

**Постизборни програм Владе Републике Српске: економски раст, поновно  
успостављања уставне и демократске власти, европске интеграције**

**Четврти извјештај Републике Српске Савјету безбједности УН**

**Децембар 2010.**

## Садржај

I.	Увод.....	6
A.	Привредни раст .....	6
B.	Поновно успостављање уставне и демократске власти .....	6
C.	Европске интеграције .....	7
II.	Привредни раст је примарни циљ Владе РС и треба да буде у средишту пажње међународне заједнице у њеним односима са БиХ и ентитетима.....	8
A.	Влада РС енергично спроводи тржишне реформе. ....	8
B.	Тржишне реформе Владе РС омогућиле су да РС оствари највише стопе привредног раста у БиХ. ....	10
C.	Децентрализација погодује економском остварењу, нарочито у земљама са опречним регионалним приоритетима. ....	11
D.	Економска криза у Федерацији показује опасност од централизовања власти у Сарајеву.....	12
1.	Сувишни прописи представљају сметњу за инвестиције и потхрањују корупцију. ....	13
2.	Федерација не успијева да контролише свој буџет. ....	13
3.	Федерација не успијева да приватизује државна предузећа. ....	14
4.	Пословна репутација РС већ трпи због лошег привредног амбијента ФБиХ.....	14
5.	Како би Сарајево могло да управља РС ако није у стању да управља Федерацијом? .....	14
E.	Поступци ОХР-а блокирају привредни раст БИХ, тржишно оријентисане мјере и стране инвестиције у оба ентитета БиХ.....	15
1.	Сáмо присуство ОХР-а обесхрабрује економски развој БиХ.....	15
2.	Непредвидљивост до које је довело ОХР-ово интервенисање спречава економски помак. ....	16
3.	Незаконите и антиконкурентске одлуке ОХР-а непотребно подижу цијену електричне енергије и крше међународне уговоре.....	16
F.	Владино укидање забране располагања државном имовином РС, коју је наметнуо ОХР, убрзаће економски раст.....	17
1.	Високи представник је донио законе којима се замрзава државна имовина на основу своје одлуке. ....	17
2.	Бошњачке странке опозвале своје слагање са приједлогом РС-а о постизању „функционалног и територијалног компромиса”. ....	17
3.	Новим законом укида се скупа забрана располагања имовином и Босни и Херцеговини обезбјеђује имовина која јој потребна за обављање њених функција. ..	19
III.	Затварање ОХР-а је од есенцијалног значаја за европске интеграције. ....	20

A.	Пут ка чланству у ЕУ захтијева одлазак ОХР-а.....	20
1.	ЕУ неће разматрати захтјев БиХ за учлањење док се ОХР не затвори. ....	20
2.	Дјеловање ОХР-а спречава БиХ у испуњавању критеријума из Копенхагена који се тичу основа демократије и људских/политичких права. ....	20
3.	Налози ОХР-а приморавају БиХ да крши уговорне обавезе које се тичу <i>људских права</i> , укључујући одредбе ССП-а.....	22
4.	Поступци ОХР-а приморавају БиХ да крши обавезе из <i>економских</i> уговора, укључујући одредбе ССП-а. ....	23
5.	Подршка императивним овлашћењима ОХР-а од стране ЕУ и њених чланица неспојива је са њиховим обавезама из ССП-а и других уговора. ....	26
B.	Коришћење било каквог “замјенског” облика императивних овлашћења од стране „оснажене“ мисије ЕУ на сличан начин би блокирало приступање ЕУ и чланство у НАТО-у. ....	26
C.	Рјешавање војне имовине у БиХ такође налаже затварање ОХР-а.....	26
IV.	Поновно успостављање уставне и демократске власти у БиХ налаже затварање ОХР-а. ....	27
A.	Високи представник је злоупотребио међународне војне снаге да би пријетњама и застрашивањем обезбиједио повиновање незаконитим императивним овлашћењима. ..	28
B.	Високи представник наставља да посеже за императивним овлашћењима и застрашивањем кршећи домаће и међународно право. ....	29
C.	Савјет безбједности није никада овластио употребу императивних овлашћења, а њихова примјена представља чисто кршење Дејтонског споразума. ....	30
1.	Не постоји уговорно право за императивна овлашћења. ....	32
2.	Не постоји одлука Савјета безбједности о императивним овлашћењима. ....	33
D.	Високи представник је блокирао сва правна средства позивања на одговорност за своје поступке. ....	33
E.	ОХР себи додјељује контролу именована носилаца јавних функција на свим нивоима власти.....	35
F.	Највећи приоритет ОХР-а је самоодржање.....	36
G.	РС-ови услови „5 плус 2“ цинично се користе за блокирање затварања ОХР-а. ....	37
V.	Влада РС предузима мирољубиве и правне кораке ка поновном успостављању правне државе и уставне власти. ....	37
A.	Влада РС има законску обавезу да врши власт у складу са уставима БиХ и РС и домаћим и међународним правом. Одлуке високог представника и ОХР-а неспојиве са важећим правом су правно инвалидне и Влада РС их неће признати нити извршити. ....	38
B.	Високи представник и ОХР су подређени Дејтонском споразуму и међународним уговорима о људским, грађанским и политичким правима. ....	39

C. Влада РС ради на поновном успостављању људских права и обезбјеђењу правде жртвама ОХР-а.....	41
D. Високи представник је атаковао на независност Уставног суда.....	42
E. Влада РС је определијелена за поновно успостављање независности судства и тужилаштва БиХ и правосудне структуре дефинисане Уставом БиХ. ....	43
1. Високи представник поступно подрива независност правосуђа.....	44
2. Влада РС има обавезу према владавини права. ....	45
F. Референдум има легитимну улогу у демократији. Влада РС ће га искористити у сврху поновног успостављања уставне и демократске власти.....	46
1. Владе европских и других држава свијета широко користе референдум као механизам осигурања демократске власти. ....	46
2. Планирани референдум је у складу са законом. ....	47
VI. Процес придруживања Еуропској унији мора бити конвенционалан а не исполитизован. Уставне промјене су непримјерене и непотребне у овом периоду прије подношења захтјева, али БиХ још увијек може постићи напредак ка придруживању.....	47
A. Интеграција БиХ у ЕУ треба пратити стандардан процес у којем преговори о уставним промјенама долазе у каснијим фазама. ....	48
1. У овој раној фази процеса европских интерграција, уставна реформа је потпуно сувишна и преурањена. ....	48
2. Уставне промјене нису услов за затварање ОХР-а.....	49
3. Присуство ОХР-а чини преговоре о уставним промјенама немогућим. Влада РС ће учествовати у преговорима о уставној реформи тек након затварања ОХР-а. ....	49
B. РС ће наставити да ради на интеграцији БиХ у ЕУ док је ОХР у БиХ.. ....	50
1. РС ће радити на томе да осигура да БиХ испуни критеријуме из Копенхагена, што обухвата и захтијевање измјене Устава су складу са пресудом у предмету <i>Финци</i> .....	50
2. РС ће радити на спровођењу ССП-а и Привременог споразума.....	51
Ц. Свака промјена Устава БиХ мора бити резултат транспарентног и законитог процеса, те унутрашњег консензуса постигнутог без уплитања из иностранства.....	51
1. Промјене Устава БиХ морају бити извршене транспарентно и у складу с уставним процедурама и међународним правом.....	51
2. Свака измјена Устава мора бити резултат консензуса између изабраних представника у БиХ, без наметања из иностранства.....	52
3. Преговори о уставним промјенама за придруживање Еуропској унији морају се обављати с представницима ЕУ, а не ОХР-а, РС-а или не-чланицама ЕУ.....	52

Д. Устав БиХ мора задржати своју децентрализовану структуру и гаранције за конститутивне народе.....	52
1. Децентрализована структура Дејтонског устава у складу је са стандардима ЕУ и европским трендом који води у правцу предаје овлаштења.....	52
2. Аутономија ентитета и заштита права конститутивних народа БиХ неопходни су за стабилност БиХ и јачају ефикасно управљање.....	54
3. РС подржава отклањање неједнаког положаја хрватског народа у Федерацији..	55
4. Ниједна садашња чланица ЕУ или држава кандидат није морала централизовати своју уставну структуру као услов за чланство у ЕУ.....	56
VII. Влада РС ће уложити много труда на изградњи домаћег консензуса и међународне подршке за ефикасну владу засновану на дејтонским оквирима.....	56
А. Влада РС се залаже за изградњу широког консензуса у циљу унапређења управљања кроз законите реформе.....	57
Б. Ако добију политички простор, демократски изабрани лидери у БиХ могу и желе да међусобно преговарају да би се постигао државни консензус.....	58
VIII. Закључак .....	58

## **I. Увод**

1. Дана 3. октобра 2010. године, гласачи у Републици Српској („РС“), једном од два ентитета који чине Босну и Херцеговину („БиХ“), изабрали су нову Народну скупштину и предсједника Републике Српске, настављајући тако непрекинут слијед слободних и фер избора током у периоду од 15 година од Дејтонског споразума. Наредне четири године се у РС сматрају периодом од великог значаја, у ком ће се остварити највећи напредак. У Извјештају се у главним цртама говори о три приоритетне области којима ће се Влада РС бавити у предстојећем периоду: подстицању привредног раста, поновном успостављању уставне и демократске власти у Босни и Херцеговини и напредовању БиХ ка европским интеграцијама. Савјет безбједности УН и припадници међународне заједнице најбоље могу помоћи даљем напредовању БиХ тако што ће подржати ове приоритете на начин који обезбјеђује поштовање суверенитета БиХ и владавине права.

