

**РЕПУБЛИКА СРПСКА**  
**В Л А Д А**  
**КАБИНЕТ ПРЕДСЈЕДНИКА**

Трг Републике Српске 1, Бања Лука, тел: 051/339-102, факс: 051/339-119, kabinet@vladars.net

Број: 04/1.-2219/9  
16. новембар 2009.

Њ.Е. Томас Мејр Хартинг, амбасадор  
Предсједавајући Савјета безбједности  
Уједињених нација

Стална мисија Аустрије при Уједињеним нацијама

Трећа авенија, 300, 1. спрат  
Њујорк, 10016  
САД

Ваша Екселенцијо,

Као што већ знате, Савјет безбједности је заказао расправу о Босни и Херцеговини („БиХ“) за 23. новембар 2009. године. Влада Републике Српске („Влада“), као потписница свих једанаест анекса Дејтонског споразума, те као један од ентитета који чини БиХ, учтиво моли Савјет да у току ове расправе узме у обзир њене ставове.

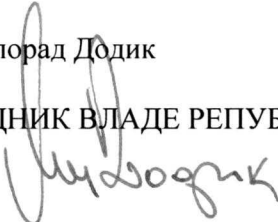
Како би помогла Савјету безбједности приликом разматрања, Влада је припремила приложени други извјештај Републике Српске о ситуацији у БиХ. (Први извјештај Владе Савјету безбједности достављен је у фебруару 2009. године). Извјештај почиње прегледом значајног политичког напретка који су ове године постигли изабрани званичници у БиХ. Извјештај такође указује на закључке експерата да у БиХ не постоји пријетња међународном миру и безбједности. Затим, објашњава како је напредак у БиХ био ометан озбиљним, појачаним уплитањем високог представника и одређених земаља у унутрашње ствари БиХ. Извјештај такође описује релевантне законе, укључујући онај који се примјењује на Савјет за имплементацију мира и високог представника, и на потребу поштивања закона и механизма обештећења у случају његовог кршења. И на крају, Извјештај износи одговор Владе на незаконите поступке високог представника и приказује Владино посвећење, као и програм за остваривање интеграције у ЕУ и уставне реформе.

Влада чврсто вјерује да, без незаконитог међународног уплитања, изабрано вођство БиХ може убрзати политички неред и изградити бољу будућност.

Влада, која говори у име многих грађана БиХ на које одлуке Савјета имају директно дејство, вјерује да ће Савјет посветити довољно пажње њеним ставовима.

Примите изразе најдубљег поштовања,

Милорад Додик  
ПРЕДСЈЕДНИК ВЛАДЕ РЕПУБЛИКЕ СРПСКЕ





**РЕПУБЛИКА СРПСКА  
В Л А Д А**

**ДРУГИ ИЗВЈЕШТАЈ РЕПУБЛИКЕ СРПСКЕ САВЈЕТУ БЕЗБЈЕДНОСТИ  
О СИТУАЦИЈИ У БОСНИ И ХЕРЦЕГОВИНИ**

**новембар 2009.**

## Садржај

I.	Резиме.....	1
II.	Власти у Босни и Херцеговини остварују политички напредак.....	6
	A. Одлучујући споразуми у прудском процесу .....	6
	B. Узбрзан напредак ка безвизном режиму путовања у Европску унију	7
	C. Европске интеграције.....	9
	D. Економија.....	10
	E. Људска права .....	11
	F. Безбједност и сузбијање криминала.....	12
	G. Остале области у којима је остварен напредак .....	13
III.	Достигнућа у имплементацији мира у складу са Дејтонским споразумом и елиминација пријетњи међународном миру и безбједности .....	14
	A. Најновије војне процјене .....	14
	B. Последњи извјештаји високог представника .....	15
	C. Запажања ЕУ.....	16
	D. Допринос БиХ међународном миру и стабилности .....	16
	E. Не постоји чињенична основа за наставак примјене Главе VII ..	18
IV.	Опструкција напретка од стране поборника робусне интервенције .....	18
	A. Коминике РС-а из марта 2009. године.....	20
	B. Извршне наредбе које позивају на укидање закључака НСРС...22	
	C. Подривање споразума о државној имовини који је подржао РС	23
	D. Смјењивање и забране запослења и обављања функција појединцима .....	26
	E. Селективно укидање наредби о смјењивању .....	27
	F. Настојање да се одржи утицај на правосуђе и спровођење закона	28
	G. Салва незаконитих извршних одлука од 18. и 19. септембра.....	31
	H. Истраге против политичара, вјерских вођа и пословних људи од стране ОНР-а .....	32
	I. Тежња да се наметну уставне промјене у Бутмиру .....	33

J. Закључак.....	35
V. Приврженост међународном праву.....	35
A. Правна овлашћења Савјета за имплементацију мира .....	36
B. Правна овлашћења високог представника.....	37
C. Нема овлашћења за употребу императивних овлашћења.....	38
D. Нема овлашћења Савјета безбједности.....	40
VI. Одговор Владе на незаконите радње високог представника .....	40
A. Престанак високог представника и одбацивање употребе бонских овлашћења.....	40
B. Обезбјеђење правне заштите за оштећене грађане.....	42
VII. Европске интеграције и уставна реформа .....	44
A. Не постоји овлашћење високог представника ни РС-а у погледу приступања ЕУ.....	45
B. Реформа која задржава уставну структуру.....	45
C. Уставне промјене нису неопходне за затварање ОНР-а или подношење молбе за чланство у ЕУ.....	46
D. Исправан след реформи и процес.....	47
E. Неуспјех Бутмира .....	48
VIII. Закључак .....	49



## **ДРУГИ ИЗВЈЕШТАЈ РЕПУБЛИКЕ СРПСКЕ САВЈЕТУ БЕЗБЈЕДНОСТИ О СИТУАЦИЈИ У БОСНИ И ХЕРЦЕГОВИНИ**

1. У свијетлу озбиљних догађаја који у последње вријеме подривају демократију, људска права и владавину права у Босни и Херцеговини („БиХ”), Влада Републике Српске („Влада”) уз изразе поштовања подноси овај Други извјештај Савјету безбједности Уједињених нација како би помогла Савјету приликом предстојеће дебате о БиХ. Влада подноси овај извјештај у својству стране потписнице споразума који сачињавају Дејтонски мировни споразум, укључујући и Споразум о имплементацији цивилног дијела Мировног уговора који је установљен Анексом 10 („Анекс 10”).
2. Влада понавља свој захтјев да Савјет безбједности и шира међународна заједница наставе да поступају на начин који поштује сувереност БиХ, међународне правне споразуме, укључујући Дејтонски споразум, и остала начела међународног права и владавине права. Уз то, Влада жели да позове Савјет безбједности да обрати пажњу на хитну неопходност за престанком даљих повреда међународног права и основних људских права учињених од стране високог представника и његове канцеларије („ОНР”). То треба учинити путем (1) затварања ОНР-а, а до тада, његове привржености свом ограниченом мандату који су стране установиле у Анексу 10; и (2) хитног успостављања механизма на основу ког ће цивили који су оштећени повредама људских права учињених од стране високог представника моћи да траже правну заштиту.

### **I. Резиме**

3. У првом Владином извјештају Савјету безбједности из фебруара ове године, Влада је истакла непрекинути мир и значајан напредак који је од престанка рата прије скоро четрнаест година учињен у БиХ, укључујући и важан напредак који је путем компромиса постигнут између кључних политичких лидера започетог новембра 2008. у Пруду.
4. У посљедње вријеме, поједини извјештаји представљају БиХ како иде уназад или у кризу. Међутим, досије скорашњег напретка БиХ, потврђен од стране независних посматрача, оповргава ово неистинито представљање. Као што је објашњено у II поглављу овог извјештаја, БиХ наставља да остварује значајан напредак у многим областима, укључујући уставни амандман за Дистрикт Брчко, либерализацију визног режима, европске интеграције, економију, људска права (изузимајући поступке високог представника усмјерене ка грађанима),

безбједност и превенцију криминала.

5. Још једна, чак и неутемељенија тврдња је да у БиХ постоји озбиљна претња од обнављања непријатељстава. III поглавље овог извјештаја показује да упућене и независне процјене међународних војних и безбједносних званичника оспоравају те тврдње. Све те процјене потврђују да је безбједносна ситуација у БиХ стабилна и чврста. Тренутна ситуација не представља пријетњу међународном миру и безбједности, те стога не постоји више ни фактичка нити правна основа да Савјет безбједности поступа у складу са Главом VII Повеље УН-а. Исто тако, ни неистините тврдње о опасности од обнављања непријатељства не могу бити основ за наставак ОНР-а, или прихватање даље употребе бонских овлашћења у супротности са законом.
6. У свом извјештају Савјету из фебруара 2009. године, Влада је упозорила на могућност да би напредак у БиХ могао да буде ометен покушајима појединих актера у међународној заједници да искористе именоване новог високог представника како би спровели опасну политику „робусне интервенције” у власт и унутрашње послове БиХ:

Влада жели да изрази озбиљну забринутост за поступке појединаца унутар међународне заједнице који могу да подрију темељ дугорочног мира и стабилности БиХ. Појединци унутар међународне заједнице траже да наметну структуру и систем власти који су у директној супротности у односу на федералну структуру и систем око кога су се споразумјеле стране уговорнице Дејтонског споразума – структуру и систем који су омогућили трима конститутивним народима да постигну споразум у Дејтону и који су основа за дуготрајан мир и стабилност међу њима убудуће. Умјесто да подрже настојања изабраних лидера БиХ да раде кроз процедуре установљене Уставом БиХ, они који желе непосредну страну интервенцију намјеравају да остваре своје циљеве примјеном императивних овлашћења против демократски изабране власти и уставних институција БиХ. Овакве поступке оправдавају тако што покушавају да створе лажну перцепцију да је ситуација унутар БиХ „у кризи”.

7. На жалост, као што је описано у IV поглављу овог извјештаја, ова штетна политика агресивно се спроводи од како је амбасадор Валентин Инцко именован за високог представника. Нови високи представник користио је своја неограничена овлашћења 20 пута у првих шест



мјесеци свог мандата, скоро чак седам пута више у односу на то колико их је његов претходник користио током претходних шест мјесеци. Штавише, природа његових извршних одлука била је изразито и непотребно насртљива. Његове извршне одлуке укључују, између осталог, проглашење неважећим низа закључака које је усвојила Народна скупштина Републике Српске ("НСРС"), смјењивање функционера и забрану обављања јавних функција без права на учешће у поступку и угрожавање значајних имовинских права Републике Српске и њених грађана.

8. А овог мјесеца, извјештаји ОНР-а који су процурили у јавност открили су да се ОНР бавио тајним истрагама и неоснованим тврдњама о криминалним активностима бројних истакнутих владиних, политичких, вјерских и пословних лидера у БиХ. ОНР је наводно доставио ове информације одређеном броју страних дипломата и мисија.
9. Иако су званичници БиХ наставили да вуку БиХ напријед, напредак би могао бити заустављен продужавањем страних интервенција у домаће политичке и економске прилике – пријетњом и употребом бонских овлашћења или другим мјерама присиле. Такви поступци су из основа дестабилизујући и реметилачки по процес изградње консензуса и реформска настојања самих власти БиХ.
10. Осим што ометају напредак БиХ, ове радње су и незаконите. У V поглављу овог извјештаја испитују се правна овлашћења високог представника и РС-а и даје објашњење зашто њихове радње редовно превазилазе оквире њихових правних мандата. Ни Дејтонски споразум, а ни Савјет безбједности УН-а, није дао овлашћење РС-у да интервенише у унутрашње прилике Босне и Херцеговине или међународне односе. Узак мандат високог представника, који је јасно описан у Анексу 10 Дејтонског споразума, не укључује свеобухватна овлашћења, као што је овлашћење да доноси законе или смјењује демократски изабране функционере. Штавише, Савјет безбједности никада није додијелио високом представнику додатна овлашћења.
11. У VI поглављу овог извјештаја износи се објашњење одговора Владе Републике Српске на штетне и незаконите радње високог представника и одређених чланова Управног одбора РС-а. Влада понавља свој позив за укидање позиције високог представника. До тада, Влада, поступајући у складу са резолуцијама НСРС-а, не може да прихвати као основане по међународном праву било које даље покушаје високог представника да користи бонска овлашћења.

12. Уз то, Влада је позвала Предсједништво ЕУ и комесара Савјета Европе за људска права да подрже оснивање независног међународног трибунала који би обезбиједио накнаду штете лицима чија су људска права повријеђена употребом бонских овлашћења високог представника. До данас, високи представник је успјешно блокирао све постојеће правне форуме у БиХ и пред Европским судом за људска права како оштећена лица не би могла добити никакву накнаду штете.
13. Како је разјашњено у поглављу VII овог извјештаја, упркос овим озбиљним покушајима да се умањи значај одрживог напретка, Влада је определијелена да настави рад на побољшању живота свих грађана БиХ, што подразумијева приступање ЕУ. Питања приступања ЕУ, укључујући уставну реформу, нису ствари имплементације мира, те стога не спадају у мандат високог представника, нити су у складу са овлашћењима РС-а.
14. Влада ће наставити да тежи ка побољшању управљања кроз реформе које за циљ имају постизање веће ефикасности и функционалности. Међутим, уставна реформа у име „ефикасности” и „функционалности” не смије бити параван за скривени план да се реформише Устав БиХ супротно фундаменталним начелима управљања успостављеним споразумом из Дејтона. Ефикасност и функционалност постижу се и у децентрализованој, федералној држави – какав је случај и са многим другим државама.
15. Уставна реформа треба генерално да прати слијед који су успоставили РС у јуну 2009. и Предсједништво ЕУ у октобру мјесецу 2009. године. Наиме, уставној реформи, за коју је ЕУ изнијела став да *не представља* захтјев за подношење молбе за чланство у ЕУ, треба се посветити након затварања ОНР-а, за које је ЕУ изнијела став да *јесте* услов за подношење молбе за чланство у ЕУ.
16. Неуспјех недавно одржаних састанака у Бутмиру представља лекцију како реформу не треба постизати. Поједини чланови Управног одбора РС-а – уз асистенцију ОНР-а – покушали су у Бутмиру да наметну политичким лидерима БиХ пакет драстичних и дестабилизујућих промјена Устава БиХ. Пакет су одбацили сви присутни политички лидери осим једног. Бутмирски процес је пропао из сљедећих разлога: (1) предложено је непожељно уставно реструктурисање које би збрисало дејтонску архитектуру која штити виталне интересе конститутивних народа БиХ и чини БиХ одрживом државом; (2) настојало се да се избјегне транспарентан и законит поступак неопходан за промјену Устава; и (3) постојао је покушај да се на

формулу „5+2“ придода уставна реформа као нови услов за затварање ОНР-а. Овај покушај удовољавања жељи неких бошњачких политичара за унитарном државом прије затварања ОНР-а само је умањио кредибилитет страних организатора као неутралних посредника.

17. Како се разматра у поглављу VIII, напредак мора да се заснива на пуној определијељености и придржавању следећих начела:

- Међународног права и владавине права морају да се придржавају све стране, укључујући и међународну заједницу, а нарочито високог представника.
- Високи представник (и императивна овлашћења) морају да се приведу крају; лицима чија права су повријеђена од стране високог представника мора се омогућити правни лијек.
- БиХ мора да се третира као једнака и у потпуности суверена држава ослобођена међународне интервенције у унутрашње ствари.
- Уставна реформа мора да се постигне кроз транспарентан, демократски и уставни процес како би се обезбиједила легитимна и трајна раформа.
- Процес приступања ЕУ и евро-атлантским структурама – укључујући и такозване „реформе” у име „ефикасности” и „функционалности” – не смију бити параван за фундаментално реструктурисање Устава које уклања облике заштите предвиђене Дејтонским споразумом који је довео и обезбиједио мир. Права и надлежности ентитета морају да се поштују како су и успостављена Дејтонским споразумом.

18. Влада вјерује да БиХ може да убрза легитиман и одржив политички напредак. Међународна заједница ће томе допринијети кроз своје поштовање владавине права, суверености БиХ и федералне структуре прописане Дејтонским споразумом. Без незаконитог мешања високог представника и Управног одбора РС-а у унутрашње ствари БиХ, водеће странке у БиХ моћи ће да преговарају у доброј вјери, развијају консензус и граде бољи живот за грађане БиХ.

## **II. Власти у Босни и Херцеговини остварују политички напредак**

19. Као што је Савјет безбједности неколико пута изразио, примарна одговорност за имплементацију Дејтонског споразума лежи на њим демократски изабраним органима власти БиХ<sup>1</sup>. У неким извјештајима се наводи да у последње вријеме није било политичког напретка у БиХ и да њени изабрани званичници нису у стању да постигну договор којим би земљу гурнули напријед. Ово је конструкција оних који желе да се БиХ и даље третира као протекторат. У стварности, власти БиХ су протекле године наставиле да остварују напредак на широком пољу. Као што је илустровано примјерима који слиједе, изабрани званичници БиХ енергично обављају тешке задатке који спадају у домен управљања.

### **A. Одлучујући споразуми у прудском процесу**

20. Дана 8. новембра 2008. године, у мјесту Пруд, лидери три водеће политичке странке преговарали су о низу значајних споразума, гдје су изразили чврсту сагласност о кључним питањима о којима су раније имали подијељена мишљења. Ова питања обухватају договор о подјели имовине између државе, ентитета и других облика власт, рјешење питања војне имовине, правни статус Брчко дистрикта, попис становништва, кључне уставне реформе и друга битна питања. Савјет безбједности УН-а, РС и високи представник поздравили су прудски договор<sup>2</sup>. Дана 26. јануара 2009. године, лидери три водеће политичке странке опет су се састали у Бањалуци и постигли нове значајне договоре.

21. У мјесецу фебруару, три лидера су се усагласила о амандману на Устав БиХ о коначном статусу Брчко дистрикта, а Савјет министара БиХ га је препоручио Парламентарној скупштини. Оба дома Парламентарне скупштине БиХ усвојила су уставни амандман у мјесецу марту. У Извјештају Европске комисије о напретку Босне и Херцеговине у 2009.

---

<sup>1</sup> Видјети Резолуција СБ УН 1845 ¶ 2 (20. новембар 2008); Резолуција СБ УН 1785 ¶ 2 (28. новембар 2007); Резолуција СБ УН 1722 ¶ 2 (21. новембар 2006); Резолуција СБ УН 1639 ¶ 2 (21. новембар 2005); Резолуција СБ УН 1575 ¶ 2 (22. новембар 2004); Резолуција СБ УН 1491 ¶ 2 (11. јули 2003); Резолуција СБ УН 1423 ¶ 2 (12. јули 2002); Резолуција СБ УН 1357 ¶ 2 (21. јуни 2001); Резолуција СБ УН 1305 ¶ 2 (21. јуни 2000); Резолуција СБ УН 1247 ¶ 2 (18. јуни 1999); Резолуција СБ УН 1174 ¶ 2 (15. јуни 1998); Резолуција СБ УН 1088 ¶ 3 (12. децембар 1996).

<sup>2</sup> Рез. С. Б. 1845 (20 нов. 2008); Коминике Управног одбора Савјета за имплементацију мира, 20. нов. 2008); *Ексклузивни интервју Мирослава Лајачак за www.recic.ba: "Нова ЕУ стратегија за БиХ,"* 10. нов. 2008.

