економских реформи са циљем подстицања раста и конкуренције у складу са препорукама ЕУ.² Споразум о заједничком програму поздрављен је у цијелом политичком спектру у БиХ и међународној заједници. Управо тако је замишљено и могуће да Дејтон функционише.

4. То не значи да БиХ данас функционише без сметњи. Прије свега, власт на нивоу БиХ је потпуно дисфункционална. Разлог ове дисфункционалности, међутим, не лежи у Дејтону. Управо супротно: разлог је одбијање кључних чланова међународне заједнице и најугицајније бошњачке странке СДА да га прихвате. Када БиХ буде спровела Дејтон како је написан, а међународна заједница и СДА коначно буду прихватиле дејтонску структуру БиХ, БиХ ће постати много функционалнији и успјешнији политички систем.

¹ *Holbrooke: Kosovo Independence Declaration Could Spark Crisis*, Council on Foreign Relations, 5. децембар 2007. (доступно на cfr.org/kosovo/holbrooke-kosovo-independence-declaration-could-spark-crisis/p14968).

² *Rival Bosnia regions agree to joint program of EU-related reforms*, Reuters, 10. октобар 2019.

В. Дејтонска формула

5. Дејтонски споразум није само зауставио рат, него и донио формулу за стабилност и демократску власт у земљи са дубоким националним подјелама. Страни званичници веома често и погрешно виде контроле и равнотежу уграђене у дејтонску формулу као сметњу, умјесто као значајне механизме заштите.

1. Дејтонски споразум садржи темељно начело међународног права, а то је самоопредјелење

6. Дејтон није тек привремена обустава ватре или практично рјешење, оглед из реалполитике. У ствари, Дејтон је био израз и примјена темељних начела међународног права, међу којима је право на самоопредјелење кључно. Право на самоопредјелење даје живот цјелокупној структури Дејтонског споразума.

7. Дејтонски Општи оквирни споразум у првом члану гласи: „Стране ће спроводити своје односе у складу са принципима изложеним у Повељи Уједињених нација, као и у Хелсиншком завршном акту и другим документима Организације за безбједност и сарадњу у Европи”. У „циљеве Уједињених нација” изложеним у Повељи Уједињених нација спада и „развијање међу нацијама пријатељских односа заснованих на поштовању начела равноправности и самоопредјелења народа”. Поред тога, члан 55. Повеље Уједињених нација позива на „поштовање начела равноправности и самоопредјелење народа”. Хелсиншки финални акт³ и Повеља ОЕБС-а из Париза за нову Европу такође признају право на самоопредјелење народа.

8. У Уставу БиХ каже се: „Босна и Херцеговина ће остати или постати страна међународних споразума наведених у Анексу I овог Устава”.⁴ Такође се каже: „Уживање права и слобода предвиђених овим чланом или међународним споразумом наведеним у Анексу I овог Устава обезбијеђено је свим лицима у Босни и Херцеговини без дискриминације по било којој основи, као што су: пол, раса, боја, језик, вјероисповијест, политичко или друго мишљење, национално и социјално поријекло или повезаност са националном мањином, имовина, рођење или други статус”.⁵ Међу споразумима наведеним у Анексу I налази се Међународни пакт о грађанским и политичким правима из 1966. године и Пакт о економским, социјалним и културним правима из 1966. године. Оба пакта, одмах у првом члану, предвиђају право на самоопредјелење народа.

9. Дакле, јасно је да Дејтонски мировни споразум, укључујући Устав БиХ, садржи многе кључне међународне споразуме у којима је изражено право на самоопредјелење. Управо ово начело лежи у основи уставне структуре и механизма заштите који су садржани у Дејтонском споразуму.

10. Република Српска уважава да право на самоопредјелење није апсолутно право које се упражњава изоловано од других начела међународног права. Схвата да у контексту БиХ

³ Хелсиншка декларација, члан VIII.

⁴ Устав БиХ, члан II (7).

⁵ Устав БиХ, члан II (4) (курзив додат)

самоопредјељење треба да се чува и штити у складу са одредбама Дејтонског споразума, а не заобилажењем или одбијањем дејтонске формуле. Дејтон штити право на самоопредјељење тиме што ентитетима БиХ даје широку аутономију и успоставља механизме заштите три конститутивна народа у БиХ.

11. Према дејтонским начелима, конститутивним народима гарантују се права, заштита, глас у власти и мјера политичке аутономије, чиме се уважава њихово право на самоуправу. Ова дејтонски принципи спречавају централизацију власти у рукама једног народа, регије или политичке странке.

2. Дејтонска формула конципирана је тако да на минимум сведе политички конфликт, али се не поштује

12. Проблеми у постизању консензуса на заједничком нивоу својствени су вишенационалном државном уређењу као што је БиХ. Устав БиХ ублажава овај проблем строго ограничавајући надлежности нивоа БиХ, чиме је на минимум сведена потреба за одлучивањем на нивоу БиХ. У Уставу БиХ наведено је десет надлежности институција БиХ⁶, а каже се: „Све владине функције и овлашћења, која нису овим Уставом изричито дата институцијама Босне и Херцеговине, припадају ентитетима“.⁷ Нажалост, неуставна централизација надлежности на челу са високим представником саботирала је овај концепт. Таква централизација довела је до честих застоја и криза који су посљедњих година обиљежили власт на нивоу БиХ.

3. Слабљење дејтонских механизма заштите народа у БиХ резултирало је раздором

13. Дејтонски уставни систем конципиран је тако да штити сваки од три конститутивна народа у БиХ од доминације једног или више других народа. Ови механизми заштите су нужни не само да би се обезбиједили мир и стабилност, него и да би народи у БиХ могли да превазиђу међунационалне баријере и сарађују. Тек када народи у БиХ буду осјећали да су потпуно заштићени од доминације других, моћи ће да изграде повјерење и пређу преко националних линија ка заједничким циљевима.

14. Настојања једног народа да доминира над другима донијела су неповјерење и раздор међу народима. Међунационална сарадња постаје готово немогућа када се један народ осјећа као под опсадом.

15. Декларација СДА, о којој говоримо у Дијелу II, која позива на један „босански“ идентитет и укидање ентитета и других механизма заштите народа у БиХ, изазвала је, како се и могло предвидјети, оштре реакције Срба и Хрвата и задала деструктиван ударац међунационалном повјерењу и разумијевању. Сваки покушај већинског народа да другим народима поручи да се не могу идентификовати са својом историјом и баштином завршава све јачим националним идентитетом тих народа. Тек када све значајније стране прихвате

⁶ Устав БиХ, члан III (1).

⁷ Устав БиХ, члан III (3)(а).

националну разноликост БиХ и дејтонске механизме заштите конститутивних народа, народи у БиХ моћи ће да поново изграде међунационално повјерење.

4. Субверзија дејтонског система ослабила је безбједност БиХ

16. Устав БиХ препушта питања безбједности и обавјештајног рада ентитетима. Игноришући ову чињеницу, високи представник је наредио усвајање закона којим је основана Безбједносно-информативна агенција БиХ и забранио све „друге цивилне безбједносно-информативне структуре”. Преношење надлежности за сва безбједносна и обавјештајна питања на ниво БиХ подрило је безбједност у БиХ.

17. Институције БиХ већ дуго не чине ништа да се супротставе пријетњи од радикалног исламског тероризма са озбиљношћу коју таква пријетња заслужује. Како смо детаљније изнијели у документу који је Република Српска доставила Савјету безбједности Уједињених нација 2016. године,⁸ СДА је допринијела томе да се БиХ претвори у уточиште цихадиста. Њемачки Дер Шпигл (*Der Spiegel*) пише: „Њемачки истражиоци сматрају да у Босни има десетак мјеста на којима су селефије - сљедбеници тврдокорног сунитског тумачења ислама - окупиле радикале, без икаквог узнемиравања од стране органа власти”.⁹

18. Како примјећују са Радија Слободна Европа / Радија Слобода: „Постоје небројени примјери пропуста локалних власти у Босни и Херцеговини да предузму адекватне мјере против исламског тероризма”.¹⁰ Рачунајући по глави становника, БиХ је земља са највећим бројем грађана који су се придружили ИСИЛ-у. Дана 11. априла 2019. године, њемачке власти депортовале су три држављанина БиХ који су осумњичени за планирање терористичких напада у име ИСИЛ-а.¹¹

19. Институције правосуђа БиХ - још једно одступање од Устава које је БиХ наметнуо високи представник - изричу невјероватно благе казне, обично без затворске казне, борцима ИСИЛ-а који су се вратили у земљу. Како Стејт департмент наводи у свом извјештају о тероризму за БиХ из 2018. године, „страни терористички борци често добијају казну испод најниже запријећене кривичним законом БиХ”.¹²

20. Министарство унутрашњих послова Републике Српске чини све у његовој моћи да смањи све већу пријетњу од исламистичког тероризма у региону. Тијесно сарађује са другим безбједносним службама. На примјер, специјална антитерористичка јединица Министарства унутрашњих послова Републике Српске учествовала је у обуци са америчким морнаричким „фокама” и другим персоналом за специјалне операције. У априлу 2019.

⁸ How Bosnia and Herzegovina Has Become a Terrorist Sanctuary, Attachment to [Republika Srpska's 16th Report to the UN Security Council](#), октобар 2016.

⁹ Walter Mayr, *Sharia Villages: Bosnia's Islamic State Problem*, DER SPIEGEL, 5. април 2016.

¹⁰ Ненад Пејић, *Wahhabist Militancy in Bosnia Profits from Local and International Inaction*, (Вехабијски покрет у Босни профитира због одсуства локалне и међународне акције) JAMESTOWN TERRORISM MONITOR 9, Issue 42, 17. новембар 2011.

¹¹ *Germany departs three Bosnians suspected of plotting terrorist attacks*, Н1, 11. април 2019.

¹² U.S. Department of State, *Country Reports on Terrorism 2017*, 19. септембар 2018.

године, припадници специјалне антитерористичке јединице били су у Сједињеним Америчким Државама на обуци из правних аспеката борбе против тероризма. Иако је Република Српска одређена за борбу против тероризма, њена способност је ограничена централизацијом надлежности у сфери безбједносно - обавјештајног рада на нивоу БиХ.

С. Одређени елементи међународне заједнице континуирано подривају и раде против дејтонских начела

1. Многи страни званичници не разумију и не поштују дејтонска начела

21. Међународна заједница веома често не схвата значај дејтонских начела - значај федеративне структуре, те контроле и равнотеже - за мир, стабилност и просперитет у БиХ.

22. Чини се да у међународној заједници опстаје погрешно схватање да федерализам води слабој власти у БиХ. Успјех федеративних система у многим другим земљама - примјера ради, у Њемачкој, Швајцарској и Сједињеним Америчким Државама - показује да то схватање није тачно. Често, управо регионална аутономија садржана у федеративној структури различитим групама омогућава да остваре успјешну унију.

23. Међународни званичници понекад говоре о дејтонском уставном уређењу као да је тек скуп привремених мјера. На примјер, у септембру је амерички специјални представник за Балкан Метју Палмер изјавио сљедеће: „Дејтонски споразум никада није ни требало да буде фиксан, него промјењив оквир”.¹³ Овакви коментари, чак и када су дати у најбољој намјери, само охрабрују СДА да тражи укидање ентитета и других дејтонских механизма заштите конститутивних народа у БиХ и тјерају друге групе, којима је Дејтоном гарантована одређена мјера заштите и аутономије, да се осјећају угрожено и реагују сходно томе.

24. Настојања високог представника и одређених страних сила које се уплићу у унутрашње послове БиХ да је претворе у политичку структуру којом се лако може управљати и држати под контролом кроз покушаје присилне централизације политичке моћи чак и када је то директно супротно Уставу, довела су до данашње парализе на нивоу БиХ.

2. Самоприсвојена овлашћења високог представника иду много даље од стварних дејтонских овлашћења

25. Како детаљније објашњавамо у Прилогу 1. уз овај извјештај, *Незаконитост бонских овлашћења*, тзв. „бонска овлашћења”, која високом представнику, како тврди, дају право да намеће законе и кажњава појединце на основу обичне одлуке, очигледно су противправна. Дејтонски споразум, као једини извор законитих овлашћења високог представника, не може се разумно тумачити као да високом представнику даје такву диктаторску моћ. Ни Савјет за спровођење мира - *ad hoc* група земаља без законских овлашћења - нити Савјет

¹³ *Bo Trumpov pisatelj trilerjev uredil razmere na Balkanu?*, Delo, 2. септембар 2019.

безбједности УН високом представнику нису дали законско овлашћење изван мандата из Дејтонског споразума.