### **A. Привредни раст**

2. Привредни раст је један од најважнијих приоритета Владе РС и требало би да буде у тежишту пажње међународне заједнице у њеним односима са БиХ. Влада РС ће наставити да промовише привредни раст увођењем тржишних реформи и темељитих фискалних политика. Извршиће надоградњу досадашњих успјешних реформи, које су помогле РС да забиљежи највише стопе привредног раста, најнижу стопу незапослености и најконкурентнију привреду у БиХ. Влада РС посвећена је очувању децентрализоване структуре БиХ како је установљена Дејтонским споразумом, која погодује привредном расту. Текућа економска криза у Федерацији Босне и Херцеговине („Федерација“) показује шта би задесило РС у случају да се власт централизује у Сарајеву.

3. Својим политикама, поступцима и сâмим својим постојањем, Канцеларија високог представника („ОХР“) успорава привредни раст, реформу тржишта и стране инвестиције у цијелој БиХ. ОХР је нанио знатне економске губитке и штету БиХ, њеним ентитетима и грађанима. Најсвјежији примјер је дебакл до којег су довеле одлуке ОХР-а о продаји електричне енергије за Брчко Дистрикт, што је изазвало знатну економску штету и навело Европску комисију да осуди одлуке као супротне Уговору о Енергетској заједници, Споразуму о стабилизацији и придруживању и другим стандардима ЕУ. Влада РС ће радити на поништавању ефеката економски погубног дјеловања ОХР-а, као што је Народна скупштина учинила љетос изгласавши поништавање „привременог“ замрзавања државне имовине РС, коју је високи представник наметнуо одлуком од 21.03.2005. године.<sup>1</sup>

### **B. Поновно успостављање уставне и демократске власти**

4. Влада РС наставља да ради на одавно задоцњелом затварању ОХР како би се у БиХ вратила уставна и демократска власт. Императивна овлашћења, која је високи

---

<sup>1</sup> Види: [http://www.ohr.int/decisions/plipdec/default.asp?content\\_id=34293](http://www.ohr.int/decisions/plipdec/default.asp?content_id=34293)

представник себи додијелио, укључујући овлашћење да доноси законе, мијења уставе и кажњава носиоце јавних функција једностраним декретима немају никакво правно упориште у Дејтонском споразуму, резолуцијама Савјета безбједности, нити било ком другом инструменту. Високи представник наставља да посеже за императивним овлашћењима и застрашивањем, чиме нарушава правни поредак БиХ и међународно право. Још горе, високи представник је до сада успјешно блокирао све судске ревизије својих поступака. Главни приоритет ОХР-а је продужавање његовог доминиона над цијелом БиХ унедоглед, а услови за затварање ОХР-а, које је поставио Управни одбор Савјета за спровођење мира ("РИС"), на жалост, идеални су у ту сврху.

5. Влада РС ће такође захтијевати затварање ОХР-а зато што је то услов за напредовање у процесу учлањења у Европску унију („ЕУ“). ЕУ је више пута заредом изјавила да чак није ни могуће да БиХ поднесе захтјев за чланство док се ОХР не затвори. ОХР остаје кључна препрека испуњењу критеријума из Копенхагена. Његови поступци су неспојиви са важећим уговорима који се тичу људских и политичких права, као и економским уговорима. РС ће се супротставити сваком покушају да ОХР замијени међународни службеник који би присвојио права одлучивања попут оних која је себи додијелио високи представник. Такав службеник би на сличан начин блокирао напредовање ка европским интеграцијама и не би се, са становишта права, могао етаблирати без сагласности БиХ и њених ентитета.

6. Влада РС има законску обавезу да поштује Устав БиХ и Устав РС, као и домаће и међународно право. Ова обавеза налаже Влади РС да не прихвати нити спроведе одлуке ОХР-а које су супротне важећем праву. Влада РС ради на поновном успостављању независности правосуђа и правосудних институција којима је ОХР нанио велику штету. Пракса да се ОХР консултује са судијама Уставног суда у вези са активним предметима и прегледава нацрте судских одлука прије њиховог објављивања, као што је потврђено у јавности, само је један од многих незаконитих поступака ОХР-а чијем рјешавању се мора приступити. Влада РС ће такође радити на томе да заустави злоупотребе људских права од стране ОХР-а и тражиће правду за његове жртве. Поред тога, Влада РС планира да одржи референдум на ком ће затражити мишљење гласача о законима којима се продужује мандат страним судијама и тужиоцима, а које је ОХР наметнуо својим одлукама.

### **С. Европске интеграције**

7. Влада РС подржава приступање БиХ Европској унији и определијелена је за успјех европских интеграција БиХ. Било би мудро, међутим, да се поведе рачуна о томе да процес придруживања не буде злоупотријебљен од стране домаћих и међународних актера као изговор за драстичне уставне промјене које нису неопходне за приступање, а штетне су не само по РС, него и БиХ у цјелини. Процес приступања треба да се одвија као стандардан процес у ком разговори о свим потребним уставним промјенама наступају много касније у односу на претприступну фазу у којој се земља сада налази. Сасвим сигурно, из разлога које наводимо у овом Извјештају, такви разговори неће бити могући све док ОХР не оде из БиХ, а једини изузетак представља усвајање допуна којима се извршава одлука Европског суда за људска права у предмету *Сејдић и Финци против БиХ* ("*Финци*"). Све док ОХР буде у БиХ, Влада РС ће наставити да води БиХ напријед ка европским интеграцијама, што подразумијева и рад на реализацији Споразума о

стабилизацији и придруживању („ССП“), који су закључиле Европска унија и БиХ, као и на испуњавању копенхагеншких критеријума за чланство у ЕУ.

8. Свака промјена устава која евентуално буде потребна у сврхе учлањења у ЕУ мора да буде резултат транспарентног законског процеса и унутрашњег консензуса постигнутог без страног уплитања. Уз то, свака таква промјена устава мора задржати основне механизме заштите аутономије ентитета и равноправности конститутивних народа БиХ, који су гарантовани Уставом БиХ (Анекс 4 Дејтонског споразума).

9. У предстојећим мјесецима и годинама, Влада РС ће радити на стварању унутрашњег консензуса у погледу мјера усмјерених ка јачању управљања у БиХ уз очување дејтонског оквира. Влада РС вјерује да демократски изабрани лидери БиХ, уколико им се остави довољан простор, могу успјешно да сарађују на изградњи овог консензуса.

10. Као што смо до сада приказали у кратким цртама, о чему више појединости дајемо у овом Четвртом извјештају Савјету безбједности УН, Влада РС предано ради на остваривању својих приоритета, а то су: снажан привредни раст, поновно успостављање уставне и демократске власти у БиХ и европске интеграције у складу са дејтонским оквиром.

## **II. Привредни раст је примарни циљ Владе РС и треба да буде у средишту пажње међународне заједнице у њеним односима са БиХ и ентитетима.**

11. Централни циљ Владе РС јесте обезбјеђивање услова за снажан и континуиран раст привреде РС. У протеклом периоду, Влада РС је донијела читав низ тржишних реформи усмјерених ка подстицању таквог раста. Ове реформе су успјеле да РС обезбиједи највећу стопу раста у БиХ, смање стопу незапослености и омогуће повећање плата. Управо децентрализована структура из Дејтонског устава даје РС слободу да усваја такве реформе. Опасност од централизовања власти у Сарајеву апострофира и неуспјех Федерације да се реформише и економска криза кроз коју сада пролази. Присуство ОХР-а у БиХ и његово интервенисање у управљање инхибира раст у цијелој БиХ. Као одговор на такво уплитање, Влада РС је предузела одређене кораке, укључујући усвајање законских прописа којима се укида економски погубна забрана располагања државном имовином, коју је наметнуо ОХР. Промовисање привредног раста налази се у средишту пажње Владе РС. У њеним односима са БиХ, међународна заједница треба да се усмјери на иста питања.

### **A. Влада РС енергично спроводи тржишне реформе.**

12. Протеклих неколико година, Влада РС одлучно ради на усвајању тржишно оријентисаних економских реформи, укључујући приватизацију државних предузећа. Влада сарађује са међународним финансијским и регулаторним тијелима на побољшању закона и прописа РС, а циљ таквог дјеловања је повећање конкурентности РС, подстицање приватног предузетништва и привлачење директних страних инвестиција.



13. Влада РС била је прва на Балкану која је спровела процес „гиљотине прописа“, гдје је у кратком времену изанализирала све прописе и укинула сувишне.<sup>2</sup> Од покретања процеса „гиљотине прописа“ 2007. Године до данас, Влада РС је већ укинула 25% прописа који се тичу отварања предузећа и више од половине инспекцијских процедура.<sup>3</sup> Вријеме потребно за регистрацију предузећа у РС скраћено је са више од 30 на само седмицу дана.<sup>4</sup> Поређења ради, према студији *Пословање у 2010*, коју издају Свјетска банка и ММФ, за регистрацију предузећа у Сарајеву (у Федерацији) још увијек је потребно 60 дана.

14. Влада је такође поједноставила или укинула остале процедуре које покупуљују пословање.<sup>5</sup> Број инспекцијских мјера смањен је за 43%.<sup>6</sup> Реформе поризашле из „гиљотине прописа“ већ су донијеле уштеде предузећима, које се изражавају у милионима евра.<sup>7</sup> Поред уштеде времена и средстава, краће вријеме регистрације предузећа и мањи број услова за издавање дозвола своди могућност корупције на најмању могућу мјеру.

