

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

**Мај 2010.**

I.	Увод .....	1
II.	Људска права, демократија и државна сувереност.....	2
A.	Високи представник наставља да доноси незаконите одлуке које представљају уплитање у унутрашња питања БиХ и подривају владавину права.....	2
1.	Законита одлука Парламентарне скупштине БиХ о страним судијама и тужиоцима .....	3
2.	Незаконито пренебрегавање Парламентарне скупштине од стране високог представника .....	4
3.	Законске обавезе Владе .....	5
4.	Хрвати такође осуђују одлуке високог представника .....	6
5.	Наставља се пуна сарадња на питању ратних злочина.....	6
B.	Незаконито уплитање високог представника у изборе БиХ.....	7
C.	Правна заштита лица која је високи представник казнио по кратком поступку.....	8
D.	Одржавање референдума .....	10
E.	Затварање ОХР-а.....	11
III.	Евро-атлантске интеграције.....	14
IV.	Уставне промјене .....	15
A.	Република Српска подржава хитну реформу Устава у дијелу који се тиче права на кандидовање на изборима .....	15
B.	Свака уставна реформа мора да проистекне из консензуса унутар БиХ, а не наметања споља.....	16
C.	Свака уставна реформа мора очувати основне механизме заштите из Дејтонског споразума .....	17
D.	Уставне промјене се ни на који начин не смију везати за затварање ОХР-а	18
V.	Не постоји чињенични основ за наставак примјене Главе VII.....	19
VI.	Закључак .....	21

Додатак 1: Анекс 10 Дејтонског споразума – Споразум о цивилном спровођењу

Додатак 2: Ставови о одлукама високог представника од 14. децембра 2009.

Додатак 3: Став о референдуму

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

### **I. Увод**

1. Влада Републике Српске („Влада“) уз изразе поштовања подноси свој Трећи извјештај Савјету безбједности Уједињених нација уочи предстојеће дебате Савјета о Босни и Херцеговини („БиХ“) заказане за 24. мај 2010. године. Влада подноси овај Извјештај као помоћ Савјету безбједности у процјени текуће ситуације у БиХ и утврђивању најбољег начина на који међународна заједница може помоћи БиХ у њеном континуираном напретку, уз пуно уважавање њене суверености, људских и политичких права њених грађана и других основних начела међународног права и демократије. Као страна потписница споразумâ који сачињавају Дејтонски мировни споразум и као један од два ентитета који чине БиХ, Влада придаје посебан значај овим питањима, пошто је и даље определиљена да се придржава својих обавеза из ових инструмената и штити права својих грађана која су њима зацртана.
2. Од времена подношења Другог извјештаја Савјету безбједности и посљедње дебате Савјета одржане новембра 2009. године, високи представник наставља да предузима незаконите поступке који представљају озбиљно уплитање у унутрашња питања БиХ и подривају владавину права - упркос апелу Владе да се таква пракса заустави. Влада је на такве поступке реаговала одговорно и у складу са својим законским правима и обавезама. То укључују најаву референдума на којем ће се затражити мишљење грађана у погледу такве дугогодишње и непрекидне праксе високог представника. Ова питања се разматрају у Дијелу II овог Извјештаја. Уз овај Извјештај, Влада прилаже и три додатка која се тичу ових питања. Додатак 1 представља Анекс 10 Дејтонског споразума, у којем су дефинисана овлашћења високог представника. Додатак 2 садржи став Владе о одлукама високог представника од 14. децембра 2009. године. У Додатку 3 даје се став Владе у погледу одржавања референдума.
3. Ова питања подвлаче значај промптног затварања Канцеларије високог представника („ОХР“), чему су подршку дали и чланови Савјета за спровођење мира („ПИК“), функционери ЕУ и други међународни стручњаци. На жалост, став ПИК-а 5 циљева + 2 услова који треба испунити да би ПИК подржао затварање ОХР-а сада је у одумрлом стању, зато што водеће бошњачке странке немају интерес за затварање ОХР-а, те

стога нису ни вољне да раде на испуњењу преосталих услова. Не би се смјело дозволити да затварање ОХР-а постане талац тога. Ова питања такође се разматрају у Дијелу II Извјештаја.

4. О Владином континуираном опредјељењу за евро-атлантске интеграције говори се у Дијелу III. Исто тако, у овом дијелу биће ријечи о Владином приговору на покушаје да се одгоди либерализација визног режима из политичких разлога, упркос томе што су испуњени технички услови.
5. У Дијелу IV, разматра се уставна реформа. Влада поново наглашава своју подршку хитном спровођењу реформе права на кандидовање на изборима како би Устав БиХ био усаглашен са Европском повељом о људским правима. Исто тако, Влада објашњава како главне бошњачке странке, уз помоћ одређених припадника међународне заједнице, покушавају да искористе потребу да се ови амандмани усвоје да би наметнуле свеобухватне промјене Устава. Ова настојања спријечила су директно усвајање амандмана који се тичу права на кандидовање на изборима. Поред тога, Влада даје свој генерални став о уставној реформи, односно о томе да уставна реформа мора: проистећи из консензуса унутар БиХ, а не наметања извана; очувати основне механизме заштите из Дејтонског споразума и не бити везана за затварање ОХР-а.
6. Коначно, у Дијелу V, Влада још једном позива да се оконча примјена мјера из Главе VII. Не постоји нити правна нити чињенична основа за наставак њихове примјене, како Влада образлаже у овом дијелу.

## **II. Људска права, демократија и државна сувереност**

### **A. Високи представник наставља да доноси незаконите одлуке које представљају уплитање у унутрашња питања БиХ и подривају владавину права**

7. У свом Другом извјештају Савјету безбједности из новембра 2009, Влада описује како је садашњи високи представник, за кратко вријеме на том положају, незаконито искористио такозвана "бонска овлашћења" и донио одлуке које у основи дестабилизују и нарушавају изградњу консензуса и реформска настојања власти саме БиХ. Високи представник је, на примјер, донио одлуку којом се поништава скуп закључака Народне скупштине РС, који позивају на разговор о ингеренцијама са другим органима власти у БиХ. Недуго затим, високи представник је одлуком смијенио два функционера и забранио им обављање јавне функције без

икаквог обавјештења или претреса, управног или судског поступка и без права на жалбу. Такође, у периоду од два дана у септембру 2009, високи представник (и први замјеник високог представника као супервизор за Брчко) донио је ништа мање него 9 императивних одлука којима се намећу и мијењају закони БиХ.

8. Упркос Владиным апелима у Другом извјештају да се незаконити поступци високог представника зауставе, високи представник наставља да доноси незаконите одлуке које иду много даље од његовог мандата и крше права грађана БиХ. Подршка Савјета безбједности овим поступцима била би у супротности са чланом 2(7) Повеље УН, у којој се каже да УН нема овлашћење „да интервенише у ствари које по својој суштини представљају унутрашња питања било које државе . . .”
9. 14. децембра 2009, високи представник донио је одлуку којом поништава легитимну одлуку демократски изабране Парламентарне скупштине БиХ и Босни и Херцеговини намеће стране судије и тужиоце. Влада и Народна скупштина РС одбијају ову одлуку као кршење Дејтонског споразума, Устава БиХ и других уговора чија је БиХ потписница. Одговори Владе и Народне скупштине Републике Српске („НСРС“) на одлуке од 14. децембра не само да су у складу са законом, него и законска обавеза, што укључује и Дејтонски споразум. У Додатку 2 налази се изјава у којој се детаљније образлаже одговор Владе.

### **1. Законита одлука Парламентарне скупштине БиХ о страним судијама и тужиоцима**

10. Према постојећим законима БиХ о државном суду и тужилаштву, страницима је било дозвољено да раде као судије и тужиоци у Суду и Тужилаштву БиХ током петогодишњег „прелазног периода“ који је истекао 15. децембра 2009. године.<sup>1</sup> 1. октобра 2009, Парламентарна скупштина БиХ разматрала је продужење њиховог мандата и, након помног разматрања, одбила допуне закона којима се омогућава наставак рада странаца на овим функцијама у БиХ.

11. Парламентарна скупштина је овако одлучила с ваљаним разлогом. До именованја страних судија и тужилаца у државном суду БиХ дошло је на

---

<sup>1</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(a)(1).

основу ранијих, крајње спорних одлука које је наметнуо високи представник. „Закон“ високог представника каже да су стране судије и тужиоци ослобођени одговорности коју прописно сnose грађани БиХ који обављају исте функције. Страним судијама и тужиоцима признат је имунитет од кривичне и грађанске одговорности на истом нивоу као и страним дипломатама. За разлику од дипломата, судије и тужиоци имају огромну моћ над грађанима БиХ: моћ да их хапсе, процесуирају и затварају. Признавање имунитета страним судијама и тужиоцима који припада дипломатама, чиме се ослобађају одговорности коју иначе имају судије и тужиоци, представља, стога, повреду владавине права.

12. Не изненађује то што је овакав аранжман омогућио високом представнику да исполитизује кривично-правни систем БиХ. Изабрана Парламентарна скупштина је с правом одлучила да не продужи мандат страних судија и тужилаца; оваква одлука је у складу са потребом да се поврати независност правосуђа у односу на политичке утицаје и заштити владавина права.

## **2. Незаконито пренебрегавање Парламентарне скупштине од стране високог представника**

13. Евидентно је да високи представник није имао законско овлашћење да донесе одлуке од 14. децембра 2009. којима се поништава одлука Парламентарне скупштине. Законски мандат високог представника одређен је Анексом 10 Дејтонског споразума. Анекс 10 даје високом представнику овлашћења да „олакшава“, „покреће“ и „координише“. Анекс 10 – ни приликом најкреативнијег читања – не даје високом представнику неограничена овлашћења која он присваја, укључујући његов недавни покушај да поништи уставом заштићену одлуку Парламентарне скупштине БиХ. Исто тако, Анекс 10 не даје високом представнику овлашћење да крши Дејтонски споразум, остале елементе међународног права, нити Устав БиХ. Са становишта права, одлуке високог представника које су у супротности са важећим законима нису ни валидне ни пуноважне.

14. Влада позива све посматраче да прочитају Анекс 10 и запитају се које одредбе дају овлашћење високом представнику да одлуком усваја и укида законе, преноси надлежности заштићене Уставом, или кажњава појединце без процеса или права на жалбу.<sup>2</sup> Коришћење императивних овлашћења

---

<sup>2</sup> Примјерак Анекса 10 дат је у Додатку 1.

високог представника – такозваних „бонских овлашћења“ – осудили су, између осталог, Парламент Савјета Европе<sup>3</sup> и Венецијанска комисија<sup>4</sup> као кршење Европске конвенције о људским правима.

15. Штавише, Анекс 10 се мора читати у контексту цјелокупног Дејтонског споразума. Свако читање Анекса 10 на начин да се високом представнику дају овлашћења да доноси или укида прописно усвојене законе, преноси Уставом успостављене надлежности, именује судије и тужиоце или смјењује и забрањује рад функционерима без прописаног процеса, у потпуности је супротно Анексу 4 (Устав БиХ) и Анексу 6 (Гаранција људских, грађанских и политичких права). Осим Анекса 10, не постоји ниједан други извор овлашћења високог представника. Република Српска као страна уговорница Анекса 10. којим је одређен мандат Високог представника, има право и обавезу да оцјењује активности Високог представника и указује на његово дјеловање које је изван мандата датог му међународним уговором.