26. Анекс 10. Дејтонског споразума дефинише стриктно ограничен мандат, на основу ког високи представник има овлашћење да учествује у тим активностима и да „прати”, „одржава тијесан контакт са странама”, „помаже”, „учествује на састанцима” и „извјештава”. Мандат високог представника не укључује ни назнаку овлашћења да доноси одлуке које су обавезујуће по владе и грађане БиХ. Штавише, бонска овлашћења крше право на самоопредјељење народа у БиХ и људска права која грађани БиХ уживају по основу важних обавезујућих уговора.

27. Коришћење бонских овлашћења је безакоње које је нарушило поштовање грађанских институција, посијало сјеме раздора и било значајан узрок штетних посљедица данашње политичке парализе на нивоу БиХ.

3. Високи представник централизовао је БиХ кршећи дејтонску структуру и изазвао непотребна политичка трвења

28. Високи представник је годинама користио бонска овлашћења за систематично централизовање власти у Сарајеву супротно Уставу БиХ. Како Кризна група наводи: „Високи представник Педи Ешдаун наметнуо је законе којима су уведена широка нова овлашћења државе, понекад на рачун ентитета”.¹⁴ Високи представник често је централизовао функције простом одлуком, нпр. као када је формирао Суд БиХ и Тужилаштво БиХ, или наметнуо амандмане на уставе оба ентитета да би рашчистио пут за централизовано именовање судија и тужилаца.

29. Када високи представник није доносио одлуке којима је уводио промјене у прилог централизацији, издејствовао би их пријетњама и присилом усмјерним против изабраних званичника, нпр. као када је доставио Парламентарној скупштини БиХ закон којим је основана Обавјештајно-информативна агенција и наредио усвајање.¹⁵ Како је високи представник Педи Ешдаун признао у свједочењу пред Парламентом Велике Британије, требало је „доста завртања руку” да би политичари БиХ прихватили мјере које су ишле "изван Дејтона".¹⁶

30. Године 2014, Кризна група је рекла да се „образац међународно спонзорисане изградње државе без општег прихватања на локалном нивоу стално понавља. Произведена је „поплава“ нових агенција, од којих многе имају просторије и запослене, али не и јасне задатке, тако да су урадиле мало или ништа”.¹⁷ Ради илустрације незадрживе

¹⁴ International Crisis Group, *Bosnia's Future*, 10. јули 2014 (“Извјештај МКГ из 2014)), стр. 27.

¹⁵ *Budjemu Marina Caparini, Security Sector Reconstruction: Western Balkans* in ALAN BRYDEN AND HEINER HEINER HÄNGGI, EDS., REFORM AND RECONSTRUCTION OF THE SECURITY SECTOR, 143, 153 (2004).

¹⁶ Свједочење је доступно на адреси: <http://www.parliamentlive.tv/Event/Index/a4551237-3e0f-4c02-afbe-8c0cefa94948>.

¹⁷ Извјештај МКГ-а из 2014. под 28.

централизације БиХ, број запослених у институцијама БиХ порастао је са мање од 3.000 у 2000. години на више од 22.000 у 2015. години.

4. Тврдња високог представника да Република Српска нема право да подноси извјештаје Савјету безбједности је симптоматично неразумијевање и непоштовање дејтонске формуле

31. На сједници Савјета безбједности о БиХ одржаној 8. маја, високи представник Валентин Инцко изнио је беспримјерну тврдњу: да „ентитети БиХ не могу слати извјештаје” Савјету безбједности и навео да су шестомјесечни извјештаји које Република Српска упућује Савјету „нелегални”. Инцкове тврдње недвосмислено су супротне Уставу БиХ и одлуци Уставног суда БиХ која говори управо о том питању. Директна комуникација Републике Српске према Савјету безбједности и његовим чланицама ни на који начин не крши ниједан елемент међународног или домаћег права.

32. Ништа у Дејтонском споразуму не ограничава права ентитета да имају директну комуникацију са Уједињеним нацијама и другим међународним организацијама или појединим чланицама Савјета безбједности. Не само да не постоје ограничења у погледу такве комуникације, него Устав БиХ (Анекс 4. Дејтонског споразума) изричито предвиђа да ентитети могу да је остварују. На примјер, члан III(2)(д) Устава даје овлашћење ентитету да „склапа уговоре са државама и међународним организацијама уз пристанак Парламентарне скупштине”.

33. И заиста, 2010. године, Уставни суд БиХ изричито потврђује право Републике Српске да подноси извјештаје Савјету безбједности Уједињених нација. Високи представник требало би да је упознат са овом одлуком, која је донесена почетком његовог мандата.

34. Савјет безбједности никада није ставио приговор на директно достављање извјештаја Републике Српске о ситуацији у БиХ. У ствари, многе међународне организације и чланице Савјета безбједности имају представништва у Бањалуци или је често посјећују, конкретно ради остваривања директне комуникације са Владом Републике Српске. Било би апсурдно сугерисати да је директна комуникација са Владом Републике Српске нелегална или непримјерена на било који начин.

35. Као страна међународних уговора који чине Дејтонски споразум, Република Српска има сва права да комуницира са члановима међународне заједнице у погледу својих права по основу тих уговора. Штавише, ово право признаје Устав БиХ, а изричито га је потврдио и Уставни суд БиХ.

36. Република Српска редовно подноси извјештаје Савјету безбједности већ десет година. Не може се објаснити зашто Инцко примјереност ове праксе проблематизује тек сад, а нарочито је тешко схватити како може да тврди да сва комуникације те врсте мора ићи преко структура на нивоу БиХ, и то у вријеме када највећа бошњачка странка СДА блокира формирање Савјета министара - што је политичка криза за коју су заслужна и погрешно усмјерена настојања високог представника да централизује политичку моћ у БиХ.

5. ОХР треба да се одрекне нелегалних „бонских овлашћења” и затвори своја врата

37. Мирослав Лајчак, предсједавајући ОЕБС-а и бивши високи представник, недавно је изјавио да је прошло вријеме када је одлуке доносила међународна заједница умјесто политичара у БиХ и нагласио да циљ није продужавати међународни протекторат, него помоћи БиХ да постане потпуно независна.¹⁸ Лајчак је рекао и да међународна заједница у БиХ треба да савјетује и посредује, а не да доноси одлуке.¹⁹ Волфганг Петрич, који је такође служио као високи представник, у мају је рекао да је „ОХР поратна институција” и да је вријеме бонских овлашћења прошло.²⁰

38. У свом Мишљењу о захтјеву БиХ за чланство у ЕУ, ЕУ признаје да даљи рад високог представника са самоприсвојеним правом да упражњава тзв. „бонска овлашћења” спутава напредак БиХ на путу европских интеграција. У погледу високог представника, у Мишљењу Европске комисије каже се следеће: „Тако интензиван међународни надзор је, у начелу, неспојив са суверенитетом Босне и Херцеговине, па стога и са чланством у ЕУ”.²¹

39. Високи представник је давно требало да се одрекне фиктивних „бонских овлашћења” и заувјек затвори своја врата.

D. Активан анимозитет СДА према Дејтону

1. Међународна заједница треба да оштро осуди запаљиву декларацију СДА која позива на укидање дејтонске структуре у корист унитарне државе

40. Екстремистичка декларација коју је СДА усвојила 14. септембра показала је, јасније него икад, да је највећа бошњачка странка у БиХ определијелена за рушење Дејтонског споразума.

41. Према Уставу БиХ, БиХ је састављена из два ентитета: Републике Српске и Федерације БиХ. Позив СДА за „регионализираном” државом са „три нивоа власти: државни, регионални и локални”, наравно, није ништа друго него позив на укидање Републике Српске и ФБиХ - које су круцијални елемент уставне структуре БиХ која спречава доминацију једне етничке групе у БиХ - као и кантона у Федерацији, који су есенцијални у обезбјеђивању гласа Хрвата у управи.

42. „Република Босна и Херцеговина” је била унитарни режим под доминацијом Бошњака која је, као и Република Српска, била страна споразума који чине Дејтонски споразум, укључујући и Устав БиХ. Устав БиХ ставио је ван снаге Устав Републике БиХ и

¹⁸ Лајчак: *Један народ не може бити прегласан*, РТРС, 16. септембар 2019.

¹⁹ *Id.*

²⁰ *Wolfgang Petritsch за Н1: The time of the Bonn Powers is over*, Н1, 22. мај 2019.

²¹ Мишљење комисије, стр. 7.

јасно рекао да се земља зове „Босна и Херцеговина”. Позив СДА на оживљавање „Републике Босне и Херцеговине”, дакле, јасно говори да ова странка жели да укине Устав БиХ, који је есенцијални елемент Дејтонског споразума.

43. „Опструкције и блокаде” које СДА жели да уклони су федеративна структура из Устава БиХ и њени механизми заштите три конститутивна народа БиХ.²² Ова структура и ови механизми су, у ствари, круцијални елементи Дејтонског споразума којима се обезбјеђује да ниједан народ не угњетава друге. Из тог разлога СДА и жели да их укине. Циљ СДА је унитарна држава којом влада најбројнији народ у БиХ - Бошњаци.

44. Ниједна страна која тежи тиранији не воли „препреке и блокаде” које имају функцију контроле и баланса њихове власти, али стране које су конципирале, учествовале у преговорима и усагласиле Дејтонски споразум предвидјеле су опасност коју носи доминација заснована на пукој бројчаној супериорности у БиХ, те мудро уградиле „опструкције” које СДА сада схвата као осујећивање њених настојања да доминира друштвом БиХ.

45. Стране које су учествовале у преговорима и усагласиле Дејтонски споразум схватиле су да, као у десетинама стабилних и просперитетних федерација у цијелом свијету, пут ка миру и безбједности у БиХ лежи у деконцентрацији, а не консолидацији политичке моћи; дејтонска формула, дакле, народима и ентитетима који чине БиХ обезбјеђује висок степен права и аутономије.

46. Декларација СДА, иако садржи неколико бомбастичних афоризама, као што су позив на „остваривање социјалне и националне равноправности конститутивних народа и грађана на цијелом територију Босне и Херцеговине” налаже да народи у БиХ буду равноправни само под условима СДА. СДА је толико безочна у позиву на радикалну промјену садашње структуре БиХ и доминацију бошњачког елемента да тражи и „афирмацију босанског идентитета као заједничког идентитета свих грађана БиХ”. Умјесто да слави националну разноликост у БиХ, овај позив за униформношћу под условима СДА представља отворену и злокобну пријетњу Србима и Хрватима. То је експлицитан позив да се, у коначном, поништи сва српска и хрватска култура и баштина у БиХ. Тешко да би се могао замислити гњев грађана Велса и Шкотске када би им се рекло да се од овог тренутка могу идентификовати само као „Британци”. Од када је БиХ формирана, прије готово 25 година, никада ниједна утицајнија политичка странка у БиХ није извршила тако радикалан и офанзиван напад на националне традиције осталих конститутивних народа у земљи.

²² СДА је већ кренула у подривање механизма заштите конститутивних народа у БиХ. На примјер, један разлог из ког је политика у другом ентитету, ФБиХ, у кризи јесте прошлогодишњи избор Жељка Комшића на мјесто „хрватског” члана Предсједништва БиХ. Комшић је номинално хрватски политичар који се залаже за политички програм СДА и Бошњака, а готово да нема никакву подршку међу Хрватима. Бошњачки политичари маргинализовали су хрватске гласаче тако што су подстицали Бошњаке да гласају за Комшића умјесто за кандидата за бошњачко мјесто у Предсједништву. Тиме су Бошњаци добили два мјеста у Предсједништву, а Хрвати ниједно.

47. Реакцијама из БиХ и иностранства, декларација СДА оцијењена је као одбијање дејтонских начела које води ка дестабилизацији.