години (у даљем тексту: "Извјештај ЕК о напретку") усвајање амандмана за Брчко назива се "кључним догађајем и помаком".<sup>3</sup>

## **В. Узбрзан напредак ка безвизном режиму путовања у Европску унију**

22. У протеклих неколико мјесеци, БиХ је драматично убрзала свој напредак ка испуњењу дуге листе неумољивих услова Европске комисије за безвизни режим путовања у Европску унију. У Извјештају ЕК о напретку у 2009. години каже се сљедеће: "У оквиру процеса дијалога о либерализацији визног режима, Босна и Херцеговина је оставарила добар напредак у области правосуђа, слободе и безбједности ..." <sup>4</sup>
23. Дана 2. октобра 2009. године, Европска иницијатива за стабилност ("ESI") извијестила је о својој опсежној анализи најновијег остварења сваког од услова Европске комисије, гдје се каже да је БиХ остварила "феноменалан напредак у кратком временском року".<sup>5</sup> Још у мјесецу мају, БиХ је заостајала далеко иза Србије и Црне Горе. Дана 15. јула 2009. године, Европска комисија је понудила безвизни режим путовања и Србији и Црној Гори<sup>6</sup>. Међутим, до мјесеца септембра, БиХ је, у испуњењу услова Комисије, надмашила обе земље.<sup>7</sup> Да би се постигао овакав напредак, према ESI-у, "требало је да лидери у Босни и Херцеговини вриједно раде цијело љето – и да политичке странке у БиХ постигну низ компромиса у осјетљивој области безбједносне политике. Резултати су изванредни".<sup>8</sup>
24. У мјесецу јуну, како је примијећено у анализи ESI-а, Парламентарна скупштина БиХ је по хитном поступку усвојила четири кључна закона о "контроли граница, контроли оружја и војне опреме, међународној правној помоћи у кривичним стварима, сузбијању прања новца и

---

<sup>3</sup> Комисија Европских заједница, *Извјештај о напретку Босне и Херцеговине у 2009. години* (Радни документ особља Комисије), 14. окт. 2009. (у даљем тексту: "Извјештај ЕК о напретку"), под 8.

<sup>4</sup> Извјештај ЕК о напретку под 6.

<sup>5</sup> Извјештај ЕК о напретку под 6.

<sup>6</sup> Gerald Knaus, *Bosnia's Visa Breakthrough and the Power of Europe*, [Визни успех Босне и моћ Европе], Европска иницијатива за стабилност, 28. септ. 2009, доступно на [www.esiweb.org/index.php?lang=en&id=67&newsletter\\_ID=42](http://www.esiweb.org/index.php?lang=en&id=67&newsletter_ID=42).

<sup>7</sup> Кнаус.

<sup>8</sup> ESI студија о визном режиму под 4.

финансирања терористичких активности".<sup>9</sup> У свом говору од 31. августа 2009. године, високи представник рекао је сљедеће: "У недавном усвајању пакета од четири закона која се односе на либерализацију визног режима, која прије тога нису прошла Парламентарну скупштину, видјели смо доказ да политички представници БиХ могу да разријеше своје разлике".<sup>10</sup>

25. Странке су се такође договориле да усвоје или допуне ентитетске прописе о оружју и превозу опасних материја.<sup>11</sup> У одговору на бојазни које је изразила Европска комисија у погледу недостатка размјене информација између органа за спровођење закона, држава, ентитети и кантонална полицијска тијела договорили су се "да размјењују широк спектар информација, од кривичних евиденција до истрага, провјере идентитета и посједовања оружја"<sup>12</sup>. Исто тако, БиХ је недавно убрзала увођење новог биометријског пасоша<sup>13</sup>. Поред тога, од маја мјесеца, БиХ је увела аутоматизовани систем прослијеђивања података о изгубљеним и украденим пасошима Интерполу<sup>14</sup>. Штавише, 23. септембра 2009. године, органи стационирани на границама БиХ постигли су споразум о узајамној сарадњи<sup>15</sup>.
26. Дана 24. септембра 2009. године, Савјет министара БиХ усвојио је и прослиједио Парламенту закон којим се успоставља незавино тијело за борбу против корупције<sup>16</sup>.
27. У саопштењу за јавност од 30. септембра 2009. године, високи представник је признао "бржи напредак" ка испуњењу критеријума Европске комисије поздрављајући усвајање Стратегије и Акционог плана против прања новца и финансирања тероризма, као и Споразум о сарадњи и размени података из полицијских и тужилачких

---

<sup>9</sup> *Id.* под 4.

<sup>10</sup> Говор високог представника и специјалног представника ЕУ Валентина Инцка на конференцији амбасадора и шефова мисија у БиХ, 31. авг. 2009, доступно на [www.ohr.int/ohr-dept/press/presssp/default.asp?content\\_id=43901](http://www.ohr.int/ohr-dept/press/presssp/default.asp?content_id=43901).

<sup>11</sup> ESI студија о визном режиму под 4.

<sup>12</sup> *Id.* под 4.

<sup>13</sup> *Id.*

<sup>14</sup> *Id.* под 5.

<sup>15</sup> *Id.*

<sup>16</sup> *Id.*

евиденција, који је усвојио Савјет министара БиХ.<sup>17</sup> Како што се признаје у саопштењу високог представника, "политички лидери у БиХ су одговорни за испуњавање критеријума [Европске комисије], и овом приликом су показали да могу да извршавају своје одговорности..."<sup>18</sup>

28. Убрзани напредак БиХ ка испуњавању критеријума Европске комисије за либерализацију визног режима виђеног од мјесеца маја, показује способност њених лидера да постигну договор и усвоје неопходне реформе.

### **С. Европске интеграције**

29. У Извјештају ЕК о напретку каже се да је примјена Прелазног споразума са ЕУ у БиХ "генерално задовољавајућа у првој години примјене..."<sup>19</sup>. У Извјештају се примјећује да је "као потенцијални кандидат за чланство у ЕУ, Босна и Херцеговина хармонизовала своје прописе са 100 декларација (из заједничке спољне и безбједносне политике) од укупно 128 релевантних декларација које је ЕУ усвојила у извјештајном периоду"<sup>20</sup>. Исто тако, према Извјештају, Босна и Херцеговина је "приступила првом програму Заједнице – 7. оквирном програму за истраживање, технолошки развој и демонстрацију"<sup>21</sup>. Јануара 2009. године, БиХ је "постала придружена земља квалификована да учествује у програму"<sup>22</sup>.
30. Један од захтјева за европске интеграције је усвајање Закона о облигационим односима БиХ и модернизовање система надзора банака<sup>23</sup>. Водеће политичке странке усагласиле су се око реализације ових двију мјера, за које високи представник каже да су "кључни елементи у припреми ове земље за пуно учешће у слободном кретању

---

<sup>17</sup> Канцеларија високог представника, *Високи представник поздравља данашње одлуке Савјета министара о визној либерализацији*, 30. септ. 2009, доступно на [www.ohr.int/ohr-dept/press/pressr/default.asp?content\\_id=44012](http://www.ohr.int/ohr-dept/press/pressr/default.asp?content_id=44012).

<sup>18</sup> *Id.*

<sup>19</sup> Извјештај ЕК о напретку под 5.

<sup>20</sup> *Id.* под 6.

<sup>21</sup> *Id.* под 7.

<sup>22</sup> *Id.* под 44.

<sup>23</sup> Примједбе високог представника и специјалног представника ЕУ Валентина Инцка на Бечким економским разговорима, 27. септембар 2009, доступно на [www.ohr.int/ohr-dept/press/presssp/default.asp?content\\_id=43993](http://www.ohr.int/ohr-dept/press/presssp/default.asp?content_id=43993).

роба, услуга, радника и капитала – начела која леже у основи чланства у ЕУ"<sup>24</sup>.

#### **D. Економија**

31. Иако је Босни и Херцеговини још увијек потребан економски развој, њени политички лидери и даље унапрјеђују њену економску конкурентност упркос глобалној економској кризи. До избијања кризе, БиХ је била једна од економија у Европи са најбржим растом<sup>25</sup>. Као што је високи представник рекао 27. септембра 2009. године, "иако су кризе долазиле и пролазиле, остварен је постојан и знатан напредак у подизању готово свих аспеката БиХ економије на виши ниво"<sup>26</sup>.
32. У Извјештају ЕК о напретку каже се сљедеће: "Упркос негативним посљедицама глобалне финансијске кризе по Босну и Херцеговину, финансијски сектор је и даље снажан и са обезбијеђеним капиталом, а његова ликвидност није озбиљно нарушена"<sup>27</sup>. У мјесецу мају, у саопштењу за јавност, високи представник је "честитао гувернеру Централне банке на благовременој и дјелотворној интервенцији Банке која је очувала повјерење у банкарски сектор БиХ и заштитила фискалну стабилност земље"<sup>28</sup>. У мјесецу августу, штавише, високи представник је поздравио ново, у кратком року извршено реименовање гувернера Централне банке од стране Управног одбора<sup>29</sup>. БиХ је, каже се у Извјештају, "отворена економија", која "остварује континуирани раст учешћа на тржишту ЕУ у протеклој деценији"<sup>30</sup>.
33. Фискални Савјет БиХ је профункционисао 2008. године и поднио буџет за институције БиХ. Тада је, по први пут после Дејтонског споразума, буџет за наредну годину поднесен на усвајање прије 31.

---

<sup>24</sup> *Id.*

<sup>25</sup> Говор високог представника и специјалног представника ЕУ Валентина Инцка на Велденшком економском форуму, 16. септембар 2009, доступно на [www.ohr.int/ohr-dept/press/presssp/default.asp?content\\_id=43950](http://www.ohr.int/ohr-dept/press/presssp/default.asp?content_id=43950).

<sup>26</sup> Примједбе високог представника и специјалног представника ЕУ Валентина Инцка на Бечким економским разговорима, 27. септембар 2009, доступно на [www.ohr.int/ohr-dept/press/presssp/default.asp?content\\_id=43993](http://www.ohr.int/ohr-dept/press/presssp/default.asp?content_id=43993).

<sup>27</sup> Извјештај ЕК о напретку под 28.

<sup>28</sup> *ВП/СПЕУ Инцко поздравља континуирани успјех Централне банке БиХ*, Саопштење за јавност ОНР-а, 22. мај 2009.

<sup>29</sup> *Инцко поздравља брзо реименовање гувернера Централне банке*, Саопштење за јавност ОНР-а, 12. авг. 2009.

<sup>30</sup> Извјештај ЕК о напретку под 31.



децембра. Парламентарна скупштина БиХ усвојила је буџет у јануару 2009. године. Према Извјештају ЕК о напретку, БиХ је остварила напредак ка "унапређењу фискалне одрживости и устаљивању владавине права"<sup>31</sup>.

34. У протеклој години, БиХ је такође наставила преговоре о чланству у Свјетској трговинској организацији. Како се каже у Извјештају ЕК о напретку, БиХ је "начинила добар напредак у усаглашавању својих прописа који регулишу трговину са захтјевима СТО"<sup>32</sup>. У Извјештају се такође помиње напредак БиХ у области царина<sup>33</sup>.
35. У јуну 2009. године, БиХ је усвојила нови Закон о акцизама, чиме су прописи БиХ приближени прописима ЕУ<sup>34</sup>.
36. Дана 30. јула 2009. године, високи представник је рекао слједеће: "Ми смо у трци – морамо да се бавимо економијом мјесец по мјесец, чак и док истовремено покушавамо да обезбиједимо дугорочно рјешење за политички систем. Ово захтјева *ad hoc* одлуке и креативну политику. Са свим својим манама, политички естаблишмент Босне и Херцеговине је прилично добар у обе наведене ствари"<sup>35</sup>.

## Е. Људска права

37. Грађани БиХ – осим појединаца против којих су усмјерене извршне одлуке високог представника – и даље уживају слободу изражавања, слободу окупљања, слободу удруживања и све друге слободе гарантоване Уставом БиХ и Европском конвенцијом о људским правима. Извјештај ЕК о напретку признаје да се грађанска и политичка права у БиХ "генерално поштују"<sup>36</sup>.
38. У извјештају ЕК о напретку, БиХ се поздравља због усвајања "свеобухватног закона о борби против дискриминације на државном нивоу"<sup>37</sup>. У Извјештају се нови закон, који "обухвата широк спектар

---

<sup>31</sup> *Id.* под 8.

<sup>32</sup> *Id.* под 44.

<sup>33</sup> *Id.* под 36.

<sup>34</sup> *Id.* под 37.

<sup>35</sup> Говор високог представника и специјалног представника ЕУ Валентина Инцка пред Сталним вијећем ОЕБС-а, 30. јули 2009, доступно на [www.ohr.int/ohr-dept/press/presssp/default.asp?content\\_id=43778](http://www.ohr.int/ohr-dept/press/presssp/default.asp?content_id=43778).

<sup>36</sup> Извјештај ЕК о напретку под 15.

<sup>37</sup> *Id.* под 19.

ресора (запошљавање, социјалну заштиту, просвјету, робе и услуге, стамбено збрињавање) назива "позитивним кораком ка једнообразној заштити у цијелој Босни и Херцеговини"<sup>38</sup>. У извјештају се БиХ поздравља због "доброг напретка... у погледу азила" оствареног током године и каже се да је "[у]купно гледано, систем азила и међународне заштите у Босни и Херцеговини у великој мјери усаглашен са европским и међународним стандардима".<sup>39</sup> У ономе што се у Извјештају назива "позитивним кораком", БиХ је, октобра 2008. године, ратификовала Ревидирану европску социјалну повељу<sup>40</sup>. Надаље, према Извјештају ЕК, БиХ "наставља свој добар напредак остварен у погледу стварних права"<sup>41</sup>.

39. У свом коминикеу од 26. марта 2009. године, Управни одбор РС-а поздравио је усвајање Ревидиране стратегије за имплементацију Анекса VII Општег оквирног споразума о миру (Споразум о избјеглицама и расељеним лицима) од стране Савјета министара БиХ. Представнички дом БиХ усвојио је Ревидирану стратегију у мјесецу мају.

#### **Ф. Безбједност и сузбијање криминала**

40. У Извјештају ЕК о напретку примјећује се недаван "напредак БиХ у борби против тероризма"<sup>42</sup>. Према Извјештају, Кривични закон БиХ допуњен је "ради усаглашавања са Конвенцијом Савјета Европе о спречавању тероризма..."<sup>43</sup>.

41. Према Извјештају ЕК о напретку, "сарадња БиХ са МКСЈ је и даље добра"<sup>44</sup>. Конкретније, каже се сљедеће: "Сарадња између МКСЈ и државних и ентитетских власти је адекватна на оперативном нивоу, а приступ свједоцима и архивама и остаје добар"<sup>45</sup>. Поред тога, децембра 2008. године, Савјет министара БиХ усвојио је Стратегију за рад на предметима ратних злочина, коју је Управни одбор РС-а поздравио у свом коминикеу од 26. марта 2009. године.

---

<sup>38</sup> *Id.*

<sup>39</sup> *Id.* под 56.

<sup>40</sup> *Id.* под 19.

<sup>41</sup> *Id.*

<sup>42</sup> *Id.* под 61.

<sup>43</sup> *Id.*

<sup>44</sup> *Id.* под 24.

<sup>45</sup> *Id.* под 21.

42. У Извјештају ЕК о напретку такође се признаје "напредак БиХ у борби против наркотика"<sup>46</sup>. У извјештају се примећује сљедеће: "Марта 2009. године, Савјет министара и Парламент усвојили су Стратегију за контролу, сузбијање и превенцију наркотика за период 2009 – 2013, а усвојен је и акциони план"<sup>47</sup>.

### **Г. Остале области у којима је остварен напредак**

43. У Извјештају ЕК о напретку такође се примјећује напредак који су власти БиХ оствариле у многим областима. Признаје се "напредак у области реформе јавне управе, што представља кључни приоритет из Европског партнерства", гдје се примјећује и унапријеђење координације и капацитета<sup>48</sup>. У Извјештају се напомиње: "Генерални секретаријати влада на државном и ентитетском нивоу и Брчко дистрикт потисали су меморандум о разумијевању о узајамној сарадњи, што треба да допринесе остваривању приоритета из Европског партнерства који се односи на унапријеђење сарадње на политичком, правном и техничком нивоу"<sup>49</sup>. Прошлог децембра, Парламент БиХ завршио је процес именовања чланова нове Канцеларије омбудсмена на нивоу БиХ.

44. У Извјештају о напретку такође се наводи напредак који је БиХ ове године остварила у ваздушном саобраћају. Земља је "постала пуноправна чланица Заједничке ваздухопловне управе (ЈАА). Односи са Европском управом за безбједност ваздушне пловидбе (ЕАСА) постављени су на формалне основе путем радног споразума потисаног 7. јула 2009. године"<sup>50</sup>.

45. У области закона о интелектуалној својини, БиХ је, како се каже у Извјештају ЕК, "ратификовала Протокол у вези са Мадридским споразумом о међународној регистрацији ознака, Бумипештански споразум о међународном признању регистрације микроорганизама ради поступка патентирања, Споразум о међународној класификацији патената, Хашки споразум о међународној регистрацији индустријског дизајна, Женевску конвенцију о заштити произвођача фонограма од неовлашћеног умножавања њихових фонограма и Римску конвенцију о

---

<sup>46</sup> *Id.* под 58.

<sup>47</sup> *Id.*

<sup>48</sup> *Id.* под 11.

<sup>49</sup> *Id.* под 10.

<sup>50</sup> *Id.* под 49.

заштити извођача, произвођача фонограма и радиодифузних организација"<sup>51</sup>. Поред тога, јула 2009. године, БиХ је "усвојила Стратегију за развој института за интелектуалну својину (2008 – 2015)"<sup>52</sup>.

46. У Извјештају ЕК о напретку такође се наводи напредак који је БиХ остварила у протеклој години у другим областима, као што су просвјета, борба против трустова, јавне набавке, трансевропске саобраћајне мреже, пољопривреда и рурални развој.

### **Ш. Достигнућа у имплементацији мира у складу са Дејтонским споразумом и елиминација пријетњи међународном миру и безбједности**

47. Упркос политичким раздорима узрокованим уплитањем високог представника, што је детаљно описано у даљем тексту, тренутна ситуација у БиХ не представља пријетњу по међународни мир и безбједност у складу са Повељом УН-а. Од потписивања Дејтонског споразума прије скоро 14 година, није дошло нити до обнављања нити озбиљне пријетње да ће доћи до обнављања непријатељстава. Грађани БиХ живе, раде и путују слободно по цјелокупној територији БиХ без обзира на етничку или вјерску припадност.

#### **А. Најновије војне процјене**

48. Војне процјене у потпуности побијају сваки наговјештај тога да ситуација у БиХ представља пријетњу по међународни мир и безбједност. Према најновијем кварталном извјештају о активностима EUFOR-а, који је предсједавајућем Савјета безбједности доставила ЕУ, "[у]купна безбједносна ситуација у Босни и Херцеговини остала је мирна и стабилна у цјелокупном извјештајном периоду. Иако је настављена националистичка реторика, то није утицало на сигурно и безбједно окружење"<sup>53</sup>. Претходна четири EUFOR-ова извјештаја садрже идентичне позитивне процјене,<sup>54</sup> док се у ранијим извјештајима

---

<sup>51</sup> *Id.* под 40.

<sup>52</sup> *Id.*

<sup>53</sup> *Извјештај високог представника за заједничку спољну и безбједносну политику и генералног секретара Савјета Европске уније о активностима војне мисије Европске уније у Босни и Херцеговини* (1. јуни 2009 – 31. август 2009) под 4.

<sup>54</sup> *Извјештај високог представника за заједничку спољну и безбједносну политику и генералног секретара Савјета Европске уније о активностима војне мисије Европске уније (EUFOR) у Босни и Херцеговини* (1. март 2009 – 31. мај 2009) под 4; *Извјештај високог представника за заједничку спољну и безбједносну политику и генералног секретара Савјета Европске уније о активностима војне мисије Европске уније у Босни и Херцеговини* (1. дец.

наглашава стабилна и мирна безбједносна ситуација у БиХ<sup>55</sup>.