15. Поред укидања сувишних прописа, Влада РС је поједноставила пореске прописе и стечајни поступак. Уз помоћ USAID-а, Бања Лука је, као огледни град, увела нови електронски систем издавања грађевинских дозвола, гдје се грађевинска дозвола издаје за мање од 60 дана.<sup>8</sup> Надаље, очекује се да ће поједностављене процедуре из новог Закона о привредним друштвима, који је ступио на снагу 1. јануара 2010, донијети предузећима годишње уштеде од неколико милиона евра.<sup>9</sup> Поред тога, како Међународна криза група („МКГ“) констатује у свом посљедњем извјештају, „сва министарства РС . . . настоје да усагласе своје нове прописе и законе са европским правним тековинама“.<sup>10</sup>

16. Како би либерализовала своју привреду, Влада РС такође спроводи опсежан програм приватизације. До краја јула 2010, Влада РС приватизовала је 713 предузећа, чиме је побољшала конкурентност привреде РС и остварила нови прилив прихода на рачуне РС. Само је приватизација Телекома РС и рафинерије нафте донијела 700 милиона евра.<sup>11</sup> Раст БДП-а јасно показује ефекте приватизације, имајући у виду да је он износио 2004. године 5.115,60 КМ, а 2008. године 8.489,30 КМ.<sup>12</sup>

---

<sup>2</sup> Инвестиционо-развојна банка Републике Српске, *Позитиван однос према СДИ*, на: [www.irbrs.net/Investiranje.aspx?id=10&par=1&lang=eng](http://www.irbrs.net/Investiranje.aspx?id=10&par=1&lang=eng).

<sup>3</sup> *Id.*

<sup>4</sup> *Id.*

<sup>5</sup> *Id.*

<sup>6</sup> *Id.*

<sup>7</sup> *Id.*

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

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

<sup>10</sup> Међународна кризна група, *Федерација Босне и Херцеговине – паралелна криза*, Европски извјештај №209, 28. септембар 2010- (“Извјештај МКГ из септембра 2010.“), стр. 13.

<sup>11</sup> Извјештај МКГ из септембра 2010. под 151.

<sup>12</sup> <http://www.irbrs.net/Statistika.aspx?tab=1&lang=lat>

17. Влада РС наставља са реформама свог правног оквира са циљем смањења бирократије, поједностављивања прописа и генералног унапређења привредног амбијента. Међународна заједница је препознала посвећеност Владе РС спровођењу економске реформе. На примјер, Међународни монетарни фонд, у свом прошлогодишњем Захтјеву за одобравање стенд-бај аранжмана за БиХ, наводи: „Протеклих година, политике два ентитета дивергирају, гдје РС остварује сталан напредак у реформама, а Федерација све теже покреће потребне реформе“.<sup>13</sup> Високи представник Инцко је такође одао признање економској реформи РС. У свом мајском обраћању Савјету безбједности, на примјер, високи представник каже:

Федерација има знатне потешкоће са ефикасним испуњавањем услова ММФ-а, што може да утиче на средњорочну и дугорочну фискалну стабилност Босне и Херцеговине. У том погледу, што се тиче преговора са ММФ-ом, ситуација је много боља у Републици Српској.<sup>14</sup>

18. У свом приједогу из октобра 2009, Европска комисија констатује: „Због амбициознијег програма приватизације и структурне реформе, фискални простор је шири у Републици Српској него у Федерацији“.<sup>15</sup>

19. У прошлогодишњем извјештају, МКГ каже да „[и]ма истинитости у тврдњама РС „да одређене институције на државном нивоу не функционишу добро“.<sup>16</sup> МКГ појашњава: „Влада РС је ефикаснија од [Владе Федерације], троши много мањи проценат БДП-а и брже реализује реформе“. Исто тако, РС је приватизовала много више државних предузећа, у чему Федерација заостаје“.<sup>17</sup> Прошле године, Срећко Латал из МКГ-а написао је да РС спроводи агресивну приватизациону политику, што ју је довело у много бољи положај [од Федерације] у смислу ношења са текућом економском кризом“.<sup>18</sup>

## **В. Тржишне реформе Владе РС омогућиле су да РС оствари највише стопе привредног раста у БиХ.**

20. Тржишне реформе РС подстакле су привредни раст и смањиле незапосленост. Од 2006. до 2009, БДП РС по глави становника порастао је за 26.7% упркос малој контракцији из 2009. коју је изазвала глобална економска криза. Поређења ради, у истом периоду, БДП Федерације по глави становника порастао је за 19.9%, док је уочен лаган пад БДП-а

---

<sup>13</sup> Међународни монетарни фонд, Захтјев за одобравање стенд-бај аранжмана, Босна и Херцеговина, 17. јуни 2009, стр. 4.

<sup>14</sup> Говор високог представника Валентина Инцка пред Савјетом безбједности УН, 24. мај 2010.

<sup>15</sup> Приједлог за доношење одлуке Савјета о давању макрофинансијске помоћи Босни и Херцеговини, 29. октобар 2009, SEC(2009) 1459, стр. 4.

<sup>16</sup> Међународна кризна група, Недовршена транзиција Босне и Херцеговине: између Дејтона и Европе, Европски извјештај N°198, 9. март 2009, стр. 9.

<sup>17</sup> *Id.*

<sup>18</sup> Срећко Латал, *Влада Федерације БиХ губи тло под ногама*, BalkanInsight.com, 21. април 2009.

Европске уније по глави становника.<sup>19</sup> У периоду 2006-2009, према подацима Међународне организације рада („ILO“), стопа незапослености у РС пала је за нешто више од седам процентуалних поена.<sup>20</sup>

21. Ове године, привреда РС поново биљежи раст. У првој половини 2010, РС је забиљежила стопу раста индустријске производње од 7 одсто у односу на прошлу годину.<sup>21</sup> БиХ у цјелини биљежи стопу од 1,3 одсто, а Хрватска негативну стопу од 2,3 одсто.<sup>22</sup> Према подацима ILO -а, незапосленост у РС је сада за 5,5 проценуталних поена нижа него у Федерацији.<sup>23</sup>

22. Тржишне реформе Владе РС допринијеле су повећању плата у РС. У периоду 2006 – 2009, просјечна плата у РС порасла је за 51 одсто.<sup>24</sup> Дијахроно гледано, плате биле су знатно ниже у односу на урбанизовану Федерацију, и заостајале су за 13,4 одсто у 2006. години. Од тада, међутим, просјечна плата у РС порасла је до нивоа приближног паритета са Федерацијом.

### **С. Децентрализација погодује економском остварењу, нарочито у земљама са опречним регионалним приоритетима.**

23. Децентрализоване структуре, као што је БиХ, погодују бољем економском остварењу. Ово је нарочито случај у земљама попут БиХ, гдје се политички приоритети разликују до крајњих граница.

24. Студија коју је 2009. године израдио независан институт за истраживање „*BAK Basel Economics*“ са сједиштем у Швајцарској, утврдила је да децентрализација погодује економском остварењу. Студија, коју је наручила Скупштина европских регија („AER“), мрежа регија из 22 европске земље, закључује да је „децентрализација, поред осталих фактора, има битно позитиван утицај и на ниво и на динамику економског остварења земаља и региона: што је виши (*ceteris paribus*) показатељ децентрализације, то је

---

<sup>19</sup> База података економских индикатора Републике Српске, Главни економски индикатори, Упоредни приказ економских индикатора Републике Српске, Главни економски индикатори, Упоредни приказ, [www.irbrs.net/statistika.aspx?tab=2&god=2009&lang=eng](http://www.irbrs.net/statistika.aspx?tab=2&god=2009&lang=eng) (“Упоредни приказ економских индикатора”).

<sup>20</sup> *Id.*

<sup>21</sup> Инвестиционо-развојна банка Републике Српске, *Економски мониторинг*, септ. 2010, стр. 3.

<sup>22</sup> [http://www.irbrs.net/docs/Novosti/13-10-2010\\_monitor06\\_eng.pdf](http://www.irbrs.net/docs/Novosti/13-10-2010_monitor06_eng.pdf)

<sup>23</sup> Упоредни приказ економских индикатора.

<sup>24</sup> Упоредни приказ економских индикатора.

економско остварење веће“.<sup>25</sup> Као што је генерални секретар АЕР-а, Клаус Клип, изјавио на промоцији студије, „централизам закива развој земаља на рачун њених грађана“.<sup>26</sup>

25. У студији АЕР-а, наглашава се да је децентрализација најпримјеренија у земљама гдје се приоритети политике разликују зависно од региона. Према студији:

Потражња за јавним добрима може се знатно разликовати између региона зато што се приоритети грађана формирају према регионалним традицијама . . . Што су веће разлике у регионалним приоритетима унутар једне земље, то су веће потенцијалне користи од децентрализације. Подршка децентрализацији различитих приоритета грађана може довести до бољег увођења различитих приоритета грађана у политике. Тиме се на бољи начин обезбјеђује адекватнији одговор на индивидуалне потребе“.<sup>27</sup>

26. Дакле, потреба за децентрализованом државном структуром нарочито је акутна у БиХ, у којој између грађана РС и Федерације постоје огромне разлике у смислу приоритета политике.

