



РЕПУБЛИКА СРПСКА
ПРЕДСЈЕДНИК РЕПУБЛИКЕ

Бана Милосављевића 4, Бања Лука, тел: 051/248-101, факс: 051/248-161, e-mail: info@predsjednikrs.net

Број: 01-010-3476/13
Датум: 08.11.2013.године

Његова Екселенција Бан Ки-Мун
Генерални секретар
Уједињене Нације
1 United Nations Plaza
New York, New York, USA 10017-3515

Уважени господине Генерални секретару:

Са жељом да помогне Савјету безбједности у предстојећој дебати о Босни и Херцеговини (БиХ), Република Српска, као једна од страна потписница свих анекса који чине Дејтонски споразум, у прилогу доставља свој десети Извјештај Савјету безбједности УН.

Поглавље I Извјештаја (допуњено у Прилогу 1) објашњава због чега Канцеларија високог представника (ОХР), главна препрека политичком напретку и европским интеграцијама БиХ, мора бити затворена. Присвајање дословно неограничених политичких овлашћења високог представника над БиХ је правно неодбрањиво, а наставак његовог присуства гуши демократски развој БиХ. Поглавље II Извјештаја описује напоре Владе РС усмјерене ка јачању економије РС кроз имплементацију далекосежних економских реформи усмјерених ка побољшању њеног пословног окружења, те кроз континуирано усклађивање њених закона и прописа са стандардима ЕУ. Даље, Поглавље III објашњава због чега је децентрализована структура БиХ, прописана Уставом БиХ (Анекс 4 Дејтонског споразума) и потпуно усклађена са чланством у ЕУ, од суштинске важности за будућност БиХ. Поглавље IV приказује како дубоке политичке подјеле у другом ентитету БиХ, Федерацији Босне и Херцеговине, као и опструкције бошњачких странака, спречавају напредак на нивоу БиХ. Секција V Извјештаја (допуњена у Прилогу 2) приказује потребу за реформом правосудних институција БиХ како би се, упркос отпору ових институција промјенама, достигли европски стандарди. На послијетку, поглавље VI

објашњава да дубоко укоријењени мир у БиХ не оправдава континуирано дјеловање Савјета безбједности у складу са Поглављем VII Повеље УН-а.

Молио бих да ово писмо, Извјештај, и његова два прилога, буду прослеђени члановима Савјета безбједности. Ако су Вама, или било ком члану Савјета безбједности, потребне информација којих нема у Извјештају, или имате било каквих питања везаних за његов садржај, биће ми драго да Вам их доставим.

С поштовањем,

Милорад Додик
ПРЕДСЈЕДНИК РЕПУБЛИКЕ СРПСКЕ



Десети Извјештај Републике Српске Савјету безбједности УН-а
Новембар 2013. године

Десети Извјештај Републике Српске Савјету безбједности УН-а

Садржај

Увод и кратак преглед.....	1
I. Противзаконита и контрапродуктивна улога ОХР-а мора бити окончана	3
А. Наставак присвајања диктаторских овлашћења високог представника нема упориште у праву.....	3
В. Високи представник подрива демократску изградњу консензуса	3
С. Високи представник наставља да се мијеша у уставни поредак БиХ	5
II. Република Српска корача напријед у економским и реформама ЕУ интеграција.....	6
А. Економске реформе	6
В. Усаглашавање закона са стандардима ЕУ.....	8
С. Провођење услова ММФ-а како би се наставило достављање помоћи БиХ	9
D. Економски развој	10
III. Дејтонски устав предвиђа високо децентрализовану структуру БиХ. Ова структура је од суштинске важности за стабилност и ефикасно управљање у БиХ	11
А. Децентрализација је омогућила Републици Српској да усвоји амбициозан програм реформи	12
В. Централизоване институције БиХ нису биле ефикасне у бољем пружању услуга грађанима, али ове институције настављају да захтијевају већи број запослених и више финансијских средстава	12
1. Институције на нивоу БиХ прекомјерно троше пореске приходе и помоћ из иностранства.....	12
2. Оружане снаге БиХ чине значајан удио буџета БиХ, али су непотребне и прескупе на садашњем нивоу	13
С. Децентрализована структура БиХ у потпуности је усклађена са чланством у ЕУ	13
IV. Сукоби у ФБиХ спрјечавају напредак БиХ.....	14
А. ФБиХ остаје парализована.....	14
В. Попис БиХ из 2013. године.....	15
С. Механизам координације за ЕУ интеграције	15
D. Провођење пресуде у предмету Сејдић-Финци	15
Е. Странка СДА блокирала је хитне амандмане на Закон о јединственом матичном броју	16
F. Државна и војна имовина.....	17
G. Блокада избора у Мостару	17
V. Правосудне институције БиХ пружају отпор усвајању европских стандарда	18

A. Реформа Суда БиХ.....	18
1. Вршење кривичне надлежности гдје КЗ БиХ не забрањује наведени посупак (члан 7.2, Закон о суду БиХ).....	18
2. ЕСЈП одлучио је да пракса Суда БиХ крши члан 7 Европске конвенције и да Суд мора да примењује закон који је на снази у вријеме када је кривично дело почињено када год би примјена тог закона могла резултирати блажом казном за починиоца.....	19
B. Реформа ВСТС-а и система именовања судија.....	19
C. Тужилаштво БиХ крши европске стандарде и владавину права	20
1. Главни тужилац је претио врху агенције за спровођење закона.....	20
2. Опструкција ексхумације српских жртава из масовне гробнице.....	20
3. Опструкција истраге у предмету „Шемсудин Мехмедовић“	21
D. Правосудним институцијама БиХ недостаје транспарентност	21
VI. Савјет безбједности би требало да обустави примјену поглавља VII које нема чињеничну ни правну основу.....	21
VII. Закључак.....	22

Прилог 1: ОХР треба затворити

Прилог 2: Реформа правосудних институција БиХ је нужна како би европски стандарди били достигнути

Десети Извјештај Републике Српске Савјету безбједности УН-а

Увод и кратак преглед

Република Српска, страна потписница свих анекса који сачињавају Дејтонски споразум, с поштовањем подноси овај Десети Извјештај Савјету безбједности УН-а. Извјештај описује развој догађаја од Деветог извјештаја и представља преглед ставова Владе Републике Српске о неким од кључних тема са којима се Босна и Херцеговина (БиХ) суочава. Превасходни циљ Владе Републике Српске је побољшање економских услова њених грађана. Да би ово постигла, Република Српска спроводи економске и правосудне реформе, унапређује интеграције у ЕУ и штити децентрализовану структуру БиХ.

I. Противзаконита и контрапродуктивна улога ОХР мора бити окончана

Канцеларија високог представника (ОХР), најважнија препрека политичком развоју БиХ и њеном напретку ка ЕУ, мора најзад бити затворена. Такозвана „бонска овлашћења“, присвојена од стране високог представника, у конфликту су са његовим мандатом прописаним Анексом 10 Дејтонског споразума и крше грађанска и политичка права грађана БиХ. Штавише, постоји широко распрострањено схватање да присуство високог представника, који присваја апсолутна политичка овлашћења, умањује изградњу консензуса и компромиса који су од суштинске важности за функционисање демократских држава. Упркос широко распрострањеном поимању корозивних ефеката ОХР-а на политички развој БиХ, тренутни високи представник Валентин Инцко наставио је да се често мијеша у рад уставних институција БиХ. Иако многи у међународној заједници све више долазе до закључка да улога високог представника у БиХ треба да се заврши, неки настављају истицати да је неопходно претходно испунити такозване „5+2“ циљеве и услове идентификоване од стране *ad hoc* Савјета за провођење мира, 2008. године. Али, формула 5+2 је нефункционална и контрапродуктивна зато што ће политичке странке, које сматрају ОХР савезником, блокирати испуњење посљедњег преосталог услова за његово затварање.

II. Република Српска напредује у економским и реформама ЕУ интеграција

Како би побољшала економску ситуацију својих грађана, Република Српска наставља да проводи широк спектар реформи, продубљујући реформске процесе који су драматично поправили њено пословно окружење. Јула мјесеца, на примјер, Република Српска је усвојила свеобухватан сет од 13 закона, како би уклонила препреке пословању. Република Српска испунила је све услове ММФ-а како би наставила да прима зајмове. Као дио сталне посвећености Републике Српске процесу европских интеграција, она наставља са праксом започетом 2007. године, интензивно усклађујући своје законодавство са легислативом Европске уније. Напори Републике Српске ка побољшању пословног окружења и привлачењу улагања остварују резултат у виду великих нових пројеката, који ће створити радна мјеста и довести до економског раста.

III. БиХ мора задржати децентрализовану структуру дејтонског устава

Децентрализовани облици државног уређења постигли су велики успјех у побољшању ефикасности управе, и најуспешнији су у земљама које, као БиХ, имају велике регионалне разлике. Управо је децентрализована структура БиХ оставила могућност Републици Српској да има функционалну владу и да усвоји далекосежне економске реформе, како би охрабрила отварање радних мјеста. Други разлог због кога БиХ мора задржати

децентрализовану структуру јесте неефикасност, нефункционалност, нетранспарентност, нерационалност и неодговорност институција нивоа БиХ. Штавише, као што је ЕУ и појаснила, децентрализована структура БиХ није препрека интеграцијама у ЕУ.

IV. Сукоби у ФБиХ спутавају напредак у БиХ

Сукоби међу странкама у Федерацији Босне и Херцеговине (ФБиХ), другом ентитету БиХ, као и опструкције бошњачких странака, настављају да у највећој мјери блокирају политички напредак на нивоу БиХ. Криза која је почела распадом владајуће коалиције ФБиХ у мају 2012. године, наставља да у великој мјери парализује Владу ФБиХ и да спутава реформе на нивоу БиХ. У важној прекретници за ЕУ интеграције, БиХ је отпочела свој први попис од 1991. године, 1. октобра. Међутим, друге важне мјере остају блокиране због немогућности странака у ФБиХ да се договоре или због опструкције бошњачких странака. Није било значајног напретка у разговорима о успостављању механизма координације за ЕУ интеграције и о имплементацији пресуде Европског суда за људска права у предмету *Сејдић-Финци против БиХ*. Једино преостало питање које спријечава успостављање механизма координације и провођење одлуке у предмету *Сејдић-Финци* су ствари које захтијевају договор бошњачких и хрватских странака у ФБиХ. Иако су оба дома Парламентарне скупштине БиХ, у јулу мјесецу, гласала у прилог Уставом захтијеваних промјена Закона о јединственом матичном броју грађана, доношење закона било је дуго блокирано парламентарним маневром бошњачког клуба у Дому народа.

V. Институције правосудног система БиХ одупиру се усвајању европских стандарда

Како Република Српска проводи правосудне реформе кроз Структурисани дијалог о правосуђу са ЕУ, правосудне институције БиХ одупиру се промјенама које су неопходне, како би се достигли европски стандарди. Суд БиХ се труди да осујети реформе закона који то омогућава, укључујући и неопходне амандмане на одредбе о надлежности, за које су стручњаци рекли да крше европске стандарде. Недавно је Суд БиХ чак и пркосно реаговао на пресуду Европског суда за људска права. Иако систем именовања судија и тужилаца БиХ представља кршење европских стандарда, Високи судски и тужилачки савјет БиХ опире се свим реформама које би могле да угрозе његову свеобухватну моћ. Поред тога, Тужилаштво БиХ крши европске стандарде злоупотребом овлашћења и пропуштањем да процесуира многе од најгорих ратних злочина против Срба. Уз то, постоји узнемирујући мањак транспарентности у свим сегментима правосудног система БиХ. Правосудне институције БиХ требало би да сарађују на реформама које су потребне да би се достигли европски стандарди.

VI. Савјет безбједности би требало да оконча примјену Поглавља VII, које нема чињеничног ни правног основа

Постоји снажан међународни консензус да БиХ не представља пријетњу миру. Ситуација у БиХ ни у ком случају не гарантује утврђење потребно да би Савјет безбједности УН-а дјеловао у складу са поглављем VII Повеље УН-а: да постоји „пријетња миру, кршење мира или акт агресије.“ Послије скоро 18 година мира и напретка у БиХ, једноставно не постоји оправдање за Савјет безбједности УН да настави да дјелује у складу са Поглављем VII.

I. Противзаконита и контрапродуктивна улога ОХР-а мора бити окончана

1. Давно је прошло вријеме када је ОХР требало да буде затворен. Присвајање вануставних овлашћења од стране Високог представника непомирљиво је са његовим правним мандатом и људским правима грађана БиХ. Штавише, улога високог представника у БиХ поспјешује политичку нефункционалност државе подривањем културног компромиса, који је неопходан како би се премостиле подјеле. За детаљније излагање ових тачака, молимо погледајте Прилог 1 уз овај Извјештај.

A. Наставак присвајања диктаторских овлашћења високог представника нема упориште у праву

2. Високи представник наставља да присваја дословно неограничена овлашћења над БиХ и њеним грађанима, као што је овлашћење да указом доноси законе, смјењује изабране званичнике и кажњава појединце ван било каквог прописаног поступка. Очита противзаконитост такозваних „бонских овлашћења“ јасна је сваком ко је прочитао одредбе о стриктно ограниченом мандату високог представника предвиђене [Анексом 10 Дејтонског споразума](#) или је упознат са грађанским и политичким правима становника БиХ, предвиђених Уставом БиХ и међународним конвенцијама. Анекс 10 је, наравно, немогуће тумачити тако да се високом представнику омогућава да представља замјену за законодавство, изабране званичнике или суд.

3. Појам „бонских овлашћења“ потиче од изјаве Савјета за имплементацију мира (*РІС*), *ad-hoc* заједнице држава и организација, дате двије године након Дејтонског споразума на конференцији у Бону, Њемачка. Изјава *РІС*-а не претендује да прошири овлашћења додијелена високом представнику Дејтонским споразумом, нити би, наравно, то могао. *РІС* није имао овлашћење за допуну правно обавезујућег међународног уговора. Умјесто тога, изјава *РІС*-а је прихватила несувисло тумачење Анекса 10 дајући му овлашћења за доношење „обавезујућих одлука“. Према свједочењу Метјуа Периша, бившег адвоката ОХР-а, изјава *РІС*-а из Бона „прилично је супротна духу и тексту Анекса 10 и *правно крајње неодбрањива*.“¹

4. Поред недостатка правног основа, диктаторска овлашћења која присваја високи представник су очигледно неспојива са људским правима грађана БиХ, као што су право на правично суђење предвиђено Европском конвенцијом о људским правима² и право на слободне изборе предвиђено Протоколом 1 Европске конвенције.³ За преостало вријеме мандата ОХР-а у БиХ, високи представник мора дјеловати само у законским границама свог положаја.

B. Високи представник подрива демократску изградњу консензуса

5. Присуство ОХР-а у БиХ подрива дух компромиса, који је од суштинске важности

¹Matthew T. Parish, *The Demise of the Dayton Protectorate*, 1 J. INTERVENTION AND STATEBUILDING, Special Supp. 2007, p. 14 (emphasis added).

² Европска конвенција о људским правима, чл.6

³ Протокол, Европска конвенција о људским правима, чл. 3

за напредак у свакој демократији - поготово у мултинационалној држави попут БиХ. Присуство високог представника, који присваја аутократска овлашћења, охрабрује странке да усвајају максималистичке позиције у нади да ће добити његову помоћ, било кроз формалне указе, притисак или друге облике мијешања. Умјесто ангажовања у тешком послу преговора и компромиса, неке странке, нарочито бошњачке, често захтијевају од високог представника да диктира „рјешење“. Међународна кризна група написала је у извјештају из новембра 2009. године да једна од двије главне бошњачке странке сматра да је ОХР њен „главни преговарачки адут.“⁴

6. Међународна кризна група позвала је на затварање ОХР-а⁵, објаснивши:

„ОХР је постао више дио политичких несугласица у Босни него предлагач рјешења и (бонска) извршна овлашћења Високог представника нису вишеефективна. ОХР је сада недемократски механизам рјешавања спорова, и да би улога рјешавања спорова требало да пређе на домаће институције у Босни узповремену и ван извршну помоћ ЕУСР.“⁶

7. Управни одбор РС-а показао је повећану забринутост да поједини политички актери у БиХ очекују да ОХР реагује, како би ријешо њихове несугласице. Међутим, таква зависност је неизбјежна све док ОХР присваја „бонска овлашћења“. У марту 2013. године, бошњачка СДП захтијевала је од ОХР-а да наметне „рјешење“ за тренутну политичку кризу у ФБиХ. Управни одбор РС-а је мудро одбио овај захтјев, рекавши: „Власти морају престати да очекују да међународна заједница ради њихов посао умјесто њих и умјесто тога, објасне како намјеравају да крену напријед...“⁷ Али, дуга историја наметања „рјешења“ ОХР-а у комбинацији са наставком тврдњи ОХР-а да посједује „бонска овлашћења“, објезбеђује да очекивања стране интервенције настављају да подривају културу компромиса, која је од суштинске важности за будућност БиХ.

8. Амбасадор Инцко је покушао да одбаци било какву одговорност за нефункционалност БиХ, игноришући лош утицај које само присуство ОХР-а има на политички развој БиХ. ФБиХ, и БиХ као цјелина, настављају да трпе политичку кризу коју је изазвао указ из 2011. године. Те године, бошњачка странка СДП је, флагрантно кршећи Устав ФБиХ, формирала нову Владу ФБиХ која је маргинализовала Хрвате. У одлуци из марта 2011. године, Централна изборна комисија (ЦИК) је исправно прогласила формирање нове Владе ФБиХ незаконитим и поништила га. Амбасадор Инцко је, ипак, брзо укинуо одлуку ЦИК-а, ефективно наметнувши нову, незаконито формирану, Владу ФБиХ. Овај поступак се умногоме сматра, како у БиХ тако и ван земље, противзаконитим и политички катастрофалним. Овим рјешењем, како је написао предсједник Међународне

⁴ International Crisis Group, *Bosnia's Dual Crisis*, 12 Nov. 2009, pp. 5-6.

⁵ *Id.* at 16

⁶ *Id.* at 1.

⁷ Statement by the Ambassadors of the Steering Board of Peace Implementation Council, March 26, 2013.

кризне групе, „потцијенио је државне органе и владавину права.“⁸То је оставило ФБиХ затровану политиком од које још треба да се опорави. Владајућа коалиција коју је ФБиХ наметнуо амбасадор Инцко 2011. године, колабирала је након нешто више од годину дана, и од тада постоји блокада, која кочи прогрес на нивоу ФБиХ, као и на нивоу БиХ.

С. Високи представник наставља да се мијеша у уставни поредак БиХ

9. Упркос растућем схватању штетног ефекта које високи преставник има на развој БиХ, амбасадор Инцко наставио је посљедњих мјесеци да се мијеша у уставне процесе у БиХ.

10. У јуну мјесецу, на примјер, амбасадор Инцко је себе дубоко умјешао у спор у Парламентарној скупштини БиХ око Закона о јединственом матичном броју грађана (ЈМБГ-а), пријетећи да указом наметне своје „рјешење.“ Након што су учесници протеста, незадовољни што закон није усвојен, блокирали зграду Парламентарне скупштине, заробивши стотине људи против њихове воље, амбасадор Инцко је обећао учесницима блокаде да ће сазвати састанак амбасадора управног одбора РС-а.⁹ Запријетио је да ће наметнути „рјешење“, али су амбасадори РС-а мудро одбили ову идеју. Тек након што је постало јасно да РС неће дозволити високом представнику да интервенише, оба дома Парламентарне скупштине гласала су за неопходни закон. Када је бошњачка СДП користила процесни маневар како би блокирала, или макар одложила, усвајање Закона о ЈМБГ-у, амбасадор Инцко је био несвакидашње тих.

11. Амбасадор Инцко се, такође, мијеша у рјешавање дугогодишњег спора око државне и војне имовине. Упркос договору главних бошњачких странака од марта 2012. године о заједничком рјешавању расподјеле државне и војне имовине, амбасадор Инцко држао је страну бошњачких странака које су одустале од мартовског договора, како би захтијевале доношење закона о војној имовини.

12. Амбасадор Инцко постао је главни политички савезник судије Медциде Кресо, изузетно отресите предсједнице Суда БиХ. Судија Кресо, која је већ дуго контроверзна фигура због учинка суда и коментара у медијима, била је предмет додатних критика у јулу мјесецу, када је њен Суд издао саопштење за медије, у којем је пркосно реаговао на пресуду Европског суда за људска права. Недељу дана касније, Високи судски и тужилачки савјет БиХ је издао саопштење у којем је опоменуо судију Кресо и главног тужиоца БиХ због њихових коментара у медијима.¹⁰ Амбасадор Инцко састао се са судијом Кресо и издао саопштење за јавност у коме је критиковао њене клеветнике.

13. Амбасадор Инцко је посветио говор из јуна мјесеца у Даблину тражењу подршке за још теже мијешање ОХР у уставни поредак БиХ.¹¹ Иако су његове ријечи биле нејасне,

⁸Letter from Louise Arbour, President and CEO of International Crisis Group, to PIC Steering Board Ambassadors, 2 May 2011.

⁹ Office of the High Representative, *Elected Officials of BiH Must Live up to Their Responsibilities*, 11 June 2013.

¹⁰ Изјава ВСТС-а БиХ, постављена на www.hjpc.ba, 26 септ. 2013 (наглашавање додатно).