### **3. Законске обавезе Владе**

16. Влада мора водити своје послове у складу са владавином права, што захтијева неприхватање и неспровођење одлука високог представника од 14. децембра 2009. године. На то обавезује и важеће међународно и домаће право, укључујући уставе БиХ и Републике Српске (који такође прописују да власт врше демократски изабрани функционери). Обавеза Владе да сарађује са високим представником у вези са спровођењем мира не замјењује обавезе Владе према домаћем и међународном праву. Када је одлука високог представника у супротности са обавезама Владе које произилазе из Устава БиХ и Републике Српске, или обавезама према међународном праву, приоритет морају имати уставне и законске обавезе које произилазе из правног поретка БиХ и Републике Српске. Из овог разлога, Влада не може да прихвати као правно ваљане нити да спроведе одлуке и наредбе високог представника – укључујући одлуке од 14. децембра 2009. године – које су у супротности са правним поретком БиХ, Републике Српске и међународним правом.

---

<sup>3</sup> Видјети, *нпр.*, Рез. Савјета Европе 1384 (2004).

<sup>4</sup> Видјети, *нпр.*, Венецијанска комисија, Мишљење о уставним приликама у Босни и Херцеговини и овлашћењима високог представника (1995).

#### **4. Хрвати такође осуђују одлуке високог представника**

17. Република Српска није једини сегмент друштва БиХ који се противи одлукама високог представника од 14. децембра 2009. Водећа хрватска политичка странка, ХДЗ БиХ, такође их осуђује. Странка је донесла саопштење у којем се, између осталог, каже:

Да будемо јасни, ХДЗ БиХ апсолутно не подржава ову одлуку и видимо је као производ непринципијелног става међународне заједнице према начину на који треба извршити транзицију БиХ у ЕУ. Прави начин је да све активности у БиХ преузму грађани БиХ, укључујући судове у БиХ.

Оваквом одлуком, међународни представници шаљу јасну поруку: БиХ неће постати чланица ЕУ ускоро, нити ће постати кандидат за приступање ЕУ, статус који ће све сусједне земље добити сљедеће године.

Стога, препоручујемо свим члановима ПИК-а да се ОХР трансформише у Канцеларију ЕУ и да се БиХ ослободи протектората.<sup>5</sup>

#### **5. Наставља се пуна сарадња на питању ратних злочина**

18. У саопштењу за јавност од 29. децембра 2009, високи представник тврди да су поступци Владе и НСРС у одговору на одлуку високог представника од 14. децембра у супротности са њиховом обавезом из Дејтонског споразума да „сарађују у истрази и процесуирању ратних злочина“. Ово је апсолутно нетачно. Ништа у Дејтонском споразуму не обавезује, нити било шта указује на обавезно ангажовање страних судија и тужилаца у домаћем процесуирању осумњичених за ратни злочин. У посљедњем Извјештају Европске комисије о напретку Босне и Херцеговине од 14. октобра 2009, каже се да је „сарадња БиХ са МКСЈ и даље добра“. Влада ће наставити да ради у складу са законом, укључујући наставак пуне сарадње са МКСЈ.

---

<sup>5</sup> Саопштење за јавност Хрватске демократске заједнице Босне и Херцеговине, [www.hdzbih.org/hr/vijesti/clanak/priopcenje-za-javnost-hrvatske-demokratske-zajednice-hdz-bih](http://www.hdzbih.org/hr/vijesti/clanak/priopcenje-za-javnost-hrvatske-demokratske-zajednice-hdz-bih).



## **В. Незаконито уплитање високог представника у изборе БиХ**

19. Високи представник, упркос готово неограниченим овлашћењима која присваја, не одговара нити изборном тијелу БиХ нити било коме другом. Па ипак, у протеклих неколико мјесеци, како се приближавају октобарски избори у БиХ, високи представник води кампању безмало као да је један од кандидата.
20. Члан 1.2 Устава БиХ прописује да је БиХ „демократска држава, која функционише на принципу владавине права и на основу слободних и демократских избора“. Анекс 10 Дејтонског споразума, који дефинише овлашћења високог представника, не даје му овлашћење да говори изборном тијелу за коју странку да гласа или не гласа.
21. Супротно његовој тврдњи да „не жели да се мијеша у изборну кампању“, <sup>6</sup> високи представник посљедњих мјесеци води живу кампању против одређених странака у БиХ и ентитетским владама.
22. На примјер, у говору од 20. фебруара, високи представник каже да су план за безбједност и просперитет БиХ „у потпуности зауставили лидери Босне и Херцеговине“.<sup>7</sup> Како каже, странке су „до сада биле неуспјешне, намјерно или усљед пасивности. Можемо расправљати о њиховим рачуницама и приоритетима – али, оно што није спорно је чињеница да су доживјеле неуспјех“.<sup>8</sup> Високи представник наставља: „Као високи представник и специјални представник ЕУ, подржавам промјене које су овој земљи потребне. . . . Питање које се сада поставља је сљедеће: да ли ће грађани Босне и Херцеговине довести до те промјене? Јер, у њиховој је моћи да то ураде“.<sup>9</sup>
23. 25. фебруара, високи представник преклиње своју публику:

Надам се, и ово често понављам, да ћете искористити своја „бонска овлашћења“ на изборима 3. октобра и промијенити стање, изабрати нове људе, искористити отворене листе, итд. како бисте омогућили промјену,

---

<sup>6</sup> *Интервју са високим представником/специјалним представником ЕУ Валентином Инцком, ОСЛОБОЂЕЊЕ, 18. фебруар 2010.*

<sup>7</sup> *Говор високог представника и специјалног представника ЕУ Валентина Инцка, 20. фебруар 2010.*

<sup>8</sup> *Id.*

<sup>9</sup> *Id.*

и надам се да ћете се критички осврнути резултате које је постигла владајућа коалиција“.<sup>10</sup>

24. Октобарски избори у БиХ су унутрашња ствар једне суверене државе и ентитета суверене државе. Мијешање високог представника у предизборну кампању, укључујући његове учестале говоранице и друге активности против одређених политичких странака, јесте задирање у унутрашња питања БиХ и њених ентитета и кршење међународног права. Влада не очекује да ће Савјет безбједности подржати било који од ових поступака, што би представљало кршење члана 2(7) Повеље УН.

### **С. Правна заштита лица која је високи представник казнио по кратком поступку**

25. Влада ће се и даље залагати за мирну и правну заштиту у име грађана чија је људска права је прекршио високи представник. Као што је речено у Другом извјештају Владе, Високи представник је по кратком поступку смијенио скоро 200 грађана БиХ са њихових позиција, најчешће тако што им је забранио да обављају било какву јавну функцију на неодређено вријеме, одузео путне исправе и прекршио њихова друга политичка и људска права. Тим лицима високи представник није доставио писмено обавјештење о томе шта им се ставља на терет, није им обезбиједио претрес, управни или судски поступак, нити право жалбе. Прошле године, на примјер, високи представник је смијенио и забранио рад двојици полицијских функционера.<sup>11</sup> Према недавном извјештају Међународне кризне групе, „виши функционери ЕК и Полицијске мисије Европске уније (ЕУПМ) рекли су Кризној групи да су смјене полицијских функционера биле непотребне и засноване на танким доказима“.

26. У једногласно донесеној одлуци из 2007, Уставни суд БиХ сматра да непостојање правног средства за оспоравање таквих одлука представља кршење члана 13 Европске конвенције о људским правима („ЕКЉП“).<sup>12</sup> Међутим, у свом одговору, високи представник је поништио одлуку

---

<sup>10</sup> Коментари високог представника и специјалног представника ЕУ Валентина Инцка на конференцији за штампу одржаној поводом закључака са састанка Управног одбора ПИК-а 25. фебруара 2010. године.

<sup>11</sup> Међународна кризна група, *Двострука криза БиХ*, 12. нов. 2009. (“Извјештај МКГ”), фуснота 67.

<sup>12</sup> Апелација Милорада Билбије и др. бр. АР-953/05, Одлука о допустивости и меритуму, објављена фебруара 2007.

Уставног суда<sup>13</sup> супротно диктуму Уставног суда да су „одлуке Уставног суда коначне и обавезујуће“.<sup>14</sup> Високи представник, затим, изриче да ће се „сваки поступак покренут пред било којим судом у [БиХ], којим се на било који начин оспорава или доводи у питање било која одлука или одлуке високог представника, прогласити недопустивим осим уколико високи представник претходно и изричито не дâ свој пристанак“.<sup>15</sup> У ствари, високи представник је сâм себе ставио у потпуности изнад владавине закона и сузбио сваку могућност да грађани БиХ користе правна средства у оквиру њихових властитих судова и институција.

27. У октобру 2009, за вријеме шведског предсједавања Европском унијом, Влада се обратила шведском министру иностраних послова, Карлу Билту, и комесару за људска права Савјета Европе Томасу Хамарбергу, и затражила да раде на успостављању независне међународне комисије, коју би чинили реномирани правни стручњаци, са циљем да се смијењеним лицима обезбиједи форум на којем ће тражити заштиту права. Владин захтјев је у складу са сличним позивима из Савјета Европе.<sup>16</sup> Влада још увијек није добила никакав одговор. Влада има обавезу да настави да ради на обезбјеђивању правног средства за лица која су оштећена одлукама високог представника по кратком поступку.

---

<sup>13</sup> Наредба о спровођењу Одлуке Уставног суда Босне и Херцеговине у апелацији Милорада Билбије и др. бр. АР-953/05, 23. март 2007 („Наредба о поништењу одлуке у предмету Билбија“).

<sup>14</sup> Устав БиХ, Анекс 4 Дејтонског споразума („Устав БиХ“), чл. 6(4).

<sup>15</sup> Наредба о поништењу одлуке у предмету Билбија.

<sup>16</sup> На примјер, у свом мишљењу из 2005, Венецијанска комисија говори о смјени функционера од стране високог представника:

Наставак коришћења таквих овлашћења од стране незабраног политичког ауторитета без икакве могућности жалбе и учешћа независног тијела није прихватљив. Као ургентан корак, Комисија препоручује да се оснује независно вијеће правних стручњака које би морало дати своју сагласност на сваку такву одлуку високог представника. С обзиром на повјерљиву природу многих елемената списка, то би могло бити тијело састављено од међународних стручњака”.

Венецијанска комисија, Мишљење о уставним приликама у Босни и Херцеговини и овлашћењима високог представника (1995), параграф 98.