49. У последњем EUFOR-овом извјештају примјећује се да су све штрајкове у БиХ, до којих је довео глобалан економски пад, "органи за спровођење закона БиХ [ријешили професионално и стручно, и да штрајкови нису утицали на укупну безбједносну ситуацију"<sup>56</sup>. Поред тога, "[г]одишњица дешавања у Сребреници обиљежена у јулу мјесецу протекла је без значајних инцидената"<sup>57</sup>. Гледајући унапријед, у посљедњем ЕУФОР-овом извјештају се каже: "Очекује се да ће безбједносна ситуација остати стабилна упркос изгледима да ће се политичке тензије наставити"<sup>58</sup>.

## **В. Посљедњи извјештаји високог представника**

50. У извјештајима високог представника генералном секретару такође се признаје стабилност ситуације у БиХ. У свом посљедњем извјештају генералном секретару, који обухвата период од новембра 2008. до априла 2009. године, високи представник је рекао да "сигурно и безбједно окружење" у БиХ "није било угрожено у извјештајном периоду", као и да су се "[д]омаћи органи за спровођење закона показали способним да ријеше сва питања нарушавања јавног реда и мира у датом периоду"<sup>59</sup>. У ранијим извјештајима високог представника примјећује се "сигурно и безбједно окружење" у БиХ.

---

2008 – 28. феб. 2009) под 3; *Извјештај генералног секретара и високог представника за заједничку спољну и безбједносну политику Европске уније о активностима војне мисије Европске уније у Босни и Херцеговини* (1. септ. 2008 – 31. нов. 2008) под 4; *Извјештај генералног секретара и високог представника за заједничку спољну и безбједносну политику Европске уније о активностима војне мисије Европске уније (EUFOR) у Босни и Херцеговини* (1. јуни 2008 – 31. авг. 2008) под 3.

<sup>55</sup> На примјер, у извјештају EUFOR с почетка 2008. примјећује се следеће: "Иако је у Републици Српској било одређених протеста и демонстрација као резултат косовске декларације о независности, укупна безбједносна ситуација у Босни и Херцеговини остала је мирна и стабилна у цјелокупном извјештајном периоду. Локална полиција се показала способном да обезбиједи демонстрације". *Извјештај генералног секретара и високог представника за заједничку спољну и безбједносну политику Европске уније о активностима војне мисије Европске уније у Босни и Херцеговини* (1. дец. 2007 – 29. феб. 2008) под 4.

<sup>56</sup> *Извјештај високог представника за заједничку спољну и безбједносну политику и генералног секретара Савјета Европске уније о активностима војне мисије Европске уније у Босни и Херцеговини* (1. јуни 2009 – 31. август 2009) под 4.

<sup>57</sup> *Id.*

<sup>58</sup> *Id.* под 5.

<sup>59</sup> *Тридесет и пети извјештај високог представника за Босну и Херцеговину* (1. нов. 2008 – 30. април 2009) под 16.

51. Високи представник још увијек има исто виђење. У интервјуу од 28. октобра 2009. године, високи представник је рекао да тврдње страних медија о опасности од избијања новог рата у БиХ "нису реалне"<sup>60</sup>.

### **С. Запажања ЕУ**

52. На својој посљедњој сједници, Савјет Европске уније "примјећује да, упркос политичком окружењу пуном изазова, безбједносна ситуација у Босни и Херцеговини (БиХ) остаје стабилна"<sup>61</sup>. Током протекле године, према Извјештају ЕК о напретку земље, "[д]омаћи органи за спровођење закона показали су се способним да ријеше сва питања нарушавања јавног реда и мира"<sup>62</sup>.

### **Д. Допринос БиХ међународном миру и стабилности**

53. Далеко од тога да представља пријетњу по стабилност, БиХ даје свој допринос међународном миру и стабилности. Дана 14. октобра 2009. године, БиХ је, по први пут икада, изабрана за чланицу Савјета безбједности УН-а. Поред тога, 2. октобра 2009. године, БиХ је начинила кључан искорак ка чланству у НАТО подношењем захтјева генералном секретару за Акциони план за чланство.

54. БиХ, каже се у Извјештају ЕК о напретку, "наставља да активно учествује у регионалној сарадњи"<sup>63</sup>. Ово обухвата њено учешће у "регионалним иницијативама, као што је Процес сарадње у југоисточној Европи (СЕЕСР), Савјет за регионалну сарадњу (РСС), Споразум о слободној трговини у централној Европи (СЕФТА), Споразум о енергетској заједници и Споразум о европском заједничком ваздушном простору (ЕСААА). Сарајево је домаћин Секретаријата Савјета за регионалну сарадњу"<sup>64</sup>. Поред тога, у првој

---

<sup>60</sup> Интервју: Валентин Инцко, специјални представник ЕУ и високи представник у БиХ: "Спријечићемо било који сукоб", ДНЕВНИ АВАЗ, 28. окт. 2009. Такође видјети говор од 3. нов. 2009, у ком је високи представник рекао: "[О]вај регион се одмакао од насиља и неуспјеха деведесетих година – међутим, његом имиџ на остатку континента и у свету не одражава увијек остварени напредак. Мада, и сâм имиџ се мијења; чињеница да је туризам у БиХ порастао за 12% ове године у односу на прошлу показатељ је да расте повјерење у безбједност БиХ". Уводно обраћање високог представника и специјалног представника ЕУ, Валентина Инцка, Конференција о примјени Кодекса понашања ОЕБС-а о војно-политичким аспектима безбједности у југоисточној Европи, 3. новембар 2009.

<sup>61</sup> Савјет Европске уније, саопштење за јавност, 2943. седница Савјета, Општи послови и спољни односи, Брисел, 18-19. мај 2009. под 16.

<sup>62</sup> Извјештај ЕК о напретку под 6.

<sup>63</sup> Извјештај ЕК о напретку под 24.

<sup>64</sup> *Id.* под 22-23.

половини 2009. године, БиХ је предсједавала Министарским савјетом Енергетске заједнице<sup>65</sup>. Уз то, БиХ је постала пуноправна чланица Уније за Медитеран<sup>66</sup>.

55. У протеклој години, БиХ се још више приближила међународној заједници потписивањем и ратификовањем међународних уговора. У области животне средине, БиХ је ратификовала Протокол из Картагене о биолошкој безбједности, Конвенцију Уједињених нација о биолошкој разноврсности, Конвенцију о међународној трговини угроженим врстама дивље фауне и флоре, Конвенцију из Берна о очувању европских дивљих врста и природних станишта, као и Архуску конвенцију о приступу информацијама, учешћу јавности у одлучивању и приступу правосуђу у стварима које се тичу животне средине<sup>67</sup>.
56. У области нуклеарне безбједности, БиХ је потписала Конвенцију о раном обавештавању о нуклераним несрећама, Конвенцију о физичкој заштити нуклеарног материјала и Конвенцију о помоћи у случају нуклеарне несреће или радиолошке опасности<sup>68</sup>.
57. Дана 27. јула 2009. године, БиХ је потписала Конвенцију Уједињених нација о правима лица са инвалидитетом и њен Факултативни протокол. Јануара 2009. године, БиХ је ратификовала Конвенцију UNESCO-а о заштити и подстицању разноврсности културног израза.
58. У Извјештају ЕК о напретку такође се примјећују добри односи БиХ са сусједним земљама. У Извјештају се наводе потписани или ратификовани споразуми са Албанијом, Хрватском, Црном Гором и Бившом Југословенском Републиком Македонијом.
59. Поред тога, у Извјештају се као "позитиван помак" поздравља "усвајање новог закона о међународним споразумима, који ће поступак вођења билатералних и мултилатералних споразума учинити јаснијим и ефикаснијим"<sup>69</sup>.

---

<sup>65</sup> Закључци Министарског Савјета Енергетске заједнице, 26. јуни 2009, доступно на [www.energy-community.org/pls/portal/docs/350204.PDF](http://www.energy-community.org/pls/portal/docs/350204.PDF).

<sup>66</sup> Извјештај ЕК о напретку под 7.

<sup>67</sup> *Id.* под 47.

<sup>68</sup> *Id.* под 51.

<sup>69</sup> *Id.* под 23.

## **Е. Не постоји чињенична основа за наставак примјене Главе VII**

- a. Ситуација у БиХ не оправдава наставак дјеловања Савјета безбједности у складу са Главом VII Повеље УН-а. Након 14 година мира, а с обзиром на знатан напредак и стабилност који, како је описано, постоје у БиХ, више не постоји оправдање за тврдњу да БиХ представља пријетњу по међународни мир и стабилност. Чињенице једноставно не одражавају такву тврдњу. Као што је описано, мирно, сигурно и безбједно окружење већ дуго превладава у БиХ, а одржани су многи слободни и фер избори. БиХ је изабрана у Савјет безбједности УН-а, примљена у Савјет Европе, постала је кандидат за чланство у НАТО-у, учествује у мировним мисијама УН-а и потписала је Споразум о стабилизацији и придруживању, што је значајан корак ка чланству у ЕУ. Политички лидери БиХ показали су да су у стању да тешка питања рјешавају кроз преговоре и компромис.

60. Погрешна примјена овлашћења из Главе VII штети кредибилитету Савјета безбједности и слаби дугорочну одрживост саме Главе VII. Ово нарочито изазива бојазан тамо гдје се овлашћења из Главе VII погрешно наводе да би се демократски изабраним властима наметнуле жеље страних држава или међународних организација у погледу појединости унутрашње управе. Савјет безбједности треба да се одрекне даљег позивања на Главу VII када је ријеч о ситуацији у БиХ.

## **IV. Опструкција напретка од стране поборника робусне интервенције**

61. Напредак који су недавно остварили изабрани званичници БиХ, као што је описано, постигнут је упркос ометањима и противљењу поборника робусне интервенције. Иако се БиХ не налази ни у каквој кризи, њихово дјеловање изазива бојазан. Ови активисти су реализовали политику наглашене директне интервенције у унутрашња питања БиХ кроз агресивну примјену бонских овлашћења од стране високог представника. У току првих шест мјесеци свог мандата, високи представник Инцко искористио је бонска овлашћења невероватних двадесет пута – скоро седам пута више него што их у претходних шест мјесеци користио његов претходник, амбасадор Лајчак.

62. Главни циљ поборника робусне интервенције је спријечити затварање ОНР-а (или сачувати императивна овлашћења у оквиру "побољшаног"



специјалног представника ЕУ) како би се БиХ трансформисала из федералне државе успостављене Дејтонским споразумом у антидејтонску унитарну државу. Затварање ОНР-а на основу Плана „5+2“ Управног одбора РС-а чини се практично неостваривим из два разлога<sup>70</sup>. Прво, ОНР и одређени чланови Управног одбора РС-а континуирано проширују захтјеве за испуњавање услова и циљева из Плана „5+2“. Друго и битније, одређени бошњачки лидери желе да ОНР остане отворен барем толико док ОНР и одређени чланови РС-а не наметну уставно реструктурисање БиХ и не трансформишу је у централизовану државу. Ови лидери, стога, одбијају сарадњу на испуњавању услова и циљева. На тај начин, они који се залажу за робусну интервенцију трансформисали су План „5+2“ у сталну препреку затварању ОНР-а до ког је давно требало доћи.

63. Оставка амбасадора Лајчака и именовање амбасадора Инцка као новог високог представника у мјесецу марту 2009. године отворило је нов пут политици робусне интервенције за примјену на терену. Високи представник Лајчак није желио да учествује у интервенционистичком плану и, прије подношења своје оставке, упозорио је на његову опасност.

Све док земља има високог представника са неограниченим овлашћењима, она представља неку врсту протектората. Ако не одлучимо да затворимо ОНР, доћи ће до проширења улоге и овлашћења високог представника, и то ће сигурно значити да европска питања одлазе у други план, пошто ОНР и европска перспектива не иду заједно. Европска филозофија је филозофија партнерства, а јачање ОНР-а представља наставак протектората. Ја сам дошао у БиХ ради европских интеграција, тако да ако ћемо заговарати ОНР, ја ту себе не видим. У том случају, треба да имамо неког другог; европског политичара који је заговорник протектората. Ја не спадам у такву врсту политичара, и ту нема мјеста сумњи.

64. Влада је такође упозорила на ову могућност у свом Извјештају Савјету безбједности о ситуацији у Босни и Херцеговини из фебруара 2009. године. У том Извјештају, Влада наводи да, након оставке амбасадора

---

<sup>70</sup> Као што је показано у поглављу V, РС нема никаква правна овлашћења да захтијева испуњавање таквих услова нити да одређује да ли ће или не ОНР остати отворен.

Лајчака, "значајан напредак који су остварили кључни политички лидери у БиХ угрожавају страни заговорници наглашене директне интервенције у управљање и унутрашње послове БиХ".

65. На жалост, након именовања новог високог представника који попушта пред примјеном таквог приступа који заговарају интервенционисти, политика "робусне интервенције" је одмах примијењена. У току свог мандата, високи представник Инцко, уз подршку одређених чланова Управног одбора РС-а, упустио се у низ интрузивних потеза који су неповезани са примјеном цивилних аспеката Дејтонског споразума или са међународним миром и стабилности. Овакво дјеловање је избацило прудски процес из колосијека и омело изградњу консензуса међу политичким лидерима у БиХ.
66. Ови потези не могу се оправдати Главом VII Повеље УН-а и њима се крши Дејтонски споразум (укључујући мандат високог представника, који је дефинисан у Анексу 10), Устав БиХ, члан 2 Повеље и најважније међународне правне обавезе земаља чланица УН-а, укључујући међународне споразуме о људским, грађанским и политичким правима. Уз то, у свом извјештају Савјету безбједности из фебруара 2009. године, Влада детаљно објашњава да бонска овлашћења далеко прелазе мандат и овлашћења високог представника која проистичу из Дејтонском споразума.
67. Присуство било каквог високог представника или било каквог међународног званичника са бонским овлашћењима угрожава настојања да се преговорима дође до компромиса међу конститутивним народима БиХ. Таква изградња консензуса је далеко тежа са високим представником који ступа на сцену намећући рјешења којима се фаворизује једна страна. Присуство високог представника, тако, растаче дух давања и примања који је неопходан за континуирани напредак БиХ.
68. У даљем тексту описујемо неке радње високог представника и других интервенциониста којима се уноси нестабилност.

#### **А. Коминике РС-а из марта 2009. године<sup>71</sup>**

69. Дана 26. марта 2009. године, Управни одбор РС-а издао је коминике

---

<sup>71</sup> Извјештај високог представника Савјету безбједности УН од 21. маја 2009 такође је био непотребно подвајајући и неуравнотежен, са знацима нове политике робусне интервенције. Влада неће коментарисати садржај извјештаја, али истиче своје неслагање са многим тачкама изнесеним у извјештају.

којим се проширује листа услова и захтјева за затварање ОНР-а, које он назива формулом "5+2". Један од многих примјера је начин на који Управни одбор третира свој "Циљ три – завршетак коначне одлуке за Брчко". У претходном коминикеу РС-а, критеријуми за испуњавање Циља три описују се на следећи начин: "Сâмом Дистрикту Брчко мора се дати механизам на основу ког може имати гарантован приступ Уставном суду БиХ у погледу спорова које може имати са ентитетима и државом око њихових обавеза које произилазе из Одлуке Арбитражног суда и статуса овлашћења Дистрикта".<sup>72</sup>

70. У марту 2009. године, након што су три водеће политичке странке у БиХ постигле договор о том питању, Парламент БиХ је усвојио уставни амандман за Брчко дистрикт, чиме су се испунили услови ПИЦ-а за Циљ три. Први замјеник високог представника и супервизор за Брчко писао је премијеру Републике Српске, лидеру једне од странака, наводећи да текст амандмана "задовољава критеријуме за обезбјеђивање амандмана који је у складу са Одлуком Суда и Уставом, и којим се Дистрикту Брчко омогућава ефективан приступ Уставном суду"<sup>73</sup>. Навео је да би, након што амандман ступи на снагу, он "био спреман, уз одобрење високог представника, да обавијести Арбитражни суд о испуњењу услова предвиђених у ставу 67 Коначне одлуке, а Управни одбор Савјета за имплементацију мира о завршетку режима супервизије"<sup>74</sup>.

71. Међутим, упркос томе што је законодавац БиХ усвојио амандман којим се испуњавају захтјеви Циља три, и даље нема закључка о Коначној одлуци нити окончању режима супервизије. Умјесто тога, мартовски коминике Управног одбора РС-а поставља *нове* захтјеве за испуњење Циља три. Они обухватају "пуну примјену уставног амандмана",<sup>75</sup> захтјев који је немогуће измерити. Уз то, Управни одбор РС-а каже: "Ентитети и Дистрикт морају решити преостала питања из Коначне одлуке, као што су узајамни дуг, ентитетско држављанство и меморандум о разумијевању у погледу снабдијевања електричном

---

<sup>72</sup> Коминике Управног одбора Савјета за имплементацију мира, 20. новембар 2008, стр. 3.

<sup>73</sup> Писмо од 6. фебруара 2009. упућено Милораду Додику, премијеру Владе РС које је потписао Рафи Грегоријан, заменик високог представника, супервизор за Брчко.

<sup>74</sup> *Id.*

<sup>75</sup> Коминике Управног одбора Савјета за имплементацију мира, 26. март 2009, стр. 3.

енергијом" да би се испунио Циљ три<sup>76</sup>.

72. Чак и када би РСИ имао правно овлашћење да захтијева испуњење одређених услова потребних за затварање ОНР-а, које нема, РСИ је показао да се његовој политици условљавања не може вјеровати. Чини се да се његових пет циљева и два услова потребних да би подржао затварање ОНР-а проширују у недоглед.

### **В. Извршне наредбе које позивају на укидање закључака НСРС**

73. До још једне злоупотребе и незаконитог уплитања у унутрашње послове БиХ од стране новог високог представника дошло је његовим одговором на скуп закључака које је 14. маја 2009. године усвојила Народна скупштина Републике Српске.

74. НСРС је закључила да преношење надлежности са ентитета на институције БиХ на основу одлука високог представника јесу неуставне и да нису дале позитивне резултате. НСРС даље закључује да такве надлежности треба да буду предмет "детаљне дискусије" са другим владиним тијелима Федерације БиХ и заједничких институција. У случају немогућности да се постигне рјешење о одређеним питањима кроз адекватан политички процес, Закључци обезбјеђују рјешење преосталих правних спорова кроз судски процес у складу са законом.

75. НСРС сматра да свако будуће преношење надлежности не треба бити наметнуто БиХ од стране високог представника, него се треба извршити "на основу Устава, јасно прописаних домаћих поступака, консензуса и компромиса, демократски и у складу са интересима грађана Републике Српске и БиХ"<sup>77</sup>.

76. Дана 20. јуна 2009. године, високи представник је донио одлуку у којој се тражи поништавање Закључака<sup>78</sup>. Аргументи које је високи представник дао у прилог оваквој одлуци немају правни меритум. Међу наводима високог представника налази се и то да Закључци подривају расподјелу одговорности које су успостављене Уставом БиХ и да се косе са Дејтонским споразумом. Ово је, међутим, еклатантно погрешно. Главна сврха Закључака је да обезбиједи да било које

---

<sup>76</sup> *Id.*

<sup>77</sup> Закључци, Народна скупштина Републике Српске, бр. 01-788/09 (14. мај 2009).

<sup>78</sup> Одлука којом се ван снаге стављају Закључци Народне скупштине Републике Српске бр. 01-787/09 и бр. 01-788/09, 14. маја 2009, доступно на [www.ohr.int/decisions/statemattersdec/default.asp?content\\_id=43633](http://www.ohr.int/decisions/statemattersdec/default.asp?content_id=43633).

преношење надлежности буде у складу са Уставом, да се поштују основна начела Дејтонског споразума и обезбиједи отворена дебата између различитих изабраних представника у БиХ о овим питањима.