48. Жељка Цвијановић, предсједник Републике Српске, изјавила је да је СДА изгубила компас, укључујући чињеницу да у БиХ живе три народа и да није могуће формирати никакву „Републику БиХ”.²³ Истакла је да се не може гајити илузија како ће на овим просторима бити „некаква Босна по мјери једног народа”.²⁴ Лидер највеће хрватске странке у БиХ Драган Човић наглашава да конститутивни народи у БиХ морају бити равноправни, те да без такве равноправности нема БиХ.²⁵ Слично томе, Хрватски народни сабор (ХНС), организација хрватских странака у БиХ, наглашава да је БиХ једино могућа са три равноправна конститутивна народа.²⁶ Многи Бошњаци - чак и у самој СДА - такође су осудили декларацију. Шемсудин Мехмедовић, посланик у Представничком дому БиХ из реда СДА критиковао је декларацију рекавши да је радикална.²⁷

49. Реагујући на декларацију СДА, предсједавајући ОЕБС-а Мирослав Лајчак упозорио је да, ако се жели сачувати БиХ, мора бити задржан принцип да један народ не може бити прегласан и избачен из игре јер би то било веома опасно за земљу.²⁸ Ана Брнабић, предсједник Владе Републике Србије, изјавила је да је декларација СДА „крајње опасна - јавни позив на непоштовање Дејтонског споразума”.²⁹

50. Замољен да прокоментарише, високи представник каже: „Управни одбор Савјета за спровођење мира константно потврђује своју јасну оперијеленост за територијални интегритет Босне и Херцеговине и њену фундаменталну структуру као цјеловите, суверене државе која се састоји од два ентитета, како је утврђено Уставом”.³⁰ Надаље, високи представник каже: „Свака промјена интерне организације Босне и Херцеговине мора бити усвојена у складу са процедурама предвиђеним Уставом, што захтијева широку подршку у политичком спектру Босне и Херцеговине, укључујући све конститутивне народе”.³¹

51. Критици се придружила чак и америчка амбасада: четири дана по усвајању декларације СДА, америчка амбасада огласила се на свом твитер налогу: „Забринуте смо због одређених некорисних и раздорних политичких ставова изражених у декларацији СДА.

²³ СДА изгубила компас, СРНА, 13. септембар 2019.

²⁴ СДА изгубила компас, СРНА, 13. септембар 2019.

²⁵ *Bosnian Croat leader: Civic state model inapplicable in Bosnia*, Н1, 14. септембар 2019.

²⁶ *Croat parties condemn SDA's declaration of long-term goals*, Н1, 15 Sep. 2019.

²⁷ *Шта је донио седми конгрес СДА: Мостар испод црте, Мехмедовић у офсајду и „радикална” декларација*, Кlix, 14. септембар 2019.

²⁸ *Лајчак: Један народ не може бити прегласан*, РТРС, 16. септембар 2019.

²⁹ *Брнабић: Декларација СДА крајње опасна*, СРНА, 16. септембар 2019.

³⁰ *Top intl authority: Constitution clearly says Bosnia consists of two entities*, Н1, 16. септембар 2019.

³¹ *Top intl authority: Constitution clearly says Bosnia consists of two entities*, Н1, 16. септембар 2019.

Оваквом реториком не рјешавају се свакодневни проблеми грађана БиХ, него додатно потпирују постојеће политичке тензије”.

52. У анализи у Новој Европи каже се:

„СДА је можда отворила Пандорину кутију резолуцијом усвојеном на конгресу у којој позива на реорганизацију Босне и Херцеговине у унитарну републику са Сарајевом као политичким, административним, културним и економским центром. Овај приједлог је кршење Дејтонског мировног споразума из 1995. године којим је завршен бруталан трогодишњи грађански рат, гдје Дејтон конкретно дефинише Босну као државу која се састоји од два ентитета . . . које чине три највеће национално-вјерске групе у земљи . . .“³²

53. Нападима на контроле и равнотежу уведене Дејтонским споразумом, СДА је још једном показала свој фундаментални презир према начелима на којима почива Дејтонски споразум, као и према самој демократији - презир који се види и у настојањима СДА да блокира резултате сваких демократских избора који јој нису по вољи, било да се ради о изборима у Мостару, ФБиХ или општим изборима у БиХ.

54. Сви грађани БиХ који воле мир и сви чланови међународне заједнице којима је стало до будућности БиХ и стабилности региона треба да се енергично успротиве настојањима СДА и осуде њену декларацију, те потврде значај дејтонских начела.

2. Провокативна иницијатива СДА да се оспори име Републике Српске

55. Други примјер одбијања Дејтона је провокативна и дестабилишућа одлука СДА да оспори име Републике Српске. У јануару 2019. године, СДА је најавила да ће затражити од Уставног суда БиХ да прогласи име Републике Српске неуставним; циљ ове иницијативе је подривање уставног статуса Републике Српске.³³

56. Иницијатива СДА директно је супротна тексту Устава БиХ, који у члану I гласи: „БиХ састоји се од два ентитета, Федерација Босне и Херцеговине и Република Српска”. Апсурдно је као аргумент наводити да Устав крши сам себе у свом основном члану којим се дефинише БиХ. У тексту Устава име Републике Српске помиње се на још десет мјеста, између осталог и у одредбама којима се Народној скупштини Републике Српске дају овлашћења. Штавише, Устав је централни елемент Дејтонског мировног споразума, а Република Српска - управо под тим именом - једна је од страна уговорница.

57. Име Република Српске не повређује ни инструменте људских права. *Да је то случај, имена већине земаља у Европи кришила би људска права.* Општеприхваћена пракса је да држава и нижи политички нивои носе име највеће етничке групе. Већина европских држава,

³² Јован Ковачић, *Dark Clouds Over Serbia*, New Europe, 23. септембар 2019.

³³ СДА оспорава име ентитета Република Српска пред Уставним судом, Н1, 23. јануар 2019.

као што су Њемачка, Француска, Италија, Шпанија и Чешка Република управо тако су добиле име. Многе европске политичке регије, као што су Енглеска, Шкотска, Каталонија, Баскија и Валонија такође су добиле име на исти начин. Нема ничег неуобичајеног у начину на који је Република Српска добила име.

58. Међународна заједница, укључујући Савјет безбједности Уједињених нација и *ad hoc* Савјет за имплементацију мира, чак и високи представник, већ годинама признају Републику Српску- управо под тим именом - као један од два ентитета који чине БиХ.

59. СДА сматра да одлука Уставног суда БиХ о конститутивним народима иде у прилогу њеној иницијативи да затражи промјену имена Републике Српске.³⁴ Ова одлука то не чини. Оно што Уставни суд налаже у овој одлуци постављено је сасвим уско, а образложење одлуке ни издалека не оправдава захтјев за промјену имена Републике Српске, које је унесено и у Устав БиХ. Штавише, образложење одлуке које се цитира у позивању на свеобухватне промјене одбила је већина судија овог суда.

60. Дејтонски споразум донио је готово 25 година мира. Напад СДА на име Републике Српске, као и њена декларација у којој позива на ерадикацију Републике Српске као политичког ентитета, доноси политичку дестабилизацију и удара у саму срж Дејтонског мировног споразума. Ова иницијатива је дио неумољиве кампање којом СДА напада легитимитет Републике Српске. Вријеме је да СДА прихвати дејтонско рјешење и право Републике Српске да постоји.

Е. Република Српска прихвата и придржава се Дејтона, те инсистира на томе да исто учини и међународна заједница

61. Република Српска, за разлику од СДА и високог представника, безрезервно прихвата Дејтонски споразум и само тражи да се Устав БиХ спроводи онако како гласи. Српски политичари повремено реагују оправданим гњевом и огорчењем на пријетње СДА усмјерене против дејтонских механизма заштите конститутивних народа и самог постојања Републике Српске. Међутим, Република Српска, упркос тим пријетњама, јесте - и увијек је била - определијелена за Дејтон. Република Српска је увјерена да БиХ може успјети и просперирати ако дејтонски систем буде у потпуности спроведен.

62. Чињеница да се СДА осјећа довољно самоувјереном да игнорише изборне резултате, напада само име Републике Српске и доноси екстреман и анимозан политички програм којим изричито одбија дејтонску структуру без икаквог страха од негативних посљедица од стране међународне заједнице умногоме објашњава цинизам одређених елемената друштва БиХ ка страним актерима и институцијама који тврде да су поборници међународног права, људских права и демократије. Међународна заједница требало је да давно осуди СДА због дестабилишућих поступака и затражи да дејтонску формулу поштују високи представник, СДА и, заправо, сви релевантни актери у региону.

³⁴ СДА оспорава име ентитета Република Српска пред Уставним судом, Н1, 23. јануар 2019.

II. Република Српска определијелена је за напредак БиХ на путу европских интеграција

63. Управо онако како је посвећена Дејтону, Република Српска је посвећена и будућности БиХ као чланице ЕУ. Дана 29. маја 2019. године, представници ЕУ уручили су властима Републике Српске Мишљење Европске комисије о захтјеву БиХ за чланство у Европској унији. Република Српска поздравља Мишљење Европске комисије и наставиће да предано ради на европским интеграцијама БиХ.

A. Напредак Републике Српске на питањима европских интеграција

64. Република Српска остварила је значајан напредак на питањима европских интеграција. Република Српска континуирано усклађује своје законске прописе за правним тековинама ЕУ. Од 2007. године до данас, кроз поступак усклађивања и процјене усклађености са европским законодавством прошао је 3.121 пропис Републике Српске (нацрти и приједлози закона и подзаконских аката). Република Српска такође предано ради на спровођењу Реформске агенде договорене у сарадњи са ЕУ и усвојила је далекосежне реформе са циљем унапређења привредног амбијента и, генерално, промовисања привредног развоја. Уз то, Република Српска је предузела важне кораке у борби против корупције, нпр. основала је посебно одјељење за сузбијање корупције у оквиру тужилаштва.

B. Препреке напретку на европским интеграцијама

65. Иако Република Српска чини све у њеној моћи да промовише европске интеграције БиХ, институције изван контроле Републике Српске, нажалост, тај напредак ометају. Даље присуство међународног високог представника који присваја диктаторску моћ и наметнути закони као његова заоставштина највеће су препреке на путу европских интеграција БиХ. БиХ може да испуни критеријуме за чланство у Европској унији у дејтонском оквиру. Република Српска поздравља уважавање које је Европска комисија изразила у свом Мишљењу да је високи представник са тзв. бонским овлашћењима неспојив са суверенитетом и чланством БиХ у Европској унији.

66. Друга велика сметња напретку БиХ на путу ка чланству у ЕУ је блокада формирања власти на нивоу БиХ од стране СДА, о чему детаљније говоримо у одјељку III испод. СДА мора престати да игнорише позив Европске уније да се Савјет министара БиХ формира без политичког условљавања.

C. БиХ може да испуни критеријуме за чланство у Европској унији у дејтонском оквиру

67. Републици Српској је драго да види да је у Мишљењу ЕК још једном потврђено да децентрализована структура није неспојива са чланством у ЕУ, а увјерена је да БиХ може да задовољи критеријуме за чланство у ЕУ у дејтонском оквиру. У савезним и деконцентрисаним државама ЕУ, регије носе виталне надлежности, између осталог и у областима које захтијевају транспозицију директива Европске уније. Федералне и деконцентрисане уставне структуре не спречавају земље да испуне своје обавезе.

68. Када ентитетима буде омогућено да међусобно преговарају, моћи ће да постигну важне договоре - чак и у случају парализе на нивоу БиХ. На примјер, 10. октобра 2019. године, Република Српска и ФБиХ усвојиле су заједнички четворогодишњи програм друштвено-економских реформи са циљем подстицања раста и конкуренције у складу са препорукама ЕУ.³⁵

69. Са даљим кретањем процеса интеграција, Република Српска наставиће да наглашава мудрост и неопходност уставне структуре успостављене Дејтонским споразумом, којој остајемо у потпуности посвећени. Како је објашњено у Дијелу I овог извјештаја, Устав БиХ одражава стабилност и демократску власт у БиХ кроз федеративну, двоентитетску структуру и различите механизме, који су пажљиво конципирани тако да заштите ентитете и три конститутивна народа у БиХ.

D. Судови и питања правосуђа

70. Република Српска се слаже са ЕУ у томе да је потребна значајнија реформа судова и правосуђа у БиХ. Поздрављамо констатацију у Мишљењу да БиХ мора да ријешити питање страних судија у Уставном суду БиХ. Трајно присуство страних судија у Уставном суду БиХ представља повреду суверенитета БиХ и права на самоопредјелјење и неспојиво је са европским интеграцијама. Република Српска слаже се са Мишљењем ЕК у томе да закони о Суду БиХ и систему ВСТС, који је наметнуо високи представник, морају бити реформисани у складу са европским стандардима. Од 2011. године до данас, Република Српска ради на реформи правосуђа кроз структурисани дијалог о правосуђу са Европском унијом. Нажалост, структурисани дијалог тек треба да резултира једном реформом.

71. Штавише, Република Српска се слаже са ЕУ у томе да одредбу о смртној казни у Уставу Републике Српске, која никада није примијењена, треба укинути. Једини разлог из ког одредба о смртној казни није раније укинута јесте опструкција усвајања нужних уставних измјена од стране бошњачких странака.

72. Република Српска се слаже са ЕУ да БиХ мора да обезбиједи равноправност и недискриминацију за све грађане, укључујући спровођење одлуке Суда за људска права у предмету Сејдић - Финци и сродним одлукама. Република Српска залаже се за укидање националног предзнака за чланове Предсједништва БиХ и Дома народа из Републике Српске.

