



РЕПУБЛИКА СРПСКА
В Л А Д А

КАБИНЕТ ПРЕДСЈЕДНИКА

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

Број : 04.1.714/20

Датум: 04.05.2020. године

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

Поштовани генерални секретару,

Са циљем да помогне Савјету безбједности у предстојећој сједници о Босни и Херцеговини (БиХ), Република Српска, страна потписница Општег оквирног споразума о миру у Босни и Херцеговини (Дејтонски споразум) и анекса који чине његову суштину, доставља приложени Двадесет и трећи извјештај Савјету безбједности Уједињених нација. Република Српска је увјерена да БиХ може бити успјешна уколико све најбитније стране, иностране и домаће, прихвате и поштују Дејтон.

У дијелу I Извјештаја наглашавамо чврсту одређеност Републике Српске за Дејтонски споразум, као и значај да га друге стране у БиХ и међународној заједници прихвате и поштују.

У дијелу II Извјештаја, објашњавамо зашто реакција на пандемију у БиХ показује да дејтонски уставноправни поредак функционише, чак и у вријеме дубоких подјела и свјетске кризе без преседана.

У дијелу III Извјештаја бавимо се питањима владавине права, уз апострофирање потребе за реформом Уставног суда БиХ са циљем замјене страних судија држављанима БиХ. Такође наглашавамо да високи представник и други страни званичници морају престати да спољним утицајима подривају интегритет Уставног суда БиХ. У овом дијелу такође истичемо да поштовање владавине права у БиХ мора почети поштовањем Дејтонског споразума. На крају, дајемо разлоге из којих је одлука Уставног суда У-8/19 супротна Уставу БиХ.

У дијелу IV Извјештаја анализирамо штетну улогу ОХР-а, који би требало да поступа у оквиру мандата из Дејтона. За вријеме кризе изазване коронавирусом, високи представник и његова канцеларија нису учинили ништа да помогну БиХ, а чак су покушали да подрију ефикасност рада ентитетских влада. У дијелу IV истичемо да би питање државне имовине, које је и даље извор жучне подјеле у БиХ, било давно ријешено да се високи представник није уплео. Коначно, у овом дијелу наводимо скорије примјере његових поступака гдје није био неутралан помагач.

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

С поштовањем,



ПРЕДСЈЕДНИК ВЛАДЕ

Радован Вишковић

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

Мај 2020.

Двадесет и трећи извјештај Републике Српске Савјету безбједности Уједињених нација

Садржај

I.	Опредијељеност за Дејтонски споразум	3
A.	Република Српска у потпуности поштује Устав БиХ и Дејтонски споразум у цјелини	3
B.	Остали актери у БиХ и међународна заједница такође имају обавезу да поштују Дејтонски споразум да би БиХ била успјешна и просперитетна земља	3
II.	Децентрализована структура БиХ омогућила је брзе и дјелотворне мјере против пандемије.....	4
III.	Владавина права у БиХ.....	5
A.	Уставни суд БиХ мора бити реформисан	5
1.	Стране судије морају бити замијењене држављанима БиХ.....	6
2.	Надлежност Уставног суда БиХ мора бити ограничена у складу са Уставом БиХ	8
B.	Високи представник и други страни званичници морају престати да подривају интегритет Уставног суда	8
1.	<i>Ex parte</i> комуникација са судијама и настојања да се оствари утицај на начин одлучивања ставља одлуке Суда под сумњу.....	8
2.	Прихватање екстерног утицаја страних судија је за осуду и спречава развој судства у БиХ које ужива поштовање	9
C.	Поштовање владавине права у БиХ почиње поштовањем Дејтонског споразума	10
1.	Нечувено је да ОХР тврди да је непоштовањем одлука Уставног суда БиХ пређена „дрвена линија”, док истовремено забрањује било какво судско преиспитивање својих одлука.....	10
2.	Цјелокупан текст Дејтонског споразума је обавезујући	11
D.	Одлука Уставног суда У-8/19 супротна је Уставу БиХ	12
IV.	Високи представник је прије извор него рјешење проблема БиХ.....	12
A.	ОХР није учинио ништа да БиХ помогне у реаговању на коронавирус	12
B.	Уплитање високог представника у питање имовине додатно говори о штетности његовог присуства	13
1.	Актуелна криза због питања државне имовине у потпуности је последица ранијег уплитања ОХР-а	13
2.	Високи представник не смије се уплатити у реституцију имовине приватним власницима	15
C.	Високи представник не поступа као неутрални помагач.....	15

1. Високи представник упорно даје изјаве које су лицемјерне, реметилачке и увредљиве	16
2. Високи представник је свјесно обмануо јавност о реформи Уставног суда....	16
3. Инцко је неprimјерено присуствовао прослави 1. марта, који није празник БиХ	17
4. Пријетња високог представника да ће одлуком наметнути цензорски закон..	17
V. Закључак.....	18

Двадесет и трећи извјештај Републике Српске Савјету безбједности Уједињених нација

Увод и кратак преглед документа

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

У дијелу I Извјештаја наглашавамо значај поштовања Дејтонског споразума. Република Српска је и даље чврсто одређена за Дејтонски споразум, укључујући Устав БиХ. Да би БиХ била успјешна и просперитетна, остали актери у БиХ, као што су бошњачке политичке странке, морају на исти начин поштовати дејтонски компромис. Исто тако, од суштинског значаја је да се међународна заједница, укључујући високог представника, придржава одредби Дејтонског споразума и поштује га.

У дијелу II Извјештаја објашњавамо зашто реакција на пандемију у БиХ доказује да дејтонски уставноправни поредак функционише, чак и у вријеме дубоких подјела и озбиљне свјетске кризе. Децентрализована структура БиХ омогућила је брзе и дјелотворне мјере против пандемије и њених економских посљедица. То је постигнуто упркос настојањима бошњачких политичких странака у БиХ на челу са СДА да искористе кризу за сопствене политичке циљеве, о чему више говоримо у Прилогу 4. уз овај извјештај.

У дијелу III Извјештаја бавимо се питањима владавине права; прво објашњавамо зашто Уставни суд БиХ, којим доминира политичко савезништво тројице страних судија и двојице судија из редова Бошњака и који није независан у односу на Канцеларију високог представника („ОХР”), мора бити реформисан уколико се жели поштовати владавина права. Ова реформа, о којој детаљније говоримо у Прилогу 1. уз овај извјештај, мора обухватити и замјену страних судија држављанима БиХ, што је Европска унија навела као кључан приоритет. Уставни суд БиХ мора да поштује границе своје надлежности.

У дијелу III, затим, наглашава се да високи представник и други страни званичници морају престати да подривају интегритет Уставног суда БиХ путем *ex parte* комуникације и другим спољним утицајима на стране судије. Исто тако, објашњавамо зашто владавина права у БиХ мора почети поштовањем Дејтонског споразума, чији је цјелокупан текст обавезујући. Коначно, у дијелу III наводимо зашто је недавна одлука Уставног суда БиХ несагласна са Уставом БиХ - о чему детаљније говоримо у Прилогу 2. уз овај извјештај.

У дијелу IV овог извјештаја, бавимо се погубном улогом ОХР-а у БиХ, чији су поступци далеко од улоге предвиђене Дејтоном. Током кризе до сада невиђених размјера коју је изазвала епидемија ковида 19, ОХР није учинио ништа да помогне БиХ, а чак је покушао да преусмјери ограничена средства и подрије ефикасност ентитетских влада, на којима лежи примарна одговорност за реаговање на пандемију. У дијелу IV, објашњавамо да би питање државне имовине, које је и даље извор жучне подјеле у БиХ, било давно ријешено да се

високи представник није уплео. На крају, наводимо неколико примјера новијег датума гдје високи представник није поступао као неутралан помагач, него је изазвао и погоршао проблеме.

Република Српска је увјерена да БиХ може бити успјешна уколико све најбитније стране, иностране и домаће, прихвате и поштују Дејтон.

Двадесет и трећи извјештај Републике Српске Савјету безбједности Уједињених нација

I. Опредијељеност за Дејтонски споразум

A. Република Српска у потпуности поштује Устав БиХ и Дејтонски споразум у цјелини

1. Република Српска, као страна Дејтонског споразума, остаје у потпуности посвећена Споразуму, укључујући Устав БиХ. Поштује правну структуру, права и обавезе из ових споразума - укључујући и оне из Устава БиХ (Анекс 4. Дејтонског споразума) - и позива друге стране и свједоке да поштују Дејтонски споразум. То подразумева поштовање аутономије ентитета и права конститутивних народа, гарантованих Уставом БиХ, као и уздржавање од уплитања у унутрашња питања БиХ.

2. Република Српска наставља да подржава БиХ како је уређена Уставом БиХ и наставиће да се залаже за пуно спровођење Дејтонског споразума. Република Српска има пуно право да инсистира на потпуном поштовању структуре успостављене Дејтонским споразумом.

3. Супротно наводима неких критичара Републике Српске, Република Српске нема план сецесије од БиХ. Република Српске једноставно инсистира на поштовању Дејтонског споразума и тражиће уживање и заштиту тих права политичким и правним средствима.

4. Дејтонски компромис успјешно чува мир у БиХ скоро 25 година. БиХ може бити сасвим функционална ако јој се дозволи да функционише у складу са Уставом БиХ. БиХ може имати сјајну будућност као успјешна и стабилна земља, али та се будућност мора градити у складу са Дејтонским споразумом.

B. Остали актери у БиХ и међународна заједница такође имају обавезу да поштују Дејтонски споразум да би БиХ била успјешна и просперитетна земља

5. Ако је жеља да БиХ успије, Дејтонски споразум мора поштовати не само Република Српска, него и других актери у БиХ и међународној заједници.

6. Нажалост, СДА и друге бошњачке политичке странке никада нису прихватиле дејтонски компромис и неуморно ради на његовом поништавању. Високи представник међународне заједнице већ је, одлукама и присилом, постигао добар дио плана СДА да централизује БиХ, али бошњачке странке нису задовољне. СДА је у септембру усвојила декларацију у којој позива на потпуно укидање дејтонског уређења - укључујући ентитете и механизме заштите конститутивних народа - у прилог унитарне државе под доминацијом СДА. СДА је прошле године најавила и да ће од Уставног суда БиХ тражити да прогласи и само име Републике Српске неуставним, упркос чињеници да је то име неколико пута наведено у Уставу БиХ и, наравно, у цијелом Дејтонском споразуму.

7. Одређени елементи у међународној заједници не схватају ни значај дејтонских начела за будућу стабилност и успјех БиХ и настављају да подривају дејтонско уређење. Највише пада у очи то што високи представник и даље присваја диктаторска овлашћења над БиХ која су опречна његовим стриктно дефинисаним одговорностима из Анекса 10. Дејтонског споразума. Поред тога, како је већ наведено, високи представник користио је самоприсвојена диктаторска овлашћења за централизацију БиХ супротно дејтонском систему. Многи од његових централистичких диктата постигли су само дисфункцију и створили препреке ефикасном вршењу стандардних задатака власти, о чему свједоче проблеми које је узроковала интервенција у реституцију земљишта у Републици Српској, о чему више говоримо у дијелу IV. Штавише, високи представник ниједном није осудио настојања СДА и других бошњачких странака да пониште дејтонски компромис кроз подривање ентитета и права конститутивних народа БиХ.

8. Неке стране дипломате понекад говоре о дејтонском уставном систему као пуком скупу привремених мјера. На примјер, у септембру је амерички специјални представник за Балкан Метју Палмер изјавио сљедеће: „Дејтонски споразум никада није ни требало да буде фиксан, него промјењив оквир”.¹ Ово је нетачан историјски приказ пошто су стране које су учествовале у преговорима у Дејтону знале да је споразум морао бити конкретан, детаљан и свеобухватан, без неријешених питања и потенцијалног извора политичког сукоба.² У ствари, израз „промјењив оквир” је оксиморон. Оно што се мијења усљед привремених политичких циљева укључених страна или спољних сила никако није оквир, него управо његова супротност; цјелокупна сврха оквира је да утврди фиксне параметре. Штавише, овакви коментари, чак и када су дати у најбољој намјери, додатно охрабрују СДА да тражи укидање ентитета и других дејтонских механизма заштите конститутивних народа у БиХ и тјерају друге групе, којима је Дејтоном гарантована одређена мјера заштите и аутономије, да се осјећају угрожено и реагују сходно томе.

II. Децентрализована структура БиХ омогућила је брзе и дјелотворне мјере против пандемије

9. Реакција на пандемију ковид 19 доказује да уставни поредак БиХ може да функционише и функционише, чак и када постоје дубоке политичке подјеле, па чак и у најтежим околностима. Ниво БиХ, као што многе чланице Савјета безбједности знају, пати од дубоких националних и политичких подјела, нарочито због константних покушаја бошњачких странака на челу са СДА да подрију дејтонски систем и владају БиХ без учешћа и сарадње са партнерима из реда Срба и Хрвата. Срећа је, дакле, што ниво БиХ има само ограничене надлежности у погледу реаговања на пандемију коронавируса; да су те надлежности проширене, негативне посљедице по здравље и благостање свих грађана БиХ биле би, у најмању руку, катастрофалне.

¹ *Bo Trumpov pisatelj trilerjev uredil razmere na Balkanu?*, Delo, 2. септембар 2019.

² Амерички дипломата Ричард Холбрук, главни преговарач за Дејтонски споразум рекао је, „оно што не буде договорне током преговора о приближавању ставова, никада неће бити договорено”. Derek H. Chollet, *The Secret History of Dayton*, 158 (2005).

10. Пошто је, према Уставу БиХ, здравство у надлежности ентитета, власти Републике Српске су, умјесто да чекају да дубоко подијељен ниво БиХ реагује, брзо и одлучно одговориле на пандемију ковида 19 и њене економске посљедице.

11. Република Српска до сада је била ефикасна и проактивна и реаговала на самом почетку пандемије са циљем успоравања ширења ковида 19. На примјер, 10. марта, када је у БиХ евидентирано само пет потврђених случајева ковида 19, Република Српска је затворила школе и забранила јавна окупљања.³ Систем здравствене заштите Републике Српске показао се способним.

12. Када је потребна координација између ентитета, ентитети углавном ефикасно сарађују. Координација унутар БиХ нарочито је потребна у случају појаве неусаглашености мјера између два ентитета. Мјере које су два ентитета увела у одговору на коронавирус разликују се, као што се разликују реакције федералних јединица у свим другим федеративним државама, али те разлике само показују значај аутономије ентитета и истичу колико би било тешко - и, вјероватно, колико дуго би требало - да се на нивоу БиХ постигне неопходан консензус о мјерама које треба увести.

13. Ниво БиХ, са ограниченим надлежностима, учинио је свој дио, углавном кроз ангажовање Оружаних снага на појачавању контроле и увођењу карантина на границама БиХ, по овлашћењу Предсједништва БиХ. Ниво БиХ и ентитети имали су ефикасну међусобну сарадњу на рјешавању кризе, без обзира на настојања одређених званичника из бошњачких странака да здравствену кризу искористе у своју политичку корист, о чему говоримо у Прилогу 4.

III. Владавина права у БиХ

A. Уставни суд БиХ мора бити реформисан

14. Уставни суд БиХ, којим доминирају стране и бошњачке судије у савезништву, представља пријетњу по уставни поредак БиХ и мора бити реформисан уколико БиХ жели да буде држава са владавином права.

15. Устав БиХ ентитетима даје значајну аутономију као елемент формуле стабилности и демократског управљања у земљи са дубоким националним подјелама. Међутим, својим одлукама и присилом током дугог низа година, високи представник значајно је подрио аутономију ентитета супротно Уставу БиХ и његовом стриктно ограниченом мандату из Анекса 10. Дејтонског споразума.

16. Уставни суд БиХ, умјесто да ради свој посао, а то је заштита Устава, у савезништву са тројицом страних и двојицом бошњачких судија упорно даје свој имприматур неуставној централизацији БиХ коју спроводи високи представник. Један од тих судија касније је писао да је постојао “прећутан договор између Суда и високог представника да Суд . . . увијек потврђује меритум његових закона . . .”.

³ Затварају се све школе у Републици Српској, забрањују се јавна окупљања, Н1, 10. март 2020.

17. Уставни суд упорно користи у уставу неутемељене предмете које покрећу бошњачки званичници са циљем даљег сужавања аутономије која је Републици Српској дата Дејтонским споразумом. На примјер, Суд је забранио заставу, химну и грб Републике Српске и Републици Српској забранио да празнује дан свог настанка. Ниједна његова одлука не може се ни на који начин образложити текстом Устава БиХ. У скорије вријеме, Суд је постао још агресивнији и обрушио се на пољопривредно земљиште Републике Српске. Бошњачки званичници чак тврде да је и само име Републике Српске неуставно.⁴

18. Стални напади на сам идентитет Републике Српске и аутономију коју Републици Српској гарантује Дејтонски споразум још су увредљивији зато што се спроводе у спреси страних судија - који нису ни држављани ни становници БиХ, који чак не говоре ни језике БиХ, који се сматрају платонским чуварима који ни не треба да се замарају стварним текстом Устава који су се заклели да ће поштовати, а који, у ствари, слиједе мандат неизабраног страног дипломате који и даље присваја диктаторска овлашћења над БиХ. Уставни суд БиХ имаће дефицит легитимитета, и то с правом, све док у њему буду сједице стране судије.

19. Независно емпиријско истраживање показује да стране судије гласају као блок са бошњачким судијама и према диктату ОХР-а, у прилог неуставној централизацији БиХ.

20. Од Републике Српске не може се очекивати да прихвати савезништво страних и бошњачких судија који злоупотребљавају устав договорен у Дејтону за нападе на идентитет и уставом гарантовану аутономију Републике Српске док јој ништа не буде преостало. На крају крајева, искорјењивање Републике Српске је прокламовани циљ СДА и других бошњачких странака, којој у тим настојањима, нажалост, помажу високи представник и стране судије, који не одговарају ником и који не поштују границе свог овлашћења и Устав.