77. Оно што краси регионалне и централне владе суверених држава са функционалном и вибрантном уставном федералном демократијом је стална анализа и дебата о расподјели и примјени надлежности. Када спорове није могуће ријешити кроз политички процес, онда се они рјешавају споразумно кроз судске поступке.
78. Анализау и дебату на које позивају Закључци, пријатељи БиХ треба да подстичу, а не осуђују. У сваком случају, поступци као што су усвајање Закључака од стране НСРС представљају унутрашње ствари ентитета једне суверене државе. Покушај високог представника да поништи Закључке НСРС представља непотребно уплитање у унутрашње послове БиХ и њених ентитета и кршење међународног права.
79. Уз то, дјеловање високог представника као правосудног органа и његово наметање изабраним законодавним тијелима БиХ и ентитета његовог тумачења уставног, или ограничавање изражавања мишљења о овом питању, превазилазе овлашћење високог представника. Од битне је важности за уставну демократију да изабрани званичници – и сви остали – имају слободу изражавања својих ставова о свим питањима управљања.

### **С. Подривање споразума о имовини који је подржао РС**

80. Још један примјер опструкције од стране новог високог представника легитимног напретка који су остварили домаћи званичници и промјене услова из Плана „5+2“ РС-а за затварање ОНР-а, јесу интервенције високог представника у погледу Циља један: рјешење питања подјеле имовине<sup>79</sup>. Када су три водеће политичке странке у БиХ постигле компромис, који је РС подржао, у погледу рјешавања питања подјеле имовине, очекивало се да ће ОНР у потпуности подржати примјену споразума. Иако је високи представник Мирослав Лајчак подржао споразум, од његовог одласка ОНР необјашњиво подржава одлуку лидера СДА, Сулејмана Тихића, да од њега одустане. Детаљнија фактичка и правна анализа овог питања дата је у приложеном Анексу А.
81. У Изјави од 30. октобра 2008. године, Управни одбор РС-а поставио је

---

<sup>79</sup> Декларација Управног одбора Савјета за имплементацију мира, 27. фебруар 2008.

као критеријуме за испуњење Циља један оно што је назвао „функционалним и територијалним компромисом“ у погледу рјешавања питања државне имовине. Према овој Изјави, компромис „види државне институције као власника оне имовине која им је потребна за „функционално“ спровођење њихових уставних надлежности, док би остали нивои власти посједовали преосталу државну имовину на основу „територијалних“ начела“<sup>80</sup>. У Изјави се даље објашњава: „Да би се у потпуности испунила обавеза рјешавања питања државне имовине коју захтијева РС, власти у БиХ морају да изврше упис власништва над свом државном имовином која је потребна држави да би спроводила своје уставне надлежности у земљишне књиге“<sup>81</sup>.

82. Управни одбор РС-а је јасно ставио до знања да је једина имовина за коју се захтијевају расподјела и укњижба на државном нивоу она имовина које је потребна за функционалну примјену надлежности институција БиХ. На основу територијалног начела, који је био основа за власништво над државном имовином од завршетка рата, сва друга имовина остала би у власништву ентитета.

83. На састанку у Пруду одржаном новембра 2008. године, лидери три водеће политичке странке у БиХ договорили су се да ријеше питање имовине у складу са „функционалним и територијалним“ критеријумима које је успоставио Управни одбор РС-а. Договорили су се да имовину подијеле између БиХ, ентитета и општина у складу са њиховим функционалним потребама и територији на којој се имовина налази. Овај споразум је постигнут након што је премијер Републике Српске учинио значајан уступак непротивљењем, по уставном основу, праву институција на нивоу БиХ да посједују (умјесто изнајмљују) непокретну државну имовину.

84. РС, Савјет безбједности УН-а и високи представник топло су поздравили овај „прудски договор“<sup>82</sup>. У наредним мјесецима, високи

---

<sup>80</sup> Изјава амбасадора Управног одбора Савјета за имплементацију мира, *Државна имовина: подршка РС-а функционалном и територијалном компромису*, 30. окт. 2008.

<sup>81</sup> *Id.*

<sup>82</sup> Коминике Управног одбора Савјета за имплементацију мира, 20. нов. 2008 (“Управни одбор РС-а поздравља политички договор о државној имовини постигнут 8. новембра [у Пруду], као и намјеру високог представника да помогне разрјешење питања државне имовине на начин којим се држави даје власништво над имовином која је потребна за извршење њених уставних надлежности” (курзив додат)); Рез. С. Б. 1845 (20 Nov. 2008) (“Констатујући са задовољством договор лидера трију лидера водећих политичких странака постигнут 8. новембра 2008, Позивајући на брзо претварање ових предлога у конкретну форму ...”);

представник Лајчак радио је са политичким лидерима на имплементацији овог договора<sup>83</sup>. Три лидера су формално потврдила свој договор о државној имовини и другим питањима у јануару 2009. године и предложила да се законски прописи припреме за примјену, што је високи представник Лајчак подржао<sup>84</sup>.

85. У изненадној и драматичној промјени става у мјесецу јуну 2009. године, бошњачки политички лидер Сулејман Тихић тврди да је сва државна имовина у цијелој БиХ имовина БиХ на државном нивоу и да се као таква мора и укњижити. Тек тада би се државна имовина могла расподјелјивати на ентитете (или општине). Нови став господина Тихића је у потпуности супротан функционалним и територијалним критеријумима које је РС поставио као неопходне за достизање Циља 1 иза Плана „5+2“ РС-а. Као што је објашњено у Анексу А, у прилогу, овај став је такође у супротности са Уставом БиХ, као и законом и праксом у оба ентитета и БиХ.

86. Умјесто да осуди опструкцију од стране господина Тихића, ОНР је сада преузео да изврши инвентар имовине у подршци новог става господина Тихића<sup>85</sup>. Инвентар ће обухватити сву државну имовину од 1991. године, без обзира на то гдје се налази и њен власнички статус, без обзира на то да ли је имовина већ приватизована или има другачији статус<sup>86</sup>. Извјесно је да ће овај попис – потпуно непотребан за испуњење Циља један – бити дуготрајан и контроверзан процес. Драматично ће проширити обим државне имовине која је предмет

---

*Ексклузивни интервју Мирослава Лајчака за [www.reci.ba](http://www.reci.ba): “Нова ЕУ стратегија за БиХ,” 10. нов. 2008.*

<sup>83</sup> *Лајчак: Консензус је најбољи пут за напредак БиХ, саопштење за јавност ОНР-а, 27. нов. 2008-* (гдје се каже да су се Лајчак и Харис Силајдић, бошњачки члан Предсједништва БиХ, “договорили да БиХ [Савјет министара] треба прво да крене са пописом имовине која је потребна држави у вршењу њених надлежности”) (курзив додат).

<sup>84</sup> *Лајчак се састао са Тихићем: Прудски процес се мора финализовати у Парламенту, саопштење за јавност ОНР-а, 3. феб. 2009* (где се цитирају Лајчакове ријечи: “Након потписивања СПП-а, прудски процес представља позитиван помак у политичком животу БиХ, пошто представља локални процес усмјерен ка постизању договора и компромиса који ће резултирати јачањем државе. Прудски процес као такав ужива снажну подршку међународне заједнице, која очекује да споразуми који уследе из прудског процеса буду имплементирани кроз парламентарну процедуру што је могуће прије”).

<sup>85</sup> Основан ОНР-ов тим за попис имовине (одлука високог представника), 12. септ. 2009, доступно на [www.ohr.int/decisions/plipdec/default.asp?content\\_id=43935](http://www.ohr.int/decisions/plipdec/default.asp?content_id=43935).

<sup>86</sup> *Високи представник покреће Комисију за попис државне имовине, саопштење за јавност ОНР-а, 12. авг. 2009.*

спора и одложити затварање ОНР-а.

87. РС тек мора да инсистира на томе да се функционални и територијални критеријуми, који је назначио Управни одбор РС-а и који су договорени у Пруду, изврше и да се прогласи испуњење Циља један. У ствари, неки чланови Управног одбора тражили су да се наметне рјешење питања државне имовине током октобарских састанака у Бутмиру, о чему ће бити ријечи касније, што је у супротности са раније постављеним критеријумима РС-а, Уставом и постојећим законима БиХ. Влада Републике Српске не може да прихвати такав приједлог, који су одбиле скоро све политичке партије које су биле заступљене на бутмирским разговорима.

#### **D. Смјењивање и забране запослења и обављања функција појединцима**

88. ОНР ове године наставља са незаконитом праксом смјењивања грађана БиХ са јавних функција и забрану запослења на неодређено вријеме без икаквог процеса. Дана 6. јуна 2009. године, високи представник је смијенио два високо позиционирана полицијска функционера, наводећи да је функционер из Државне агенције за истраге и заштиту БиХ вршио праћење ОНР-а, а да је полицијски комесар Херцеговачко-неретванског кантона у Федерацији пријетио међународном особљу ОНР-а како би опструисао истрагу његове наводне злоупотребе службеног положаја<sup>87</sup>. Високи представник је забранио обојици полицијских функционера да обављају било какву јавну функцију на неодређено вријеме.

89. Упркос озбиљности оптужби и велике штете по њихово остваривање средстава за живот и репутацију, овим функционерима није уручено обавјештење о томе за шта се терете, нити је омогућено саслушање пред непристрасним тијелом како би оспорили наводе који стоје у основи одлуке, а није им ни пружена могућност жалбе. Заиста, цјелокупан тужилачки и судски систем успостављен у БиХ у потпуности је заобиђен. Процес у којем су права полицијских функционера одузета обављен је иза затворених врата, чак и без покушаја да се обезбиједи транспарентност владавине права. Високи представник је нагласио да ове одлуке „одмах ступају на снагу и не

---

<sup>87</sup> Одлука којом се господин Радислав Јовичић смјењује са свог садашњег положаја у Државној агенцији за истраге и заштиту Босне и Херцеговине, 6. јуни 2009, доступно на [www.ohr.int/decisions/removalssdec/default.asp?content\\_id=43576](http://www.ohr.int/decisions/removalssdec/default.asp?content_id=43576); Одлука којом се господин Химзо Ђонко смјењује са положаја полицијског комесара Херцеговачко-неретванског кантона, 6. јуни 2009, доступно на [www.ohr.int/decisions/removalssdec/default.asp?content\\_id=43570](http://www.ohr.int/decisions/removalssdec/default.asp?content_id=43570).



захтијевају даље процесне кораке“.

90. Два дана касније, први заменик високог представника и супервизор за Брчко забранио је рад три фирме за послове обезбјеђења и свим лицима која су у тим фирмама у сталном радном односу или по уговору забранио да врше било какве функције обезбјеђења у Брчком у периоду од пет година. Четвртој фирми забранио је да продужава постојеће или потписује нове уговоре у Брчком у периоду од пет година. Забрана изречена једној фирми, Alpha Security, почива на наводу првог замјеника високог представника да она „врши непријатељско физичко и техничко праћење и истраге“ њега и његовог особља<sup>88</sup>. Забране изречене осталим фирмама, лицима запосленим стално или по уговору, базира се искључиво на тврдњи првог заменика високог представника да су ове фирме „у односима са Alpha Security“<sup>89</sup>. Забрањеним фирмама и њиховом особљу није омогућен процес, нити други форум да оспоре основ по којем су изненада лишени средстава за живот.

91. Ове радње показују да кршења људских права грађана БиХ путем коришћења императивних овлашћења смјењивања није само заоставштина из година непосредно послје рата; такве радње се настављају и данас, око 14 година после завршетка грађанског рата у БиХ. Гдје се још у слободном свијету – осим у Европи – лица осуђују за наводна недјела, остављају без функција и запослења и уклањају са даљих јавних функција на неодређено вријеме – и све то једноставном извршном одлуком без икаквог процеса или могућности жалбе?

### **Е. Селективно укидање наредби о смјењивању**

92. Дана 21. августа 2009. године, високи представник је укинуо извршне одлуке које су донијели претходни високи представници, којима се смјењује и забрањује вршење функција четворици припадника Српске демократске партије („СДС“), укључујући Драгана Калинића, бившег предсједника Парламента Републике Српске и председника СДС-а<sup>90</sup>. У

---

<sup>88</sup> Налог супервизора којим се одређеним приватним агенцијама за обезбјеђење забрањује рад у Дистрикту Брчко Босне и Херцеговине, 8. јуни 2009, доступно на [www.ohr.int/ohr-offices/brcko/bc-so/default.asp?content\\_id=43584](http://www.ohr.int/ohr-offices/brcko/bc-so/default.asp?content_id=43584).

<sup>89</sup> *Id.*

<sup>90</sup> Обавјештење о одлуци високог представника да укине забрану изречену Драгану Калинићу Одлуком високог представника од 30. јуна 2004. године, 21. авг. 2009, доступно на [www.ohr.int/decisions/removalssdec/default.asp?content\\_id=43881](http://www.ohr.int/decisions/removalssdec/default.asp?content_id=43881); Обавјештење о одлуци високог представника да укине забрану изречену Сави Крунићу Одлуком високог представника од 30. јуна 2004. године, 21. авг. 2009, доступно на [www.ohr.int/decisions/removalssdec/default.asp?content\\_id=43875](http://www.ohr.int/decisions/removalssdec/default.asp?content_id=43875); Обавјештење о одлуци високог

одлукама којима се укидају ове извршне одлуке не објашњава се због чега су укинуте забране за ову четворицу док су исте такве санкције против више од 100 других грађана БиХ остале на снази. За рехабилитована лица, у свакој одлуци једноставно се каже да је високи представник закључио „да разлози за смјену више не постоје и да лице више не представља опасност по имплементацију мира, институционални интегритет и демократију у Босни и Херцеговини“. У одлукама се ни не покушава објаснити зашто „разлози за смјену више не постоје“, нити зашто рехабилитована четворица више не представљају „пријетњу по имплементацију мира, институционални интегритет и демократију“ у БиХ.

93. Грађани БиХ су остављени да се питају по чему се ова четворица разликују од осталих функционера којима је изречена забрана. Рехабилитација Драгана Калинића, ког неки виде као потенцијалног изборног противника садашњем премијеру, побудио је сумње да је рехабилитован како би послужио као противник постојећем руководству на предстојећим изборима.
94. Влада подржава укидање свих забрана које је изрекао ОНР зато што се првобитним извршним одлукама оптуженима ускраћује најосновнији облик законског процеса и било какав форум за жалбу. Међутим, Влада је узнемирена због селективне рехабилитације појединаца од стране ОНР-а на основу разлога који су – у најбољем случају – мистериозни. Рехабилитација изабране неколицине од стране високог представника, без икаквог објашњења по чему се та неколица разликује од оних којима забрана остаје, наглашава произвољност заговараних овлашћења ОНР-а.

#### **Ф. Настојање да се одржи утицај на правосуђе и спровођење закона**

95. Након Другог свјетског рата, док су колоније у свијету стицале своју независност, неке колонијалне силе одржале су контролу тако што су, иза фасаде независности, остављале стране колонијалне намјеснике или војне команданте. Нови високи представник и други интервенционисти сада се залажу за сличан план за БиХ. Влада се

---

представника да укине забрану изречену Јови Космајцу Одлуком високог представника од 30. јуна 2004. године, 21. авг. 2009, доступно на [www.ohr.int/decisions/removalssdec/default.asp?content\\_id=43877](http://www.ohr.int/decisions/removalssdec/default.asp?content_id=43877); Обавјештење о одлуци високог представника да укине забрану изречену Немањи Васићу Одлуком високог представника од 30. јуна 2004. године, 21. авг. Aug. 2009, доступно на [www.ohr.int/decisions/removalssdec/default.asp?content\\_id=43879](http://www.ohr.int/decisions/removalssdec/default.asp?content_id=43879).

снажно противи овој тактици. Именовање страног особља на функције у институцијама БиХ није досљедно са повратом уставне владе и владавине права.

96. Према Уставу БиХ, осим тројице судија Уставног суда, не постоје одредбе на основу којих странци могу да раде на функцијама у институцијама у БиХ<sup>91</sup>. Међутим, данас постоји велики број странаца који владају грађанима БиХ, укључујући судије и тужиоце у Суду и Тужилаштву БиХ, као и на другим положајима у Канцеларији регистрара (чије особље броји преко 270), која опслужује обе институције<sup>92</sup>. На примјер, готово половина тужилаца у Одјељењу Тужилаштва за организовани криминал, привредни криминал и корупцију су странци, укључујући замјеника тужиоца који води то одјељење<sup>93</sup>. Већина ових службеника је првобитно именована одлуком високог представника<sup>94</sup>.

97. Ове стране судије и тужиоци немају никакву одговорност коју прописно имају грађани БиХ који служе на истим функцијама. Њима је дат имунитет од кривичне и грађанске одговорности<sup>95</sup> на истом нивоу као дипломатама на основу Бечке конвенције о дипломатским односима<sup>96</sup>. Признавање таквог имунитета судијама и тужиоцима је у супротности са основним начелима владавине права и демократског управљања. За разлику од дипломата, судије и тужиоци врше значајна овлашћења и имају слободу доношења одлука о грађанима БиХ,

---

<sup>91</sup> Устав Босне и Херцеговине, чл. VI.

<sup>92</sup> Информације о судијама Суда БиХ доступне су на [www.sudbih.gov.ba](http://www.sudbih.gov.ba). Информације о тужиоцима Тужилаштва БиХ доступне су на [www.tuzilastvobih.gov.ba](http://www.tuzilastvobih.gov.ba). Информације о Канцеларији регистрара доступне су на [www.registrarbih.gov.ba](http://www.registrarbih.gov.ba).

<sup>93</sup> Информације о тужиоцима Тужилаштва БиХ доступне су на [www.tuzilastvobih.gov.ba](http://www.tuzilastvobih.gov.ba).

<sup>94</sup> *Видјети id.*

<sup>95</sup> Влада задржава свој став у погледу легалности и правоснажности имунитета у питању у односу на недржављане БиХ.

<sup>96</sup> Одлука о признавању дипломатског статуса међународним члановима Тужилаштва Босне и Херцеговине, Службени гласник Босне и Херцеговине (28/04). Влада задржава свој став у погледу уставности ове одлуке. *Видјети такође*, Закон о Суду Босне и Херцеговине, Службени гласник Босне и Херцеговине (29/00, 16/02, 24/02, 3/03, 37/03, 42/03, 4/04, 9/04, 35/04, 61/04, 32/07), којим се међународним судијама признаје имунитет у кривичном и грађанском поступку (чл. 65(8)), али се такав имунитет не признаје судијама који су држављани Босне и Херцеговине. *Видјети такође*, Закон о Тужилаштву Босне и Херцеговине, Службени гласник Босне и Херцеговине (24/02, 3/03, 37/03, 42/03, 9/04, 35/04, 61/04), којим се међународним тужиоцима признаје имунитет у кривичном и грађанском поступку (чл. 18(а)(3)), али се такав имунитет не признаје тужиоцима који су држављани Босне и Херцеговине.

укључујући овлашћење да хапсе, процесуирају и затварају. Таква овлашћења и слобода одлучивања могу се злоупотријебити у било ком правосудном систему уколико се не контролишу механизмима одговорности. Међутим, стране судије и тужиоци у БиХ немају никакву одговорност.

