

**ИЗВЈЕШТАЈ О СИТУАЦИЈИ У БОСНИ И ХЕРЦЕГОВИНИ:**

**КАКО МЕЂУНАРОДНА ЗАЈЕДНИЦА МОЖЕ НА НАЈБОЉИ  
НАЧИН ДА ПОДРЖИ КОНТИНУИРАНИ НАПРЕДАК**

Влада Републике Српске („Влада”), као страна уговорница споразума који је саставни дио Дејтонског споразума, укључујући и Споразум о цивилном спровођењу мирног рјешења изложен у Анексу 10 (отуда „Анекс 10”), доставља овај Извјештај Савјету безбједности Уједињених нација. Сврха овог Извјештаја је да се Савјету безбједности представе мишљења Владе у односу на важан развој догађаја у Босни и Херцеговини („БиХ”) и начин за који Влада вјерује да Савјет безбједности и остале заинтересоване чланице међународне заједнице могу на најбољи начин да подрже БиХ у свом напретку, више од тринаест година након завршетка непријатељстава.

Влада високо цијени подршку Савјета безбједности исказану у Резолуцији бр. 1845 кључним споразумима постигнутим кроз преговоре и компромис између три најважније политичке странке (српског, хрватског и бошњачког народа) о суштинским питањима са којима се земља данас суочава.<sup>1</sup> Након те Резолуције постигнут је значајан напредак. 26. јануара 2008. исте стране постигле су даље значајне споразуме, и недавно је на сличан начин ријешено тешко питање Дистрикта Брчко. Ово су само последња од важних достигнућа власти и институција у оквиру БиХ током протеклих мјесеци, како је доље детаљније описано.

Иако остаје још тога да се уради на реформи и развоју, као што је случај и са свим демократски уређеним државама, много тога је постигнуто током протеклих тринаест година мира. БиХ ужива довољну стабилност и позитивно доприноси региону и међународној заједници. Овај успјех у великој мјери може да се припише чврстој основи креираној споразумима постигнутим у оквиру Дејтонског споразума и привржености принципима и обавезама који су њиме предвиђени. Дејтонски споразум обезбјеђује снажан и кохерентан законски оквир за одрживи мир и стабилност, као и за интеграцију БиХ у Европу.

Напредак који је начињен од стране власти и институција у оквиру БиХ захтијева да међународна заједница усклади свој начин давања подршке БиХ како би рефлектовала статус државе као равноправног члана међународне заједнице, који доприноси међународном миру и безбједности у складу са међународним и уставним обавезама БиХ. Неопходно је да приступ који заузму сада Савјет безбједности и међународна заједница рефлектује постојеће околности.

---

<sup>1</sup> Види Резолуција СБУН 1845, стр. 3 (20. новембар 2008.).

Влада жели да изрази озбиљну забринутост за поступке појединаца унутар међународне заједнице који могу да поткопају темељ догорочног мира и стабилности БиХ. Поједини унутар међународне заједнице траже да се наметне структура и систем власти који су у директној супротности федералној структури и систему око кога су се споразумјеле стране уговорнице Дејтонског споразума - структура и систем који су омогућили трима конститутивним народима да постигну споразум у Дејтону и који су основа за дуготрајан мир и стабилност међу њима у будућности. Умјесто да подрже покушаје изабраних лидера БиХ да раде кроз процедуре установљене Уставом БиХ, они који желе непосредну страну интервенцију, намјеравају да остваре своје циљеве примјеном императивних овлашћења против демократски изабраних власти и уставних инситуција БиХ. Они оправдавају овакве поступке тиме што покушавају да створе лажну перцепцију да се односи унутар БиХ налазе „у кризи”.

Како је Савјет безбједности упознат, амбасадор Мирослав Лајчак недавно је најавио своју оставку на функцију Високог представника у БиХ. Влада жели да изрази своје поштовање напорима које је амбасадор Лајчак учинио током свог мандата. У исто вријеме, његова најаву пружа сјајну могућност да Савјет безбједности и друге чланице међународне заједнице пажљиво сагледају тренутну ситуацију у БиХ, у тренутку кад Савјет безбједности разматра питање да ли нови Високи представник треба да буде именован. Влада апелује да Савјет безбједности и шира међународна заједница размотре потребу да се настави са приступом који поштује суверенитет БиХ, међународне правне споразуме и друге принципе међународног права.

Влада доставља овај Извјештај како би пружила помоћ Савјету безбједности приликом разматрања ових важних питања.

## **I. Примарна одговорност за имплементацију Дејтона**

Како је Савјет безбједности непрестано истицао, примарна одговорност за имплементацију Дејтонског споразума лежи на самим властима у БиХ.<sup>2</sup>

---

<sup>2</sup> Види СБУН Резолуција 1845 ¶ 2 (20. новембар 2008.); СБУН Резолуција 1785 ¶ 2 (28. новембар 2007.); СБУН Резолуција 1722 ¶ 2 (21. новембар 2006.); СБУН Резолуција 1639 ¶ 2 (21. новембар 2005.); СБУН Резолуција 1575 ¶ 2 (22. новембар 2004.); СБУН Резолуција 1491 ¶ 2 (11. јул 2003.); СБУН Резолуција 1423 ¶ 2 (12. јул 2002.); СБУН Резолуција 1357 ¶ 2 (21. јун 2001.); СБУН Резолуција 1305 ¶ 2 (21. јун 2000.); СБУН Резолуција 1247 ¶ 2 (18. јун 1999.); СБУН Резолуција 1174 ¶ 2 (15. јун 1998.); СБУН Резолуција 1088 ¶ 3 (12. децембар 1996.).

Власти у БиХ поштују своје обавезе, и протеклих неколико мјесеци је постигнут значајан напредак.