¹¹Valentin Inzko, *Rethinking the International Community's Approach*, Address to EU parliamentarians in Dublin, Ireland, 25 June 2013 (“Dublin Speech”).

његова порука је била јасна. На примјер, амбасадор Инцко је позивао на „директније супротстављање политичким странкама и субјектима“ који, по његовом мишљењу „умањују реформе и... промовишу подјелу.“ Ово значи предузимање активности против демократских странака и лидера са којима се он не слаже. Амбасадор Инцко је, такође, инсистирао на „спрјечавању заустављања претходних активности кроз реafirмацију улоге ОХР-а и ЕУФОРА у одржавању напретка постигнутог у пост-дејтонском периоду.“ То значи, рећи БиХ, кроз пријетњу силе, да њена уставна тијела не могу да поново размотре законе наметнуте од стране високог представника. Невјероватно, амбасадор Инцко је инсистирао на поновном разматрању „наше политике у посљедњих седам година,¹²“ сугеришући повратак у еру окончану прије седам година. То је била ера када је високи представник Педи Ешдаун владао у БиХ као апсолутни монарх, наметавши указом стотине закона и других правних аката, смјењујући слободно изабране званичнике који му нису били по вољи, и наметавши вансудске казне коме год он нађе за сходно. Обновљене пријетње амбасадора Инцка директном интервенцијом у управљање БиХ само погоршава штетан ефекат који ОХР има на политику у БиХ. Међународна заједница би требало да одбије ванправне пријетње амбасадора Инцка усмјерене ка демократским институцијама БиХ и препозна водећу улогу ОХР-а у стварању политичке нефункционалности у БиХ. Да би БиХ заиста кренула напријед, присвајања аутократских овлашћења високог представника морају се окончати једном заувјек.

II. Република Српска корача напријед у економским и реформама ЕУ интеграција

14. Од посљедњег извјештаја Савјету безбједности у мају мјесецу, Република Српска је наставила да иде напријед у реформама усмјереним ка економском напретку и приближавању Републике Српске Европи. Настављајући раније напоре усмјерене ка јачању економије, Република Српска је усвојила широк дијапазон реформи, које су учиниле пословање лакшим. Такође, је наставила са усвајањем законодавства, чинећи законе Републике Српске ближе стандардима ЕУ. Пословању наклоњене реформе Републике Српске помажу привлачењу инвестиција које стварају послове и побољшавају економске изгледе Републике Српске.

A. Економске реформе

15. Посљедњих мјесеци, Република Српска је наставила да предузима важне кораке ка побољшању пословне климе. На примјер, јула мјесеца 2013. године, Народна скупштина Републике Српске одобрила је сет од 13 закона, како би отклонила препреке пословању.¹³ У сет недавно проведених реформи спадају и доношење новог Закона о регистрацији пословних субјеката у Републици Српској, те побољшања других закона, као што су Закон о страним улагањима, Закон о привредним друштвима, Закон о трговини, Закон о административним таксама, Закон о судским таксама и Закон о пореском поступку.¹⁴

¹²Dublin Speech.

¹³Approved set of laws for removal of barriers to business in Republic of Srpska , Business Friendly Certificate South East Europe, 30 July 2013.

¹⁴ Id.

16. Кроз овај сет закона, укинуте су судске и административне таксе код започињања пословања, смањене су нотарске накнаде и процедуре, како на локалном, тако и на републичком нивоу. Од 01.12.2013. године, започеће функционисање једношалтерског система регистрације пословања. Ова реформа, поред користи за пословну заједницу, има за циљ и стварање јединственог и увезаног регистра пословних субјеката у Републици Српској. На тај начин ће све кључне институције у систему имати квалитетнији увид у рад постојећих привредних субјеката, као основу за анализу и нове реформске активности. Међународни монетарни фонд дао је пуну подршку реформи регистрације пословних субјеката Републике Српске.¹⁵ У Извјештају о напретку БиХ Европске комисије из 2013. године примјећује се да је у Републици Српској „покренута амбициозна реформа која подразумијева амандмане на 20 правних аката у ентитету, увођење једношалтерског система регистрације пословних субјеката, са циљем значајног смањења времена неопходног за регистрацију (са 23 на 3 дана), броја потребних процедура (са 11 на 5), и трошкова покретања посла (са €500-750 на €200).“

17. Друга реформа, усмјерена ка побољшању економске ситуације у Републици Српској, ће бити нови Закон о раду, за који је министар финансија Републике Српске недавно рекао да очекује да ће бити усвојен до краја ове године.¹⁶

18. Дана 29. августа 2013. године, два министарства Владе Републике Српске, Привредна комора Републике Српске, Савез општина и градова Републике Српске и Градска развојна агенција Бања Лука, потписали су споразум о оснивању Мреже Републике Српске наклоњене пословању, која је дио регионалног пројекта сертификације општина са позитивним пословним окружењем.¹⁷ Пројекат сертификације оцењује да ли је, и у ком обиму, општина достигла стандард повољног пословног окружења и даје препоруке за побољшање. У пилот фази пројекта, град у Републици Српској, Приједор, већ је добио сертификат наклоњености пословању, а за очекивати је да највећи град у Републици Српској, Бања Лука, добије сертификат до краја године.¹⁸

19. Република Српска је наставила да унапређује економске изгледе постижући напредак у приватизацији. Према извјештају Комисије ЕУ из јула мјесеца 2013. године, „процес приватизације у Републици Српској релативно добро напредује“ и „државни капитал 35 предузећа ће бити понуђен на продају од стране власти у Републици Српској у току 2013. године.“ Влада Републике Српске и други партнери су недавно продали компанију Енергоинвест – Расклопна опрема а.д. за 7,6 милиона КМ.¹⁹

20. У извјештају из јула мјесеца 2013. године, Комисија ЕУ је, такође, похвалила реформу система пензијског осигурања Републике Српске из 2012. године, истичући да

¹⁵Prime Minister Cvijanovic met with the IMF Delegation, Government of the Republic of Srpska, 17 May 2013.

¹⁶ До краја године нови Закон о раду, СРНА, 22 септ. 2013.

¹⁷The Business Friendly Network of the Republic of Srpska established, Business Friendly Certificate South East Europe, 29 Aug. 2013.

¹⁸Eight cities and municipalities received the regional Business Friendly Certificate, Business Friendly Certificate South East Europe, 14 June 2013.

¹⁹Цвијановићева задовољна продајом, SRNA, 2 Sept. 2013.

„се исплаћује.“²⁰ Према извјештају Комисије ЕУ:

„Циљ новог закона о пензијском осигурању Републике Српске је побољшање дугорочне одрживости јавних финансија ентитета, процјењено је да је, од ступања на снагу у јануару 2012. године, остварио уштеду вриједну 25 милиона КМ. Закон је увео кредитни систем за који се очекује да ће стимулисати дуже радне каријере, установити казне за рано пензионисање и повећати старосну границу као услов за пензију. На овај начин, поред непосредног буџетског ефекта, реформе система пензијског осигурања у Републици Српској су, такође, пројектоване да остваре позитиван утицај на тржиште рада.“²¹

21. Интензивирани су активности према страним инвеститорима. Организовано је неколико пословних форума, на којима је показан значајан интерес за улагање у Републику Српску. Тако је у Бањој Луци 18. фебруара одржан Пословни форум Република Српска – Азербејџан. Привредну делегацију Азербејџана предводио је министар за економски развој, г-дин Шаин Мустафајев, уз присуство замјеника министра иностраних послова, г-дин Халафа Халафова, те амбасадора г-дина Елдара Хасанова. На форуму је присуствовало око 20 азербејџанских компанија, заинтересованих за привредну сарадњу са Републиком Српском. Тренутно се воде завршни преговори око конкретних улагања у Републику Српску. Разговори са инвеститорима су вођени на највишем нивоу и током посјета Грчкој и Аустрији и на пословном форуму у Лондону. Република Српска се по други пут, представила са својом инвестиционом понудом и на великом инвестиционом сајму у Минхену EXPO REAL 2013. године.

22. У октобру је делегација Владе Републике Српске, предвођена предсједником г-ђом Жељком Цвијановић, посјетила САД. Током ове посјете, значајна пажња је посвећена разговорима са потенцијалним инвеститорима. У наредних мјесец дана, у припреми је још неколико значајних пословних форума.

23. Чине се и напори да процеси у Републици Српској буду што је могуће транспарентнији. Тако је Влада Републике Српске, у сарадњи са IFC/WB пописала све инвестиционе подстицаје, које додјељује и објавила их на свом сајту www.investsrpska.net.

24. У току су и други процеси, који имају за циљ повећан прилив комерцијалних инвестиција. У току је програм постинвестиционе подршке постојећим инвеститорима, које спроводи Влада Републике Српске, те јачање сарадње са локалним заједницама на заштити постојећих и привлачењу нових улагања.

В. Усаглашавање закона са стандардима ЕУ

25. Република Српска је дуго предводила пут БиХ у усаглашавању њених закона са правним поретком ЕУ. Према извјештајима Европске комисије, Република Српска је знатно бржа од ФБиХ у постизању реформи захтијеваних Привременим споразумом и ССП. Према децентрализованом структури установљеној Уставом БиХ, велика већина

²⁰EC Assessment, p.

²¹*Id.*

захтјева, везаних за усаглашавање закона са правним поретком ЕУ, мора бити проведена на нивоу ентитета. Влада Републике Српске упутила је више од 1300 законских, подзаконских и општих аката од 2007. године до данас у ову процедуру и Република Српска стално наставља да усаглашава право Републике Српске за стандардима ЕУ.

26. У недавно објављеном Извјештају о напретку БиХ за 2013. годину, Европска комисија је написала: „Влада Републике Српске је и даље ангажована на приближавању нацрта законодавства са правним поретком ЕУ. Њен административни капацитет за праћење законодавства везаног за ЕУ остаје задовољавајући.“²²Извјештај о напретку даље наводи:

„У Републици Српској, одбор Народне Скупштине за ЕУ интеграције блиско је сарађивао са Владом у процјени нивоа сагласности предложеног законодавства са правним поретком ЕУ. Скупштина је развила стратешки план за административне услуге у периоду 2013-2017 и започела његово провођење са циљем побољшања квалитета њеног рада и сарадње са другим институцијама.“²³

27. Од посљедњег извјештаја Републике Српске Савјету безбједности УН-а у мају мјесецу, Народна скупштина Републике Српске усвојила је низ легислативних аката којима су преузета рјешења права Европске уније, укључујући: Кривични закон, Закон о парничном поступку, Закон о Агенцији за банкарство Републике Српске, Закон о страним улагањима, Закон о привредим друштвима, Закон о трговини, Закон о развоју малих и средњих предузећа, Закон о енергетској ефикасности, Закон о преузимању акционарских друштава, Закон о производима животињског поријекла, Закон о агенцији за посредничке, информатичке и финансијске услуге, Закон о електронском потпису, Закон о банкама, Закон о туризму, Закон о угоститељству, Закон о занатско-предузетничкој дјелатности, Закон о судским таксама, Закон о класификацији дјелатности, Закон о посебним начинима измирења пореског дуга и Закон о регистрацији пословних субјеката.

28. Република Српска је досљедно изражавала своју спремност да обезбиједи неопходну помоћ нивоу БиХ и ФБиХ у процесу испуњавања обавеза везаних за ЕУ.

С. Провођење услова ММФ-а како би се наставило достављање помоћи БиХ

29. Република Српска је наставила да испуњава све своје обавезе према ММФ-у, испуњавајући свој дио, како би осигурала могућност за БиХ да има користи од зајма ММФ-а. На септембарском састанку, представници ММФ-а примијетили су да је Република Српска испунила све услове који су били постављени у додатном писму намјере.²⁴ ММФ је, такође, похвалио извршење буџета Републике Српске у првих шест мјесеци 2013. године.²⁵

²² Европска комисија, Извјештај о напретку Босне и Херцеговине за 2013. годину, 16. окт. 2012, стр. 9

²³ *Ибид*, стр. 8

²⁴ SRNA Review of News (III), SRNA, 4 Sept. 2013.

²⁵ Rooden: Economic recovery in Srpska and BiH, SRNA, 6 Sept. 2013.

D. Економски развој

30. Напори Владе Републике Српске, усмјерени ка побољшању пословног окружења Републике Српске и привлачењу страних улагања, почели су да доносе резултате.

31. Енергетски сектор је централна компонента економске будућности Републике Српске и главни пројекти, усмјерени ка искоришћавању енергетског потенцијала Републике Српске, отварању нових радних мјеста и економском расту, брзо напредују.

32. На примјер, Руска компанија Комсар Енерџи (Comsar Energy) недавно је започела рад на главном пројекту нове електране од које ће економија Републике Српске имати дугорочне користи. Септембра мјесеца, премијер Републике Српске Жељка Цвијановић рекла је да су припремни радови за изградњу Блока 3 термоелектране Угљевик почели и да је Комсар већ инвестирао 50 милиона евра.²⁶ Укупни трошкови пројекта су процијењени на 750 милиона евра.

33. Уз то, Комсар планира да уложи 200 милиона евра у хидроелектрану Мршово.²⁷ У септембру, Комсар је најавио да ће изградња бране на хидроелектрани Мршово почети у љето 2014. године.²⁸

34. Такође, у септембру, премијер Цвијановић је изјавила да је Влада Републике Српске потписала оквирни споразум са Кинеском консалтинг групом за енергетски инжењеринг (СРЕСС) у вези стратешког партнерства на изради инфраструктурних пројеката у Републици Српској.²⁹ Оквирни споразум предвиђа основе за техничке припреме и стандардне пројекте СРЕСС-а у Републици Српској, како би омогућили кинеске инвестиције.³⁰ Пројекти ће касније имати подршку Кинеске развојне банке.³¹

35. Јуна мјесеца, предсједник Републике Српске Милорад Додик и Александар Медведев из Гаспрома, потписали су мапу пута за провођење енергетских пројеката у Републици Српској, као дио пројекта гасовода Јужни ток.³² Путања Јужног тока кроз Републику Српску је одобрена, а почетак изградње очекује се средином 2014. године.³³ Пројекат предвиђа, не само гасовод, већ и електране на гас. Дана 27. септембра, Влада Републике Српске усвојила је регулативу која се односи на експропријацију земљишта неопходног за провођење овог пројекта.³⁴

²⁶Preparatory work on the construction of Bloc 3 has started, SRNA, 10 Sept. 2013.

²⁷Id

²⁸Construction of dam for Hydroelectric Power Station Mrsovo in Republika Srpska to begin in 2014 Date: September 16th 2013 Energetika.net.

²⁹Government of Republika Srpska signs protocol with China's CPECC Date: September 12th 2013

³⁰Government of Republika Srpska signs protocol with China's CPECC Date: September 12th 2013

³¹Government of Republika Srpska signs protocol with China's CPECC Date: September 12th 2013

³²Gazprom, Republika Srpska Sign Roadmap on South Stream, LNG WORLD NEWS, 17 June 2013.

³³South Stream's route through Republika Srpska approved, ENERGETIKA.NET, 14 June 2013.

³⁴Government of Republika Srpska drafting South Stream regulatory framework – Energetika.net

36. Дана 30. маја, компанија Јадран-нафтагас бушила је залихе нафте према концесионом уговору са Републиком Српском.³⁵ Пројекат Јадран-нафтагаса за лежишта и експлоатацију нафте и гаса у Републици Српској има укупну вриједност од 172 милиона евра.³⁶

37. Дана 21. маја, предсједник Републике Српске Милорад Додик и предсједник ЕФТ групе Вук Хамовић, положили су камен темељац обиљежавајући званичан почетак изградње термоелектране од 300 мегавати у Добоју. Са циљем да помогну обиљежавање овог догађаја, њему су присуствовали амбасадори УК и Кине, представници енергетских компанија из БиХ и иностранства и локални званичници.³⁷ Електрана, за коју се очекује да ће почети да производи електричну енергију почетком 2016. године, процијењена је на вриједност од 550 милиона евра.³⁸ Очекује се да њена изградња запосли 800 радника из БиХ.³⁹ Уз то, од пројекта електране се очекује да обезбиједи стално запослење за око 1,000 људи, укључујући и оближњи рудник.⁴⁰

38. Напори Владе Републике Српске да развије текстилну индустрију у Републици Српској такође се показују успјешним. Недавно је отворена фабрика текстила која планира да запосли 2,500 радника до 2014. године, и та фабрика има купце за своје производе за наредних пет година.⁴¹ Три додатне фабрике ће, такође, бити ускоро отворене.

Е. Дејтонски устав предвиђа високо децентрализовану структуру БиХ. Ова структура је од суштинске важности за стабилност и ефикасно управљање у БиХ

39. Децентрализација има позитиван утицај на ефикасност управе и успјешно је коришћена у земљама широм свијета. Институције обично грађанима најефикасније пружају услуге управо онда када су на нивоу који је најближи грађанима којима служе. Децентрализација, такође, подржава стабилност у државама попут БиХ, гдје демократију морају да прате мјере заштите за бирачка тијела са дијаметрално супротним становиштима о политичким и економским мјерама.

40. Постоје многи примјери успјешних, децентрализованих држава, у које, између осталих спадају Шпанија, Белгија, Италија, Швајцарска, Канада и многе друге. Швајцарска је, наравно, призната широм свијета због ефикасности њених владиних институција. Она штити интересе својих различитих језичких и дијалектних група, између осталог,

³⁵Oil prospecting in Republika Srpska continues with the first well, ENERGETIKA.NET, 30 May 2013.

³⁶*Id.*

³⁷EFT Group lays cornerstone for TPP Stanari, ENERGETIKA.NET, 21 May 2013.

³⁸In Republika Srpska, foundation stone for Thermal Power Plant Stanari to be laid on 8 May, ENERGETIKA.NET, 7 March 2013.

³⁹*Id.*

⁴⁰*Id.*

⁴¹BiH textile businesses raise hopes for economic recovery, SETIMES.COM, 4 June 2013.

улагањем у широку аутономију 26 кантона. Аутономија швајцарских кантона је тако широка да они имају право да склапају међународне уговоре. Све више влада у Европи истиче да управо децентрализација, а не централизација, води повећању ефикасности.

Ф. Децентрализација је омогућила Републици Српској да усвоји амбициозан програм реформи

41. Као што је детаљно описано у поглављу II изнад, Република Српска је посљедњих година спроводила програм реформи са циљем побољшања економске конкурентности. Република Српска не би могла да спроведе реформе које је провела, и које и даље спроводи, без децентрализоване структуре БиХ. ФБиХ је, за разлику од Републике Српске, у великој мјери пропустила да усвоји економске реформе, спроведе приватизацију или уведе фискална ограничења.

Г. Централизоване институције БиХ нису биле ефикасне у бољем пружању услуга грађанима, али ове институције настављају да захтијевају већи број запослених и више финансијских средстава

1. Институције на нивоу БиХ прекомјерно троше пореске приходе и помоћ из иностранства

42. БиХ је установљена Дејтонским споразумом као високо децентрализована држава. Поред 10 надлежности специјално додијелиених институцијама у БиХ према члану 3(1) Устава, сва управа у БиХ спада у надлежност ентитета. Чак и након преноса одређеног броја надлежности на институције БиХ, неких добровољно, али у највећем броју силом или наметањем, основна одговорност за управљање у БиХ остаје на ентитетима.

43. Забрињавајуће је, према томе, видјети да институције БиХ имају екстремно високе трошкове, упркос драматичном умањењу одговорности и функција у поређењу са ентитетима. Буџет БиХ из 2013. године је 1,74 милијарду конвертибилних марака (КМ), скоро колико и буџет Републике Српске за 2013. годину, који износи 1,94 милијарду КМ.

44. Чак и у вријеме када Влада Републике Српске проводи најболније уштеде у буџету, институције нивоа БиХ свој повећавају. На примјер, између 2012. и 2013. године, буџет ВСТС-а порастао је за 14%, а буџет капиталних трошкова увећан је за чак 71%. Ентитети не би требало да буду приморавани да носе терет мјера штедње, чак и онда када буџети нетранспарентних и неефикасних институција БиХ остају на истом, или чак вишем нивоу.

45. Даљем погоршању ових проблема и јачању тензија у БиХ доприноси расподјела стране помоћи и подршке. Највећи дио стране помоћи усмјерен је ка институцијама БиХ, које имају најмањи утицај на свакодневни живот грађана БиХ. Према писању извјештаја Истраживачке службе Конгреса САД, од 24. јануара 2013. године „*Босна и Херцеговина: тренутна питања и политика САД*“ (Bosnia and Herzegovina: Current Issues and U.S. Policy), Сједињене Државе су обезбиједиле двије милијарде долара за БиХ од проглашења независности. Значајно је то да извјештај појашњава да је „помоћ САД концентрисана на

јачање институција на државном нивоу у Босни.“⁴²Тако, иако Устав БиХ чини ентитете првенствено одговорнима, програми стране помоћи трудили су се да ојачају институције са којима грађани БиХ имају најмање интеракција.