98. Овакав аранжман резултирао је политичком манипулацијом кривичног правосуђа. Стране судије у БиХ имају снажне подстицаје да се повинују ОНР-у и другим страним службеницима који су укључени у одређивање њихових услова рада и накнаде. Такве злоупотребе кривичног правосуђа су предмет истрага покренутих у Парламентарној скупштини БиХ.
99. У складу са Законом о Суду Босне и Херцеговине и Законом о Тужилаштву Босне и Херцеговине, странци могу да раде као судије и тужиоци само у петогодишњем прелазном периоду почевши од 2004. године<sup>97</sup>. Овај прелазни период истиче крајем ове године.
100. Парламентарна скупштина БиХ недавно је изгласала одбацивање амандмана на закон којим се продужава мандат ових страних тужилаца и судија. Дана 29. октобра 2009. године, високи представник је изразио своју „забринутост“ због одлуке Парламентарне скупштине. Запријетио је да ће искористити бонска овлашћења ради продужења мандата, рекавши да „пуна сарадња БиХ са МКСЈ представља приоритет моје функције и спреман сам да искористим пуна овлашћења свог положаја како бих то и обезбиједио уколико буде потребно“<sup>98</sup>. Међутим, како се тврди у недавном Извјештају ЕК о напретку БиХ, „сарадња БиХ са МКСЈ остала је добра“<sup>99</sup>.
101. Влада ће се успротивити сваком наредном покушају измјене закона ради продужења периода у којем странци могу да раде као судије и тужиоци после 2009. године. Високи представник треба да поштује одлуку Парламента БиХ да не продужи мандат страних судија и тужилаца. Обнављање њиховог мандата – нарочито на основу извршне одлуке супротстављене Парламенту – био би огроман корак уназад за уставну владу и владавину права у БиХ.

---

<sup>97</sup> Закон о Суду Босне и Херцеговине, Службени гласник Босне и Херцеговине (29/00, 16/02, 24/02, 3/03, 37/03, 42/03, 4/04, 9/04, 35/04, 61/04, 32/07), чл. 65(1). Закон о Тужилаштву Босне и Херцеговине (24/02, 3/03, 37/03, 42/03, 9/04, 35/04, 61/04), чл. 18(а)(1).

<sup>98</sup> Саопштење за јавност ОНР-а: Инцко се сусрео са Брамерцом: Међународне мандате треба продужити, 29 окт. 2009.

<sup>99</sup> Извјештај ЕК о напретку под 24.

## **G. Салва незаконитих извршних одлука од 18. и 19. септембра**

102. Само 18. и 19. септембра, високи представник (први замјеник високог представника као супервизор за Брчко дистрикт) покренуо је салву од девет императивних одлука.
103. Једном извршном одлуком од 18. септембра укинута је одлука Савјета министара БиХ, ког чине представници три конститутивна народа, о расподјели финансијских средстава добијених по основу Споразума о питањима сецесије бивше Југославије<sup>100</sup>. У случају да се примијени, одлуком би се Република Српска (и Федерација) лишиле значајних финансијских средстава. Извршна одлука показује да чак и онда када водеће странке и институције у БиХ постигну договор о неопходним мјерама, високи представник не оклијева да побија акта институција БиХ како би обезбиједио микроменаџмент унутрашњих питања земље.
104. У другој одлуци – донесеној истог дана – која се тиче „Електропреноса“, предузећа БиХ за пренос електричне енергије, високи представник је лишио Републику Српску виталне заштите акционара, флагрантно нарушавајући њена права као једног од два акционара предузећа<sup>101</sup>. Дана 19. септембра, први замјеник високог представника и супервизор за Брчко дистрикт такође је издао наредбу којом се имовинска права Електропреноса преносе на Дистрикт Брчко<sup>102</sup>. Уколико дође до њене примјене, одлука ће резултирати незаконитом експропријацијом значајне имовине од Републике Српске и њених грађана.

105. Дана 18. септембра, високи представник је такође издао сљедеће:

---

<sup>100</sup> Одлука којом се доноси Закон о расподјели, намјени и коришћењу финансијских средстава по основу Анекса "Ц" Споразума о питањима сукцесије, 18. септ. 2009, доступно на [www.ohr.int/decisions/statemattersdec/default.asp?content\\_id=43973](http://www.ohr.int/decisions/statemattersdec/default.asp?content_id=43973). На састанку 6. новембра, међутим, премијер Додик и премијер Федерације Мустафа Муџезиновић постигли су договор да се деблокира рад Електропреноса. *Лидери БиХ постигли договор којим се омогућава функционисање електро-мреже*, РОЛТЕРС, 6. нов. 2009. Према том договору, Електропренос ће наставити да ради у складу са законом на основу којег је основан, а наредба високог представника неће се спровести у дјело. *Премијер босанских Срба и премијер Федерације договорили да игноришу одлуку мировног изасланика о електро-мрежи*, BBC MONITORING превод БХ РАДИЈА 1, 6. нов. 2009.

<sup>101</sup> Одлука којом се усвајају измјене и допуне Закона о успостављању компаније за пренос електричне енергије Босне и Херцеговине, 18. септ. 2009, доступно на [www.ohr.int/decisions/statemattersdec/default.asp?content\\_id=43975](http://www.ohr.int/decisions/statemattersdec/default.asp?content_id=43975).

<sup>102</sup> Наредба супервизора којом се регулише статус свих водова и објеката за пренос електричне енергије у Дистрикту Брчко Босне и Херцеговине, 19. септ. 2009, доступно на [www.ohr.int/ohr-offices/brcko/bc-so/default.asp?content\\_id=43983](http://www.ohr.int/ohr-offices/brcko/bc-so/default.asp?content_id=43983).

извршну одлуку којом се мијењају закони о електричној енергији Републике Српске и Федерације<sup>103</sup>; извршну одлуку којом се допуњује Закон о преносу електричне енергије, регулатору и оператеру система електричне енергије Босне и Херцеговине<sup>104</sup>; као и наредбе којима се мијењају закони о држављанству БиХ, Републике Српске и Федерације БиХ<sup>105</sup>.

106. Као што је Влада предочила високом представнику, салвом извршних одлука које су донесене 18. и 19. септембра крше се постојећи закони БиХ и Републике Српске, као и Устав БиХ. Интервенције су превазишле овлашћење високог представника и супервизора за Брчко дистрикт. Као такве, извршне одлуке су довеле до непотребних спорова и Влада Републике Српске није могла да их прихвати. Свака од њих вријеђа БиХ, њене ентитете и владавину права.

#### **Н. Истраге против политичара, вјерских вођа и пословних људи од стране ОНР-а**

107. Према Дејтонском споразуму, високи представник је страни дипломата коме је повјерено пружање помоћи у имплементацији цивилног дијела Споразума. Најновије открића, међутим, показују да ОНР води тајне истраге против истакнутих грађана БиХ и, у извјештајима који тајно циркулишу, износи тврдње о њиховом криминалном понашању. Документи ОНР-а до којих је дошао сарајевски часопис *Глобал* показују да ОНР води тајне истраге против политичких и других локалних првака у вези са стварима као што су прање новца, корупција, организовани криминал и терористичке везе<sup>106</sup>. Документи ОНР-а који су процурили у јавност садрже шему

<sup>103</sup> Одлука којом се доноси Закон о измјенама и допунама Закона о електричној енергији (Република Српска), 18 Sept. 2009, доступно на [www.ohr.int/decisions/statemattersdec/default.asp?content\\_id=43965](http://www.ohr.int/decisions/statemattersdec/default.asp?content_id=43965); Одлука којом се доноси Закон о измјенама и допунама Закона о електричној енергији (Федерација), 18 Sept. 2009, доступно на [www.ohr.int/decisions/statemattersdec/default.asp?content\\_id=43963](http://www.ohr.int/decisions/statemattersdec/default.asp?content_id=43963).

<sup>104</sup> Одлука којом се доноси Закон о измјенама и допунама Закона о преносу електричне енергије, регулатору и оператеру система Босне и Херцеговине, 18. септ. 2009, доступно на [www.ohr.int/decisions/statemattersdec/default.asp?content\\_id=43961](http://www.ohr.int/decisions/statemattersdec/default.asp?content_id=43961).

<sup>105</sup> Одлука којом се доноси Закон о измјенама и допунама Закона о држављанству Босне и Херцеговине, 18. септ. 2009, доступно на [www.ohr.int/decisions/statemattersdec/default.asp?content\\_id=43967](http://www.ohr.int/decisions/statemattersdec/default.asp?content_id=43967); Одлука којом се доноси Закон о измјенама и допунама Закона о држављанству Републике Српске, 18. септ. 2009, доступно на [www.ohr.int/decisions/statemattersdec/default.asp?content\\_id=43971](http://www.ohr.int/decisions/statemattersdec/default.asp?content_id=43971); Одлука којом се доноси Закон о изменама и допунама Закона о држављанству Федерације Босне и Херцеговине, 18. септ. 2009, доступно на [www.ohr.int/decisions/statemattersdec/default.asp?content\\_id=43969](http://www.ohr.int/decisions/statemattersdec/default.asp?content_id=43969).

<sup>106</sup> *Тешка злоупотреба печата ОНР-а*, Глобал, 29. окт. 2009.

наводне криминалне мреже са именима већине највиших бошњачких лидера у власти и другим областима у БиХ<sup>107</sup>. У напомени, уз документе, каже се да су намијењени да се објелодане ЕУ<sup>108</sup>. У интервјуу о скандалу, високи представник је потврдио постојање јединице при ОНР-у која је израдила те документе, као и да та јединица размјењује документе<sup>109</sup>.

108. ОНР нема правно овлашћење да води обавештајне операције, а сигурно нема никакво овлашћење да тајно доставља клеветничке информације амбасадорима пријатељских држава. Ово недавно откривено понашање штети репутацији грађана БиХ и сâме БиХ, а ОНР би требало да одговара пред законом за незаконито проузроковану штету. Ова открића изазивају озбиљну бојазан у погледу права на приватност и уплитања ОНР-а у рад судских и тужилачких институција у БиХ.

109. Високи представник Инцко, коментаришући скандал, рекао је следеће: „Нисам наредио никакву истрагу против појединца или организација изван ОНР-а“<sup>110</sup>. Уколико то јесте случај, онда је очигледно да ОНР функционише изван контроле чак и сâмог високог представника. Високи представник, даље, каже: „Мислим да мој тим није изазвао никакав скандал“. Његови коментари истичу већи скандал, а то је да ОНР тврди да нема никакву одговорност за примјену широких овлашћења којима се крше закони БиХ и међународни закони.

### **I. Тежња да се наметну уставне промјене у Бутмиру**

110. У мјесецу октобру 2009. године, уз помоћ ОНР-а,<sup>111</sup> неки чланови Управног одбора РС-а замислили су далекосежне промјене Устава БиХ и инсистирали на томе да их политички лидери БиХ прихвате на затвореним састанцима организованим у журби у војној бази у Бутмиру. Захтјев је подржао само један од неколико позваних политичких лидера.

---

<sup>107</sup> *Id.*

<sup>108</sup> *Id.*

<sup>109</sup> *Мировни изасланик у БиХ извинио се за објављивање анализа муслиманских лидера од стране ОНР-а*, BBC MONITORING превод интервјуа у ДНЕВНОМ АВАЗУ, 3 Nov. 2009.

<sup>110</sup> *Id.*

<sup>111</sup> *Изјава високог представника/специјалног представника ЕУ након завршета бутмирских разговора*, саопштење за јавност ОНР-а, 21. окт. 2009.

111. Уставне реформе које су предложили ЕУ и САД нису нити техничке, нити малобројне, као што неистинито тврде они који су их предложили; умјесто тога, оне су фундаменталне и бројне. Подразумијевају драматично мијењање структуре и надлежности Дома народа, Представничког дома, Предсједништва и Савјета министара – што захтијева нову јаку позицију премијера – и начин избора функционера. Исто тако, захтијева се пренос одређених надлежности са ентитета на ниво БиХ.
112. Предложено уставно реструктурисање подрило би федералну структуру и механизме који су успостављени као ствар обавезујућег међународног права из Дејтонског споразума којима се штите витални интереси свих конститутивних народа БиХ. И управо ова заштита, која чини основно тежиште Дејтонског споразума, подстиче данашњу сарадњу и изградњу консензуса и чини БиХ одрживом државом.
113. Само ако уставне промјене буду настале као резултат транспарентног, демократског и законитог процеса, као што то захтијевају Дејтонски споразум и Устав БиХ, и ако буду одражавале договор конститутивних народа БиХ, биће прихваћене од стране грађана БиХ као легитимне и одрживе. Из овог разлога и јесу одбијене. У посљедњем Прегледу стратегије за БиХ, Европска банка за реконструкцију и развој примјећује: „[У]ставна реформа се не може наметати извана, него ће, на првом мјесту, морати да буде резултат консензуса међу политичким актерима у БиХ“<sup>112</sup>. Високи представник Инцко је недавно нагласио да промјене Устава БиХ неће бити могуће без консензуса међу три конститутивна народа БиХ<sup>113</sup>. На сличан начин, амбасадор Мајкл Тејтам рекао је током овог мјесеца: „Уставне промјене захтијевају широк политички консензус“<sup>114</sup>.
114. На жалост, кључни бошњачки политичари се противе уставним промјенама на основу унутрашње изградње консензуса. Садашњи бошњачки члан Предсједништва БиХ и његова странка блокирали су уставну реформу 2006. године. У скорије вријеме, исти члан Предсједништва и његова странка покушали су, неуспјешно, да блокирају усвајање уставног амандмана за Брчко дистрикт из 2009. године, који је један од елемената из Плана „5+2“ РС-а.

---

<sup>112</sup> Стратегија за Босну и Херцеговину, Европска банка за обнову и развој, 4. септ. 2007.

<sup>113</sup> *Промјене у Босни једино путем консензуса*, Б92, 23. окт. 2009.

<sup>114</sup> *Изасланик Велике Британије захтијева од босанских лидера да наставе учешће у бутмирским разговорима*, BBC MONITORING превод интервјуа у ОСЛОБОЂЕЊУ, 2. нов. 2009.



115. Да би се спријечило затварање ОНР-а, бошњачки лидери су такође одбили да сарађују на испуњењу других дијелова Плана „5+2“ РС-а. Инсистирају на томе да се прво морају наметнути уставне промјене које они преферирају – али немају неопходну подршку у БиХ како би прошли законске, уставне процедуре. На примјер, као што је раније речено, господин Тихић је повукао свој пристанак на рјешавање питања имовине, чак и након што су то подржали Савјет безбједности УН-а, РС и високи представник.
116. Господин Тихић сада поново пријети да ће доћи до насиља и обнављања сукоба уколико се не прихвати уставно реструктурисање које он подржава. У мјесецу октобру, на примјер, господин Тихић је рекао слједеће: „Уколико се овако настави, нема сумње да ће доћи до сукоба“<sup>115</sup>. Додаје: „Питање је само каква врста сукоба и да ли ће се догодити за три, шест или дванаест мјесеци“. Овакве изјаве се не могу толерисати и међународна заједница треба оштро да их осуди. Свакако, преговори не могу да се воде у оваквом окружењу.

## **Ј. Закључак**

117. Кључни циљ наведених поступака високог представника и одређених чланова Управног одбора РС-а јесте *наметање* унитарне структуре у оквиру БиХ прије него имплементација федералне структуре која се захтијева у Дејтонском споразуму и дефинише Уставом БиХ. Ови поступци коче легитиман напредак који су остварили кључни српски, хрватски и муслимански политички лидери. Овакво *наметање* представља јасно кршење закона БиХ и међународних закона, о чему ће бити ријечи у поглављу V.

## **V. Приврженост међународном праву**

118. Поступци садашњег високог представника и његових сарадника, као и одређених чланова Управног одбора РС-а, како је описано у претходном одјелку, не само да спрјечавају напредак и дестабилизују БиХ, него су такви поступци такође и незаконити. Они најгрубље прекорачују законска овлашћења високог представника и РС-а. Они представљају и нечувено кршење правне обавезе да се не интервенише

---

<sup>115</sup> Nicole Itano [Николе Итано], *E.U. and U.S. Talks Aim to End Bosnia Deadlock* [Разговори ЕУ и САД имају за циљ окончање застоја у Босни], TIME, 8. окт. 2009. Видјети такође Dan McLaughlin [Ден Меклафлин], *Last-ditch effort to drag Bosnia out of the mire* [Последњи покушај да се Босна извуче из шкрипца], IRISH TIMES, 9 Oct. 2009 (гдје се цитирају ријечи господина Тихића: “Ствари се погоршавају. Уколико се овај тренд не заустави, то ће довести до сукоба, само је питање када.”); *Бошњачки лидер упозорава на "сукобе"*, Б92, 15. јули 2009- (“Сукоби у БиХ су могући ако се блокира рад државних институција и затвори Канцеларија високог представника, упозорава лидер СДА Сулејман Тихић.”).

у ствари у оквиру домаће надлежности друге државе – што се подразумејева у вези са „неотуђивим правом [БиХ] да изабере свој политички, социјални, економски и културни систем без мијешања у било ком облику од стране друге државе”<sup>116</sup>. Исто тако, представљају озбиљна кршења људских, као и политичких и социјалних права гарантованих Уставом БиХ и другим међународним инструментима. Високи представник је успјешно блокирао све покушаје грађана да затраже правну заштиту за повреде права проузроковане његовим незаконитим поступцима. Влада Републике Српске је одговорила на ове поступке у складу са својим правима и обавезама сагласно закону.

#### **А. Правна овлашћења Савјета за имплементацију мира**

119. РС представља самоорганизовану, *ad-hoc* скупину од неке 52 државе и организације. Није у питању међународна организација у смислу међународног права. Од примарне важности за сврху овог извјештаја јесте да Дејтонски споразум није додијелио РС-у ни једно овлашћење за интервенцију у унутрашње послове или међународне односе БиХ<sup>117</sup>. Нити је Савјет безбједности Уједињених нација додијелио РС-у било какво овлашћење у складу са Главом VII или другим одредбама Повеље да надгледа или интервенише у унутрашње послове или међународне односе БиХ или ентитета,<sup>118</sup> иако су декларације и поступци РС-а често настојали да оставе утисак да на неки начин РС посједује овакво овлашћење. Са становишта међународног права, декларације и коминикеи РС-а не представљају ништа друго до изјаве ставова држава и организација чланица РС-а. Иако од интереса за БиХ као такву, коминикеи и услови РС-а у оквиру БиХ или међународног права немају правну снагу.
120. На жалост, скорашњи коминикеи РС-а заокупљени су детаљима унутрашњих послова БиХ, а не питањима међународног мира и

---

<sup>116</sup> Декларација о принципима међународног права у погледу пријатељских односа и сарадње међу државама, Рез. Г. С. 2625 (XXV) (1970).

<sup>117</sup> Иако су неки чланови РС-а потписали Дејтонски споразум у својству свједока, то нема никакав правни значај. Као што примјећује један водећи ауторитет, цитирајући Дејтонски споразум као примјер, “потпис свједока, ма како он био истакнут или моћан, нема никакав правни значај; сâм по себи, неће учинити државу свједока гарантом извршења споразума”. ANTHONY AUST [ЕНТОНИ ОСТ], MODERN TREATY LAW AND PRACTICE 101 (2d ed. 2007) [Модерно уговорно право и пракса].

<sup>118</sup> Видјети, *нпр.*, Рез. С. Б. 1869 (2009), Рез. С. Б. 1845 (2008), и Рез. С. Б. 1785 (2007), гдје се не користи децидан језик захтјеван у праву УН-а и пракса неопходна да би државе и организације могле да дјелују испред УН-а. Упоредити, *нпр.*, Рез. С. Б. 1244 (1999) (гдје се таква овлашћења дају у случају Косова).

безбједности. Најновији коминикеи РС-а постају све наметљивији у односу на унутрашње ствари БиХ.<sup>119</sup> Споменимо само неке од многобројних примјера; у својим недавним коминикеима и декларацијама, Управни одбор РС-а бави се питањима као што су: прописи о визама БиХ, истражне радње државног тужиоца у вези са оптужбама о кршењу закона на локалном нивоу, надлежности у вези са Споразумом о методологији утврђивања сталног коефицијента Управе за индиректно опорезивање и оснивање Фискалног савјета БиХ<sup>120</sup>. Овакво мијешање у унутрашње послове је супротно међународном праву. Захтјеви из ових коминикеа отишли су даље од било које правне обавезе БиХ предвиђене Дејтонским споразумом, или какве друге обавезе БиХ и ентитета у односу на остале елементе међународног права. Влада изражава жељу да његује пријатељске односе са свим земљама чланицама Уједињених нација, укључујући и оне које су чланице РС-а; међутим, ови односи морају да се спроводе у складу са међународним правом, уз признање суверенитета БиХ и без изјава било каквих пријетњи санкцијама у случају да БиХ или ентитети изаберу да не прихвате понуђена мишљења<sup>121</sup>.