#### **Д. Економска криза у Федерацији показује опасност од централизовања власти у Сарајеву.**

27. Економска криза у Федерацији показује зашто би настојања да се власт централизује у Сарајеву представљала не само кршење Дејтонског споразума, него би, уколико се у томе успије, била погубна по економију РС. Као што је високи представник рекао у свом посљедњем говору пред Савјетом безбједности, у Федерацији, „током извјештајног периода, подијељена влада храмала је из кризе у кризу.“<sup>28</sup> Како се каже у посљедњем извјештају МКГ-а: „Федерација је уронила у финансијску кризу 2008. године, и не показује никакве знаке израњања“.<sup>29</sup> Ако би дошло до централизације БиХ, Федерација, која има готово двоструко више становника од РС, преузела би доминацију. Ако би неко хтио да сазна како би централизована БиХ изгледала, било би довољно да баци поглед на разбијену политичку културу и непросјечно неефикасну власт Федерације.

---

<sup>25</sup> *Од подређености до успјеха: утицај децентрализације на привредни раст, Део 2: Децентрализација и економско остварење* (мај 2009.) (истраживање извршио и документ припремио ВАК *Basel Economics*, наручила и објавила Скупштина европских регија), [www.aer.eu/fileadmin/user\\_upload/PressComm/Publications/AER\\_Study\\_on\\_decentralisation/Studies/BAK-Part2-FINAL%2Bcover.pdf](http://www.aer.eu/fileadmin/user_upload/PressComm/Publications/AER_Study_on_decentralisation/Studies/BAK-Part2-FINAL%2Bcover.pdf) (“Од подређености до успјеха”), стр. 4.

<sup>26</sup> Валентина Поп, *Централизоване државе лоше по привреду, показала студија*, EUObserver, 18. мај 2009.

<sup>27</sup> Од подређености до успјеха, стр. 15 (дио цитата изостављен).

<sup>28</sup> Говор високог представника Валентина Инцка пред Савјетом безбједности УН, 24. мај 2010.

<sup>29</sup> Извјештај МКГ из септембра 2010, стр. 16.

## **1. Сувишни прописи представљају сметњу за инвестиције и потхрањују корупцију.**

28. Економију Федерације карактеришу небројене препреке инвестицијама. Према извјештају о пословању за 2010, који припремају Свјетска банка и ММФ, за регистрацију предузећа у Сарајеву потребно је 16 процедура и 60 дана. За прибављање грађевинске дозволе, потребне су 23 процедуре и 264 дана. Укњижба имовине захтијева 7 процедура и 84 дана. Према извјештају МКГ-а, консултант за област регулаторне реформе сматра да „Федерација каска за РС, која је извршила генерални ремонт прописа 2006. Године и до 2008. усагласила своје законске прописе са Уставом БиХ.“<sup>30</sup> У својој изјави од 24. маја 2010, амбасадори Управног одбора РС-а прекорили су Федерацију због „кашњења у реализовању структурних мјера преузетих на основу стенд-бај аранжмана [са ММФ-ом]“.<sup>31</sup> Поред тога што поскупљује пословање, вишеструка регистрација и услови за добијање дозвола хране корупцију. Ко што је шеф Европске банке за реконструкцију и развој у Сарајеву недавно рекао у свом интервјуу: „Потребна су отприлике 53 потписа да бисте у Сарајеву добили грађевинску дозволу. То је сулудо. Ако би само 10 одсто од 53 службеника било корумпирано, већ бисте имали огроман проблем. То је неприхватљиво“.<sup>32</sup> Један домаћи стручњак, чија се изјава цитира у извјештају МКГ-а, рекао је да је проблем корупције најизраженији у кантонима Федерације, „зато што су тамо контрола и судски надзор најслабији“.<sup>33</sup>

## **2. Федерација не успијева да контролише свој буџет.**

29. Главни разлог за финансијску кризу Федерације лежи у њеној неспособности да контролише потрошњу усмјерену ка моћним интересним групама. МКГ каже: „Глобална рецесија јесте задала ударац, али стварни кривац јесте превелика потрошња, нарочито да би се испунила предизборна обећања из 2006. године дата одређеним интересним групама, укључујући борце и лица са инвалидитетом“.<sup>34</sup> Банкрот, сматра МКГ, „избјегнут је 2009. само након што је ММФ обећао држави (БиХ) 1,2 милијарде евра као подршку буџету; отплата, међутим, мора да почне 2012. године“.<sup>35</sup> Поред тога, функционери Федерације настављају да „одгађају кључне реформе и покушавају да издејствују нове услове“.<sup>36</sup> У свом обраћању Савјету безбједности у мају ове године, високи представник је рекао: „Федерација није успјела да заврши именована носилаца функција власти и правосуђа, нити да направи резове у буџету у складу са захтјевима ММФ-а због одлучног противљења чланова борачких организација.“<sup>37</sup> МКГ закључује да ће се власти Федерације убрзо „суочити са готово немогућом мисијом отплате растућег дуга

---

<sup>30</sup> *Id.*, стр. 13.

<sup>31</sup> Изјава амбасадора Управног одбора Савјета за спровођење мира, 24. мај 2010.

<sup>32</sup> Извјештај МКГ из септембра 2010, под 136.

<sup>33</sup> *Id.*, стр. 18

<sup>34</sup> *Id.*, стр. 16.

<sup>35</sup> *Id.*

<sup>36</sup> *Id.*

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

[Федерације] а да при том не покрену масовне јавне немире“.<sup>38</sup> *Financial Times*, слично томе, у свом прошломјесечном броју, пише да, за разлику од РС, која је „испунила услове Међународног монетарног фонда . . . Федерација лебди на рубу банкрота и не успијева да направи резове у буџету, кажу преставници ММФ-а“.<sup>39</sup>

### **3. Федерација не успијева да приватизује државна предузећа.**

30. Опет за разлику од РС, Федерација није успјела да приватизује велика државна предузећа. Планови Федерације, актуелни посљедњих година, да се приватизује државна енергетска и телекомуникациона предузећа су пропали. Срећко Латал из МКГ написао је прошле године да су политичари у Федерацији „у протекле три године потпуно зауставили реформски процес и омогућили претјерану јавну потрошњу – неефикасна социјална давања, укључујући повећање властитих плата, довела су до тога да се њихова потрошња потпуно отргне контроли“.<sup>40</sup> У свом септембарском извјештају, МКГ каже: “Федерација нема јасну стратегију када и како да приватизује своја стратегијска предузећа, нити како да развије свој енергетски сектор“.<sup>41</sup>

### **4. Пословна репутација РС већ трпи због лошег привредног амбијента Федерације.**

31. Повољан привредни амбијент у РС често се пренебрегава зато што се погрешно везује за сасвим другачије окружење у Федерацији. На примјер: често цитиран извјештај *Пословање у Босни и Херцеговини*, који издају Свјетска банка и ММФ, не бави се пословном климом у РС, па чак ни у БиХ као цјелини. Умјесто тога, извјештај почива на примјеру једног замишљеног предузећа у Сарајеву, главном граду Федерације.

32. Услови који утичу на пословање у Федерацији детерминисани су, готово у цијелости, законима, прописима и праксом Федерације и њених јединица власти. Слика коју извјештај даје је тмурна: по лакоћи пословања, БиХ заузима 116. Мјесто међу 183 привреде.<sup>42</sup> Студије БиХ типа *Пословања*, управно зато што се базирају на замишљеним примјерима у Федерацији, буквално немају никакву везу са лакоћом пословања у РС.

### **5. Како би Сарајево могло да управља РС ако није у стању да управља Федерацијом?**

33. Политичка дисфункционалност Федерације и текућа финансијска криза служе као упозорење шта би централизована структура БиХ могла донијети РС.

---

<sup>38</sup> Извјештај МКГ из септембра 2010, стр. 16.

<sup>39</sup> *Страх од распада Босне лебди над изборима*, FINANCIAL TIMES, 1. октобар 2010.

<sup>40</sup> Срећко Латал, *Влада Федерације БиХ губи тло под ногама*, BalkanInsight.com, 21. април 2009.

<sup>41</sup> Извјештај МКГ из септембра 2010, стр. 17-18.

<sup>42</sup> У јединој категорији студије којом не доминирају закони, прописи и праксе Федерације и њених јединица власти – трговини преко границе – БиХ заузима релативно солидно 63. мјесто у свијету.

34. Као што је Јан Банкрофт (Ian Bancroft), суоснивач *TransConflict*-а написао прошлог мјесеца, „велики дио“ подршке тадашњем предсједничком кандидату, Милораду Додику,

проистиче из корака који су предузети ка реформи економије Републике Српске, промовисању страних инвестиција и отварању могућности запошљавања. Исто се не може рећи за Федерацију, коју и даље спутавају набујала бирократија, неефикасне структуре одлучивања и неконтролисана јавна потрошња (нарочито за ратне ветеране), што је већ неколико година држи на рубу банкрота. Јасно је да константан неуспјех да се Федерација реформише осујећује настојања да се ојачају државне структуре. Многи у РС постављају питање зашто се уопште залагати за ближе везе са, како сматрају, неуспјелим дијелом државе.