2. Оружане снаге БиХ чине значајан удио буџета БиХ, али су непотребне и прескупе на садашњем нивоу

46. Оружане снаге БиХ коштају грађане БиХ више новца него било која друга институција, било на нивоу БиХ или на нивоу ентитета. Чак четвртина укупног буџета БиХ намијењена је оружаним снагама. У 2010. години, Министарство одбране потрошило је 324.758.367 КМ- више од било које друге институције БиХ, и готово четири пута је скупља од друге најскупље институције БиХ, Управе за индиректно опорезивање. Влада Републике Српске, у напорима да идентификује области буџета у којима је могуће направити мјеста за услуге које имају утицај на дневни живот грађана поставља питање које постављају све државе свијета: зашто?

47. Према студији Међународног института за истраживање мира из Штокхолма, објављеној 2013. године, већина европских земаља, нарочито оне које се сусрећу са економским проблемима, увеле су знатне уштеде у сфери одбране, како би рјешавале своје укупне економске ситуације. Студија каже да је „од 2008. године двије трећине европских земаља смањило потрошњу у сфери одбране, иако су стопе уштеде значајно варирале. Неке од највећих смањења су у Централној Европи, гдје генерално слабије економије нису биле у могућности да издрже тако велике буџетске дефиците. Осамнаест европских земаља осјетило је реалан пад од више од десет процената у потрошњи у сфери одбране од 2008. године, од којих је 13 из Централне Европе. Осам је смањило трошкове за више од 20% и све су, осим једне, из Централне Европе. Највећи пад је био у Летонији, 51%. Највећа смањења у Западној Европи су генерално била у државама са акутном дужничком кризом: Грчка (26%), Шпанија (18%), Италија (16%), Ирска (11%), као и Белгија (12%).“⁴³

Н. Децентрализована структура БиХ у потпуности је усклађена са чланством у ЕУ

48. Влада Републике Српске пружа снажну подршку интеграцијама БиХ у ЕУ и радиће посвећено на приступању БиХ Европској унији, истовремено чувајући децентрализовани уставни поредак успостављен Дејтонским мировним споразумом. Децентрализована уставна структура БиХ у потпуности је сагласна са чланством у ЕУ. Званичници ЕУ често су појашњавали да ова структура није препрека чланству у ЕУ.

49. На примјер, у децембру мјесецу 2012. године, Европски комесар за проширење Штефан Фуле рекао је да „децентрализована структура БиХ није препрека у процесу придруживања ЕУ.“ Други високи званичник ЕУ рекао је 2011. године „БиХ мора бити у

⁴²Stephen Woehrel, Bosnia and Herzegovina: Current Issues and U.S. Policy, Congressional Research Service Report 24 Jan. 2013, p. 9.

⁴³Stockholm International Peace Research Institute, Recent Trends in Military Expenditure (2013), www.sipri.org/research/armaments/milex/resultoutput/trends.

позицији да усвоји, спроведе и примјени законе и правила ЕУ. *Босни и Херцеговини остаје да одлучи о концепту који води овом резултату.*⁴⁴

50. У интервјуу из јануара мјесеца 2012. године, шеф делегације ЕУ у БиХ, специјални представник ЕУ Соренсен рекао је:

„Морам подвући да ЕУ препознаје да у Босни и Херцеговини постоји специфичан уставни поредак. Ми подржавамо ово, али, молим Вас запамтите да постоје различите унутрашње структуре у многим постојећим државама чланицама.“⁴⁵

51. Ни од једне државе чланице ЕУ, нити од кандидата за чланство, није захтијevano да промијени уставну структуру и претвори децентрализован систем у централизован ради квалификација за приступ ЕУ. То се такође не тражи од БиХ, као што су званичници ЕУ појаснили.

52. Децентрализован систем БиХ такође је конзистентан са будућим обавезама БиХ као чланице ЕУ. Тренутне земље чланице ЕУ попут Њемачке, Шпаније, Белгије и Италије, свакодневно показују компатибилност децентрализоване структуре са чланством у ЕУ.

III. Сукоби у ФБиХ спрјечавају напредак БиХ

53. Од претходног Извјештаја Републике Српске Савјету безбједности УН-а у мају мјесецу, БиХ је направила политички напредак у одређеним областима, али веома често напредак је био осујећен пролонгираним сукобима у ФБиХ и опструкцијама бошњачких странака на нивоу БиХ.

A. ФБиХ остаје парализована

54. Политичке подјеле у ФБиХ, посебно између бошњачких странака, наставиле су да блокирају овдашњи политички напредак. Од слома у владајућој коалицији у ФБиХ, маја мјесеца 2012. године, ФБиХ није била у могућности да реконструише своју владу. Ово је оставило Владу ФБиХ у непрекидном стању сличном парализи. Према наводима Извјештаја Европске комисије за 2013. годину, објављеном 16. октобра, неуспјех реконструкције „резултирао је у дуготрајном политичком застоју...“⁴⁶ Ситуација везана за судски поступак који се тиче реконструкције је, према наводима Извјештаја о напретку, „паралисала функционисање Федерације.“⁴⁷ Текућа политичка криза у ФБиХ преокупира руководство политичких странака из ФБиХ, стављајући у неповољан положај напредак на нивоу БиХ. Како наводи Извјештај, неуспјех реконструкције „допринио је фрагментацији

⁴⁴Comments of Stefano Sannino, Deputy Director-General of EU Directorate General for Enlargement, 24 Jan. 2011, in NEZAVISNE NOVINE, Stefano Sanino: Bh. lideri nemaju političku kulturu, 24 Jan. 2011 (emphasis added).

⁴⁵EU Delegation to BiH, Interview with Ambassador Peter Sorensen for Infokom magazine of the BiH Foreign Trade Chamber, 18 Jan. 2012.

⁴⁶ Европска комисија, Босна и Херцеговина, Извјештај из 2013. године

⁴⁷Ибид

политике на свим нивоима.⁴⁸

В. Попис БиХ из 2013. године

55. Дана 1. октобра 2013. године, БиХ је започела провођење првог пописа од 1991. године. Парламентарна скупштина БиХ одобрила је Закон о попису у фебруару 2012. године. У септембру мјесецу, Влада Републике Српске обећала је снажну подршку Републичком заводу за статистику Републике Српске, који према Закону о попису има важну улогу у припреми, организовању и провођењу пописа на територији Републике Српске.⁴⁹ Влада Републике Српске је, такође, наложила јавним институцијама, укљученим у попис, да извршавају своје законске обавезе правовремено, тачно и озбиљно.⁵⁰ У вријеме писања овог извјештаја, прикупљене податке анализира Републички завод за статистику Републике Српске. Разне групе већ су покренуле питања везана за незаконите начине прикупљања података.

С. Механизам координације за ЕУ интеграције

56. БиХ, Република Српска и ФБиХ су недавно су направиле важне кораке ка успостављању механизма координације европских интеграција који су усклађени са стандардима ЕУ. На септембарском састанку премијера Републике Српске Жељке Цвијановић, ФБиХ Нермина Никшића, предсједавајућег Савјета министара БиХ Вјекослава Беванде и специјалног представника ЕУ Петера Соренсена, стране су постигле висок степен договора о механизму координације. Дана 1. октобра, руководиоци најважнијих политичких странака у БиХ разговарали су даље о механизму координације и договорили принципе за његово рјешење. Преостала неријешена питања, везана за механизам координације, су ствари које морају бити ријешене у ФБиХ, а односе се на позицију и улогу кантона у механизму координације. Иако се сви политички актери у ФБиХ слажу да, у складу са њиховим уставним надлежностима, кантони такође имају велику одговорност у процесу европских интеграција, између хрватских и бошњачких политичких актера и даље постоји отворено питање на који начин обезбиједити учешће кантоналних представника у процесу координације

Д. Провођење пресуде у предмету Сејдић-Финци

57. Највиши политички руководиоци БиХ недавно су коначно постигли напредак у провођењу пресуде Европског суда за људска права у предмету *Сејдић-Финци против БиХ*, али остају отворена питања која бошњачке и хрватске политичке странке треба да ријеше. БиХ ризикује санкције ако се одлагање провођења настави, тако да је од суштинске важности за руководство ФБиХ да хитно ријешити преостале разлике.

58. Одлука у предмету *Сејдић-Финци* одбацила је одредбе Устава БиХ које ускраћују право појединцима, који нису припадници конститутивних народа БиХ, да се кандидују на изборима за представнике у трочланом Предсједништву БиХ или у Дому народа.

⁴⁸Ибид, стр. 10

⁴⁹ Сажетак 25. сједнице Владе Републике Српске.

⁵⁰Id.

Република Српска је дуго заступала једноставно рјешење за чланове Предсједништва БиХ и Дома народа који представљају Републику Српску: једноставно елиминисати све националне квалификације. Функционерима који представљају ФБиХ, Република Српска је годинама слала јасну поруку да ће прихватити свако рјешење које договоре бошњачке и хрватске странке. Ипак, бошњачке и хрватске политичке странке из ФБиХ нису биле у стању да се договоре како изабрати чланове Предсједништва и Дома народа из ФБиХ.

59. Августа мјесеца 2013. године, Јакоб Финци, један од двојице тужилаца у предмету *Сејдић-Финци*, похвалио је приједлог Милорада Додика да буде један члан Предсједништва БиХ из Републике Српске, два из ФБиХ и да нема етничких квалификација. Господин Финци је рекао да он и Дерво Сејдић, други тужилац у предмету, вјерују да је приједлог предсједника Додика „најкоректнији и најконкретнији.“⁵¹

60. У првој половини октобра 2013. године, лидери седам водећих странака у БиХ два пута су се састали са високим званичницима ЕУ у Бриселу током интензивних напора потпомогнутим од стране ЕУ, усмјереним ка постизању коначног договора. Међу договореним принципима за рјешавање је да ће два члана Предсједништва БиХ бити директно изабрани из ФБиХ, а један директно изабран из Републике Српске.⁵² Договор, ипак, оставља отвореним питање како ће сваки од чланова Предсједништва из ФБиХ бити изабран. Европска унија организовала је крајем октобра додатни састанак бошњачких и хрватских странака, чије је пролонгирано неслагање једина препрека рјешавању овог проблема. Разговор ових странака још траје. Једном када бошњачке и хрватске странке нађу рјешење за ово питање, Република Српска ће подржати њихов договор и *Сејдић-Финци* ће бити правовремено проведена.

Е. Странка СДА блокирала је хитне амандмане на Закон о јединственом матичном броју

61. Овогодишњи спор око Закона о јединственом матичном броју (ЈМБГ) грађана БиХ требао је бити ријешен много раније, али бошњачка странка СДА је блокирала ступање на снагу хитних нових амандмана на закон.

62. Закон о ЈМБГ-у престао је да важи у фебруару, остављајући бебе рођене у БиХ након фебруара без ЈМБГ-а, који је од суштинске важности за здравље и путовања. Уставни суд повукао је закон, након што Парламентарна скупштина БиХ није била у могућности да постигне договор о амандманима на Закон о ЈМБГ-у, који би поштовао дејтонску структуру БиХ. Чак и након што је Закон о ЈМБГ-у повучен, представници бошњачких странака наставили су да блокирају овај закон, тврдећи да би „охрабрили утицај на ентитете“, упркос чињеници да је ово требало да буде чисто техничко питање.

63. Почетком јуна мјесеца, стотине грађана протестовало је на улицама Сарајева и других градова БиХ због континуираног изостанка Закона о ЈМБГ-у. Високи представник Валентин Инцко је чак и сам изашао на улицу да лично подржи учеснике протеста.

⁵¹Dodikov prijedlog najkorektniji i najkonkretniji, VIJESTI.BA, 13 Aug. 2013.

⁵²BiH: Agreement on How to Come to Solution on Pressing Issues, European Commission, 1 Oct. 2013.

Између 6. и 7. јуна, неки од учесника протеста блокирали су зграду Парламента БиХ, затварајући чланове Парламента, запослене и чак стотине учесника страних пословних делегација.

64. Коначно, 17. јуна, Савјет министара БиХ постигао је договор о сету амандмана на Закон о ЈМБГ-у и неколико других важних управних закона.⁵³ Сљедећег дана, Представнички дом БиХ једногласно је усвојио неопходне амандмане на Закон о ЈМБГ-у.⁵⁴ Дом народа одобрио је легислативу истог дана, поступајући по хитном поступку.⁵⁵

65. Ипак, недељу дана касније, странка СДА предводила је бошњачке странке Дома народа БиХ у блокади ступања на снагу недавно усвојених амандмана, тврдећи да је брзоплети манир њиховог усвајања у извјесној мјери повриједио „витални национални интерес“ Бошњака.⁵⁶ Позивајући се у овом случају на принцип „виталног националног интереса“, СДА је продужио оно што је већ било недопустиво кашњење у доношењу неопходног законодавства. Али, мистериозно, неколицина у међународној заједници критиковала је ову злоупотребу парламентарне процедуре. Та неколицина није издвојила једну одговорну странку, СДА.

Ф. Државна и војна имовина

66. Постизање рјешења БиХ за дуготрајни спор око расподјеле државне и војне имовине било је дуго онемогућено одбијањем највећих бошњачких странака да проведу рјешење које су договориле. У марту 2012. године, највеће бошњачке, српске и хрватске странке, постигле су важан договор о расподјели војне и државне имовине.⁵⁷ Новембра мјесеца 2012. године, лидери шест странака које чине реконструисани Савјет министара БиХ прихватиле су, уз остале договоре, договор о државној и војној имовини из марта 2012. године.

67. У циљу испуњавања преосталих захтјева за рјешавање статуса ОХР-а, почетком октобра текуће године, лидери СНСД-а и СДП-а су, након што је бошњачки СДП прихватио да се питања државне и војне имовине рјешавају истим актом, постигли договор о имплементацији политичких принципа из марта 2012. године. Тај договор артикулисан је у форми приједлога закона чије се усвајање у редовним процедурама пред извршним и законодавним заједничким органима БиХ, очекује у наредним данима. Друга водећа бошњачка партија СДА остаје снажно против таквог рјешења.

Г. Блокада избора у Мостару

68. Локални избори су одржани 2012. године у свим мјестима у БиХ, осим у граду ФБиХ, Мостару. У Мостару није било могуће одржати изборе зато што су одредбе

⁵³Law on unique ID number adopted, OSLOBODJENJE, 17 July 2013.

⁵⁴Bosnia: Personal ID number law adopted, B92, 18 July 2013.

⁵⁵Bosnia Belatedly Adopts ID Number Law, BALKANINSIGHT, 18 July 2013.

⁵⁶Bosniak MPs Veto Adoption of ID Law, BALKANINSIGHT, 23 July 2013.

⁵⁷European Commission, Bosnia and Herzegovina 2012 Progress Report, 10 Oct. 2012, p. 9.

Изборног закона БиХ који се односи на Град Мостар, поништене одлуком Уставног суда БиХ и још увијек нису замјењене. Уставни суд одлучио је 2010. године да је Изборни закон БиХ (који је био наметнут од стране високог представника Педија Ешдауна, како би се ублажила изборна моћ већинског хрватског становништва) повриједио бирачка анти-дискриминациона права предвиђена одредбама Устава БиХ и Међународне повеље о грађанским и политичким правима. Упркос чињеници да су мандати свих чланова градског вијећа Мостара истекли 5. новембра 2012. године, чланови градског вијећа су остали на својим мјестима. Остаје на странкама ФБиХ, које учествују у процесу, да хитно преговарају рјешење овог спора, како би избори усклађени са Уставом могли бити одржани.

IV. Правосудне институције БиХ пружају отпор усвајању европских стандарда

69. Упркос потреби за реформом правосудних институција БиХ, како би се постигли европски стандарди, ове институције пружале су одлучан отпор неопходним промјенама. Суд БиХ чак пружа отпор усаглашавању ставова са пресудом Европског суда за људска права, која је одредила да пракса изрицања казни представља кршење члана 7 Европске конвенције о људским правима. Систем именовања судија и тужилаца БиХ противан је европским стандардима, али Високи судски и тужилачки савјет (ВСТС) БиХ појаснио је да ће се борити против сваке реформе која ограничава свеобухватна овлашћења ВСТС-а. Тужилаштво БиХ, такође, крши европске стандарде кроз злоупотребу овлашћења и пропуст да процесуира многе од најгорих ратних злочина почињених против Срба. Штавише, постоји узнемирујући мањак транспарентности међу правосудним институцијама БиХ. Правосудне институције БиХ морају да сарађују у процесу реформи, ако правосудни систем БиХ жели да достигне европске стандарде. За детаљније излагање ових тачака молимо погледајте Прилог 2 уз овај извјештај.

A. Реформа Суда БиХ

70. На иницијативу Републике Српске, обиман преглед правосудног система БиХ покренут је од стране ЕУ кроз механизам Структурисаног дијалога („СД“) 2011. године. СД уводи све релевантне елементе правосудних система ентитета, Брчко Дистрикта и БиХ, у серију анализа и дискусија о потребним реформама, уз подршку запослених у Европској комисији и експерата из других европских институција, укључујући и Венецијанску комисију. Суд и Тужилаштво БиХ показали су овом анализом да нису достигли европске и међународне стандарде у великом броју ствари.

1. Вршење кривичне надлежности гдје КЗ БиХ не забрањује наведени поступак (члан 7.2, Закон о суду БиХ)

71. Закон о суду БиХ наметнут је од стране високог представника Педија Ешдауна 2000. године, и често је био злоупотребљаван од стране тужилаца БиХ и ОХР, како би дошло до мијешања у политичка питања ентитета и БиХ. Нејасне одредбе члана 7.2 Закона о Суду дају тужиоцима БиХ овлашћења да предузимају радње гоњења у складу са кривичним законима ентитета пред тужилаштвом наклоњеним Судом БиХ за свако дјело које „би могло имати штетне последице“ по БиХ (у даљем тексту „З/С“ се односи на постојећи Закон о суду; „КЗ БиХ“ се односи на Кривични закон БиХ.)

72. Стручњаци ЕУ су се сложили да члан 7.2. представља кршење европских стандарда, укључујући и право на правну сигурност и право на природног судију; ипак Суд и главни тужилац БиХ посветили су се кампањи лобирања како би очували ову одредбу. У својим препорукама после пленарног састанка СД у јулу мјесецу, ЕУ је с правом инсистирала да сваки нови закон о судовима БиХ „преокрене договорене принципе на најбољи начин како би осигурао правну сигурност и поштовање принципа природног судије.“

2. ЕСЈП одлучио је да пракса Суда БиХ крши члан 7 Европске конвенције и да Суд мора да примјењује закон који је на снази у вријеме када је кривично дјело почињено када год би примјена тог закона могла резултирати блажом казном за починиоца

73. У одлуци од 18. јула у предмету *Мактоуф и Дамјановић против БиХ* („Мактоуф“) ⁵⁸, ЕСЈП је одлучио да је Суд БиХ прекршио забрану прописану у члану 7 Европске конвенције против ретроактивне примјене казне веће од оне коју предвиђа закон који је на снази у вријеме када је кривично дјело почињено. ⁵⁹

74. Захтјеви пресуде у предмету *Мактоуф* за Суд БиХ су јасни. У свакој пресуди у којој је Суд БиХ примијенио одредбе о кажњавању закона БиХ из 2003. године (као што је учинио у скоро свим својим одлукама до данашњег дана), Суд је прекршио члан 7. ако би примјена закона СФРЈ из 1976. године резултирала у блажој казни. Такви предмети морају бити поново отворени и казне поново одређене према закону СФРЈ из 1976. године. Суд БиХ мора примијенити принцип *Мактоуф* у свим будућим предметима.

В. Реформа ВСТС-а и система именовања судија

75. Режим именовања и дисциплинске одговорности судија и тужилаца у БиХ, који је наметнут почетком 2002. године од стране високог представника, захтијева свеобухватне реформе како би БиХ достигла међународне и стандарде Европске уније. Дана 31. октобра 2012. године, функционери двије највеће странке у БиХ, СНСД и СДП, постигле су одлучујући договор о реформама једног броја институција, укључујући и ВСТС. Овај договор, који су касније подржале готово све веће бошњачке, српске и хрватске странке у Савјету министара БиХ, предвиђа пријекто потребну реформу система именовања тужилаца у БиХ.

76. Упркос потпуној усклађености предложене реформе Савјета министара са европским стандардима, она је првобитно наишла на веома оштар пријем од стране ВСТС-а, који је реформу напао у писмима према ЕУ и другим институцијама, Недавно, дана 26. септембра 2013. године, ВСТС је објавио изјаву која одлучно одбацује „политичке

⁵⁸Case of Maktouf and Damjanović v. Bosnia and Herzegovina, Applications Nos. 2312/08 and 34179/08, 18 July 2013.

⁵⁹ Члан 7(1) предвиђа: „Нико се не може сматрати кривим за кривично дјело настало чињењем или нечињењем које није представљало кривично дјело у вријеме извршења, према националном или међународном праву. Исто тако, изречена казна неће бити тежа од оне која се примењивала у вријеме извршења кривичног дјела.“

приједлоге...који заговарају смањење надлежности ВСТС-а БиХ.“⁶⁰

77. Влада Републике Српске посвећена је важним реформама заснованим на демократском процесу кроз међупартијски договор и Структурисани дијалог ЕУ. Императив је да ВСТС препозна и поштује такав процес.