8. новембра 2008, како је истакнуто резолуцијом Савјета безбједности бр. 1845, лидери три најважније политичке странке постигли су кључни споразум у Пруду, изражавајући притом чврст консензус о рјешавању најважнијих питања. Он укључује споразум о важним уставним реформама, прерасподјели државне имовине, одржавању пописа, правном статусу Дистрикта Брчко и осталим кључним питањима. 26. јануара 2009. лидери су се поново састали у Бањој Луци где су постигли додатне значајне договоре, а почетком фебруара три лидера су потврдили договорени амандман на Устав БиХ о финалном статусу Дистрикта Брчко а Савјет министара га је препоручио Парламентарној Скупштини.

Ови споразуми које су закључиле три странке показују да власти у БиХ постижу сагласност чак и о најтежим политичким питањима сопственим напорима путем преговора и компромиса. Треба нагласити да се ови споразуми директно баве циљевима које је Савјет за имплементацију мира ("PIC") поставио у декларацији Управног одбора Савјета за имплементацију мира од 27. фебруара 2008. и Комуникеу Управног одбора Савјета за имплементацију мира од 20. новембра 2007. године.

Друга важна достигнућа током прошле године укључују, *inter alia*, следеће:

- БиХ је приступила Уговору о стабилизацији и асоцијацији са Европском унијом, који је ратификован од стране Парламентарне скупштине и потврђен од стране Предсједништва БиХ.
- Још једни слободни и поштени избори у БиХ су успјешно спроведени у октобру 2008.
- Није било никаквих значајнијих јавних изгреда у Републици Српској каквих је било у Србији и другдје, у одговору на пороглашење независности од стране косовских власти, захваљујући напорима Владе да ублажи негативне реакције.
- Почео је да функционише Фискални Савјет Босне и Херцеговине који је одржао неколико сједница, омогућивши састављање нацрта буџета и његово подношење институцијама БиХ. Догодило се се по први пут након Дејтона да буџет за наредну годину буде поднесен

на усвајање прије 31. децембра. Представнички дом БиХ је сада већ усвојио буџет.

- Савјет Министара БиХ је усагласио бројне важне законе, стратегије и одлуке, укључујући и закон о реформи полиције, закон о јавним путевима и ваздушном саобраћају, закон о агенцији за ваздушну навигацију и контролу лета, закон о агенцији за развој информатичког друштва, закон о границама и имиграцији, укључујући и стратегију управљања интегрисаном границом, стратегију о питањима имиграције и азила и са њим у вези акциони план за период 2008. - 2011; и стратегије за примјену обавеза које произилазе из Споразума о асоцијацији и стабилизацији и европског партнерства.
- Савјет министара БиХ основао је радну групу за преговоре о либерализацији визног режима и усвојио њен имплементациони план.
- Босна и Херцеговина се приближила завршетку преговора о чланству у Свјетској трговинској организацији.

Влада такође жели да истакне остале важне показатеље напретка, стабилности и мира. Још од потписивања Дејтонског споразума, прије тринаест година, није било наставка непријатељстава, нити пријетње да се тако нешто догоди. Грађани БиХ живе, раде и путују слободно широм БиХ, без обзира на њихову етничку припадност. БиХ је постала чланица Савјета Европе пре више од шест година, кандидат је за чланство у НАТО и учествовала је у мировним мисијама УН. Штавише, Република Српска је прошле године постала чланица Скупштине европских региона. И на послетку, 28. јануара 2009. Група за источну Европу Уједињених нација потврдила је избор БиХ за номинацију, као јединог кандидата Групе за чланство у Савјету безбједности у 2009.

Упркос овом значајном развоју догађаја унутар БиХ, ставови Савјета безбједности изнесени у резолуцијама, а које се тичу БиХ, буквално су остали у последњој деценији непромијењени, укључујући поступке по Глави VII Повеље Уједињених нација. Стање ствари које је изложено горе, показује да грађани БиХ и њихови изабрани званичници заједнички раде, упркос уобичајеним споровима својственим демократским системима и да је БиХ стабилна и сигурна. Влада позива Савјет безбједности и друге чланице

међународне заједнице да прилагоде начин на који пружају подршку БиХ како би истакли значајан напредак који је до сада постигнут.

## **II. Препреке имплементацији Дејтона и изградњи консензуса**

### **A. Опасност повећања страних интервенција**

На жалост, оставком Високог представника, значајан напредак, који су постигли најважнији политички лидери, доведен је у опасност од стране иностраних подржавалаца повећања директних интервенција у власт и унутрашње прилике у БиХ. Програм тих интервенциониста подразумијева покушај да се спријечи коначна транзиција канцеларије Високог представника у Специјалног представника Европске уније. Неки желе да се агресивно повећа употреба императивних овлашћења (тзв. „бонских овлашћења”) било именованем новог Високог представника, било захтјевима да се новом Специјалном представнику Европске Уније додијеле слична императивна овлашћења.

Како би створили подршку за своје акције, они који фаворизују повећање интервенција повели су медијску кампању представљајући лажно како се БиХ налази „у кризи”. Они такође сарађују са мањим БиХ политичким субјектима у ометању значајног напретка који су постигли лидери најважнијих српских, хрватских и бошњачких политичких странака у БиХ приликом имплементације скоро постигнутих договора. Те преостале политичке фигуре у БиХ, које подржавају повећање стране интервенције, желе да остваре своје уске интересе тиме што ће замијенити своју опадајућу подршку коју имају у БиХ, страном подршком за коришћење императивних овлашћења. Циљ таквих напора јесте да се радије створи једна унитарна структура у БиХ него да се имплементира федерална структура коју прописује Дејтонски споразум и која је установљена Уставом БиХ.