III. Међународна заједница више не смије толерисати упорно одбијање демократских процеса од стране СДА

73. Уз ковање завјера усмјерених на укидање дејтонског устава, СДА блокира формирање Савјета министара од избора одржаних у октобру 2018. године до данас, чиме показује да одбија не само Дејтон, него и сâм демократски процес.

³⁵ *Rival Bosnia regions agree to joint program of EU-related reforms*, Reuters, 10. октобар 2019.

74. Одбијање СДА да испоштује изборне резултате парализовало је власт на нивоу БиХ и гурнуло БиХ у кризу. БиХ једва да се може сматрати демократском земљом пошто побједничке странке на изборима 2018. године још увијек нису преузеле власт.

А. СДА блокира формирање власти у БиХ, ФБиХ и неким кантонима зато што је разочарана резултатима избора из 2018. године

75. Од општих избора 2018., СДА блокира формирање власти не само на нивоу БиХ, него и ФБиХ и у неким кантонима ФБиХ. СДА је формирање Владе ФБиХ повезала са формирањем Савјета министара, које блокира постављањем немогућег предуслова. Странка блокира спровођење изборних резултата због свог незадовољства оствареним резултатом. СДА нема посебну мотивацију да формира нову власт зато што чланови ове странке држе водеће позиције у институцијама у техничком мандату, између осталог позицију предсједавајућег Савјета министара и предсједника Владе ФБиХ.

В. Параван СДА за НАТО

1. СДА је поставила немогућ услов као изговор за спречавање формирања власти на нивоу БиХ

76. СДА блокира формирање Савјета министара постављајући као услов да се БиХ обавезе да НАТО-у поднесе Годишњи национални програм (АНП), што је кључни корак ка придруживању Алијанси. СДА игнорише позив Европске уније да се Савјет министара БиХ формира без политичког условљавања. Ниједна друга странка није поставила услове за формирање Савјета министара.

77. Као што СДА зна, АНП као услов је неразуман и нереалан. Народна скупштина Републике Српске донијела је резолуцију уз широку подршку, а којом се Република Српска обавезала на војну неутралност. Вршење притиска на демократске политичке лидере да прихвате ставове које је њихово гласачко тијело снажно одбило контрапродуктивно је; у сваком случају, лидери у демократији који пренебрегавају вољу свог изборног тијела биће замијењени новим лидерима.

78. АНП као услов је обичан параван за спречавање спровођења изборних резултата на нивоу БиХ. Чињеница да СДА блокира и формирање власти у ФБиХ и неким кантонима показује да блокада формирања Савјета министара, у ствари, нема везе са НАТО-ом. Како је Дамир Џеба, хрватски делегат у Вијећу народа ФБиХ недавно истакао, „да није АНП постављен као увјет - уцјена за формирање власти, нашло би се засигурно нешто друго”.³⁶

79. У ствари, основни разлог блокаде новог Савјета министара није залагање за чланство БиХ у НАТО, него спречавање српских странака које су побиједиле на изборима 2018. године да преузму власт на нивоу БиХ. То је крајње антидемократски покушај да се пренебрегне воља изборног тијела у Републици Српској.

³⁶ Џеба: СДА јасно показује да је против стабилизације политичких и друштвених односа у БиХ, на сцени проведба „Поквић политике”, Poskok.info, 16. септембар 2019.

2. Република Српска подржава сарадњу са НАТО-ом, али се противи чланству БиХ у НАТО-у

80. Република Српска тражи оно што је Томас Цеферсон тражио за Сједињене Америчке Државе: „мир, трговину и искрено пријатељство са свим народима - без уплитања у савез и с ким”. Република Српска подржава и активно учествује у континуираној сарадњи БиХ са НАТО-ом, између осталог и у оквиру програма Партнерство за мир, којем је БиХ приступила 2006. године, и Индивидуални акциони план за партнерство са БиХ (ИПАП), који је усаглашен са НАТО-ом 2008. године. Република Српска такође тијесно сарађује са Сједињеним Америчким Државама и другим чланицама НАТО-а на сузбијању тероризма и другим безбједносним питањима.

81. Међутим, као Аустрија, Шведска, Финска и Ирска, Република Српска, иако није против НАТО-а, залаже се за неутралност. Република Српска сматра да политика војне неутралности у односу на све стране силе, нарочито у свјетлу бурне историје региона са савезима, јесте најбољи начин да се грађанима БиХ обезбиједи независност, мир и стабилност. Република Српска не подржава придруживање БиХ Организацији Уговора о колективној безбједности, нити било ком другом савезу. Република Српска сматра да једноставно треба да живи у миру и пријатељству са својим сусједима и не учествује у геополитичким играма.

82. С обзиром да је договорена потрошња на одбрану чланица НАТО-а понаособ 2% БДП-а, чланство у НАТО-у значило би огромно повећање потрошње на одбрану, упркос чињеници да на оружане снаге отпада више од 40% буџета институција на нивоу БиХ.³⁷ На семинару који је под покровитељством НАТО-а одржан у Сарајеву у марту 2017. године, Шефик Џаферовић, тадашњи члан Парламента, рекао је да БиХ „издваја мање од 1% свог БДП-а за одбрану, а највећи дио иде на персонал. У коначном, биће потребни већи издаци за одбрану”.³⁸ БиХ једноставно не може приуштити додатне војне трошкове у вријеме великих притисака на буџете. Повећање војне потрошње које носи чланство у НАТО-у захтијевало би штетно повећање пореза или болно резање потрошње.

3. Не постоји законски услов за интеграције у НАТО

83. Неки пропоненти чланства БиХ у НАТО-у тврде да члан 84. Закона о одбрани налаже да земља иде ка чланству у НАТО-у. У стварности, члан 84. нема никакво правно дејство зато што је нелегалан законски акт који је био покушај Парламентарне скупштине да узурпира уставно овлашћење Предсједништва у погледу тражења чланства у међународним организацијама.

³⁷ Подаци о војној потрошњи у БиХ из: Military expenditure (current USD), The World Bank, на адреси: <https://data.worldbank.org/indicator/MS.MIL.XPND.CD>; Подаци о буџету институција БиХ преузети из 53. извјештаја високог представника о спровођењу Споразума о миру у БиХ генералном секретару Уједињених нација, 8. мај 2018. године.

³⁸ Report, The Western Balkans: Transition, Challenges, European Aspirations and Links to the MENA Region, NATO Parliamentary Assembly, 21. април 2017.

84. У Уставу БиХ изричито се каже: „Предсједништво је надлежно за „представљање Босне и Херцеговине у међународним и европским организацијама и институцијама и тражење чланства у оним међународним организацијама и институцијама у којима Босна и Херцеговина није члан” (курзив додат). Устав БиХ Предсједништву даје и овлашћење за „преговарање, отказивање и, уз сагласност Парламентарне скупштине, ратификовање међународних уговора Босне и Херцеговине”, те „координацију, према потреби, са међународним и невладиним организацијама у Босни и Херцеговини”. На ширем плану, Устав БиХ каже да је Предсједништво „надлежно за . . . вођење спољне политике Босне и Херцеговине”.

85. Пошто су све ове надлежности - нарочито надлежност у погледу тражења чланства у међународним организацијама - уставом додијелене Предсједништву, чланом 84. се неуставно усмјерава Предсједништво и други званичници да „спроведу тражене активности за приступање Босне и Херцеговине НАТО-у”. Устав је јасан: ове активности спадају у искључиву надлежност Предсједништва.

86. Штавише, Уставни суд БиХ уважава да је „унутрашње уређење Босне и Херцеговине засновано, између осталог, на принципу подјеле власти, који је битан за концепт владавине права . . .”.³⁹ Уставни суд такође сматра да подјела власти подразумијева и „забрану међусобног уплитања”.⁴⁰ Уплитање Парламентарне скупштине у уставне надлежности Предсједништва представља повреду Устава и начела подјеле власти - на исти начин нелегално као када би Парламентарна скупштина донијела закон који би се Уставном суду БиХ наложило да у одређеној ствари пред Судом одлучи на одређени начин. Члан 84. покушава да Предсједништво лиши овлашћења, а како такве, забрањене поступке из тог члана блокира Устав, то они немају никакво правно дејство.

87. Пропоненти чланства БиХ у НАТО-у такође тврде да одлука ранијег предсједништва БиХ о сарадњи са НАТО-ом званичницима БиХ налаже да затраже чланство у НАТО-у. Међутим, не постоји одлука Предсједништва о достављању АНП-а, а у сваком случају, ранији сазив Предсједништва не може правно да обавезује актуелно Предсједништво таквом одлуком.

4. Европске интеграције ни на који начин нису повезане са чланством у НАТО-у, нити то чланство утиче на европске интеграције

88. Званичници ЕУ одбили су идеју да су чланство у ЕУ и чланство у НАТО-у повезани. Пет чланица Европске уније нису чланице НАТО-а, а пет чланица НАТО-а из Европе нису чланице Европске уније. Измишљати везу између европских и НАТО интеграција коју не признају ни Европска унија ни САД је типичан маневар који иде на руку онима који би изгубили у реформама нужним за европске интеграције.

³⁹Предмет У-7/12, Одлука о допуштености и меритуму, Уставни суд БиХ, 30. јануар 2013., став 28.

⁴⁰Предмет У-20/16, Одлука о допуштености и меритуму, Уставни суд БиХ, 30. март 2017, став 23.

С. Споразум од 5. августа

89. У августу се чинило да је крај кризе надамак руке. Дана 5. августа 2019. године, највећа бошњачка, српска и хрватска политичка странка у БиХ - СДА, СНСД и ХДЗ - постигле су Споразум о принципима формирања власти на нивоу БиХ, у коме се каже да ће Савјет министара бити формиран у року од 30 дана. Споразумом је потврђена „опредијељеност за унапређење односа са НАТО-ом, без прејудицирања будуће одлуке у вези са чланством Босне и Херцеговине“, иако се не помиње АНП. Република Српска је снажно подржала споразум од 5. августа и надала се да ће убрзо бити спроведен.

90. Међутим, недуго затим, кључни чланови СДА, укључујући Шефика Џаферовића, бошњачког члана Предсједништва БиХ, почели су да се повлаче из споразума и понављају свој захтјев за слање АНП-а као услова под којим ће пристати на формирање Савјета министара. БиХ се сада налази у кризи чији се крај не назире.

Д. Посљедице блокаде Савјета министара

91. Иако Република Српска несметано обавља своје надлежности, блокада новог Савјета министара парализовала је ниво БиХ. Тиме је нанесена стварна штета не само демократском функционисању БиХ, него и обичним грађанима у БиХ. Без Савјета министара, на примјер, на чекању су витални инфраструктурни пројекти, као што је изградња ауто-пута Београд - Сарајево. Штавише, како је Европска унија јасно рекла, ниво БиХ не може напредовати на путу европских интеграција док нови Савјет министара не буде формиран.

92. Блокада је довела до апсурдних и неуставних ситуација. Пет министара из претходног изборног циклуса, који сада раде у техничком мандату, положили су свечану заклетву као чланови нових парламената. Предсједавајући Савјета министара у техничком мандату је истовремено и предсједавајући Представничког дома БиХ. Тиме је нарушено начело подјеле власти, које је фундаментално за владавину права, коју налаже члан 2. Устава. Уставни суд БиХ уважава да је „унутрашње уређење Босне и Херцеговине засновано, између осталог, на принципу подјеле власти, који је битан за концепт владавине права . . .”.⁴¹ Уставни суд такође сматра да подјела власти подразумијева и „забрану узајамног уплитања”.⁴² Сасвим је јасно да је истовремено обављање извршних и законодавних функција супротно овој забрани.

Е. Федерализовано уређење БиХ ограничава посљедице блокаде коју врши СДА

93. Блокада формирања власти на нивоу БиХ од стране СДА наглашава генијалност децентрализације управних надлежности из дејтонског устава. Упркос неуставној централизацији немалог броја надлежности од стране високог представника, већина је остала на ентитетском нивоу. Иако је блокада СДА парализовала ниво БиХ, Република Српска функционише нормално. Парализа нивоа БиХ не утиче на свакодневно пружање услуга грађанима Републике Српске. У међувремену, Влада Републике Српске и Народна

⁴¹ Предмет У-7/12, Одлука о допуштености и меритуму, Уставни суд БиХ, 30. јануар 2013., став 28.

⁴² Предмет У-20/16, Одлука о допуштености и меритуму, Уставни суд БиХ, 30. март 2017., став 23.