78. Пред крај прошле године, ВСТС је именовано новог главног тужиоца БиХ који очигледно не испуњава услове за ову позицију према законима БиХ. Закон о тужилаштву БиХ предвиђа само један критеријум који ВСТС мора узети у обзир приликом именовања главног тужиоца: кандидат мора бити један од тужилаца из Тужилаштва БиХ. Закон о ВСТС-у допуњује овај основни захтјев низом детаљнијих квалификација. Ипак, 12. децембра 2012. године, ВСТС је именовано Горана Салиховића, тадашњег предсједника Општинског суда у Сарајеву, на функцију главног тужиоца БиХ. Током овог именовања ВСТС је игнорисао, или намјерно прекршио члан 3. став 2. Закона о Тужилаштву БиХ („Службени лист БиХ“, 49/09), који гласи:

„Главног тужиоца и замјенике главног тужиоца бира Високи судски и тужилачки савјет Босне и Херцеговине из реда тужилаца у *Тужилаштву [БиХ]*.“⁶¹

79. Када је господин Салиховић именован, он није био тужилац из реда тужилаца у Тужилаштву БиХ, и заправо никада није радио као било какав тужилац.

С. Тужилаштво БиХ крши европске стандарде и владавину права

80. Непоштовањем принципа једнакости пред законом, Тужилаштво БиХ крши Устав БиХ, међународне конвенције и европске стандарде. Пропуст Тужилаштва БиХ да захтијева правду у случајевима злочина против Срба, очигледан у статистикама и многим специфичним примјерима, негира Србима једнакост пред законом. Штавише, злоупотреба овлашћења главног тужиоца увреда су за владавину права.

1. Главни тужилац је пријетио врху агенције за спровођење закона

81. Тужилаштво БиХ поставило је на свој интернет сајт снимак у којем главни тужилац пријети директору највише агенције за спровођење закона у БиХ, Државне агенције за истраге и заштиту (СИПА), због изношења тврдњи против њега и пријети кривичним гоњењем директора због „лажног пријављивања.“ Тужилаштво БиХ је, такође, поставило на свој сајт чланке који оштро нападају директора.

2. Опструкција ексхумације српских жртава из масовне гробнице

82. Ове године, тимови су започели ископавања у сарајевској градској депонији у напорима да пронађу потенцијалне масовне гробнице грађана Сарајева. Ипак, након што су током раних ископавања пронађени људски остаци и потврђено постојање масовне гробнице, Тужилаштво БиХ одбило је да плати уговарачима за обављени посао,

⁶⁰Изјава ВСТС-а, објављена на www.hjpc.ba, 26 септ. 2013. године

⁶¹ Наглашавање додатно.

фокусирајући се тако на суспензију процеса ексхумације.

3. Опструкција истраге у предмету „Шемсудин Мехмедовић“

83. Дана 19. јула 2013. године, СИПА је ухапсила Шемсудина Мехмедовића, члана Парламентарне Скупштине БиХ и потпредједника СДА, због ратних злочина против цивила српске националности. Хапшење је извршено у складу са Законом о кривичном поступку БиХ и било је засновано, у једном дијелу, на одредби која омогућава хапшење када постоји бојазан да ће осумњичени опструирати истрагу утицањем на сведоке. СИПА је поднијела кривичну пријаву због опструкције правосудних институција, у складу са доказима о пријетњама свједоцима у предмету и службеницима СИПА-е. Ипак, убрзо након хапшења Мехмедовића, Тужилаштво БиХ је наредило његово пуштање. Такође је одбило рутински захтијев СИПА-е за претрагом одређених локација у вези са предметом, потез за који СИПА тврди да је без преседана у историји њених истрага ратних злочина.

D. Правосудним институцијама БиХ недостаје транспарентност

84. Правосудне институције БиХ функционишу без транспарентности, која је од суштинске важности у слободном друштву, одбијајући да доставе јавности информације на које има право по закону. Суд БиХ рутински пропушта да објави важне одлуке, укључујући и пресуде по апелацијама. Поред тога, Суд чак одбија посебне захтјеве за увид у пресуде, поднијете у складу са Законом о слободи приступа информацијама БиХ.

V. Савјет безбједности би требало да обустави примјену поглавља VII које нема чињеничну ни правну основу

85. Послије скоро 18 година мира у БиХ не постоји оправдање за Савјет безбједности да настави да се позива на поглавље VII Повеље УН. Члан 39 Повеље УН дозвољава да Савјет безбједности предузме одређене мјере „да би се одржавали или успоставили међународни мир и безбједност“ ако је утврдило „постојање пријетње миру, нарушавање мира, или акт агресије.“ Једноставно не постоји чињенични доказ да ситуација у БиХ испуњава било који од ових услова за примену поглавља VII.

86. На посљедњем састанку Савјета безбједности о БиХ, од 14. маја, постигнут је консензус, који постоји на сваком састанку овог типа, да је безбједносна ситуација у БиХ „мирна и стабилна.“ Међународно признање дубоко укорјењеног мира у БиХ јача са сваком годином наставка стабилности. Ипак, понекад, они који желе да наставе међународно присуство у БиХ, које има тешку руку, покушавају, неувјерљиво, да припишу заслуге за мирну и стабилну ситуацију веома малој ЕУФОР Алтеа (EUFOR Althea) мисији, која је још увијек у БиХ. Али, већ дуго су домаће институције, а не стране снаге, оне који осигуравају дуготрајни мир у БиХ.

87. Као што је замјеник сталног представника Француске Мартин Бриенс рекао на састанку Савјета безбједности одржаном 14. маја, „безбједносна ситуација на терену још увијек је мирна и стабилна, *за шта су у потпуности заслужне институције Босне и Херцеговине*. Ово је стање ствари већ неколико година и ми би требали то

поздравити.“⁶²Господин Бриенс је нагласио да су власти у БиХ „одувијек биле способне да осигурају безбједност, и према томе, не требају европско војно присуство у ту сврху, као што се уобичајно подсећа у извјештајима оперативног команданта [ЕУФОР Алтеа].“

88. Господин Бриенс је примијетио „да је реконфигурација операције Алтеа предвођене снагама Европске уније, која је производ мирног и стабилног окружења, отворила је могућност смањења стационараних снага на 600 особа и да их фокусира на тренинг и изградњу капацитета.“ Нагласио је да „Савјет безбједности мора препознати ту промјену, природу ЕУФОР Алтеа-е, у јесен, када буде оцјењивао улогу мисије.“

89. Крајње је вријеме да Савјет безбједности препозна међународни консензус да ситуација у БиХ не представља пријетњу међународном миру и сигурности, и да престане да дјелује у складу са поглављем VII Повеље УН-а.

VI. Закључак

90. Како Влада Републике Српске ради на побољшању економских услова за своје грађане, тражи од чланова међународне заједнице да поштују Дејтонски споразум и подржи иницијативу за локалну реформу у БиХ. Најважнији начин на који међународна заједница може подржати реформу у БиХ је кроз затварање ОХР-а, који злоупотребљава владавину права и кочи политички развој БиХ. Република Српска је наставила да проводи важне економске реформе и да усаглашава своје законе са стандардима ЕУ. Иако Република Српска, такође, подржава реформе на нивоу БиХ, напредак је био спор због дубоких политичких подјела у ФБиХ и опструкције бошњачких странака. Нефункционалност на нивоу БиХ је један од разлога због којег је очување децентрализоване уставне структуре, која омогућава функционално управљање и програм економских реформи Републике Српске, од суштинске важности. Иако правосудни систем БиХ мора да се мијења како би достигао европске стандарде, њене институције се боре против неопходних реформи. БиХ, иако оптерећена дубоким политичким подјелама као и многе земље, била је мирна и сигурна дуго времена, не постоји безбједносна пријетња која би могла да оправда дјеловање Савјета безбједности у складу са поглављем VII Повеље УН-а. Република Српска подноси овај извјештај у нади да ће помоћи члановима Савјета безбједности и међународне заједнице да боље разумију ставове Републике Српске и ситуацију у БиХ.

⁶²Наглашавање додатно.

ОХР треба затворити

Канцеларија високог представника (ОХР), која подрива политички и економски развој БиХ, мора најзад бити затворена. У скоро 18 година мира не постоји оправдање за наставак присвајања овлашћења страног званичника за спречавање владавине права, Дејтонског споразума, суверенитета БиХ и људских права њених грађана. Анекс 10 Дејтонског споразума, који представља правни основ за овлашћења високог представника, не предвиђа „Бонска овлашћења“ која присваја високи представник, нити било шта слично. Штавише, сада је широко прихваћено да је ОХР препрека политичком сазријевању БиХ. Високи представник се мора придржавати ограничења свог мандата у складу са Дејтонским споразумом и ОХР мора бити затворен што је прије могуће.

А. Такозвана „бонска овлашћења“ представљају увреду за владавину права, демократију и људска права

Противзаконитост диктаторских овлашћења које је присвојио високи представник очигледна су свакоме ко је прочитао стриктно ограничен мандат високог представника предвиђен Дејтонским споразумом, и ко је упознат са грађанским и политичким правима грађана БиХ према Уставу БиХ и међународним конвенцијама.

Амбасадор Инцко наставља да присваја овлашћења која драстично премашују мандат високог представника према Анексу 10 Дејтонског споразума и крше људска права грађана БиХ. Дјелокруг надлежности високог представника у складу са Анексом 10, у сажетку Метјуа Периша, бившег адвоката ОХР-а, је да буде „менаџер залагања међународне заједнице на изградњи мира и посредник између домаћих странака.“¹ У Анекс 10 не улазе ријечи и фразе које би сугерисале надлежности за доношење одлука обавезујућих за БиХ, ентитете или њиховеграђане. Ипак, високи представник наставља да присваја виртуално неограничена овлашћења, да декретом доноси законе, смјењује изабране званичнике и кажњава појединце без саслушања.

Појам „бонских овлашћења“ потиче од изјаве Савјета за имплементацију мира (*PIC*), *ad-hoc* заједнице држава и организација, дате двије године након Дејтонског споразума на конференцији у Бону, Њемачка. *PIC* се није трудио да прошири овлашћења додијелена високом представнику Дејтонским споразумом, нити би, наравно то могао. *PIC* би тешко могао да присвоји овлашћење за допуну правно обавезујућег међународног уговора, којем су свјedoци били шест чланова *PIC*-а само двије године раније.

Умјесто тога, *PIC* је рекао да „поздравља намјеру високог представника да искористи своје коначне надлежности у погледу тумачења [Анекса 10] ради доношења обавезујућих одлука“ о одређеним питањима. Према томе, несврсисходно, самопотврђено проширење надлежности, постало је познато као „бонска овлашћења.“ Као што је Периш,

¹Matthew T. Parish, *The Demise of the Dayton Protectorate, 1 J. INTERVENTION AND STATEBUILDING, Special Supp. 2007*, стр. 13

бивши адвокат ОХР-а примијетио, изјава *РИС*-а из Бона „прилично је супротна духу и тексту Анекса 10 и *правно крајње неодобрајива*.“²

Поред недостатка правног основа, диктаторска овлашћења која присваја високи представник очигледно су неспојива са људским правима грађана БиХ, као што су право на правично суђење у складу са Европском конвенцијом о људским правима³ и право на слободне изборе у складу са протоколом 1 Европске конвенције.⁴

За преостало вријеме мандата ОХР-а у БиХ, високи представник мора остати у законским границама своје позиције која је описана у Дејтонском споразуму.

В. Високи представник подрива демократску изградњу консензуса

Присуство ОХР-а у БиХ подрива дух компромиса, који је од суштинске важности за напредак у свакој демократији - поготово у мултинационалној држави попут БиХ. Као главни, вануставни центар моћи, ОХР знатно погоршава подстицаје неопходне за рјешавање неспоразума међу конститутивним народима БиХ и највећим политичким странкама. Присуство високог представника, који присваја аутократска овлашћења, охрабрује странке да усвајају максималистичке позиције у нади да ће добити његову помоћ, било кроз формалне указе, притисак или друге облике мијешања. Умјесто ангажовања у тешком послу преговора и компромиса, неке странке често захтијевају од амбасадора Инцка да диктира „рјешење.“

Бошњачке политичке странке посебно, из навике, захтијевају максимум у нади да ће високи представник интервенисати у њихову корист или на други начин ојачати њихову позицију у разговорима. Ова надања су често испуњавана. Међународна кризна група написала је у извјештају из новембра 2009. године да СДП, једна од двије главне бошњачке партије, сматра да је ОХР њихов „основни преговарачки утицај.“⁵ Као што је Кризна група објаснила:

„ОХР је постао више дио политичких несугласица у Босни него предлагач рјешења, и (бонска) извршна овлашћења високог представника нису вишеефективна. ОХР је сада недемократски механизам рјешавања спорова да би улога рјешавања спорова требало да пређе на домаће институције у Босни уз повремену иван-извршну помоћ ЕУСР.“⁶

* * *

²*Ибид*, пара. 14 (наглашавање додатно)

³Европска конвенција о људским правима, чл. 6

⁴Протокол, Европска конвенција о људским правима, чл. 3

⁵International Crisis Group, *Bosnia's Dual Crisis*, 12 Nov. 2009, pp. 5-6.

⁶*Ибид* at p. 1.

„Сукоб око будућности ОХР-а би требало да се заврши сада, канцеларију треба затворити... Ако БиХ не може да функционише у садашњој форми, отворен ОХР неће усмјерити грађане у правцу реформи и може засијати довољно неслоге да одгурне реформе ван домаћаја.“⁷

Све је више прихваћен став, унутар и изван БиХ, да присуство високог представника опструира преговоре и узајамне уступке неопходне за функционисање демократске владе. Чак је и главни замјеник високог представника Родерик Мур признао у интервјуу из септембра 2012.године: „Постојале су (овдје) одређене тенденције да се међународна заједница [тј. ОХР] умијеша у локалне политичке процесе, што је, по мом мишљењу, штетно.“

Управни одбор *РІС*-а је показао повећану забринутост за тенденције очекивања појединих политичких власти у БиХ да ОХР реагује како би ријешо њихове несугласице. Нажалост, управни одбор изгледа не цијени да је таква зависност неизбежна све док ОХР присваја „бонска овлашћења“. У марту 2013.године, СДП, бошњачка странка која води Владу ФБиХ, захтијевала је од ОХР-а да наметне „рјешење“ за тренутну политичку кризу у ФБиХ. Дана 26. марта, управни одбор *РІС*-а је мудро одбио овај захтјев, рекавши: „Власти морају престати да очекују да међународна заједница ради њихов посао умјесто њих и умјесто тога објасне како намјеравају да крену напријед...“⁸ Ипак, Управни одбор не треба нимало да изненаде ова очекивања. Дуга историја наметања „рјешења“ ОХР-а, у комбинацији са наставком тврдњи ОХР-а да посједује „бонска овлашћења“, осигурава да ће овакво очекивање стране интервенције наставити да ниподаштава културу компромиса, која је од суштинске важности за будућност БиХ.

Високи представник је покушао да одбаци било какву одговорност за нефункционалност БиХ. У својој изјави послје састанка управног одбора *РІС*-а, одржаног 25.маја, амбасадор Инцко је рекао: „Узимајући у обзир да је политика управног одбора *РІС*-а, ОХР-а и цјелокупне међународне заједнице у предходних неколико година, била да доношење одлука оставља готово у потпуности институцијама БиХ, покушаји да се окриви међународна заједница“, што значи ОХР, „за проблеме у земљи су једноставно празни изговори.“ Ово је изјава вриједна пажње, посебно када ФБиХ и БиХ као цјелина пролазе кроз кризу, коју је директно изазвала интервенција амбасадора Инцка из 2011.године.

Тренутна криза власти у ФБиХ настала је као резултат покушаја високог представника да наметне „рјешење“ у спору око формирања нове Владе ФБиХ. Високи представник је покушао да посредује у спору, али није успио. Након пропалог покушаја посредовања, највећа странка у ФБиХ, флагрантно кршећи Устав ФБиХ, формирала је нову Владу ФБиХ, која је маргинализовала Хрвате. У одлуци из марта 2011.године, Централна изборна комисија БиХ је исправно прогласила формирање Владе ФБиХ незаконитим и поништила га.

⁷ *Ибид* at p. 16.

⁸ Statement by the Ambassadors of the Steering Board of Peace Implementation Council, March 26, 2013.

Високи представник је, ипак, брзо одговорио укидањем одлуке Централне изборне комисије, ефективно наметнувши нову, незаконито формирану, Владу ФБиХ. Наметање Владе ФБиХ од стране високог представника је, према увријеженом схватању, како у БиХ тако и у иностранству, противзаконито и политички катастрофално. Интервенција из 2011. године, како је написао предсједник Међународне кризне групе, „потцијенио је државне органе и владавину права.“⁹ Двије највеће хрватске странке навеле су у заједничкој изјави да ово, „представља увођење ванредног стања у држави и рушење уставног поретка.“ У прошлогодишњем интервјуу са главним замјеником високог представника Родриком Муром, Вечерњилист, новине са сједиштем у Хрватској, објавилесу да је наметање Владе ФБиХ од стране високог представника „довело до највеће кризе од потписивања Дејтонског споразума.“

Одлука високог представника из 2011. године и дуга историја политичких интервенција од стране ОХР-а, настављају да подривају изградњу политичког консензуса. Владајућа коалиција, коју је ефективно наметнуо амбасадор Инцко 2011. године, колабирала је за нешто више од годину дана, последице раскола у односима двије највеће бошњачке странке. Застој око смјене коалиционе владе наставља да траје, заустављајући напредак како на нивоу БиХ тако и у ФБиХ. Залагања ОХР-а и других чланова међународне заједнице, усмјерена ка поспјешивању разговора како би прекинули застој у ФБиХ, била су неуспјешна.

Покушај амбасадора Инцка да порекне улогу ОХР-а у нефункционисању БиХ, такође игнорише улогу коју је ОХР имао у стварању многих нефункционалних институција БиХ. На примјер, крајње незадовољавајући правосудни и тужилачки систем БиХ, јесу интервенције ОХР-а које су биле наметнуте БиХ. Још важније, негирање одговорности ОХР-а од стране амбасадора, игнорише изопачени ефекат које само присуство ОХР-а има на политички развој.

С. Високи представник наставља да се мијеша у уставни поредак БиХ

Упркос растућем схватању штетног ефекта којег високи преставник има на развој БиХ, амбасадор Инцко наставио је последњих мјесеци да се мијеша у уставне процесе у БиХ.

1. Закон о Јединственом матичном броју грађана

У јуну мјесецу, на примјер, амбасадор Инцко је себе дубоко умијешао у спор вођен у Парламентарној скупштини БиХ, везан за Закон о јединственом матичном броју грађана (ЈМБГ-а), пријетивши да наметне своје сопствено „рјешење“. Када су протести око неуспјеха да се донесе неопходни Закон о ЈМБГ-у почели на улицама Сарајева, амбасадор Инцко је прогласио своју солидарност са учесницима протеста. Након што су учесници протеста блокирали зграду Парламентарне скупштине, заробивши стотине људи против

⁹Letter from Louise Arbour, President and CEO of International Crisis Group, to PIC Steering Board Ambassadors, 2 May 2011.

њихове воље, амбасадор Инцко дошао је да лично види учеснике блокаде. Обећао је да ће сазвати састанак амбасадора управног одбора *РИС*-а о овој теми.¹⁰

Касније, исте недеље, амбасадор Инцко је пријетио да ће ставити Парламентарну скупштину на страну и наметнути рјешење рекавши „најбоље би било да се унутрашњи процеси убрзају, али су друге опције међународне заједнице такође могуће.“¹¹ „Све могућности су у оптицају“ рекао је.¹² Ипак, након састанка са амбасадорима управног одбора *РИС*-а, амбасадор Инцко је издао саопштење у коме је појаснио да је управни одбор одбио да дозволи високом представнику да „ријешити“ спор ванправним мјерама. Потпуно противрјечно ранијим пријетњама амбасадора Инцка, у изјави је стајало „управни одбор ми се придружио у додјеливању пуне одговорности за рјешавање овог питања локалним властима. Управни одбор није желио да изабране званичнике БиХ ослободи њихове одговорности.“

Тек након што су амбасадори управног одбора *РИС*-а појаснили да високи представник неће интервенисати, Парламентарна скупштина је 17. јула усвојила неопходан закон о ЈМБГ-у. Нажалост, ступање на снагу закона моментално је блокирано парламентарним маневром бошњачке странке СДА.

2. Државна и војна имовина

Високи представник такође је био умијешан у контроверзу везану за државну и војну имовину. У марту 2012. године, главне српске, бошњачке и хрватске политичке странке постигле су договор о рјешавању расподеле државне и војне имовине, договор који су у новембру 2012. године подржале све странке у тренутном Савјету министара БиХ, али бошњачки политичари сада захтијевају доношење закона који ће регулисати искључиво војну имовину, искључујући државну имовину која није војна, а која је суштински дио договора. Не изненађује да је високи представник стао на страну бошњачких странака, захтијевајући доношење закона о војној имовини и игноришући договор из марта 2012. године.

3. Судија Креско

Амбасадор Инцко покушава да заштити судију Медциду Креско, веома отворену предсједницу Суда БиХ, од критика, и стаје на њену страну у правној расправи. Судија Креско је дуго већ контроверзна фигура због учинка суда и њених коментара у медијима. Она је била предмет додатних критика у јулу мјесецу, када је њен Суд издао саопштење за медије у којем је пркосно реаговао на пресуду Европског суда за људска права. Изјава за медије, „није имала основа у закону и преурањено је судила о питањима која би се ускоро требала наћи пред Судом. Дана 26. септембра, Високи судски и тужилачки савјет, тијело које је именовало судију Креско, издало је саопштење у којем је

¹⁰Office of the High Representative, *Elected Officials of BiH Must Live up to Their Responsibilities*, 11 June 2013.