## D. Одржавање референдума

28. Недуго након што је високи представник поново искористио „бонска овлашћења“ 14. децембра 2009. године, како је већ речено, Влада је најавила своје планове да одржи референдум на којем ће затражити мишљење гласача о наметању закона у БиХ од стране високог представника путем одлука и других поступака којима се крше Дејтонски споразум, владавина права и људска права. Влада је предузела овај корак у складу са Закључцима Народне скупштине РС, усвојеним 1. октобра 2009, који одређују да ће Народна скупштина РС расписати референдум у случају да високи представник настави да намеће законе употребом бонских овлашћења.
29. Високи представник тврди да би коришћење референдума на којем би се тражило мишљење грађана у погледу поступака високог представника, представљало кршење Дејтонског споразума. Не постоји никакав правни основ за такав став.
30. Владе држава у Европи и свијету широко користе референдум као механизам обезбјеђења демократске владавине. Ниједна одредба Дејтонског споразума не забрањује нити ограничава спровођење референдума. Савјет Европе често поздравља коришћење референдума, чак и на нижим нивоима власти. У једној резолуцији из 2007, Парламентарна скупштина Савјета Европе каже: „Референдум је инструмент директне демократије који припада европском изборном наслеђењу“.<sup>17</sup> Конгрес локалних и регионалних власти Савјета Европе потврђује у својој резолуцији из 2007 да „референдуми, било на државном, локалном или регионалном нивоу, представљају један од главних инструмената директне демократије који грађанима омогућава да учествују у политичком одлучивању, као и јавним стварима које их се директно тичу ...“<sup>18</sup> Још је и важније да се чује глас грађана Републике Српске у земљи у којој један неизабрани страни функционер тврди да има ванредна императивна овлашћења без икакве контроле или ограничења. У Додатку 3 налази се акт у којем се детаљније образлаже став Владе.

<sup>17</sup> Савјет Европе, Рез. Парламентарне скупштине 1592 (2007), 23. нов. 2007, параграф 1.

<sup>18</sup> Савјет Европе, Конгрес локалних и регионалних власти, Рез. 235 (2007) (курзив додат).

## Е. Затварање ОХР-а

31. Као што је Влада образложила у свом Другом извјештају, давно је прошло вријеме када је Канцеларију високог представника требало затворити. Многи у међународној заједници, као што је бивши високи представник Карл Билт,<sup>19</sup> позивају на затварање ОХР-а, а расте и број међународних позива да се високи представник укине. Како Међународна кризна група констатује у свом недавном извјештају:

ОХР је постао више дио политичких спорова у БиХ него покретач рјешења, а извршна (бонска) овлашћења високог представника више нису дјелотворна. ОХР је сада недемократски механизам рјешавања спорова, а улогу рјешавања спорова сада треба пренијети на домаће институције БиХ уз привремену и неизвршну помоћ ЕУСР-а.<sup>20</sup>

\* \* \*

Сукоб у погледу будућности ОХР-а сада треба окончати; канцеларију треба затворити. . . БиХ не може функционисати у садашњем облику, задржавање ОХР-а неће гурнути њене грађане ка реформи и може посијати довољно неслоге да реформу гурне ван домаћаја.<sup>21</sup>

32. Стални поступци ОХР-а попут наведених представљају директно нарушавање суверенитета БиХ и права која произилазе из Повеље УН. ЕУ је ово и признала рекавши јасно да се БиХ неће моћи поднијети захтјев за чланство у ЕУ све док ОХР буде дјеловао.<sup>22</sup> Постојање ОХР-а,

<sup>19</sup> Упитан у једном интервјуу јуна 2009. године да ли је вријеме да се ОХР затвори, Карл Билт је одговорио: „Да. Мислим да је вријеме да се већа одговорност пренесе на политичаре БиХ“. *Канцеларију високог представника треба затворити*, НЕЗАВИСНЕ НОВИНЕ, 11. јуни 2009. Видјети такође *Дипломате са истока и запада окупили се да разговарају о Босни*, BALKAN INSIGHT, 6. нов. 2009 (гдје се цитира руски министар иностраних послова Сергеј Лавров, који је рекао да ће Русија „уложити своје највеће напоре“ у промовисање брзог затварања ОХР-а).

<sup>20</sup> Извјештај МКГ, стр. 1.

<sup>21</sup> Извјештај МКГ, стр. 16.

<sup>22</sup> 29. септембра 2009, представник Предсједништва ЕУ посвједочио је пред Хелсиншким одбором САД-а да „све док постоји ОХР, захтјев БиХ за чланство у ЕУ неће бити разматран“. Изјава Бјорна Лирвала (Bjorn Lyrvall), генералног директора за политичке послове, Министарство

како се каже и у Другом извјештају Савјету безбједности, онемогућава нормалан демократски процес преговора о разликама међу конститутивним народима и политичким странкама БиХ. Уз то, као што се разматра у овом извјештају, ОХР често крши људска права грађана БиХ и владавину права. Из свих наведених разлога – уз остале - ОХР се мора затворити.

33. Док се Канцеларија високог представника не затвори, присвојена императивна овлашћења ОХР-а морају се укинути. Након више од 14 година мира и стабилности у БиХ, директно интервенисање у владину управу и доношење закона од стране високог представника и ПИК-а треба прекинути. Изградња унутрашњег консензуса кроз захтјевне преговоре и компромис између лидера које су изабрали грађани БиХ јесте пут ка дугорочној стабилности.
34. На жалост, на основу ПИК-ове формуле са пет циљева и два услова за обезбјеђивање његове подрше затварању мисије високог представника, затварање ОХР-а је немогуће. Иако би формула као што је 5-плус-2 могла функционисати када би све стране у БиХ жељеле затварање ОХР-а, то није случај. Главне бошњачке странке жарко желе да ОХР остане зато што вјерују да ће им ОХР помоћи, путем својих овлашћења присиле, да постигну своје циљеве, укључујући свеобухватну реформу Устава БиХ, гдје би дејтонски федерални систем замијенила централизована држава.
35. Истакнути члан Странке за Босну и Херцеговину, коју предводи Харис Силајџић, бошњачки члан Предсједништва БиХ, чак је тражио да се онемогући изражавање мишљења Владе о ОХР-а пред Савјетом безбједности. У новембру, Бериз Белкић, замјеник предсједавајућег Представничког дома ПС БиХ, обратио се Уставном суду БиХ тражећи да прогласи Други извјештај Владе Савјету безбједности неуставним. 27. марта 2010, Уставни суд је потврдио да, на основу Устава БиХ, Влада има право да извјештава Савјет безбједности о ситуацији у БиХ и да су претходни извјештаји Савјету безбједности били у складу са Уставом.<sup>23</sup> Суд је одбацио Белкићев захтјев као „неоснован”.<sup>24</sup> Влада је задовољна

---

иностраних послова Шведске / Предсједништво ЕУ, пред Хелсиншким одбором САД-а, 29. септембар 2009, 8.

<sup>23</sup> Уставни суд Босне и Херцеговине, 60. пленарна сједница, 27. март 2010, [www.ccbh.ba/eng/press/index.php?pid=4243&sta=3&pkat=506](http://www.ccbh.ba/eng/press/index.php?pid=4243&sta=3&pkat=506). Пуни текст писаног мишљења у предмету се још увијек чека.

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

што је Уставни суд одбио Белкићев покушај да ућутка Владу у изражавању њених ставова. Међутим, овај случај илуструје колико далеко су бошњачке странке спремне да иду да би угушиле аргументе у корист затварања ОХР-а.

36. Све док ОХР наставља да интервенише у унутрашњи дијалог и пријети да кроз одлуке наметне виђење једне стране о држави, бошњачке странке неће преговарати у циљу испуњавања преосталих циљева и услова из формуле 5-плус-2.
37. На примјер, у погледу круцијалног питања државне имовине, власти у БиХ нису оствариле напредак. Разлог је једноставан: да би преговори уопште имали било каквог изгледа на успјех, све стране морају жељети да постигну рјешење. У Другом извјештају Савјету безбједности, Влада објашњава како је највећа бошњачка партија, СДА, прошле године одустала од Споразума о питању државне имовине договорене у Пруду новембра 2008, коју је подржао и ПИК. Из необјашњивих разлога, ОХР је подржао повлачење СДА из овог кључног договора.
38. Влада, која вјерује да је ОХР требало давно затворити, жели да постигне договор о свим неријешеним питањима која то спречавају, укључујући подјелу државне имовине. На жалост, главне бошњачке странке не желе такав договор зато што желе останак ОХР-а.
39. Овај проблем су уочили и стручњаци са стране. На примјер, у недавном извјештају о БиХ, Међународна кризна група помиње ову бојазан најмање три пута:

Бошњачке странке, нарочито СБиХ и СДП, које сматрају ОХР својом главном преговарачком превагом, неће пристати на испуњавање циљева потребних за његово затварање све док се не постигне договор о уставној реформи.<sup>25</sup>

Бошњачке странке неће пристати на приједлог о државној имовини све док РС не пристане на уставну реформу . . . [Р]јешење питања државне имовине измиче не зато што је проблем тежак сâм по себи,

---

<sup>25</sup> Извјештај МКГ, параграф 5-6.

него зато што га је Савјет за спровођење мира везао за најспорније питање у БиХ: судбину ОХР-а.<sup>26</sup>

40. Међународна заједница не смије дозволити да затварање ОХР-а и даље буде талац таквих поступака.

### III. Евро-атлантске интеграције

41. Влада наставља да подржава кампању БиХ за чланство у Европској унији и НАТО-у. Влада је определијелена да сарађује са Европском унијом на путу БиХ ка европским интеграцијама.

42. Међутим, Влада је разочарана тиме што Европска унија одлаже – очигледно из политичких разлога – доношење одлуке о либерализацији визног режима за грађане БиХ упркос томе што је БиХ успјешно испунила преостале услове за безвизни режим путовања.

43. У свом комуникеу од 25. фебруара 2010. године, Управни одбор ПИК-а поздравља „напредак који су недавно оствариле власти БиХ у погледу испуњавања услова за визну либерализацију са ЕУ“.<sup>27</sup> Чак је и високи представник потврдио да су власти БиХ недавно оствариле експедитиван помак у испуњавању услова за безвизни режим путовања у Европску унију. У саопштењу за јавност од 28. априла 2010. године, ОХР каже: „Наглашавајући успјешно усвајање 174 услова за либерализацију визног режима у протеклим мјесецима, високи представник и специјални представник ЕУ рекао је да ово доказује да Босна и Херцеговина заиста може да оствари напредак“.<sup>28</sup>

44. Одлуке Европске комисије о томе када понудити државама безвизни режим путовања раније су се заснивале на техничкој процјени примјене потребних репера Комисије од стране дате државе. Насупрот томе, чини се да је одлука Комисије да одгоди визну либерализацију за БиХ вођена политичким факторима. Прошлог мјесеца, Јелко Кацин, потпредсједник делегације Европског парламента за Балкан, рекао је да безвизни режим

<sup>26</sup> Извјештај МКГ, стр 10. *Видјети такође* фусноту 17.

<sup>27</sup> Комунике Управног одбора Савјета за спровођење мира, 25. фебруар 2010.

<sup>28</sup> Саопштење за јавност ОХР-а: Ако је напредак могућ у погледу либерализације визног режима, онда зашто не и у погледу економске реформе? 28. април 2010.