1. Стране судије морају бити замијењене држављанима БиХ

21. Како детаљно објашњавамо у Прилогу 1. овог извјештаја, мора се донијети закон на нивоу БиХ да би се стране судије Уставног суда БиХ замијениле судијама који су држављани земље чији су устав дужни да поштују. Устав БиХ јасно каже да је намјера била да стране судије буду тек привремена мјера непосредно након рата, у периоду од пет година. Руководство Срба и Хрвата у БиХ већ дуго захтијева да стране судије буду замијењене, што је њихово право. Штавише, један од „кључних приоритета” које Европска комисија наводи у свом Мишљењу о захтјеву БиХ за чланство јесте „реформа Уставног суда, укључујући рјешавање питања међународних судија”.⁵ Република Српска и хрватско руководство само траже да се уради оно што је намјеровано Уставом БиХ и што захтијева процес европских интеграција.

22. Међутим, СДА и даље, крајње тврдоглаво, одбија да чак и разговара о том питању, сматрајући да ће њени напори да БиХ трансформише у централизовану државу, на чијем челу се налазе Бошњаци, и даље уживати подршку високог представника и страних судија

⁴ Joseph Marko, Five Years of Constitutional Jurisprudence in Bosnia and Herzegovina, European Diversity and Autonomy Papers (јули 2004), стр. 17 и 18.

⁵ Мишљење Комисије о захтјеву Босне и Херцеговине за чланство у Европској унији, 29. мај 2019.

у складу са његовим инструкцијама. Категорично одбијање СДА да чак и разговара о том питању само потврђује закључак да постоји спрега страних и бошњачких судија у Суду (који су бивши високопозиционирани функционери СДА) - савезништво које СДА не смије да раскине.

23. Одбијање СДА да се позабави овим питањем такође говори да гаји крајњи презир према уставној намјери и интересима друга два конститутивна народа, као и да могу да се уздају у савезништво са страним судијама.

24. Даље присуство страних судија у Уставном суду БиХ суштински је супротно демократији. Судије у Уставном суду БиХ нису на тој позицији на основу одлуке коју је донио неки изабрани званичник. Грађани БиХ нису имали никакво право, чак ни индиректно, у погледу њиховог избора и именовања; уз то, стране судије не могу бити смијењене никаквим поступцима грађана БиХ или изабраних званичника.

25. Републици Српској није познато да иједна суверена земља у свијету има мјеста у свом уставном суду резервисана за стране судије, а камоли судије које је именовао страни суд без пристанка дате земље као услова.

26. Република Српска засигурно није сама у критици даљег присуства страних судија у Уставном суду БиХ. Бројни међународни научници констатовали су да присуство страних судија у Уставном суду БиХ подрива његов легитимитет и ауторитет.

27. БиХ не може напредовати ка чланству у ЕУ све док не буде у потпуности суверена, а пуну сувереност неће имати све док највише тијело које тумачи Устав БиХ не буде суд у којем као судије сједе грађани БиХ.

28. ЕУ истиче да судска именовања у БиХ треба да почивају на заслугама. Међутим, стране судије немају посебна знања о Уставу БиХ, домаћем правном поретку и друштвено-историјском контексту у којем дјелују. Генерално, нити станују у БиХ нити говоре њене језике, а не морају да живе са последицама својих одлука против којих нема могућности жалбе, осим у мјери у којој би била проширена улога Суда и његових судија. Њихове заслуге - или непостојање заслуга - нису предмет разматрања у процесу избора од стране изабраних званичника у БиХ.

29. Република Српска је у потпуности определијелена за владавину права у БиХ, али то право мора почивати на коректном тумачењу Устава који је договорен у Дејтону, а не на неутемељеном диктату и одлукама неизабраних странаца без икаквог правног, уставног или демократског легитимитета. Давно је прошло вријеме када је оваква злоупотреба Дејтона требало да буде заустављена и да Босном и Херцеговином управљају њени грађани.

30. Република Српска је определијелена за рјешавање разлика у БиХ мирним и правним средствима. Међународна заједница мора да схвати да је континуирано подривање дејтонског система од стране страних судија које чак не знају да читају језике БиХ неприхватљива и да све стране у БиХ и међународна заједница треба да буду посвећени томе да БиХ стане на пут ка пуном суверенитету.

2. Надлежност Уставног суда БиХ мора бити ограничена у складу са Уставом БиХ

31. Поштовање одлука Уставног суда зависи од тога колико Суд поштује границе своје надлежности Међутим, Уставни суд БиХ доноси одлуке у предметима који су изван надлежности дефинисане чланом VI(3) Устава БиХ. Један примјер је одлука Суда из фебруара 2020. године, донесена већином у предмету У-8/19, о којој детаљније говоримо у дијелу III(Д) и Прилогу 2. уз овај извјештај. У том предмету, већина судија прихватила је надлежности - и пресудила у прилог подносиоца захтјева да се поништи један закон Републике Српске - упркос томе што није изнесена тврдња у доброј вјери да је Устав прекршен.

32. Штавише, Суд често пренебрегава чињеницу да Устав ограничава апелациону надлежност Суда на „питања из овог устава”. Суд често тумачи ову одредбу нерационално, тј. као да Суду даје право да преиспитује одлуке ентитетских судова које се односе на ентитетске законе и друга питања која се не тичу устава. Заиста, одлуке Уставног суда БиХ у овим предметима чини се да имају исто дејство као да Суд има редовну апелациону надлежност - надлежност коју, како се у Уставу јасно каже, овај суд нема.

33. Лицемјерно је од Уставног суда БиХ да позива на поштовање владавине права док пренебрегава закон који ограничава његову сопствену надлежност.

В. Високи представник и други страни званичници морају престати да подривају интегритет Уставног суда

1. *Ex parte* комуникација са судијама и настојања да се оствари утицај на начин одлучивања ставља одлуке Суда под сумњу

34. У бројним ранијим случајевима, високи представник, запослени у ОХР-у и друге истакнутије личности у међународној заједници у БиХ подривали су интегритет Уставног суда БиХ, и нескривено и скривено.

35. ОХР је, сасвим нескривено, забранио све поступке пред Уставним и сваким другим судом којим се „на било који начин оспорава једна или више одлука високог представника”,⁶ и на тај начин захтијевао да се његов диктат сматра *lex terrae* у БиХ. Право у БиХ није скуп закона који су прописно донесени уставним, демократским средствима и међународним правилима из уговора, конвенција, обичајног међународног права; у ствари, право је оно што ОХР каже да јесте. Овакво стање ствари отворено се ставља на знање сваком судији Уставног суда сваки пут када ОХР полаже право на имагинарна бонска овлашћења.

36. ОХР контролише Уставни суд БиХ и на мање нескривене начине. Како је већ речено, један бивши судија Уставног суда признао је да постоји „прећутан договор између Суда и

⁶ Канцеларија високог представника (ОХР), Наредба о спровођењу Одлуке Уставног суда Босне и Херцеговине у апелацији Милорада Билбије и др. бр. АП-953/05, 23. март 2007. (курзив додат).

високог представника да Суд . . . увијек потврђује меритум његових закона . . .".⁷ Постоје индиције да су у многобројним навратима одређени чланови међународне заједнице имали комуникацију са судијама и запосленима Уставног суда БиХ и одређеним предметима у поступку и покушали, успјешно, да унапријед сазнају одређене одлуке, па чак и утичу на исход предмета који су у том тренутку били у поступку. У већини држава, покушај да се изврши утицај на судије изван званичних канала прихваћене судске процедуре представља кривично дјело; међутим, у БиХ, међународна заједница и стране судије Уставног суда БиХ могу да се упуштају у такве радње без икакве одговорности.

37. И заиста, у запањујућем признању да је судска недоличност норма у Суду, у једној студији Уставног суда БиХ из 2010. године, чији је један од аутора Недим Адемовић, бивши шеф кабинета предсједника Уставног суда БиХ, каже се да је „убичајена пракса” Уставног суда да „затражи мишљење високог представника прије доношења одлуке”.⁸

38. У једном интервјуу из 2010. године, Адемовић са одобравањем каже: „Уставноправни развој је искључиво посљедица међународног интервенционизма”.⁹ Похвалио се: „Уставни суд БиХ дао је легитимитет многим наметнутим законима, успостављао је баланс између суверенитета БиХ и међународне управе”.¹⁰ Чини се да Адемовићу никада није пало ан ум да је задатак Уставног суда да тумачи Устав, те да нико ни у Дејтону ни у БиХ није Суду завјештао никакав ауторитет, а још мање способност, да легитимитет даје или успоставља равнотежу између геополитичких интереса страних сила. У сваком случају, судије које своју улогу овако схватају немају поштовање према закону, Суду и Уставу, а њихове одлуке никада се неће сматрати легитимним вршењем судске надлежности.

39. Посљедица овог међународног уплитања које подрива судски процесу БиХ и спречава развој истински независног, компетентног и легитимног уставног суда је та да данашњи Уставни суд БиХ није уопште судски орган; иако судије носе тоге и знамења судијске части, Суд је постао инструмент геополитичке манипулације спољних сила. У најмању руку, иронично је што су многи елементи међународне заједнице који најгласније држе слово о значају судског интегритета и поштовања владавине права исти они који свјесно поступају на начин који подрива судски процес и разједа легитимитет Суда.

2. Прихватање екстерног утицаја страних судија је за осуду и спречава развој судства у БиХ које ужива поштовање

40. Уплитање високог представника и међународне заједнице у судске послове у БиХ значи да судије Уставног суда БиХ знају да је синекура само захтијева да чине како им се каже; колико год њихове одлуке биле лоше конципиране и рђаво образложене, све док се држе инструкција неизабраних аутсајдера, позиција им је сигурна. Знају да је за даљи

⁷ Joseph Marko, *Five Years of Constitutional Jurisprudence in Bosnia and Herzegovina*, *European Diversity and Autonomy Papers* (јули 2004), стр. 17 и 18 (курзив додат).

⁸ Christian Steiner и Недим Адемовић, *Коментари на Устав Босне и Херцеговине* (2010), стр. 821.

⁹ Интервју са Надимом Адемовићем, Ослобођење, 24. април 2010.

¹⁰ *Id.*

останак на послу на ком се од њих не захтијева готово ништа, потребно да чине оно што има каже високи представник, а не ни Устав ни закони БиХ, уколико желе да имају дугогодишњу каријеру без пријетњи од смјене.

41. Порука која се на овај начин шаље не само правничкој струци, него и цјелокупном грађанском друштву у БиХ је да судови нису мјеста гдје се владавина права спроводи у интересу правде; у ствари, ту политика и спољни утицаји наводе неизабране судије да силом намећу нелегитимне одлуке домаћем гласачком тијелу. Уз нејвероватно лицемјерје, међународни званичници који подривају легитимитет Суда нападају политичке лидере Републике Српске и пријете тешким посљедицама по оне који се усуде да укажу на то да одлуке које се донесу у оваквом нелегитимном процесу у ствари нису легитимне.

42. Лицемјерје оних који прокламују да им је стало до владавине права, док истовремено тврде да су изнад закона, очигледно је свим грађанима у БиХ и рађа цинизам према судовима и међународној заједници, и то заслужено.

С. Поштовање владавине права у БиХ почиње поштовањем Дејтонског споразума

1. Нечувено је да ОХР тврди да је непоштовањем одлука Уставног суда БиХ пређена „црвена линија”, док истовремено забрањује било какво судско преиспитивање својих одлука

43. Реагујући на недавну критику коју је Република Српска упутила на рачун лоше образложене одлуке Уставног суда БиХ у предмету У-8/19, високи представник Инцко у фебруару је рекао да је непоштовање одлука Уставног суда БиХ прешло „црвену линију”. Нејвероватно је да Инцко уопште има образ да тако нешто изјави док и даље држи на снази *потпуну забрану* сваког судског преиспитивања његових сопствених одлука.

44. Године 2006, Уставни суд БиХ закључује да мора постојати могућност жалбе против вансудских казни изречених одлуком високог представника. Реагујући, високи представник, нејвероватним присвајањем апсолутног ауторитета неограниченог било каквим законима, изјављује да његови поступци не подлијежу никаквој судској ревизији од стране било ког органа БиХ, те издаје одлуку којом поништава судску пресуду. Како професор Бернارد Нол истиче, чак ни бонска овлашћења „не предвиђају ни имплицирају право да се поништава одлука највишег уставног органа БиХ”.¹¹ Одлука, коју високи представник и данас оставља на снази, такође забрањује сваки поступак пред Уставним или било којим судом којим се „на било који начин оспорава било која одлука високог представника”.¹² Како се у одлуци каже:

Без обзира на супротну одредбу у било ком закону у Босни и Херцеговини, сваки поступак покренут пред било којим судом

¹¹ Knoll, стр. 315.

¹² Канцеларија високог представника, Наредба о спровођењу Одлуке Уставног суда Босне и Херцеговине у апелацији Милорада Билбије и др. бр. АП-953/05, 23. март 2007. (курзив додат).

у Босни и Херцеговини, којим се пориче или *на било који начин оспорава једна или више одлука високог представника*, биће проглашена недопуштеном осим ако високи представник претходно изричито не да своју сагласност.¹³

45. Др Нол с правом примјећује да је самим издавањем овакве наредбе високи представник „повео међународну заједницу у ратни поход на уставне органе БиХ”.¹⁴

46. То што високи представник Инцко упозорава да је наводно непоштовање одлука Уставног суда прелазак „црвене линије”, а истовремено забрањује било какво судско преиспитивање његових одлука представља врхунац лицемјерја, недоследности и цинизма.

47. Међутим, Инцко поставља „црвену линију” селективно. Амбасадор Јохан Сатлер, специјални представник ЕУ у БиХ, недавно је рекао је да ниједан ниво управе у БиХ не спроводи одлуке Уставног суда БиХ. Међутим, Инцко пријетње задржава само за Републику Српску и тако још једном показује неспремност или немогућност да буде неутралан у односу на послове БиХ.

48. У ствари, истина је да Република Српска има много бољи резултат од ФБиХ или институција на нивоу БиХ када је ријеч о спровођењу одлука Уставног суда БиХ. У априлу 2018. године, тадашњи предсједник Уставног суда БиХ, Бошњак, рекао је да није спроведено девет одлука Суда, а да је само једну - одлуку о закону Републике Српске о извршном поступку - требало да спроведе Република Српска.

49. Власти ФБиХ већ деценију нису спровеле одлуку из 2010. године којом се изборни систем за Мостар проглашава неуставним. Због неспровођења одлуке о Мостару грађани Мостара не могу да учествују на локалним изборима већ 12 година. Међутим, иако су тиме грађани Мостара већ годинама лишени права гласа, Инцко ниједном није рекао да је ФБиХ прешла „црвену линију” нити је на било који начин прозивао званичнике ФБиХ због наводног непоштовања владавине права. Таква пристрасна и запаљива реторика резервисана је за Републику Српску.

2. Цјелокупан текст Дејтонског споразума је обавезујући

50. Ако ће се владавина права поштовати, све одредбе и анекси Дејтонског споразума представљају обавезујуће међународне инструменте, а не шведски сто са ког се може бирати према жељама.

51. Бошњачке политичке странке, високи представник и неки у међународној заједници имају обичај да игноришу или чак поричу одредбе Дејтонског споразума које не одговарају њиховим политичким циљевима. На примјер, упорно настоје да подрију дејтонски компромис који већину управних надлежности даје ентитетима и штити права конститутивних народа. Пренебрегавају строго ограничен скуп овлашћења која су стране

¹³ Наредба о спровођењу Одлуке Уставног суда Босне и Херцеговине у апелацији Милорада Билбије и др. бр. АП-953/05, 23. март 2007. (курзив додат).

¹⁴ Knoll. стр. 313.

потписнице дале високом представнику у Анексу 10. Игноришу или пркосе јасним захтјевима из Анекса 2. Дејтонског споразума, Споразума о међуентитетској граничној линији.

52. Док се БиХ спрема да обиљежи 25. годишњицу Дејтонског споразума у децембру ове године, стране и свјedoци овог споразума, као и високи представник, морају поштовати владавину права тако што ће поштовати цјелокупан текст Споразума, а не само одређене одредбе.

D. Одлука Уставног суда У-8/19 супротна је Уставу БиХ

53. Како објашњавамо у Прилогу 2. уз овај извјештај, одлука Уставног суда БиХ из фебруара 2020. у предмету број У-8/19 флагрантно је супротна Уставу БиХ. У овој одлуци, већина судија Уставног суда БиХ сматра да БиХ јесте титулар државне имовине, те да има „искључиво право наставити да регулише државну имовину” и да пољопривредно земљиште из закона Републике Српске представља државну имовину. Ово је чисто политички акт и узурпација овлашћења супротно Уставу БиХ и другим анексима Дејтонског споразума, ранијим одлукама Уставног суда и постдејтонској пракси.

54. Супротно Одлуци У-8/19, Устав БиХ јасно каже да су државна имовина и пољопривредно земљиште у надлежности ентитета. Устав БиХ дефинише питања која спадају у надлежност институција БиХ и ентитета на основу једноставног и јасног метода. Гласи: „Сљедећа питања спадају у надлежност институција Босне и Херцеговине” и набраја десет конкретних питања. У Уставу Босне и Херцеговине каже се: „Све владине функције и овлашћења, која нису овим Уставом *изричито дата* институцијама Босне и Херцеговине, припадају ентитетима”.¹⁵ Међу набројаним питањима које спадају у надлежност институција БиХ не налази се ниједно које ни издалека указује на надлежност над државном имовином и пољопривредом.

IV. Високи представник је прије извор него рјешење проблема БиХ

A. ОХР није учинио ништа да БиХ помогне у реаговању на коронавирус

55. Пандемија коронавируса нагласила је оштре разлике између ОХР-а и званичника власти у БиХ који поступају у складу са својим уставним надлежностима. Ти званичници су одговорни за добробит грађана и одговарају тим грађанима. ОХР, упркос самопрокламованим диктаторским овлашћењима, не одговара ником. Стога не изненађује да су се предсједник и министри у Влади Републике Српске енергично ухватили у коштац са пандемијом и њеним економским посљедицама, а недавно и дали половину своје мјесечне плате у Фонд солидарности Републике Српске. У међувремену, ОХР, без обзира на значајан буџет и скоро 100 запослених, није учинио ништа да помогне БиХ да се избори са пандемијом која се јавља једном у сто година, а колико Република Српска види, никаква материјална средства као помоћ погођенима у овој пандемији нису донирали ни ОХР, ни високи представник Инцко нити било ко од бројног особља.