скупштина Републике Српске настављају да усвајају и спроводе реформе на унапређењу привредног амбијента у Републици Српској. На примјер, Народна скупштина Републике Српске је у септембру усвојила закон којим је омогућена електронска регистрација привредних субјеката.⁴³

Е. Споразуми о преносу надлежности између ентитета нису перманентни

94. Континуирана блокада формирања Савјета министара од стране СДА, која траје нешто више од годину дана након избора, наглашава потенцијал за хроничну дисфункцију власти на нивоу БиХ. Устав БиХ покушао је да на минимум сведе штету коју би таква дисфункционалност могла проузроковати тако што је већину надлежности повјерио ентитетима.

95. У годинама након Дејтонског споразума, два ентитета - често под огромним притиском високог представника - постигла су неколико политичких споразума у којима су дали сагласност да БиХ врши додатне надлежности. У свјетлу дисфункционалности нивоа БиХ, чији је примјер блокада формирања новог Савјета министара од стране СДА, природно је да ентитети преиспитају да ли је практично и пожељно да и даље буду сагласни да ниво БиХ врши надлежности које јој нису повјерене Уставом БиХ. Повлачење ентитета из једног или више политичких споразума - који се понекад називају међуентитетски споразуми о преносу надлежности - којима је БиХ дата дозвола да обавља додатне надлежности било би у оквирима њихових законских права.

96. Међусобна права и обавезе ентитета уређени су Дејтонским споразумом, укључујући Устав БиХ. Као што је Уставни суд БиХ потврдио, споразум о преносу надлежности није амандман на Устав БиХ. У ствари, то је тек политички договор који ни на који начин не мијења ни Устав ни Дејтонски споразум. Споразум не може да донесе трајну промјену уставне структуре БиХ. Уставни суд БиХ 2006. године правилно утврђује да међуентитетски споразуми нису дио Устава БиХ, те да Суд нема надлежност да утврђује да ли му је оспорени акт супротан.⁴⁴ Као што један ентитет може дати сагласност на надлежност БиХ над одређеним питањем, тако је може и повући.

97. Како примјећује бивши правник у ОХР-у, Метју Периш, сматрати Споразум неопозивим значило би да је „потпис на Споразуму раван уставном амандману, што би била анализа без значајног преседана у међународном или домаћем праву”.⁴⁵

98. Устав БиХ јасно утврђује процес којим се може мијењати у члану X(1). Осим доношења уставног амандмана у овом процесу, ниједан политичар, ниједна влада или законодавац у БиХ нема право да уноси промјене у надлежности нивоа БиХ које би биле обавезујуће по будуће политичаре, владе или законодавце. Члан 1. Устава каже да ће БиХ „функционисати у складу са владавином права”, а не владавином човјека. Ставови

⁴³ *Republic of Srpska National Assembly adopts draft laws for e-registration of business entities*, InvestSrpska.net, 30. септембар 2019.

⁴⁴ Одлука о допуштености и меритуму, Предмет У 17/05, Уставни суд БиХ, 24. мај 2006, став 16.

⁴⁵ *Matthew Parrish, A Free City in the Balkans* 144 (2010).

политичара не утврђују уставне надлежности различитих нивоа власти у БиХ - то чини Устав.

99. У члану III(3)(а) Устава БиХ каже се: „Све владине функције и овлашћења, која нису овим Уставом изричито дата институцијама Босне и Херцеговине, припадају ентитетима“.⁴⁶ Сигурно је да надлежности које БиХ преузме по основу споразума нису „овим Уставом изричито дате институцијама Босне и Херцеговине“. Дакле, такве надлежности, са становишта Устава, и даље „припадају ентитетима“.

100. Ентитети би оправдано могли да се повуку из Споразума зато што је њихова сагласност изнуђена присилом и пријетњама од стране спољних сила. Универзално начело права је да споразум закључен под присилом може да поништи страна над којом је присила извршена. Бечка конвенција о уговорном праву, на примјер, каже: „Изрази сагласности државе која се обавезује уговором који је издејствован присилом над њеним представником поступцима или пријетњама усмјереним против њега немају никакво правно дејство“.⁴⁷ Уговорно право у цијелом свијету на сличан начин уређује да су уговори ништавни или да се могу поништити када се једна страна налази под непримјереном присилом. У *Начелима европског уговорног права* Комисије за европско уговорно право каже се да једна страна може да избјегне уговор уколико је њен пристапак издејствован незаконитим пријетњама треће стране“.⁴⁸

101. Република Српска је често сагласност на споразуме давала под огромним притиском и пријетњама високог представника. У вријеме закључивања ових споразума, високи представник је рутински вансудски кажњавао јавне функционере - нарочито српске званичнике - који се не би повиновали његовој вољи. Присјећајући се свог рада у ОХР-у, Меџу Периш у својој књизи пише: „Вршећи притисак на представнике ентитета да потпишу Споразум, изричитим или посредним пријетњама смјеном или другим непријатностима које је високи представник наметао одлуком, Ешдаун је могао значајно проширити димензије свог пројекта на изградњи државе“.⁴⁹ Надаље, „политичари из Републике Српске пристали су и гласали за реформе [Управе за индиректно опорезивање] под Ешдауновим огромним притиском“.⁵⁰ У свом финалном извјештају, Независна судска комисија, тијело које је формирао високи представник, признаје да су преговори о давању сагласности на пренос надлежности Високом судском и тужилачком савјету „често били успјешни тек након интензивног притиска са високог нивоа“.⁵¹

102. Историјски записи јасно показују да је сагласност политичара из Републике Српске на споразуме била резултат присиле од стране неизабраних спољних сила. Дакле, с обзиром

⁴⁶ Курзив додат.

⁴⁷ Бечка конвенција о уговорном праву, чл. 51.

⁴⁸ *The Principles of European Contract Law* (2002), чл. 4:111 и 4:108. *Budžetu такође Restatement (Second) of the Law of Contracts*, §174.

⁴⁹ Parish, 178.

⁵⁰ Parish, 258.

⁵¹ Финални извјештај НСК, стр. 96.

на дефект у њиховом формирању од самог почетка, било би потпуно оправдано да се Република Српска повуче из споразума.

103. Начело је и међународног и домаћег уговорног права да једна страна може да се повуче из уговора уколико дође до фундаменталне промјене у околностима у којима су стране изворно дале сагласност на споразум. Република Српска нема обавезу да настави да поштује споразум који се не спроводи како је договорено.

IV. Закључак

104. Република Српска се нада да ће све стране у БиХ и чланови међународне заједнице поштовати Дејтонски споразум, укључујући уставно уређење БиХ. Република Српска остаје определијелена не само за Дејтонски споразум, него и будућност БиХ као чланице ЕУ. Међутим, да би се БиХ кретала ка том циљу, Канцеларија високог представника треба да буде затворена, а СДА мора престати са својим уцјенама и омогућити спровођење резултата избора из октобра 2018. Република Српска је увјерена да БиХ може успјети и напредовати ако се Дејтонски споразум буде поштовао.

Незаконитост бонских овлашћења

„На Бонској конференцији, успјели смо да уведемо начин на који високи представник може да доноси те одлуке, што, правно гледајући, није у складу са Дејтоном . . . Морам признати да то и није било баш легално”¹

„Моћ вам неће бити послужена на пладњу. Морате је сами зграбити”²

- Карлос Вестендорп, високи представник, 1997 - 1999.

I. Увод

Такозвана „бонска овлашћења”, која је високи представник међународне заједнице у Босни и Херцеговини (БиХ) присвојио, а на основу којих октроише законе и кажњава појединце простом одлуком, очигледно су противправна. Дејтонски споразум из 1995. године, као једини извор законитих овлашћења високог представника, не може се разумно тумачити као да високом представнику даје такву диктаторску моћ. Ни Савјет за спровођење мира - ad hoc група земаља без легалних овлашћења - ни Савјет безбједности УН високом представнику нису дали легално овлашћење изван мандата из Дејтонског споразума. Штавише, бонска овлашћења крше људска права која грађани БиХ уживају по основу важних обавезујућих уговора. Дакле, бонска овлашћења представљају повреду међународног права. Међународна заједница не би требало да дозвољава такве поступке, а у сваком случају не могу се сматрати правно обавезујућим.

Високи представник је институција коју су стране потписнице Анекса 10. Дејтонског споразума, међу којима и Република Српска, овластиле да дјелује као координатор међународних активности у погледу цивилних аспеката Дејтонског споразума и помаже странама у њиховим напорима. Анекс 10. дефинише стриктно ограничен мандат, на основу ког високи представник има овлашћење да учествује у тим активностима и да „прати”, „одржава тијесан контакт са странама”, „помаже”, „учествује на састанцима” и „извјештава”.

Мандат високог представника не садржи ни назнаку овлашћења да доноси одлуке које су обавезујуће по владе и грађане Босне и Херцеговине (БиХ). Метју Периш, стручњак за међународне односе и бивши правник у Канцеларији високог представника, пише: „Функције високог представника ограничене су на координацију рада других међународних организација, те праћење и подстицање домаћих званичника да испуне своје дејтонске обавезе”.³

¹ Адис Мерџановић, *Democracy by Decree, Prospects and Limits of Imposed Consociational Democracy in Bosnia and Herzegovina* (2015), 256.

² Цитирано у: David Chandler, *State-Building in Bosnia: The Limits of 'Informal Trusteeship,'* International Journal of Peace Studies, том 11, бр. 1, 17, 27 (2006).

³ Matthew Parrish, *A Free City in the Balkans*, стр. 86 (2010).

Међутим, од 1997. године, високи представник присваја, без икаквог правног образложења, „бонска овлашћења” на основу којих влада и кажњава путем одлука, чиме увелико прекорачава мандат који му је дат Дејтонским споразумом и пренебрегава цјелокупан демократски систем утврђен Уставом БиХ.

Термин "бонска овлашћења" потиче из изјаве коју је Савјет за спровођење мира, као *ad hoc* скуп земаља и организација, издао на конференцији одржаној у њемачком граду Бону, двије године након потписивања Дејтонског споразума. У изјави из децембра 1997. године, „поздравља се намјера високог представника да користи свој врховни ауторитет на терену у погледу тумачења [Анекса 10] са циљем доношења обавезујућих одлука” о одређеним питањима“.

Карлос Вестендорп, тадашњи високи представник који је учествовао на Бонској конференцији, касније је признао: „На Бонској конференцији, успјели смо да уведемо начин на који високи представник може да доноси те одлуке, што, правно гледајући, није баш у складу са Дејтоном . . . Морам признати да то и није било баш легално”.⁴ Вестендорп је био бестидан у узурпацији незаконитих овлашћења, рекавши у једном новинару, у интервјуу из 1998. године: „Моћ вам неће бити послужена на пладњу. Морате је сами зграбити”.⁵ Овакво непоштовања пажљиво сročених одредби Дејтонског споразума и Устава БиХ је антитеза увођењу културе поштовања владавине права у БиХ као циљу.

Периш пише да је након бонског састанака, „високи представник изненада, од 'помоћника и медијатора', постао издавалац обавезујућих одлука познатих као 'бонска овлашћења’”.⁶ Периш признаје да је бонска изјава ПИК-а „сасвим супротна духу и тексту Анекса 10. [Дејтонског споразума], и правно је потпуно неодбрањива”.⁷

Помоћу тзв. "бонских овлашћења", високи представник одлукама намеће на десетине закона на нивоу БиХ, ФБиХ и Републике Српске, и чак 105 амандмана на уставе Републике Српске и ФБиХ. Уводи и вансудско кажњавање на стотине грађана БиХ, укида одлуку Уставног суда и забрањује поступке којима се на било који начин оспорава било која његова одлука.

Посљедњих година, бонска овлашћења нису коришћена у толикој мјери због све већег уважавања њихове незаконитости и нелегитимности, те штете коју су нанијела способности БиХ да управља собом. Посљедично, високи представник није издао ниједну одлуку на основу ових тобожњих овлашћења од 2011. године.⁸ На сједници Савјета безбједности Уједињених нација одржаној 8. маја 2019. године, актуелни високи представник Валентин

⁴ Мерџановић, 256.

⁵ Chandler, 27.

⁶ *Id.*

⁷ Matthew T. Parish, *The Demise of the Dayton Protectorate*, 1 J. Intervention and Statebuilding, Special Supp. 2007, 14.

⁸ Године 2012. и 2014, високи представник Инцко укинуо је вансудске казне против одређеног броја лица.

Инцко наглашено истиче да високи представник задржава право да користи бонска овлашћења.