Покушаји држава и осталих субјеката међународног права да се мијешају у уговорне обавезе установљене Дејтонским споразумом не би требало да буду охрабрани од стране Савјета безбједности. Заиста, такви поступци могли би изазвати пријетњу међународном миру и безбједности. Сваки систем власти који нема консензус унутар (већ се намеће од споља) не може се сматрати легитимним код сопствених грађана. Ово је нарочито тачно онда када се мијења федерална структура коју су стране усагласиле Споразумом. Замјеном такве структуре за унитарни систем, уклањају се заштите неопходне сваком од конститутивних народа у БиХ. Управо те заштите, које представљају кључни дио Дејтонског споразума, подстичу

данас на сарадњу и изградњу консензуса и чине БиХ функционалном државом. Такве заштите које омогућује федерални систем власти тешко да се могу сматрати јединственим само за БиХ. Федералне структуре у европским демократијама и на другим мјестима показале су се успјешним формама власти у државама које су састављене од различитих народа.<sup>3</sup>

## Б. Промјене Дејтонског споразума и Устава БиХ

Као што се види из споразума о уставној реформи који су постигнути у Пруду и након тога у Бања Луци, најважније политичке партије у БиХ препознају да одређени Амандмани на Устав БиХ, који је Анекс 4 Дејтонског споразума, могу допринијети побољшању доброг управљања и ускладити се са стандардима које Европска унија захтијева за пријем у чланство. Стране су се споразумјеле да се промјене искључиво врше у складу са процедурама које предвиђа Устав. Промјене морају бити уобличене тако да се не подривају основни принципи који су установљени Дејтонским споразумом. Влада је посвећена подршци овим напорима.

У међународном праву, када споразум ступи на снагу, принципом *pacta sunt servanda* обезбјеђује се да је уговор обавезујући за стране и да се мора извршити у доброј вјери.<sup>4</sup> Наравно, сваки споразум се може мијењати договором између страна о томе. Државе и међународне организације које нису стране уговорнице Дејтонског споразума, слободне су да понуде своје ставове у погледу Дејтонског споразума; међутим, било каква промјена захтијевала би договор свих страна и свакако Високи представник или РС то не могу наметнути. Било каква акција те врсте повриједила би суверенитет БиХ који је признат Дејтонским споразумом. Такође би повриједила главу 2 Повеље Уједињених нација и опште принципе међународног права као што је то доказано, *inter alia*, Резолуцијом Уједињених нација бр. 2625 Анексом од 24. октобра 1970., Декларација о принципима међународног права који се тичу пријатељских односа и сарадње међу државама у складу са Повељом Уједињених нација.

---

<sup>3</sup> Примјери подразумијевају Њемачку, Шпанију, Белгију, Швајцарску, и Канаду, поред многих других.

<sup>4</sup> Види Бечка конвенција о праву међународних уговора, Чл. 26; такође види ИАН БРАУНЛИ, ПРИНЦИПИ МЕЂУНАРОДНОГ ЈАВНОГ ПРАВА 591-92 (6. ед. 2003).

## В. Савјет за имплементацију мира

Савјет за имплементацију мира (“PIC”) састављен је од 55 држава, међународних организација и невладиних организација. Тешко да може изненадити чињеница да се ставови међу тим државама у великој мјери разликују. Чак и у мањем тијелу, Управном одбору PIC-а, постоје различита гледишта, *inter alia*, у погледу тога да ли институција Високог представника треба да настави или треба да престане да постоји и које услове треба наметнути званичницима БиХ за такав један престанак. На тај начин, политичко лидерство БиХ је суочено са какофонијом мишљења међу чланицама ПИЦ-а у погледу тога које акције и политике треба спроводити. Из ових разлога ПИК данас више није снага за уредно и прогресивно управљање унутрашњим приликама.

Прије тринаест година, уз подршку међународне заједнице, БиХ је окончала свој грађански рат потписивањем Дејтонског споразума. У то вријеме, БиХ се суочила са невјероватним изазовом изградње ратом разрушене земље и успостављања дугорочног мира и стабилности. Чланице међународне заједнице препознале су тај изазов и пружиле БиХ пуну подршку. Почетком децембра 1995, заинтересоване државе и организације састале су се у Лондону на Конференцији за имплементацију мира и организовале су се у ПИК. По члану 3. Закључака са конференције за имплементацију мира, издатим 12. децембра 1995: „Сврха лондонске Конференције за имплементацију мира јесте да се међународна заједница мобилише за нови почетак народа Босне и Херцеговине”. У том погледу, Закључак даље истиче слиједеће:

„Реализација ових циљева подразумијева *иницијалну фазу* спровођења мира током које ће међународна заједница, укључујући широку лепезу међународних и регионалних организација и агенција, бити дубоко укључена у пружање помоћи имплементације задатака који произилазе из Мирног споразума. Ти задаци укључују и војно раздвајање страна, споразум о регионалним мјерама стабилизације, договор да се промовише повратак избјеглица и расељених лица и одржавање слободних и поштених избора за нове демократске структуре у Босни и Херцеговини. **То ће ударити темеље дугорочијем развоју самих народа Босне и Херцеговине, њихових институција и економије, као и нормализацији**

спољних односа Босне и Херцеговине и са својим сусједима и са међународном заједницом.“<sup>5</sup>

Подршка међународне заједнице кроз ПИК играла је важну улогу у иницијалној фази имплементације мира, што укључује војно раздвајање и одржавање слободних и поштених избора. Међутим, тринаест година касније, задаци због којих је формиран Савјет за имплементацију мира су испуњени. Сада је дошло вријеме: „за дугорочнији развој самих народа Босне и Херцеговине, њихових институција и економије. . . .”

Међутим, упркос исправном препознавању лимита свог ангажовања 1995. године, данас неких тринаест година након тога, ПИК се редовно уплиће у детаље унутрашњих прилика једне суверене државе. Да илуструјемо само неке од многобројних примјера, којим питањима се Управни одор ПИК-а бавио у својим прошлогодшњим Комуникеима и Декларацијама попут:

- регулисања БиХ виза,
- истражних радњи Државног тужилаштва поводом оптужби о кршењима локалних закона,
- надлежности судских власти у вези одређених домаћих правних питања
- „фискалном одрживошћу БиХ (која је промовисана Споразумом о сталној ИТА коефицијент методологији и успостављањем Националног фискалног Савјета)”.<sup>6</sup>

Оваква питања представљају јасно унутрашње прилике БиХ и нису у оквиру дјелокруга помоћи која је затражена односно за коју је дата сагласност Дејтонским споразумом.