¹⁵ Курзив додат.

56. ОХР је у априлу чак затражио од Министарства безбједности БиХ додатно обезбјеђење зато што је неко из његових редова рекао да се „осјећа небезбједно” због изјаве члана Предсједништва БиХ Милорада Додика да је ОХР непријатељска организација за Србе. То је Додиков став већ 14 година и представља тачну оцјену коју дијеле многи у региону; међутим, ниједан чин није био усмјерен против ОХР-а, нити је било икакве вјеродостојне пријетње насиљем против ОХР-а. У вријеме кризе без преседана, када би ОХР требало да смањује свој буџет и жртвује се на исти начин као и други у цијелој БиХ, захтјев особља ОХР-а да БиХ расипа средства на непотребне безбједносне мјере смијешан је и увредљив чин показивања самограндиозности.

57. Надаље, без икаквог рационалног образложења, високи представник Инцко врши притисак на институције БиХ да усвоје буџет институција БиХ који није прилагођен драматичном паду пореских прихода до ког ће сигурно доћи усљед пандемије. Због начина функционисања система индиректног опорезивања у БиХ, то би било погубно по финансије ентитета. У овом систему, који је усвојен 2003. године тек након огромног притиска високог представника, приходи од индиректних пореза прво се у цијелости издвајају за ниво БиХ према његовим потребама, а остатак иде ентитетима. Дакле, терет мањка прихода од индиректних пореза у цијелости сносе ентитети. Нема сумње да ће ове године доћи до великог мањка усљед коронавируса и настојања да се ублажи његов економски данак. Било би крајње неодговорно тражити од ентитета, који сносе примарну одговорност за мјере против пандемије и њених економских посљедица, да сами изнесу буџетске проблеме које ће пандемија донијети.

В. Уплитање високог представника у питање имовине додатно говори о штетности његовог присуства

1. Актуелна криза због питања државне имовине у потпуности је посљедица ранијег уплитања ОХР-а

58. Питање државне имовине, које је данас извор жучне подјеле у БиХ, било би ријешено прије неколико година да високи представник није покварио изразито битан споразум домаћих политичких странака о овом питању.

59. У новембру 2012. године, свих шест странака у Савјету министара БиХ подржало је договор о рјешавању питања државне и војне имовине. Нацрт закона о спровођењу споразума припремљен је 2013. године. Прије него што је закон дошао на усвајање, високи представник Инцко, наводећи „бојазни” у погледу нацрта, уплиће се са циљем да поквари консензус који су о нацрту постигли ентитети и народи. Резултат његове интервенције, о чему Инцко говори у свом извјештају генералном секретару УН-а из маја 2014. године је да је „Савјет министара БиХ усвојио извјештај . . . у ком наводи да *раније постигнут консензус о нацрту више не постоји* и препоручује повлачење из даље процедуре”.¹⁶

60. Инцко је бранио своју блокаду нацрта закона позивајући се на „бојазни” своје канцеларије у погледу компатибилности закона са одлуком Уставног суда БиХ из јула 2012. године у предмету У-1/11 која се тиче државне имовине. Нацрт закона, према Инцковом

¹⁶ 45. извјештај високог представника генералном секретару УН, став 11. (курзив додат).

мишљењу, нивоу БиХ даје недовољна права на државну имовину. Међутим, у одлуци Уставног суда БиХ у предмету У-1/11 каже се да надлежност за регулисање државне имовине има Парламентарна скупштина БиХ. Одлуком се ни на који начин не прописују појединости закона којим треба уредити државну имовину, него се утврђују принципи које БиХ мора узети у обзир. У Одлуци се каже да приликом регулисања државне имовине у БиХ „треба узети у обзир . . . цјелокупно уставноправно уређење БиХ”, са посебним акцентом на „поштовање надлежности ентитета, те заштити тих надлежности“. Управо је то била намјера закона из 2013. године који је Инцко торпедовао.

61. Остављајући по страни Инцкове неутемељене „бојазни”, очигледно је да улога високог представника није да утврђује да ли је закон усклађен са судском праксом Уставног суда БиХ, а нечувено је то што присваја и компетенције и ауторитет у том погледу. Упркос његовим често непромишљеним тврдњама да је управо супротно случај, Дејтонски споразум високом представнику даје овлашћење да тумачи само један дио Споразума: Анекс 10, споразум којим је уведена његова функција.¹⁷ Уставом БиХ, тј. Анексом 4. Дејтонског споразума, основан је уставни суд који одлучује у уставноправним споровима, а да је усвојен, нацрт закона о државној имовини из 2013. године био би предмет уставне анализе. Умјесто тога, Инцко ствари узима у своје руке.

62. Ова неизазвана, непозвана и реметилачка Инцкова интервенција у ствар над којом нема овлашћење да дјелује навела је многе локалне лидере у БиХ да доведу у питање његове мотиве у тој ствари; спровођењем споразума била би испуњена посљедња два циља из формуле „5 + 2” коју је Савјет за спровођење мира поставио за затварање Канцеларије високог представника, чиме су поступци високог представника добили више боја, а не само једну нијансу личног интереса. То је био један од многих поступака ОХР-а гдје се поставило питање: да ли је кључан циљ те институције њен опстанак?

63. Резултати поступака високог представника овдје су, као и у другим случајевима, били крајње штетни за развој стабилне и функционалне демократије у БиХ. Његово поништавање споразума којим је требало да буде ријешено питање државне и војне имовине нанијело је тежак ударац политичком напретку у БиХ и спријечило договорено политичко рјешење дугогодишњег и жучног питања. Међутим, то није једина штета коју је Инцкова интервенција нанијела. Када високи представник саботира компромисна рјешења лидера у БиХ, то не само да блокира конкретно рјешење - до компромиса о било ком питању долази се теже него иначе у политички подијељеној земљи као што је БиХ. Сваки компромис који политички изабран лидер постигне ради постизања договора о спорном питању носи одређени политички ризик. Изабрани лидери и политичке странке неће давати политички ризичне уступке ако ће споразум који постигну сигурно поништити страни дипломата, чиме њихов уступак постаје беспредметан терет којим се не постиже ништа.

¹⁷ Споразум о цивилној имплементацији мировног рјешења, Анекс 10. Дејтонског споразума, члан V („Високи представник је крајњи ауторитет на терену у погледу тумачења овог споразума о цивилној примјени мировног рјешења [Анекса 10]”. Курзив додат.

2. Високи представник не смије се уплитати у реституцију имовине приватним власницима

64. Други примјер погубног уплитања високог представник у имовинскоправна питања је поништење програма Републике Српске за реституцију имовине која је непрописно одузета од стране југословенске владе из комунистичке ере. Реституција приватне имовине је битан елемент пуног преласка БиХ на тржишну привреду у складу са циљевима зацртаним у преамбули Устава БиХ. То је констатовао и амерички Стејт департмент рекавши: „Усвајање и ефикасно, благовремено спровођење закона о реституцији и поступака је пресудан показатељ владавине права у једном демократском друштву и круцијално својство тржишне привреде”.¹⁸ Република Српска усвојила је три закона којима омогућава реституцију.

65. Међутим, 30. августа 2000. године, још једном шокантно, и штетном интервенцијом у уставне процесе у БиХ, високи представник донио је одлуку којом је поништи сва три закона Републике Српске. Ову одлуку је донио не због уочене пријетње по Дејтонски споразум, него је, са колосалном бирократском ароганцијом, био мишљења, како се у саопштењу ОХР-а за јавност каже, да је „програм реституције Републике Српске неспроводљив, лоше конципиран и . . . не би био користан ни грађанима Републике Српске нити лицима чија је имовина у њој национализована”.¹⁹ Узурпација законитих прерогатива и одговорности изабраних лидера Републике Српске да одређују шта јесте, а шта није изводљиво или корисно за грађане Републике Српске није нити ће икада бити у надлежности или овлашћењима ОХР-а. Ове незаконите и непромишљене одлуке високог представника онемогућиле су реституцију приватним странама у Републици Српској, чиме су подривени напори изабраних лидера у Републици Српској да заштите приватну имовину, уведу владавину права и развију тржишну економију.

С. Високи представник не поступа као неутрални помагач

66. Према Анексу 10. Дејтонског споразума, високи представник дужан је да „помаже настојањима страна” и „помаже у рјешавању било каквих потешкоћа које настану у вези са цивилним спровођењем” Дејтонског споразума. Високи представник је небројено пута показао да овај мандат не поштује. Штавише, високи представник је невјероватно неспособан када је у питању извршавање наведених функција пошто упорно показује анимозитет према једној од страна Дејтона, чиме је давно одустао чак и од привида неутралности. Инцков презир Републике Српске и његово савезништво са бошњачким странкама спречава га да обавља улогу неутралног помагача странама Дејтона. У ствари, постао је сушта супротност помагача и дјелује тек као страначки наметљивац и цјепидлака, за ког се зна да ће без изузетка стати на страну СДА и других бошњачких странака у било ком политичком спору који настане у БиХ. Као такав, он не помаже, него омета рјешавање политичких разлика.

¹⁸ *Property Restitution in Central and Eastern Europe*, U.S. Department of State, Bureau of European and Eurasian Affairs, 3. октобар 2007.

¹⁹ *Високи представник поништио законе о реституцији Републике Српске*, Канцеларија високог представника, 31. август 2000.

1. Високи представник упорно даје изјаве које су лицемјерне, реметилачке и увредљиве

67. Јавни наступи ОХР-а често су толико лицемјерни да су поштовање према ОХР-у и међународној заједници уопште с правом нарушени. Како смо већ навели, лицемјерје ОХР-а највише се види када осуђује наводно непоштовање судских одлука и владавине права уопште од стране Републике Српске, а истовремено тврди да се ниједним законом или судском одлуком не може довести у питање било која одлука високог представника. Међутим, чак и ако се то остави по страни, скоро свака изјава ОХР-а доказано постаје бескористан иританс у политичкој клими БиХ. Типична изјава, чији је циљ изгледа био само да изнервира, Инцко је искористио међународни дан жена као прилику да нападне власти у БиХ рекавши: „Закон о родној равноправности БиХ - који није наметнут, него је у потпуности домаћи подухват - за жене утврђује минималну заступљеност од 40% у бројним органима власти, укључујући законодавне и извршне. Све што је испод тог нивоа учешћа у власти може се сматрати неравноправношћу и непоштовањем владавине права. Они органи власти који не спроводе закон - крше га”.²⁰ Инцко додаје да су жене у БиХ „криминално неискоришћене”.²¹

68. Међутим, ОХР никада није имао ниједну жену на челним позицијама. Од 28 досадашњих и тренутних званичника ОХР-а, [наведених](#) на интернет страници ОХР-а, ниједан једини није жена. Насупрот томе, предсједник Републике Српске и 40% министара у Влади Републике Српске су жене. Влада Републике Српске позива високог представника Инцка да објави списак својих запослених и покаже да је ОХР определијелен за напредовање жена у својим редовима.

69. Слично томе, у јануарском саопштењу за јавност ОХР-а честитке се упућују Алми Задих на именовању на мјесто министра правде Аустрије. Алма Задих је имигрант из БиХ, тако да је Инцко искористио прилику да нанесе још један гратис, снисходљив и увредљив шамар БиХ: „Инцко је такође додао да се можемо и запитати да ли би Алма Задих икада била именована на позицију министра правде на државном ентитетском или кантоналном нивоу да је остала у Босни и Херцеговини”.²² С обзиром на то да се чини више жена има у руководству Републике Српске и БиХ него у ОХР-у, могао би бити користан одговор на сљедеће питање: да ли би Алма Задих икада напредовала до неке више позиције у ОХР-у?

2. Високи представник је свјесно обмануо јавност о реформи Уставног суда

70. Како је већ речено, један од „кључних приоритета” које Европска унија комисија наводи у свом Мишљењу о захтјеву БиХ за чланство је „реформа Уставног суда, укључујући рјешавање питања међународних судија”. Међутим, у фебруарском интервјуу,

²⁰ Високи представник честитао међународни дан жена и критиковао стање у погледу равноправности полова, ОХР, 8. март 2020.

²¹ *Id.*

²² Инцко честитао Алми Задих на именовању на мјесто министра правде Аустрије, ОХР, 10. јануар 2020.

високи представник Инцко заузима став супротан ставу Европске уније и критикује приједлог да стране судије Уставног суда БиХ буду замијењене држављанима БиХ, те тврди да би таква промјена захтијевала промјену Дејтонског мировног споразума.

71. О иницијативи да се замијене стране судије, Н1 наводи:

Инцко је упитао зашто би ико имао ишта против неког странца ако сви желе да уђу у ЕУ. Ако би се стране судије укинуле, баланс не би био више исти и морао би се мијењати Дејтон. И дошло би до Дејтона 2 . . .”.

Инцково противљење замјени тројице страних судија Уставног суда БиХ је разумљиво с обзиром да они, заједно са двојицом бошњачких судија, поуздано подржавају Инцков циљ централизације БиХ на уштрб ентитета, без обзира на правни меритум датог предмета. Међутим, Инцкова тврдња да би замјена страних судија значила и промјену Дејтонског споразума једноставно је, и очигледно, нетачна. У члану V(1)(д) Устава БиХ каже се да пет година након именовања страних судија, „Парламентарна скупштина БиХ може законом да предвиди другачији начин избора оних троје судија које бира предсједник Европског суда за људска права”, тј. тројице страних судија.

72. Постављење страних судија у Уставни суд БиХ била је привремена мјера, а намјера није била да остане на снази дугорочно. Српске и хрватске странке у БиХ већ дуго се залажу за усвајање неопходног закона којим би се стране судије замијениле држављанима БиХ; међутим, СДА, знајући да су стране судије њени стамени политички савезници, упорно се противи.

73. Инцко би требало да престане са покушајима блокаде реформе којом би се замијениле стране судије, а коју је подржала ЕУ, и да престане да даје очигледно нетачне изјаве којима обмањује јавност о значењу реформе.

3. Инцко је непримјерено присуствовао прослави 1. марта, који није празник БиХ

74. Високи представник Инцко показао је да није неутралан када се 1. марта придружио прослави федералног „дана независности у згради Предсједништва БиХ као да се ради о државном празнику БиХ. Тај дан није државни празник. Управо супротно, Срби у БиХ сматрају га тужном годишњицом. То је један од дана када је 1992. године одржан референдум о једностраној сецесији БиХ од Југославије. Срби су се снажно успротивили доношењу закона о одржавању референдума и у њему нису ни учествовали. Данас, Срби сматрају 1. март годишњицом незаконитог референдума који је Србе из Босне и Херцеговине отргнуо од њихове отаџбине Југославије и довео до рата. Инцкова одлука да ода почаст овом дану још једном показује његов презир за српску заједницу у БиХ и говори да није способан да буде неутралан помагач, што му је мандат из Дејтонског споразума.

4. Пријетња високог представника да ће одлуком наметнути цензорски закон

75. Посљедњих неколико мјесеци, Инцко говори да би БиХ могао да наметне закон којим се криминализује изражавање одређених мишљења о ратној историји БиХ. Како детаљно објашњавамо у Прилогу 3. уз овај извјештај, одлука којом би се наметнуо такав цензорски закон била би незаконита, непромишљена и неспроводљива. Чак и помен такве одлуке представља напад на демократско уставноправно уређење БиХ и непожељну пријетњу по мир, слободну историјску анализу и слободу изражавања.

76. Високи представник нема правно овлашћење да пренебрегава демократски законодавни систем и одлукама октроише законе; дакле, никаква мјера те врсте не би била правно обавезујућа по грађане БиХ. Да би неки закон био правно обавезујући, мора га у прописаној процедури донијети Парламентарна скупштина БиХ, како то налаже Устав БиХ. Ово тијело је, међутим, снажно одбило предложени закон 23. јануара 2020. године.

77. Штавише, цензорски закон којим се забрањује дебата о квалификацији злочина у Сребреници представљао би повреду права грађана на слободу изражавања, које је заштићено Уставом БиХ и Европском конвенцијом о заштити људских права. Такав закон био би директно супротан одлукама Европског суда за људска права којима се штити право на слободу изражавања.

78. Република Српска и њени лидери снажно подржавају истрагу свих ратних злочина и привођење свих ратних злочинаца правди, без обзира на националност и починилаца и жртава. Затварање оних који изражавају одређена историјска мишљења, далеко од тога да промовише помирење, служи само за продубљивање неповјерења и одбојности.

V. Закључак

79. Република Српска се нада да ће све стране у БиХ и чланови међународне заједнице на исти начин поштовати Дејтон, укључујући Устав БиХ. Република Српска такође је определијелена за пуни суверенитет и европске интеграције БиХ, што значи да ОХР мора бити затворен, а стране судије Уставног суда БиХ замијењене држављанима БиХ. Република Српска је увјерена да БиХ може бити успјешна држава и чланица Европске уније уколико сви најбитнији актери, инострани и домаћи, прихвате и поштују Дејтон.

УСТАВНИ СУД БИХ МОРА БИТИ РЕФОРМИСАН, А СТРАНЕ СУДИЈЕ МОРАЈУ БИТИ ЗАМИЈЕЊЕНЕ ДОМАЋИМ СУДИЈАМА

Сиже

- Даља улога страних судија у Уставном суду Босне и Херцеговине (БиХ) неспојива је са суверенитетом БиХ и правима њених грађана на самоопредјељење.
- Присуство страних судија у Суду је суштински супротно демократији и омета европске интеграције.
 - Судије у Уставном суду БиХ нису на тој позицији на основу одлуке коју је донио неки изабрани званичник. Грађани БиХ немају никакву моћ, па макар и индиректну, у погледу њиховог избора и именовања.
 - БиХ не може напредовати ка чланству у ЕУ све док не буде у потпуности суверена, а пуну сувереност неће имати све док највише тијело које тумачи Устав БиХ не буде суд у којем као судије сједе грађани БиХ.
- У пракси, стране судије, како је показало емпиријско истраживање, гласају као блок са бошњачким судијама према диктату Канцеларије високог представника, у прилог неуставној централизацији власти у БиХ и супротно правима ентитета.
- Подаништво страних судија ОХР-у продужава доминацију страних субјеката у БиХ који крше права грађана БиХ, који извлаче средства која би требало да буду усмјерена на развој домаћих институција власти и грађанских институција БиХ; у неким случајевима, поступци ових судија прелазе границе њиховог мандата.
- Присуство страних судија у Уставном суду БиХ подрива легитимитет суда, уз ризик да се смањи поштовање и прихватање његових одлука у јавности.
 - ЕУ истиче да судска именовања у БиХ треба да почивају на заслугама. Међутим, стране судије - ма како да су стручни у матичној земљи - немају квалификације да сједе у Уставном суду БиХ. Немају посебна знања о Уставу БиХ, домаћем правном поретку и друштвено-историјском контексту у којем дјелују. Генерално, не живе у БиХ и не говоре ниједан језик земље.
 - Можда ово несхватање и непоштовање БиХ и њеног уставног поретка може да објасни зашто поуздано гласају у савезништву са бошњачким судијама у прилог даљој централизацији БиХ, чак и када је Устав јасно забрањује.
 - Стране судије у Уставном суду БиХ не морају да живе са посљедицама својих одлука, нити оне на било који начин на њих утичу, осим у мјери у којој проширују улогу суда и његових судија.