35. На крају свог септембарског извјештаја о Федерацији, МКГ констатује да све три највеће странке у Федерацији „заговарају много снажнију улогу БиХ државе, са јасном супремацијом над ентитетима. Међутим, ниједна од тих странака није артикулисала како упражњавати такву супремацију, нарочито у односу на РС, нити искористила свој доминантан положај у Федерацији да усвоји реформе“.<sup>43</sup> У извјештају се закључује: „Само ће усвајање политике компромиса, пуна заштита Хрвата, игнорисање провокација РС и прихватање стварности да будућност земље лежи у децентрализованој држави омогућити лидерима у БиХ да оживе прво Федерацију, а затим и сâму БиХ“.<sup>44</sup>

## **Е. Поступци ОХР-а блокирају привредни раст БиХ, тржишно оријентисане мјере и стране инвестиције у оба ентитета БиХ.**

### **1. Сâмо присуство ОХР-а обесхрабрује економски развој БиХ.**

36. Данас, неких 15 година од завршетка рата у БиХ, континуирано присуство ОХР-а подрива способност БиХ да привуче стране инвестиције тако што је стигматизује као међународни протекторат. Када страни инвеститор погледа БиХ, не види је као стабилну, суверену и демократску државу којом се управља према уставу и законима, него као протекторат који надгледа један странац који се понаша као да је његова ријеч закон. Иако БиХ није нестабилна, опасна или огрезла у безакоње, присуство високог представника у БиХ, који себи даје такву беспримјерну моћ, шаље сигнал свијету да то мора да је случај.

37. Да би оправдали своје постојање и сачували моћ ОХР-а, службеници ОХР-а често преувеличавају и чак изазивају проблеме у БиХ. Службеници ОХР-а често дају јавне или дерогативне изјаве о БиХ и њеним носиоцима јавних функција. На примјер: у једном говору из децембра, први замјеник високог представника оптужује законски изабране функционере БиХ да „Босну и Херцеговину држе у економском окружењу Уганде и

<sup>43</sup> Извјештај МКГ из септембра 2010, стр. 23.

<sup>44</sup> *Id.* (курзив додат).

Камбоџе“.<sup>45</sup> Иако у БиХ – нарочито Федерацији – има простора за промјене набоље, ОХР-ова пренаглашена реторика беспотребно одбија стране инвестиције и осујећава економски напредак у БиХ.

## **2. Непредвидљивост до које је довело ОХР-ово интервенисање спречава економски помак.**

38. ОХР спечавља економски развој БиХ тако што у економију уноси непредвидљивост. У нормалној демократској земљи, предузеће које жели да се развија и инвестира у пословање мора да испита законски и регулаторни терен и начин на који га уставно формирану органи власти мијењају. У БиХ, уз све ове факторе, предузеће мора да узме у обзир и да ли ће ОХР, вануставни надзорник, изненада донијети одлуку којом мијења законе и прописе или, по кратком поступку, смјењује са положаја или забрањује јавни рад законски изабраним или именованим носиоцима функција. Високи представник често посеже за оба поступка. Низвјесност је непријатељ економског развоја, а ОХР стални извор осјетне неизвјесности у БиХ.

## **3. Незаконите и антиконкурентске одлуке ОХР-а непотребно подижу цијену електричне енергије и крше међународне уговоре.**

39. Скорашњи примјер економског данка који узима уплитање ОХР-а је незаконито и катастрофално интервенисање у снабдијевање електричном енергијом Брчког, независног дистрикта у кондоминијуму РС и Федерације. 18. септембра 2009, високи представник је издао читав низ једностраних одлука које су директно изазвале нагли раст цијена електричне енергије у Дистрикту. Ово повећање цијена изазвано је одлукама тиме што оне налажу да сваки произвођач електричне енергије, један – најповољнији - са сједиштем у РС, и други – много скупљи - са сједиштем у Федерацији, опслужује 50% потреба Брчког за електричном енергијом. Прије одлука високог представника из септембра 2009, Брчко је природно набављало сву електричну енергију на отвореном тржишту, од најјефтинијег произвођача. Да би дјелимично компензовао повећање цијене, које је наметнуо ОХР налажући набавку електричне енергије од Федерације, први замјеник високог представника и супервизор за Брчко, издао је налог да се средства Брчко Дистрикта користе за субвенционисање цијена електричне енергије.

40. Наведени низ одлука довео је грађане Брчког у ничим изазване невоље, испразнио јавну касу Брчко Дистрикта за средства која су могла бити искоришћена у друге сврхе и одузео посао најјефтинијем произвођачу електричне енергије. Чак и уз расипање јавних средстава у сврхе дотације непотребног повећања цијена, субвенционисана цијена је и даље знатно виша него што би грађани Брчког плаћали да се високи представник није уплео. Осим тога, одлуке крше уговор из 2001. Који је закључен између ОХР-а, ентитета и Дистрикта Брчко о снабдијевању електричном енергијом – дакле, споразум који је потписао и сам ОХР– и који увелико превазилази дејтонска овлашћења високог представника. Уз то, у свом допису, Европска комисија је обавијестила првог замјеника високог представника и, као што је објашњено у одјељку III(B)(4) у даљем тексту, да

---

<sup>45</sup> Говор првог замјеника високог представника, Рафија Грегоријана, на презентацији Извјештаја о глобалној конкурентности за период 2009-2010, 9. децембар 2009.



антиконкурентске одредбе одлука приморавају БиХ да крши своје обавезе из Споразума о стабилизацији и придруживању, Прелазног трговинског споразума и Уговора о Енергетској заједници.

41. Произвољност одлука, антиконкурентски принципи, противречност међународним уговорима и фискална неодговорност подривају настојања да се тржиште БиХ либерализује и очува њен бонитет као мјеста пословања. Штетно и незаконито уплитање високог представника у питање тржишта електричне енергије за Брчко илуструје начин на који ОХР наставља да наноси штету привреди БиХ.

## **Г. Владино укидање забране располагања државном имовином РС, коју је наметнуо ОХР, убрзаће економски раст.**

42. Још једна деструктивна интервенција ОХР-а у економију БиХ јесте низ одлука којима високи представник држи државну имовину замрзнуту у рукама владе већ пет година. 14. септембра 2010. године, Народна скупштина РС („НСРС“) ријешила је овај проблем усвајањем новог Закона о статусу државне имовине која је под забраном располагања. Нови закон укида економски штетну забрану располагања државном имовином РС, коју је високи представник наметнуо својом одлуком из 2005. као „привремену“ мјеру која је требало да буде на снази највише годину дана. Нови закон такође обезбјеђује институцијама БиХ, укључујући Министарство одбране, коришћење имовине која им је потребна за функционисање и то на рок у ком је та имовина потребна.

### **1. Високи представник је донио законе којима се замрзава државна имовина на основу своје одлуке.**

43. Током мандата лорда Педија Ешдауна у својству високог представника, ОХР је настојао да драматично, својом одлуком, прошири надлежност државне власти и формира нове институције на државном нивоу. Да би подржао ову експанзију, 24. септембра 2004, Управни одбор РС-а, под предједавањем високог представника, „позива све нивое власти у БиХ да предузму неопходне кораке и обезбиједи свим институцијама БиХ – на државном нивоу – простор који име је потребан . . . “<sup>46</sup>. 21. марта 2005, лорд Ешдаун издаје налог којим РС намеће „Закон о привременој забрани располагања државном имовином Републике Српске“, замрзавајући располагање том имовином. Слични закони су, затим, наметнути и Федерацији и БиХ. Лорд Ешдаун је сматрао да је привремена забрана неопходна јер би, у супротном, имовина Федерације и БиХ потребна за функционисање новоуспостављених институција БиХ могла бити продата. 2008. године, високи представник одлуком укида рокове примјене законâ о замрзавању имовине, захтијевајући рјешавање питања државне имовине као услов њеног одмрзавања.

### **2. Бошњачке странке опозвале своје слагање са приједлогом РС-а о постизању „функционалног и територијалног компромиса“.**

44. Октобра 2008, Управни одбор РС-а апеловао је да се постигне „функционални и територијални компромис“ о државној имовини, на основу којег би „државне институције

---

<sup>46</sup> Комунике Управног одбора РС-а, 24. септембар 2004.

имале у власништву ону имовину која им је потребна за „функционално“ обављање уставних надлежности, док би преостала имовина била у власништву осталих нивоа власти на основу „територијалних“ принципа“. <sup>47</sup> Управни одбор РС-а је сасвим јасно ставио до знања да се Босни и Херцеговини мора додијелити и тако укњижити само она имовина која је потребна за функционално обављање надлежности институција БиХ. На основу начела територијалности, које је било основ власништва над државном имовином од Дејтонског споразума наовамо, сва преостала имовина остала би у власништву ентитета.

45. На састанку у Пруду одржаном новембра 2008. године, лидери најважнијих српских, бошњачких и хрватских политичких странака у БиХ споразумјели су се да питање државне имовине ријеши у складу са „функционалним и територијалним“ критеријумима које је утврдио Управни одбор РС-а. Договорено је да се БиХ додијели имовина која јој је потребна за вођење државних институција, а да преостала имовина остане на ентитетима и општинама. РС, Савјет безбједности УН и високи представник топло су поздравили овај „Прудски споразум“, а високи представник Лајчак почео је да ради са политичким лидерима на томе да овај споразум буде и реализован.

46. Међутим, у изненадној промјени става, бошњачки политички лидер Сулејман Тихић тврди да је цјелокупна државна имовина у цијелој БиХ власништво БиХ на државном нивоу и да као таква мора бити и укњижена. Тек након тога државна имовина може да се подијели ентитетима (или општинама). Нови Тихићев став је у супротности са важећим законом и праксом. Дејтонски споразум, укључујући Устав БиХ, и релевантни закони, одлуке и судске одлуке прописију да државна имовина припада ентитетима, не БиХ, осим у случају споразумног преноса. Чак су и поступци и одлуке високог представника, све до августа 2009, признавали чињеницу да државна имовина припада ентитетима. На примјер, у једном закону који је високи представник наметнуо одлуком 1998, а усвојила га Парламентарна скупштина БиХ 1999. и потврдио Уставни суд 2007, "изричито се признаје право ентитета да приватизују предузећа и банке које нису у приватној својини а налазе се на њиховој територији". <sup>48</sup> Осим тога, називи закона о замрзавању имовине и коришћени термини – тј. „Закон о привременој забрани располагања државном имовином *Федерације*" и ". . . државне имовине *Републике Српске*" (и сâмо признање да је било потребно донијети одвојене законе за државну имовину Федерације и Републике Српске), показују да је високи представник био свјестан чињенице да државна имовина припада ентитетима.