Исто тако проблематично је и ПИК-ово схватање овлашћења у вези са интерпретацијом и спровођењем Дејтонског споразума. У својој Декларацији од 20. новембра 2008. године, Управни одбор износи следеће:

---

<sup>5</sup> Закључци конференције за имплементацију мира (са додатим нагласком).

<sup>6</sup> Види, *нпр.*, Декларација управног одбора Савјета за имплементацију мира, од 27. фебруара 2008.; Комунике управног одбора Савјета за имплементацију мира, од 20. новембра 2008.

Управни одбор ПИК-а подсјећа власти на одлуку коју је донио на састанку одржаном 27. фебруара 2008. да власти БиХ морају испунити пет циљева и два услова прије него што се изврши ОХР-ЕУСР транзиција. Све до оног тренутка кад Управни одбор ПИК-а потврди да су пет циљева и два услова испуњени, ОХР остаје на снази и наставља да поступа у складу са својим мандатом према Општем оквирном споразуму за мир (GFAP), обезбјеђујући пуно поштовање Мировног споразума.

Што се тиче међународног права, ПИК не посједује никакву законску власт над БиХ, укључујући и њене ентитете. Он такође нема правну власт ни над Високим представником, који предсједава његовим Управним одбором. ПИК, укључујући и његов Управни одбор, постоји као самоорганизован Савјет држава и организација. Овлашћења директног мијешања у унутрашње прилике у БиХ за њега не произилазе из Дејтонског споразума нити из било ког другог међународно правног инструмента. Не постоји резолуција Савјета безбједности којом се додељују таква овлашћења ПИК-у. Његове декларације и одлуке представљају званична мишљења и ставове његових држава чланица и организација. Иако су од важности за дипломатску комуникацију БиХ, таква мишљења не посједују правну снагу или ефекат. Такође, по међународном уговору не постоји мандат Канцеларије Високог представника, већ само Високог представника, па тако канцеларија (ОХР) не може „остати на снази у складу са својим мандатом“.

Влада жели да гаји пријатељске односе са свим земљама чланицама Уједињених нација, али они би требало да буду развијани у складу са међународним правом, што обухвата и Дејтонски споразум, и без пријетњи било које од држава или међународних организација или тежњи да се мијешају у унутрашње прилике БиХ или тврдњи да посједују право да намећу своје ставове као да су они правни услови.

#### Г. Високи представник

Потврђујући овлашћења ПИК-а,<sup>7</sup> Високи представник наставио је да врши и примјењује императивна овлашћења издавања извршних наредби и смјењивања локалних политичара, и наставио је да се мијеша у локалне

---

<sup>7</sup> Види, *нпр.*, Канцеларија високог представника, Одлука којом се смјењује г. Предраг Теранић са свог садашњег положаја у Обавјештајно-безбједносној агенцији Босне и Херцеговине (30. мај 2008.) (Преамбула).

политичке прилике на начин који је у суштини реметилачки за изградњу консензуса и реформске напоре БиХ власти. Од априла 2008., као што је размотрено доље, ова овлашћења користила су се како би се смијенио владин службеник са положаја без права да учествује у таквом поступку; заплијениле путне исправе лица на неодређено вријеме; блокирали банковни рачуни; имплементирали законски прописи заобилазећи законодавни поступак прописан Уставом БиХ. Као што је доље детаљно изложено, не постоји правни основ за наставак употребе императивних овлашћења; штавише, њиховом употребом крши се Устав БиХ, Дејтонски споразум, други међународни уговори и општи принципи међународног права.

Такви поступци очигледно су постали сметња наставку развоја. Понављање пријетњи за смјенама локалних званичника, владавина декретима и гласне и учестале критике демократски изабраних државних лидера од стране Високог представника и других званичника његове канцеларије, ометају напредак у изградњи унутрашњег консензуса, споразум о заједничким циљевима и развој односа сарадње између различитих политичких чинилаца, политичких странака и народа БиХ. Тринаест година након престанка непријатељстава и потписивања Дејтонског споразума, употреба оваквих овлашћења из колонијалних времена не може олакшати дуготрајне реформе или прогрес. Реформе, демократско управљање и владавина права не могу се унаприједити тиме што ће званичници странци користити диктаторска овлашћења. По било којим објективним показатељима, употреба императивних декрета и смјењивања већ је давно исцрпљена.

#### Д. Ограничен мандат

Функција Високог представника настала је сагласношћу уговорних страна, које укључују Босну и Херцеговину, Федерацију БиХ и Републику Српску као што то предвиђа Анекс 10 Дејтонског споразума. Мандат и овлашћења Високог представника проистичу из тог инструмента. Овлашћења из Анекса 10 се дају искључиво «Високом представнику». Не постоји одредба у Анексу 10 која се односи на правно лице «Канцеларија Високог представника» са независним или делегираним овлашћењима да извршава мандат према Анексу 10. У складу са Анексом 10:

Имајући у виду сложене услове са којима су суочене, *Стране траже* да се одреди Високи представник који ће бити именован у складу са релевантним резолуцијама Савјета безбједности Уједињених

нација, у циљу олакшавања напора Страна и, по потреби, координације активности организација и агенција укључених у цивилне аспекте мирног рјешења извршавањем доље наведених задатака који су им повјерени резолуцијом Савјета безбједности УН.<sup>8</sup>

Ови “задачи” које су стране повјериле Високом представнику подразумијевају слиједеће:

## Члан II

### Мандат и методи координације и одржавање везе Високи представник ће:

- а) Надгледати спровођење мирног рјешења.
  
- б) Одржавати тијесне контакте са Странама да би оне у потпуности поштовале све цивилне аспекте мирног рјешења и високи ниво сарадње између њих и организација и агенција које учествују у тим аспектима.
  