Прилог 1

Двадесет и трећи извјештај Републике Српске Савјету безбједности УН

- Присуство страних судија позив је критици да су одређене резултате у одређеним случајевима издејствовале страни утицаји. На примјер, све три стране судије су држављани земаља које су чланице НАТО-а (Италија, Румунија и Сјеверна Македонија). Уколико би се пред Судом појавило питање о одређеној уставној ствари, као што су овлашћења за закључивање уговора која подразумијевају осјетљива питања у погледу става БиХ према НАТО-у, како би се ове стране судије из земаља НАТО-а могле сматрати неутралним арбитрама Устава БиХ према том питању?
- Устав БиХ јасно каже да је намјера била да стране судије буду тек привремена мјера у поратном периоду. Одбијање највеће бошњачке странке у БиХ, СДА, да стране судије буду замијењене након готово четвртину вијека од окончања рата подрива намјеру Устава.
- Присуство страних судија у Суду такође омогућава субверзију Устава БиХ од стране политичких странака које представљају највећи конститутивни народ у БиХ, чија је намјера да доминирају цијелом БиХ, узурпирајући права других конститутивних народа, уз смањење улоге или чак укидање ентитета.

Увод

Неопходно је да Уставни суд БиХ буде реформисан и да стране судије буду замијењене држављанима БиХ. Република Српска поздравља констатацију у Мишљењу ЕК о захтјеву БиХ за чланство да БиХ мора ријешити питање страних судија у Уставном суду БиХ. У Мишљењу се каже: „Питање међународних судија у Уставном суду мора бити ријешено”.¹

Уставни суд БиХ мора бити реформисан и замијенити стране судије уколико БиХ жели да постане суверена држава у пуном смислу те ријечи и напредује на путу европских интеграција. Присуство страних судија у Уставном суду БиХ супротно је суверенитету БиХ и демократији и подрива легитимитет Суда. Уз то, стране судије у Суду показале су да су далеко од незаинтересованих гласова преваге, што је била намјера. У стварности, стране судије ушле су у савез са бошњачким блоком у Суду - и то досљедно у прилог неуставној централизацији БиХ, поданички према високом представнику и потирући права ентитета која имају према Уставу БиХ. Ова пристрасност додатно је ослабила легитимитет Уставног суда БиХ.

Уставни суд са страним судијама супротан је суверености, демократији и самоопредјељењу

Присуство страних судија у Уставном суду БиХ неспојиво је са суверенитетом БиХ и демократијом. Републици Српској није познато да иједна суверена земља у свијету има мјеста у свом уставном суду резервисана за стране судије, а камоли судије које је именовао страни суд без пристанка дате земље као услова.

¹ Мишљење Комисије о захтјеву Босне и Херцеговине за чланство у Европској унији, 29. мај 2019, стр. 7

Прилог 1

Двадесет и трећи извјештај Републике Српске Савјету безбједности УН

Како примјећује професор Роберт Хајден (Robert Hayden), улога страних судија у Уставном суду подрива суверенитет Босне и Херцеговине пошто надлежност за доношење одлука даје људима који не могу, према уставу, имати држављанство земље.²

У свом чланку о Суду БиХ из 2016. године, Стефан Грацијадеи са Универзитета у Антверпу пише:

Још у већој мјери је са националним суверенитетом неспојива идеја да међународне судије могу да сједе у националним судовима највише инстанце: „Због доктрине државног суверенитета, звучи незамисливо да страни држављанин треба да сједи у врховном суду или уставном суду друге земље“. Ово је нарочито тачно зато што се ови судови налазе на међи између политике и права: имају моћ да сагледавају законе, који почивају на вољи народа, у односу на национални устав.³

У једном чланку из 2019. године у ком говори о својој студији о улози страних судија у Уставном суду БиХ, др Алекс Шварц са Универзитета у Хонг Конгу пише: „Обично се узима здраво за готово да је правосуђе нативно политичком систему коме служи. Иако се судије типично не бирају на изборима, вјероватно је конклюдентно, с обзиром на начин на који се у модерним државама гради судски легитимитет, да су судије представници демоса, барем у неком неодређеном или индиректном смислу“.⁴

Чак је и један страни судија Уставног суда БиХ признао да се „присуство страних судија може сматрати уплитањем у унутрашње послове“ или „покушајем супервизије“.⁵ Овдје се управо о томе и ради.

Присуство страних судија у Уставном суду БиХ неспојиво је са демократијом у БиХ. Како је примијећено на једном међународном стручном панелу на Кипру, „ставити коначну

² Robert M. Hayden, *Blueprints for a House Divided: The Constitutional Logic of the Yugoslav Conflicts* (1999) 131.

³ Stefan Graziadei, *Six models for Reforming the Selection of Judges to the BiH Constitutional Court*, Centre for Southeast European Studies, Working Paper No. 14 (јануар 2016) at 4 (цитат: Joseph Marko, 'Foreign Judges: A European Perspective', in *Hong Kong's Court of Final Appeal: The Development of the Law in China's Hong Kong*, ed. by Simon Young and Yash Ghai (New York: CUP, 2014), стр. 637-65 (p. 637)). (фусноте изостављене).

⁴ Alex Schwartz, *International Judges on Constitutional Courts: Cautionary Evidence from Post-Conflict Bosnia*, 44 *Law & Social Inquiry* 1, 7 (фебруар 2019).

⁵ Constance Grewe и Michael Riegner, *Internationalized Constitutionalism in Ethnically Divided Societies: Bosnia-Herzegovina and Kosovo Compared*, *Max Planck Yearbook of United Nations Law*, Vol. 15, стр. 41.

Прилог 1

Двадесет и трећи извјештај Републике Српске Савјету безбједности УН

одлуку у руке страног држављанина у тако суштински значајном органу као што је врховни суд и други судови у потпуној је контрадикцији са демократијом“.⁶

Уз то, улога страних судија у Уставном суду БиХ представља повреду права грађана БиХ на самоопредјељење, темељно начело међународног права које је уважено у свим споразумима који чине Дејтонски споразум.

Стране судије у Уставном суду БиХ подривају легитимитет Суда

Највећи капитал сваког суда који врши судску ревизију јесте признавање легитимности одлука суда од стране грађана. Без тог легитимитета, јавност неће прихватити судске одлуке којима се поништава закон који су донијеле демократски изабране институције. Уставни суд БиХ имаће дефицит легитимитета све док се у његовом саставу налазе судије које - поред тога што немају демократски легитимитет - нису чак ни држављани БиХ нити говоре језике БиХ.

Др Шварц закључује своју анализу улоге страних судија у Уставном суду БиХ ријечима: „Чини се да су стране судије допринијеле кризи ауторитета Суда“.⁷ Једна одлука коју др Шварц наводи је одлука о „конститутивним народима“ из 2000. године, којом су укинуте одређене одредбе устава ентитета. Одлука Суда донесена гласовима 5: 4, гдје су се стране судије придружиле бошњачким и тако формирале већину, како каже др Шварц, „почива на неким прилично езотеричним аргументима“.⁸ Др Шварц пише да је „одлука вјероватно нарушила легитимитет Суда допринијевши наративу да су стране судије тијесно усклађене са бошњачким колегама и интересима ОХР-а“.⁹ Метју Периш, бивши правник у ОХР-у, касније је писао: „Цијела ова епизода заударала је на завјеру страних судија у Суду и ОХР-а да на мала врата прогурају уставну реформу“.¹⁰

У анализи страних судија из 2019. године, професор Розалинда Диксон са Универзитета Нови Јужи Велс у Сиднеју и професор Вики Џексон са Правног факултета Харвард примјећују:

Судије које одлучују о спорним уставним питањима према поступцима других институција власти неријетко наилазе на оспоравање свог „демократског“ легитимитета . . . Овај проблем још је израженији када судску функцију врши страни

⁶ Међународни стручни панел који је сазвао Одбор за европско рјешење на Кипру, *A principled basis for a just and lasting Cyprus settlement in the light of International and European Law*, 2005 (цитирано из Graziadei на 4).

⁷ Schwartz at 26.

⁸ *Id.* стр. 22.

⁹ *Id.* стр. 23.

¹⁰ Matthew Parrish, *A Free City in the Balkans* (2010), стр. 153

Прилог 1

Двадесет и трећи извјештај Републике Српске Савјету безбједности УН

судија”. . . . И одлука о мјестима за стране судије и избор (или начин избора) тих судија могу да претпоставе бојазни у погледу демократског легитимитета”.¹¹

Стране судије у Уставном суду БиХ нарочито носе такву бојазан не само зато што су странци, него и зато што су изабрани без сагласности институција БиХ.

Грацијадеи истиче да стране судије „нису студирале домаће право, често не познају језик земље, а као држављани друге земље неспремни су да поштују врховни закон земље са којом их не веже спона држављанства“.¹² На том фону, професори Дискон и Џексон сматрају да стране судије „не познају довољно локални контекст да би адекватно могли обављати уставне функције”.¹³ Те судије, пишу професори, „често ограничено познају локалну историју, друштвено-политичке вриједности и ставове, и оне домаће друштвене, економске и политичке услове који могу да утичу на спровођење судске одлуке”.¹⁴ Поред тога, како истиче професор Тим Потје, присуство страних судија у највишем суду једне земље спречава дато друштво да има власништво над уставом и системом.¹⁵

Стране судије у Уставном суду БиХ дјелују у политичком савезништву са Бошњацима на централизацији БиХ

Легитимитет Уставног суда БиХ додатно је подрила улога страних судија као поузданих савезника бошњачких судија у централизацији БиХ супротно Уставу.

Основно образложење да судијска мјеста буду привремено резервисана за странце у Уставном суду БиХ јесте да Суд треба да има три судије које би се измакле од националне политике у БиХ. Међутим, у пракси, три стране судије формирају блок са двојицом бошњачких судија и често као већина надгласавају судије који су држављани БиХ.

¹¹ Rosalind Dixon and Vicki Jackson, *Hybrid Constitutional Courts: Foreign Judges on National Constitutional Courts*, 57 Colum. J. Transnat'l L. 283, 317 (2019).

¹² Graziadei под 5 (фусноте изостављене).

¹³ Rosalind Dixon and Vicki Jackson, *Hybrid Constitutional Courts: Foreign Judges on National Constitutional Courts*, 57 Colum. J. Transnat'l L. 283, 317 (2019).

¹⁴ Dixon and Jackson, стр. 317.

¹⁵ *Budu* Tim Potier, *Making an Even Number Odd: Deadlock-Avoiding in a Reunified Cyprus Supreme Court*, Journal on ethnopolitics and minority issues in Europe, Vol. 7(2008), стр. 4

Прилог 1

Двадесет и трећи извјештај Републике Српске Савјету безбједности УН

Судија Грев, један од страних судија Уставног суда БиХ, констатовала је да „група међународних судија у савезу са једном етничком групом може надгласати преостале двије”.¹⁶ Нема сумње о којој се етничкој групи овдје ради.

Како пише *Balkan Insight*, „три гласа страних судија, заједно са гласовима два Бошњака, често су била одлучујућа, при чему су надгласавана двојица судија из реда Срба и двојица судија из реда Хрвата”.¹⁷

Емпиријска студија др Шварца потврђује запажања *Balkan Insight*. Шварц закључује: „Није могуће ослонити се на стране судије као умјерену противтежу етно-националним подјелама у Суду. У ствари, њихова позиција у односу на домаће судије говори да је вјероватније да ће превагнути на страну бошњачког крила Суда”.¹⁸

Анализирајући одлуке суда током два дужа периода током ког се састав судија није мијењао, др Шварц утврђује јасну подјелу Суда између Срба и Хрвата, с једне стране, и страних и бошњачких судија, с друге. Др Шварц закључује да се у периоду 1997 - 2002. „Суд подијелио на два крила: Србе и Хрвате на једном, и Бошњаке (заједно са страним судијама) на другом крају спектра”.¹⁹ Утврђује да је иста подјела Суда постојала у периоду од 2010. до 2015. године.²⁰

Студија др Шварца такође показује очигледну наклоност страних судија ка централизацији БиХ. Др Шварц утврђује да три стране судије чине „централистичко крило” са двојицом бошњачких судија.

Др Шварц одбија могућност да текст Устава БиХ објашњава „централистичке тенденције страних судија”. Пише:

Ако постоје прави одговори на спорове о уставном праву у БиХ, не може се оспорити да текст Устава указује на изразито децентрализовану структуру. Подјела власти је таква да је већина надлежности у пољу законодавства и управе у искључивој надлежности ентитета (видјети члан III). Надаље, у неколико најважнијих одлука Суд развија или их заснива на доктрини која има *мало експлицитног упоришта у стварном тексту*, а Суд се окреће спорним телеолошким тумачењима

¹⁶ Constance Grewe и Michael Riegner, *Internationalized Constitutionalism in Ethnically Divided Societies: Bosnia-Herzegovina and Kosovo Compared*, Max Planck Yearbook of United Nations Law, Vol. 15, стр. 42.

¹⁷ Rodolfo Toe, *Bosnian Croats, Serbs Unite Against Foreign Judges*, *Balkan Insight*, 2. децембар 2015.

¹⁸ Schwartz, стр. 16 (курзив додат).

¹⁹ *Id.* стр. 14.

²⁰ *Id.* стр. 15-16.

Прилог 1

Двадесет и трећи извјештај Републике Српске Савјету безбједности УН

устава у цјелини . . . Укратко „*црно слово*” Устава вјероватно не објашњава централистичке тенденције страних судија²¹

Др Шварц примјећује да „с обзиром на централистичке тенденције [страних судија], не изненађује то што је њихово присуство више сјеме раздора него извор ауторитета”.²²

Др Шварц такође констатује да су у БиХ „све стране судије, осим двојице, из западне Европе. С правом или не, западна Европа на рат у Босни типично гледа са већом наклоношћу према Бошњацима (тј. босанским муслиманима) него босанским Хрватима или Србима”.²³

Савезништво између страних и бошњачких судија резултирао је великим бројем најлошије образложених одлука Уставног суда, које су усвојене без обзира на приговоре четири судије из реда Хрвата и Срба.

Можда је најеклатантнији примјер одлука Суда, донесена гласовима 5 : 4, којом је подржано оснивање Суда БиХ од стране високог представника, упркос очигледној неуставности суда. Како је Међународна кризна група констатовала: „Судбина Суда Босне и Херцеговине, државног суда, показује како изградња државе може кренути наопако. Дејтон је питања правосуђа додијелио ентитетима, осим државног Уставног суда. Током 2000. године, Савјет за имплементацију мира наредио је лидерима у Босни и Херцеговини да оснују државни суд; када то законодавац није урадио, ОХР је наметнуо закон којим је основан Суд Босне и Херцеговине”.²⁴

Када је пред Уставним судом БиХ оспорен октроисани закон којим се успоставља Суд БиХ, четири од шест судија из БиХ утврдило је да је закон неуставан. Закон је подржан само зато што су три стране судије гласали као блок, заједно са двојицом бошњачких судија, са циљем да заштите креацију високог представника.

Стране судије у Уставном суду БиХ поковавају се високом представнику

Легитимитет Уставног суда такође подрива одсуство независности страних судија од високог представника. Судије се поковавају жељама високог представника, које се обично поклапају са бошњачким политичким програмом централизације БиХ и подривања аутономије Републике Српске која је гарантована Уставом. Један судија Уставног суда

²¹ *Id.*, стр. 17 (курзив додат).

²² *Id.*

²³ *Id.* стр. 4.

²⁴ Међународна кризна група, Будућност Босне и Херцеговине, 10. јули 2014, стр. 27 (фусноте изостављене)

Прилог 1

Двадесет и трећи извјештај Републике Српске Савјету безбједности УН

признао је да постоји “прећутан договор између Суда и високог представника да Суд . . . увијек потврђује меритум његових закона . . .”.²⁵

Шварцова анализа предмета пред Уставним судом БиХ у којима су стране судије имале пресудну улогу показује „поданички приступ ревизији поступака високог представника”.²⁶ Шварц пише да су стране судије ревизији закона које је одлуком наметнуо високи представник прилазиле поданички у толикој мјери да су користили „упитно правно резонување” да би их потврдили.²⁷

Стране судије у Уставном суду БиХ са анимозитетом прилазе ентитетским правима нарочито правима Републике Српске

Стране судије у Уставном суду БиХ показују недвосмислену пристрасност науштрб ентитета, нарочито када се ради о Републици Српској. Шварцова анализа предмета пред Уставним судом у којима су стране судије имале пресудну улогу показује „пренатегнутост” у предметима којима се оспоравају права ентитета.²⁸ Међународна кризна група у свом извјештају каже: „Уставни суд БиХ упорно налаже РС да измијени свој устав и поред противљења обојице српских (а често и хрватских) судија ...”.²⁹

Истакнути примјер активизма блока странаца и Бошњака против Републике Српске је одлука из 2015. године, гдје су тројица страних судија и двојица бошњачких судија (обоје бивши високи званичници највеће бошњачке политичке странке) пресудили да је 9. јануар, када се обиљежава дан рођења Републике Српске дискриминаторан супротно Уставу.