Многи међународни посматрачи осудили су корозивно дејство високог представника и присвојених диктаторских овлашћења на политику у БиХ. Међународна кризна група, на примјер, констатовала је да „даље постојање ОХР-а неће усмјерити грађане у правцу реформи, него може унијети раздор у мјери која је довољна да реформу учини недостижном”.⁹ Године 2005, Венецијанска комисија Савјета Европе констатује да су присвојена диктаторска овлашћења високог представника „фундаментално неспојива са демократским карактером државе и суверенитетом БиХ. Што дуже буде био присутан, то ће бивати све упитнији”.¹⁰ Професор Бернард Кнол, бивши специјални савјетник ОЕБС-а, примјећује сљедеће: „Пракса међународне заједнице да влада путем команде може трајно нарушити демократски развој зато што подразумејева укидање монопола који судови имају у погледу тачног тумачења устава”.¹¹

У овом извјештају не бавимо се безочним ефектом бонских овлашћења на политику у БиХ, успоравањем развоја БиХ као функционалне државе или штетом коју су нанијела децентрализованом уставном систему БиХ. Акцент је на простоју чињеници да бонска овлашћења немају никакво легитимно упориште у закону, тако да примјена тих овлашћења не може имати никакво обавезујуће дејство.

Питање законитости бонских овлашћења - за разлику од њихове пожељности или политичког легитимитета - не привлачи велику пажњу научне заједнице; међутим, закључак анализâ правног основа примјене бонских овлашћења јесте да су бонска овлашћења противправна.

Периш пише: „ПИК-ово „тумачење” овлашћења високог представника на Бонској конференцији и његова каснија примјена нових овлашћења почиње да изгледа правно бесмислено, да личи на бесловесност и конфузију коју не бисте очекивали ни од студента прве године права”.¹² Даље каже: „Тешко је отети се закључку да је степен правне фикције коришћене у креирању бонских овлашћења напосто невјероватан . . . У међународном праву нема оправдања за начин на који је Босна и Херцеговина, готово преко ноћи, претворена у колонију којом заједнички управљају међународне силе”.¹³

Слично пише и др Мирослав Барош са Универзитета Шефилд Халам: „У правном смислу,

⁹ International Crisis Group, *Bosnia's Dual Crisis*, 12. новембар 2009, стр. 16.

¹⁰ Европска комисија за демократију кроз право (Венецијанска комисија), *Мишљење о уставним приликама у Босни и Херцеговини и овлашћењима високог представника*, усвојила Венецијанска комисија на 62. пленарној сједници (11 - 12. март 2005. године) (Мишљење Венецијанске комисије из 2005. године), параграф 90.

¹¹ Bernhard Knoll, *The Legal Status of Territories Subject to Administration by International Organizations* (Cambridge Univ. Press 2012) стр. 317.

¹² *A Free City in the Balkans*, 90.

¹³ *Id.* стр. 91-91.

присвајање овлашћења високог представника је *ultra vires*; не постоји ни правни основ ни образложење ни за једно овлашћење изван овлашћења предвиђених [Дејтонским споразумом], а то су: праћење и помоћ у спровођењу цивилних аспеката уговора”.¹⁴

У детаљној правној анализи бонских овлашћења у Гетингенском журналу међународног права (*Goettingen Journal of International Law*), Тим Бенинг (Tim Banning) закључује: „[Бонска овлашћења] не могу се квалификовати као законом дато овлашћење. Њихово постојање је моћна, али обмањујућа правна фикција”.¹⁵

Чак је и Педи Ешдаун током свог мандата признао да ауторитет његових одлука проистиче само из њиховог прихватања од стране грађана БиХ рекавши: „Ако нека одлука коју донесем буде одбијена, мој ауторитет нестаће као јутарња роса”.¹⁶

Надаље, бонска овлашћења не само да су неодржива по основу међународног права, него коришћење таквих неограничених овлашћења представља флагрантно и тешко кршење важећег међународног права које обавезује све стране Дејтонског мировног споразум, те поступци високог представника не могу имати никакво обавезујуће дејство по било коју страну.

II. Примјена присвојених бонских овлашћења знатно излази из оквира јасно постављеног мандата из Дејтонског споразума

Високи представник није наметнут БиХ, него је успостављен међународним споразумом, Анексом 10. Дејтонског споразума, који су потписале Република Српска, Федерације Босне и Херцеговине и остале потписнице Дејтонског споразума. Анекс 10. је једини извор овлашћења високог представника.

Незаконитост диктаторских овлашћења која високи представник тврди да има очигледна је сваком ко је прочитао строго ограничен мандат који он има по основу Анекса 10, а који не садржи ни ријечи ни фразе које би указале на право да доноси одлуке које су обавезујуће по БиХ, ентитета или њихове грађане. У ствари, код дефинисања надлежности високог представника, у Анексу 10. користе се глаголи и изрази попут „прати“, „промовише“, „координира“, „олакшава“, „учествује на састанцима“, „извјештава“ и „усмјерава“. Анекс 10. не садржи ријечи као што су „доноси“, „обуставља“, „поништава“, „намеће“, „одлучује“, „кажњава“, „забрањује“, нити било које друге ријечи које би указале на овлашћење да се доносе одлуке обавезујуће по БиХ, ентитета или њихове грађане.

Анекс 10. не може се никако тумачити као да се високом представнику даје моћ да себе постави на мјесто законодаваца, изабраног функционера или суда. Како Периш сажето

¹⁴ Мирослав Барош, *The High Representative for Bosnia and Herzegovina: A Requiem for Legality*, EJIL: Talk (блог Европског часописа за међународно право), 14. децембар 2010.

¹⁵ Tim Banning, *The 'Bonn Powers' of the High Representative in Bosnia Herzegovina: Tracing a Legal Figment*, *Goettingen Journal of International Law* 6 (2014) 2, 259-302, на 302.

¹⁶ Ed Vulliamy, *Farewell, Sarajevo*, *The Guardian*, 2. новембар 2005, стр. 10, цитирано у: Knoll, 298.

објашњава, високи представник треба да буде „руководилац напора међународне заједнице на изградњи мира у поратном периоду и посредник између домаћих страна”.¹⁷

Бивши британски амбасадор у БиХ Чарлс Крофорд, који је помогао у креирању „бонских овлашћења“, написао је: „Колико видим, бонска овлашћења немају *никакав стваран правни основ*. Изродила су се у међународно политичко блефирање у игри моћи, коју су високи представници узастопно умотавали у правнички језик да би цијела ствар изгледала импозантно и неизбјежно“.¹⁸

У својој анализи бонских овлашћења, Бенинг објашњава:

Измјена и кршење уставних одредби, наметање материјалних закона, смјена демократски изабраних званичника и поништавање одлука Уставног суда БиХ јесу мјере које драстичну излазе из вањских оквира ефективног тумачења. У ствари, тумачење којем ОХР прибјегава мора бити названо: ревизија Анекса 10. Општег оквирног споразума.¹⁹

Пошто у Анексу 10. не постоји ништа што би подржало самоприсвојена овлашћења високог представника, Бонска декларација покушала је да их образложи позивајући се на одредбу Анекса 10. према којој је високи представник „врховни ауторитет на терену у погледу тумачења овог Споразума [Анекса 10] о цивилној имплементацији мировног рјешења“.

Међутим, како Бенинг истиче:

Овлашћење у погледу тумачења не може се схватити као *carte blanche* ОХР-у да одређује свој мандат. Ако би се *Анекс 10*. овако читао, ОХР би стекао статус *legibus solutus*. Међутим, „према златном правилу”, међународне организације не могу да генеришу сопствена овлашћења нити да одлучују о својој надлежности.²⁰

Штавише, ауторитет високог представника у погледу тумачења Анекса 10. као међународног уговора ограничен је његовим мандатом из Анекса 10, међународним правом уопште и другим изворима важећег права. Ауторитет му је ограничен, на примјер, обавезом по основу Бечке конвенције о уговорном праву - као и међународног обичајног права - да Анекс 10. тумачи „у доброј намјери и у складу са уобичајеним значењем које се придаје

¹⁷ *The Demise of the Dayton Protectorate*, стр. 13.

¹⁸ Charles Crawford, *Bosnia: the Bonn Powers Crawl Away to Die*, видјети на адреси: charlescrawford.biz/2011/07/05/bosnia-the-bonn-powers-crawl-away-to-die/ (курзив додат).

¹⁹ Banning, стр. 302.

²⁰ Banning, стр. (цитат Н. G. Schermers & N. M. Blokker, *International Institutional Law* 157, параграф 209 (5. издање 2011). (цитати изостављени).

терминима из уговора у њиховом контексту и у свјетлу његовог објекта и сврхе“.²¹

Високи представник крши своју обавезу тумачења у доброј вјери тиме што присваја и користи овлашћења да влада путем одлука, вансудских казни и другим аутократским средствима. Очигледно је да одредбе Анекса 10. високом представнику не дају никакву законодавну, извршну или судску власт. Анекс 10. не може се разумно тумачити као да високом представнику даје моћ да одлукама доноси законе или на друге начине поступа као врховни извршни, тужилачки или судски званичник. Анализирајући ауторитет високог представника по основу Анекса 10 да „помаже у превладавању потешкоћа“, којим се правдају бонска овлашћења, Периш каже:

Природно читање ових ријечи зацијело наводи на мисао да се ради о посредовању између страна. Потребно је добро натегнути значење ријечи „помаже“ да се обухвате диктатура и присила.²²

Исто тако, незамисливо је да би Република Српска и друге потписнице Анекса 10. пристале да буду лишене управо оних демократских права на владавину из Устава БиХ (Анекс 4) тако што би високом представнику дале тако широка аутократска овлашћења. Периш наводи:

Мисао да би предсједници Хрватске, Југославије и Републике Босне и Херцеговине, пристајући на Анекс 10 Дејтонског мировног споразума, имали намјеру да тако широку и далекосежну диктаторску моћ на цјелокупној територији Босне и Херцеговине дају неизабраном службенику на чије именовање и одлуке немају никакав утицај заиста је сасвим неувјерљиво.²³

Према Бечкој конвенцији о уговорном праву, у циљу тумачења уговора, контекст обухвата „сваки инструмент који сачине једна или више страна приликом закључивања уговора, а који прихвате остале стране као инструмент који се односи на тај уговор“.²⁴ Дакле, кључан дио контекста одредби Анекса 10. јесте остатак Дејтонског споразума, укључујући Анекс 4, тј. Устав БиХ. Уз то, Бечка конвенција налаже и да се уговори тумаче у складу са другим обавезујућим правним обавезама које постоје између страна,²⁵ те, како објашњавамо у даљем тексту, изјављивањем и упражњавањем бонских овлашћења крше се кључне одредбе унесене у Дејтонски споразум, а које су стране учиниле важећим.

²¹ Бечка конвенција о уговорном праву, чл. 31

²² *A Free City in the Balkans*, 89.

²³ *Id.* стр. 90-91.

²⁴ Бечка конвенција о уговорном праву, чл. 31(2)(б).

²⁵ Видјети *Id.* у чл. 31(2)(с).

Наметање закона и вансудских казни без најосновнијег законског процеса или могућности жалбе је, свакако, антитеза Уставу БиХ, који успоставља демократски систем доношења закона, признаје грађанске слободе и директно преузима Европску конвенцију о људским правима. У Уставу се чак ни не помиње високи представник, осим на једном мјесту у анексу о прелазним рјешењима. (Анексом се високи представник одређује само као предсједавајући састанцима Заједничке прелазне комисије, привременог тијела које је само овлашћено да „расправља о практичним питањима” и „даје препоруке и приједлоге”).²⁶

Други елемент контекста у циљу тумачења Анекса 10. је Општи оквирни споразум за мир у Босни и Херцеговини (ГФАП). У члану 1. ГФАП-а каже се да ће „стране у потпуности поштовати међусобну суверену равноправност . . . те суздржати се од сваког поступка, пријетњом, употребом силе или на други начин, против територијалне цјеловитости или политичке независности Босне и Херцеговине или било које друге државе”. У ГФАП-у се, даље, каже да ће „стране у потпуности поштовати и залагати се за испуњење обавеза преузетих” Анексом 4, тј. Уставом БиХ. Дакле, када се тумачи у контексту, чак је и јасније да се ни тумачењем Анекса 10. у доброј намјери не даје неограничена диктаторска моћ над БиХ.

Правно ваљано тумачење мандата високог представника из Анекса 10. мора се руководити каноном тумачења уговора, који налаже да се уговор не може тумачити као да даје оно што није изричито дато. Када се уговором на међународног службеника преносе одговорности које се дотичу демократског управљања државом, налаже се крајње рестриктивно тумачење дате одредбе уговора.²⁷ Међутим, такво рестриктивно тумачење није нужно да би се са лакоћом закључило да Анекс 10. високом представнику не даје аутократску моћ коју присваја. Свако читање Анекса 10. у доброј намјери неминовно води овом закључку.