путовања у Европску унију неће почети прије децембра и додао да је „мало вјероватно да ће садашње власти у БиХ моћи да кажу да су оне укинуле визе“.<sup>29</sup> Таквој негативној кампањи у заустављању визне либерализације придружиле су се и поједине невладине организације на челу са Транспаренси Интернешел БиХ. Ово говори не само о постојању политичких мотива, него и о покушајима мијешања у изборе у БиХ. Влада је задовољна што су власти у БиХ испуниле услове за безвизни режим путовања и жали што се визна либерализација одгађа из разлога који су невезани за остварење услова.

#### **IV. Уставне промјене**

##### **A. Република Српска подржава хитну реформу Устава у дијелу који се тиче права на кандидовање на изборима**

45. Влада снажно подржава допуне одредаба Устава БиХ које се тичу права на кандидовање на изборима за Предсједништво БиХ и Дом народа како би се Устав усагласио са ЕКЈП. Влада је давно заузела овакав став и прошле године је упутила приједлог за кориговање ове ситуације. У међувремену, одлука Европског суда за људска права у предмету *Сејдић и Финцији против БиХ* нагласила је ургентну потребу за овом реформом.
46. На жалост, приједлози Владе у погледу брзог рјешавања овог питања допуњавањем одредаба Устава БиХ које се тичу права на кандидовање на изборима нису наишли на подршку водећих бошњачких странака. Умјесто да се тежиште пажње стави на питање права на кандидовање на изборима, које се може ријешити за кратко вријеме, ове странке су покушале да искористе ово уско питање и затраже широку, крајње спорну трансформацију Устава БиХ, којом би се одбацила помно утврђена равнотежа постигнута у Дејтонском споразуму и БиХ претворила у централизовану државу.
47. Тако, уставни амандмани, који би требало да су лако прошли, нису усвојени. Потребу за конкретним промјенама Устава у одговору на одлуку Европског суда не треба користити као изговор за ширу - и несагледиво спорнију - уставну трансформацију.

---

<sup>29</sup> *Интервју са Јелком Каџином*, НЕЗАВИСНЕ НОВИНЕ, 20. април 2010.

## **В. Свака уставна реформа мора да проистекне из консензуса унутар БиХ, а не наметања споља**

48. Ако ће БиХ реформисати свој Устав, онда то мора урадити кроз један транспарентан, демократски и уставан процес који одражава вољу њених грађана. Влада одбацује интервенције страних актера како би се БиХ приморала да трансформише свој устав који је саставни дио Дејтонског споразума.
49. У мјесецу октобру 2009. године, неки чланови Управног одбора ПИК-а сковали су далекосежне промене Устава БиХ и инсистирали на томе да их политички лидери БиХ прихвате на састанцима иза затворених врата у Бутмиру. Сви позвани политички лидери (осим бошњачке странке СДА) одбили су да подрже захтјеве. Као што је речено у Владином Другом извјештају, разговори у Бутмиру 2009. пропали су дијелом и због настојања да се наметну уставне промјене заобилажењем транспарентног и законитог процеса промјене Устава који је предвиђен важећим Уставом.
50. Без обзира на неуспјех Бутмира, настављају се притисци из иностранства да се изврши широка уставна реформа. 26. јануара 2010, на примјер, Парламентарна скупштина Савјета Европе усвојила је Резолуцију 1701, чији је један од аутора нови предсједник Парламентарне скупштине, Мевлит Чавушоглу (Mevlüt Çavuşoğlu) из Турске,<sup>30</sup> која је познати поборник бошњачких странака у БиХ.<sup>31</sup> Написана непосредно након одлуке у предмету *Сејдић и Финци против БиХ*, резолуција погрешно алудира на то да поштовање Европске конвенције о људским правима („ЕКЉП“) захтијева „опсежне“ промјене Устава БиХ.
51. У стварности, приједлози за „опсежним“ промјенама Устава БиХ немају никакве везе са ЕКЉП. Одлука у предмету *Сејдић и Финци* тиче се једино одредаба Устава о праву на кандидовање на изборима. Штавише,

---

<sup>30</sup> Видјети *Интервју са Мевлитом Чавушоглуом*, ДНЕВНИ АВАЗ, 28. јануар 2010. Овдје г. Чавушоглу изјављује следеће: „Моје мишљење је да је Босни и Херцеговини потребан потпуно нови устав“.

<sup>31</sup> Видјети *Турска подржава једну страну у БиХ*, ГЛАС СРПСКЕ, 5. мај 2010, преноси коментаре Ханса Свобода, потпредсједника Социјалиста, по величини друге партије у Европском парламенту: “На питање да ли улогу Турске у овом тренутку не види позитивно, Свобода је рекао да у овом тренутку улога Турске није конструктивна, јер подржава само једну страну у БиХ“. Видјети такође *Неке европске земље забринуте због турског утицаја на Балкану*, *vijesti.ba*, 7. мај 2010, гдје се наводи Франко Фратини, министар иностраних послова Италије: “Треба обратити велику пажњу на активности и присуство Турске у овом [балканском] региону”.

Венецијанска комисија је утврдила да су одредбе које се односе на право на кандидовање на изборима једини елемент Устава БиХ који се мора реформисати како би се Устав усагласио са ЕКЉП. У свом мишљењу из марта 2005, Венецијанска комисија наводи да, поред одредаба које се тичу права на кандидовање на изборима, „нису евидентни никакви други проблеми усаглашености Устава БиХ са ЕКЉП...“ . . .”<sup>32</sup>

52. Реформа устава захтијева развој – кроз уступање и прихватање – консензуса међу грађанима БиХ, кроз настојања њихових изабраних лидера и политичких странака, као и у било којој демократији. Управни одбор ПИК-а је ово потврдио у свом комуникеу од 19. новембра 2009, у којем се залаже за уставну реформу „на основу потребног политичког консензуса“.

53. Чак је и лорд Ешдаун, као високи представник, признао ово начело, када је пред Венецијанском комисијом изјавио сљедеће:

Савјет за спровођење мира и високи представници који су се смјењивали, укључујући и мене, имају досљедан став да, под условом да се стране придржавају Дејтона . . . Устав Босне и Херцеговине треба бити мијењан само у прописаним процедурама Парламентарне скупштине Босне и Херцеговине, а не од стране међународне заједнице. Другим ријечима, под условом да се Дејтон поштује, овлашћења високог представника исходе и завршавају у тексту Дејтона, а свака измјена Устава предвиђена у њему представља ствар грађана Босне и Херцеговине и њихових изабраних представника“.<sup>33</sup>

### **С. Свака уставна реформа мора очувати основне механизме заштите из Дејтонског споразума**

54. Свака уставна реформа мора да остави недирнуту федералну структуру и механизме који су срж Дејтонског споразума. Ове заштите, које гарантују

---

<sup>32</sup> Европска комисија за демократију кроз право (Венецијанска комисија), *Мишљење о уставним приликама у Босни и Херцеговини и овлашћењима високог представника*, усвојила Венецијанска комисија на својој 62. пленарној сједници, параграф 66 (Венеција, 11-12. март 2005).

<sup>33</sup> *Видјети* Извјештај са 60. пленарне сједнице Венецијанске комисије, CDL-PV(2004)003 од 3. новембра 2004, стр. 18

виталне интересе свих конститутивних народа у БиХ, донијеле су мир и учиниле БиХ данас кредибилном државом. Овакве заштите, које обезбјеђује федерални систем власти, далеко су од тога да су својствене једино БиХ. Федералне структуре у другим демократијама у Европи и свијету представљају успјешне облике владавине у државама које чине различити народи.<sup>34</sup>

55. Влада признаје потребу да БиХ постане ефикаснија и функционалнија. Међутим, Влада категорички одбија схватање да ови атрибути захтијевају унитарну државу. Многе децентрализоване федералне државе су изузетно ефикасне и функционалне. Уставна реформа у име „ефикасности“ и „функционалности“ не смије бити параван за реструктурисање Устава ради стварања унитарне државе.

#### **Д. Уставне промјене се ни на који начин не смију узети за затварање ОХР-а**

56. Упркос поновљеним изјавама Савјета за спровођење мира да уставна реформа није услов затварања мисије високог представника,<sup>35</sup> високи представник и остали и даље настоје да повежу свеобухватне промјене Устава БиХ са затварањем ОХР-а. На примјер, у говору који је одржао протекли мјесец, високи представник је рекао: „Чак иако уставна реформа није *формално* везана за даље присуство међународне заједнице, постоје, наравно, практичне импликације – зато што би уставна реформа могла да ријешити проблеме који су, на првом мјесту, били разлог давања извршног мандата ОХР-у“.<sup>36</sup> Високи представник наставља тако што даје своју визију новог Устава БиХ који одстрањује дејтонске механизме заштите и концентрише моћ у Сарајеву.<sup>37</sup>

57. Поред тога, како се објашњава у дијелу II(E), главне бошњачке странке настављају да одбијају покушаје Владе да се постигне компромис око преосталих циљева из ПИК-ове формуле 5-плус-2, зато што желе да високи представник остане и одлукама намеће њихове жеље другим странкама и конститутивним народима.

<sup>34</sup> Примјери укључују Њемачку, Шпанију, Белгију, Швајцарску и Канаду, поред многих других.

<sup>35</sup> *Видјети, нпр.* Комунике Управног одбора Савјета за спровођење мира од 25. фебруара 2010.

<sup>36</sup> Говор високог представника и специјалног представника ЕУ Валентина Инцка на Конференцији о уставном уређењу Босне и Херцеговине: Њена функционалност и европске перспективе, у организацији фондације Konrad Adenauer Stiftung, 27. април 2010. (курзив додат).

<sup>37</sup> *Id.*

58. Као што је Влада објаснила у свом Другом извјештају, уставна реформа генерално треба да слиједи редослијед који су одредили Управни одбор ПИК-а у јуну 2009. и Предсједништво ЕУ у октобру 2009. године. Према овом редослиједу, уставну реформу, за коју је ЕУ рекла да *није* неопходна да би се поднио захтјев за чланство у ЕУ, треба покренути последије затварања ОХР-а, за које је ЕУ рекла да *јесте* услов за подношење захтјева за чланство у ЕУ.

## **V. Не постоји чињенични основ за наставак примјене Главе VII**

59. Као што је Влада констатовала у свом Другом извјештају Савјету безбједности, ситуација у БиХ не оправдава наставак дјеловања Савјета безбједности у складу са Главом VII Повеље Уједињених нација. Чињенице једноставно не одражавају тврдњу да ситуација у БиХ представља пријетњу по међународни мир и безбједност.

60. У БиХ превладава мир већ више од 14 година и забиљежена је изузетна стабилност од времена Дејтонског споразума. Данас је безбједносна ситуација у БиХ мирна и стабилна – каква је и била од времена непосредно након потписивања Споразума – и не постоји реална пријетња од обнављања непријатељстава. У Двадесет и првом извјештају Савјету безбједности о активностима ЕУФОР-а примјећује се сљедеће: „Укупна ситуација у БиХ остала је мирна и стабилна током цијелокупног извјештајног периода. Иако се националистичка реторика наставља, нема утицаја на сигурно и безбједно окружење“.<sup>38</sup> У извјештају о ЕУФОР-у такође се каже да се „очекује да ће безбједносна ситуација остати стабилна упркос могућем наставку политичких тензија“.<sup>39</sup> Дугогодишње и досљедне војне процјене да је безбједносна ситуација у БиХ мирна и стабилна – и да се очекује да ће таква и остати – у потпуности одбацују став да ситуација у БиХ угрожава међународни мир и безбједност.