¹¹*Inzko- ID Number Case: The International Community might offer the solution*, SARAJEVO TIMES, 8 June 2013. (emphasis added).

¹²*Inzko: All options are on the table*, DNEVNI AVAZ, 10 June 2013.

опоменуло судију Кресо и главног тужиоца БиХ због њихових коментара у медијима.¹³ Недељу дана касније, амбасадор Инцко се састао са судијом Кресо и појаснио на чијој је страни био, издајући саопштење за јавност у коме је критиковао њене клеветнике. Амбасадор Инцко, очигледно мислећи на одлуку Европског суда за људска права, рекао је: „Одлуке Суда, било домаће или међународне, могу бити проведене само онако како су донијете и не би требале бити коришћене за нападе на Суд или председника.“¹⁴

4. Двоструки стандард ОХР-а

Високи представник често криви Републику Српску и њено изабрано руководство за нефункционисање институција у БиХ, упркос напорима Републике Српске да их учини функционалним и упркос водећој улози ОХР-а у стварању ове нефункционалности. Када су бошњачке странке блокирале политички напредак БиХ, као што то често раде, високи представник скоро увијек игнорише ове опструкције или генерално криви изабране званичнике.

На примјер, као што је наведено на почетку овог прилога, високи представник се дубоко умијешао у контроверзу око Закона о ЈМБГ-у, осуђујући политичко руководство БиХ и чак пријетећи да оконча спор стављањем Парламентарне скупштине на страну. Ипак, након што су оба дома Парламентарне скупштине БиХ усвојила неопходан Закон о ЈМБГ-у и бошњачка СДА блокирала његово провођење кроз маневар у парламенту, амбасадор Инцко је ћутао.

Други примјер су коментари високог представника на пропусте БиХ да проведе одлуку Европског суда за људска права у предмету *Сејдић-Финци*. Без обзира што је већ дуго јасно да су једине препреке провођењу одлуке у предмету *Сејдић-Финци* неслагања међу странкама у ФБиХ, амбасадор Инцко се понаша као да је Република Српска дио опструкција.

Довољно је лоше што се високи представник мијеша у унутрашњу политику БиХ, чак је горе то што је усвојио своје омиљене политичке странке.

5. Обновљени напади и пријетње против демократских лидера

Посљедњих мјесеци високи представник је често покушавао да оправда ван-правна овлашћења која присваја нападима на легитимне руководиоце БиХ. Покушава да одузме легитимитет демократским лидерима, окрећући их против грађана који су их изабрали. На примјер, у говору из јуна мјесеца у Даблину, високи представник је рекао да је БиХ „посебан случај“ зато се што у БиХ „погледи народа и погледи руководства разилазе и постоји велики јаз између народа и руководства.“¹⁵ Европске вриједности, тврдио је амбасадор Инцко, „народ Босне и Херцеговине разумије у потпуности“ али „не разумију

¹³ Statement of the HJPC BiH, posted at www.hjpc.ba, 26 Sept. 2013 (emphasis added).

¹⁴ Id.

¹⁵ Valentin Inzko, Rethinking the International Community's Approach, Address to EU parliamentarians in Dublin, Ireland, 25 June 2013 ("Dublin Speech").

Прилог 1

их њихови лидери.“¹⁶У својој изјави, након посљедњег састанка управног одбора РС-а, одржаног 25.маја, амбасадор Инцко тврдио је да „незнатна мањина политичких лидера није била у могућности, или није жељела, да представља интересе четири милиона грађана [БиХ].“¹⁷

Амбасадор Инцко је чак закључио своју изјаву након састанка управног одбора РС-а, са индиректном али језивом пријетњом против демократске самоуправе у БиХ:

„У прошлости смо позивали политичке лидере да се прилагоде конструктивнијим и реалним ставовима, радили смо са њима и гдје год је било могуће, подржавали их. Али резултати нису охрабрујући и грађани, цивилно друштво, морају да се запитају да ли су промјене неопходне или не, и колико дуго ово може да се настави.“¹⁸

Сврха говора амбасадора Инцка у Даблину била је да тражи подршку за још теже мјешање ОХР-а у уставни поредак БиХ. Иако су ријечи амбасадора Инцка биле нејасне, његова порука је јасна. Амбасадор Инцко позивао је на „директније супротстављање политичким странкама и субјектима“ који, по његово мишљењу „умањују реформе и... промовишу подјелу.“ Ово значи предузимање активности против демократских странака и лидера са којима се он не слаже.

Амбасадор Инцко је, такође, инсистирао на „превенцији понављања претходних активности кроз реafirмацију улоге ОХР-а и ЕУФОРА, у одржавању напретка постигнутог у пост-дејтонском периоду.“ То значи рећи БиХ, кроз пријетњу силе, да њена уставна тијела не могу да поново размотре законе наметнуте од стране високог представника.

Најгоре од свега, амбасадор Инцко је инсистирао на поновном разматрању „наше политике у посљедњих седам година“,“¹⁹ сугеришући повратак у еру окончану прије седам година. То је била ера када је високи представник Педи Ешдаун владао у БиХ као апсолутни монарх, наметнувши стотине закона и других правних аката, смјењујући слободно изабране званичнике који га нису задовољавали, и наметнувши вансудске казне коме год он нађе за сходно.

Амбасадор Инцко је нестрпљив да прогласи самоуправљање у БиХ поразом, иако оно никада није ни успостављено. Од 1998. године, сваки високи представник, укључујући и амбасадора Инцка, игнорисао је суверенитет БиХ и уставне институције како би наметао право. Високи представник наметао је законе, допуњавао уставе, смјењивао изабране руководиоце, централизовао власт у Сарајеву, кажњавао појединце без законом прописане

¹⁶*Id.*

¹⁷Office of the High Representative, Press Conference Following the Meeting of the Steering Board of the Peace Implementation Council, 23 May 2013.

¹⁸*Id.*

¹⁹Dublin Speech.

процедуре и поништавао законите одлуке. Када је Уставни суд БиХ једногласно одлучио да постоји повреда људских права у недостатку правног лијека за вансудске казне високог представника, високи представник је моментално поништио „коначну и обавезујућу“ одлуку суда и забранио сваки поступак који „доводи у питање или се на било који начин бави једном или више одлука високог представника.“ У току свог мандата амбасадор Инцко је наставио да, у правном смислу апсурдно, тврди да му Анекс 10 Дејтонског споразума даје аутократска овлашћења да влада и кажњава једностраним указом.

Обновљене пријетње амбасадора Инцка директном интервенцијом у управљање БиХ, само погоршава штетан ефекат који ОХР има на политику у БиХ. Међународна заједница би требало да одбије ванправне пријетње амбасадора Инцка усмјерене ка демократским институцијама БиХ и препозна водећу улогу ОХР-а у стварању политичке нефункционалности у БиХ. Да би самоуправа у БиХ заиста функционисала, присвајања аутократских овлашћења високог представника морају се окончати једном заувјек.

D. Међународна заједница све више препознаје штетан утицај ОХР-а на БиХ

Многи у међународној заједници почињу да разумију изопачен утицај ОХР-а на политички развој у БиХ. Како ово разумијевање расте, високи представник наставља да губи међународну подршку за своја такозвана „бонска овлашћења“ и за наставак рада своје канцеларије.

На дебати о БиХ Савјета безбједности, одржаној 14. маја 2013. године, нити један учесник није говорио позитивно о „бонским овлашћењима“ високог представника. Кључни учесници састанка учинили су своју подршку затварању тренутне улоге ОХР-а у БиХ јасном.

На примјер, говор замјеника сталног представника Француске Мартина Бриенса показао је да Француска препознаје штетан утицај ОХР-а на политички развој БиХ. Господин Бриенс је примјетио да је „реконфигурација“ ОХР-а „била разматрана и од стране Европске Уније“ и истакао:

„Ова схватања не представљају позитивну процјену политичке ситуације, управо супротно. Наставак политичких тешкоћа захтијева од нас да поново размотримо и прилагодимо нашу стратегију. Одржавати приступ из 1990-их под сваку цијену, не служи Босни и Херцеговини. Вољели бисмо да умањимо [ОХР] на ниво који одговара његовим преосталим одговорностима повећањем транспарентности и комплементарне природе са канцеларијом ЕУ. Тренутна криза Владе подсјећа нас да је крајње вријеме да промијенимо наш приступ како бисмо осигурали да босански политичари преузму своје одговорности. Када то учине, улога високог представника мора бити *строго ограничена* на суштину

Прилог 1

његове мисије у оквиру цивилне транше Дејтонског мировног споразума.²⁰

Шеф делегације ЕУ, Томас Мајр-Хартинг, рекао је да се ЕУ „радује наставку дискусије са међународном заједницом на реконфигурацији међународног присуства у адекватном форуму.“

Замјеник сталног представника Русије, Пјотр В Иличев, рекао је: „Упозоравамо високог представника да не користи застарјела бонска овлашћења, предвиђена за вандредна стања, која су само погоршала ситуацију која је већ била негативна у Босни и Херцеговини у посљедњој години.“

У интервјуу из јула мјесеца, одлазећи шведски амбасадор у БиХ Босе Хедберг осврнуо се на корак ка окончању тренутне улога ОХР-а рекавши „међународно присуство у БиХ ће се наставити, али са другачијом филозофијом у вези са обезбјеђивањем подршке кроз савјетодавну улогу и, наравно, финансијску подршку како би се реформе провеле.“²¹

У најновијем извјештају Истраживачке службе Конгреса САД о БиХ стоји:

„Многи посматрачи унутар и ван Босне вјерују да ОХР има мало кредибилитета у Босни, и да би сходно томе, требало да буде одстрањен у блиској будућности. Са друге стране, неке земље, укључујући и Сједињене Државе, не желе да уклоне ОХР прије него што се циљеви и услови испуне, можда због страха од удара на сопствени кредибилитет.“²²

Писање Софије Себастијан из Мадридског тинк тенка *FRIDE*, из јануара 2013.године, каже: „Имајући у виду да је ОХР изгубио кредибилитет и ефективне могућности потпуног ангажмана у процесу реформи, мора се дефинисати оквир за хитно распуштање канцеларије.“²³

У свом недавном извештају *Слобода у свету 2013*, Фридом Хаус, са сједиштем у Вашингтону, покренуо је питање рангирања БиХ у „политичким правима“, између осталог због „постепеног смањења међународног надзора.“²⁴ Док је ово побољшање рангирања БиХ добродошло, оно наглашава потребу за потпуном елиминацијом мјешања високог представника у уставни поредак БиХ. Пријетња и стварност овог мијешања, уз одрицање политичких права грађанима БиХ на која имају право, подрива међународну перцепцију БиХ.

²⁰ Наглашавање додато

²¹ Bernard Milosevic, *Hedberg doubts that Sejdic-Finci will be implemented by year's end*, SRNA, 26 July 2013.

²² Stephen Woehrel, *Bosnia and Herzegovina: Current Issues and U.S. Policy*, Congressional Research Service Report, 24 Jan. 2013, p. 7.

²³ Sofia Sebastián, *Bosnia's Logjam*, FRIDE Policy Brief No. 153, Jan. 2013.

²⁴ *Freedom House, Freedom in the World 2013*, p. 8.

Е. Контрапродуктивна формула „5+2“ за затварање ОХР-а мора бити укинута

Поједини чланови међународне заједнице настављају да тврде да, прије затварања ОХР-а, БиХ мора испунити листу од „пет циљева и два услова“ идентификованих од стране управног одбора *PIC*-а 2008. године. Формула 5+2, нажалост, изузетно је контрапродуктивна и недјелотворна. Условљавати затварање ОХР-а постизањем 5+2, сједињује се са штетним утицајем ОХР-а на политички развој у БиХ, омогућавањем странкама фаворизованим од стране ОХР-а да обезбиједи неиспуњење услова. Три од пет циљева и један од два услова, давно су постигнути, али преостала два циља и један услов чине испуњење захтјева листе готово немогућим.

У извјештају који критикује 5+2, Међународна кризна група наводи: „Експерти у Секретаријату [*PIC*] упозорили су да би ново [5+2] условљавање могло да узврати ударац и да буде предмет манипулације локалних политичара, посебно оних који су жељели да ОХР остане у БиХ и који имају интерес да блокирају испуњавање услова.“²⁵ Експерти су били у праву. Бошњачке странке, посебно СДА, силно желе да ОХР остане отворен зато што га сматрају вриједним савезником. Као резултат, СДА и друге странке, све док 5+2 стоји над главом БиХ, урадиће све што је потребно како би спријечили испуњење два преостала циља- рјешавање питања државне и војне имовине. Као што је Међународна кризна група објаснила „рјешавање питања државне имовине је недостижно, не због тога што је проблем инхерентно тежак, него зато што га је *PIC* везао за најконтроверзније питање у Босни, судбину ОХР-а.“²⁶

Испуњење другог услова 5+2- „позитивна оцјена ситуације у БиХ од стране управног одбора *PIC*-а, заснована на пуној сагласности са Дејтонским мировним споразумом“ може бити немогуће. Крајња субјективност ове осуде у суштини даје сваком члану управног одбора *PIC*-а овлашћење да блокира затварање ОХР-а тврдњом да БиХ није „у потпуној сагласности“ са Дејтонским споразумом. Управни одбор *PIC*-а укључује блиске савезнике бошњачких партија у БиХ, као што је Турска, који би вјероватно опструирали затварање ОХР-а све док је ОХР користан савезник бошњака.

Међународна заједница не смије дозволити да одавно закашњело затварање ОХР-а буде талац низа услова које је немогуће испунити.

²⁵ *International Crisis Group, Bosnia: Europe's Time to Act, 11 Jan. 2011, FN 81*

²⁶ *Id.* p. 11.

Реформа правосудних институција БиХ је нужна како би европски стандарди били достигнути

Упркос потреби за реформом правосудних институција БиХ како би постигле европске стандарде, ове институције пружале су чврст отпор неопходним промјенама. Суд БиХ се бори против важних реформи, укључујући и амандман на његову надлежност, за коју постоји сагласност да је императивне природе. Суд БиХ чак пружа отпор пресуди Европског суда за људска права. Систем именовања судија и тужилаца БиХ противан је европским стандардима, али Високи судски и тужилачки савјет (ВСТС) БиХ појаснио је да ће се борити против сваке реформе која ограничава свеобухватна овлашћења ВСТС-а. Тужилаштво БиХ, такође, крши европске стандарде кроз злоупотребу овлашћења и пропуст да процесуира многе од најгорих ратних злочина почињених против Срба. Штавише, постоји узнемирујући мањак транспарентности међу правосудним институцијама БиХ. Правосудне институције у БиХ морају сарађивати у процесу реформи, ако правосудни систем БиХ жели да достигне европске стандарде.

А. Реформа Суда БиХ

На иницијативу Републике Српске, обиман преглед правосудног система БиХ покренут је од стране ЕУ, кроз механизам Структурисаног дијалога („СД“) 2011. године. СД уводи све релевантне елементе правосудних система ентитета, Дистрикта Брчко и БиХ у серију анализа и дискусија о потребним реформама, уз подршку запослених у Европској комисији ЕУ и експерата из других европских институција, укључујући и Венецијанску комисију. Кроз Структурални дијалог јасно се показало да су велике промјене у правосудним институцијама на нивоу БиХ неопходне, како би се њихов рад ускладио са фундаменталним принципима европског и међународног права и, у потпуности, са Уставом БиХ.

Суд и Тужилаштво БиХ показали су овом анализом да нису достигли европске и међународне стандарде у великом броју ствари. Ипак, радије него да сарађују, Суд и Тужилаштво БиХ снажно су се одупирали реформи. На посљедњој сједници СД-а одржаној јула мјесеца 2013. године у Бриселу, недавно именовани главни тужилац и представник Суда, један од судија тог суда, снажно су се противили новом Нацрту закона о судовима БиХ, који је настао од стручних студија тренутног закона и расправама у ранијим сједницама СД. Од тада, лобирање иза кулиса Суда и тужиоца БиХ закочили су напоре на доношењу коначног нацрта закона о судовима, који је на распореду за увођење у законодавни процес БиХ у октобру (у даљем тексту „З/С“ се односи на постојећи Закон о суду; „КЗ БиХ“ се односи на Кривични закон БиХ).

1. Вршење кривичне надлежности гдје КЗ БиХ не забрањује наведени поступак (члан 7.2, Закон о суду БиХ)

Закон о суду БиХ наметнут је од стране високог представника Педија Ешдауна 2000. године, и често је био злоупотребљаван од стране тужилаца БиХ и ОХР-а, како би дошло до мјешања у политичка питања ентитета и БиХ. Нејасне одредбе члана 7.2 З/С дају тужиоцима БиХ овлашћења да предузимају радње гоњења у складу за кривичним

законима ентитета пред нагодним Судом БиХ за свако дјело које „може имати штетне последице“ по БиХ.

Стручњаци ЕУ су се сложили да члан 7.2. крши европске стандарде, укључујући и право на правну сигурност и право на природног судију, ипак Суд и главни тужилац БиХ посветили су се кампањи лобирања како би очували ову одредбу. Њихова основна тактика била је да замијене различите ријечи за које тврде да ће „објективизирати“ тренутне појмове у закону. Али, њихови нови појмови још увијек остављају Тужиоцу и Суду БиХ иста широка овлашћења да дефинишу кривично дјело *ex post facto*.

Већина учесника бриселског састанка СД одржаног у јулу мјесецу (укључујући и Венецијанску комисију) сложила се да тренутни З/С не исуњава европске стандарде правне сигурности и да чак нови текст предложеног нацрта, иако побољшан у односу на важећи, треба свакако додатно ревидирати. На приговоре тужиоца БиХ и представника Суда БиХ, на састанку је постигнута сагласност да се коначни нацрт З/С достави до краја љета.

2. Правна сигурност и правило природног судије

У својим препорукама, последије пленарног састанка СД у јулу мјесецу, ЕУ је с правом инсистирала да сваки нови закон о судовима БиХ „преокрене договорене принципе на најбољи начин како би осигурао правну сигурност и поштовање принципа природног судије“. Правна сигурност је основни елемент владавине права и препозната је као општи принцип ЕУ и међународног права. Као што је Венецијанска комисија примијетила, принцип правне сигурности може се пронаћи у Европској конвенцији о људским правима и Међународној повељи о грађанским и политичким правима.¹

Европски суд за људска права препознаје правну сигурност као „један од фундаменталних аспеката владавине права.“² У извјештају из 2012. године о правном систему у БиХ, Венецијанска комисија је поновила своје увјерење да „принцип правне сигурности игра суштинску улогу у одржавању повјерења у правосудни систем и владавину права.“³ Правна сигурност је од посебног значаја у кривичном праву. Европски суд за људска права наглашава да „гдје постоји одузимање слободе, од посебне је важности да општи принципи правне сигурности буду задовољени.“⁴

Елемент правне сигурности је принцип природног судије који захтијева да оптужени има право да му се суди пред судом одређеним законом који прописује надлежност за то кривично дјело. Ако је надлежност суда над оптуженим предмет не закона, већ накнадног тумачења крајње двосмислених критеријума, као што је случај код

¹Venice Commission, Report on Legal Certainty and the Independence of the Judiciary in Bosnia and Herzegovina (18 June 2012), para. 7.

²European Court of Human Rights, *Zasurtsev v. Russia* (no. 67051/01, 27 April 2006), para. 48.

³Venice Commission, Report on Legal Certainty and the Independence of the Judiciary in Bosnia and Herzegovina (18 June 2012), para. 25.

⁴European Court of Human Rights, *Jėčius v. Lithuania* (no. 34578/97, 31 July 2000), para. 56.

примјене члана 7.2 Закона о суду БиХ од стране Суда БиХ, принцип природног судије је прекршен.

В. Суд БиХ одбија да се придржава пресуде Европског суда за људска права (ЕСЉП)у предмету „Мактоуф“

- 1. ЕСЉП одлучио је да Суд БиХ праксом крши члан 7 Европске конвенције и да Суд мора да примијењује закон који је био на снази у вријеме када је кривично дјело почињено, када год би примјене тог закона резултирала блажом казном за починиоца**

У одлуци од 18. јула у предмету *Мактоуф и Дамјановић против БиХ („Мактоуф“)*⁵, ЕСЉП је одлучио да је Суд БиХ прекршио забрану прописану у члану 7 Европске конвенције против ретроактивне примјене казне веће од оне коју предвиђа закон који је на снази у вријеме када је кривично дјело почињено.⁶ Окривљени су били осуђени за кривична дјела ратних злочина почињених током рата, који је трајао од 1992. до 1995. године, али су им казне изречене на основу одредаба Кривичног закона БиХ донесеног 2003. године. Кривични закон СФРЈ из 1976. године, закон који је био на снази у време када су почињени ови злочини, прописивао је блаже казне. ЕСЉП је одлучио да примјена закона БиХ из 2003. године представља кршење члана 7. Конвенције и да је требало да буде примијењен закон СФРЈ из 1976. године.⁷

У диспозитиву одлуке, ЕСЉП је навео да пракса изрицања казни коју је Суд БиХ рутински примјењивао крши фундаментална права окривљених: Суд БиХ је порекао било какву обавезу да користи одредбе о изрицању казни прописане Законом СФРЈ из 1976. године, умјесто закона БиХ из 2003. године.⁸ Ипак, ЕСЉП је појаснио да закон из 1976. године мора бити примијењен када год би његова примјена могла резултирати у блажој казни. Није неопходно утврдити прије примјене да ли би закон СФРЈ из 1976. године нужно довео до блаже казне, довољно је да је могао.⁹

⁵Case of Maktouf and Damjanović v. Bosnia and Herzegovina, Applications Nos. 2312/08 and 34179/08, 18 July 2013.