- в) Координирати активности цивилних организација и агенција у Босни и Херцеговини у циљу обезбјеђења ефективног спровођења цивилних аспеката мирног рјешења. Високи представник ће поштовати њихову аутономију у оквиру њиховог дјелокруга рада док ће им, по потреби, давати опште смјернице о утицају њихових активности на спровођење мирног рјешења. Од цивилних организација и агенција се тражи да пруже помоћ Високом представнику у вршењу његових или њених одговорности пружањем свих информација релевантних за њихове операције у Босни и Херцеговини.

---

<sup>8</sup> Дејтонски споразум, Анекс 10, Чл. I.2 (са додатим нагласком).

г) Олакшати, уколико процијени да је то потребно, превазилажење свих тешкоћа које настану у вези са цивилним спровођењем.

д) Учествоје на састанцима организација донатора посебно који буду посвећени питањима реконструкције и обнове.

ђ) Периодично извјештавати Уједињене нације, Европску унију, Сједињене Америчке Државе, Руску Федерацију и друге заинтересоване владе, стране и организације о напретку и спровођењу мировног споразума у вези са задацима предвиђеним у овом споразуму.

е) Давати смјернице и примати Извјештаје Комесара за међународне полицијске снаге установљене у Анексу 11 Општег оквирног споразума.<sup>9</sup>

Анекс 10 није овластио Високог представника да врши императивна овлашћења. Несхатљиво је да би стране могле пристати да се страном званичнику дају овлашћења да мијења уставе, крши уставне одредбе, проглашава законе, ствара нове државне институције, смјењује демократски изабране званичнике или да крши људска права која су гарантована грађанима БиХ.

Штавише, Анекс 10 не предвиђа да Високи представник настави да постоји до тренутка када Дејтонски споразум буде у потпуности спроведен. А такође, Анекс 10 не предвиђа ни да Високи представник (а свакако не ни ПИК) посједује овлашћење да одлучи када је то Дејтонски споразум у потпуности спроведен.

Иако су стране Високом представнику дале овлашћење да поступа „као последња инстанца у домену тумачења овог Споразума у цивилном спровођењу мировног решења”, стране нису дале овлашћење Високом представнику да у последњој инстанци тумачи Дејтонски споразум одвојено од Анекса 10. То право задржавају Стране Дејтонског споразума сагласно важећем међународном праву. Мора се такође нагласити да док Високи

---

<sup>9</sup> *Id.*, Чл. II.

представник посједује „последњу инстанцу” тумачења у вези са Анексом 10, његова овлашћења су ограничена – она се морају вршити сагласно општем међународном праву, које укључује и Бечку конвенцију о праву међународних уговора.<sup>10</sup> Његово „тумачење” Анекса 10 очигледно не може служити као изговор за поступке Високог представника којима се крши међународно право или прекорачује његов мандат. Уистину, такве радње су ништаве или склоне ништавости и повлаче са собом међународну одговорност.<sup>11</sup>

### III. Кршење међународног права

Непрестана употреба императивних овлашћења од стране међународних званичника не само да омета напредак у БиХ, већ и крши међународно право. Са вршењем ових овлашћења не може да се настави.

Употреба императивних овлашћења издавања извршних наредби и смјењивања настављена је тринаест година након завршетка непријатељстава у БиХ. Током овог периода, како је горе описано, није долазило до обнове непријатељстава, одржавани су бројни слободни и фер избори, БиХ је примљена у чланство Савјета Европе, постала је кандидат за чланство у НАТО кроз интензивирани дијалог, учествовала у мировним операцијама УН, била предложена за чланство у Савјету безбједности, и закључила Споразум о стабилизацији и придруживању, као важан корак ка чланству у Европској унији.

Но и поред овога, Високи представник је наставио да употребљава ова овлашћења. Високи представник је од априла 2008. употребљавао ова овлашћења како би: (1) моментално смијенио владиног службеника са дужности, онемогућујући му обављање било какве јавне функције или дужности у оквиру политичке странке на неодређено вријеме; (2) вршио запљену личних путних исправа, бранећи на неодређено вријеме слободу кретања приликом напуштања Босне и Херцеговине; (3) блокирао на неодређено вријеме банковне рачуне 35 лица; и (4) имплементирао законске прописе уз заобилажење законодавног поступка који је прописан Уставом БиХ.<sup>12</sup> Овакви поступци предузимају се без икаквог обавјештења, управног

<sup>10</sup> Види Бечка конвенција о праву међународних уговора, Чл. 31.

<sup>11</sup> Види нпр. Ели Лаутерпахт, „Правни ефекти недозвољених радњи међународних организација”, у КЕМБРИЏ ЕСЕЛИМА ИЗ МЕЂУНАРОДНОГ ПРАВА: ЕСЕЈИ У ЧАСТ ЛОРДА МЕКНЕРА 89-90 (1969).

<sup>12</sup> Ове одлуке Високог представника доступне су на интернет презентацији ОХР [www.ohr.int](http://www.ohr.int).

или судског поступка или могућности за подношење жалбе повријеђених страна.

Вршење ових императивних овлашћења издавања извршних наредби и смјењивања није у складу са Уставом БиХ и међународним правним обавезама БиХ, није у складу са општим стандардима људских и грађанских права који се захтијевају од чланица Европске уније и свих држава потписница конвенција из области људских и грађанских права којих је и БиХ страна уговорница, и није у складу са најелементарнијим принципима владавине права и међународног права. Употријебљена овлашћења умногоме прекорачују било какав мандат икада повјерен Високом представнику. Њихово вршење мора да се оконча како би се обновила владавина права, а права грађана заштитила и међународне правне обавезе испуниле.