47. Влада РС наставља да у доброј намјери ради на постизању договора о подјели државне имовине. На жалост, ову Владиноу жељу да се дође до рјешења не дијеле водеће бошњачке странке. Разлог лежи у томе што је рјешење државне имовине преостали услов који је РС одредио за затварање ОНР-а. Водеће бошњачке странке не желе такав договор зато што желе да ОНР остане ту гдје јесте. Овај проблем су препознали и независни стручњаци. На примјер, у недавном извјештају о БиХ, Међународна кризна група каже:

---

<sup>47</sup> Изјава амбасадора Управног одбора Савјета за спровођење мира, 30. октобар 2008.

<sup>48</sup> Оквирни закон о приватизацији предузећа и банака у Босни и Херцеговини (Службени лист Босне и Херцеговине, бр. 14/98 и 12/99).

„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, него зато што га је Савјет за спровођење мира повезао са најспорнијим питањем у БиХ: судбином ОНР-а“.<sup>49</sup>

**3. Новим законом укида се скупа забрана располагања имовином и Босни и Херцеговини обезбјеђује имовина која јој потребна за обављање њених функција.**

48. Овакав став водећих бошњачких странака обезбјеђује да, са упориштем у законима које је наметнуо високи представник, економски исцрпљујуће забране располагања државном имовином остану на снази неограничено дуго. Управо због тога је НСРС одлучила да усвоји једино рјешење које је сада преостало: укидање „привременог“ замрзавања државне имовине кроз усвајање новог законског рјешења којим се замјењује Закон о привременој забрани располагања државном имовином Републике Српске.

49. Нови закон који је усвојила НСРС одражава начела територијалности и функционалности која је утврдио РС. Предвиђено је да се сва државна имовина у Републици Српској која је под забраном располагања званично укљичи као власништво Републике Српске, чиме би се у земљишним књигама документовали одавно постојећи закон и пракса у БиХ. Новим законом укида се забрана располагања државном имовином коју је Републици Српској наметнуо високи представник 2005. године.

50. Јавна имовина у рукама Владе не може бити замрзнута унедоглед; у ствари, та имовина треба да се искористи на економски ефикасан начин, нарочито у овом тренутку, усред глобалне економске кризе. Дозвољавајући продају и изнајмљивања имовине у посједу власти, нови закон помаже Републици Српској и њеним нижим нивоима да побољшају своју фискалну позицију и располажу земљиштем у сврху развоја приватног предузетништва.

51. Истовремено, нови закон упућује Владу Републике Српске да потпише споразум са Савјетом министара БиХ о преносу права коришћења било које имовине која је неопходна за функционисање институција БиХ, укључујући и Министарство одбране. Новим законом се прецизира да се имовина преноси на институције БиХ на коришћење без накнаде на период који им је потребан. Исто тако, предвиђено је да институције БиХ које користе имовину имају право да је прилагоде својим потребама.

52. Нови закон представља одговорно и далековидно рјешење статуса државне имовине у РС. Укидањем забране располагања државном имовином, која је требало да буде мјера привременог трајања, уклоњена је скупа и сувишна препрека економском расту.

---

<sup>49</sup> Међународна кризна група, Двострука криза БиХ, Europe Briefing N°57, 12. новембар 2009. (“Извјештај МКГ из новембра 2009”), стр. 10.

### **III. Затварање ОХР-а је од есенцијалног значаја за европске интеграције.**

53. Одлазак високог представника из БиХ је неопходан ради напредовања БиХ ка придруживању ЕУ. Присуство било ког другог међународног службеника у БиХ, који би себи додијелио права која присваја високи представник, на сличан начин би блокирално европске интеграције БиХ.

#### **A. Пут ка чланству у ЕУ захтијева одлазак ОХР-а.**

##### **1. ЕУ неће разматрати захтјев БиХ за учлањење док се ОХР не затвори.**

54. Европска унија је у неколико наврата изјавила да неће чак ни разматрати захтјев БиХ за учлањење све док се ОХР не затвори. У мају, на примјер, амбасадор Велике Британије при УН, Марк Лајал Грант (Mark Lyall Grant), изјавио је пред Савјетом безбједности: „Европска унија је јасно ставила до знања да захтјев Босне и Херцеговине за учлањење не може разматрати све док постоји Канцеларија високог представника“.<sup>50</sup> 29. септембра 2009, представник Предсједништва ЕУ посвједочио је пред Хелсиншким одбором за САД да „све док ОХР постоји, захтјев БиХ за учлањење не може се разматрати“.<sup>51</sup> Дакле, све док се ОХР не затвори, БиХ не може чак ни да почне са поцесом слања захтјева ЕУ.

55. Захтјев је први у низу дугих и временских захтјевних корака које потенцијални кандидат и ЕУ институција морају да направе да би се евентуално отворили преговори о учлањењу. Преговори обухватају, рецимо, сљедеће: Европска комисија шаље подносиоцу захтјева упитник који има неколико стотина страница; подносилац захтјева одговара на упитник; Комисија припрема мишљење о захтјеву; Комисија даје препоруку у прилог или против додјеле статуса земље кандидата подносиоцу захтјева; Европски савјет одлучује дали тај статус и додијелити; Комисија даје препоруку да се отворе преговори о учлањењу, а Европски савјет доноси одлуку о одређивању датума преговора. Сви ови кораци морају се проћи да би се преговори о учлањењу уопште отворили. Сваки мјесец који ОХР остане у функцији биће још један мјесец у којем БиХ и ЕУ неће моћи радити на испуњавању ових захтјевних процесних корака – биће, дакле, још један изгубљен мјесец.

##### **2. Дјеловање ОХР-а спречава БиХ у испуњавању критеријума из Копенхагена који се тичу основа демократије и људских/политичких права.**

56. Одбијање ЕУ да узме у разматрање захтјев БиХ све док ОХР постоји оправдано је зато што ОХР онемогућава БиХ да испуни критеријуме из Копенхагена који се односе на учлањење у ЕУ. Кроз цјелокупан процес придруживања ЕУ, Европска комисија испитује

<sup>50</sup> 6319. сједница Савјета безбједности УН, S/PV.6319 (24. мај 2010.), стр. 18.

<sup>51</sup> Изјава Бјорна Лирвала (Bjorn Lyrvall), генералног директора за политичке послове, Министарство иностраних послова Шведске / Предсједништво ЕУ, пред Хелсиншким одбором САД-а, 29. септембар 2009, под 8.

степен у ком земља молила испуњава копенхагеншке критеријуме. Као што је сажето приказало њемачко Министарство иностраних послова, критеријуми из Копенхагена

налажу да земља кандидат има:

- стабилне институције које гарантују демократију, владавину права, људска права и уважавају и штите мањине (**политички критеријум**);
- функционалну тржишну економију и капацитете отпорне на конкурентске притиске и тржишне силе на интерном тржишту ЕУ (**економски критеријум**);
- способност да преузме све обавезе из чланства, тј. цјелокупну збирку европских закона и политика познате као европске правне тековине, и приврженост политичкој, економској и монтераној унији (**правни критеријум**).

На луксембуршком Европском савјету из децембра 1997, закључено је да је испуњеност политичког критеријума договореног у Копенхагену предуслов за отварање било каквих преговора о приступању. За разлику од тога, економски критеријум и способност испуњавања обавеза из чланства (правни критеријум) треба процјењивати на „прогресиван и динамичан начин“.<sup>52</sup>

57. Поступци ОХР-а сасвим јасно спречавају БиХ да испуни политички критеријум. БиХ заиста има стабилне демократске институције које су гарантоване Дејтонским уставом. На жалост, БиХ неће бити истинска демократија – нити може рећи да има стабилне институције које гарантују демократију – све док високи представник, незабрани страни држављанин, себи даје моћ да декретом доноси и укида законе.

58. На сличан начин, поступци ОХР-а онемогућавају БиХ да гарантује владавину права или људска права. Као што је образложено у одјељку IV овог извјештаја, високи представник је издао на стотине одлука којима по кратком поступку смјењује јавне личности и забрањује им рад на јавној функцији. Овим лицима изречена је казна „грађанске смрти“ без икаквог обавјештења, процеса или могућности да се жале на казну. Ова експромптна кажњавања флагрантно крше неколико одредби Европске конвенције о људским правима („ЕКЉП“), укључујући право на „фер и јаван процес . . . пред независним и непристрасним судом успостављеним у складу са законом“.<sup>53</sup>

---

<sup>52</sup> Савезно министарство иностраних послова Њемачке, *Критеријуми из Копенхагена*, [www.auswaertiges-amt.de/diplo/en/Europa/Erweiterung/KopenhagenerKriterien.html](http://www.auswaertiges-amt.de/diplo/en/Europa/Erweiterung/KopenhagenerKriterien.html).

<sup>53</sup> Конвенција о заштити људских права и основних слобода, 4. нов. 1950, Europ. TS No. 5, 213 UNTS 221 (“Европска конвенција о људским правима”), чл. 6.