⁶ Члан 7(1) предвиђа:

Нико се не може сматрати кривим за кривично дјело настало чињењем или нечињењем које није представљало кривично дјело у вријеме извршења, према националном или међународном праву. Исто тако, изречена казна неће бити тежа од оне која се примјењивала у вријеме извршења кривичног дјела.

⁷Maktouf 76.

⁸Суд БиХ је примијенио одредбе о кажњавању Закона СФРЈ из 1976.године у пет „мање озбиљних“ предмета ратних злочина, али БиХ није ово поштовала, заузимајући став да је требало примијенити Закон БиХ из 2003. године у свим предметима. Maktouf 29, 63.

⁹Id. at paras.70, 76.

Одлука ЕСЉП је обавезујућа за БиХ у складу са чланом 46.1 Европске конвенције. Кршење Конвенције је, такође, кршење Устава БиХ, који у члану II.2 предвиђа да права и слободе које су установљене Конвенцијом треба да буду директно примијењене у БиХ, и треба да имају приоритет над свим другим законима.

Иако је ЕСЉП донио своју одлуку на основу „специфичних околности“ пред њим,¹⁰ ефекат одлуке је очигледно шири него ове специфичне чињенице. Заиста, једина „специфична околност“ у предмету „Мактоуф“, која је релевантна за одредницу члана 7. је чињеница да је примјена закона СФРЈ из 1976. године могла резултирати у блажој казни. Из овога произлази да „Мактоуф“ нужно значи да примјена Закона БиХ из 2003. године представља кршење члана 7. у свакој ситуацији у којој би одредбе Закона СФРЈ из 1976. године могле резултирати блажом казном.

Захтјеви пресуде у предмету „Мактоуф“ за Суд БиХ су јасни. Прво, ЕСЉП је одлучио да примјена Закона БиХ из 2003. године у случајевима двојице окривљених у предмету „Мактоуф“ представља кршење Европске конвенције. Према томе, Суд БиХ мора поново одредити казне за ове окривљене у складу са Законом СФРЈ из 1976. године, за који је ЕСЉП нарочито истакао да „је требало да буде примијењен.“¹¹

Друго, принцип „Мактоуф“ нужно је примјењив на претходне одлуке Суда БиХ. У свакој пресуди у којој је Суд БиХ примјенио одредбе о кажњавању закона БиХ из 2003. године (као што је учинио у скоро свим својим одлукама до данашњег дана), Суд је прекршио члан 7, ако би примјена закона СФРЈ из 1976. године резултирала у блажој казни. Такви предмети морају бити поново отворени и казне поново одређене према закону СФРЈ из 1976. године.

Треће, Суд БиХ мора примјенити принцип утврђен у предмету „Мактоуф“ у свим будућим случајевима. Изрицање казни мора бити изведено у складу са Законом СФРЈ ако би то резултирало у блажој казни.

2. Умјесто провођења пресуде у предмету Мактоуф, Суд БиХ је пркосио свом мандату

Дана 18. јула 2013. године, истог дана када је ЕСЉП донио одлуку у предмету „Мактоуф“, Суд БиХ је издао пркосно саопштење за јавност, у којем настоји да протумачи одлуку одреди њене ефекте.¹² Саопштење за јавност, за којесе претпоставља да потиче од предсједнице суда Медциде Кресо, на више начина кривотвори и погрешно преноси одлуку ЕСЉП-а и њене посљедице за прошле и будуће активности Суда БиХ. У саопштењу за јавност није наведено да је став који је ЕСЉП одбацио, био став који је Суд БиХ одржавао и примјењивао до сада, у вези својих обавеза из члана 7. Суд одбацује сваку обавезу да размотри било коју од својих ранијих одлука, тврдећи да „одлука сама по себи нема утицаја ни на остале пресуде донијете пред овим Судом.“ Суд тврди да ће

¹⁰Id. at paras.65, 76.

¹¹Id. at para. 76.

¹²Изјава је постављена на <http://www.sudbih.gov.ba/index.php?id=2860&jezik=s>

преиспитати изрицање казни у будућности од случаја до случаја, али у исто вријеме тврди да је управо то одувјек и радио. Ипак, наставак раније праксе Суда ће наставити да крши Европску конвенцију.

У покушају да избјегне посљедице одлука ЕСЉП, Суд прејудицира исходе предмета којима ће се пред Судом одлучивати у будућности. На примјер, у саопштењу за јавност погрешно се тврди-„да увијек када је у питању злочин против човјечности и Суд БиХ и ентитетски судови морају примјењивати КЗ (БиХ) из 2003. године.“ Цитирани пасус одлуке у предмету „Мактоуф“ наводи да, за злочине против човјечности који су уведени у национално право Кривичним законом БиХ из 2003. године, судови у БиХ немају другу опцију него да примијене тај закон.¹³ Ипак, ставови ЕСЉП се не примијењују на дјела која су већ била кривична дјела према Закону СФРЈ из 1976. године, а овдје спада највећи број дјела окарактерисаних као злочини против човјечности. Поглавље 16 Закона СФРЈ из 1976. године,насловљено„Кривична дјела против човјечности и међународног права“, прописује кривичне санкције за геноцид (чл. 141), ратне злочине против цивилног становништва (чл. 142) и одређени број сличних активности. Питање, у сваком случају, пред Судом БиХ је да ли је кривично дјело за које је окривљени био осуђен, било предвиђено као кривично дјело у Закону СФРЈ из 1976. године. Ако јесте, „Мактоуф“ захтијева да Суд примјени Закон из 1976. године ако је могао довести до блаже казне.

У саопштењу за јавност, такође, погрешно наводи да када су у питању „тежи облици ратних злочина“, Закон СФРЈ из 1976. године не треба узимати у обзир. Овакво бланко искључивање је противно одлуци ЕСЉП. Одлука у предмету „Мактоуф“ каже да усклађеност казне са чланом 7 Европске конвенције „мора бити анализирана од случаја до случаја, узимајући у обзир специфичне околности сваког појединачног случаја и, посебно, да ли су домаћи судови примјенили закон чије су одредбе најповољније за окривљеног.“¹⁴ „Мактоуф“ не предвиђа изузетак од члана 7 за „теже облике“ ратних злочина.

Неодговорно је од стране Суда БиХ да објави у саопштењу за јавност како намјерава да одлучује у будућим предметима, без да саслуша аргументе заинтересованих страна. Саопштење за јавност иде даље: присваја право да каже ентитетским судовима шта морају да раде („...увијек када је у питању злочин против човјечности и Суд БиХ и ентитетски судови морају примјењивати КЗ из 2003. године“). Суд БиХ нема овлашћења да нареди ентитетским судовима саопштењем за јавност како да одлучују у својим предметима или како да примјене одлуке ЕСЉП.

Закон о кривичном поступку БиХ у члану 29(f) („Разлози за изузеће“) прописује да „Судија не може вршити судијску дужност...ако постоје околности које изазивају разумну сумњу у његову непристрасност.“ Сваки судија Суда БиХ који је написао, одобрио, или учествовао у писању саопштења за јавност од 18. јула 2013. године, не може се сматрати непристрасним у вези било којег питања које се дотиче могуће примјене одредби о

¹³Maktouf at para. 55.

¹⁴Id. at para. 65.

кажњавању закона СФРЈ из 1976. године. Заиста, у покушају да себе ослободи кривице и негира посљедице „Мактоуф-а“, Суд је изузео себе као непристрасног арбитра овог питања.

У накнадним одлукама, Суд БиХ пропустио је да примијени принципе „Мактоуф-а“. Дана 16. августа 2013. године, Суд БиХ изрекао је другостепену пресуду о казнама окривљенима који су осуђени за помагање и подстрекивање геноцида. Суд је поступао на основу члана 171. Закона БиХ из 2003. г. („Геноцид“), иако је Закон СФРЈ из 1976. г., (у члану 141. "Геноцид“) дословно идентичан у својој дефиницији злочина, али предвиђа блаже казне. Суд није објавио своју одлуку у овом предмету, тако да образложење одлуке да не примјени Закон СФРЈ није познато.¹⁵

Након тога Суд БиХ једонио још најмање пет одлука о висини казне примјеном члана 172. Закона БиХ из 2003. године („Злочин против човјечности“) за кривична дјела која су предмет члана 142. Закона СФРЈ из 1976. године, који прописује блаже казне. Једино су саопштења Суда (не и одлуке) доступни, а разлози пропуста да се у обзир узму одредбе Закона СФРЈ из 1976. године нису наведени.¹⁶ Како Суд БиХ није објавио ове одлуке, није познато да ли је Суд уопште разматрао да ли „Мактоуф“ налаже примјену Закона СФРЈ из 1976. на одређивање казне, или, ако Суд јесте разматрао то питање, који су разлози због којих је одбацио примјену Закона СФРЈ из 1976. године.

Дана 27. септембра 2013. године, Уставни Суд БиХ утврдио је да је Суд БиХ прекршио Европску конвенцију када је изрекао казну Зорану Дамјановићу у складу са Законом БиХ из 2003. године, прије него у складу са Законом из 1976. године, наглашавајући да је блажа казна могла бити изречена да је примијењен Закон СФРЈ из 1976. године.¹⁷ Уставни Суд је наредио Суду БиХ да по хитном поступку усвоји нову одлуку у складу са чланом 7 Европске конвенције.¹⁸ Дана 4. октобра 2013. године Суд БиХ, је поново покренуо поступак у предмету *Зоран Дамјановић другоокривљени Горан Дамјановић*, који је, такође, био тужилац у предмету „Мактоуф“ пред Европским судом за људска права. Четири дана касније, Суд БиХ је поновио поступак у предмету Абдулахим Мактоуф, који је други тужилац у предмету пред ЕСЈП. Ипак, поред ових предмета повезаних са пресудом у предмету „Мактоуф“, Суд БиХ није објавио понављање поступка нити у једном предмету, како би поступио у складу са одлуком ЕСЈП-а. Дана 23. октобра 2013.

¹⁵ С1 1 К 003417 10 Крж – Душко Јевић и Менделев Ђурић (16. август 2013. године). Саопштење Суда може се наћи на: <http://www.sudbih.gov.ba/index.php?id=2874&jezik=s>

¹⁶ С1 1 К 008793 12 КрI – Горан Сарић (28. август 2013), саопштење на: <http://www.sudbih.gov.ba/?id=2878&jezik=s>; С1 1 К 005718 Крж – Јаско Газдић (5. септембар 2013) саопштење на: <http://www.sudbih.gov.ba/index.php?id=2888&jezik=s>; С1 1 К 003365 12 Крж – Маринко Љепоја (17. септембар 2013), саопштење на: <http://www.sudbih.gov.ba/index.php?id=2906&jezik=s>; С1 1 К 013165 13 Крж – Радослав Кнежевић (17. септембар 2013.), саопштење на: <http://www.sudbih.gov.ba/index.php?id=2905&jezik=s>; С1 1 К 013227 13 Крж – Саша Зечевић (25. септембар 2013), саопштење на: <http://www.sudbih.gov.ba/?id=2916&jezik=s>

¹⁷ Уставни Суд БиХ, вијести за 27. септембар 2013. године, доступно на: <http://www.ccbh.ba/srp/press/index.php?pid=6821&sta=3&pkat=607>

¹⁸ Id.

године, Уставни Суд БиХ установио је повреду члана 7 Европске конвенције у додатних 10 пресуда Суда БиХ и наредио Суду БиХ да понови поступак у овим предметима.

Суд БиХ је показао да намјерава да настави своју праксу од прије „Мактоуфа“ и да игнорише одлуку ЕСЈП која дефинише услове члана 7 Европске конвенције. У свом дијелу, Република Српска ће наставити да активно тражи од Суда БиХ да примјењује одлуку донесену у предмету „Мактоуф“ у свим предметима.

3. Провођење пресуде у предмету „Мактоуф“ једнако је важно као и провођење пресуде у предмету „Сејдић-Финци“

До доношења пресуде ЕСЈП у предмету „Мактоуф“ у јулу мјесецу, пракса Суда БиХ била је да суди и изриче казне за сва кривична дјела у складу са Кривичним законом БиХ из 2003. године, чак и ако овај закон није био на снази у вријеме када су ратни злочини почињени. Ратни злочини, укључујући и геноцид и злочине против цивила, били су забрањени према Кривичном закону СФРЈ, који је био на снази у Босни и Херцеговини током грађанског рата 1990-их година. Сви остали судови у БиХ процесуирали су и изрицали казне за ратне злочине у складу са овим законом, као што је прописано Европском конвенцијом о људским правима и Уставом БиХ. Суд БиХ је стао снажно у одбрану своје примјене Кривичног закона из 2003. године, упркос многим апелацијама. У ствари, у крајње дискутабилном кораку за поступајућег судију, судија Хилмо Вучинић Суда БиХ појавио се пред ЕСЈП у предмету „Мактоуф“, како би заступао политику свог суда, политику коју је поништио ЕСЈП, јер је прекршила Европску конвенцију о људским правима (ЕКЈП). Он и даље суди у предметима ратних злочина.

Као што је поменуто у тексту изнад, одмах након доношења пресуде у предмету „Мактоуф“, Суд БиХ је издао пркосно саопштење за јавност, тврдећи да је Суд поступао коректно и да никаве корективне акције нису потребне. Као што је разматрано у тексту изнад, раније одлуке Суда од доношења пресуде у предмету „Мактоуф“ сугеришу да ће Суд користити сваку могућу правну стратегију, како би избјегао усаглашавање са јасним значењем пресуде ЕСЈП.

И док је Суд БиХ јавна институција, која би, логично, требало да исправи почињена кршења закона и да изрази нови курс за будућности, отпор Суда не ослобађа БиХ обавеза да поштује одлуку. Пресуда ЕСЈП усмјерена је ка БиХ као држави, не ка Суду БиХ. Институције БиХ морају поштовати закон и осигурати да Суд БиХ уради исто. БиХ је одговорна да објезбиједи олакшице онима којима је казнаизречена кршењем њихових законских права. Иста правна обавеза да поштују и проводе закон обавезује и владе ентитета. Оне треба да раде у сарадњи са БиХ како би осигурали поштовање у будућности и олакшице за оне кажњене супротно закону.

Као и у случају одлуке ЕСЈП у предмету „Сејдић-Финци“, међународна заједница, посебно ЕУ, има одговорност да захтијева поштовање одлуке и да олакшанапоре институција БиХ, у циљу обезбјеђења неопходног поштовања и превазилажења опструкција Суда БиХ и Тужилаштва БиХ. Пропуст да се поштују одлуке, неумитно ће постати препрека у придруживању БиХ ЕУ. Влада Републике Српске је већ почела да ради на

механизмима мониторинга поштовања одлуке у предмету „Мактоуф“ од стране Суда. Република Српска охрабрује званичнике БиХ да учествују у овим напорима.

С. Реформа ВСТС-а и система именовања судија

Режим именовања и дисциплиновања судија и тужилаца у БиХ, наметнут почетком 2002. године од стране високог представника, захтијева свеобухватну реформу како би БиХ достигла међународне и стандарде Европске уније. У тренутном режиму, Високи судски и тужилачки савјет (ВСТС) именује и примјењује дисциплинске мјере против судија и тужилаца за оба, БиХ и ентитете, осим за чланове три уставна суда, за које кандидате предлаже ВСТС.¹⁹ Штавише, ВСТС врши широк дијапазон других функција, од којих неке могу довести до сукоба интереса са функцијама именовања и провођења дисциплинских мјера. Вријеме је за ВСТС да почне да извршава своје вишеструке задатке на транспарентан начин, како би омогућила објективну евалуацију својих делатности од стране владиних институција и грађана којих се дотиче рад ове институције. Њен велики буџет и додјела средстава посебним пројектима мора се учинити јавном, са довољно детаља како би се омогућила таква евалуација. Најважније, систем именовања судија и тужилаца у БиХ захтијева свеобухватне реформе, како би био усаглашен са европским стандардима и праксом демократских земаља широм свијета.

1. Реформе процедуре именовања тужилаца договорене од стране изабраних званичника морају постати закон

Дана 31. октобра 2012. године, функционери двије највеће странке у БиХ, СНСД и СДП, постигле су одлучујући договор о реформама једног броја институција, укључујући и ВСТС. Овај договор, који су касније подржале готово све веће бошњачке, српске и хрватске странке у Савјету министара БиХ, предвиђа пријекто потребну реформу система именовања тужилаца у БиХ. Реформа Савјета министара увећала би легитимитет и одговорност тужилаца, очувала њихову аутономију и довела БиХ у сагласност са праксом ЕУ. БиХ је једина земља у Европи која у потпуности искључује своје политичке институције из процеса именовања тужилаца и једна је од ријетких које не дају значајну улогу својим демократским институцијама у том процесу. Реформа Савјета министара би такође приближила БиХ скоро универзалној норми да се тужиоци федералних јединица именују од стране федералних јединица пре него од стране централне власти.

а) Реформа СМ би заштитила тужилачку аутономију уз повећање јавне одговорности

Према реформи Савјета министара, ВСТС би дијелио одговорност за именовање тужилаца са изабраним тијелима на свим нивоима власти. ВСТС би провео свеобухватни процес идентификације кандидата за положај главног тужиоца. ВСТС би представио листу успјешних кандидата Савјету министара БиХ или релевантном извршном органу ентитета, кантона или Брчко Дистрикта, који би даље прослиједили свој избор одговорном

¹⁹Закон о Високом судском тужилачком савјету БиХ, 2004, чл. 17

законодавном тијелу на коначно именовање. Замјеници тужилаца били би именовани од стране главних тужилаца са листе кандидата коју утврди ВСТС. Остали тужиоци били би именовани од стране главног тужиоца на приједлог ВСТС-а.

Према реформи Савјета министара, ВСТС би задржао своју адекватну улогу извора „професионалне, неполитичке стручности“, као што сугерише Венецијанска комисија. ВСТС би имао надлежност да именује вршиоца дужности главног тужиоца у случају да процес именовања буде блокиран. Важно је напоменути да је реформа Савјета министара усклађена са савјетом Венецијанске комисије и не даје нити једној институцији монопол над именовањима. Умјесто тога, захтијева сарадњу између ВСТС-а, релевантог законодавног тијела и релевантног главног тужиоца. Систем у којем је надлежност за именовање подијелена између институција је далеко отпорнија на корупцију и друге злоупотребе него систем, као што је *status quo* у БиХ, у којем је сва власт концентрисана у једном неодговорном тијелу.

Један од разлога због којих је скоро универзално правило да политичке институције играју важну улогу у именовању тужилаца је потреба за јавном одговорношћу. Позиција тужиоца представља комбинацију знатног нивоа владиних овлашћења, са високим степеном индивидуалне дискреције.²⁰ Ако желе да задрже подршку јавности, демократски одговорне институције имају све разлоге да именују главне тужиоце, који ће се праведно и ефикасно борити са корупцијом и другим криминалним активностима.

Реформа Савјета министара, наравно, не би учинила главне тужиоце директно одговорним изборном тијелу. Ипак, омогућило би гласачима БиХ, ентитетима и кантонима, да награде или казне власт или парламентарну већину, у зависности од успјеха или неуспјехатуживоца којег изабере. Да би тужилаштво уживало пуни јавни легитимитет, мора имати неку везу са јавношћукоју представља.

в) Реформе СМ усагласиле би БиХ са европском праксом

(1) БиХ је сама у искључивању демократских институција из процеса именовања тужилаца

БиХ је једина земља међу чланицама, кандидатима и потенцијалним кандидатима за чланство у ЕУ, која потпуно искључује демократски одговорне институције из процеса именовања тужилаца. У само двије друге државе, Бугарској и Италији, неизабрана тијела, слична ВСТС-у, играју доминантну улогу у именовању тужилаца. Али, чак и ове државе резервишу улогу за политичке институције. У Бугарској, највишег тужиоца именује предсједник на приједлог Врховног судског савјета. Једанаест од 25 чланова Савјета бира парламент и њиховим састанцима руководи министар правде. Италијанским савјетом предсједава предсједник, док једну трећину чланова именује парламент.

²⁰See Robert F. Wright and Marc L. Miller, *The Worldwide Accountability Deficit for Prosecutors*, 67 WASH. & LEE L. REV. 1587 (2010).

Све остале чланице и потенцијалне чланице ЕУ с правом уграђују демократску одговорност и легитимност у процес именовања, додјелјивањем важне, често водеће, улоге политичким институцијама. У многим од ових држава чланица ЕУ, политичке институције имају апсолутна или готово апсолутна, овлашћења над именовањем тужилаца, па чак и овлашћења за смјену највиших тужилаца. Штавише, у државама ЕУ је норма да главни тужилац буде кључни дио процеса именовања тужилаца који раде под његовимокриљем.