А. Кршење обавеза из области људских и грађанских права и општих начела међународног права

Како је предвиђено Дејтонским споразумом и Уставом БиХ, БиХ је усвојила 14 инструмената из области људских права, укључујући Европску конвенцију о заштити људских права и основних слобода са протоколима, Међународну конвенцију о грађанским и политичким правима из 1966. и Конвенцију о економским, социјалним и културним правима из 1966.<sup>13</sup> Такође, према Дејтонском споразуму и Уставу БиХ, захтијева се да „општа начела међународног права буду саставни дио правног поретка Босне и Херцеговине и њених ентитета”.<sup>14</sup>

Међу начелима на која се БиХ обавезала према одредбама Дејтонског споразума и других споразума, су и осигурање права њених грађана на подношење ефективне жалбе; право на поштено саслушање; непостојање кажњавања без закона; слобода изражавања; слобода окупљања и удруживања; заштита имовине; право учешћа у обављању јавних функција; и право на слободу кретања.<sup>15</sup> Употреба императивних овлашћења од стране Високог представника је у директној супротности са овим основним начелима.

---

<sup>13</sup> Види Члан II 2. и Анекс 1. Устава БиХ; Анекс 4 Општег оквирног споразума.

<sup>14</sup> Члан III 3. б, Устава БиХ, Анекс 4 Општег оквирног споразума.

<sup>15</sup> Види, *нпр.*, Европска конвенција о људским правима; Међународна конвенција о грађанским и политичким правима.

## Б. Кршење Устава БиХ и владавине права

У 2006. години Уставни суд Босне и Херцеговине донио је одлуку да се употребом императивних овлашћења Високог представника приликом смјењивања јавних службеника крши Устав БиХ.<sup>16</sup> С обзиром на то да је Устав саставни дио мировног споразума, кршења устава, нарочито у погледу људских и грађанских права такође покрећу озбиљно питање кршења обавеза из тог споразума.

Високи представник је на одлуку Уставног суда БиХ одговорио доношењем одлуке којом се поништава одлука Уставног суда, отишавши тај начин још даље.<sup>17</sup> Таква одлука је ставила Високог представника у позицију да буде комплетно изнад владавине права, и да не буде подложен било каквом надзору или одговорности за било које поступке које предузима, без обзира на њихове последице. Уз то, та одлука прописује и да држава БиХ нема овлашћења у заштити уставних и међународних права својих грађана кад год су било посредно, било непосредно у питању поступци Високог представника.<sup>18</sup>

Високи представник је прогласио за недопуштenu било какву процедуру која „на било који начин узима у разматрање неко питање које произилази из једне или више одлука Високог представника” и навео да се „ускрађује могућност позивања на било какву врсту одговорности... у погледу неког губитка или штете... проузроковане као последица одлуке

<sup>16</sup> Види Билбија, АП-953-05 (Уставни суд БиХ 8. јул 2006).

<sup>17</sup> Види Канцеларија високог представника, Наредба о примени одлуке Уставног суда Босне и Херцеговине поводом жалбе Милорада Билбије и осталих, бр. АП-953/05 (23. март 2007.).

<sup>18</sup> *Id.* Ова одлука Високог представника посебно наводи да: „Било какав корак предузет од стране одређене институције или власти у [БиХ] у циљу успостављања домаћег механизма оцјене одлука Високог представника... сматраће се од стране Високог представника као покушај да се нанесе штета примјени Општег оквирног споразума”... (члан 2.); „Сваки поступак који је покренут пред судом у [БиХ], а који оспорава или *на било који начин узима у разматрање неко питање* које произилази из једне или више одлука Високог представника, сматраће се недозвољеним осим у случају да Високи представник изричито не да свој претходни пристанак”. (члан 3. (са додатим нагласком)); “Ускрађује се могућност позивања на било какву врсту одговорности од стране ма које институције [БиХ] и/или неке од њених подврста и/или других облика власти у [БиХ] у погледу неког губитка или штете која је наводно проузрокована непосредно или посредно као последица овакве одлуке Високог представника, донијете у складу са његовим или њеним међународним мандатом *или уопште*”. (члан 3. (са додатим нагласком)); “Одредбе наредбе које су овде садржане... установљене су од стране Високог представника сходно његовом међународном мандату и нису, стога, процесно и правосудно засноване на судском систему [БиХ] или њених ентитета *или било гдје другдје*, и отуда ниједан поступак не може бити покренут у вези са поменутиим обавезама пред било којим судом, у било ком тренутку”. (члан 4. (са додатим нагласком)); “Високи представник није ни у ком случају одговоран некој држави... његови поступци не могу да покрену одговорност ма које појединачне државе”. (Преамбула).

Високог представника, донијете у складу са његовим или њеним међународним мандатом *или уопште*”.<sup>19</sup>

#### В. Међународна организација је одговорна за своје међународне противзаконите радње

Оваква употреба императивних овлашћења је у директној супротности са правом које важи за међународне организације.<sup>20</sup> По међународном праву, међународна организација је дужна да поступа искључиво у складу са овлашћењима која су јој повјерена и сагласно општим правним начелима. Нигдје у мандату Високог представника се не могу пронаћи овлашћења да се крши Устав БиХ, Дејтонски споразум или други акти који су обавезујући за БиХ или да се крше остали фундаментални принципи међународног права.<sup>21</sup> А када међународна организација поступа изван својих повјерених овлашћења, као што Високи представник то чини у овом случају, она остаје одговорна за своје међународно противзаконите радње, које су учињене *ultra vires*.<sup>22</sup>

#### Г. Престанак, непонављање и накнада штете

Међународна заједница такође сноси одговорност уколико управља или контролише једну суверену државу која изврши међународно противзаконите радње<sup>23</sup> или уколико принуди суверену државу да изврши радњу, која би, услед такве принуде, постала међународно противзаконита радња.<sup>24</sup> Међународно право намеће међународним организацијама укљученим у вршење међународних противзаконитих радњи, обавезу да

<sup>19</sup> *Id.*, члан 3. (са додатим нагласком).

<sup>20</sup> Високи представник је прогласио себе међународном организацијом. *Види* Писана запажања Високог Представника, Канцеларија високог представника, *Берић, и други против Босне и Херцеговине*, број захтјева. 36357/04, и други., ¶ 1.1 и 5.9 (16. јун, 2006.).