61. Као и протеклих година, БиХ, далеко од тога да представља пријетњу по стабилност, доприноси међународном миру и безбједности. Првог дана 2010. године, БиХ је почела свој први мандат као чланица Савјета безбједности УН. Поред тога, министри при НАТО-у су прошлог мјесеца додијелили БиХ Акциони план за чланство.

---

<sup>38</sup> Двадесет и први квартални извјештај Савјету безбједности УН о операцији АЛТЕА (“21. извјештај”), параграф 9.

<sup>39</sup> 21. извјештај у дијелу IV.

62. Стабилност БиХ такође одражавају њени избори. БиХ, ентитети и локалитети одржали су дуг и непрекинут низ слободних и фер избора, што су похвалили међународни посматрачи попут Организације за европску безбједност и сарадњу („ОЕБС“). На примјер, у свом извјештају о општим изборима 2002. године, ОЕБС каже: „Спровођење избора било је у великој мјери у складу са међународним стандардима за демократске изборе, с обзиром на јединствен правни и уставни оквир земље. Они означавају важан напредак према консолидовању демократије и владавине права под унутрашњом контролом“.<sup>40</sup> О општинским изборима 2004, ОЕБС каже следеће: „Успјешно спровођење избора означило је још један искорак у демократском развоју БиХ“.<sup>41</sup> О посљедњим општим изборима, одржаним 2006. године, ОЕБС каже да „укупно гледано, избори представљају даљи напредак у консолидовању демократије и владавине права“.<sup>42</sup>
63. У Владином Другом извјештају Савјету безбједности, упућеном новембра 2009, објашњава се да упркос назадовољству високог представника настојањима да се постигне компромис међу конститутивним народима БиХ, политички лидери БиХ остварили су напредак на разним фронтима.
64. Од новембра, тај напредак се наставља, и овај пут упркос уплитању високог представника. На примјер, како је већ објашњено, БиХ наставља да брзим кораком напредује ка безвизном режиму путовања у Европску унију. Поред тога, власти БиХ су, протеклих мјесеци, предузеле неопходне кораке ка обезбјеђивању зајмова ММФ-а и Свјетске банке који ће помоћи у санирању посљедица глобалне економске кризе.
65. Јасно је да не постоји чињенични основ за наставак рада Савјета безбједности на основу Главе VII у погледу ситуације у БиХ.

---

<sup>40</sup> Општи избори у Босни и Херцеговини, 5. октобар 2002, Завршни извјештај Изборне посматрачке мисије ОЕБС-а/ОДИХР-а, 9. јануар 2003.

<sup>41</sup> Општински избори у Босни и Херцеговини, 2. октобар 2004, Завршни извјештај Изборне посматрачке мисије ОЕБС-а/ОДИХР-а, 10. фебруар 2005.

<sup>42</sup> Општи избори у Босни и Херцеговини, 1. октобар 2006, Завршни извјештај Изборне посматрачке мисије ОЕБС-а/ОДИХР-а, 6. фебруар 2007.

## **VI. Закључак**

66. Влада апелује на Савјет безбједности да помно размотри питања која су поменута у овом извјештају. Више од 14 година од поновног успостављања мира и потписивања Дејтонског споразума, владавину права, поштовање људских права, демократску владавину и суверенитет БиХ константно крши високи представник уз подршку одређених елемената међународне заједнице. Дејтонски споразум захтијева демократску владавину и поштовање људских права и међународног права у БиХ. Савјет безбједности треба да буде једногласан у погледу своје привржености овим начелима.

**ДОДАТАК 1****АНЕКС 10****СПОРАЗУМ О ЦИВИЛНОМ  
СПРОВОЂЕЊУ МИРНОГ РЕШЕЊА**

Република Босна и Херцеговина, Република Хрватска, Савезна Република Југославија, Федерација Босне и Херцеговине и Република Српска („Стране”) сагласиле су се о следећем:

**Члан I****ВИСОКИ ПРЕДСТАВНИК**

1. Стране су сагласне да ће спровођење цивилних аспеката мирног решења обухватити широку лепезу активности, укључујући настављање хуманитарне помоћи докле год то буде потребно; обнову инфраструктуре и економску обнову; успостављање политичких и уставних институција у Босни и Херцеговини; унапређење поштовања људских права и повратак расељених лица и избеглица; и одржавање слободних и праведних избора у складу с распоредом у Анексу III Општег оквирног споразума. Значајан број међународних организација и агенција биће позван да пружи помоћ.

2. Имајући у виду сложене услове с којима су суочене, Стране траже да се одреди Високи представник који ће бити именован у складу с релевантним резолуцијама Савета безбедности УН у циљу олакшавања напора Страна и покретања и, по потреби, координације активности организација и агенција укључених у цивилне аспекте мирног решења извршавањем доле наведених задатака који су им поверени резолуцијом Савета безбедности УН.

**Члан II****МАНДАТ И МЕТОДИ КООРДИНАЦИЈЕ И ОДРЖАВАЊЕ  
ВЕЗЕ**

1. Високи представник ће:

- а) Надгледати спровођење мирног решења;
- б) Одржавати тесне контакте са Странама да би оне у потпуности поштовале све цивилне аспекте мирног решења и високи ниво сарадње између њих и организација и агенција које учествују у тим аспектима;
- в) Координирати активности цивилних организација и агенција у Босни и Херцеговини у циљу обезбеђења



ефикасног спровођења цивилних аспеката мирног решења. Високи представник ће поштовати њихову аутономију у оквиру њиховог делокруга рада док ће им, по потреби, давати опште смернице о утицају њихових активности на спровођење мирног решења. Од цивилних организација и агенција се тражи да пруже помоћ Високом представнику у вршењу његових/њених одговорности пружањем свих информација релевантних за њихове операције у Босни и Херцеговини;

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

д) Учествовати на састанцима организација донатора, посебно који буду посвећени питањима рехабилитације и обнове;

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

ж) Давати смернице и примати извештаје од Комесара за међународне полицијске снаге установљене у Анексу 11 Општег оквирног споразума.

2. Остварујући свој мандат, Високи представник ће сазвати и председавати комисијом („Заједничка цивилна комисија”) у Босни и Херцеговини. Она ће се састојати од виших политичких представника Страна, команданата IFOR-а или његовог представника и представника оних цивилних организација и агенција које Високи представник сматра потребним.

3. Високи представник ће, по потреби, оснивати подређене Заједничке цивилне комисије на локалним нивоима у Босни и Херцеговини.

4. Заједнички консултативни комитет ће се састајати повремено или по договору постигнутом између Високог представника и команданта IFOR-а.

5. Високи представник или представник кога он одреди ће бити у сталном тесном контакту са командантом IFOR-а или представницима које он одреди и успоставиће одговарајуће аранжмане за везу са командантом IFOR -а у циљу лакшег обављања њихових дужности.

6. Високи представник ће редовно размењивати информације и одржавати везу са IFOR -ом како буде договорено са командантом IFOR-а и путем комисија описаних у овом члану.

7. Високи представник ће присуствовати или ће бити представљен на састанцима Заједничке војне комисије и давати

савете посебно о питањима политичко-војне природе. Представници Високог представника ће такође присуствовати састанцима потчињених комисија Заједничке војне комисије као што је предвиђено у члану VIII (8) Анекса 1А Општег оквирног споразума.

8. Високи представник може такође оснивати друге цивилне комисије у и изван Босне и Херцеговине у циљу лакшег вршења свог мандата.

9. Високи представник неће имати никакву надлежност над IFOR -ом и неће се ни на који начин мешати у вођење војних операција или ланац команде IFOR -а.

### Члан III

### ОСОБЉЕ

1. Високи представник ће именовати особље за које сматра да је потребно у циљу пружања помоћи у остваривању овде наведених задатака.

2. Стране ће олакшавати операције Високог представника у Босни и Херцеговини, укључујући и пружањем одговарајуће помоћи по захтеву у вези са саобраћајем, основним потребама, смештајем, комуникацијама и другим потребама по тарифама које су једнаке онима предвиђеним за IFOR на основу споразума који се примењује.

3. Високи представник ће, у складу са законима Босне и Херцеговине, уживати ону правну способност која може бити потребна за извршавање његових/њених функција, укључујући и способност склапања уговора, те стицања и отуђења непокретне и личне имовине.

4. Привилегије и имунитети ће се одобравати на следећи начин:

а) Стране ће канцеларији Високог представника и њеним просторијама, архивама и другој имовини одобрити исте привилегије и имунитете које уживају дипломатска мисија и њене просторије, архиве и друга имовина по Бечкој конвенцији о дипломатским односима.

б) Стране ће Високом представнику и стручњацима члановима његовог/њеног особља и њиховим породицама одобрити исте привилегије и имунитете које уживају дипломатски агенти и њихове породице по Бечкој конвенцији о дипломатским односима.

в) Стране ће осталим члановима особља Високог представника и њиховим породицама одобрити исте привилегије и имунитете које уживају чланови административног и техничког особља и њихове породице по Бечкој конвенцији о дипломатским односима.

Члан IV  
САРАДЊА

Стране ће у потпуности сарађивати са Високим представником и његовим/њеним особљем, као и са међународним организацијама и агенцијама као што је предвиђено у члану IX Општег оквирног споразума.


Члан V  
КОНАЧНИ АУТОРИТЕТ ЗА ТУМАЧЕЊЕ

Високи представник на терену је коначни ауторитет за тумачење овог споразума о цивилном спровођењу мирног решења.

Члан VI  
СТУПАЊЕ НА СНАГУ

Овај споразум ступа на снагу после потписивања.