(2) У државама чланицама ЕУ је стандард да демократски одговорне институције играју значајну, обично водећу, улогу у именовању тужилаца

У 19 од 28 држава чланица ЕУ, политичке институције имају потпуну контролу над именовањем највишег државног тужиоца. У чланице ЕУ, у којима демократски одговорне институције доминирају процесом именовања највишег тужиоца, спадају: Аустрија, Хрватска, Кипар, Чешка Република, Данска, Естонија, Финска, Француска, Њемачка, Грчка, Мађарска, Литванија, Луксембург, Малта, Холандија, Португал, Словачка, Шведска и Уједињено Краљевство. У свим осталим државама ЕУ, осим у Бугарској и Италији, политичке институције играју важну или водећу улогу у процесу именовања тужилаца.

Неки критичари реформи Савјета министара БиХ тврде да је улога изабраних органа у именовању тужилаца прикладна само за дубље укорењене европске демократије. Али, све осим једне посткомунистичке демократије ЕУ, такође, дају политичким институцијама важну или доминантну улогу.

На примјер, у Хрватској, најновијој чланици ЕУ, највишег тужиоца у потпуности именују демократски одговорне институције – без икакве улоге за високи савјет. Парламент именује главног тужиоца на приједлог владе и након запримљеног мишљења релевантног парламентарног комитета. Замјенике јавних тужилаца именује високи савјет, док остале тужиоце високог нивоа именује високи савјет на приједлог главног тужиоца. Примјер Хрватске сигурно доказује да давање важне улоге у именовању тужилаца политичким институцијама не би требало да буде препрека придруживању ЕУ. Чешка Република, Естонија, Мађарска, Летонија, Литванија, Пољска, Румунија, Словачка, и Словенија такође дају политичким институцијама важну, или једину, улогу у именовању њихових највиших тужилаца. Штавише, свака земља кандидат и потенцијални кандидат, осим БиХ, даје демократски одговорним институцијама макар проминентну улогу у именовању највиших тужилаца.

(3) У реформи Савјета министара, тужиоци у БиХ остали би много више изоловани од политичких институција него што је то случај у већини земаља ЕУ

Као што је наведено у тексту изнад, у 19 држава ЕУ, политичке институције имају пуну контролу над именовањем највиших тужилаца. Насупрот томе, реформа Савјета министара задржава важну улогу ВСТС-а. У многим земљама ЕУ тужилаштва су, у

различитој мјери, предмет непосредне контроле политичких институција. У реформи Савјета министара, тужилаштва у БиХ би и даље била потпуно аутономна и одвојена од свих политичких институција. У системима многих земаља ЕУ политичке институције, такође, имају овлашћења да смјењују тужиоце. Према реформи Савјета министара, овлашћење да проводи дисциплинске мјере и смјењује тужиоце, остала би искључиво ВСТС-у.

Неколицина земаља ЕУ даје политички изолованом савјету, као што је ВСТС, било какву улогу у именовану тужилаца нижег ранга од главног тужиоца. Насупрот томе, реформа Савјета министара даје ВСТС-у кључну улогу у именовану замјеника тужилаца и централну улогу у именовану свих осталих тужилаца.

с) Венецијанска комисија одобрава улогу демократских институција у именовану тужилаца

Недавни извјештаји Венецијанске комисије потврђују да је реформа Савјета министара у потпуности усклађена са европским стандардима. Комисија је нагласила потребу да тужилаштва буду одговорна јавности и одобрила именоване главних тужилаца од стране законодавних тијела, влада и предсједника. У свом извјештају из јануара мјесеца 2011. године Извјештај о европским стандардима у вези са независношћу правосудног система, Венецијанска комисија са одобравањем је цитирала ранију одлуку која каже:

„Важно је да метод одабира општег тужиоца буде такав да задобије повјерење јавности и поштовање правосуђа и правничке професије. Према томе, професионална, неполитичка стручност требало би да буде укључена у процес одабира. Ипак, разумно је за Владу да пожели да има одређену контролу над именованем, због важности процесуирања кривичних дјела у уређеном и ефикасном функционисању државе и да не жели да да неком другом органу, без обзира колико се он издвајао, бланко карту у процесу одабира.²¹“

Венецијанска комисија је даље у свом Извјештају из 2011. године написала „нити један категоричан принцип не може бити формулисан о томе ко, предсједник или парламент, треба да именује тужиоца у ситуацији када он није подређен Влади. Ова ствар је другачије ријешена у различитим државама.“²² Иако Венецијанска комисија није посебно подржала ниједан метод именовану тужилаца, сугерисала је да је „сарадња државних институција“ добро рјешење.²³ То је управо оно што прописује Савјет министара.

д) У федералним државама у Европи и широм свијета тужиоци федералних јединица именују се по законима тих

²¹European Commission for Democracy through Law (Venice Commission), Report on European Standards as Regards the Independence of the Judicial System, CDL-AD(2010)040, 3 Jan. 2011, para 34.

²²*Id.*, para 35.

²³*Id.*.

јединица, уз коришћење средстава који осигуравају демократску одговорност

Тужиоци федералних јединица у Европи и широм свијета, бирају се методама дефинисаним законима самих федералних јединица. Ове методе одабира варирају од земље до земље, и у самим земљама, али њихова заједничка карактеристика су демократска одговорност и независност контроле централних институција.

Тужиоци у свакој од њемачких покрајина именовани су од стране државног, политички одговорног, министра правде, у процедури прописаној у државним законима. Такође, у Швајцарској, закони сваког од кантона одређују метод одабира тужилаца. Највиши тужиоци за швајцарске кантоне бирају се на различите начине, укључујући и директан одабир, именоване од стране кантоналних власти или одабир од стране кантоналног законодавства. Највиши тужиоци Уједињеног Краљевства одвојени су од Енглеске и Велса, Сјеверне Ирске и Шкотске. Највиши тужиоци за Енглеску и Велс и највиши тужилац за Сјеверну Ирску именовани су од стране надлежног јавног правобраниоца. Највиши тужиоци Шкотске именују се од стране првог министра, носиоца највише политичке функције у Шкотској.

У Сједињеним Америчким Државама државни тужиоци бирају се у складу са законима сваке појединачне државе. У 46 од 50 држава, највише тужиоце бира јавност непосредно. У Канади највиши тужиоци у свакој провинцији именовани су од стране провинцијског јавног правобраниоца, који је политички одговоран. Слично, у Аустралији, државне тужиоце надзиру државни јавни правобранилац и директори јавних тужилаштава, именовани од стране државне владе.

БиХ је изузетно ријетка, ако не и јединствена, држава чије тужиоце федералних цјелина именује централна власт. Реформа Савјета министара приближила би БиХ уобичајеној пракси федералних демократија.

е) Кампања ВСТС-а против реформе Савјета министара

Упркос потпуној усклађености реформе Савјета министара са европским стандардима, она је првобитно наишла на веома оштар пријем од стране ВСТС-а, који ју је напао у писмима према ЕУ и другим институцијама. Недавно, дана 26. септембра 2013. године, ВСТС је објавио изјаву која одлучно одбацује „политичке приједлоге... који заговарају смањење надлежности ВСТС-а БиХ.“²⁴ Реакција ВСТС-а указује на институцију која је, као прво и основно, заинтересована да заштити своја сопствена овлашћења. У сваком смислу, егоцентрични наслов анализе ВСТС која се противи реформи Савјета министара је индикативан: „Високи судски тужилачки савјет – темељна и неопозива компонента реформе правосудног система у БиХ.“ Када недемократска, противуставна јавна институција одговори пркосним хвалисањем на договор изабраних званичника, потреба за реформом ове институције постаје јасна.

²⁴Изјава ВСТС-а, објављена на www.hjpc.ba, 26 септ. 2013. године

Влада Републике Српске посвећена је важним реформама заснованим на демократском процесу, кроз међупартијски договор и Структурисани дијалог са) ЕУ. Императив је да ВСТС препозна и поштује такав процес. Октобарски договор о именовану тужилаца требало би да буде укључен у процес Структурисаног дијалога и проведен као закон.

2. Међународни стандарди захтијевају да ентитети бирају ентитетске судије и тужиоце

Готово је незабилежено у демократским федералним државама да судије и тужиоци федералних јединица буду именовани од стране институције централне владе. Широм Европе и свијета дословно свака демократска федерална држава с правом оставља федералним јединицама у надлежност да именују своје судије и тужиоце. У федералним државама као што су Њемачка, Сједињене Америчке Државе и Аустралија, централизовано именовање судија је незамисливо. Чак је и важније у БиХ, која је Дејтонским споразумом основана као високо децентрализована држава, да ентитети задрже контролу над именовањем и дисциплинским поступцима судија и тужилаца на нивоима ентитета и нижих нивоа власти.

Република Српска је у нарочито неповољном положају тренутним системом ВСТС-а, јер су чланови Савјета из Републике Српске увијек прегласани од стране чланова са нивоа БиХ и ФБиХ у пленарном Савјету. Штавише, како свака ентитетска, па и нижа јединица власти, има своје посебне законе, ентитети су далеко погоднији за одлучивање о најпогоднијим кандидатима за таква именовања.

а) Европски стандарди захтијевају одвојене институције за судије и тужиоце

Дајући надлежност над судијама и тужиоцима једној институцији, режим ВСТС-а нарушава широко признате европске стандарде. У свом Извјештају о европским стандардима у вези са независношћу правосудног система из јануара 2011. године, Венецијанска комисија написала је „ако су тужилачка и судска вијећа јединствена тијела, мора се осигурати изостанак међусобног утицаја судија и тужилаца у погледу избора и дисциплинских поступака.“²⁵

Процес именовања предвиђен у Закону о ВСТС-у је потпуно недослиједан са опоменом Венецијанске комисије. Влада Републике Српске била је прва институција која је покренула ово питање, које је, од стране представника Европске уније и самог руководства ВСТС-а, од тада признато као област у којој је потребна хитна реформа,²⁶ Како би помогла процес институционалних реформи, Влада Републике Српске је припремила нацрт предложених амандмана на Закон о ВСТС који треба да створи мјеста за нове чланове Савјета и формира посебне комисије за судије и тужиоце.

²⁵European Commission for Democracy through Law (Venice Commission), Report on European Standards as Regards the Independence of the Judicial System, CDL-AD(2010)040, 3 Jan. 2011, at p. 17.

²⁶Milorad Novkovic, “A common platform for changes of the HJPC Law,” Internal HJPC memo, June 2010, p. 5.

b) Ентитети морају ефикасно учествовати у надзору реформе ВСТС-а

Представници ЕУ, укључени у процес Структурисаног дијалога, поставили су одговорност за нацрт новог закона о ВСТС-у у руке самог ВСТС-а, уз надзор Министарства правде БиХ. ВСТС је радио на свом нацрту закона у тајности дуже од годину дана. Ни ВСТС, ни Министарство правде БиХ, нису створили могућности за учешће јавности.

Да би процес реформи био легитиман од суштинске је важности да ентитети учествују у потпуности. Влада Републике Српске позива ЕУ да осигура могућност потпуног учешћа ентитета путем Структурисаног дијалога. Веома често у прошлости, учешће и договор ентитета долазили су на ред тек ондакада би ВСТС, агенције БиХ, Канцеларија високог представника, чланови Савјета за имплементацију мира и сродне међународне организације, као што је ОЕБС, постигле договор. Структурисани дијалог ЕУ потенцијално представља промјену таквог приступа. Без инклузивнијег процеса, реформа правосудног система, која је суштинска, неће бити могућа.

c) Морају се осигурати транспарентност и одговорност

Како се реформе предложене у овом документу, као и остале реформе, разматрају у процесу Структурисаног дијалога са ЕУ, или на другим мјестима, потпуна транспарентност је од суштинске важности. Ако је циљ да ентитетске и институције БиХ буду оснажене актуелним реформама правосудног система, све промјене морају бити резултат искреног залагања за изградњу консензуса.

Надаље, ВСТС мора побољшати транспарентност својих интерних операција. Буџет Савјета, расподјела средстава или информације о запосленим, морају бити доступни јавности. Идентитет јавних званичника са важним овлашћењима, као што су особе које тренутно обављају дужности у оквиру ВСТС, мора бити познат јавности и доступан за консултације са званичницима законодавне и извршне власти ентитета, кантона и општина за које је њихов рад значајан. Само тада, владине институције и грађани у цијелој БиХ на које рад ВСТС-а има утицаја, могу оцјенити ефикасност, професионалност и ефективност активности ове институције. Мјера ефективности није број одржаних семинара, број запослених страних савјетника или број посјета иностраним правосудним институцијама које спровode чланови ВСТС-а. Важније је да ли су грађани у цијелој БиХ видјели напредак у тужилачким и правосудним функцијама које имају додирних тачака са њиховим животима, а то заправо - нису.

d) ВСТС мора поштовати закон БиХ приликом процеса именованја

ВСТС је недавно именовано новог главног тужиоца БиХ који очигледно не испуњава услове за ову позицију према законима БиХ. Закон о тужилаштву БиХ предвиђа само један критеријум који ВСТС мора узети у обзир приликом именованја главног тужиоца: кандидат мора бити један од тужилаца из Тужилаштва БиХ. Закон о ВСТС-у допуњује овај основни захтјев низом детаљнијих квалификација. Ипак, 12.децембра 2012.

године, ВСТС је именовано Горана Салиховића, тадашњег предсједника Општинског суда у Сарајеву, на функцију главног тужиоца БиХ. Током овог именовања, ВСТС је игнорисао или намјерно прекршио члан 3, став 2 Закона о Тужилаштву БиХ („Службени лист БиХ“, број 49/09) који гласи:

„Главног тужиоца и замјенике главног тужиоца бира Високи судски и тужилачки савјет Босне и Херцеговине из реда тужилаца у *Тужилаштву [БиХ]*.²⁷“

Када је господин Салиховић именован он није био тужилац из реда Тужилаштва БиХ, и, одиста, никада није радио као било какав тужилац.

Приликом именовања судије Салиховића, ВСТС је саопштио да вјерује да он испуњава све квалификације предвиђене Законом о ВСТС-у.²⁸ Али, детаљније квалификације предвиђене тим законом ни на који начин не замјењују, те су потпуно усаглашене са јединственим, основним условом Закона о Тужилаштву – да именовани буде тужилац из Тужилаштва БиХ.²⁹

Није потпуно јасно да ли је именовање новог главног тужиоца од стране ВСТС-а, супротно Закону о Тужилаштву, учињено намјерним кршењем или игнорисањем закона. Поуздани извори извјештавају да су ОХР и амбасадор САД извршили притисак на ВСТС да именује Салиховића, упркос томе што не испуњава законске услове за ову функцију. Како било, ово се негативно одражава на професионализам ВСТС-а и поштовање правног система од стране ове институције. ВСТС не може да приушти даље подривање свог легитимитета игнорисањем закона.

D. Тужилаштво БиХ крши европске стандарде и владавину права

Непоштовањем принципа једнакости пред законом, Тужилаштво БиХ крши Устав БиХ, међународне конвенције и европске стандарде. Пропуст Тужилаштва БиХ да захтијева правду у случајевима злочина против Срба, очигледан у статистикама и многим специфичним примјерима, негира Србима једнакост пред законом. Штавише, злоупотреба овлашћења главног тужиоца увреда су за владавину права.

1. Главни тужилац БиХ је злоупотребио своја овлашћења

Од када је главни тужилац БиХ Горан Салиховић преузео дужност у фебруару месецу 2013. године, злоупотребе су се умножиле. Само именовање господина Салиховића било је очито противно закону. Као што је објашњено у поглављу С. изнад,

²⁷Наглашавање додатно.

²⁸Prosecutor's Office of BiH, Goran Salihović Appointed As The Chief Prosecutor Of The Prosecutor's Office Of BiH, 18 Jan. 2013.

²⁹Члан 29, став 1 Закона о ВСТВ предвиђа да именовани на мјесто главног тужиоца мора имати „минимум осам (8) година искуства у раду као судија, тужилац, адвокат или мора имати друго релевантно правно искуство након положеног правосудног испита“ и посједовати „доказане руководне и организацијске способности релевантне за рад тог тужилаштва.“

ВСТС је именовано господина Салиховића на мјесто главног тужиоца, иако он није испуњавао услове за ово мјесто због тога што није био тужилац у Тужилаштву БиХ. Непоштовање закона приликом именовања господина Салиховића, створило је услове за његов мандат главног тужиоца.

а) Главни тужилац је пријетња тужилачкој аутономији

Главни тужилац покушао је да лично контролише одлуке свих других тужилаца, супротно законима БиХ који су на снази. Према закону о Тужилаштву БиХ, појединачни тужиоци имају аутономију у доношењу одлука. Ипак, главни тужилац БиХ недавно је наредио да тужиоци у његовом тужилаштву не могу доносити тужилачке одлуке, као што су оптужнице, споразуме о признању кривице и одлуке да ли да спроводе истрагу, а да их прво не доставе њему. Ова наредба је у супротности са Законом о Тужилаштву БиХ у коме стоји „Замјеници главног тужиоца и тужиоци могу вршити сваку радњу у поступку покренутом пред Судом Босне и Херцеговине за коју је, по закону Босне и Херцеговине, овлаштен главни тужилац.“³⁰ Закон омогућава главном тужиоца да „доноси општа упутства за рад тужилачких и административних одјела“ Тужилаштва и да „доноси Општи план о расподјели предмета и о управним стварима“³¹, али ни у једној одредби не сугерише да главни тужилац има овлашћења над појединачним тужилачким одлукама. Захтјеви главног тужиоца да му тужиоци унапријед подносе своје одлуке угрожава аутономију, на коју они имају право у складу са законима БиХ.

б) Главни тужилац показао је непоштовање према Парламентарној скупштини БиХ

У јулу и августу 2013. године, радно тијело Парламентарне скупштине БиХ упутило је позив главном тужиоцу за учешће на састанцима о кризи од 5. до 7. јуна 2013. године, у којој су стотине људи, укључујући и стране званичнике, били затворени против своје воље у згради Парламентарне скупштине. Главни тужилац је пропустио да одговори на позиве радног тијела Парламентарне скупштине, осим што је издао љутито саопштење у којим их је осудио. Оцијенио је истраге као „грубо и недопустиво политичко мијешање у независност правосуђа“ и додао да он нема законску „обавезу нити овлаштење да треба разговарати о предметима из домена рада тужилаштва нигдје осим у судници.“ Главни тужилац је могао да присуствује састанку и да одбије да коментарише теме за које сматра да је његов коментар неприкладан. Умјесто тога, главни тужилац је напао Парламентарну скупштину БиХ и одбио да прослиједи информације на које она има право у својим напорима да спријечи будуће кризе.

с) Главни тужилац је претио врху агенције за провођење закона

Упркос тврдњама главног тужиоца, које су изнијете када је њему одговарало, да он нема законска овлашћења да говори о предметима који су у раду у његовој канцеларији „осим у судници,“ он није оклијевао да јавно коментарише предмете који су у раду у

³⁰Закон о Тужилаштву БиХ, чл.5(3)

³¹Закон о Тужилаштву БиХ, чл.15

тужилаштву, када годон пожели. Заиста, исти ВСТС који је именовано главног тужиоца у децембру, недавно је нашао за сходно да га, заједно са предсједником Суда БиХ, посавјетује да се уздржи од неприкладних наступа и коментара у медијима. У изјави од 26. септембра 2013. године, ВСТС је написао да:

„Позива све носиоце правосудних функција, а нарочито предсједнике судова и главне тужитеље да се суздрже од свих облика медијских иступа и коментара, који могу наштетити њиховом угледу, угледу њихове институције, као и правосуђу у цјелини. Носиоци правосудних институција, као и ВСТС, морају остати неутрални, професионални и независни у свом раду.“³²

Истог дана када је објављено иступање ВСТС-а, на сајту Тужилаштва БиХ постављен је снимак у којем главни тужилац пријети директору највише агенције за спровођење закона у БиХ, СИПА-е, због изношења тврдњи против њега. У овом снимку главни тужилац оптужује директора СИПА-е Горана Зубца да „покушава да скрене пажњу јавности и Високом судском тужилачком вијећу од предмета који се налазе у раду у Тужилаштву БиХ, а у којима се спомиње и његово име.“ Даље у овом снимку, главни тужилац прети гоњењем господина Зубца због „лажног пријављивања.“ Тужилаштво БиХ је такође поставило на свој сајт чланке који оштро нападају господина Зубца.

d) Опструкција ексхумације српских жртава из масовне гробнице

Ове године, тимови су започели ископавања у Сарајевској депонији, у напорима да пронађу потенцијалне масовне гробнице грађана Сарајева српске националности. Ипак, након што су током раних ископавања пронађени људски остаци и потврђено постојање масовне гробнице, Тужилаштво БиХ одбило је да плати уговарачима за обављени посао, фокусирајући се тако на суспензију процеса ексхумације. Главни тужилац покушава да обмане јавност и међународне представнике тврдњама да у конкретном случају није поштована процедура јавних набавки. Ипак, истина је да је Тужилаштво БиХ рутински плаћало све трошковесвих пробних копања и ексхумација, како прије, тако и након заустављања ове ексхумације. Главни тужилац Салиховић редовно издаје наредбе за ексхумације које редовно плаћа, како прије, тако и након 30. августа (међународног дана несталих особа), када је зауставио предметну ексхумацију. Током посјете мјесту ексхумације на градској депонији 24. септембра 2013. године, специјални представник ЕУ Петер Соренсен рекао је да је важно да се процес ексхумације настави, истичући да „Све што продужава патњу породица несталих лица мора бити ријешено.“ Катрин Бомбергер, директор Међународне Комисије за нестала лица, рекла је да ископавање на градској депонији „у доброј мјери приказује звјерства која су се догодила током сукоба и покушаје усмјерене на скривања злочина почињених током сукоба.“ Ефикасна суспензија ексхумације од стране Тужилаштва БиХ указује да се овакво прикривање злочина наставља до данашњег дана.