<sup>21</sup> *Види* Комисија за међународно право, Извјештај о раду са педесет-петог засједања ¶ 53 (2003) (усвајање нацрта члана 3. о одговорности међународних организација, у коме стоји да „свака међународно противзаконита радња коју учини међународна организација захтијева међународну одговорност такве међународне организације”).

<sup>22</sup> *Види* Комисија за међународно право, Извјештај о раду са педесет-шестог засједања ¶ 71 (2004.) (усвајање нацрта члана 6. о одговорности међународних организација, у коме стоји да „радње органа, службеника или других лица којима су повјерени дијелови послова које обавља организација, сматрају се радњом коју је учинила организација по међународном праву уколико орган, службеник или лице коме су повјерена таква овлашћења поступају у оквиру својих овлашћења, па чак иако те радње превазилазе овлашћења или крше упутства”).

<sup>23</sup> *Види* Комисија за међународно право, Извјештај о раду са педесет-седмог засједања ¶ 205 (2005.).

<sup>24</sup> *Види id.*

прекину са вршењем такве радње уколико са тиме наставе дужне су да пруже увјеравања и гаранције да се то више неће поновити.<sup>25</sup> Међународна организација која чини међународно противзакониту радњу такође има обавезу да накнади у потпуности сваку материјалну и нематеријалну штету изазвану таквом противзаконитом радњом.<sup>26</sup>

#### Д. Међународна критика императивних овлашћења

Као што је општепознато, употреба императивних извршних наредби и овлашћења за смјењивање од стране Високог представника не представља ништа ново. Од 1997. године, када су ова овлашћења први пут представљена, Високи представник је издао више од 800 одлука, смјењујући више од 120 лица са јавних функција, и прогласио или преиначио више од 300 закона.<sup>27</sup> У то се убраја смјењивање активних судија, демократски изабраних званичника, укључујући и оне који су изабрани на функције предсједника, премијера и градоначелника, али такође и професоре права на државним академским институцијама, често им забрањујући обављање било какве јавне функције на неодређено вријеме. Ови поступци су се предузимали без било какве најаве, управне или судске процедуре или могућности за жалбу. У такве одлуке Високог представника такође се убрајају и проглашења закона којима се оснивају институције које нису предвиђене уставима, па чак ни уставним амандманима.<sup>28</sup>

Сходно томе, континуирано коришћење императивних извршних наредби и овлашћења за смјењивање – неких тринаест година након окончања непријатељстава - је било и предмет велике критике стручњака и аутора из области права и међународних односа. У критичаре се убрајају и бивши међународни званичници који су били на дужности у Босни.<sup>29</sup>

---

<sup>25</sup> Види Комисија за међународно право, Извјештај о раду са педесет - деветог засједања ¶ 343 (2007.).

<sup>26</sup> Види *id.*

<sup>27</sup> Ови бројеви не укључују употребу императивних овлашћења издавања извршних наредби и смјењивања од стране Замјеника високог представника у вези са Дистриктом Брчко, која су се догађала често и недавно.

<sup>28</sup> Одлуке су доступне на интернет презентацији ОХР [www.ohr.int](http://www.ohr.int).

<sup>29</sup> Види, *нпр.*, Хенри Х. Перит, Јр., *Обезбјеђивање судског надзора за одлуке политичких старалаца*, 15 *Duke J. Comp. & Int'l L.* 1 (2004.); Стивен Р. Ратнер, *Страна окупација и међународна територијална администрација; изазови приближавања*, *Eur. J. Int'l L.* (2005.), Vol. 16 бр. 4; ГРЕГОРИ Х. ФОКС, *ХУМАНИТАРНА ОКУПАЦИЈА* (Cambridge University Press, 2008.); БЕРНАРД НОЛ, *ПРАВНИ СТАТУС ТЕРИТОРИЈА КОЈЕ СУ ПОД АДМИНИСТРАЦИЈОМ МЕЂУНАРОДНИХ ОРГАНИЗАЦИЈА* (Cambridge University Press, 2008.); Метју Т. Периш, *Крах дејтонског протектората*, 1. Публикација о интервенцији и изградњи државе, Специјални Додатак, 2007.; Ребека Еверли, *Сложена правна овлашћења регулације у Босни анд Херцеговини након Дејтонског мировног споразума*, 5 *Етнополитика* бр. 1 (2006.).

Савјет Европе и Венецијанска комисија оштро су критиковали употребу ових овлашћења.<sup>30</sup> Резолуција Савјета Европе број 1384 (2004.) прецизира да „...Скупштина сматра неспојивим са демократским начелима то што Високи представник може да доноси извршне одлуке без одговорности или обавезе да оправда њихову примјену, као и без могућности улагања правних средстава против њих.” У марту 2005. године, Венецијанска комисија је издала мишљење у коме се наводи да: „Начелно, не могу бити прихватљиве одлуке, које се директно тичу индивидуалних права, донијете од стране политичког тијела које нису потчињене принципу поштеног саслушања или бар минимуму права на учешће у поступку и надзора независног суда”.<sup>31</sup>

Два стручњака су примијетила да искуство из БиХ показује да:

«Ни једној мисији не би требало дати одговорност да сама себи одређује овлашћења. Босанска илузија коју у великој мери дијели велика интернационална заједница која се бави људским правима и демократизацијом, показује да се универзални закони власти – који подразумијевају добро познате тежње институција да се баве властитим интересима, да одбијају одговорност за неуспјехе, избјегавају доношење тешких одлука и продужују своје мандате – никако не уклапају у случај добронамјерних мисија изградње државе. Босанска реалност, међутим, очигледно показује да такви закони описују управо понашање међународне мисије на исти начин као и било које друге јавне институције.»<sup>32</sup>

Савјет безбједности никада није указивао на то да је овластио Високог представника да врши тзв. Бонска овлашћења. Па ипак, Високи представник тврди да његово законско овлашћење за овакве поступке произилази из

---

<sup>30</sup> *Скупштинска дебата* из 23. јуна 2004. (20. засједање) (види док. 10196 Извјештај Комитета за политичка питања, извјестилац г. Кирилов), *текст усвојен од стране скупштине* 23. јуна 2004. (20. засједање).