Такође се мора истаћи да ауторитет у погледу тумачења из члана V Анекса 10. ни издалека није толико широк колико високи представник тврди. Тај ауторитет почиње и завршава Анексом 10. Дејтонски споразум недвосмислено ограничава његово право тумачења „на терену” на Анекс 10, чији је назив „Споразум о цивилној примјени мировног рјешења”. У Анексу 10. се каже: „Високи представник је крајњи ауторитет на терену у погледу тумачења овог споразума о цивилној примјени мировног рјешења”.²⁸ Дакле, како др Барош примјеђује, члан V Анекса 10. „јасно ограничава интерпретативни ауторитет дат високом представнику на тумачење управо овог Анекса, а не цјелокупног Дејтонског споразума”.²⁹

Упркос недвосмислености Дејтонског споразума у овом погледу, високи представник је, упорним понављањем, убиједио неке да је високи представник „врховни ауторитет” у погледу Дејтонског споразума у цјелини. У свом обраћању Савјету безбједности УН 8. маја

²⁶ Устав БиХ, Анекс II (1).

²⁷ W. Michael Reisman, *Reflections on State Responsibility for Violations of Explicit Protectorate, Mandate, and Trusteeship Obligations*, 10 Mich. J. Int'l L. 231, 234 (1989).

²⁸ Курзив додат.

²⁹ Мирослав Барош, *The High Representative for Bosnia and Herzegovina: A Requiem for Legality*, EJIL: Talk (блог Европског часописа за међународно право), 14. децембар 2010.

2019. године, актуелни високи представник Валентин Инцко још једном је изнио тврдњу да му је Дејтонским споразумом дат „врховни ауторитет да тумачи Дејтонско споразум”.

Ова тврдња једноставно није тачна. Супротна је јасном слову Анекса 10. и другим одредбама Дејтонског споразума. Дејтонски споразум утврђује специфичне механизме тумачења и за многе друге одредбе. На примјер: Анекс 1А, Споразум о војним аспектима мировног рјешења, утврђује да је „командант ИФОР-а врховни ауторитет на терену у погледу тумачења овог споразума о војним аспектима мировног рјешења”. Бројни други примјери могу се наћи у анексима 1Б, 2, 3, 4, 5, 6, 7 и 8.

Дакле, поред Анекса 10, јасан текст осталих одредби Дејтонског споразума недвосмислен је: високи представник нема овлашћење да тумачи Дејтонски споразум изван Анекса 10.

III. ПИК нема надлежност да високом представнику даје додатна овлашћења, нити је ПИК-у та надлежност икада била дата

Високи представник често настоји да оправда присвајање диктаторске моћи позивајући на Закључке конференције о спровођењу мира одржане у Бону 1997. године. Овај покушај је узалудан зато што ПИК није овлашћен да Бонским закључцима допуњава овлашћења високог представника из Анекса 10, нити је то икада могао.

A. ПИК нема надлежност да високом представнику даје додатна овлашћења

ПИК никада није ни имао надлежност да допуњава мандат високог представника из Анекса 10, а камоли да му даје моћ једног диктатора. Да би један орган другом дао неко овлашћење, орган који даје овлашћење мора бити у хијерархијском односу са органом који прима овлашћење.³⁰ Поред тога, „дато овлашћење не ниже бити веће од овлашћења која има орган који овлашћење даје”.³¹

Један разлог из ког ПИК високом представнику није могао дати додатна овлашћења је тај што не постоји хијерархијски однос са ПИК-ом.

У Анексу 10, као једином извору овлашћења високог представника, ПИК се ни не помиње. Још је важнија чињеница, примјећује Бенинг, да се ПИК уопште не помиње ни у Општем оквирном споразуму за мир у Босни и Херцеговини. Објашњава:

Да је намјера била да се ПИК-у додијели било каква сврсисходна правна улога, та намјера би се нашла у споразуму. Дакле, потребна институционална веза у хијерархијском

³⁰ Banning, стр. 293-94.

³¹ *Id.*, 294 (фусноте изостављене).

односу између ПИК-а и ОХР-а не постоји.³²

Заиста, јасно је да је „ПИК тијело успостављено као подршка ОХР-у”.³³

Исто тако, ПИК високом представнику није могао дати додатна овлашћења - а камоли далекосежну диктаторску моћ - зато што један орган не може да делегира овлашћење које сâм нема, а ПИК никада није имао никакво легално овлашћење.

Дејвид Чендлер (David Chandler), стручњак за Дејтонски споразум са Универзитета у Вестминстеру, каже:

ПИК је био само правна измишљотина са циљем да се међународна управа над дејтонским процесом учини кохерентном, али *без* рестриктивних стега међународног права. Паулина Невил Џоунс (Pauline Neville Jones), бивши политички директор Министарства иностраних послова Велике Британије и вођа британске делегације на дејтонској мировној конференцији, била је пресудна за успостављање ПИК-а. Како је касније навела, „сви су знали да се ради о подвали”.³⁴

Периш примјећује:

ПИК нема никакво легално овлашћење да ишта тумачи, нити да *уопште чини било шта што има правне посљедице*. То је тек скуп људи које интересује шта високи представник (и супервизор) раде, а његов оснивачки акт је управо сâм састанак.³⁵

Бенинг је сагласан са овом констатацијом и објашњава да је „поглед на Лондонске закључке из 1995. године, оснивачки документ ПИК-а, открива да ПИК-у нису дата никаква изричита овлашћења”.³⁶

Било би апсурдно тврдити да ПИК може да црпи овлашћење да поново исписује правно обавезујући уговор који је потписало шест чланица ПИК-а; у ствари, могло би се очекивати да би бројне земље чланице ПИК-а протествовале против таквог неприхватљивог присвајања овлашћења.

³² *Id.* стр. 296.

³³ *Id.* стр. 295.

³⁴ David Chandler, *From Dayton to Europe*, 12 *International Peacekeeping* 3, 226, 338 (2007).

³⁵ *A Free City in the Balkans*, 91. (курзив додат).

³⁶ Banning, стр. 294.

В. ПИК није тражио да допуњава овлашћења високог представника из Анекса 10

У својим Бонским овлашћењима, ПИК чак ни не тежи томе да допуњава овлашћења која високи представник има по основу Анекса 10. Умјесто тога, ПИК наводи да „поздравља намјеру високог представника да користи свој врховни ауторитет на терену у погледу тумачења [Анекса 10] са циљем доношења обавезујућих одлука” о одређеним питањима. Ово је крајње неодбрањиво тумачење Анекса 10, као што је већ објашњено, али свакако намјера није *допуна* овлашћења високог представника из Анекса 10. Како Периш објашњава, бонским овлашћењима само се тумачи Анекс 10, иако је „понуђено тумачење потпуно апсурдно”.³⁷

У најбољем случају, бонска овлашћења представљају прокламовану политику, а не утврђивање овлашћења. Како Бенинг објашњава, језик Бонских закључака „ни на који начин не указује на намјеру ПИК-а да високом представнику активно даје додатна овлашћења. Да је намјера била да се укаже на правно обавезујући карактер ове одредбе, могло се једноставно рећи „Савјет одлучује” умјесто ове пасивне формулације”.³⁸

Иницијатива за европску стабилност сагласна је и примјећује да је „ПИК помно водио рачуна да се избјегне утисак да високом представнику додјељује нове функције”.³⁹ Слично томе, др Барош каже да чак и да је ПИК имао право да „високом представнику да нова, знатно проширена овлашћења, то, у ствари, није учинио”.⁴⁰

Дакле, Бонска овлашћења нису ништа друго до прокламована политика једног тијела које нема легално овлашћење да високом представнику даје додатна овлашћења, а коју је високи представник увелико проширио и злоупотребио.

IV. Савјет безбједности УН високом представнику није дао додатна овлашћења

Високи представник повремено тврди да има два засебна извора овлашћења: Анекс 10. и резолуције Савјета безбједности УН. У ствари, Савјет безбједности, баш као ни ПИК, високом представнику никада није дао ниједно овлашћење осим овлашћења из Анекса 10. Савјет безбједности никада није дјеловао супротно свом наведеном ставу да „примарна одговорност за даље успјешно спровођење мировног споразума лежи на сâмим властима у Босни и Херцеговини”.⁴¹

Високи представник је недоследан и опортун када образлаже свој правни статус пред

³⁷ *A Free City in the Balkans*, 90.

³⁸ Banning, стр. 296.

³⁹ *Reshaping international priorities in Bosnia and Herzegovina, Part Two: International Power in Bosnia*, European Stability Initiative, 30. март 2000, стр. 26.

⁴⁰ Мирослав Барош, *The High Representative for Bosnia and Herzegovina: A Requiem for Legality*, EJIL: Talk (блог Европског часописа за међународно право), 14. децембар 2010.

⁴¹ Видјети, нпр. Резолуција СБ УН 1247 (1999), параграф 2.

судовима и трибуналима. Да би спријечио одлучивање Европског суда за људска права одлучи о жалби у којој се тврди да вансудска кажњавања од стране високог представника крше људска права подносилаца жалбе, високи представник тврду, у предмету *Берић против БиХ*, да његови поступци не повлаче одговорност ниједне државе зато што он своја овлашћења црпи из различитих међународних инструмената, укључујући одлуке Савјета безбједности УН. Европски суд за људска права није разматрао меритум жалбе. Ослањајући се на аргументе високог представника, у одлуци из 2007. године Европски суд за људска права утврђује да није надлежан, те каже да „високи представник упражњава легално делегирана овлашћења по основу Поглавља VII УН СБ, тако да се оспорени поступак, у принципу, 'може приписати' УН-у у смислу нацрта члана 3. Нацрта правила о одговорности међународних организација”.⁴²

Међутим, након одлуке у предмету *Берић*, високи представник одустаје од аргумената које је изнио пред Европским судом за људска права у корист потпуно опречне тврдње. Као туженик пред савезним судом САД-а, високи представник тврди да представља орган страних држава које чине ПИК, те да је, као такав, инструмент сваке од тих држава.⁴³ Ови аргументи директно су супротни аргументима које је изнио пред Европским судом за људска права, тј. да је он међународна организација чији поступци не повлаче одговорност ниједне државе.

У сваком случају, одлука у предмету *Берић* не може да издржи анализу зато што почива на погрешним премисама. У предмету *Берић*, Суд каже да је кључно питање да ли Савјет безбједности има „ефективну обухватну контролу” над високим представником. Његов позитиван одговор на ово питање лежи на три стуба, а сваки би се урушио под детаљном анализом.

Суд је прво утврдио да је Савјет безбједности високом представнику изричито делегирао овлашћења Резолуцијом 1031. 1995. године. У ствари, Резолуцијом се овлашћења не делегирају ни изричито ни конклюдентно, а ништа у Резолуцији не упућује на допуну овлашћења високог представника из Анекса 10. Резолуцијом се само

потврђује успостављање високог представника, на захтјев страна потписница, који ће, у складу са Анексом 10. о цивилном спровођењу мировног споразума, пратити спровођење мировног споразума, мобилисати и, по потреби, усмјеравати и координисати активности укључених цивилних организација и агенција.

„Потврдити” не значи делегирати, а овлашћења која Савјет безбједности јесте потврдио управо су ограничена овлашћења садржана у Анексу 10.

⁴² *Beric v. Bosnia and Herzegovina, Decision on Admissibility*, European Court of Human Rights (2007), параграф 28.

⁴³ *Specially Appearing Defendants' Motion to Dismiss, Anthony Sarkis v. Miroslav Lajcak, Office of the High Representative*, U.S. District Court for the Northern District of California, 31. октобар 2008, p. 11.

Друго, у одлуци *Берић* пише да „резолуције СБ УН донесене након прве резолуције СБ УН потврђују закључке конференција о спровођењу мира, којима је додатно разрађен мандат високог представника (видјети, на примјер, Резолуцију 1144 СБ УН којом се потврђују Закључци Бонске конференције о спровођењу мира)”. Међутим, ниједном од наведених одлука Савјет безбједности не одлучује да високом представнику делегира диктаторска овлашћења. Констатације Савјета безбједности у овим резолуцијама само су израз политичке подршке закључцима ПИК-а, *ad hoc* групе без икакве правне моћи. Да поновимо: потврдити не значи додијелити.

Треће, у одлуци *Берић* наглашава се да је „по основу Резолуције 1031. високи представник дужан да подноси извјештај СБ УН како би омогућио да СБ УН има обухватну контролу”. У овом закључку, Суд је једноставно погријешно: Резолуцијом 1031. не налаже се - чак ни не тражи - да високи представник подноси извјештаје Савјету безбједности.