Основа за одлуку Уставног суда БиХ о Дану Републике правно је необрањива. Дан Републике Српске, којим се обиљежава годишњица рођења Републике Српске, представља прославу постојања Републике Српске - постојања које је у потпуности признато и прихваћено у Уставу БиХ као Анексу 4. Дејтонског споразума.

Републици Српској није познат ниједан примјер из Европе - или из свијета уопште - гдје је јавни празник забрањен на основу одредби којима се забрањује дискриминација. Земље широм Европе прослављају јавне празнике којима се обиљежава дан од посебног значаја за припаднике вјерске или етничке групе - готово у свим случајевима, за припаднике најбројније групе у земљи или дијелу земље. Готово ниједна европска земља јавно не празнује важне исламске празнике или друге нехришћанске вјерске празнике упркос бројној муслиманској мањини.

²⁵ Joseph Marko, *Five Years of Constitutional Jurisprudence in Bosnia and Herzegovina*, European Diversity and Autonomy Papers (јули 2004), стр. 17 и 18 (курзив додат).

²⁶ Schwartz, стр. 22.

²⁷ *Id.* стр. 21.

²⁸ *Id.* стр. 22.

²⁹ Међународна кризна група, *Шта жели Република Српска?* 6. октобар 2011, стр. 16.

Прилог 1

Двадесет и трећи извјештај Републике Српске Савјету безбједности УН

Аустрија, родна земља високог представника Валентина Инцка, слави ништа мање него десет хришћанских празника као државни празник. Тројица страних судија Уставног суда, који су гласали за забрану Дана Републике, долазе из европских земаља у којима се неколико хришћанских празника обиљежава као државни празник.

Идеја да су празници којима се обиљежавају дани од посебног значаја за одређену вјерску или етничку групу дискриминаторни нема упориште у европском праву. Како је наведено у једној студији Европског парламента из 2013. године: „Неколико уставних судова, рјешавајући наводно дискриминаторски карактер прописа којима се недјеља и најважнији хришћански празници проглашавају државним празницима одбацили су ове предмете сматрајући да одлука законодавца као таква није нерационална с обзиром на вјерску и историјску традицију друштва и чињеницу да су ови празници, временом, попримили секуларно значење”.³⁰

Одлука Уставног суда БиХ о Дану Републике, дакле, представља чисти политички акт. Америчка невладина организација Дом слободе (*Freedom House*) наводи да је одлука „примјер политизације правосуђа”.³¹ Маркус Танер, уредник *Balkan Insight-a*, пише:

Опскурно питање „дана државности” Републике Српске никада није требало да се нађе на насловним страницама новина, а камоли пред судовима, нарочито не пред највишом инстанцом у земљи. Тешко је схватити зашто се судије баве доношењем одлуке о томе да ли народ треба да прославља девети, десети, једанаести или било који други дан у мјесецу.

Када би се испитивао под некаквим уставним микроскопом, готово сваки државни празник био би „дискриминаторан”.

Гледано из овог апсурдног угла, ирски национални празник, Дан светог Патрика, представља дискриминацију протестантске заједнице - која не признаје католичке свеце - а да не говоримо о све већем броју нехришћана у земљи. Да ли тамо ико прави проблем од тога? Наравно да не.³²

Нажалост, одлука о Дану Републике само је један примјер пристрасности страних судија против права ентитета уопште и Републике Српске посебно.

³⁰ *Religious practice and observance in the EU member states* (Вјерска пракса и поштовање у државама чланицама ЕУ), Генерална дирекција Европског парламента за интерне политике, 2013, стр. 13.

³¹ *Freedom House, Nations in Transition 2016: Босна и Херцеговина*, стр. 9.

³² *Marcus Tanner, The Bosnians Have Made a Mess of This Referendum*, *Balkan Insight*, 27. септембар 2016.

Прилог 1

Двадесет и трећи извјештај Републике Српске Савјету безбједности УН

Сви српски и хрватски лидери подржавају укидање функције страних судија у Уставном суду

Устав БиХ садржи једну одредбу - која предвиђа привремену мјеру за период од пет година - којом се три од девет судијских мјеста у Уставном суду БиХ резервишу за странце. Ове странце, према Уставу, „бира предсједник Европског суда за људска права након консултација са Предсједништвом”.³³ Преосталих шест мјеста држе, према обичају, два Бошњака, два Србина и два Хрвата.

Постављење страних судија била је привремена мјера, а намјера није била да остане на снази дугорочно. У Уставу БиХ каже се да пет година након именовања страних судија, „Парламентарна скупштина БиХ може законом да предвиди другачији начин избора оних троје судија које бира предсједник Европског суда за људска права”.³⁴

Све српске и хрватске политичке странке у БиХ уједињене су у подршци да се стране судије Уставног суда БиХ замијене држављанима БиХ.³⁵ Као што је предсједавајући Хрватског народног сабора, који представља све хрватске странке, изјавио 2015. године, „двадесет година након рата, грађани Босне спремни су да преузму пуну контролу над овим судом”.³⁶ Нажалост, највећа бошњачка странка СДА одбија реформу Уставног суда и доношење новог закона зато што не жели да раскине савез бивших челника СДА и страних чланова Суда који га контролишу.

Чињеница да Уставни суд БиХ предвиђа замјену страних судија након пет година, додуше, путем закона, а не уставног амандмана, говори да намјера никада није била да судије остану у суду у недоглед. Стога, одбијање СДА да се донесе закон којим би се замијениле стране судије подрива намјеру Устава БиХ. Уз то, последица континуираног присуства страних судија је субверзија Устава, зато што се на тај начин обезбјеђује да блок који чине стране и бошњачке судије поуздано гласају у прилог централизацији супротно уставној структури БиХ.

Реформа Уставног суда БиХ је од суштинског значаја за БиХ ако жели да постане држава са пуним суверенитетом и чланица Европске уније, а Суд добије легитимитет. Република Српска нада се да ће међународна заједница подржати БиХ да коначно донесе закон о замјени страних судија у Уставном суду.

³³ Устав БиХ, чл. VI(1)(а).

³⁴ Устав БиХ, чл. VI(1)(д).

³⁵ Rodolfo Tоe, *Bosnian Croats, Serbs Unite Against Foreign Judges*, Balkan Insight, 2. децембар 2015.

³⁶ *Id.*

ОДЛУКА У-8/19 УСТАВНОГ СУДА БИХ
СУПРОТНА ЈЕ ДЕЈТОНСКОМ СПОРАЗУМУ

У Одлуци број У-8/19 из фебруара 2020. године, већина судија Уставног суда БиХ сматра да Босна и Херцеговина (БиХ) јесте титулар државне имовине, те да има „искључиво право наставити да регулише државну имовину”, те да пољопривредно земљиште из закона Републике Српске представља државну имовину. Ово је чисто политичка одлука, која је супротна Уставу БиХ и другим анексима Дејтонског споразума, ранијим одлукама Уставног суда и постдејтонској пракси. Одлука нема никакво упориште у Уставу БиХ, него је, у ствари, супротна Уставу. Као такав, то је нечувен, отворен, неправедан и незаконит покушај узурпације права Републике Српске и Федерације Босне и Херцеговине.

I. Према Уставу БиХ, државна имовина и пољопривреда су у надлежности ентитета

Супротно Одлуци У-8/19, Устав БиХ јасно каже да су државна имовина и пољопривредно земљиште у надлежности ентитета. Устав БиХ дефинише питања која спадају у надлежност институција БиХ и ентитета на основу једноставног и јасног метода. Члан III(1) гласи: „Сљедећа питања спадају у надлежност институција Босне и Херцеговине” и набраја десет конкретних питања, као што су спољна политика и спољнотрговинска политика. У члану III(3)(а) каже се: „Све владине функције и овлашћења, која нису овим Уставом *изричито дата* институцијама Босне и Херцеговине, припадају ентитетима”.¹ Међу набројаним питањима које спадају у надлежност институција БиХ не налази се ниједно које указује на надлежност над државном имовином и пољопривредом. Ниво БиХ чак нема ни могућност да управља ни пољопривредним земљиштем ни државном имовином. Насупрот томе, ентитети имају министарство пољопривреде и органе за управљање имовином, а пољопривредом и државним земљиштем управљају годинама.

II. Остали анекси Дејтонског споразума додатно показују да државна имовина спада у искључиву надлежност ентитета

Контекст Устава БиХ потврђује да државна имовина припада ентитетима. Устав БиХ, као Анекс 4. Дејтонског споразума, представља уговор, а Бечка конвенција о уговорном праву налаже да се уговор мора тумачити „у доброј вјери у складу са уобичајеним значењем које се придаје одредбама уговора у њиховом контексту и у свјетлу његовог предмета и сврхе”.² Кључан елемент контекста Устава БиХ су остали анекси Дејтонског споразума.

Анекс 9. Дејтонског споразума је споразум Републике Српске и Федерације Босне и Херцеговине о оснивању саобраћајне корпорације ради „организовања и рада саобраћајних

¹ Курзив додат.

² Бечка конвенција о уговорном праву, чл. 31

Прилог 2

Двадесет и трећи извјештај Републике Српске Савјету безбједности УН

капацитета, као што су путеви, жељезничке пруге и луке, на њихову заједничку добробит”.³ У споразуму се конкретно каже да ентитети могу „у било које вријеме пренијети на саобраћајну корпорацију додатна средства *или објекте који им припадају*, и права која из њих произилазе”.⁴ Иако каже да ентитети могу пренијети „објекте који им припадају”, споразум не садржи одредбу по основу које ниво БиХ може да пренесе објекте који му припадају - нити оставља могућност преношења објеката који припадају нивоу БиХ зато што су стране сагласне да ниво БиХ *нема такве објекте*. Дакле, у Анексу 9. јасно се каже да државна имовина не припада БиХ, него само ентитетима.

Из Анекса 9. јасно проистиче да Устав и остали дијелови Дејтонског споразума предвиђају добровољну сарадњу ентитета као средства развоја и рада саобраћајних и других инфраструктурних објеката потребних привреди БиХ. Очигледно је да је овај концепт утемељен у схватању да ентитети имају власништво и контролу над имовином коју могу да користе добровољно и уз сарадњу, и то не само на добробит својих грађана, него и грађана оба ентитета.

Анекс 8. Дејтонског споразума уређује формирање заједничке међуентитетске комисије за очување националних споменика, чији је мандат утврђивање као националног споменика „покретне и непокретне имовине од великог значаја за групу људи са заједничким културним, историјским вјерским и етничким наслеђењем, као што су споменици архитектуре, умјетности или историје, археолошка налазишта, групе грађевина и гробља”.⁵

У Анексу 8. каже се: „[Е]нтитет на чијој територији се имовина налази, (а) настојаће да предузме одговарајуће правне, научне, техничке, административне и финансијске мјере потребне ради заштите, конзервирања, презентације и санације имовине, и (б) суздржаће се од било каквих намјерних мјера које би могле оштетити имовину”.⁶

Дакле, Анекс 8. Дејтонског споразума јасно предвиђа да ентитети имају искључиву надлежност над питањима која се тичу имовине.

III. Уставни суд БиХ не наводи уставни основ за свој став

Одлука У-8/19 позива се на двије одредбе Устава у настојању да оправда став да је БиХ титулар наведеног пољопривредног земљишта: члан I(1) и члан IV(4)(е). Међутим, ниједна одредба не даје ни најмање упориште за став Суда.

³ Споразум о оснивању јавних корпорација у Босни и Херцеговини, Анекс 9. Дејтонског споразума, чл. II(1).

⁴ Споразум о оснивању јавних корпорација у Босни и Херцеговини, Анекс 9. Дејтонског споразума, чл. II(5), курзив додат.

⁵ Споразум о Комисији за очување националних споменика, Анекс 8. Дејтонског споразума, чл. VI.

⁶ Споразум о Комисији за очување националних споменика, Анекс 8. Дејтонског споразума, чл. V(5).

А. Члан I(1) Устава ни на који начин није релевантан за питања власништва над имовином

Члан I(1) у цијелости гласи:

Континуитет Република Босна и Херцеговина, чије је званично име од сада „Босна и Херцеговина”, наставља своје правно постојање по међународном праву као држава, *са унутрашњом структуром модификованом овим Уставом* и са постојећим међународно признатим границама. Остаје држава чланица Уједињених нација, и као Босна и Херцеговина може задржати чланство или затражити пријем у организације у оквиру система Уједињених нација, као и у другим међународним организацијама.⁷

На основу члана I(1) Устава, у одлуци се „закључује да је Босна и Херцеговина титулар имовине својих правних предника, односно да предметно пољопривредно земљиште представља дио државне имовине чији је титулар БиХ”.⁸

Ова констатација је *non sequitur*. Уважавање континуитета „Републике Босне и Херцеговине” под званичним називом „Босна и Херцеговина” у члану 1. Устава БиХ је беспредметно за питање да ли је државна имовина додијељена нивоу БиХ, а не ентитетима. Надаље, у истој реченици у којој се констатује да БиХ „наставља постојање као држава” одмах се поставља услов да је тај континуитет „са интерном структуром модификованом овим Уставом”. У свом образложењу, Суд потпуно занемарује овај кључни услов.

Континуитет државе нема утицаја на то коју ће имовину институције на нивоу БиХ, за разлику од других агенција и инструмената БиХ и ентитета, имати у власништву или уређивати. Поред многих питања која су предмет међународног уговора који обавезује БиХ, као што су питања из Анекса 9 (Јавна предузећа) и 5 (Арбитража) Општег оквирног споразума за мир, начин рјешавања државне имовине након преноса са СФРЈ на државе сукцесоре, према Споразуму о сукцесији, представља питање домаћег права Босне и Херцеговине, укључујући Устав БиХ.

В. Члан IV(4)(е) је на сличан начин беспредметан и нивоу БиХ не даје додатне надлежности

Друга одредба на коју се Уставни суд БиХ позива у прилог свом ставу је члан IV(4)(е). Ова одредба само Парламентарној скупштини даје надлежност за „друга питања потребна за извршавање њених дужности или оних обавеза које су јој међусобним споразумом додијелили ентитети”. Међутим, евидентно је да БиХ нису додијељене никакве

⁷ Курзив додат.

⁸ Уставни суд БиХ, Одлука о допуштености и меритуму, предмет У-8/19, пар. 38.

Прилог 2

Двадесет и трећи извјештај Републике Српске Савјету безбједности УН

дужности у погледу државне имовине, као и да не постоји међусобан споразум ентитета. Дакле, члан IV(4)(е) беспредметан је за питање државне имовине.

Супротно тврдњама Суда, члан IV(4)(е) не даје додатне, неименоване надлежности нивоу БиХ. Такво тумачење у потпуности би поништило изричиту формулацију члана III(3)(а) Устава БиХ, који гласи: „Све владине функције и овлашћења, која нису овим Уставом *изричито дата* институцијама Босне и Херцеговине, припадају ентитетима“.⁹

Заиста, тумачење члана IV(4)(е) који Суд користи је у толикој мјери нечувено, неутемељено и супротно јасном слову Устава да се не може замислити да би било који компетентан судија могао да очекује да се такво „резоновање“ сматра легитимним на било који начин.

IV. Постдејтонска пракса свих релевантних актера у БиХ показује да се подразумеива да државна имовина припада ентитетима

Досљедно законодавство и пракса у БиХ у годинама након Дејтонског споразума, од стране свих политичких тијела у БиХ, уважавају да државна имовина припада ентитетима, а не нивоу БиХ. Међународна заједница уважила је и подржала успостављено законодавство и праксу. Међутим, високи представник и одређени чланови Савјета за спровођење мира (ПИК) касније су промијенили свој став да би удовољили амбицијама водећих бошњачких политичких странака.

A. Закони

Закони које је донијела Парламентарна скупштина БиХ доказују схватање да државна имовина припада ентитетима. Године 1998. одлуком високог представника донесен је *Оквирни закон о приватизацији предузећа и банака у Босни и Херцеговини*¹⁰ („Закон о приватизацији“). Дана 19. јула 1999. године, Парламентарна скупштина БиХ усваја исти оквирни закон. Битне одредбе овог закона гласе:

Преамбула

* * *

Стога, Парламентарна скупштина Босне и Херцеговине доноси овај закон изричито признајући право ентитета да приватизује предузећа и банке смјештене на његовој територији, а која нису у приватном власништву, и да му припадну приходи који се

⁹ Курзив додат.

¹⁰ Оквирни закон о приватизацији предузећа и банака у Босни и Херцеговини (Службени гласник Босне и Херцеговине бр. 14/98 и 12/99).

тима остваре у складу са прописима које усваја парламент ентитета.

Члан 2. Предмет закона

1. У складу са Оквирним споразумом за мир, овај закон изричито признаје право ентитета да приватизују *предузећа и банке* смјештене на њиховој територији који нису у приватном власништву.

Одлука да ли је предузеће или банка у приватном власништву биће донесена у складу са прописима ентитета.

* * *

Члан 3. Закони о приватизацији које доносе ентитети

* * *

2. Законима које доносе ентитети који спроводе приватизацију обухватиће се само она имовина и потраживања у вези са том имовином која се налазе на територији тог ентитета.

* * *

Члан 4. Усмјеравање средстава и потраживања

* * *

Средствима оствареним приватизацијом предузећа и банака који се налазе на територији једног ентитета располагаће тај ентитет или правна лица овлашћена за њихово прикупљање у складу са законима тог ентитета.

1. Потраживања према предузећима и банкама која се приватизују сматраће се обавезом ентитета који врши приватизацију.

Закон о приватизацији доказује да и високи представник и Парламентарна скупштина потврђују да су ентитети власници све државне имовине која се налази на њиховој територији. Законима су обухваћена и предузећа и банке, а та предузећа, очекивало би се, у активи имају непокретну имовину, као и покретну материјалну и нематеријалну имовину. Дакле, очигледно је да је државна имовина, укључујући све ове облике имовине, дата ентитету у ком се предузеће налази.

Језик Закона о приватизацији је јасан у неколико аспеката. Прво, у члану 2. и у Преамбули, „изричито се признаје” право ентитета на државну имовину, тј. њима се права

Прилог 2

Двадесет и трећи извјештај Републике Српске Савјету безбједности УН

не преносе на ентитете. Да је државна имовина изворно додијељена БиХ, или да је БиХ имала право располагања државном имовином, законом би се пренијела ова права на ентитете, а не би се признала њихова већ постојећа права. Друго, законом се изричито признаје да су права ентитета наведена у закону „у складу са ГФАП [Дејтонским споразумом]”.