За Републику  
Босну и Херцеговину



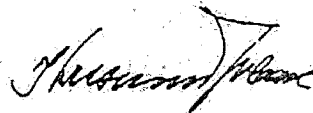
За Републику Хрватску



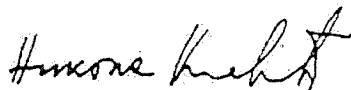
За Савезну Републику  
Југославију



За Федерацију  
Босне и Херцеговине



За Републику Српску



## Додатак 2

### СТАВОВИ ВЛАДЕ РЕПУБЛИКЕ СРПСКЕ ПОВОДОМ ОДЛУКЕ ВИСОКОГ ПРЕДСТАВНИКА ОД 14. децембра 2009. године

#### Република Српска не може прихватати незаконите одлуке Високог представника и зато их одбија у цјелости

1. Влада Републике Српске нема законску обавезу да прихвати и спроведе одлуке Високог представника и зато их одбија у цјелости. Влада Републике Српске има уставну и законску обавезу вршити своје надлежности у складу са владавином права. Ова обавеза проистиче из правног поретка БиХ, укључујући уставе БиХ и Републике Српске и важеће међународно право. Из тог разлога, Влада не може да прихвати као правно ваљане, нити да спроведе одлуке и наредбе високог представника, које нису у складу са правним поретком БиХ и ентитета и обавезама БиХ према међународном праву.<sup>1</sup>
2. Влада Републике Српске остаје посвећена и привржена правном прогону и процесиурању свих случајева ратних злочина.
3. Суд БиХ и Тужилаштво БиХ су страна тијела у правосудном систему БиХ, наметнути одлукама Високог представника, мимо Устава БиХ као анекса 4. међународног уговора што је Дејтонски споразум. Високи представник је само тумач и само анекса 10. Дејтонског споразума, и нема никакав мандат за тумачење Анекса 4. – Устава БиХ, а поготово нема мандат допуњавати Устав БиХ. Такође, ни Уставни суд БиХ нема мандат да допуњава Устав БиХ, већ само цијенити уставност аката органа власти са Уставом БиХ. Ако у Уставу БиХ нема Суда БиХ ни Тужилаштва БиХ, онда је илузорна расправа да ли су ти наметнути органи уставна категорија. Зато је и оцјена о уставности тако инсталираних органа БиХ, која је донесена прегласавањем судија из реда Срба и Хрвата, гласовима тројице странаца и двојице Бошњака. Таквом одлуком се Уставни суд придружио наметању права како то неправно чини Високи представник. Зато је функционисање Суда БиХ и Тужилаштва БиХ правно насиље, а то потврђује и данашња одлука Високог представника.
4. У том контексту треба размотрити покушај да се продужи мандат страним тужиоцима и судијама у Тужилаштву и Суду БиХ, наметањем закона од стране Високог представника. Одлука високог представника је само још један незаконит покушај да се декретом укине легитимна одлука коју су донијели демократски изабрани представници у Парламенту БиХ према прописаној законској процедури.

---

<sup>1</sup> Обавеза поштовања владавине права проистиче из међусобно усклађених одредби о владавини права из Устава БиХ, Устава Републике Српске и Дејтонског мировног споразума. Управљање, према владавини права, такође спада у општа правна начела.. *Видјети* Sir Gerald Fitzmaurice, *The General Principles of International Law Considered from the Standpoint of the Rule of Law*, RECUEIL DES COURS, 1957, vol. 92, issue II, at 38, 45-46, 92. [Сер Џералд Фицморис, *Општа начела међународног права из угла владавине права*].

5. Према наметнутим законима о Суду Босне и Херцеговине и о Тужилаштву Босне и Херцеговине, страним држављанима је дозвољено да раде као судије и тужиоци у Суду и Тужилаштву БиХ током петогодишњег "прелазног" периода, који истиче у децембру 2009.<sup>2</sup> У октобру 2009, Парламентарна скупштина БиХ, у складу са својим уставним овлашћењима и процедуром, није прихватила допуну закона којом се продужава прелазни период за ове стране тужиоце и судије. Из разлога које наводимо у даљем тексту, изабрани представници БиХ имали су чврсте разлоге за неусвајање допуна закона.
6. Владу поред уставних и законских одредби, обавезују и ставови Народне скупштине Републике изражени закључцима од 1. октобра 2009. године: „Народна скупштина Републике Српске даје пуну подршку ставовима и закључцима изнесеним у излагањима предсједника Републике Српске и предсједника Владе Републике Српске пред Народном скупштином, на Деветнаестој посебној сједници, поводом Информације о законима које је покушао да наметне Високи представник за Босну и Херцеговину, 18. 9. 2009. године, а посебно у случају да Високи представник настави са покушајима наметања и провођења поменутих аката, Народна скупштина Републике Српске ће заказати јавно изјашњавање о томе. У тим околностима сви представници Републике Српске у заједничким органима Босне и Херцеговине, повлаче се из рада тих органа, због тога што не могу давати подршку управљању Босном и Херцеговином од стране незаконите ОХР-ове власти и оних који то подржавају.“

#### **Одбијање наставка рада страних судија и тужилаца је законита одлука**

7. Именовање странаца као званичника у институцијама БиХ није у складу са остваривањем уставне власти и владавине права. Према Уставу БиХ, осим тројице судија Уставног суда, не постоје одредбе на основу којих странци могу бити именовани на функције у институцијама БиХ.<sup>3</sup> Међутим, кроз одлуке високих представника, закони БиХ су наметани, мијењани и допуњавани како би се странцима омогућило да раде као судије и тужиоци у Суду и Тужилаштву БиХ.<sup>4</sup> Временом, на та мјеста је постављано све више странаца. До краја 2009, готово половина тужилаца у Одјељењу Тужилаштва за организовани криминал, привредни криминал и корупцију су странци, укључујући замјеника тужиоца који води то одјељење.<sup>5</sup> Већина ових службеника је првобитно именована одлуком Високог представника.<sup>6</sup>
8. Стране судије и тужиоци немају никакву одговорност коју по закону имају држављани БиХ који обављају исте функције. Странцима у Тужилаштву и Суду БиХ

<sup>2</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>3</sup> Устав Босне и Херцеговине, чл. 6.

<sup>4</sup> Влада задржава свој став у погледу законитости и правоснажности ових измјена закона.

<sup>5</sup> Информације о тужиоцима Тужилаштва БиХ доступне су на: [www.tuzilastvobih.gov.ba](http://www.tuzilastvobih.gov.ba).

<sup>6</sup> *Видјети id.*

дат је имунитет од кривичне, грађанске и управне одговорности<sup>7</sup> на истом нивоу као дипломатама на основу Бечке конвенције о дипломатским односима.<sup>8</sup> Признавање таквог имунитета судијама и тужиоцима је у супротности са основним начелима владавине права и демократског управљања, супротно уставном поретку сваке државе. За разлику од дипломата, стране судије и тужиоци врше значајна овлашћења и имају слободу доношења одлука о држављанима БиХ, 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, па је то још један разлог за окончање њиховог рада истеком петогодишњег периода.

9. Аранжман са страним тужиоцима и судијама резултирао је политичком манипулацијом кривичног правосуђа у предметима који се воде пред тим органима, било да се ради о селективном приступу за ратне злочине или за прогон изабраних функционера, углавном из реда Срба и Хрвата. Одлука руководиоца Одјељења за ратне злочине у Тужилаштву БиХ Дејвида Швендимена и то на крају његовог мандата, којом се обустављају истраге за злочине против Срба на почетку рата – „Тузланска колона“ и у случају „Брадина“, су дефинитивна потврда да неуставни правосудни органи на нивоу БиХ нису у функцији права и правде, већ одређивања карактера рата путем тужења и суђења Србима и Хрватима. Страни тужиоци и судије имају снажне подстицаје да се повинују ОХР-у и другим страним службеницима који су укључени у одређивање њихових услова рада и накнаде. Такве злоупотребе кривичног правосуђа су предмет званичних истрага.
10. Када се питање продужења мандата странаца нашло пред Парламентарном скупштином БиХ, посланици су, након анализе и расправе, искористили своје уставно овлашћење и гласали против продужења таквих мандата. Престанком рада страних тужилаца и судија, био би први корак ка успостављању независности правосуђа и уставне и законске одговорности према грађанима БиХ. Обнављање њиховог мандата је огроман корак уназад за начела уставне власти и владавине права у БиХ. Покушај да се то уради путем декрета Високог представника, која се супротставља Парламентарној скупштини, представља грубо кршење и увреду за ова начела.

---

<sup>7</sup> Влада задржава свој став у погледу законитости и правоснажности наведеног имунитета у погледу лица која нису држављани Босне и Херцеговине.

<sup>8</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.

## Законске обавезе Владе

11. У ставу 2. члана 1. Устава БиХ прописује се да власт одређују слободни и демократски избори и да власт мора дјеловати по закону. Када Високи представник донесе одлуке и наредбе којима се крше одредбе домаћег и међународног права, Влада мора свој одговор на такве одлуке и наредбе, темељити на важећем правном поретку.<sup>9</sup>
12. Приликом утврђивања важећег права, суверена држава и њени органи и инструменти морају прво да се ослоне на устав, а то су, у случају Републике Српске, Устав БиХ и Устав Републике Српске. Затим, Влада мора да анализира све постојеће међународне обавезе које, према међународном праву, имају БиХ и ентитети. У том погледу, од највећег значаја су важећи споразуми. Споразуми који се најдиректније тичу налога Високог представника били би Дејтонски споразум и споразуми о људским, политичким и грађанским правима који су наведени у Анексу 6. Дејтонског споразума.
13. Са становишта правне хијерархије, веома је важно поменути да се ставом 2. члана 2. Устава БиХ у домаћи правни поредак уведе права и слободе из Европске конвенције о заштити људских права и основних слобода и њених протокола ("Европска конвенција"). У ставу 2. каже се да су ови акти изнад сваког другог домаћег прописа. У ставу 3. наводе се друга права, укључујући права обухваћена Европском конвенцијом. У ставу 6. члана 2. захтијева се од свих судова, установа, органа власти и инструмената који дјелују у оквиру ентитета или којима руководе ентитети да примјењују и поштују људска права и основне слободе из става 2.
14. У ставу 3.(б) члана 3. конкретно се наводи: "Општа начела међународног права чине интегрални дио правног поретка Босне и Херцеговине и ентитета". Међу таква начела која су од нарочитог значаја за односе између Високог представника, Владе и БиХ спадају: *pacta sunt servanda*; обавеза добре намјере и у извршењу и у тумачењу уговора; *ex injuria non oritur jus*; немијешање у унутрашње послове.<sup>10</sup>, а што Високи представник чини данашњом одлуком.
15. Исто тако, од великог значаја за правилно тумачење Владиних законских обавеза и дужности су ставови 2. и 3. члана 1. Устава БиХ. Ови ставови гласе:
  2. Демократски принципи. Босна и Херцеговина је демократска држава, која функционише на основу владавине права и слободних и демократских избора.

---

<sup>9</sup> Наравно, високог представника такође обавезује и међународно право. *Видјети* Фицморис под 46 ("[М]еђународно право аутоматски, *ipso facto*, и перманентно обавезује међународна лица— и посебно државе").

<sup>10</sup> *Видјети* Herman Mosher, *General Principles of Law*, in *ENCYCLOPEDIA OF PUBLIC INTERNATIONAL LAW* 511, 511-527 (1992). [Херман Мошер, *Општа начела права*, у ЕНЦИКЛОПЕДИЈА ЈАВНОГ МЕЂУНАРОДНОГ ПРАВА].

3. Уређење. Босна и Херцеговина се састоји од два ентитета, Федерације Босне и Херцеговине и Републике Српске (у даљем тексту: ентитети).