## **В. Правна овлашћења високог представника**

121. Споразум о цивилном спровођењу мировног рјешења, предвиђен Анексом 10 Дејтонског споразума, не даје овлашћење РС-у нити било којој држави или групи држава или организација да усмјерава активности високог представника. Умјесто тога, високи представник је званичник постављен на основу споразума, Анекса 10, да спроведе одређене посебно означене одговорности регулисане Анексом 10<sup>122</sup>. Оно што је индикативно везано за извор његових овлашћења јесте чињеница да је додјела имунитета, који је њему и његовим сарадницима одобрен у Анексу 10, извршена једино од стране БиХ и примјењива једино на институције БиХ. Он није неограничен унутар БиХ и обухвата једино поступке који су у оквирима његовог мандата. Стога, приликом извршавања својих дужности, он сноси одговорност

---

<sup>119</sup> Видјети Коминике Управног одбора Савјета за имплементацију мира, 30. јуни 2009; Коминике Управног одбора Савјета за имплементацију мира, 26. март 2009.

<sup>120</sup> Видјети, *нпр.*, Декларацију Управног одбора Савјета за имплементацију мира, 27. феб. 2008; Коминике Управног одбора Савјета за имплементацију мира, 20. нов. 2008.

<sup>121</sup> Видјети, *нпр.*, Повељу УН-а, чл. 2; Бечку конвенцију о дипломатским односима, чл. 41; Декларацију о начелима међународног права у погледу пријатељских односа и сарадње међу државама, Рез. Г. С. 2625 (XXV) (1970).

<sup>122</sup> Споразум о имплементацији цивилног дијела мировног уговора (Анекс 10 Општег оквирног споразума за мир у Босни и Херцеговини), чл. II.

према БиХ, Републици Српској, Федерацији БиХ и другим странама уговорницама Анекса 10.

122. Његови поступци и овлашћења могу једино да се мјере према разумном и правно релевантном тумачењу мандата садржаног у Анексу 10, за које је пред њега стављена снажна законска и морална дужност стриктног придржавања<sup>123</sup>. Такво тумачење мора бити вођено према канону да се споразум не може тумачити тако да даје нешто што није експлицитно дато, као и према захтјеву тумачења у доброј вјери. У случајевима у којима се, путем споразума, међународним званичницима делегирају одговорности које дотичу унутрашње управљање државом, захтјева се врло рестриктивно тумачење релевантних одредби споразума.<sup>124</sup> Сваки поступак изван овог мандата јесте *ultra vires* и стога је лишен било какве снаге или ефекта. Овакви поступци могу за посљедицу да имају међународно незаконите акте, за које би високи представник сносио одговорност.

### **С. Нема овлашћења за употребу императивних овлашћења**

123. Анекс 10 не овлашћује високог представника да врши такозвана бонска овлашћења. На основу онога што је горе речено, очигледно је да РС не посједује власт додјељивања оваквих овлашћења високом представнику; штавише, сâм језик релевантних саопштења РС-а не указује на одобравање вршења ових овлашћења. Умјесто тога, и саопштењу РС-а само се „поздравља намјера” високог представника да предузме одређене ограничене радње у вези са својим овлашћењем да тумачи Анекс 10<sup>125</sup>. Чак ни овакав сужен језик није у могућности да придода било какво додатно овлашћење високом представнику, због тога што РС не посједује судско овлашћење или функцију која би могла да огрне поступке високог представника легитимношћу у складу са међународним правом.

124. Чак би и општа упознатост са околностима које су окруживале закључење Дејтонског споразума учинила немогућим да се закључи како је намјера страна уговорница била да се једном, страном званичнику додијели овлашћење промјене устава, кршења уставних

---

<sup>123</sup> *Budžetu, inter alia*, Бечку конвенцију о уговорном праву, одјељци 26, 31, 32 и каноне тумачења уговора у општем међународном праву.

<sup>124</sup> *Budžetu* W. Michael Reisman [В. Мајкл Рајсман], *Reflections on State Responsibility for Violations of Explicit Protectorate, Mandate, and Trusteeship Obligations [Осврт на одговорност државе за кршења обавеза експлицитног протектората, мандата и повјеренства]*, 10 *MICH. J. INT'L L.* 231 (1989).

<sup>125</sup> Закључци Конференције о имплементацији мира, 9. и 10. дец. 1997, одјељак XI(2).

одредби, доношења закона, стварања нових државних институција, смјењивања демократски изабраних функционера, или кршења људских права загарантованих грађанима БиХ<sup>126</sup>. Свакако да јасан језик Анекса 10 не додјељује такво овлашћење високом представнику нити било ком другом званичнику, држави или међународној организацији. Тај Анекс мора да се чита сагласно осталим одредбама Дејтонског споразума, укључујући и Анекс 4, Устав БиХ, који успоставља пажљиво структурисан систем власти у оквиру кога су овлашћења подељена и у равнотежи између различитих органа власти тако да је осигурано демократско управљање, а права конститутивних народа и ентитета заштићена.

125. Без обзира да ли их употребљавао високи представник или специјални представник Европске уније, вршење ових императивних овлашћења није у сагласности са Уставом и међународним правним обавезама БиХ, није у сагласности са општим стандардима људских и грађанских права који се захтијевају од држава чланица Европске уније, и није у сагласности са најосновнијим начелима владавине права и међународног права. Њихову употребу су оспоравали и осуђивали бројни међународни правни и политички експерти<sup>127</sup>. На

---

<sup>126</sup> Такође се мора нагласити да иако високи представник има "ауторитет врховног" тумача у смислу Анекса 10, његова овлашћења су ограничена – морају се примјењивати у складу са општим међународним правом, укључујући Бечку конвенцију о уговорном праву. Видјети *inter alia* члан 31 и 32. Његово "тумачење" из Анекса 10 очигледно не може послужити као оправдање за поступке високог представника који крше међународно право или превазилазе његов мандат. И заиста, такви радње су неважеће или рушиве и подразумевају међународну одговорност.

<sup>127</sup> *Видјети, нпр.*, Henry H. Perritt, Jr. [Хенри Х. Перит јуниор], *Providing Judicial Review for Decisions by Political Trustees*, [Обезбјеђивање судске ревизије одлука политичких намјесника] 15 DUKE J. COMP. & INT'L L. 1 (2004); Steven R. Ratner [Стивен Р. Ратнер], *Foreign Occupation and International Territorial Administration; the Challenges of Convergence*, [Страна окупација и међународна територијална управа; изазови конвергенције], EUR. J. INT'L L. (2005), том 16, бр. 4; GREGORY H. FOX [ГРЕГОРИ Х. ФОКС], HUMANITARIAN OCCUPATION [Хуманитарна окупација] (Cambridge University Press 2008); BERNHARD KNOLL [БЕРНАРД НОЛ], THE LEGAL STATUS OF TERRITORIES SUBJECT TO ADMINISTRATION BY INTERNATIONAL ORGANIZATIONS [Правни статус територија под управом међународних организација] (Cambridge University Press 2008); Matthew T. Parish [Метју Т. Периш], *The Demise of the Dayton Protectorate*, [Пад дејтонског протектората] 1 J. INTERVENTION AND STATEBUILDING, посебан додатак. 2007; Rebecca Everly [Ребека Еверли], *Complex Public Power Regulation in Bosnia and Herzegovina After the Dayton Peace Agreement*, [Сложена регулатива јавних овлашћења у Босни и Херцеговини након Дејтонског мировног споразума], 5 ETHNOPOLITICS No. 1 (2006); Gerald Knaus and Felix Martin [Джералд Кнаус и Феликс Мартин], *Travails of the European Raj*, [Путовања европског раја] 14 J. DEMOCRACY, No. 3 (2003); RALPH WILDE [РАЛФ ВАЈЛД], INTERNATIONAL TERRITORIAL ADMINISTRATION [Међународна територијална управа] (Oxford 2008); DECONSTRUCTING THE RECONSTRUCTION, [Доконструкција реконструкције], уредник Dina Francesca Haynes [Дина Фраческа Хејнс], Ashgate 2008).

примјер, Савјет Европе је изнио став, „...Скупштина сматра неспојивим са демократским начелима то што високи представник може да доноси извршне одлуке без одговорности или обавезе да оправда њихову пуноважност и без могућности улагања правних средстава.”<sup>128</sup> Уставни суд БиХ такође сматра да њихова употреба крши Устав<sup>129</sup>.

#### **D. Нема овлашћења Савјета безбједности**

126. Различите резолуције Савјета безбједности које се односе на БиХ не указују на додјељивање одговорности високом представнику. Заиста, мало је вјероватно да би високи представник имао било какво правно овлашћење да прихвати такве одговорности, с обзиром да су његове одговорности ограничене његовим мандатом из Анекса 10. Пракса је Уједињених нација, наравно, да именује и овлашћује посебно постављене УН званичнике или државе да спроводе задатке који су им повјерени резолуцијама Савјета безбједности<sup>130</sup>. Насупрот томе, високог представника и његове функције створиле су стране уговорнице у Анексу 10. Опште узев, Савјет безбједности дјелује посредством генералног секретара и специјалних представника које он именује<sup>131</sup>. Високи представник није именовани специјални представник генералног секретара. Свакако да се дјелокруг његових овлашћења ширине коју за себе тврди високи представник не може извести на основу било које донесене резолуције Савјета безбједности.

### **VI. Одговор Владе на незаконите радње високог представника**

#### **A. Престанак високог представника и одбацивање употребе бонских овлашћења**

127. Као што је Карл Билт, министар иностраних послова садашњег Предсједништва ЕУ, заједно са многима у међународној заједници,

<sup>128</sup> *Скупштинска дебата* од 23. јуна 2004. (20. засједање) (видјети Док. 10196, извјештај Одбора за политичка питања, извјестилац: г. Кирилов), *текст усвојила Скупштина* 23. јуна 2004. године (20. засједање).

<sup>129</sup> *Видјети Билбија*, АР-953-05 (Уставни суд БиХ, 8. јули 2006).

<sup>130</sup> Ради поређења, видјети Рез. С. Б. 1244 (1999) у погледу владине управе на Косову и именовања специјалног представника са детаљним управним овлашћењима. Треба примијетити да је специјални представник на Косову успоставио Омбудсмена са овлашћењем да врши ревизију поступака специјалног представника. Уредба UNMIK-а бр. 2000/38 о успостављању Институције омбудсмена на Косову. За разлику од тога, високи представник у БиХ издаје наредбе којима се судовима и осталим БиХ институцијама забрањује суђење или дјеловање по основу жалби на кршења људских права и друга кршења закона од стране високог представника.

<sup>131</sup> *Видјети Рез. С. Б. 1244* (1999).

непрекидно изјављивао, вријеме је да се високи представник укине<sup>132</sup>. БиХ се мора да третирати као пуноправан и једнако суверен члан Уједињених нација. Останак високог представника то озбиљно угрожава (а такође блокира приступ чланству ЕУ). Затварање ОНР-а ће такође обезбиједити и крај повредама људских права од стране високог представника.

128. Међутим, затварање ОНР-а није могуће постићи на основу Плана Управног одбора РС-а „5+2“ онако како је формулисано<sup>133</sup>. Прво, високи представник и одређени чланови Управног одбора РС-а непрекидно мијењају околности за испуњење услова и циљева, као што је то овдје наведено у поглављу VI. Оно што је још важније, један снажан дио Бошњака не жели да види укидање високог представника, бар док високи представник и одређени чланови Управног одбора РС-а прво не наметну реструктурисање БиХ у унитарну, централизовану државу, за шта не постоји неопходна подршка грађана БиХ. Према томе, Бошњаци немају мотив да сарађују у испуњењу услова и циљева, а могу и унилатерално да спријече испуњење плана „5+2“. Међународна заједница не смије да дозволи да такви поступци држе укидање високог представника као таоца и такву ситуацију треба да поправи.

129. Све док се високи представник не укине, Влада неће прихватити ни један будући покушај високог представника да користи бонска овлашћења као пуноважна у складу са међународним правом<sup>134</sup>. У циљу испуњења својих уставних обавеза, Влада је такође као правно неосновану одбацила примјену бонских овлашћења високог представника (као и наредбу супервизора за Брчко дистрик) од 18 – 19. септембра<sup>135</sup>.

130. Са становишта међународног права, БиХ и ентитети немају правну обавезу да пристану на употребу императивних овлашћења од стране

---

<sup>132</sup> Упитан, у интервјуу датом у мјесецу јуну 2009, да ли је вријеме да дође до затварања ОНР-а, Билт је одговорио: “Да. Вјерујем да је вријеме да се далеко већа одговорност да БиХ политичарима”. *Канцеларију високог представника треба затворити*, НЕЗАВИСНЕ НОВИНЕ, 11. јуни 2009. Такође видјети: *Скуп дипломата са истока и запада о Босни*, BALKAN INSIGHT, 6. нов. 2009 (гдје се цитирају ријечи министра спољних послова Русије Сергеја Лаврова који је рекао да ће Русија “уложити највеће напоре” да промовише промптно затварање ОНР-а).

<sup>133</sup> Као што је показано у поглављу V, РС нема никаква правна овлашћења да захтијева испуњење таквих услова нити да одлучује о томе да ли ће или не ОНР остати отворен.

<sup>134</sup> Закључци Народне скупштине Републике Српске, \_\_ септ. 2009.

<sup>135</sup> *Id.*

високог представника, због тога што је њихова употреба *ultra vires* и зато што крши међународно право. Са правног становишта, такви поступци немају ни правну снагу ни дејство<sup>136</sup>. Осим тога, њихова имплементација би довела до тога да БиХ и ентитети крше сопствене законе и уставе, споразуме из области људских и грађанских права и друге обавезе које произилазе из међународног права.

131. Са становишта политике и поштовања међународног права, они који подржавају европску будућност БиХ и имплементацију Дејтонског споразума, као и владавину права у БиХ треба такође да подрже и укидање позиције високог представника и окончање императивних овлашћења. Скоро четрнаест година од Дејтонског споразума и повратка мира у БиХ, директно мијешање високог представника и РС-а у функционисање власти и доношење закона треба привести крају. Умјесто тога, као што је наведено у поглављу VII, изградња унутрашњег консензуса кроз прегалачки рад путем преговора и компромиса међу лидерима изабраних од стране грађана БиХ, јесте пут дугорочне стабилности.

## **V. Обезбјеђење правне заштите за оштећене грађане**

132. Влада такође тражи помоћ међународне заједнице, укључујући Европску унију и Савјет Европе, у циљу успостављања једног независног форума за накнаду услед кршења људских права од стране високог представника.

133. Већ дуже од једне деценије, високи представник по хитном поступку смјењује функционере са јавних функција у БиХ забрањујући им обављање јавних функција на неодређено вријеме. Високи представник смијенио је скоро 200 грађана БиХ, укључујући демократски изабране предсједнике, посланике и градоначелнике, а такође и судије, полицијске службенике и директоре јавних предузећа. Високи представник је, такође, предузимао мјере против грађана које ускраћују друга права, као што су блокада банковних рачуна и одузимање путних исправа на неодређено вријеме. Као што је описано у поглављу IV, садашњи високи представник, амбасадор Инцко, у протеклих шест мјесеци само је наставио ту праксу.

---

<sup>136</sup> Видјети, *нпр.* Eli Lauterpacht [Ели Лаутерпахт], "The Legal Effect of Illegal Actions of International Organisations," [Правно дејство незаконитих поступака у међународним организацијама] у CAMBRIDGE ESSAYS IN INTERNATIONAL LAW: ESSAYS IN HONOUR OF LORD MCNAIR 89-90 [КЕМБРИЧКИ ОГЛЕДИ О МЕЂУНАРОДНОМ ПРАВУ: ОГЛЕДИ У ЧАСТ ЛОРДА МЕКНЕРА 89-90] (1969).



134. Упркос великој штети по санкционисана лица, високи представник им не доставља никаква обавјештења о томе за шта се терете, нема саслушања, не постоји могућност да се преиспитају оптужбе и нема могућности за подношење жалбе.
135. Смјењивања и забране високог представника, којима чак недостаје и елементарна форма права на учешће у поступку, очигледно крше људска права санкционисаних лица. Ови поступци су супротни Дејтонском споразуму (укључујући и Устав и важеће споразуме из области људских права у Анексу 6), а такође су и у супротности са основним начелима међународног права, суверенитета БиХ и владавине права. Повреде међународног права и међународних уговора тако великих размјера подривају поштовање владавине права и међународних уговора на којима почивају ЕУ, друге регионалне, економске и безбједносне организације, као и саме Уједињене нације.
136. У овом смислу, смјењивање носилаца јавних функција употребом бонских овлашћења, такође, крши и „Опште принципе” предвиђене чланом 2. Споразума о стабилизацији и придруживању између БиХ и Европских заједница и њихових држава чланица. Ови принципи сачињавају правне обавезе за стране уговорнице ССП-а да поштују демократска начела и људска права предвиђена инструментима из области људских права који су наведени у члану 2, као и начело владавине права. Они су прекршени од стране одређених држава чланица Управног одбора РС-а због њихове исказане подршке употреби бонских овлашћења високог представника. Предсједништво Европске уније и Европска комисија су такође чланице Управног одбора РС-а. Исто тако, прекршени су и од стране БиХ због њеног спровођења одлука високог представника о смјењивању.
137. Са извршним одлукама се наставља упркос њиховој осуди од стране Парламентарне скупштине Савјета Европе, Венецијанске комисије, Комитета за правне послове и људска права Европског парламента и комесара за људска права Савјета Европе.
138. Захваљујући настојањима високог представника, они који су претрпјели повреде на основу његовог дјеловања тренутно немају могућност за улагање правних средстава. Високи представник је наредио институцијама и судовима БиХ да не врше надзор над његовим радњама или омогуће било какву накнаду грађанима БиХ за штету или повреду која произилази по основу спровођења одлука високог представника. Високи представник је, такође, изјавио пред Европским судом за људска права – и Суд донио одлуку – да Суд нема

надлежност разматрања захтјева који су посљедица радњи високог представника и да његови поступци не повлаче за собом одговорност БиХ или других држава.

139. У октобру мјесецу, Влада је писала шведском министру спољних послова Карлу Билту, у својству Шведске као предсједавајуће чланице ЕУ, и комесару за људска права Савјета Европе Томасу Хамарбергу, и затражила од њих да раде на успостављању независне међународне комисије састављене од угледних правних експерата за пружање могућности тражења намирења лицима која су била смијењена са својих функција. Мандат комисије био би да утврди да ли су поступци високог представника прекршили важеће прописе из области људских права и, у случају кршења, да утврди обим проузроковане штете или повреде.

140. Механизам спречавања и накнаде за кршења људских права од стране високог представника мора да се спроведе у дјело. Венецијанска комисија је прије скоро четири године препоручила да се такво поступање високог представника оконча и позвала на успостављање независног панела правних експерата који би се бавили питањем смјењивања извршним наредбама. И недавно, јуна мјесеца 2009. године, комесар за људска права Савјета Европе позвао је на успостављање комисије за жалбе и захтјеве како би се осигурало прихватање одговорности.

141. У демократским друштвима његује се принцип према коме ако постоји право, мора да постоји и намирење. Мјесто за расправу грађанима БиХ чија је права повриједио високи представник пружило би им намирење које закон налаже. Детаљније излагање овог питања достављено је у прилогу овог извјештаја као Анекс Б.