<sup>31</sup> Европска комисија за демократију кроз право (Венецијанска комисија), *Мишљење о уставној ситуацији у Босни и Херцеговини и овлашћењима Високог представника*, усвојено од стране Венецијанске комисије током 62. пленарног засједања (Венеција, 11.-12. март 2005.).

<sup>32</sup> Цералд Кнаус и Феликс Мартин, *Рађање европског Раца*, 14 Збирка о демократији, бр. 3 (2003.).

Савјета безбједности.<sup>33</sup> Прави је тренутак за Савјет безбједности да коначно елиминише сваку основу за овакву тврдњу.

#### IV. Савјет безбједности УН

##### A. Именовање новог Високог представника и «Бонска овлашћења»

Постављење Високог представника захтијевало би резолуцију Савјета безбједности. Анекс 10 Дејтонског споразума предвиђа резолуцију Савјета безбједности за именовање Високог представника.<sup>34</sup> Ово је пракса још од Дејтона и то без изузетка.<sup>35</sup> Високи представник је прихватио у Писаним запажањима Европском суду за људска права да „именовање Високог представника мора да потврди Савјет безбједности Уједињених нација”.<sup>36</sup>

Они који пружају подршку европској будућности за БиХ, Дејтонском споразуму и владавини права треба да подрже и престанак Високог представника и Бонских овлашћења. Тринаест година након непосредне инервенције у владину управу и законодавство, владавина Високог представника и РС-а требала би да се оконча. Изградња унутрашњег консензуса кроз тежак рад на погодбама и компромису између лидера које су изабрали грађани БиХ, неопходна је за дугорочну стабилност.

##### B. Овлашћења из главе VII

Ситуација у БиХ не представља пријетњу међународном миру и безбједности и, стога, не оправдава Савјет безбједности да настави да поступа по глави VII Повеље УН.

Након тринаест година мира, и узимајући у обзир значајан напредак и стабилност који постоје у БиХ како је горе и описано, нема више оправдања за одређење да ситуација у БиХ представља пријетњу за међународни мир и безбједност. Чињенице просто то не подржавају. Како је горе описано, није долазило до обнове непријатељстава, одржавани су бројни слободни и фер избори, Босна и Херцеговина је примљена у чланство Савјета Европе,

---

<sup>33</sup> Види Писана запажања у име Високог представника, Канцеларија високог представника, *Берић, и други против Босне и Херцеговине*, Захтјев бр. 36357/04, и др., ¶¶ 3.1-3.14 (16. јун 2006.).

<sup>34</sup> Види Дејтонски споразум, Анекс 10, чл. 1.2.

<sup>35</sup> Види, *нпр.*, СБУН Резолуција 1031 ¶ 26 (15. децембар, 1995.) (тиче се именовања г. Карла Билта за првог Високог представника).

<sup>36</sup> Писана запажања у име Високог представника, Канцеларија високог представника, *Берић, и др. против Босне и Херцеговине*, Молба бр. 36357/04, и др., ¶ 2.8 (16. јун 2006.).

постала је кандидат за чланство у НАТО, учествовала у мировним операцијама УН, закључила Споразум о стабилизацији и придруживању, као важан корак ка чланству у Европској унији и била предложена за чланство у Савјету безбједности. Њени политички лидери демонстрирали су, како споразумима постигнутим у Пруду тако и споразумима који су уследили са њим у вези у Бања Луци, да су способни да рјешавају тешка питања кроз преговоре и компромис.

Мјере из главе VII нису намијењене нити је допуштено да се користе за наметање склоности страних држава или међународних организација демократски изабраним владама у вези са детаљима њиховог унутрашњег управљања. Нити су мјере из главе VII намијењене допуштању међународно противзаконитих аката од стране међународних организација. Но ово су сврхе у које се овлашћења из главе VII цитирају од стране Високог представника и РС.

Злоупотреба овлашћења из главе VII наноси штету кредибилитету Савјета безбједности и слаби дугорочну примјењивост саме главе VII. У вези са ситуацијом у БиХ, Савјет безбједности би требало да се одрекне даљег позивања на главу VII.

## **V. Асистенција УН**

Питање које се сада поставља јесте како Уједињене нације на најбољи начин могу да олакшају континуирани напредак у БиХ. Из разлога који су овде наведени, Влада не вјерује да ће именовање новог Високог представника бити од помоћи. Уз то, непрестана примјена императивних овлашћења против БиХ институција, власти и грађана од стране Високог представника или било ког другог међународног званичника, нити је дозвољена нити допуштена међународним правом и ометаће прије него олакшати процес изградње консензуса који је сада у току у БиХ. Сем тога, не постоји више основ за употребу овлашћења из главе VII у односу на БиХ. Према мишљењу Владе, Савјет безбједности не треба да именује новог Високог представника и треба да стави до знања да Савјет не дозвољава употребу императивних овлашћења. Сам Савјет такође треба да престане са дјеловањем позивајући се на главу VII Повеље.

Најзад, споразуми које обухвата Дејтонски споразум, укључујући и Устав БиХ изложен у Анексу 4, представљају правне инструменте којима су

релевантне стране везане као оквиром за „трајни мир и стабилност”<sup>37</sup> у БиХ. Као фундаментално начело међународног права и сагласно унутрашњем праву БиХ, они не могу да се допуњавају или мијењају, осим у случају будућег споразума између релевантних страна. Савјет безбједности треба да подржи Дејтонски споразум као обавезујући правни оквир за БиХ. Покушаји страних држава и међународних организација да се наметне систем управљања који је у супротности са Дејтонским споразумом примјеном императивних овлашћења или других метода неће бити правно валидни нити ће такви поступци наићи на подршку грађана БиХ. Консензус на коме коначно почива легитимност сваке власти мора да дође изнутра.

---

<sup>37</sup> Општи оквирни споразум за мир у Босни и Херцеговини (преамбула).