16. Ставом 2. захтијева се да власт функционише на основу владавине права и управљање се повјерава демократски изабраним функционерима. У ставу 3. признаје се примат два ентитета – Републике Српске и Федерације Босне и Херцеговине – као јединица власти. Овим ставовима прописује се да законске обавезе из Устава БиХ не могу бити подређене одлукама и налозима неизабраних страних службеника, као што је високи представник, нарочито када његови налози нису у складу са владавином права, укључујући међународно право.
17. Обавезе из Устава БиХ које се односе на демократско управљање, примат споразума о људским, грађанским и политичким правима и уставних одредби, као и управљање које почива на владавини права, имају посебну снагу у односу на друге обавезе зато што припадају главним начелима и споразумима обухваћеним Дејтонским споразумом. Јасан језик Дејтонског споразума и увођење поменутих обавеза у Устав БиХ, који је дат у Анексу 4 Споразума, дају овим обавезама фундаменталан статус у односу на обавезе из међународног права које су створене Дејтонским споразумом. У укупном контексту Дејтонског споразума, ове обавезе морају се читати тако да, у случају сукоба обавеза, имају предност у односу на обавезу сарадње са високим представником којег су стране (а једна од страна је и Република Српска), именовале путем Анекса 10.
18. Штавише, начело тумачења споразума гласи да одредбе споразума треба читати као у највећој мјери међусобно усклађене и усклађене са предметом и сврхом споразума. Исто тако, морају се узети у обзир и околности закључења споразума.<sup>11</sup> Незамисливо је да би уговорне стране пристале да дају високом представнику овлашћења која он тражи да спроведе кроз одлуку о којој је овдје ријеч. Потези високог представника нису у складу са примарним дејтонским обавезама и стога, сами по себи, иду даље од законских овлашћења високог представника.
19. Поред тога, мора се узети у обзир став 2.(ц) члана 3. Устава БиХ, којим се властима ентитета дају широке обавезе и одговорности у погледу заштите основних људских, грађанских и политичких права и основних слобода грађана БиХ, гарантованих чланом 2. Устава БиХ, као што је већ наведено.
20. Анекс 10 Дејтонског споразума представља једини извор овлашћења високог представника. Анекс 10 високом представнику не даје ништа слично широким овлашћењима која високи представник тврди да има, као што су овлашћење да доноси или поништава законе или смјењује званичнике и забрањује им рад на одређеној

---

<sup>11</sup> Бечка конвенција о уговорном праву, чл. 31, 8 ILM 679 (1969); Надлежност Међународне организације рада за регулацију рада у пољопривреди, Р.С.И.Ј. (1922) Серија Б, бр. 2 и 3, стр. 23 (“Разматрајући пред Судом питање језика Споразума, очигледно је да се Споразум мора читати као цјелина, као и да његово значење не треба одређивати само на основу одређених фраза које, ако се одвоје од контекста, могу бити протумачене на више начина.”); Нацрт Закона о уговорима са коментарима 1996, Годишњак Комисије за међународно право, 1996, том. II параграфи 220-221; ЕНТОНИ ОСТ, МОДЕРНО УГОВОРНО ПРАВО И ПРАКСА, друго издање, параграфи 230-238 (2007).



функцији. Умјесто тога, Анексом 10 високи представник се упућује да, на примјер, "олакшава", "мобише" и "координира" У случају да постоји било каква сумња, Анекс 10 каже да високи представник "поштује независност" грађанских организација и установа "у њиховој сфери дјеловања и даје им, по потреби, опште усмјерење у погледу утицаја њихових активности на спровођење мировног рјешења".<sup>12</sup>

21. У члану 5. Анекса 10 каже се: "Високи представник је врховни ауторитет у погледу тумачења овог Споразума о цивилном спровођењу мировног рјешења [Анекс 10]". Овом одредбом, како је разумљивим језиком јасно речено, овлашћење високог представника да тумачи овај Споразум (Анекс 10.) не проширује се ни на који други дио Дејтонског мировног споразума, као што је Анекс 4, Устав БиХ.<sup>13</sup> Та одговорност лежи на уговорним странама.
22. Штавише, Анекс 10 мора се читати у контексту преосталог дијела Дејтонског споразума. Свако читање Анекса 10 којим би се високом представнику дала овлашћења да доноси законе или смјењује званичнике и забрањује им рад без прописаног процеса у потпуности је супротно са Анексом 4 (Устав БиХ) и Анексом 6 (Гаранције људских, грађанских и политичких права).
23. Правно ваљано тумачење мандата високог представника из Анекса 10 такође мора бити вођено правилом да се споразум не може тумачити тако да се њиме даје оно што није експлицитно дато. У случајевима у којима се, путем споразума, међународним званичницима делегирају одговорности које дотичу унутрашње управљање државом, захтијева се врло рестриктивно тумачење релевантних одредби споразума.<sup>14</sup> Сваки поступак изван овог мандата јесте *ultra vires* и стога је лишен било какве снаге или дејства.
24. Укратко, наредба високог представника је правно инвалидна ако: (1) није у складу са основним људским, политичким и грађанским правима и слободама за које Устав БиХ каже да имају законски приоритет; (2) није у складу са општим начелима међународног права, важећим споразумима или другим одредбама општег међународног права; или (3) ако иде даље од овлашћења повјерених високом представнику путем Анекса 10.
25. Одговорност Владе да сарађује са високим представником у вези са спровођењем мира не искључује обавезе које Влада има на основу домаћег и међународног права о

---

<sup>12</sup> Споразум о цивилном спровођењу мировног рјешења (Анекс 10 Општег оквирног споразума за мир у Босни и Херцеговини), чл. 2.(1)(ц) (курзив додат).

<sup>13</sup> Потврђујући овај јасан језик, у својој првој резолуцији о БиХ након Дејтонског споразума, Савјет безбједности УН-а усвојио је резолуцију "поново потврђују[ћи] да је високи представник врховни ауторитет за тумачење Анекса 10 о цивилном спровођењу Мировног споразума ....." Рез. С. Б. 1088 (1996). *Видјети такође, нпр*, Рез. С. Б. 1174 (1998) ("поново потврђују[ћи] да је високи представник врховни ауторитет у погледу тумачења Анекса 10 о цивилном спровођењу Мировног споразума . . .").

<sup>14</sup> *Видјети* W. Michael Reisman, *Reflections on State Responsibility for Violations of Explicit Protectorate, Mandate, and Trusteeship Obligations*, 10 *MICH. J. INT'L L.* 231, 234 (1989). [В. Мајкл Рајсман, *Размишљања о одговорности државе за нарушавање експлицитних обавеза које проистичу из протектората, мандата и намјесништва*].

којима је овдје било ријечи. Када је налог високог представника у супротности са Владином обавезама које проистичу из Устава БиХ и Устава Републике Српске, или обавеза које проистичу из међународног права, уставне и законске обавезе које проистичу из правног поретка БиХ и Републике Српске морају имати приоритет.

### **Владина оцјена одлуке високог представника**

26. Узимајући у обзир претходно речено, Влада анализира одлуке високог представника у односу на обавезе Владе да дјелује у складу са владавином права. Влада оправдано закључује да њене законске обавезе искључују прихватање или спровођење те одлуке из наведених разлога. Влада сматра да се оваквим одлукама, поред повреде унутрашњег и међународног права, покушава понизити и Република Српска и њене институције које имају уставни и демократски легитимитет, за разлику од Високог представника као неизабраног странца.
27. Зато што наредба Високог представника може нанијети штету, што укључује и економску штету, оне чија права и интересе Влада има обавезу да штити, Влада ће такође размотрити радње које се морају предузети како би се обезбиједила правна заштита против такве штете.

### **Референдум**

28. Као што је образложено у тексту, власти имају законску обавезу да **не прихвате или не спроведу** одлуку високог представника. Поред тога, о дјеловању високог представника, затражиће се став Народне скупштине Републике Српске, а путем референдума би се грађанима Републике Српске омогућило да изнесу своје мишљење о томе да ли треба прихватити одлуке високог представника у прекорачењу мандата који по Анексу 10. зависи и од Републике Српске као стране потписнице тог и свих других анекса Дејтонског споразума.

## Додатак 3

### Референдуми су витални инструменти демократије

#### I. Увод

A. Влада Републике Српске (у даљем тексту: Влада) у потпуности подржава Дејтонски споразум – укључујући Устав Босне и Херцеговина (у даљем тексту: БиХ) – и определијена је за владавину права и поштовање људских права. Ова начела, као и одговорност коју Влада има према својим грађанима, приморала су је да заштити Републику Српску и њене грађане од незаконитих поступака високог представника, који учестало крши Дејтонски споразум, владавину права и људска права. На примјер, високи представник је у децембру издао наредбу којом се одбацује одлука Парламентарне скупштине БиХ да се не продужи мандат страних судија и тужилаца у БиХ. Не наводећи ниједну процедуралну неправилност, високи представник је једноставно, путем наредбе, донио свој властити закон у потпуности оспоравајући резултат прописног рада изабраног законодавног тијела.

B. Влада намјерава да одржи референдум како би грађанима Републике Српске омогућила да изнесу своје мишљење о томе да ли Влада треба да прихвати и примијени одлуке високог представника које су супротне Дејтонском споразуму, уговорима о људским правима и другим начелима међународног права која Владу обавезују.

C. Неки тврде да Влада планира спровођење референдума о сецесији. Ово је нетачно, и то је Влада изјавила и јавно и приватно.

D. Високи представник је неколико пута поновио да Влада не заступа ставове својих грађана и да његови поступци у већој мјери одговарају њиховим интересима. Уз то, високи представник учестало позива грађане да дигну свој глас у преосталим мјесецима до избора 2010. Међутим, високи представник се сада опире Владином приједлогу закона о референдуму којим би се повећала одговорност Владе према грађанима, а грађанима РС дала већа могућност да изразе своје мишљење.

E. Владе из Европе и свијета широко користе референдум као механизам осигурања демократске власти. Сваки покушај да се такав референдум спријечи представљао би директно непоштовање демократије и владавине права.

F. Још је и важније да се чује глас грађана у земљу у којој један неизабрани функционер присваја, без икаквог преиспитивања или ограничења, императивна овлашћења. У одговору на одлуку Уставног суда БиХ из 2006, у којој Суд сматра да је високи представник својим коришћењем бонских овлашћења прекршио Устав и Европску конвенцију о људским правима, високи представник је издао наредбу којом поништава

одлуке Уставног суда.<sup>1</sup> Високи представник, затим, каже да ће се "сваки поступак покренут пред било којим судом у [БиХ], којим се оспорава или на било који начин доводи у питање једна или више одлука високог представника, сматрати недопустивим, осим уколико високи представник изричито не да своју претходну сагласност".<sup>2</sup> Управо због свега наведеног, право на референдум је неопходно како би се грађанима Републике Српске обезбиједио механизам да се чује њихов глас.

## II. Законитост

### A. Законитост референдумâ уопште

1. Ниједна одредба Дејтонског споразума не забрањује нити ограничава спровођење референдума. У ставу 2. члана 1. Анекса 4 Дејтонског споразума (Устав БиХ), каже се да је „БиХ демократска држава, која функционише на принципу владавине права и на основу демократских избора“. У Преамбули Устава БиХ каже се сљедеће: „Увјерени да демократске институције власти и правични поступци најбоље стварају мирољубиве односе у плуралистичком друштву“.