Штавише, у члану 4. и Преамбули наглашава се да средства од приватизације припадају ентитету који врши приватизацију, а не нивоу БиХ. То јасно говори да се законом признаје да су ентитети власници државне имовине.

Исто тако, треба констатовати да је у годинама након доношења, закон о приватизацији мијењан и допуњаван,¹¹ али је признање права ентитета да приватизују земљиште на њиховој територији остало недирнуто.

Поред тога, Одлука високог представника, о којој говоримо у даљем тексту - четири године након Споразума о сукцесији - којом се омогућава располагање државном имовином, садржи додатне доказе у прилог томе. Према овим законима, непокретна државна имовина Републике Српске и Федерације која је предмет Закона о приватизацији изричито је изузета од забране. То доказује да су имовинска права ентитета наведена у Закону о приватизацији из 1998. године и даље била призната 2005. године када су донесени закони о забрани располагања, као и 2006, 2007. и 2008. године, када су ти закони измијењени.

В. Уставни суд БиХ

Године 2007, Уставни суд БиХ подржао је уставност одредби наведеног Закона о приватизацији. Захтјев у предмету број У-19/06 покренуо је Мухамед Ибрахимовић, предједавајући Представничког дома Федерације Босне и Херцеговине.¹² Ибрахимовић сматра, како Суд наводи, „подјелом државне имовине према територијалном принципу на два ентитета, оспорени закон створио је могућност да се ентитети фактички претворе у носиоце државне имовине и да се сматрају посебним државама”. Уставни суд одбацује Ибрахимовићеве тврдње, укључујући и тврдњу да Закон о приватизацији, уважавајући право ентитета да приватизују имовину на својој територији, крши својинска права БиХ.

С. Високи представник и ПИК

Током свог мандата на мјесту високог представника, лорд Педи Ешдаун није био нимало наклоњен уставним прерогативима ентитета и одлучно је радио на проширењу надлежности и овлашћења нивоа БиХ. У својим настојањима често је пренебрегавао

¹¹ Одлука о измјенама и допунама Оквирног закона о приватизацији предузећа и банака у БиХ увођењем клаузуле којом се штите инвеститори, Канцеларија високог представника, 11. мај 2000; Одлука о измјенама и допунама Закона о приватизацији предузећа, Канцеларија високог представника, 20. децембар 2000.

¹² Мухамед Ибрахимовић, Одлука о допуштености и меритуму, Уставни суд Босне и Херцеговине, предмет бр. У-19/06, 3. март 2007. године

Прилог 2

Двадесет и трећи извјештај Републике Српске Савјету безбједности УН

ограничења постављена Дејтонским споразумом и Уставом БиХ; међутим, лорд Ешдаун признавао је да је власништво над државном имовином дато ентитетима.

На примјер, 2005. године бринуло га је да би ентитети могли располагати непокретном државном имовином у оквиру својих програма приватизације, а која би била потребна новим агенцијама на нивоу БиХ која је високи представник основао. Без икаквог правног овлашћења, одлукама је забранио БиХ и ентитетима даље располагање одређеним категоријама државне имовине.¹³ Донесене су одвојене одлуке за БиХ, Федерацију Босне и Херцеговине и Републику Српску. И ове одлуке, очигледно, говоре да високи представник признаје да је државна имовина повјерена ентитетима. У одлукама о забрани располагања државном имовином не тврди се да је ниво БиХ сам по себи титулар државне имовине која се налази на територији ентитета, нити се њима одређује титулар.

Називи и одредбе ових закона - тј. „Закон о привременој забрани располагања државном имовином *Федерације*”¹⁴ и „. . . државном имовином *Републике Српске*”¹⁵ (и само уважавање да је било потребно донијети одвојене законе за државну имовину Федерације и државну имовину Републике Српске) - показују да високи представник сматра да државна имовину, нарочито имовина која је пренесена са СФРЈ по основу Споразума о сукцесији, није *per se* имовина нивоа БиХ и њених институција, него имовина ентитета. У својим одлукама којима уводи законе о забрани располагања имовином, високи представник не тврди, било изричито или конклюдентно, да Споразум о сукцесији, закључен између држава сукцесора четири године раније, додјељује имовину бивше Југославије - до чијег распада је дошло неколико година раније - институцијама на државном нивоу БиХ, а не ентитетима. *Да је то било дејство Споразума о сукцесији, не би ни било потребе да високи представник одлукама привремено забрани располагање државном имовном Федерације БиХ и Републике Српске* - та имовина једноставно се не би ни сматрала власнишвом ентитета.

Треба примијетити да су ове одлуке, којима се признаје контрола и права ентитета на располагање државном имовином наметнуте четири године након што су државе наслједнице бивше СФРЈ потписале Споразум о сукцесији. Високи представник играо значајну улогу у процесу преговора који је резултирао нацртом и усвајањем Споразума о сукцесији, пошто је био задужен за рад на државној сукцесији на Лондонској конференцији

¹³ Одлука којом се проглашава Закон о привременој забрани располагања државном имовином Федерације Босне и Херцеговине, 21. март 2005; Одлука којом се проглашава Закон о привременој забрани располагања државном имовином Републике Српске, 21. март 2005. Образлажући разлоге и намјеру ових одлука, у преамбулама се каже да не постоје „ефективне мјере” за заштиту од „потенцијалне штете коју би представљало даље располагање државном имовном прије доношења одговарајућих закона на основу препорука Комисије [за државну имовину], које ће, *на основу уставних надлежности*, омогућити органима власти да располажу или на други начин додијеле државну имовину . . .”. (курзив додат).

¹⁴ Закон о привременој забрани располагања државном имовином Федерације Босне и Херцеговине, Службени лист Федерације Босне и Херцеговине, број 20/05, 17/06, 62/06, 40/07, 70/07, 94/07 (курзив додат).

¹⁵ Закон о привременој забрани располагања државном имовином Републике Српске, Службени гласник Републике Српске, број 32/05, 32/06, 100/06, 44/07, 86/07, 113/07 (курзив додат).

Прилог 2

Двадесет и трећи извјештај Републике Српске Савјету безбједности УН

ПИК-а 1995. године. Да је Споразумом о сукцесији државна имовина дата нивоу БиХ, а не ентитетима, високи представник био би свјестан те чињенице и не би биле потребне одлуке о замрзавању државне имовине као средства обезбјеђења имовине за институције БиХ.¹⁶

То је било и схватање ПИК-а израженог 2008. године. Приликом утврђивања критеријума за рјешавање питања државне имовине, Управни одбор ПИК-а је 2008. године изјавио да су ентитети власници имовине која би се додијелила институцијама на државном нивоу. У изјави од 30. октобра 2008. године, Управни одбор ПИК-а наводи да, уз „укњижавање власништва над свом државном имовином потребној држави за вршење њених уставних надлежности . . . биће потребно утврдити и јасан законски оквир на основу ког држава може да *стекне* додатну јавну имовину у складу са будућим проширењем надлежности”.¹⁷ Управни одбор ПИК-а је разумио да ће институције БиХ морати да стекну државну имовину од ентитета зато што су ентитети, а не институције БиХ, власници државне имовине која се налази на њиховој територији.

Ови поступци и одлуке свих релевантних актера у БиХ јасно говоре, изван сваке сумње, да је опште разумијевање актера који тумаче и примјењују Устав БиХ да су ентитети власници и да контролишу сву државну имовину. Одлука У-8/19 не даје разумно образложење натегнутог супротног става.

V. Одлука из 2012. године на коју се Одлука У-8/19 ослања није утемељена у Уставу.

Одлука У-8/19 у великој мјери ослања се на одлуку Уставног суда из 2012. године у предмету У-1/11, у којој се каже да је титулар државне имовине БиХ, а да је Парламентарна скупштина дужна да донесе закон о расподјели државне имовине уз поштовање интереса ентитета.

Одлука У-1/11 није утемељена у Уставу БиХ. Да би се закључило да државну имовину треба да уређује ниво БиХ, а не ентитет у ком се налази, Суд је у Одлуци У-1/11 извршио неку врсту „метафизичке” анализе одређених одредби, ријечи и фраза из Устава БиХ, примјењујући разне правне теорије (наведене, али недефинисане), укључујући „нормативну хијерархију”, Келсенову теорију „три нивоа у федералним државама” и „појам 'идентитета и континуитета'” државе. Резултат (наведене, али необјашњене) примјене ових теорија на појам „државне имовине”, како то чини Одлука, мистериозним начином постаје образложење за заобилажење Устава, позитивних закона и успостављене праксе.

У Одлуци У-1/11 не помиње се, а камоли прави разлика, између ранијих одлука Суда којима се дошло до управо супротног резултата и тврди да ентитети имају право располагања државном имовином на својој територији. Штавише, Одлука У-1/11 не узима у обзир важеће законске акте Парламентарне скупштине БиХ који признају ауторитет ентитета, нити досљедну праксу и мишљење ентитета и званичника БиХ, чак ни високог представника, у сагледавању питања државне имовине. Како је већ објашњено, сви ови

¹⁶ Закључци са Лондонске конференције могу се наћи на интернет страници: www.ohr.int/pic.

¹⁷ Саопштење амбасадора Управног одбора Савјета за спровођење мира, 30. октобар 2008. године.

Прилог 2

Двадесет и трећи извјештај Републике Српске Савјету безбједности УН

закони, пракса, мишљења и активности почивали су на општем разумијевању да Устав БиХ сваком ентитету понаособ оставља искључиви ауторитет да уређује и располаже државном имовином на својој територији.¹⁸

Одлука У-1/11 у великој мјери се ослања на Споразум о питањима сукцесије бивших југословенских држава из 2001. године. Међутим, како је већ речено, Споразум о сукцесији потпуно је ирелевантан за питање подјеле државне имовине између ентитета и БиХ.

Прије Споразума о сукцесији, Савезна Република Југославија (СРЈ) сматрала је да, као једина држава наследица Социјалистичке Федеративне Републике Југославије (СФРЈ), задржава право на сву имовину СФРЈ, а БиХ је имала обавезу да исплати накнаду за сву државну имовину коју намјерава да задржи или користи. Према Споразуму о сукцесији из 2001. године, непокретна државна имовина СФРЈ требало је да „пређе на државу сукцесора на чијој територији се та имовина налази”.¹⁹ Пренос ове државне имовине био би извршен без накнаде СРЈ, осим у случају да се све стране Споразума о сукцесији сагласе да надокнада треба да буде плаћена.²⁰

У Споразуму о сукцесији не покушава се уредити нити се уређује подјела државне имовине у *оквиру* државе сукцесора на коју се та имовина преноси, него се државна имовина СФРЈ расподјељује међу државама сукцесорима.²¹ Другачије поступање представљало би јасно удаљавање од начела међународног права која се тичу суверене равноправности и резервисаног домена домаћег права. Предмет и сврха Споразума је договор о подјели имовине бивше СФРЈ међу државама сукцесорима. Након преноса територије на државу сукцесора по основу међународног уговора, власништво над имовином унутар државе на коју је имовина пренесена представља питање домаћег права.²²

Споразум о сукцесији потписан је 29. јуна 2001. године, али су преговори трајали од 1992. године. Исте стране које су биле укључене у преговоре о сукцесији биле су укључене у преговоре који су резултирали Дејтонским споразумом. Да су аутори Дејтонског споразума хтјели да власништво над имовином државе сукцесора додијеле нивоу БиХ, ту намјеру би јасно навели у Дејтонском споразуму.

¹⁸ Настојања Суда да направи разлику у односу на ранији аргумент, гдје је потврдио уставност члана 68. Устава Републике Српске, сасвим су неубједљива. Суд је раније потврдио одредбу члана 68, која Влади Републике Српске даје широка овлашћења над имовином у Републици Српској.

¹⁹ Споразум о питањима сукцесије, Прилог А, чл. 2(1).

²⁰ Споразум о питањима сукцесије, Прилог А, чл. 8(2).

²¹ *Видјети* Споразум о питањима сукцесије, преамбула, став 3.

²² *Видјети* IAN BROWNLIE, PRINCIPLES OF PUBLIC INTERNATIONAL LAW (5. издање), стр. 652 и цитирани извори

Прилог 2

Двадесет и трећи извјештај Републике Српске Савјету безбједности УН

Како је већ објашњено, године 2007, Уставни суд потврђује уставност²³ закона о приватизацији БиХ из 1999. године, који „изричито уважава право ентитета да приватизују предузећа и банке који нису у приватном власништву, а налазе се на њиховој територији”.²⁴ Уставни суд одбацује тврдњу да Закон о приватизацији, уважавајући право ентитета да приватизују имовину на својој територији, крши својинска права БиХ. Од Споразума о сукцесији прошле су скоро двије деценије, и то без икаквих амандмана или покушаја да се одредбе закона о приватизацији измијене у погледу имовинских права ентитета. То додатно говори да Споразум о сукцесији нема никакво дејство у погледу власништва над државном имовном у БиХ.

Чак и високи представник Валентин Инцко, који подржава акумулирање надлежности на нивоу БиХ на уштрб ентитета, у писму јавном правобраниоцу БиХ од 29. октобра 2010. године, пише да Споразум о сукцесији уређује само власничка права међународно признатих држава, дакле - у одсуству релевантног закона или одлуке Уставног суда БиХ - не може послужити као правни основ за прекњижавање имовине на БиХ.

VI. Одлука У-8/19 супротна је и другим одлукама Уставног суда БиХ новијег датума

Одлука У-8/19 супротна је трима одлукама Уставног суда БиХ новијег датума у којима нису учествовале стране судије. У тим одлукама, Уставни суд подржао је одлуке судова Републике Српске који су утврдили да пољопривредним земљиштем које је у земљишним књигама укњижено као државна имовина управља и располаже Република Српска.²⁵ Одбијајући тврдњу подносиоца захтјева да Република Српска крши право на имовину које има по основу Устава БиХ и Протокола број 1. уз Европску конвенцију о људским правима, Уставни суд констатује, уз одобравање, да је суд Републике Српске „утврдио да је предметна некретнина укњижена у земљишне књиге и друге јавне регистре као државна имовина у дијелу 1/1, да њом управља и располаже Република Српска”.²⁶

VII. У Одлуци У-8/19 апсурдно се тврди да Уставни суд може да прогласи буквално било које земљиште „државном имовином”

Године 2010, високи представник направио је попис државне имовине у цијелој БиХ и резултате објавио у Финалном извјештају о попису државне имовине. У попису високог

²³ Мухамед Ибрахимовић, Одлука о допуштености и меритуму, Уставни суд Босне и Херцеговине, предмет бр. У-19/06, 3. март 2007. године

²⁴ Оквирни закон о приватизацији предузећа и банака у Босни и Херцеговини (Службени гласник Босне и Херцеговине бр. 14/98 и 12/99).

²⁵ Уставни суд БиХ, предмет АП-2108/14, 7. март 2017; Уставни суд БиХ, предмет АП-4731/14, 19. април 2017; Уставни суд БиХ, предмет АП-2184/16, 11. октобар 2018.

²⁶ Уставни суд БиХ, предмет АП-2108/14, 7. март 2017.

Прилог 2

Двадесет и трећи извјештај Републике Српске Савјету безбједности УН

представника, предметно пољопривредно земљиште из Одлуке У-8/19 није наведено као државна имовина.

У настојању да оправда свој став - супротно попису високог представника - да се пољопривредно земљиште из предмета У-8/19 може сматрати државном имовином, Суд пише, у конфузном параграфу:

Тако је Устав СРБиХ (члан 92) прописао да добра од општег интереса у која, поред осталог, спадају земљиште, шуме, воде и друга природна богатства, уживају као добра од општег интереса посебну заштиту и користе се под условима и на начин прописан законом. Међутим, осим што је дефинисано као јавно добро од општег интереса, пољопривредно земљиште такође служи и као средство рада у пољопривредној производњи која је од општег значаја. У вези с тим, Уставни суд истиче да је у правном систему СРБиХ пољопривредно земљиште имало статус општенародне имовине, односно касније друштвеног власништва које је у себи садржавало права управљања, коришћења и располагања.²⁷

Суд закључује:

Имајући у виду постојање правног континуитета државе БиХ према члану I/1 Устава БиХ, Уставни суд запажа да из наведеног произлази да је земљиште генерално, укључујући и пољопривредно земљиште, представљало јавно, односно државно власништво.²⁸

Иако је тешко пратити резоновање Суда, како је наведено, ако се схвати дословно, може се тумачити да значи да ниво БиХ сада има власништво и контролу над било ком имовином која је била предмет власништва државе у југословенској ери. Ако је Суд то хтио да каже, онда је резултат не само апсурдан и незаконит, него и опасан. Југославија је имала комунистички систем у ком је *буквално све* било у власништву државе. Ако би се тврдило да је сва имовина која је могла припасти држави из доба Југославије и данас државна имовина, ентитети не би могли имати одредбу о располагању том имовином, мало тога *не би* могло бити државна имовина у БиХ, а Уставни суд би ефективно извршио комплетну трансформацију економије БиХ. Постојао би ризик да Уставни суд и његове стране судије већину приватне имовине прогласи државном. Овакав апсурдан резултат био би јасна повреда приватног права на имовину по основу члана II(3)(к) Устава БиХ. Такође би био директно супротан Преамбули Устава, у којој се каже да стране желе да „подстакну опште благостање и економски раст путем *заштите приватног власништва* и унапређења тржишне привреде”.

²⁷ Уставни суд БиХ, Одлука о допуштености и меритуму, предмет У-8/19, пар. 37.

²⁸ *Id.*

Прилог 2

Двадесет и трећи извјештај Републике Српске Савјету безбједности УН

С друге стране, да Суд није имао намјеру да пресуди да сва јавна и државна имовина бивше Југославије сада представља имовину БиХ, онда би Одлука У-8/19 била неразумљива збрка коју су грађанима БиХ наметнуле некомпетентне стране судије без икакве одговорности.