Поред наведених разлога, схватање да је Савјет безбједности високом представнику додијелио диктаторска овлашћења правно је неутемељено зато што Савјет безбједности таква овлашћења није ни могао дати, о чему детаљније говоримо у даљем тексту.

А. Савјет безбједности није ни могао дати или приписати овлашћења високом представнику

Да би Савјет безбједности делегирао или приписао овлашћења високом представнику, како Бенинг истиче, високи представник морао би бити „успостављен као супсидијаран орган СБ УН у складу са чланом 29. *Повеље УН*”.⁴⁴ Како би то изгледало види се у примјеру Привремене административне мисије Уједињених нација на Косову (УНМИК), која је „очигледно под покровитељством УН, те . . . јој је дата одговорност да „извршава основне цивилне административне функције гдје год и колико год је потребно”.⁴⁵ Слично томе, Привременој управи УН на Источном Тимору (УНТАЕТ) „дата је општа одговорност да врши сва административна и законодавна овлашћења, као и извршна, укључујући и спровођење правде, од самог почетка”.⁴⁶

Насупрот томе, високог представника и његове функције конципирале су потписнице Анекса 10, а његова овлашћења дефинисана су Анексом 10, а не резолуцијама Савјета безбједности. У вријеме потписивања Дејтонског споразума, Савјет безбједности само је изразио подршку успостављању високог представника.⁴⁷ Бенинг закључује:

Пошто високи представник није успостављен ни као супсидијаран орган СБ УН, нити под окриљем УН-а, као што је Мисија УН-а у Босни и Херцеговини, СБ УН није ни могао,

⁴⁴ Banning, стр. 298.

⁴⁵ *Id.* стр. 299.

⁴⁶ *Id.*

⁴⁷ *Id.*

дакле, делегирати или приписати овлашћења високом представнику.⁴⁸

В. Савјет безбједности није *de facto* дао овлашћења високом представнику

Штавише, Савјет безбједности није, чак ни *de facto* пренио овлашћења на високог представника.

Иако је Савјет безбједности у неким резолуцијама повремено изражавао одређену дозу политичке подршке бонским овлашћењима, намјера никада није била да се високом представнику дају таква овлашћења. Бенинг објашњава да у тим резолуцијама:

СБ УН не *одлучује* да ОХР добије овлашћење да доноси обавезујуће одлуке, него само потврђује оно што је ПИК закључио. То се мора схватити само као израз политичке подршке. Из тог разлога, не представља стваран чин *de facto* давања овлашћења високом представнику.

Закључивати да је простим изражавањем подршке чину који сâм по себи не представља давање овлашћења, него тек политички савјет једног дипломатског тијела заиста би била правна фикција. Надаље, то би значило да је СБ УН намјеравао да изађе из оквира својих овлашћења, пошто што ОХР чак није ни супсидијарни орган СБ УН којем би се могло дати легално овлашћење. У закључку, не може се сматрати да је такозвана „бонска овлашћења” ОХР-у дао СБ УН.⁴⁹

Екстраординарна и диктаторска овлашћења која присваја високи представник не могу се, са становишта права, правдати пуком изразом политичке подршке Савјета безбједности бонским овлашћењима, која су сâма по себи тек прокламована политика једне *ad hoc* групе без икаквих легалних овлашћења. Како Периш истиче, „једном чину ПИК-а без правног основа не може се накнадно давати правни легитимитет само зато што је Савјет безбједности потврдио оно што је урадио”.⁵⁰

Штавише, као ни ПИК, ни Савјет безбједности није имао намјеру да допуњава овлашћења високог представника из Анекса 10. Његови изрази подршке високом представнику и његовом ауторитету увијек су почивали на Анексу 10. и погрешном тумачењу тих овлашћења од стране ПИК-а.

Дакле, Савјет безбједности није, чак ни *de facto*, допунио овлашћења високог представника из Анекса 10.

⁴⁸ *Id.* стр. 299-300.

⁴⁹ *Id.* стр. 301.

⁵⁰ *A Free City in the Balkans*, 92.

V. Коришћење бонских овлашћења од стране високог представника је незаконита повреда права грађана БиХ

Поред тога што немају правни основ, диктаторска овлашћења очигледно су неспојива са људским правима грађана БиХ, а упражњавање тих права представљало би повреду важних уговора којима се та права штите. Према Анексу 4. Дејтонског споразума, Устав БиХ, Европска конвенција о људским правима и њени протоколи „директно се примјењују у Босни и Херцеговини” и „имају приоритет над свим другим законима”.⁵¹ У Европској конвенцији каже се сљедеће: „Свако, током одлучивања о његовим грађанским правима и обавезама, или о кривичној оптужби против њега, има право на правичну и јавну расправу у разумном року пред независним и непристрасним судом, образованим на основу закона”.⁵² Вансудско кажњавање које је увео високи представник, као што су тренутна смјена и забрана обављања јавних функција, очигледно су повреда ове одредбе.

Штавише, владавина високог представника путем одлука и смјена изабраних функционера крши право на слободне изборе гарантовано Протоколом број 1, Европске конвенције⁵³ и Међународног пакта о грађанским и политичким правима (ИЦЦПР),⁵⁴ који се, према Уставу БиХ, такође примјењују директно. Поред тога, одлуке високог представника крше управо први члан ИЦЦПР, који гласи: „Сви народи имају право на самоопредјелење. На основу овог права, они слободно одређују свој политички положај и слободно постижу свој привредни, друштвени и културни развој”.⁵⁵

Пракса наметања вансудских санкција грађанима БиХ без икаквог облика нужног процеса или права жалбе наишла је на снажну међународну осуду. У својој резолуцији из 2004. године, Парламентарна скупштина Савјета Европе каже да „Скупштина сматра непомирљивим са демократским начелима то што високи представник може да доноси извршне одлуке без икакве одговорности или обавезе да образложи њихову валидности, без постојања правног лијека”.⁵⁶

У мишљењу из марта 2005. године, Венецијанска комисија Савјета Европе о вансудским казнама закључује сљедеће:

Основна бојазан је . . . да високи представник не поступа као независан суд и немогућност жалбе. *Високи представник није независан судија и нема никакав демократски легитимитет који су му дали грађани [Босне и Херцеговине]. Он слиједи политички програм . . . Са становишта начела,*

⁵¹ Устав БиХ, чл. II (2).

⁵² Европска конвенција о људским правима, чл. 6.

⁵³ Протокол број 1, Европска конвенција о људским правима, чл. 3.

⁵⁴ Међународни пакт о грађанским и политичким правима, чл. 25.

⁵⁵ Устав БиХ, чл. II (4) и (7), Анекс I.

⁵⁶ Парламентарна скупштина Савјета Европе, Резолуција 1384 (2007), 23. јуни 2004.

неприхватљиво је да одлуке које директно утичу на права појединаца, а које доноси један политички орган, не буду предмет правичног процеса или, као минимум, редовног процеса и надзора од стране независног суда.

* * *

Наставак употребе такве моћи коју исказује неизабрани политички ауторитет без могућности жалбе или учешћа независног тијела неприхватљив је.⁵⁷

У једном извјештају, Парламентарна скупштина Савјета Европе осуђује присвајање овлашћења да се јавни функционери смјењују и да им се забрањује обављање јавне функције без икаквог права жалбе.

39. Ваш извјестилац сматра да су таква овлашћења супротна основим начелима демократије, те да подсјећају на тоталитарне режиме. Њихова примјена, ма како да се чинила оправданом из разлога јавног интереса, има крајње штетно дејство на процес демократизације у Босни и Херцеговини, пошто доводи до осјећаја неправде и подрива вјеродостојност демократских институција и механизма.

40. У том погледу, треба се присјетити да су права грађана Босне и Херцеговине заштићена Европском конвенцијом о људским правима.⁵⁸

Како су Гералд Кнаус и Феликс Мартин констатовали, „доживотна забрана појединцима да раде у јавној служби или на политичкој позицији, без могућности да одговоре на оптужбе које им се стављају на терет, очигледна је повреда чак и најосновнијег појма законског процеса и то једноставно је неприхватљиво у једној демократској земљи”.⁵⁹

Јозеф Марко, аустријски професор који је био страни судија у Уставном суду БиХ, написао је да смјена јавних званичника са позиција „не задовољава ни најниже стандарде владавине права”.⁶⁰

Коментаришући присвојена овлашћења високог представника да доноси законе путем одлуке, Венецијанска комисија констатује: „Члан 3. (првог) Протокола уз [Европску

⁵⁷ Мишљење Венецијанске комисије из 2005. године, параграфи 64, 96 и 96 (курзив додат).

⁵⁸ *Strengthening of democratic institutions in Bosnia and Herzegovina*, Council of Europe Parliamentary Assembly, Political Affairs Committee, Doc. 10196, 4. јуни 2004.

⁵⁹ Gerhard Knaus and Felix Martin, *Travails of the European Raj*, 3 J. Democracy 60, 72 (2003).

⁶⁰ Joseph Marko, *Post-conflict Reconstruction through State- and Nation-building: The Case of Bosnia and Herzegovina*, European Diversity and Autonomy Papers EDAP 4/2005, стр. 16-17.

конвенцију о људским правима] налаже да грађани бирају законодавца, а то право лишено је садржаја уколико законе доноси неко друго тијело”.⁶¹

Године 2006, Уставни суд БиХ закључује да мора постојати могућност жалбе против вансудских казни изречених одлуком високог представника. Реагујући, високи представник, невјероватним присвајањем апсолутног ауторитета неспутаног ниједним законом, изјављује да његови поступци не подлијежу никаквој судској ревизији од стране било ког органа БиХ, те издаје одлуку којом поништава судску пресуду. Како др Кнол истиче, чак ни бонска овлашћења „не предвиђају ни имплицирају право да се поништава одлука највишег уставног органа БиХ”.⁶² Одлука, коју високи представник никада није повукао, такође забрањује сваки поступак пред Уставним или било којим судом којим се „на било који начин оспорава било која одлука високог представника“. Овом одлуком, примјећује др Кнол, високи представник „извео је међународну заједницу на пут рата против уставних органа БиХ”.⁶³ Дакле, високи представник, користећи незаконита овлашћења, себе поставио изнад закона и затворио сваки форум на ком би грађани БиХ могли да оспоре његове повреде људских права.⁶⁴

VI. Закључак

Као што смо показали у овом извјештају, такозвана бонска овлашћења високог представника потпуно су незаконита. Анекс 10. Дејтонског споразума, као једини правни основ ауторитета високог представника, поставља строго ограничен мандат високог представника, који се не може разумно тумачити као да подразумејева било каква обавезујућа овлашћења, а камоли диктаторску моћ коју је високи представник присвојио. Штавише, супротно тврдњама високог представника, ПИК му није дао додатна овлашћења, нити је имао надлежност да то учини. Исто тако, неутемељена је тврдња да је Савјет безбједности УН допунио овлашћења високог представника из Анекса 10. Примјена бонских овлашћења представља флагрантну повреду људских права грађана БиХ која су изражена у важним и обавезујућим међународним уговорима.

Међународне организације „дужне су да дјелују у својим оквирима и у складу са условима овлашћења која су им дата”, а поступци изван граница повјерених овлашћења, „присвајање надлежности од стране ненадлежног органа”, јесу нелегалан чин.⁶⁵ Штавише, „крз . . . доказе о пракси држава и организација и крз ставове судија и угледних аутора провлачи се заједничка нит: уважавање да, са становишта принципа, нелегални поступци не смију резултирати ваљаним и трајно примјењивим посљедицама у праву”.⁶⁶

⁶¹ Мишљење Венецијанске комисије из 2005. године, пар. 88.

⁶² Knoll, стр. 315.

⁶³ Knoll, стр. 313.

⁶⁴ Канцеларија високог представника (ОХР), Наредба о спровођењу Одлуке Уставног суда Босне и Херцеговине у апелацији Милорада Билбије и др. бр. АП-953/05, 23. март 2007. (курзив додат).

⁶⁵ Elihu Lauterpacht, *The Legal Effect of Illegal Acts of International Organisations* (1980) 89.

⁶⁶ Lauterpacht, стр. 115.

Пошто бонска овлашћења немају правни основ, те крше људска права грађана БиХ и фундаментална начела међународног права која су утврђена важећим уговорима и међународним обичајним правом, примјена тих овлашћења не може имати никакво обавезујуће правно дејство нити обавезујућу снагу ни по кога. Дејство било које одлуке високог представника може се сматрати само бодрећим по природи све док стране којима су те одлуке упућене не пристану на њихову примјену са становишта права.