59. Уставни суд је 2006. донио једногласну одлуку да непостојање правног средства за оспоравање одлуке високог представника представља кршење ЕКЉП.<sup>54</sup> Међутим, директно пренебрегавајући мјерила права и људска права, високи представник издаје нови налог којим поништава одлуку Уставног суда и даље налаже 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 да свој пристанак“.<sup>55</sup> У налогу се такође каже да „не постоји могућност да институције Босне и Херцеговине и/или било која од њених административних јединица и/или било који други орган власти у Босни и Херцеговини снесе било какву одговорност за било какав губитак или штету за које би се наводило да произлазе, директно или индиректно, из такве одлуке високог представника донесене према његовом међународном мандату, или *уопште у било у којем случају по било по којем основу*“.<sup>56</sup> (курзив додат). Дакле, поред забране ревизије његових одлука, високи представник ускраћује жртвама кршења људских права свако правно средство. У истом налогу, високи представник иде тако далеко да пријети смјеном или забраном рада носиоцима функција који предузму кораке ка успостављању механизма за ревизију његових одлука.<sup>57</sup>

### 3. Налози ОХР-а приморавају БиХ да крши уговорне обавезе које се тичу људских права, укључујући одредбе ССП-а.

60. Поштовањем одлука високог представника БиХ крши неколико уговора које је потписала. Како је договорено Дејтонским споразумом и Уставом БиХ, БиХ је закључила 16 инструмената који се тичу људских права, укључујући Европску конвенцију за заштиту људских права и основних слобода (ЕКЉП) и њене Протоколе и Међународни пакт о људским и политичким правима.<sup>58</sup> Међу права која обавезују БиХ по основу Дејтонског споразума и других уговора спада право на правично суђење, право на дјелотворан правни

<sup>54</sup> Билбија, AP-953-05 (Уставни суд БиХ, , 8. јули 2006).

<sup>55</sup> Наредба о спровођењу Одлуке Уставног суда Босне и Херцеговине у апелацији Милорада Билбије и др. бр. AP-953/05, 23. март 2007, чл. 3.

<sup>56</sup> *Id.*

<sup>57</sup> Бивши службеник ОХР-а, Метју Периш (Matthew Parish) пише у недавно објављеном чланку:

„Члан 2 [наредбе] гласи: Сваку радњу коју предузме било која институција или орган у Босни и Херцеговини у циљу успоставе домаћег механизма контроле одлука високог представника донесених према његовом међународном мандату, високи представник ће сматрати покушајем да се угрози имплементација цивилних аспеката Општег оквирног споразума за мир у Босни и Херцеговини, и сама по себи ће се сматрати понашањем којим се угрожава таква имплементација“ (текст истакнут накрдно.) Овај језик, као што је добро познато, везује се за смјене носилаца јавних функција“.

Matthew Parish, *An Essay on the Accountability Of International Organizations*, INT’L ORG. L. REV., Vol. 7, No. 2 (2010), n. 158. [Оглед о одговорности међународних организација]

<sup>58</sup> Видјети Устав БиХ, члан II.2 и Анекс 1; Општи оквирни споразум, АНекс 4 и Споразум о људским правима, Општи оквирни споразум, Анекс 6.

лијек и забрану непрописног кажњавања.<sup>59</sup> Када високи представник својом одлуком, по кратком поступку, наложи да се неко лице смијени са јавне функције, извршење те одлуке од стране БиХ представља директно нарушавање ових основних права.

61. Када БиХ извршава такве налоге, такође крши Споразум о стабилизацији и придруживању који је 2008. године потписала са Европским заједницама и њеним земљама чланицама. Члан 2 Наслова I ССП-а гласи:

*Поштовање демократских начела и људских права проглашених у Универзалној декларацији о људским правима и дефинисаних у Европској конвенцији о заштити људских права и основних слобода, Хелсинишком завршним акту и Париској повељи за нову Европу, поштовање начела међународног права, укључујући пуну сарадњу са Међународним кривичним судом за бившу Југославију (МКСЈ), те владавине права и начела тржишне привреде, у складу с Документом Бонске конференције CSCE-а о економској сарадњи, основа су унутрашње и вањске политике страна, те чине битне елементе овог споразума. (курзив додат).*

62. Спровођењем – под присилом – одлуке високог представника о смјени носилаца јавних функција по кратком поступку и забрана рада на јавној функцији, БиХ крши неколико обавеза из ССП-а, укључујући поштовање демократских начела, људска права дефинисана у наведеним инструментима, начела међународног права и владавину права.

#### **4. Поступци ОХР-а приморавају БиХ да крши обавезе из економских уговора, укључујући одредбе ССП-а.**

63. Налози високог представника такође приморавају БиХ да крши економске уговоре. На примјер: високи представник је прошле године издао низ антиконкурентских мјера којима, поред наглог повећања цијена електричне енергије у Дистрикту Брчко, узрокује кршење обавеза које је БиХ преузела по основу неколико уговора у којима је уговорна страна. 18. Септембра 2009. године, високи представник једнострано доноси низ одлука чији је циљ измјена закона БиХ, Републике Српске и Федерације БиХ, који се тичу испоруке и дистрибуције електричне енергије за Дистрикт Брчко. Ове одлуке су грађанима Брчког наметнуле велико – и потпуно непотребно – повећање цијена електричне енергије. Поред тога, одлуке крше споразум који је ОХР закључио са ентитетима и Дистриктом Брчко о снабдијевању Дистрикта електричном енергијом, иду много даље од законских овлашћења високог представника и приморавају БиХ да крши своје обавезе из међународних споразума.

---

<sup>59</sup> Међу осталим правима која су гарантована овим уговорима која се често крше извршењем одлука ОХР-а о смјени налазе се: слобода изражавања, слобода удруживања и организовања, право на слободне изборе, заштита имовине и право на учествовање у јавним пословима.

64. Према уговору из 2001, Брчко има слободу да изабере добављача електричне енергије из РС, Федерације или иностранства. Све док Брчко има слободу да бира свог добављача, природно је да ће изабрати најповољнијег, а то је дуго времена била Електропривреда Републике Српске („ЕПРС“). За сваку годину до 2010, ЕПРС и Брчко су уговарали цијену електричне енергије која се испоручивала Брчком. Овакава режим функционисао је поуздано и без озбиљнијих проблема готово читаву деценију.

65. Онда је, 18. септембра 2009, високи представник необјашњиво поткопао овај режим и наредио да од 2010. тржиште Брчког опслужују ЕПРС и ЕПБиХ, највећи произвођач електричне енергије у Федерацији, у омјеру 50:50. Ефекат овог антиконкурентског диктата је резервисање једне половине тржишта Брчког за ЕПБиХ иако она наплаћује знатно више цијене. 20. јуна 2010, да би дјелимично компензовао повећање цијена које је узроковао ОХР, тадашњи први замјеник високог представника и супервизор за Брчко, Рафи Грегоријан, издаје одлуку о субвениционисању електричне енергије за потрошаче у Брчком из средстава Брчко Дистрикта.

66. Одлуке ОХР-а спречавају развој економије Брчког и у тежак положај доводе његове грађане због наглог повећање трошкова електричне енергије. Уз то, одлуке одузимају ЕПРС посао, продају електричне енергије, на који би имала право као најповољнији понуђач. Исто тако, представљају кршење уговора о снабдијевању Брчког електричном енергијом из 2001, који Брчком даје „слободу да изабере добављача електричне енергије из БиХ или иностранства, или и једног и другог“.<sup>60</sup> Штавише, одлуке су незаконите зато што високи представник нема овлашћење према Дејтону да законе доноси декретом (о чему се више говори у IV(C) infra).

67. Штавише, Европска комисија је обавијестила првог замјеника високог представника и супервизора за Брчко, Рафи Грегоријана, да одлуке стављају БиХ у положај да крши неколико међународних споразума у којима је уговорна страна. Подјела енергетског тржишта Брчког у омјеру 50:50 између скупог и јефтиног добављача је сасвим јасно антиконкурентска и неспојива са ССП-ом<sup>61</sup> и Прелазним трговинским споразумом<sup>62</sup> у којима је БиХ уговорна страна.

68. Обавезни режим 50:50 такође је у супротности за Директивом 2003/54/ЕС Европског парламента и Савјета, чиме се крши Уговор о Енергетској заједници, који обавезује БиХ у погледу примјене ове Директиве. Давање права дјелимично компанијама да подједнако учествују у снабдијевању Брчког електричном енергијом и искључивањем свих других компанија супротно је обавези изреченој у Директиви да земље чланице „не

---

<sup>60</sup> Споразум о извршавању ентитетских обавеза по основу арбитражне одлуке за Брчко у погледу снабдијевања електричном енергијом, Sept. 25, 2001, art. 4.

<sup>61</sup> Споразум о стабилизацији и придруживању између Европских заједница и њихових земаља чланица, с једне стране, и Босне и Херцеговина, с друге стране (“Споразум о стабилизацији и придруживању”), чл. 41 (забрана дискриминације приликом набавке добара у корист државних монопола), и чл. 71.1 (забрана пракси између предузећа које спречавају или нарушавају конкуренцију).

<sup>62</sup> Прелазни споразум о трговини и трговинским питањима између Европске заједнице, с једне стране, и Босне и Херцеговина, с друге стране (“Прелазни споразум о трговини”), чл. 26 и чл 36.1 (исте забране као у чл. 41 и чл. 71.1 Споразума о стабилизацији и придруживању).