VIII. Подносилац захтјева у предмету У-8/19 нема активну легитимацију

У Уставу БиХ каже се да спорове пред Уставним судом могу покретати „само чланови Предсједништва, предсједавајући Савјета министара, предсједавајући или замјеник предсједавајућег било ког вијећа Парламентарне скупштине, једна четвртина чланова било ког вијећа Парламентарне скупштине или једна четвртина било ког законодавног вијећа неког ентитета”.²⁹ Захтјев у предмету У-8/19 упутили су чланови Вијећа народа Републике Српске, које није законодавно вијеће ентитета. У ствари, Вијеће народа чак није ни постојало у вријеме када је донесен Устав БиХ. Формирано је амандманом на Устав Републике Српске који је Републици Српској наметнуо високи представник.

За разлику од Дома народа Федерације, који јесте дом Парламента Федерације, Вијеће народа није законодавни дом Републике Српске и као такво се не помиње у Уставу Републике Српске. Једини законодавни дом Републике Српске је једнодомна Народна скупштина, која сама доноси законе, осим у посебним околностима. Вијеће народа, које именују посланички клубови Народне скупштине је специјално тијело које има веома специфичне функције.

Пошто Вијеће народа није „законодавно вијеће”, чланови Вијећа народа који су упутили захтјев У-8/19 немају активну легитимацију. Устав би наложио да Уставни суд одбаци тај захтјев, а Уставни суд нема право да властодржно проширује своју надлежност и одлучује у предметима који му Уставом нису ни дати. У Одлуци У-8/19, Суд је отишао далеко изван граница својих овлашћења.

IX. Судије Уставног суда БиХ крше судску етику

Република Српска је свјесна да се стране судије Уставног суда БиХ налазе под утицајем *ex parte* комуникације са страним званичницима и да су тим званичницима откривале повјерљиве информације о предмету У-8/19. То представља флагрантно кршење одредби Поглавља 5.5. Приручника за примјену судијске етике БиХ, које забрањују *ex parte* комуникацију. Страни званичници су чак унапријед били упознати са Одлуком У-8/19. Влада Републике Српске сазнала је за Одлуку У-8/19 од једног страног дипломате, и то прије него што је уопште била објављена.

Овакви незаконити поступци страних судија у Суду јасно говоре да не поступају као непристрасни тумачи Устава БиХ, него су инсталирани да раде по наређењима актера са стране. Надаље, одлуке које су производи оваквог непримјереног поступања и поступка не представљају легитимне судске одлуке.

²⁹ Устав БиХ, члан VI(3)(а).

ПРИЈЕТЊА ВИСОКОГ ПРЕДСТАВНИКА ДА ЋЕ НАМЕТНУТИ ЦЕНЗОРСКИ ЗАКОН

Изјава високог представника Валентина Инцка у којој говори о наметању закона којим ће криминализовати одређена мишљења о ратној историји БиХ представља удар на демократски уставни поредак БиХ и неоправдану пријетњу по помирење, слободно историјско истраживање и слободу изражавања. Високи представник нема правно овлашћење да пренебрегава демократски законодавни систем и одлукама октроише законе; дакле, никаква мјера те врсте не би била правно обавезујућа по грађане БиХ. У то, доношење једног цензорског закона којим се криминализује постављање питања да ли злочин у Сребреници заиста треба сматрати геноцидом било би неразумно, неспроводиво, незаконито и неуставно.

Инцково наметање цензорског закона био би противправан напад на демократију у БиХ

Очигледно је да би наметање цензорског закона - или било ког закона у БиХ - од стране високог представника било нелегално. БиХ је суверена држава, а њен устав дефинише демократски начин доношења закона. Инцко нема никакво овлашћење, ни по основу Дејтонског споразума ни по основу било ког другог извора права, да поступа као диктатори и октроише закона у БиХ. Анекс 10. Дејтонског споразума, једини извор законитих овлашћења високог представника, дефинише стриктно ограничен мандат, на основу ког високи представник има овлашћење да учествује у тим активностима и да „прати”, „одржава тијесан контакт са странама”, „помаже”, „учествује на састанцима” и „извјештава”. Мандат високог представника не укључује ни назнаку овлашћења да доноси одлуке које су обавезујуће по грађане БиХ. Штавише, наметање једног цензорског закона кршило би право на самоопредјељење народа у БиХ и људска права која грађани БиХ уживају по основу важних обавезујућих уговора.

Пошто високи представник нема никакво овлашћење да грађанима БиХ намеће законе, цензорски закон чије увођење Инцко предлаже не може бити обавезујући по грађане БиХ осим ако га не усвоји Парламентарна скупштина БиХ у складу са важећим уставним процедурама. Управо супротно од тога, Парламентарна скупштина БиХ недавно је одбила управо такав закон. Дана 23. јануара 2020. године, горњи дом Парламентарне скупштине, Дом народа, одбио је предложени закон гласовима 15 делегата.¹ Високи представник нема правно овлашћење да пренебрегава вољу законодавца БиХ о овом или било ком другом питању.

¹ Ламија Гребо, *Bosnian MPs Reject Legislation to Criminalise Genocide Denial*, Balkan Insight, 23. јануар 2020.

Цензорски закон подрио би помирење и непотребно угушио истраживање историје

Помирење долази са правдом, дијалог и слободним историјским истраживањем у трагању за истином. Република Српска и њени лидери снажно подржавају истрагу свих ратних злочина и привођење свих ратних злочинаца правди, без обзира на националност и починилаца и жртава. Помирење се не промовише затварањем оних којим изражавају одређена историјска мишљења. У ствари, криминализовање одређених мишљења служи само за продубљивање неповјерења и индигнације.

Уз то, сузбијање идеја је непријатељ историјске истине и разумијевања. Како примјећује професор Роберт Хајден, „стварна сврха криминализације изношења становишта јесте да се спријечи и помисао да би неки елементи, у ствари, могли бити истина”.² Није битно да ли су нека питања већ била предмет судске пажње или историјског истраживања; прикупљање, анализа и разумијевање чињеница о историјским догађајима не може се произвољно зауставити инсистирањем на једном издвојеном схватању тих догађаја.

Чак и ако оставимо по страни ограничавање говора, фиксација на класификацију „геноцида“ инхибира помирење у БиХ. Кристијан Ексбо Нилсен са Универзитета Архус утврдио је у раду из 2013. године да „у БиХ, несразмјерна пажња која се приписује геноциду помаже да се унедоглед понавља приступ „нулте суме“, а који је у основи бошњачко - српских политичких преговора од краја рата“.³

Република Српска је прошле године формирала независну међународну комисију са задатком да испита страдање свих народа у Сребреници и околини од 1992. до 1995. године. На челу комисије налази се израелски историчар Гидеон Грајф, професор на Универзитету у Тексасу, који је један од водећих истраживача холокауста у свијету. Остали чланови Комисије су такође истакнути академици из Сједињених Америчких Држава, Јапана, Аустралије, Нигерије, Србије и Њемачке. Комисија није покушај да се оспори велики злочин против Бошњака у Сребреници. Комисија представља трагање за истином о тамошњим злочинима - без обзира на националност жртава - током цијелог рата.

Јасно је, као што лидери Републике Српске често истичу, да су у Сребреници почињени ужасни ратни злочини. Међутим, оперативни циљеви акције у Сребреници, као и питање да ли злочин који је уследио треба окарактерисати као геноцид, предмет су легитимног историјског истраживања, а тема су не само дебата у БиХ, него и међу међународним научницима и експертима за регион. На примјер, професор Виљем Шабас, предсједник Међународног удружења научника који проучавају геноцид, написао је да квалификација

² Robert M. Hayden, “Genocide Denial” *Laws as Secular Heresy: A Critical Analysis with Reference to Bosnia*, *Slavic Review*, Vol. 67, No. 2 (Summer 2008), pp. 384-407, str. 386.

³ Christian Axboe Nielsen, *Surmounting the myopic focus on genocide: the case of the war in Bosnia and Herzegovina*, 15 *Journal of Genocide Research*, 21 21 (фебруар 2013).

злочина у Сребреници као „геноцида” безразложно искривљује дефиницију геноцида”.⁴ Генерал Луис Мекензи, бивши командант снага УН у Сарајеву, написао је да су у Сребреници „мушкарци и младићи босански муслимани издвојени, а стари, жене и дјеца изведени или усмјерени у правцу Тузле на безбједно. Неукусно је говорити на тај начин, али се мора рећи: ако већ чините геноцид, нећете пустити жене пошто ће оне продужити постојање управо оне групе коју желите да уништите”.⁵

Прогласити изражавање или објављивање таквих мишљења криминалним било би смијешно и не би се постигло ништа. Помирење грађана БиХ не може бити присилно наметнуто забраном отворене дебате о историји, нарочито када се управо та дебата води у свијету.

Инцков цензорски закон може само криминализовати одступања од тобожње историјске ортодоксије, што је неприхватљиво у слободном грађанском друштву. У чланку у часопису *Инострана политика* из 2016. године, дански експерт за људска права Јакоб Мшангама истиче да такозвани „закони о сјећању” које су усвојиле неке европске земље „служе као модел криминализације тачног, али по нацију неугодног историјског приказа догађаја, и усађивању потпуно промашених алтернативних историјских схватања одређених националних идеологија и регресивне политичке позадине”.⁶

Инцкови властити коментари у говору који је недавно одржао на конференцији у организацији Фондације за међународни мир и владавину права Макс Планк показују да је криминализација дебате управо супротна ономе што је у БиХ потребно. „Дијалог подразумијева различита - често потпуно опречна - мишљења. Помирење подразумијева повратак разумијевања и емпатије између људи који су једни другима нанијели патњу - или за које се барем *вјерује* да су једни другима нанијели патњу . . . То је нужно да би се остварио донекле тежак - а вјероватно и болан - дијалог који може довести до дубоког и трајног помирења . . . Без тог дијалога нема ни помирења - помирења које је овој земљи потребно уколико жели да крене напријед”.

Правично и дјелотворно спровођење цензорског закона било би немогуће

Испитивања јавног мњења показују да велика већина Срба у Републици Српској не сматра да је злочин у Сребреници геноцид. У истраживању које је 2018. године урадила Ал цазира, свега 20% Срба у Републици Српској сматра да је догађај у Сребреници геноцид, док 66% сматра да није.⁷ Дакле, Инцко предлаже да се криминализује изражавање мишљења које

⁴ William A. Schabas, *Was Genocide Committed in Bosnia and Herzegovina? First Judgments of the International Criminal Tribunal for the Former Yugoslavia*, 25 *Fordham International Law Journal* 23, 47 (2001).

⁵ Lewis MacKenzie, *The real story behind Srebrenica*, *The Globe and Mail*, 14. јули 2005.

⁶ Jacob Mchangama, *First They Came for the Holocaust Deniers, and I Did Not Speak Out*, *Foreign Policy*, 2. октобар 2016.

⁷ *Истраживање: Како грађани РС-а гледају на геноцид у Сребреници*, *Al Jazeera*, 11. јули 2008.

Прилог 3

Двадесет и трећи извјештај Републике Српске Савјету безбједности УН

дијели већина српског становништва у Републици Српској. Када се изражавање тако раширеног мишљења криминализује, онда се закон спроводи - ако до тога уопште и дође - само спорадично, што типично значи селективно, неправедно и политички мотивисано.

Уз то, о овим питањима говори се и воде се дебате у цијелом региону - и то не само у вези са Сребреницом, него и другим злочинима почињеним у региону, као што је геноцид који је над Србима и Јеврејима спроводио усташки режим у Хрватској четрдесетих година прошлог вијека. Високи представник не може контролисати дебату о тим питањима у Србији, Хрватској и цјелокупном региону. Дакле, није могуће спријечити дискусију на ту тему у регионалним изворима са широком читалачком публиком, при чему је грађане БиХ немогуће изоловати од изложености тим питањима. Ако би историчар објавио рад о Сребреници у часопису у Србији, на примјер, било би беспредметно и контрапродуктивно криминализовати објављивање тог истог рада у БиХ.

Са или без цензорског закона који Инцко предлаже, дебата о Сребреници ће се наставити, како у БиХ, тако и изван ње. Изван БиХ, људи ће моћи да отворено говоре о тој теми. У БиХ, једина разлика коју би цензорски закон донио била би подвргавање појединаца - углавном Срба - кривичноправним санкцијама због учешћа у тој истој дискусији. У најбољем случају, цензорски закон би само премјестио дебату на форуме изван удара Инцковог закона, чиме се ништа не би постигло осим што би се отуђило српско становништво.

Цензорски закон био би супротан Уставу БиХ и међународном праву у домену људских права

Цензорски закон којим се забрањује дебата о квалификацији злочина у Сребреници представљао повреду права грађана на слободу изражавања, које је заштићено чланом II(3)(х) Устава БиХ и Европском конвенцијом о заштити људских права. Државе које поштују људска права не криминализују мирно изражавање мишљења.

Члан 10. Европске конвенције о људским правима гласи:

Свако има право на слободу изражавања. Ово право укључује слободу посједовања сопственог мишљења, примања и саопштавања информација и идеја без мијешања јавне власти и без обзира на границе.

У другом дијелу члана 10. дају се ограничења слободе изражавања, али само ако су

[1] прописана законом и [2] неопходна у демократском друштву, [3] у интересу националне безбједности, територијалног интегритета или јавне безбједности, ради спречавања нереда или криминала, заштите здравља или морала, заштите угледа или права других, спречавања

откривања обавјештења добијених у повјерењу, или ради очувања ауторитета и непристрасности судства.⁸

Ниједно наведено потенцијално образложење ограничења слободе изражавања не односи се на закон којим се криминализује изражавање мишљења о томе како квалификовати злочине у Сребреници. Дебата у БиХ о квалификацији тих злочина води се већ скоро 25 година међу политичарима, научницима и обичним грађанима, и никада није запријетила јавном поретку или на други начин ограничила слободу да се говори о питању „неопходном у демократском друштву”. Инцко није изнио аргумент нити би могао успјети аргумент да су таква екстраординарна ограничења слободе говора одједном постала нужна у БиХ. Заиста, покушај високог представника да наметне такав закон у БиХ могао би само још више усијати контроверзу него што је сама дискусија о Сребреници.

Европски суд за људска права јасно је ставио до знања да други дио члана 10. државама не даје дозволу да усвајају законе и строго ограничавају и криминализују слободу говора чак и када говор представља порицање историјског геноцида. У одлуци из 2015. године, Велико вијеће Европског суда за људска права донијело је одлуку да процесуирање једног политичара у Швајцарској због порицања геноцида над Јерменима (у ком је нестало чак 1,5 милиона Јермена) представља повреду његовог права на изражавања зато што такво ограничење није неопходно у демократском друштву.⁹ Суд објашњава да се слобода изражавања односи

не само на „информације” и „идеје” које се прихватају благонаклоно, или сматрају неувредљивим, или не изазивају реакције, него и на оне које су увредљиве, шокантне и узнемирујуће. То су захтјеви плурализма, толеранције и слободоумља без којих нема „демократског друштва”. Како је наведено у члану 10, ова слобода подлијеже изузецима, али се они морају тумачити стриктно, а потреба за било каквим ограничењем мора бити утврђена убједљиво.¹⁰

Суд образлаже:

⁸ Курзив додат.

⁹ *Perinçek v Switzerland*, Европски суд за људска права, апликација број 27510/08, 15. октобар 2015.

¹⁰ *Id.* у ставу 196.

Према судској пракси Суда, изражавање мишљења о стварима од јавног интереса је принцип који ужива снажну подршку . . . Изјаве о историјским питањима, било на јавним скуповима или у медијима, нпр. књигама, новинама или радио-телевизијским програмима се, по правилу, сматра задирањем у ствари од јавног интереса.¹¹

Дакле, Инцкова пријетња цензорским законом ишла би против пресуда Европског суда за људска права. Надаље, била би супротна судској пракси већине држава чланица Савјета за спровођење мира. Такво претходно зауздавање слободног говора никада не би било прихваћено у државама са снажном уставном и обичајном традицијом поштовања слободе говоре, као што у Сједињене Америчке Државе и Велика Британија, а чак је и већина држава континенталног права одбила усвајање закона којима се кажњава „порицање” геноцида.

У Оквирној одлуци Европског савјета из 2008. године говори се о криминализацији „порицања” геноцида у одређеним ограниченим околностима.¹² Међутим, према извјештају који је Европска комисија упутила Европском парламенту и Савјету 2014. године, 17 држава чланица ЕУ (које заједно имају 89% становништва ЕУ) није криминализовало „порицање” геноцида.¹³ Још три чланице ЕУ усвојиле су строжија ограничења криминализације од ограничења из Оквирне одлуке.¹⁴ Уз то, Оквирна одлука донесена је прије него што је Европски суд за људска права јасно ставио до знања да процесуирање „порицања” геноцида представља повреду слободе изражавања према Европској конвенцији и људским правима. Не изненађује да су у државама чланицама ЕУ које јесу криминализовале одређена „порицања” геноцида, процеси изузето ријетки. На примјер, у извјештају из новембра 2017. године, утврђено је да хрватски закон о „порицању” геноцида никада није спроведен упркос континуираној дебати која се у Хрватској води на тему разних злочина почињених у прошлости.¹⁵

Штавише, Европски суд за људска права није једини суд у Европи који је утврдио да забрана „порицања геноцида” није у складу са слободом изражавања. На примјер, 2012. године је

¹¹ *Id.* у ставу 230.

¹² Оквирна одлука Савјета 2008/913. Оквирна одлука дозвољава криминализацију „порицања” геноцида у јавности само када је изражавање „усмјерено против групе лица или припадника те групе која се дефинише у односу на расу, боју коже, вјероисповијест, поријеклом или националну или етичку припадност”, и „извршено на начин који ће вјероватно подстаћи насиље или мржњу против те група или припаднике те групе”.

¹³ Европска комисија, Извјештај Комисије Европском парламенту и Савјету о спровођењу Оквирне одлуке Савјета 2008/913/JXA о борби против одређених облика и изражавања расизма и ксенофобије путем кривичног права, COM/2014/027, стр. 5.

¹⁴ *Id.*

¹⁵ Тамара Опачић, *INVESTIGATION: Selective Amnesia: Croatia's Holocaust Deniers*, Balkan Insight, 27. новембар 2017.