2. Референдуми су саставни дио праксе демократских држава у Европи и свијету. Као што Комитет министара Савјета Европе наводи у декларацији из 2008. године: „Демократија представља један од темеља Савјета Европе и .... изражава се на само кроз изборе него и кроз референдуме ...“<sup>3</sup> У Резолуцији из 2005. године, Парламентарна скупштина Савјета каже сљедеће: „ У неким земаљама чланица Савјета Европе, референдум представља дугу политичку традицију; у другим земљама, учешће грађана у процесу одлучивања путем референдума је новијег датума и поклапа се са њиховим преласком на плуралистичку и представничку демократију“.<sup>4</sup> Слично томе, у једној резолуцији из 2007, Парламентарна скупштина наводи: „Референдум је инструмент директне демократије који припада европском изборном наслијеђу“.<sup>5</sup>

3. Референдуми на нижим нивоима власти су добро познати у демократској владавини. Савјет Европе је јасно ставио до знања да

---

<sup>1</sup> Канцеларија високог представника, Наредба о спровођењу Одлуке Уставног суда Босне и Херцеговине у апелацији Милорада Билбије и др. бр. АП-953/05 (23. март 2007).

<sup>2</sup> Канцеларија високог представника, Наредба о спровођењу Одлуке Уставног суда Босне и Херцеговине у апелацији Милорада Билбије и др. бр. АП-953/05 (23. март 2007).

<sup>3</sup> Декларација Комитета министара Савјета Европе о кодексу добре праксе на референдумима, 27. новембар 2008.

<sup>4</sup> Савјет Европе, Парламентарна скупштина Рез. 1704 (2005), 29. април 2005, параграф 1.

<sup>5</sup> Савјет Европе, Парламентарна скупштина Рез. 1592 (2007), 23. новембар 2007, параграф 1.

се његова снажна подршка референдуму односи и на референдуме који се одржавају и на политичким нивоима испод државног нивоа.

а) Као што је Конгрес локалних и регионалних власти Савјета Европе препознао у својој резолуцији из 2007, „референдуми, било на државном, локалном или регионалном нивоу, представљају један од главних инструмената директне демократије који грађанима омогућава да учествују у политичком одлучивању, као и јавним стварима које их се директно тичу ...“<sup>6</sup>

б) Уз то, Комитет министара Савјета, у Препоруци бр. Р (96) 2 препоручује да земље чланице „прихвате да локалне и регионалне власти могу, у оквиру аутономије која им је дата, обезбиједити референдум и/или грађанске иницијативе на локалном нивоу уз навођење, тамо гдје је то примјерено, ствари у вези са којима су ови инструменти допуштени или забрањени, као и природе референдума која је таква да се путем њега тражи мишљење грађана и доносе одлуке . . .”<sup>7</sup>

с) У Препоруци земљама чланицама о учешћу грађана у јавном животу на локалном нивоу из 2001. године,<sup>8</sup> Комитет министара препоручује да земље размотре усвајање закона којима би се омогућило сљедеће:

ii. грађанске иницијативе, којима се изабрана тијела позивају да ријеше питања покренута у иницијативи како би се грађанима дао одговор или покренуо референдумски поступак;

iii. референдуми, на којима се тражи мишљење или доноси одлука о стварима од локалног значаја, које расписују локалне власти на властиту иницијативу или на захјев локалне заједнице . . . .”

4. Устав Републике Српске већ дуго садржи конкретне одредбе о референдуму, гдје се у члану 77 каже да НСРС може одлучивати о

<sup>6</sup> Савјет Европе, Конгрес локалних и регионалних власти, Рез. 235 (2007) (курзив додат).

<sup>7</sup> Препорука Комитета министара Савјета Европе земљама чланицама о референдумима и грађанској иницијативи на локалном нивоу, Преп. (1996)2, усвојена 15. фебруара 1996 (курзив додат).

<sup>8</sup> Препорука Комитета министара Савјета Европе земљама чланицама о учешћу грађана у јавном животу, Преп. (2001)19, усвојена 6. децембра 2001, додаток II(ц)(4).

појединим питањима након изјашњавања грађана на референдуму.<sup>9</sup> Члан 70 Устава РС даје НСРС овлашћење да распише референдум. Уз то, РС од 1993. године има и закон о референдумима. Бошњачки политичари су, током времена, оспоравали многе одредбе Устава РС и многе законе РС пред Уставним судом БиХ. Неке одредбе и закони су поништени као супротни Уставу БиХ. Међутим, потврђивање могућности ентитета да одржи референдум у Уставу РС никада није оспорено, нити је закон о референдуму РС из 1993, којег је нови закон управо замијенио, икада био оспорен.

## В. Законитост планираног референдума

1. У природи референдума који Влада планира нема ничега што га чини незаконитим. Иако Влада није прецизно утврдила садржај референдумског питања, Влада намјерава да на референдуму затражи мишљење бирача на референдуму о наметању закона Босни и Херцеговини од стране високог представника путем наредбе и других поступака којима се крши Дејтонски споразум, владавина права и људска права.

2. Предложени референдум сасвим јасно одговара стандардима Савјета Европе. У Резолуцији 1121, Парламентарна скупштина Савјета Европе позива земље чланице да "све теме сматрају погодним за упућивање на референдум, са изузетком оних које доводе у питања универзалне и нематеријалне вриједности, као што су људска права дефинисана Универзалном декларацијом о људском правима и Европском конвенцијом о људским правима, основне вриједности демократије уопште и, посебно, парламентарне демократије".<sup>10</sup>

3. Предложени референдум не доводи у питање универзалне нематеријалне вриједности, као што су људска права или основне вриједности демократије уопште, нарочито не вриједности парламентарне демократије. Намјера која се жели постићи предложеним референдумом, у ствари, јесте потврђивање представничке демократије и људских права у односу на високог представника који показује да их мало поштује.

## Ш. Политика

### А. Разлози из домена политике за усвајање новог закона о референдуму

---

<sup>9</sup> Поред тога, Амандман XXXII на став 1. члана 76. Устава РС прописује да право на предлагање закона, других прописа и аката имају Предсједник Републике, Влада, сваки посланик у Скупштини или најмање 3.000 гласача.

<sup>10</sup> Савјет Европе, Парламентарна скупштина Рез. 1121 (1997), 22. април 1997, параграф 15(ii).

1. Нови закон о референдуму, који је НСРС усвојила 10. фебруара 2010. године, израђен је у свјетлу Кодекса добре праксе Венецијанске комисије Савјета Европе (CDI AD 2007-2008) и Препорука Комитета министара Савјета Европе о учешћу грађана у јавном животу на локалном нивоу ((Rec (2001) 19)).<sup>11</sup> Уз то, као што је обавеза према Пословнику Владе РС, Министарство за економске односе и регионалну сарадњу анализирано је приједлог закона о референдуму у погледу усаглашености са уредбама ЕУ.<sup>12</sup> Министарство је закључило да нема извора европских правних тековина (*acquis communautaire*) које се односе на предложени закон.<sup>13</sup>

У резолуцији из 2005, Парламентарна скупштина Савјета препоручује да се "референдуми користе као средство јачања демократског легитимитета политичких одлука, унапређења одговорности представничких институција, повећања отворености и транспарентности одлучивања и стимулисања директног учешћа изборног тијела у политичком процесу".<sup>14</sup> У истој резолуцији, Парламентарна скупштина каже да "референдуме сматра једним од инструмената којима се омогућава учешће грађана у процесу политичког одлучивања ...."<sup>15</sup>

2. У резолуцији из 2007, Парламентарна скупштина Савјета Европе референдуме назива "позитивним средством којим се омогућава учешће грађана у процесу политичког одлучивања и премошћавање разлике између њих и доносилаца одлука".<sup>16</sup> У резолуцији из 2003, Парламентарна скупштина позива земље чланице да размотре "директније елементе демократског одлучивања, као што су грађанске иницијативе и референдуми, нарочито на локалном нивоу, као средство већег идентификовања грађана са тако донесеним политичким одлукама".<sup>17</sup>

## В. Разлози из домена политике за планирани референдум

---

<sup>11</sup> Допис Јасне Бркић, министра економских односа и регионалне сарадње Републике Српске, Зорану Липовцу, министру управе и локалне самоуправе Републике Српске, 21. јануар 2010.

<sup>12</sup> Допис Јасне Бркић, министра економских односа и регионалне сарадње Републике Српске, Зорану Липовцу, министру управе и локалне самоуправе Републике Српске, 21. јануар 2010.

<sup>13</sup> Допис Јасне Бркић, министра економских односа и регионалне сарадње Републике Српске, Зорану Липовцу, министру управе и локалне самоуправе Републике Српске, 21. јануар 2010.

<sup>14</sup> Савјет Европе, Парламентарна скупштина Рез. 1704 (2005), 29. април 2005, параграф 5.

<sup>15</sup> Савјет Европе, Парламентарна скупштина Рез. 1704 (2005), 29. април 2005, параграф 1.

<sup>16</sup> Савјет Европе, Парламентарна скупштина Рез. 1592 (2007), 23. новембар 2007, параграф 2.

<sup>17</sup> Савјет Европе, Парламентарна скупштина Res. 1353 (2003), 25. новембар 2003, параграф 15(a)(iii).

1. Још је и важније да се чује грађана у земљу у којој један неизабрани функционер тврди да има и примјењује ванредна императивна овлашћења. Високи представник, као и већина владара који себи приписију необуздану моћ, не подноси никакав наговјештај тога – без обзира одакле долазио – да његов ауторитет има границе. На примјер, у одлуци из 2006. године, Уставни суд је једногласно закључио да наредбе високог представника, којима се по кратком поступку појединци смјењују са јавних функција нарушава, нарушавају Устав БиХ и људска права заштићена Европском конвенцијом о људским правима.<sup>18</sup> У одговору на ту одлуку, високи представник је издао наредбу којом поништава одлуке Уставног суда<sup>19</sup> иако се чак и у Уставу јасно каже да су одлуке Суда "коначне и правоснажне".<sup>20</sup> Високи представник, даље, тврди да ће се "сваки поступак покренут пред било којим судом у [БиХ], којим се оспорава или на било који начин доводи у питање једна или више одлука високог представника, сматрати недопустивим, осим уколико високи представник изричито не дâ своју претходну сагласност".<sup>21</sup> Високи представник такође настоји да заустави критиковање његових незаконитих поступака од стране Владе и НСРС. Управо због свега наведеног, од највеће је важности да грађани Републике Српске имају механизам на основу којег ће се моћи чути њихов глас.

#### IV. Закључак

Императивно овлашћење да се укидају одлуке законодавних тијела која су изабрана на демократски и уставан начин, као што то чини неизабрани странац – високи представник – штети демократској и уставној владавини. Управо присвајање неограничене моћи од стране високог представника представља стварно непоштовање Дејтонског споразума и начела демократије и владавине права које Споразум потврђује.

---

<sup>18</sup> Апелација Милорада Билбије и др. бр. АР-953/05, параграф 78 (8. јули 2006).

<sup>19</sup> Канцеларија високог представника, Наредба о спровођењу Одлуке Уставног суда Босне и Херцеговине у апелацији Милорада Билбије и др. бр. АП-953/05 (23. март 2007).

<sup>20</sup> Члан VI/4 Устава Босне и Херцеговине.

<sup>21</sup> Канцеларија високог представника, Наредба о спровођењу Одлуке Уставног суда Босне и Херцеговине у апелацији Милорада Билбије и др. бр. АП-953/05 (23. март 2007).