## **VII. Европске интеграције и уставна реформа**

142. Упркос озбиљним покушајима да се подрије одржив напредак, као што је наведено нешто раније, у поглављу IV, Влада је определијелена да настави да ради на изградњи боље БиХ, све до приступања ЕУ. Међутим, одржив напредак се не може остварити кроз континуиране спољне интервенције у локална политичка питања – пријетњом и употребом бонских овлашћења или других средстава присиле – што фундаментално дестабилизује и ремети изградњу консензуса и реформска настојања сâмих власти БиХ, нити је могуће користити процес приступања ЕУ као изговор и могућност за фундаменталну реконструкцију Устава БиХ незаконитим средствима на начин којим ће се збрисати фундаментална заштита, успостављена споразумом из

Дејтона, интереси и права конститутивних народа БиХ. Влада подржава интеграцију у ЕУ и трансатлантске структуре и вјерује да је она остварива.

#### **А. Не постоји овлашћење високог представника ни РИС-а у погледу приступања ЕУ**

143. Чланство у ЕУ није преузета обавеза нити привилегија коју даје Дејтонски споразум. Питања приступања ЕУ, укључујући реструктурисање власти у БиХ, нису ствари имплементације мира, те тако не потпадају под мандат или обим овлашћења високог представника, нити су под окриљем РИС-а.
144. Дана 16. јуна 2008. године, БиХ је потписала Споразум о стабилизацији и придруживању ("ССП") са Европском унијом. У периоду који је услиједио, БиХ и ЕУ су наставиле да раде на различитим задацима у циљу координисања законских структура БиХ са структурама потребним за чланство. Такве активности су ствар уговорних страна ССП-а<sup>137</sup>. Влада Републике Српске подржава приступање ЕУ и намјерава да активно ради на припремању институција БиХ за приступање. Влада признаје да је ово, за све земље које теже чланству, тежак и дуготрајан процес. Међутим, процес није предмет преговора са чланицама РИС-а или високим представником. То би могло једино успорити и компликовати преговоре о приступу ЕУ, гдје би се једна рунда преговора водила са РИС-ом и високим представником, након које би се земља наша пред додатним или другачијим захтјевима ЕУ. Не постоји ни преседан, а ни логика у томе да БиХ мора да преговора са земљама које нису чланице ЕУ око услова и модалитета приступа БиХ.

#### **В. Репформа која задржава уставну структуру**

145. Репформа мора поштовати механизме и федералну структуру захтијевану Дејтонским споразумом ради очувања виталних интереса конститутивних народа БиХ. Сличне заштите могу се наћи у другим европским земљама.
146. Замијенити ову федералну структуру договорену Дејтонским споразумом унитарним системом, значило би уклонити заштите које су од највеће важности за конститутивне народе БиХ. Управо су ове заштите, које чине основно тежиште Дејтонског споразума,

---

<sup>137</sup> Видјети, *нпр.*, Споразум о стабилизацији и придруживању између Европских заједница и њихових земаља чланица, с једне стране, и Босне и Херцеговине, с друге стране, одјелци 76, 79, 80, 95, 97, 99, 102, 103 и 108.

успоставиле мир и подстакле данашњу сарадњу и изградњу консензуса и учиниле БиХ одрживом државом. Такве заштите, које обезбеђује федерални систем владе, тешко да су јединствене за БиХ. Федералне структуре у другим демократијама у Европи и другдје су успјешни облици управљања у државама које чине различити народи<sup>138</sup>.

147. У исто вријеме, Влада признаје да су одређени амандмани на Устав БиХ, који су дати у Анексу 4 Дејтонском споразума, пожељни ради унапрјеђења добре управе и испуњавања стандарда потребних за чланство у Европској унији. Влада може пристати на различите измјене све док се чине у складу са процедурама зацртаним Уставом и док не подривају фундаментална начела из Дејтонског споразума. Влада је определијелена да подржи оваква настојања. Она обухватају измјене које се баве бојазнима Венецијанске комисије у погледу усклађености са Европском конвенцијом о људским правима.

148. Међутим, уставна реформа у име "ефикасности" и "функционалности" не може бити параван за реструктурисање Устава БиХ ради стварања унитарне државе и удовољило одређеном сегменту бошњачке популације у БиХ. Ефикасност и функционалност могу се постићи у децентрализованом, федералној држави – као што је случај у многим другим земљама.

### **С. Уставне промјене нису неопходне за затварање ОНР-а или подношење молбе за чланство у ЕУ**

149. Предсједништво ЕУ је јасно рекло да уставна реформа није услов за подношење молбе за чланство у ЕУ. Дана 29. септембра, представник Предсједништа ЕУ потврдио је Хелсиншком одбору САД-а сљедеће: "Дозволите ми такође да кажем да ванредна уставна реформа у БиХ није ни предуслов за затварање ОНР-а, нити се захтијева за подношење молбе за чланство у ЕУ"<sup>139</sup>.

150. У исто вријеме, Предсједништво ЕУ је јасно рекло да затварање ОНР-а *јесте* услов за подношење молбе за чланство у ЕУ. Предсједништво ЕУ је идентификовало на постојање ОНР-а као "главну препреку" за подношење молбе за чланство у ЕУ, и рекло да "[с]ве док постоји ОНР, молба БиХ за чланство у ЕУ не може се

---

<sup>138</sup> Примјери обухватају Њемачку, Шпанију, Белгију, Швајцарску и Канаду, као и многе друге земље.

<sup>139</sup> Обраћање Бјорна Лирвала, генералног директора за политичке послове, Министарство вањских послова Шведске / Председништво ЕУ Хелсиншком одбору САД-а, 29. септ. 2009, под 8.

разматрати"<sup>140</sup>.

151. Уставна промјена никада није сматрана условом за затварање ОНР-а. ЕУ је јасно рекла да за затварање ОНР-а такав услов не постоји. Како је раније наведено, представник Председништва ЕУ, у недавном свједочењу пред Хелсиншким одбором САД-а, недвосмислено је изјавио да "уставна реформа" није "предуслов за затварање ОНР-а"<sup>141</sup>. РИС је, такође, јасно навео свој став да уставно реструктурисање није услов за затварање ОНР-а. У Плану „5+2“ РИС-а за затварање ОНР-а уопште се не помиње уставна реформа. У најновијем коминикеу, Управни одбор РИС-а каже: "Иако уставна реформа није дио циљева и услова за затварање ОНР-а, остаје као основни приоритет"<sup>142</sup>.

#### **Д. Исправан слијед реформи и процес**

152. Према ставовима ЕУ и РИС-а, као што је горе описано, питање које ће се наћи у средишту пажње приликом напредовања ка подношењу молбе за чланство у ЕУ није уставна реформа, него затварање ОНР-а. Након што се кандидатура за ЕУ заврши, биће вријеме да се размотре уставне реформе које се могу захтјевати за *приступање* ЕУ.

153. Временска динамика таквих реформи, такође, треба да узме у обзир ситуацију у земљи и потребе БиХ. Ако ће се интереси грађана БиХ сматрати приоритетом, најхитније питање које се налази пред БиХ није уставна реформа, него економски развој ради изношења тешке глобалне финансијске кризе. Ово би сада требало да буде примарно тежиште међународне заједнице.

154. Када се реформе покрену, процес се мора водити у складу са законским поступцима за амандман који захтијева Устав. Да би га грађани БиХ сматрали легитимним, реформски процес мора да буде транспарентан и да подстиче јавну дебату. Као и другим уставним демократијама, реформи Устава, за разлику од закона и прописа, мора се приступити са највећом пажњом. Од највеће важности је да се обезбиједи вријеме потребно за изградњу високог степена консензуса.

155. Уставна реформа и приступање ЕУ су унутрашња питања која треба да контролишу грађани БиХ. Покушаји високог представника, РИС-а или одређених чланова међународне заједнице да се наметну реформе биле би и контрапродуктивне по легитимну и трајну реформу и

---

<sup>140</sup> *Id.*

<sup>141</sup> *Id.*

<sup>142</sup> Коминике Управног одбора Савјета за имплементацију мира, 30. јуни 2009.

незаконито уплитање у унутрашње послове једне суверене земље<sup>143</sup>.

## Е. Неуспјех Бутмира

156. Као што је описано у поглављу IV, уз помоћ ОНР-а, одређени чланови Управног одбора РС-а покушали су да реструктуришу Устав БиХ тако што су осмислили нове далекосежне промјене Устава и инсистирањем да их политички лидери БиХ прихвате током затворених састанака у војној бази у Бутмиру. Овакве захтјеве подржала је само једна од неколико политичких странака – бошњачка СДА.
157. Овај покушај да се промијени Устав БиХ није успио из неколико разлога. Прво, уставне промјене које су предложиле ЕУ и САД нису ни техничке ни малобројне, него фундаменталне и бројне. Подразумијевају драматичну промјену структуре и надлежности Дома народа, Представничког дома, Предсједништва и Савјета министара – што захтијева нову снажну функцију премијера – и преношење одређених надлежности са ентитета на државни ниво. Предложено уставно реструктурисање срушило би федералну структуру и механизме постављене Дејтонским споразумом којима се штите витални интереси свих конститутивних народа БиХ. Управо ове заштите, основно тежиште Дејтонског споразума, подстичу данашњу сарадњу и изградњу консензуса и чине БиХ одрживом државом.
158. Друго, бутмирски процес је пропао зато што је покушао да заобиђе легитиман, демократски и законски процес потребан за промјену Устава БиХ. Промјене су припремљене и предочене на нетранспарентан начин, а од странака је захтијевано да се прихвате једино у цјелини. Промјене Устава морају се постићи кроз транспарентан, демократски и уставни процес који одражава вољу конститутивних народа да би се постигла легитимна и одржива реформа.
159. Додатан разлог њиховог неуспјеха је покушај да се промијени План „5+2“ на План „5+2+1“, гдје се нови услов односи на реструктурисање Устава. Бутмир је био стваран покушај да се удовољи жељи водећих бошњачких партија да се влада централизује, а ентитети маргинализују завршетком уставних реформи *прије* укидања високог представника. Бошњаци знају да реформе које они траже немају потребну подршку

---

<sup>143</sup> Таквим поступком повриједио би се, нпр. члан 2 Повеље УН-а и општа начела међународног права, што доказује, *inter alia*, Анекс Резолуције Генералне скупштине бр. 2625 од 24. октобра 1970.

грађана БиХ и њихових изабраних представника. Стога, теже томе да постигну своје реформе кроз притиске и наметање од стране РС-а и високог представника. На жалост, неки у међународној заједници, који подржавају робусну интервенцију и одлазак Републике Српске са сцене, подржавају ове тежње. Овај покушај да се удовољи жељи одређених бошњачких политичара за унитарном државом прије затварања ОНР-а, подрио је кредибилитет страних организатора као неутралних посредника.

### **VIII. Закључак**

160. Влада остаје опередијелена за дуготрајан мир и стабилност БиХ. Међутим, пут ка напретку БиХ мора се заснивати на привржености следећим начелима:

- Све стране морају бити привржене међународном праву и владавини права, укључујући међународну заједницу, а нарочито високог представника.
- Високи представник (и императивна овлашћења) морају се привести крају; лицима чија су права повријеђена од стране високог представника мора се обезбиједити правни лијек.
- БиХ се мора третирати као равноправна и у потпуности суверена држава без међународне интервенције у унутрашња питања.
- Уставна реформа се мора постићи кроз транспарентан, демократски и уставан процес да би се обезбиједила легитимна и трајна реформа.
- Процес приступања ЕУ и евроатлантским структурама – укључујући такозване "реформе" у име "ефикасности" и "функционалности" – не смију бити параван за фундаментално реструктурисање Устава којим се уклањају заштите из Дејтонског споразума које су донијеле и обезбиједиле мир. Права и надлежности ентитета морају се поштовати како су успостављена Дејтонским споразумом.

161. Коначно, као што је Влада навела у свом првом Извјештају Савјету безбједности, Савјет безбједности треба да подржи Дејтонски споразум као обавезујући правни оквир за БиХ. Уговори који чине

Дејтонски споразум, укључујући Устав БиХ који је дат у Анексу 4, представљају правне инструменте који обавезују дате уговорне стране као оквир за "трајан мир и стабилност" у БиХ<sup>144</sup>. Као фундаментално начело међународног права и у складу са домаћим законодавством БиХ, не могу се допуњавати нити мијењати осим на основу даљег договора релевантних страна. Покушаји страних држава и међународних организација да се наметне систем владавине који није сагласан са Дејтонским споразумом уз коришћење императивних овлашћења или других метода неће бити правно ваљани, нити ће такви поступци имати подршку грађана БиХ.

162. Демократија, добро управљање и владавина права не могу наставити да се развијају унутар БиХ ако ће фундаментална начела демократије, доброг управљања и владавине права континуирано кршити управо они међународни представници који тврде да се залажу за њихово успостављање. Консензус на којем почива легитимност свих влада напослетку мора доћи изнутра.

---

<sup>144</sup> Општи оквирни споразум за мир у Босни и Херцеговини (преамбула).



## АНЕКС

### Грађани чија су људска права кршили високи представници морају да имају право на намирење

#### **I. Употреба бонских овлашћења у смјени функционера крши елементарна људска права и обавезујуће међународне споразуме**

##### **A. Политичка тактика смењивања појединаца са јавних функција и радних мјеста**

Још од 1997. када је високи представник преузео тзв. „бонска овлашћења“, смијењено је скоро 200 лица са јавних функција.<sup>1</sup> Међу смијењенима се налазе:

- десетине демократски изабраних функционера, укључујући посланике, градоначелнике, предсједнике општина, хрватског члана Предсједништва БиХ, и предсједника Републике Српске;
- активне судије;
- полицијски службеници;
- правници локалних секретаријата за урбанизам;
- службеници јавних предузећа.

Смјене високог представника обично укључују забрану смијењеним лицима да на неодређено вријеме врше јавне функције или остварују радни однос, а често чак и да обављају функције у политичким странкама. Ове смјене су практично ступале на снагу на основу извршних наредби високог представника, без било какве најаве или саслушања, управног или судског поступка или упутства за правни лијек, праћене флагрантним кршењем људских права лица против којих су те мјере предузимане.

Поменута кршења људских права употребом императивних овлашћења не представљају просто наслеђе непосредних послјератних година; она се настављају и данас, око 14 година након окончања грађанског рата у БиХ. Још 6. јуна 2009. високи представник је смијенио са дужности двојицу виших полицијских службеника, наводећи да је Радислав Јовичић из Државне агенције за истрагу и безбједност БиХ вршио прислушкивање ОХР-а и да је Химзо Ђонко, полицијски комесар Херцеговачко-неретванског кантона у Федерацији БиХ, упућивао пријетње међународним службеницима ОХР-а како би

---

<sup>1</sup> Овај број не укључује употребу императивних овлашћења издавања извршних наредби и смењивања од стране Заменика високог представника у односу на Дистрикт Брчко, која су у последње време била учестала. Не укључује ни 598 полицајаца којима је доживотно забрањено бављење тим послом на основу одлука о одузимању дозвола Полиције Уједињених нација, а коју је Високи представник подржавао.

опструисао истрагу о наводној злоупотреби свог положаја. Високи представник је забранио поменути полицијским службеницима обављање било какве јавне функције на неодређено вријеме.

Упркос тешкој штети нанесеној њиховој егзистенцији и репутацији, Јовичићу и Ђонку није био омогућен било какав вид обавјештења о оптужбама, саслушања пред непристрасним органом како би оспорили основаност оптужби које су садржане у одлукама, или упутства за правни лијек. Штавише, заобиђен је у потпуности цјелокупни систем судства и тужиластва који је успостављен у БиХ. Процес током кога су полицијски службеници лишени својих права био је спроведен иза затворених врата, нетранспарентно и незаконито, односно, мимо владавине права. Високи представник је нагласио да ова одлука „ступа на снагу одмах и неће захтијевати предузимање додатних процедуралних мјера”.

Принцип који користи високи представник јесте да за извјесне незаконите радње једноставно оптужи поједина лица, без стављања на увид детаљне информације или доказе, и након тога да их на основу извршне наредбе смијени са дужности, често им, на неодређено вријеме, забрањујући кандидовање на изборима, обављање страначких или јавних функција. У многим случајевима не буде ни покушаја да се покрене поступак против смијењених лица, упркос томе што је високи представник против њих изнио оптужбе, које би, у случају да су истините, водиле ка одговорности за извршење противзаконитих или чак кривичних дјела.

## **В. Кршење обавеза поштовања људских и грађанских права**

Вршење императивних овлашћења смјењивања неспојиво је са општим стандардима људских и грађанских права који се захтијевају од чланица Европске уније и свих држава потписница конвенција из области људских и грађанских права, а чији је потписник и БиХ. Како је предвиђено Дејтонским споразумом и Уставом БиХ, БиХ је усвојила 16 инструмената из области људских права, укључујући Европску конвенцију о заштити људских права и основних слобода са протоколима, Међународну конвенцију о грађанским и политичким правима из 1966. и Конвенцију о економским, социјалним и културним правима из 1966<sup>2</sup>. БиХ је такође и потписница Хелсиншког завршног акта. Такође, према Дејтонском споразуму и Уставу БиХ, захтијева се да „општа начела међународног права буду саставни дио правног поретка Босне и Херцеговине и њених ентитета”<sup>3</sup>.

Међу правним принципима на које је БиХ обавезана, по основу самог Дејтонског и осталих споразума, јесте обезбјеђивање основних права грађанима:

- правом на ефективну жалбу;
- правом на поштено саслушање;

---

<sup>2</sup> Види Члан ИИ.2 Устава БиХ и Анекс 1; Анекс 4 Општег оквирног споразума и Анекс 6 Споразума о људским правима, Општег оквирног споразума.

<sup>3</sup> Члан III 3.6, Устава БиХ, Анекс 4 Општег оквирног споразума.

- нема кажњавања мимо закона;
- слобода изражавања;
- слобода окупљања и удруживања;
- право на слободне изборе;
- заштита својине;
- право учествовања у јавним дјелатностима.

Употребом императивних овлашћења од стране високог представника директно се крше ова основна начела. Штавише, одлука да се смијене лица са јавних функција доводи БиХ и њене институције у ситуацију да крше Устав БиХ самим тим што извршавају одлуке високог представника.

### **С. Кршење Споразума о стабилизацији и придруживању**

Употреба бонских овлашћења, приликом смјењивања функционера са дужности, крши се, такође, и Споразум о стабилизацији и придруживању који је закључен између Босне и Херцеговине и Европских заједница и њених држава чланица, потписан у Луксембургу 16. јуна 2008. (“САА”). САА према ГЛАВИ I ОПШТИХ ПРИНЦИПА, у члану 2. предвиђа:

*„Поштовање демократских принципа и људских права, проглашених у Универзалној декларацији о људским правима и дефинисаних у Европској конвенцији о заштити људских права и основних слобода, Хелсинском завршном акту и Париској повељи за нову Европу, поштовање принципа међународног права, укључујући пуну сарадњу са Међународним кривичним судом за бившу Југославију (МКСЈ), те владавине права и принципа тржишне економије, у складу са Документом Бонске конференције КЕБС о економској сарадњи, основ су унутрашње и спољне политике страна, те чине битне елементе овог споразума.“*

Смијене грађана са јавних дужности употребом тзв. „бонских овлашћења“ високог представника у супротности су са овим обавезама предвиђеним САА, тј. са обавезом поштовања демократских принципа, људских права, принципа међународног права, и владавине права. Штавише, поштовање ових принципа, које конституише правну обавезу за стране уговорнице САА, прекршена је од стране БиХ због извршавања одлука високог представника. Такође, прекршена је и од стране појединих држава чланица које су истовремено и чланице Управног одбора Савјета за имплементацију мира („РИС“) због њихове исказане подршке употреби бонских овлашћења високог представника. У поменуте стране државе убрајају се сљедеће државе чланице Европских заједница које су истовремено чланице Управног одбора РИС-а: Француска, Немачка, Италија и Велика Британија. Предсједавајући Европске уније и Европска комисија су такође чланице Управног одбора РИС-а.