Прилог 3

Двадесет и трећи извјештај Републике Српске Савјету безбједности УН

француски *Conseil Constitutionnel* утврдио да закон којим се забрањује порицање „постојања геноцида признатог законом” повређује слободу изражавања.¹⁶ На сличан начин, *Conseil Constitutionnel* одбио је закон који криминализује „крајње порицање, минимизирање и тривијализацију злочина геноцида”.¹⁷

Инцков покушај да наметне закон којим се криминализује изражавање историјског мишљења о рату у БиХ био би противправан удар на демократски поредак у БиХ. Такав закон подрио би помирење и историјско истраживање, његово дјелотворно спровођење било би немогуће, а био би раван повреди међународног права и права грађана БиХ на слободу изражавања. Међународна заједница треба да одбије Инцкову пријетњу и затражи да ради искључио у оквиру ограниченог мандата који му је дат Дејтонским споразумом.

¹⁶ Conseil Constitutionnel, Одлука број 2012-647 DC од 28. фебруара 2012.

¹⁷ Conseil Constitutionnel, Одлука број 2016-745 DC од 26. јануара 2017.

НЕДАВНЕ ПОЛИТИЧКЕ ЗЛОУПОТРЕБЕ СДА
И ЧЛАНА ПРЕДСЈЕДНИШТВА БИХ ЖЕЉКА КОМШИЋА
КРШЕ ДЕЈТОНСКИ СПОРАЗУМ И ОПСТРУИШУ НАПРЕДАК

Током посљедњих неколико мјесеци, СДА и друге бошњачке политичке странке, као и Жељко Комшић, члан Предсједништва БиХ, учествују у низу политичких маневара чији је циљ консолидовање моћи на рачун аутономије ентитета која је гарантована Дејтонским споразумом, при чему злоупотребљавају своја овлашћења.

Бошњачке странке, а нарочито СДА, подривају напоре Републике Српске да реагује на коронавирус и користи кризу настојећи да централизује БиХ и консолидује моћ

Током пандемије коронавируса, одређени поступци СДА показују да је њен најважнији приоритет остао формирање БиХ као централизоване државе у којој доминирају Бошњаци, а не ефикасно реаговање са циљем заштите здравља грађана БиХ током здравствене кризе без преседана.

СДА је чак покушала да опструише енергичне напоре Републике Српске да одговори на кризу изазвану коронавирусом. Девог априла, Међународни монетарни фонд (ММФ) изјавио је да је спреман да одобри 330 милиона евра хитних средстава за одговор БиХ на ову кризу, али је упозорио да, прије него што средства буду одобрена, БиХ прво мора постићи интерни договор о њиховој расподјели.¹ Десетог априла, Фискални савјет БиХ није могао да одобри захтјев за кредит који се упућује ММФ-у, што је требало да уради, пошто се предсједник Владе ФБиХ и члан СДА Фадил Новалић није појавио на сједници, тако да није било кворума. Тек када су амбасадори САД-а и ЕУ организовали састанак са водећим српским и хрватским странкама, СДА коначно приступа преговорима о расподјели средстава. Тринаестог априла, стране постижу договор,² а сљедећег дана Савјет министара доноси одлуку да 62% средстава иде ФБиХ, а 38% Републици Српској, при чему ће сваки ентитет пола процента свог удјела издвојити за Дистрикт Брчко.³

21. априла, Извршни одбор ММФ-а даје сагласност на траншу од 333 милиона евра хитне помоћи БиХ по основу брзе финансијске помоћи („РФИ“).⁴ Међутим, истог дана, чланови Савјета министара БиХ из реда СДА блокирају одлуку о повлачењу тих средстава

¹ Искра Павлова, *Bosnia to get 330 mln euro in IMF crisis financing if entities first agree on funds' distribution*, SeeNews, 9. април 2020.

² *Political leaders agree on how IMF aid package should be divided among entities*, Н1, 11. април 2020.

³ Искра Павлова, *Bosnian entities agree on distribution of 330 mln euro in IMF crisis financing*, SeeNews, 14. април 2020.

⁴ Искра Павлова, *IMF approves 333 mln euro in emergency coronavirus financing to Bosnia*, SeeNews, 21. април 2020.

постављајући нове, беспримјерне услове.⁵ Министар финансија БиХ Вјекослав Беванда, Хрват, назвао је захтјеве неприхватљивим и упозорио да могу у недоглед одложити дозначавање средстава.⁶

СДА је готово недјељу дана блокирала одлуку Народне скупштине Републике Српске о проглашењу ванредног стања које би Влади Републике Српске омогућило да предузме благовремене мјере против пандемије. Чланови Вијећа народа Републике Српске (тијела ког нема у Уставу БиХ, али га је Републици Српској наметнуо високи представник), запријетили су да ће ставити вето на одлуку Народне скупштине Републике Српске тврдећи, без икаквог основа, да ванредно стање представља повреду виталног националног интереса. Под притиском, након састанка са Жељком Цвијановић, предсједником Републике Српске, чланови СДА ипак пристају да одустану од опструкције, али је изгубљено драгоцјено вријеме.

Осим тога, министар иностраних послова БиХ Бисера Турковић, из редова СДА, покушала је да опструира настојања Републике Српске да обезбиједи помоћ пријатељских земаља из Европе у борби против пандемије. Без овлашћења Предсједништва БиХ, које према Уставу БиХ једино има надлежност да води инострану политику, Турковићева се обратила високом представнику ЕУ Јосепу Борелу и мађарском министру иностраних послова Петеру Сијарту жалећи се да европске државе шаљу помоћ Републици Српској и наводећи да сва помоћ мора ићи на нивоу БиХ.⁷ Међутим, то што ентитети траже - и примају - помоћ директно од других земаља, сасвим је у складу са Уставом БиХ. Савршено је примјерено да јединице федералних држава набављају помоћ страних држава. Америчка држава Њујорк, на примјер, недавно је тражила и добила медицинску опрему из других држава. Република Српска никада не би блокирала настојања других влада у БиХ да обезбиједи потребну међународну помоћ. Штавише, званичници Републике Српске понудили су помоћ ФБиХ у том погледу. Пандемија коронавируса је вријеме када владе у БиХ треба да се међусобно посебно подржавају, а не да опструирају напоре других да обезбиједи помоћ.

Уз то, неопходно је да бошњачко руководство на нивоу БиХ и ФБиХ координира напоре са Републиком Српском на сузбијању пандемије. Нажалост, те координације некада нема. На примјер, ФБиХ није координирала забрану кретања и мјеру карантина на граници са Републиком Српском, чиме подрива мјере Републике Српске против пандемије.

СДА такође настоји да искористи кризу и укине уставне надлежности кантона у ФБиХ. Као што је недавно констатовао кантонални одбор ХДЗ-а, највеће хрватске странке, „СДА не бира ни средства ни вријеме и наставља приправљати концепте уређења изразито центристичке и унитарне државе. С тог их пута не скреће ни овај страшни тренутак угрозе

⁵ Није усвојена одлука о повлачењу средстава ММФ-а – Боњаци нису гласали, СРНА, 21. април 2020.

⁶ Bosnia gets \$361 mln IMF loan despite coronavirus spending plan row, Reuters, 23. април 2020.

⁷ Данијел Ковачевић, Hungary's Medical Aid Reopens Bosnia's Wounds, Balkan Insight, 16. април 2020.

цијеле наше домовине”.⁸ Предсједник Хрватске републиканске странке Славен Рагуж написао је да је примарни циљ новоформираног Федералног штаба цивилне заштите „централизовати сву моћ на разини Федерације . . .”. како би се укинула уставна аутономија жупанија”. Како Рагуж тврди:

Све наредбе које даје Фахрудин Соллак [начелник Федералног штаба цивилне заштите] су протузаконите, и не само то, него су и протууставне јер се злоупотребљава стање природне несреће за ограничавање доброг дијела људских и грађанских права грађана БиХ. Извршен је државни удар.⁹

Штавише, СДА покушава да искористи кризу са коронавирусом као параван да иффорсира формирање новог министарства здравља на нивоу БиХ, упркос чињеници да Устав БиХ надлежност за здравство недвосмислено даје ентитетима. СДА такође покушава да једностраначки доноси одлуке у ФБиХ, заобилазећи ХДЗ, па чак и друге сарајевске странке. ХДЗ је такође изразила забринутост због наговјештаја из Сарајева да би могло доћи до суспензије Устава ФБиХ.

Нелегитимно преузимање Централне изборне комисије од стране СДА

Дана 11. марта 2020. године, Представнички дом БиХ, на челу са СДА и Комшићевом ДФ, смијенио је два од седам чланова Централне изборне комисије БиХ (ЦИК) и на њихова мјеста довео своје подобне кандидате. Дом је поново именовоао два члана ЦИК-а из редова СДА. Овим потезом прекршена су пословничка правила за избор чланова ЦИК-а, зато што законом утврђен поступак јавног конкурса за избор чланова никада није спроведен.

Хрватски народни сабор (ХНС), кровна организација већинских хрватских странака и групација, с правом је маневре СДА назвала неуставним и незаконитим и „грубим уништењем функционисања правне државе у БиХ”, гдје СДА ствара „нову кризу и расцјепе између легитимних представника конститутивних народа у БиХ”. СДА, пише ХНС, „грубо крши споразуме и покушаје стабилизације БиХ и једностраним поступцима уништава темеље и будућност Босне и Херцеговине. Показује да не жели партнерство и не жели напредак ове земље . . . СДА једноставно жели БиХ само за себе и Бошњаке”.

Слично томе, истакнути званичник ХДЗ-а, Предраг Кожул, изјавио је да је то „један од најозбиљнијих удара на опстојност и интегритет БиХ у задње вријеме”.

Потези СДА са циљем задобијања контроле над ЦИК-ом изазвало је осуде не само од стране највећих српских и хрватских странака, него чак и водеће бошњачке странке, СББ.

⁸ ХДЗ БиХ ХНЖ ОДГОВРИО СДА ХНЖ: СДА покушава „дисциплинирати” и дискредитирати дужноснике ХДЗ-а и створити унитарну државу, Влада ХНЖ помаже болници у Коњицу, Poskok.info, 30. март 2020.

⁹ “ХРВАТИ НЕМАЈУ ПОЛИТИЧКИ ИДЕНТИТЕТ” Славен Рагуж у подкасту Бура: Соллак је само истурена лутка на концу СДА која издаје наредбе; Донесене одлуке протууставне и протузаконите, Poskok.info, 22. април 2020.

Фахрудин Радончић, предсједник СББ-а и министар безбједности БиХ, изјавио је сљедеће: „Док ми трошимо своје здравље и последњи атом снаге да помогнемо грађанима у мигрантској кризи, корона пандемији и на другим пољима, они већ планирају како да поново компромитирају изборни процес и извргну вољу грађана”.

Радончић додаје да „ако ово опстане, избори немају никаквог смисла”.

СДА одбија да дефинише граничну линију између ентитета како то налаже Дејтонски споразум

Анекс 2. Дејтонског споразума, Споразум о међуентитетској граничној линији и сродним питањима, налаже странама да „формирају заједничку комисију коју ће чинити једнак број представника сваке стране и која ће припремити усаглашен технички документ са прецизним описом међуентитетске граничне линије”. Упркос овом јасном захтјеву, чак и 25 година након Дејтонског споразума, ова заједничка комисија није формирана. Штаб НАТО-а у Сарајеву је у фебруару признао и потврдио да према Анексу 2. Дејтонског споразума, ФБиХ, Република Српска и БиХ и даље имају обавезу да формирају заједничку комисију која ће припремити документ са прецизним техничким описом међуентитетске граничне линије.¹⁰

Без прецизног описа међуентитетске граничне линије, не постоји начин да ентитети тачно знају докле се простире њихова зона надлежности, а владе и грађани не могу знати који ентитет има надлежност над којим дијелом пограничног простора. Без потпуне демаркације међуентитетске граничне линије, неки грађани не могу знати чијој надлежности припадају, коме плаћају порезе, од кога добијају олакшице и на којим изборима имају право да искористе своја демократска права.

Упркос обавези коју има по основу Анекса 2, Фадил Новалић, предсједник Владе ФБиХ у техничком мандату и члан СДА, у потпуности је искључио учешће ФБиХ у заједничкој комисији о међуентитетској граничној линији, наводећи да ФБиХ никада „неће учествовати у разговорима о међуентитетској граничној линији”.¹¹ Ово је потпуно негирање обавезе из Анекса 2. да стране, од којих је једна ФБиХ, формирају заједничку комисију о међуентитетској граничној линији. Никога није изненадило то што Инцко, упркос својој тврди да је заштитник Дејтонског споразума и упркос причи о „црвеним линијама” и значају владавине закона, није критиковао СДА због директног одбијања да испоштује Анекс 2.

¹⁰ *Дејтонска обавеза – формирање комисије о међуентитетској линији разграничења*, СРНА, 19. фебруар 2020.

¹¹ Данијел Ковачевић, *Bosnian Serbs Open New Battle Over Entity Borders*, Balkan Insight, 19. фебруар 2020.

Паралелна инострана политика

Устав БиХ каже да је Предсједништво „надлежно за . . . [в]ођење спољне политике Босне и Херцеговине”.¹² Међутим, функционери бошњачких странака, укључујући министра иностраних послова БиХ и амбасадора при УН-у, настоје да паралелно воде своју спољну политику без сагласности Предсједништва БиХ. На примјер, у марту је амбасадор БиХ при УН-у Свен Алкалај одржао говор у ком је изнио не ставове БиХ него ставове његове странке о питањима спољне политике. У говору је крајње злобно напао једног од чланова Предсједништва БиХ. Функционери бошњачких странака треба да поштују Устав БиХ и његову одредбу којом је спољна политика БиХ дата у надлежност Предсједништву БиХ.

Члан Предсједништва БиХ Жељко Комшић злоупотребљава своју функцију скривањем информација од других чланова Предсједништва

Током свог предсједавања, Комшић је злоупотребљавао своју функцију и одбијао да одговорно сарађује са другим члановима Предсједништва.

Комшић је прекршио Устав пропустивши да друга два члана Предсједништва БиХ обавијести да је предсједник Европског суда за људска права именовано судију у Уставни суд БиХ. Према Уставу, стране судије Уставног суда БиХ „бира предсједник Европског суда за људска права након консултација са Предсједништвом”. Предсједавајући Предсједништва БиХ, који нема веће уставно овлашћење од овлашћења које имају чланови Предсједништва, нема никакву посебну улогу у консултацијама са предсједником Европског суда за људска права. Дана 18. новембра 2019, предсједник Европског суда за људска права Линос Александер Сицилијанос писао је Комшићу, који је у то вријеме био предсједавајући Предсједништва БиХ, да је Раимонди именовано Анцелику Нусбергер на мјесто судије Уставног суда БиХ и тражио да се консултује са Предсједништвом БиХ о том именовану. Комшић није обавијестио остале чланове Предсједништва БиХ о овом писму. Више од мјесец дана касније, Комшић одговара Сицилијаносу и каже да ће информисати остале чланове Предсједништва БиХ о именовану. Међутим, испоставиће се да је та тврдња била нетачна, пошто је Комшић и даље држао остале чланове Предсједништва у незнању и настојао да сам да сагласност на именоване Нусбергерове. Ово је флагрантно и неуставно присвајање овлашћења. Исто тако, представља директну повреду Пословника Предсједништва БиХ, у ком се каже да Предсједништво БиХ разматра именоване у пуном саставу.

У другом наврату, Комшић није информисао остале чланове Предсједништва БиХ да одлази на састанак са лидерима ЕУ у Бриселу. Присуствујући састанку без осталих чланова Предсједништва БиХ - при чему их чак није ни обавијестио о томе - Комшић се непримјерено поставио изнад њих.

Природно, високи представник Инцко није упутио ријеч критике за Комшићеве злоупотребе.

¹²Устав БиХ, члан VI(3)(а).

Други докази потврђују да СДА и њени савезници намјерно шире дезинформације о Републици Српској на медијима са намјером да затрују односе

Они који пажљиво прате средства јавног информисања у БиХ већ дуго знају да СДА води кампању намјерног дезинформисања усмјерену против Републике Српске и српских и хрватских заједница генерално. Сада је додатне информације о овој кампањи отворено изнио чак и инсајдер СДА. Гостујући на једној сарајевској телевизији, Аљоша Чампара, члан предсједништва СДА и министар унутрашњих послова ФБиХ, жалио се да кампању дезинформација води шеф Обавјештајно-безбједносне агенције Осман Мехмедагић. Како каже Чампара, Мехмедагић ангажује сарајевског новинара Авду Авдића да пише клевете о различитим појединцима и групама у БиХ.¹³ Авдић пише за сарајевски онлајн *Журнали*, који дјелимично финансира USAID.

Исти играчи и систем посљедњих година стално се користе за ширење лажних навода о Републици Српској и водећој хрватској странци у БиХ. Највише пажње привукла је лажна вијест која је кружила 2018. године да се у Републици Српској налазе паравојне снаге које су обучили Руси. То је чиста измишљотина без икаквог упоришта у чињеницама, намјерно подметнута у прорачунатом покушају да се унесе бојазан, дезавуишу доносиоци одлука у западним пријестоницама и распири страх међу грађанима БиХ. Међутим, ова нечувена лаж привукла је значајну пажњу западних центара. У року од неколико сати, британски *Гардијан* је објавио ту вијест упркос томе што је дошла са мало познатог сарајевског портала, а подметнута неистина наставила је да се шири путем бројних медијских канала.

Чињеница је да, иако Република Српска има пријатељске односе са Русијом, у Републици Српској нема никаквих снага које обучавају Руси, нити их је икада било. У ствари, припадници Министарства унутрашњих послова Републике Српске имају честе обуке са америчким оружаним снагама. Скоро сваке седмице, амерички персонал може се видјети у новом центру за обуку полиције у Залужанима, гдје учествује на различитим обукама и у својству посматрача. Упркос томе, неистина о паравојним снагама у Републици Српској које обучавају Руси и даље често понављају западни „експерти” који настоје да Републику Српску прикажу у ружном свјетлу.

Иако Република Српска поздравља и цијени страну помоћ у развоју бескомпромисних независних средстава јавног информисања, сматра да би донатори требало да с опрезом воде рачуна да не подржавају медије који шире дезинформације.

¹³ БУКТИ ВЕРБАЛНИ РАТ У СДА Чампара: Осмица наручује текстове од Авдића, Мостар и Столац најважније тачке за одбрану БиХ и Бошњака у њој, Poskok.info, 9. март 2020.