³²Изјава ВСТС-а БиХ, објављена на www.hjrc.ba, 26. септембар 2013. године (наглашавање додатно).

е) Опструкција истраге у предмету „Шемсудин Мехмедовић“

Дана 19. јула 2013. године, Државна агенција за истраге и заштиту (СИПА) ухапсила је Шемсудина Мехмедовића, члана Парламентарне скупштине БиХ и потпредсједника СДА, због ратних злочина против цивила српске националности. Хапшење је извршено у складу са Законом о кривичном поступку БиХ и било је засновано, у једном дијелу, на одредби која омогућава хапшење када постоји бојазан да ће осумњичени опструисати истрагу утицањем на свједоке. СИПА је поднијела кривичну пријаву због опструкције правосудних институција, у складу са доказима о пријетњама свједоцима у предмету и службеницима СИПА-е. Ипак, убрзо након хапшења Мехмедовића, Тужилаштво БиХ је наредило његово пуштање. Такође је одбило рутински захтјев СИПА-е за претрагом одређених локација у вези са предметом, потез за који СИПА тврди да је без преседана у историји њених истрага ратних злочина. Током 2009. године, Тужилаштво БиХ иницирало је истрагу Мехмедовића и других, у вези нелегалног хапшења и злостављања цивила српске националности у Тешњу, гдје је Мехмедовић вршио функцију шефа полиције. Према наводима СИПА-е, ипак, Тужилаштво БиХ од тада константно опструиса истрагу.

2. Тужилаштво БиХ је показало образац дискриминације против жртава ратних злочина српске националности

Сви ратни злочини морају бити процесуирани и кажњени, без обзира на националну припадност њихових починилаца и жртава. Нажалост, као што је приказано у статистикама и примјерима у тексту испод, Тужилаштво БиХ показало је мало интересовања за процесуирање ратних злочина Бошњака против Срба. Образац дискриминације против жртава српске националности крши забрану дискриминације од стране јавних званичника из протокола 12 Европске конвенције о људским правима³³ и Међународног пакта о грађанским и политичким правима.³⁴ Такође је у супротности са Повељом о основним правима ЕУ, која предвиђа једнакост пред законом и забрањује сваку дискриминацију засновану, између осталог, на националном поријеклу.³⁵

а) Статистике показују тужилачку пристрасност против жртава српске националности

Током 2012. године бивши међународни савјетник Тужилаштва БиХ примјетио је да су многи тужиоци веома резервисани према процесуирању Бошњака за злочине почињене против Срба и да су пропустили да одлучно раде на тим предметима.³⁶ Овај пропуст приказан је у списима Тужилаштва БиХ. У својој цјелокупној историји, Тужилаштво БиХ постигло је коначне осуђујуће пресуде за свега седам Бошњака за ратне злочине почињене против цивила српске националности. Ради поређења, постигло је 74 таквих осуђујућих пресуда Срба за ратне злочине против цивила бошњачке

³³Протокол бр.12 Европске конвенције о људским правима, чл. 5

³⁴Међународни пакт о грађанским и политичким правима, чл.26

³⁵Повеља ЕУ о основним правима, чл. 20, 21

³⁶Разговор са бившим међународним савјетником у Тужилаштво БиХ

националности. Уз то, тих 74 осуђених Срба добили су казне које су у просјеку 56% дуже од седам осуђених Бошњака.

Иако је немогуће квантификовати са било каквом прецизношћу удиоратних злочина почињених против сваког од народа БиХ, студија из 2010. године од стране демографа у Међународном кривичном суду за бившу Југославију (МКСЈ) процијенили су да су Срби чинили 20,4% цивилних жртава рата, а Бошњаци 69,8%. За очекивати је да, у правичном правосудном систему, осуђујуће пресуде и казне за ратне злочине против цивилног становништва одражавају, у најмању руку, удиоцивилних жртава рата сваког од народа. Ипак, Тужилаштво БиХ издејствовало је 10,7 пута више коначних осуђујућих пресуда Србима за ратне злочине над Бошњацима него обрнуто. За сваку годину затвора једног Бошњака за ратни злочин почињен против Срба, Србин је добио казну у трајању од 16,8 година за ратне злочине почињене против Бошњака.

Пропуст Тужилаштва БиХ да предано захтијева правду за жртве српског поријекла је све гора, зато што представља надоградњу на, слично, једнострану праксу МКСЈ-а. МКСЈ је осудио свега пет Бошњака за злочине почињене против Срба, док је осудио 59 Срба за злочине почињене против Бошњака. За сваку годину затворске казне на коју је МКСЈ осудио Бошњака за злочине почињене против Срба, МКСЈ је осудио Србе на више од 29 година затвора за ратне злочине против Бошњака.

в) Примјери тужилачке пристрасности против жртава српске националности

Многи су примјери тужилачке пристрасности по питању злочина почињених над жртвама српског поријекла који, необјашњиво, никада нису били процесуирани. У извјештају из 2011. године, Међународна кризна група (МКГ) написала је да су „многи од најозбиљнијих“ ратних злочина против Срба „остали непроцесуирани.“³⁷ МКГ је навела да Тужилаштво БиХ „дугује Србима објашњење“ за пропуст да процесуира такве предмете, и да треба „да учини ове предмете високо приоритетним.“³⁸ Али, добро објашњење није могуће за многе тешке пропусте Тужилаштва да предузме радње гоњења, као што је наведено у тексту испод. Наравно, иако ови примјери приказују само један мали број дјела ратних злочина почињених против Срба, они донекле пружају увид о врсти ратних злочина за које је Тужилаштво БиХ пропустило да захтијева правду.

(1) Масовни злочини над грађанима Сарајева српске националности

Систематска и распрострањена пракса прогона, мучења и убистава, те скривања тих ратних злочина над грађанима Сарајева српске националности, никада није озбиљно истражена, нити процесуирана.

³⁷Међународна кризна група, Босна: државне институције под нападом, Брифинг Кризне групе за Европу бр. 62, 6. мај 2011., стр. 7.

³⁸Ибид (наглашавање додатно – ништа горе није наглашено).

Према званичним информацијама МУП-а Републике Српске, у десет сарајевских општина било је 3.299 жртава ратног злочина српске националности, док СИПА располаже подацима од најмање 2.700 жртава ратног злочина српске националности на подручју града Сарајева, које је било под контролом Армије Републике БиХ (АРБиХ) током сукоба.

Велики број тијела жртава ратног злочина јесакривен, а затим премјештан са примарних локација у секундарне гробнице (једна од њих је и Градска депонија, гдје је заустављена ексхумација од стране главног тужиоца Салиховића, 30. августа ове године, као што је описано у тексту изнад. Њихово сакривање и измјештање тијела у секундарне гробнице на тајним локацијама у том дијелу Сарајева, није се могло извршити без подршке званичника политичких, војних и полицијских власти. Одмах на почетку сукоба у БиХ, у априлу и мају 1992. године, почела су масовна хапшења, мучења, и убијања припадника српске интелигенције. Упркос свему овоме, Тужилаштво БиХ је готово у потпуности игнорисало многе ратне злочине почињене против цивила српске националности у Сарајеву.

(2) Убиство 33 Срба у селу Чемерно

Дана 10. јуна 1992. године, у селу Чемерно у централној Босни, снаге Армије Републике Босне и Херцеговине (АРБиХ) убиле су 33 Срба, укључујући жене, децу и старе. Спалиле су село до темеља и повратак Срба, који би поново изградили село је од тада предмет опструкције. Дана 3. марта 2007. године, Министарство унутрашњих послова Републике Српске поднијело је допуњену кривичну пријаву против Салка Опачине и других због масакра. У свједоке у овом предмету спадају преживјеле жртве стрељања и други који су непосредно посматрали масакр. Многа тијела су била ексхумирана, укључујући и осам жена и једно дијете.³⁹ Упркос свим доказима у овом случају није било оптужнице, а Тужилаштво БиХ је пропустило да на било који начин информисе власти Републике Српске о статусу овог предмета.

(3) Атиф Дудаковић

Упркос обимним доказима да је генерал АРБиХ Атиф Дудаковић, ратни командант Петог корпуса АРБиХ, починио велике ратне злочине против Срба и других, Тужилаштво БиХ никада није поднијело пријаву против њега. Међу многим инкриминишућим доказима против Дудаковића, налазе се и снимци који приказују Дудаковића како наређује својим трупима да отворе ватру на српска села у области Босанске Крајине. Бивши члан Дудаковићевог Петог корпуса описао је организовано убиство групе српских цивила старости од 40 до 60 година. У септембру 2006. године, Министарство унутрашњих послова Републике Српске поднијело је Тужилаштву пријаву против Дудаковића и других осумњичених за ратне злочине почињене 1994 и 1995. године против цивила српске националности, полицајаца и војника у Бихаћу, Петровцу, Кључу, Санском Мосту, Крупи, и другим мјестима. У октобру 2006. године, Тужилаштво БиХ је најавило отварање истраге о ратним злочинима Дудаковића и неколицине других.

Наредне године Тужилаштво БиХ изјавило је да ће против Дудаковића бити подигнута оптужница, али никаква оптужница никада није подигнута. Република Српска

³⁹*Za ubistvo 30 Srba još nema optužnica*, GLAS SRPSKE, 10. јун 2008.

је поднијела још један извјештај против Дудаковића 2009. године, овај пут у вези са убиством 26 српских цивила у подручју Босанског Петровца, почињеним 1995. године од стране Дудаковићевог Петог корпуса. Јула месеца 2009. године, Тужилаштво БиХ изјавило је да је истрага Дудаковића „у току.“ У другој половини 2009. године, Република Српске је поднијела трећи извјештај против Дудаковића, у коме је наведено да су његове јединице убиле 132 српска цивила у Бихаћу, Крупи и Санском Мосту током операције „Сана 95.“ У извјештају је било више од 1.000 страница доказног материјала. Тужилаштво БиХ запримило је додатне доказе против Дудаковића у новембру 2011. године, када су истражитељи СИПА-е претражили некадашњу касарну „Орљани“ у Бихаћу, заплијенили документа и пронашли седам лешева српских војника. Данас, неких 18 година након звјерстава и седам година након што је главни тужилац први пут најавио истрагу против Дудаковића, још увијек, запањујуће, нема оптужнице.

(4) Трећи корпус и одред „Ел Муцахид“

Међу најгнуснијим злочинима рата били су они почињени против Срба од стране злогласно садистичког одреда „Ел Муцахид“ (ОЕМ), јединица Трећег корпуса АРБиХ. ОЕМ је првобитно био састављен од страних муцахедина, али је касније постао састављен на првом мјесту од локалних Бошњака. МКСЈ је у пресуди у предмету Расим Делић из 2008. године навео да је ОЕМ извршио убиство 52 затвореника српске националности у логору Каменица између септембра и децембра 1995. године. МКСЈ је, такође, потврдио да је ОЕМ био под контролом Трећег корпуса. Ипак, нити један члан ОЕМ-а или његових официра – као на примјер командант Трећег корпуса Сакиб Махмуљин, није био процесуиран за страшне злочине ОЕМ почињене против Срба.

(5) Покољ цивила српске националности који су били у бјекству у Кукавицама

Раног послеподнева дана 27. августа 1992. године, конвој цивила српске националности, укључујући аутомобиле, камионе и аутобус пун жена и дјеце, бјежао је преднагама АРБиХ, када су одведени у покољ. У близини Кукавице, група чланова АРБиХ која је чекала конвој на стрмим насипима на обе стране пута, отворила је ватру из аутоматског наоружања на аутобус и друга возила, убивши 21 цивила српске националности, укључујући много жена и дјеце и ранивши многе друге. Приликом посјете том мјесту непосредно после напада, Роџер Кохен из Њујорк Тајмса назвао га је „моћним свједочанством луде бруталности рата у Босни.“ Суд БиХ додијелио је случај тужиоцу Републике Српске, који је имао мјесну надлежност. Ипак, када је Центар јавне безбједности Источно Сарајево закључио истрагу, а предмет се приближио оптужници, Суд БиХ је одузео надлежност од тужиоца Републике Српске и дао га Тужилаштву БиХ. Више од 21 годину од ових страшних злочина и упркос поодмаклом стадијуму предмета, Тужилаштво БиХ није подигло оптужницу.

(6) Звјерства у подручју Сребренице

Иако постоји довољно доказа, процјењених од стране МКСЈ, у прилог оптужбама против појединаца за звјерства над цивилима српске националности у подручју Сребренице у источној Босни током 1992 и 1993. године, Тужилаштво БиХ опструисало је

напоре да оствари правду за жртве. Бошњачки командант Насер Орић радосно се хвалио западним извјештачима његовим пустошењем региона, показујући снимке српских тијела и одсјечених глава. Ипак, тужилац БиХ пропустио је да оптужи Орића или било кога другог за ове злочине. Што је још горе, Тужилаштво БиХ је блокирало напоре окружних тужилаца Републике Српске да захтијевају правду у овом предмету. Дана 25. маја 2006. године, Тужилаштво БиХ је исправно објавило да истрагу ратних злочина против цивила које су починили Насер Орић и остали треба да настави окружни тужилац Републике Српске. Током истраге Орића и осталих, окружни тужилац је прикупио довољно доказа да подигне оптужницу против пет до шест особа. Али, дана 11. маја 2009. године, Тужилаштво БиХ је нагло одузело предмет, прије него што је могао бити процесуиран. У наредне четири године предмет је, као што се могло предвидјети, остао без било какве оптужнице.

(7) Одбијање истраге мучења и убиства у пет затворских кампова

Децембра месеца 2012. године Тужилаштво БиХ изненада је објавило да обуставља истрагу против 455 осумњичених за ратне злочине, као што су мучења и убиства цивила и ратних заробљеника српске националности у пет затвореничких кампова. Одлука да се не спроведе истрага дошла је после више од седам година након што је полиција поднијела извјештај о овим злочинима. Нагла одлука да се не проведе истрага у овим предметима била је нарочито неприкладна, зато што је надлежни тужилац дониосвега неколико дана након што је преузела предмете од свог претходника. Тешко је повјеровати да би тужилац могао у свега неколико дана да преузме предмете против 455 лица, анализира екстензиван доказни материјал и у доброј вјери донесе одлуку да не спроведе истрагу.

(8) Масакр Тузланске колоне

Дана 27. априла 1992. године, Предсједништво РБиХ донијело је одлуку којом се дозвољава мирно повлачење снага Југословенске Народне Армије (ЈНА), потврђујући ранији договор са Југославијом, који је гарантовао снагама ЈНА сигурно повлачење. Уз то, пуковник Мило Дубајић, командант снага ЈНА стационираних у Тузли, постигао је договор са тузланских цивилима и војним снагама, који је гарантовао да снаге ЈНА неће бити нападнуте током њиховог повлачења. Упркос овим гаранцијама, дана 15. маја 1992. године како се конвој ЈНА повлачио предвиђеном рутом кроз град, снајперисти АРБиХ, дејствујући по наређењу својих претпостављених, отворили су ватру, прво на возаче, а онда на путнике које је резултирало убиством многих. Окружно тужилаштво у Бијељини је 2002. године предало предмет тужиоцу МКСЈ-а на увид, како би одредило да ли су „докази довољни по међународним стандардима да оправдају хапшење или подизање оптужнице против осумњиченог или наставак притвора затвореника.“ Тужилац МКСЈ-а је оцјенио пет осумњичених у предмету Тузланске колоне стандардном оцјеном „А“, што значи да је процјенио да „према међународним стандардима има довољно доказа које

стварају основану сумњу за увјерење да је [осумњичени] можда починио (наведено) озбиљно кршење међународног хуманитарног права.“⁴⁰

Дана 18. јула 2005. године, Центар јавне безбједности у Бијељини поднио је Тужилаштву БиХ нови, допуњени извјештај о ратним злочинима почињеним током масакра тузланске колоне. Када је 2009. године Тужилаштво коначно подигло оптужницу у вези са масакром питању је био изоловани злочин почињен од стране једног припадника полиције против појединца (Суд БиХ је моментално додијелио предмет кантоналном суду у Тузли који је ослободио оптуженог). Тужилаштво БиХ пропустило је да се суочи са незаконитошћу самог масакра Тузланске колоне или да подигне оптужницу против власти које су стајале иза тога. У мају 2009. године, Тужилаштво је суспендовало истрагу ратног градоначелника Тузле и других осумњичених у масакру. Како било, осим ако се истрага поново не отвори, институције БиХ неће привести правди нити једног починиоца.

(9) “Ликвидација” заробљених припадника ЈНА у Сарајевском Великом парку

Дана 22. априла 1992. године, припадници Шева, параобавештајне групе подређене највишем руководству РБиХ, убили су групу заробљених припадника ЈНА и цивила српске националности у Великом парку у Сарајеву. У свједочењу на саслушању пред МКСЈ 2013. године, Един Гарплија, бивши запослени Министарства унутрашњих послова РБиХ, описао је да је водио истрагу о Шевиним „ликвидацијама заробљених војника и цивила“ у парку и рекао да је тамо био „велики број свједока“ овог догађаја. Гарплија је приметио да кривична дела Шева нису процесуирана пред судом „зато што је велики тим људи радио на прикривању ових злочина.“ Упркос истрагама и многобројним свједоцима „ликвидација“ заробљеника у Великом парку, Тужилаштво БиХ никада није подигло оптужницу.

(10) Убиства српских цивила у општини Трново

Током 1992. године, снаге АРБиХ брутално су убиле мноштво цивила, укључујући и малу дјецу, у општини Трново у близини Сарајева. Званичници Републике Српске прикупили су и приложили Тужилаштву БиХ обиман доказни материјал о овим злочинима и осумњиченима. Међу дијеловима доказног материјала предатим Тужилаштву је снимак који доказује да је АРБиХ основала логор у Трнову за цивиле, жене, дјецу и старе, српске националности, љета 1992. године – кључни доказ који одриче тврдњу да су цивили убијени у Трнову умрли у току борби. Ипак, упркос довољном броју доказа у овом предмету, више од двије деценије након ових гнусних злочина, још увијек нема оптужнице.

⁴⁰OSCE, War Crimes Trials Before the Domestic Courts of Bosnia and Herzegovina, Progress and Obstacles, March 2005.

(11) Засједа у Добровољачкој улици

Дана 3. маја 1992. године, конвој Југословенске народне армије (ЈНА), који се мирно кретао по договору о безбједном повлачењу из Сарајева, нападнут је из засједе од стране бошњачких снага у Добровољачкој улици у Сарајеву. Према тврдњи команданта снага УН-а у БиХ, генерал-мајора Луиса Мекензија, који је био на лицу мјеста, војници бошњачких снага Територијалне одбране (СТО) прво су блокирали пут у средини колоне, пресекавши колону на половини. Војници СТО-а отворили су ватру на нека од возила, убивши и ранивши многе чланове ЈНА. Током 2005. године, Центар јавне безбједности Источно Сарајево поднио је кривичну пријаву против 15 лица осумњичених за ову засједу. У новембру 2007. године, Тужилаштво БиХ је коначно издало наредбу о спровођењу истраге против 15 осумњичених. Али, Тужилаштво БиХ није наставило да ради на овим оптужницама, иако извори унутар Тужилаштва наговјештавају да су истражиоци пронашли доказе о ратним злочинима. У јануару 2012. године. Цуд Романо, страни тужилац у Тужилаштву БиХ (који је именован указом високог представника), одлучио је да обустави истраге. Званичници Републике Српске тражили су да се предмет поново отвори и Министарство унутрашњих послова Републике Српске обезбиједило је додатне доказе у овом предмету, али Тужилаштво БиХ је пропустило да настави истрагу.

Е. Правосудним институцијама БиХ недостаје транспарентност

Правосудне институције БиХ функционишу без транспарентности која је од суштинске важности у слободном друштву, одбијајући да доставе јавности информације на које она има право по закону. Суд БиХ рутински пропушта да објави важне одлуке, укључујући и пресуде по апелацији. Поред тога, Суд чак одбија посебне захтјеве за пресуде, поднијете у складу са Законом о слободи приступа информацијама у БиХ. Овај закон обавезује јавне установе да учине информације доступним, осим када се откривањем „основано може очекивати изазивање значајне штете“ одређеним, уско дефинисаним, интересима БиХ (нпр. спољна политика и заштита јавне безбједности). Незамисливо је да откривање пресуде суда може утицати, а камоли проузроковати, „значајну штету“ било којем од ових интереса. Уставном Суду БиХ, такође, недостаје транспарентност. Без рационалног објашњења, одбија захтјеве за достављање важних судских докумената, као што је апелација на одлуку Врховног суда Републике Српске и захтјев члана Предсједништва БиХ за оцјењивање уставности закона Републике Српске. У циљу изградње повјерења јавности и поштовања закона, правосудне институције БиХ морају дјеловати много транспарентније.