Канцеларија високог представника је, као тужена страна пред Федералним судом Сједињених Америчких Држава, недавно изнијела став да је она заправо орган страних држава које сачињавају РС, и да као таква представља инструмент сваке од тих држава<sup>4</sup>. Уз то, Канцеларија високог представника је изјавила пред судом да високи представник, када дјелује у оквиру свог правног капацитета, поступа као запослено лице у служби страних држава<sup>5</sup>. У случају да је, како Канцеларија високог представника тврди, она орган или инструмент поменутих страних држава, њени поступци ће се приписати овим државама као што се приписују и поступци високог представника.

#### **D. Уставни суд БиХ**

Уставни суд БиХ осудио је употребу бонских овлашћења којима се смјењују носиоци јавних функција и оквалификовао их је као кршење механизма заштите људских права гарантованих Уставом<sup>6</sup>. У случају, *Жалба Милорада Билбије и осталих*, двојица виших функционера су смијењена одлуком високог представника са одговарајућих функција као (1) замјеник начелника оперативне управе Обавјештајно безједносне агенције у Бањој Луци и (2) предсједник Народне скупштине Републике Српске и предсједник Српске демократске странке. Апелантима је, такође, забрањено обављање било које друге јавне или страначке дужности, односно, обављање сваке службене, изборне или именоване јавне или страначке функције, као и учествовање на изборима. Апеланти су изнијели став да је одлуком високог представника дошло до кршења њихових права које гарантује Европска конвенција за људска права.

У свом одговору из јула мјесеца 2006. Уставни суд закључује:

Уставни суд је навео, разматрајући формалне аспекте оспорене одлуке и сличних одлука високог представника, као и посљедице које из њих проистичу за лица на које се односе, да је мишљења да такве одлуке озбиљно отварају питања постојања кршења појединих права и основних слобода из Устава Босне и Херцеговине и Европске конвенције. Између осталог, Уставни суд примјећује да непостојање могућности да се предметне одлуке високог представника оспоре, оставља таква лица без икакве заштите њихових права и основних слобода<sup>7</sup>.

Суд БиХ наставља даље сматрајући да је:

Дошло до повреде права апеланата на ефективан правни лијек из члана 13. Европске конвенције због тога што у постојећем правном систему Босне и

---

<sup>4</sup> Специјално појављивање пред судом за изјављивање приговора ненадлежности, *Ентони Саркис против Миролсава Лајчака*, Канцеларија високог представника, Федерални суд САД за северни дистрикт Калифорније, 31. октобар 2008., стр. 11

<sup>5</sup> *Ид.* на стр. 14.

<sup>6</sup> *Ustavna zalba Milorada Bilbije i ostalih*, br. AP-953/05 (8. jul 2006.).

<sup>7</sup> *Videti id.* tacka 36.

Херцеговине не постоји ефективни правни лијек против одлука високог представника које се тичу права појединаца...<sup>8</sup>

## Е. Савјет Европе

Савјет Европе је, такође, оштро критиковао употребу бонских овлашћења у смјењивању лица са јавних функција и престанка радног односа. Године 2004, прије одлуке у случају Билбија, Уставног суда БиХ, Резолуција Савјета 1384, наводи да „Скупштина сматра неспојивим са демократским начелима то што високи представник може да доноси извршне одлуке без одговорности или обавезе да оправда њихову примјену, као и без могућности улагања правних средстава против њих”<sup>9</sup>. У свом мишљењу, из марта мјесеца 2005. године, Европска комисија за демократију кроз право („Венецијанска комисија”) изјавила је сљедеће поводом одлука ОХР-а:

Окончање радног односа носилаца јавне функције представља озбиљну интервенцију у права лица на које се односи. Како би се испунили демократски стандарди, неопходно је да слиједи поштено саслушање, које се темељи на озбиљним основама, са довољним доказима и могућношћу за улагање жалбе. Санкција треба да буде пропорционална наводном преступу. У ситуацијама отпуштања изабраних представника, тим поступком бивају обухваћена и права њихових гласача, а за такву интервенцију неопходна је посебна и озбиљна оправданост...

Основна забринутост је ...да високи представник не поступа као независан судски орган и да ту не постоји могућност подношења жалбе. *Високи представник није независан судија и не посједује демократски легитимитет који црпи од грађана [Босне и Херцеговине] Он води рачуна о политичкој агенди... Начелно, не могу бити прихватљиве одлуке, које се директно тичу индивидуалних права, донијете од стране политичког тијела које нису потчињене принципу поштеног саслушања или бар минимуму права на учешће у поступку и надзора независног суда*<sup>10</sup>.

Не тако давно, тачније 3. јуна 2009. године, Комитет за правна питања и људска права Европског парламента објавио је извјештај под насловом: „Стање људских права у Европи: потреба да се искоријени појава изузимања од кажњавања”. Овај извјештај предвиђа:

Широм свијета се повећава улога међународних актера... Неки од њих учине грешке, чак и злочине, након којих настају жртве које заслужују правду... Умјесто да додатно отежавају позивање на одговорност прекршилаца

---

<sup>8</sup> *Videti id.* тачка 78.

<sup>9</sup> *Скупштинска дебата* из 23. јуна 2004. (20. заседање) (види док. 10196 извештај Комитета за политичка питања, извештач г. Кирилов). *текст усвојен од стране скупштине* 23. јуна 2004. (20. заседање).

<sup>10</sup> Европска комисија за демократију кроз право (Венецијанска комисија), *Мишљење о уставној ситуацији у Босни и Херцеговини и овлашћењима Високог представника*, усвојено од стране Венецијанске комисије током 62. пленарног заседања, пасуси 94-96 (Венеција, 11.-12. март 2005.).

људских права у ситуацијама када се преступи догоде за вријеме операција током трајања међународног мандата, међународна заједница би требала да успостави позитиван примјер транспарентности и одговорности<sup>11</sup>.

И 6. јуна 2009. године, комесар за људска права Савјета Европе је писао о потреби да се међународне организације које дјелују као квази-влади сматрају одговорним за своје поступке, наводећи ОХР као примјер<sup>12</sup>. Поменуо је сљедеће: „Када међународне организације врше извршну и законодавну контролу као сурогат државе, морају бити везане истим системом кочница и равнотежа које захтијевамо од демократских влада... Нико, нарочито не међународна организација, није изнад закона”<sup>13</sup>.

Иронично је то да је нешто мање од мјесец дана прије противправног смјењивања двојице функционера које се догодило 9. јуна, ОХР издао саопштење у коме је цитирао његове наводе: „Владавина права се заснива на једноставној истини – да су сви људи рођени једнаки, и стога једнаки пред законом, те да нико не може бити изнад или иза закона.”<sup>14</sup>

## **II. Оштећени усљед кршења људских права од стране високог представника данас немају на располагању правна средства**

### **A. Високи представник је блокирао улагање свих облика правних средстава у оквиру судства и институција БиХ оним лицима чија су људска права повријеђена**

23. марта 2007. године, у свом одговору на одлуку Уставног суда БиХ, у предмету Билбија, којом суд сматра, како је горе описано, да је употреба овлашћења смјењивања од стране високог представника повриједила елементарна људска права која су заштићена Уставом, високи представник је издао наредбу с намјером да поништи Уставни суд, при чему је отишао још и даље<sup>15</sup>. Својом наредбом, високи представник је себе ставио изнад владавине закона и изван надзора Уставног суда БиХ или било какве одговорности за предузете радње, без обзира на последице. Наредбом се предвиђа да држава БиХ нема овлашћење да штити уставна и међународна законска права својих грађана, кад год су, директно или индиректно, у питању радње високог представника. Наредбом се налаже да не постоји могућност сношења било каквог вида одговорности ма које институције или органа власти БиХ у погледу каквог губитка или повреде настале спровођењем ових одлука.

---

<sup>11</sup> Извештај, Комитет за правне послове и људска права, Парламентарна скупштина, Савет Европе, *Стање људских права у Европи: потреба да се искорени појава изузимања од кажњавања*, пасус 6, 3. јун 2009 (док. 11934).

<sup>12</sup> Мишљење Комесара за људска права Савета Европе, *Међународне организације које делују као квази-влади би требало да се позову на одговорност*, 6. јун 2009. на [www.coe.int/t/commissioner/Viewpoints/090608\\_en.asp](http://www.coe.int/t/commissioner/Viewpoints/090608_en.asp).

<sup>13</sup> *Ид.*

<sup>14</sup> *Нико не може бити изнад закона нити сме постојати простор где нема закона*, Саопштење ОХР 14. мај 2009. године, доступно на: [http://www.ohr.int/ohr-dept/press/pressr/default.asp?content\\_id=43496](http://www.ohr.int/ohr-dept/press/pressr/default.asp?content_id=43496).

<sup>15</sup> *Види* Канцеларија високог представника, Наредба о спровођењу одлуке Уставног суда Босне и Херцеговине у уставној жалби Милорада Билбије и осталих, бр. АП-953/05 (23. март 2007.).

Језик наредбе представља јасну демонстрацију непоштовања људских права и владавине права од стране високог представника:

„Сваку радњу коју предузме било која институција или орган у [БиХ] у циљу успостављања домаћег механизма контроле одлука високог представника... високи представник ће сматрати за покушај да се угрози спровођење Општег оквирног споразума за мир...” (члан 2)

„Било који поступак покренут пред било којим судом у [БиХ], којим се оспорава или *доводи, на било који начн, у питање једна или више одлука* високог представника, прогласиће се недопустивим осим ако високи представник изричито не да своју претходну сагласност” (члан 3)

„Не постоји могућност да институције [БиХ] и/или било која од њених административних јединица и/или било који други орган власти у [БиХ] сносе било какву одговорност за било какав губитак или штету за које би се наводило да произлазе, директно или индиректно, из такве одлуке високог представника донијете у складу са његовим међународним мандатом, или *уопште*”. (члан 3.)

„Овдје садржане одредбе наредбе утврдио је високи представник сходно свом међународном мандату и стога не подлијежу изношењу пред нити одлучивању од стране судова [БиХ] ни судова њених ентитета *или било гдје друго*, те да се ни пред којим судом, никада, не може покренути поступак у вези са обавезама чије извршење из њих произилази”. (члан 4)

„Високи представник није ни на који начин одговоран било којој држави ... његова поступања не могу повлачити одговорност било које државе”. (Преамбула)

**В. Високи представник је грађанима блокирао Европски суд за људска права као могуће мјесто за расправу и подношење захтјева за намирење и изјавио да његови поступци не повлаче одговорност било које државе**

У октобру 2007. године, Европски суд за људска права одбацио је захтјеве држављана БиХ, који су смјењивани са јавних функција употребом бонских овлашћења од стране високог представника. У овом случају, *Берић против Босне и Херцеговине*, Суд није одлучивао о меритуму захтјева тј. о томе да ли су поступци високог представника представљали кршење људских права. Умјесто тога, недостајала је надлежност како би се о захтјеву одлучивало.

И поред тога што није био страна у спору, високи представник је поднио суду опширан поднесак у облику „писмених запажања”. У тим својим запажањима високи представник је, да би избјегао налаз суда према коме његове радње могу да подлегну контроли, заузео став да његови поступци не могу да се припишу БиХ нити било којој другој држави из следећих разлога:

1. Високи представник је међународна организација (изузет из надлежности суда која се ограничава на државе чланице Европске конвенције);
2. Високи представник не подлијеже контроли било које државе и стога његова дјела не могу бити предмет оспоравања пред судом било које државе;
3. Високи представник не представља орган неке државе и његове радње не повлаче за собом одговорност било које државе што се међународног права тиче.

Ослањајући се на аргументацију високог представника, Европски суд је установио да му недостаје надлежност за захтјев<sup>16</sup>, спријечивши на тај начин двојицу смијењених функционера у процесуирању њиховог захтева пред Европским судом.

**С. Високи представник је покушао да блокира све облике правних средстава онима који су предмет његових наредби о смјењивању**

Својом наредбом у одговору Уставном суду БиХ и мијешању у рад Европског суда за људска права, високи представник је предузео све кораке како би осујетио било коју врсту надзора над својим одлукама о смјењивању. Високи представник је прогласио и наредио да институције у оквиру БиХ, укључујући и судове, не треба да располажу ни са каквим контролним овлашћењем над његовим одлукама о смјењивању у циљу обезбјеђења правног лијека за захтеве из области људских права и др. Високи преставник је изнио тврдњу да Европски суд сматра да није у могућности да расправља и утврђује о томе да ли су држављани БиХ оштећени усљед кршења њихових људских права спровођењем одлука високог представника. Ако поступци високог представника не представљају кршење заштићених људских права, због чега се онда високи представник опире расправи о њима пред независним правосудним органом? Због чега грађани БиХ, која је суверена земља и страна уговорница Европске конвенције о људским правима, не уживају иста елементарна људска права као и грађани осталих држава чланица? Заиста, превазилази сваку мјеру да грађани унутар Европе бивају удаљени са јавне функције и радног места – уз често присутну неограничену забрану – на основу произвољне извршне наредбе, без икаквог саслушања, надзора, минимума права на учешће у поступку, или прилике да поднесу жалбу.

**III. Мора да се спроведе механизам улагања правних лијекова против кршења људских права**

**A. Институције одговорне за заштиту људских права у Европи већ дуго позивају на окончање смјењивања под дејством извршних наредби високог представника и успостављање механизма за подношење**

---

<sup>16</sup> *Берић и остали против Босне и Херцеговине*, пасуси 26-30, ЕСЛЈП 2007.



## правних лијекова против кршења људских права која су њиме проузрокована

У свом мишљењу од марта 2005. године о овлашћењу смјењивања високог представника, Венецијанска комисија је позвала на преношење ових одлука на „одговарајуће националне институције” и „њихово подвргавање пуној судској контроли”<sup>17</sup>. Комисија је изнијела став да „наставак вршења овог овлашћења од стране неизабране политичке власти без икакве могућности подношења жалбе или учешћа независног тијела није прихватљиво”<sup>18</sup>. Како је у горњем тексту описано, Парламентарна скупштина и комесар за људска права Савјета Европе, заједно са бројним другим познаваоцима и стручњацима, осуђују начин на који високи представник користи бонска овлашћења да напрасно смјењује лица са функције. *Стога, неопходан и непосредан корак за окончање оваквог поступања јесте да се спријече даљње повреде елементарних људских права грађана БиХ.*

Уз то, лица чија су људска права бивала прекршена морају на располагању да имају механизам путем кога ће моћи да улажу правна средства, што је показатељ који је већ дуго времена познат. У том смислу, Венецијанска комисија је у 2005. години предложила да Савјет безбједности формира посебан орган са циљем да у разматрање узме предмете од око 150 припадника полицијских јединица у БиХ који су се суочили са доживотном забраном обављања своје професије<sup>19</sup>. Такође, 2005. године, Венецијанска комисија је препоручила да се „формира независан панел правних експерата”<sup>20</sup> који би размотрио смјењивања високог представника на основу његових извршних наредби.

Уз Венецијанску комисију, је недавно, у јуну 2009. године, и комесар за људска права Савјета Европе позвао на успостављање комисије за жалбе или захтјеве како би се осигурало прихватање одговорности<sup>21</sup>.

---

<sup>17</sup> Европска комисија за демократију кроз право (Венецијанска комисија), *Мишљење о уставној ситуацији у Босни и Херцеговини и овлашћењима Високог представника*, усвојено од стране Венецијанске комисије током 62. пленарног заседања, пасус 97 (Венеција, 11.-12. март 2005.).

<sup>18</sup> *Ид.* у пасусу 98.

<sup>19</sup> Европска комисија за демократију кроз право (Венецијанска комисија), *Мишљење о могућем решењу проблема децелтификације припадника полиције у Босни и Херцеговини*, усвојено од стране Венецијанске комисије током 64. пленарног заседања, пасус 97 (Венеција, 21-22. октобар 2005.). Међународне полицијске снаге УН, уз подршку Високог представника, доживотно су отпустили 598 припадника полиције кроз процес децелтификације. Високи представник се снажно успротивио било каквој могућности разматрања ових одлука од стране судова у Босни.

<sup>20</sup> Европска комисија за демократију кроз право (Венецијанска комисија), *Мишљење о уставној ситуацији у Босни и Херцеговини и овлашћењима Високог представника*, усвојено од стране Венецијанске комисије током 62. пленарног заседања, пасус 98 (Венеција, 11.-12. март 2005.).

<sup>21</sup> Мишљење Комесара за људска права Савета Европе, *Међународне организације које делују као квази-владе би требало да се позову на одговорност*, 6. јун 2009. на [www.coe.int/t/commissioner/Viewpoints/090608\\_en.asp](http://www.coe.int/t/commissioner/Viewpoints/090608_en.asp).

**В. Неопходно је да се одмах формира једна независна међународна комисија која би омогућила оштећеним странама чија је људска права повриједио високи представник улагање правних средстава**

Међународна заједница би требало да оснује једну независну међународну комисију састављену од признатих и искусних међународних правника како би се лицима која су смијењена са функција обезбиједило мјесто за расправу преко кога би тражили намирење<sup>22</sup>. Комисија би требало да има мандат да утврди да ли су поступци високог представника прекршили важећа људска права и, у случају повреде, да утврди размјере настале штете и повреда. Комисији би могло да се прибави овлашћење да изриче привремене мјере, уколико је то неопходно, ради заштите права појединаца. Од комисије би се захтијевало да своје одлуке доноси у складу са општим међународним правом, што подразумијева и правила о одговорности држава и правила о одговорности међународних организација. Комисија би могла да добије своје сједиште у Хагу или неком другом неутралном мјесту у Европи и да се служи услугама и процедуралним правилима једне искусне и поштоване институције каква је Стални међународни арбитражни суд. Будући да се чланице међународне заједнице већ пет година позивају на успостављање механизма, оснивање овакве комисије би требало да буде завршено током ове године.

**С. Стварање независне међународне комисије подржано је Анексом 6 Дејтонског мировног споразума**

Анекс 6 Дејтонског мировног споразума, у цлану XIII: *Организације које се баве људским правима*, предвиђа:

Стране, сагласно, позивају Комисију Уједињених нација о људским правима, ОЕБС, високог комесара Уједињених нација за људска права и друге међувладине и регионалне мисије или организације које се баве људским правима да пажљиво надгледају стање људских права у Босни и Херцеговини...

Дужност ових организација је да се активно супротставе даљим кршењима људских права од стране високог представника и да раде на томе да се обезбједи доступност правних лијекова свим лицима која су претрпјела штету од радњи које је предузимао у прошлости.

**IV. Закључак**

Високи представник је смијенио са функција скоро 200 грађана БиХ извршном наредбом без икаквог претходног обавјештења или саслушања, управног или судског поступка или могућности жалбе. Ове радње високог представника, као што су то оцијенили Уставни суд БиХ и Савјет Европе, представљају повреду елементарних људских права. Они који трпе посљедице таквих поступака високог представника у овом тренутку немају никакво правно средство на располагању због тога што их високи представник у томе спрјечава. Дејтонски мировни споразум, не

---

<sup>22</sup> Република Српска предлаже оснивање независне међународне комисије, док задржава свој однос према надлежности Европског суда за људска права, Уставног суда БиХ и осталих судских органа.

само што штити људска права, већ позива и међународне организације да дјелују у правцу њихове заштите. Како би се обезбиједило улагање правних средства лицима која је високи представник смијенио са функција или удаљио са радних мјеста, неопходно је да се установи једна независна међународна комисија. Никакав правни или морални основ не постоји којим би се оправдало постојање ових бескрупулозних повреда основних људских права које све вријеме опстају.