врше дискриминацију између [електроенергетских] предузећа било у погледу права или обавеза“.<sup>63</sup> Директива налаже да, иако земље чланице могу да наметну "обавезу јавне услуге" електроенергетским предузећима, та обавеза мора, између осталог, "гарантовани електроенергетским компанијама ЕУ равноправан приступ националним потрошачима.“<sup>64</sup> Ограничавањем снабдијевања Брчког на двије компаније из БиХ, потпуно се забрањује приступ електроенергетским компанијама ЕУ тржишту Брчког. Субвенционисање корисника у Брчком према налогу супервизора од 30. јуна 2010. као дјелимичне компензације за повећање цијене, које је узроковао ОХР, такође представља кршење Прелазног трговинског споразума<sup>65</sup>, као и Уговор о енергетској заједници.<sup>66</sup>

69. У свом писму првом замјенику високог представника од 16. јула 2010, високи функционер Европске комисије критиковао је одлуке из септембра 2009. и јула 2010. као неспојиве са међународним уговорима и разорне по настојања Комисије усмјерена на либерализацију тржишта у БиХ. Овај функционер пише:

Одлука ОХР-а од 30. јуна 2010, уз одлуке од 18. септембра 2009, иде против циљева Уговора о Енергетској заједници у погледу либерализације тржишта и конкурентских тржишних услова.

Иако Уговор о Енергетској заједници налаже потпуно отварање енергетског тржишта тек после 2014, Европска комисија ради са надлежним институцијама у земљи, и то од ступања на снагу Уговора о Енергетској заједници (2006.) на измјени потребних закона ради достизања циља либерализације тржишта.<sup>67</sup>

70. Функционер Европске комисије такође примјећује: „Налог супервизора од 30. јуна 2010. супротан је Споразуму о стабилизацији и придруживању (ССП) и припадајућем Прелазном трговинском споразуму, које је Европска унија закључила са БиХ 2008. године“.<sup>68</sup>

71. На тај начин, умјесто да БиХ помогне да испуни своје међународне обавезе и поштује стандарде ЕУ, ОХР у ствари приморава БиХ да им се руга.

---

<sup>63</sup> Директива 2003/54/ЕС Европског парламента и Савјета, чл. 3, ¶ 1.

<sup>64</sup> *Id.*, параграф 2.

<sup>65</sup> Прелазни трговински споразум, чл. 36.1 (забрана државне помоћи која нарушава конкуренцију).

<sup>66</sup> Уговор о оснивању Енергетске заједнице (“Уговор о енергетској заједници”), чл. 18 (забрана државне помоћи која нарушава конкуренцију).

<sup>67</sup> Допис Европске комисије Рафију Грегоријану, првом замјенику високог представника и супервизора за Брчко, 16. јули 2010.

<sup>68</sup> *Id.*

## **5. Подршка императивним овлашћењима ОХР-а од стране ЕУ и њених чланица неспојива је са њиховим обавезама из ССП-а и других уговора.**

72. Као чланице Управног одбора РС-а, Европска комисија, Предсједништво ЕУ и четири чланице ЕУ подржале су примјену императивних овлашћења од стране високог представника. Настављајући да подржавају примјену ових присвојених, беспримјерних овлашћења, чланице Управног одбора РС-а раде противно својим економским обавезама и обавезама у области људских права које имају као уговорна страна ССП-а и других уговора.

73. ОХР, у својству тужене стране пред америчким Савезним судом, недавно је изјавио да је он орган страних држава које чине РС и да као такав представља инструмент сваке од тих држава.<sup>69</sup> Уз то, ОХР је пред судом тврдио да високи представник, када наступа у званичном својству, дјелује као запосленик страних држава.<sup>70</sup> Ако је, као што тврди, ОХР орган или инструмент тих страних држава, онда се његови поступци и поступци високих представника могу приписати тим државама.

74. ЕУ има правну обавезу да не подржи примјену императивних овлашћења високог представника; неизвршавање те обавезе подрива њене прокламоване циљеве ширења поцеса придруживања ЕУ. Све док високи представник наставља да користи таква овлашћења – у ствари, наставља да постоји – приступање ЕУ биће ометено.

### **В. Коришћење било каквог “замјенског” облика императивних овлашћења од стране „оснажене“ мисије ЕУ на сличан начин би блокирало приступање ЕУ.**

75. У међународној заједници чују се неки гласови који се залажу да након одласка ОХР-а из БиХ дође до увођења новог ЕУ или међународног службеника који би имао овлашћења слична онима које је себи додијелио ОХР. Присуство једног службеника са таквим овлашћењима омело би БиХ у испуњавању копенхагенских критеријума и довело је у ситуацију да прекрши своје међународне обавезе. Такав службеник би представљао и практичну и правну препреку напредовању БиХ ка чланству у Европској унији.

### **С. Рјешавање војне имовине у БиХ такође налаже затварање ОХР-а.**

76. Влада РС је у унутрашњим преговорима пристала да уступи јавну имовину у РС која је потребна Министарству одбране БиХ на употребу, без накнаде и на рок који им је потребан. Ову политику је усвојила и Народна скупштина РС. Став Владе РС је изузетно прогресиван, нарочито зато што се, имајући у виду простор и површину, највећи дио војне имовине, коју траже БиХ/НАТО налази у РС, а не у Федерацији. Континуирано

---

<sup>69</sup> Приједлог посебних тужених страна за одбацивањем предмета, *Anthony Sarkis v. Miroslav Lajcak*, Канцеларија високог представника, Окружни суд САД-а за сјеверни округ Калифорније, 31. октобар 2008, р. 11.

<sup>70</sup> *Id.* на стр. 14.

интервенисање ОХР-а у вршење власти и иностране послове БиХ, међутим, ствара и практичне и правне препреке напредовању БиХ ка чланству у НАТО-у.

77. Како је објашњено на другим мјестима у овом извјештају, уплитање високог представника у осјетљиве унутрашње преговоре који се воде између политичких лидера БиХ омета практичну изградњу консензуса и одлучивање које је неопходно за успјешно кретање БиХ ка чланству у НАТО-у.

78. Међутим, препрека чланству у НАТО-у коју чине ОХР и високи представник је много озбиљнија. Чак и летимичан погледа на Сјеверноатлантски уговор показује да је чланство једне државе којом влада неизабрани страни службеник, којег постављају странци, неспојиво са обавезама које Уговор намеће земљама чланицама. Друга реченица Уговора описује чланице НАТО-а на сљедећи начин: „Одлучне су да очувају слободу, заједничке тековине и цивилизацију других народа, који почивају на начелима демократије, индивидуалне слободе и владавине права“.<sup>71</sup> Све док високи представник и ОХР постоје, владање декретом и присвајање имунитета од свих одлука судова у БиХ и других органа власти БиХ, у БиХ не може бити ни демократије, ни индивидуалне слободе, нити владавине права.

79. Поред тога, Сјеверноатлантски уговор налаже да његове чланице – суверене државе – буду у могућности да доносе одлуке и опредјељују ресурсе као помоћ јачању колективне безбједности свих чланица. Све док ОХР постоји, интервенишући у иностране односе БиХ, власт БиХ неће имати потребну сувереност и право да доноси такве одлуке, те тако неће моћи да се квалификује за чланство у НАТО-у. Влада РС је опредјељена за приступ евроатлантским интеграцијама, у оквирима који неће бити на штету Републике Српске, њеног интегритета и међународно-правног субјективитета, уз јавно изјашњавање у складу са Уставом и законима.

#### **IV. Поновно успостављање уставне и демократске власти у БиХ налаже затварање ОХР-а.**

80. Почевши од другог високог представника, који је ступио на дужност 1997, намјештеници су енормно проширили своје особље, створивши тако „Канцеларију високог представника“, агенцију коју Дејтонски споразум не познаје. ОХР је брзо прерастао у службу са око осам стотина службеника, која је убрзо попримила облик паралелне владе, али владе која управља на основу декрета и без законског упоришта, не обазирајући се на Устав БиХ, међународне споразуме или владавину права. Многи виши припадници ове канцеларије провели су ту своју цјелокупну каријеру. Њихов утицај је постао огроман, а њихова моћ да застрашују грађане и легитимно изабране и именоване носиоце јавних функција у БиХ је енормна.

81. Иако без валидног правног ауторитета, службеници ОХР-а и високи представник непрописно користе међународне мировне и полицијске снаге да силом осигурају повиновање њиховим одлукама. Још погубније по владавину права је то што су високи представници произвољно смијенили са власти, политичких и академских положаја на

---

<sup>71</sup> Сјеверноатлантски уговор, 4. април 1949, преамбула (текст истакнут накондано).

стотине лица, забрањујући им политичко дјеловање и будуће запослење на јавним функцијама. У неким случајевима, имовина тих лица је замрзнута или заплијењена и забрањено им је да напуштају земљу. Ова казна "грађанске смрти" изречена је без правног процеса и права на жалбу. Већина тих одлука је и данас на снази. Остали грађани су подвргнути застрашивању ван очију јавности. Опште је познато да ОХР води досијее о владиним службеницима, политичким лидерима и јавним личностима кроз разне обавјештајне активности. Пријетње да ће се такви тајно прикупљени подаци искористити често се приватно изричу оним званичницима који се у довољној мјери не повинују директивама ОХР-а, било формалним или неформалним.

**А. Високи представник је злоупотребио међународне војне снаге да би пријетњама и застрашивањем обезбиједио повиновање незаконитим императивним овлашћењима.**

82. ОХР-ово посезање за императивним овлашћењима и застрашивањем потпомогнуто је интензивном злоупотребом међународних "мировних" снага у сврхе пријетње и застрашивања. Лорд Ешдаун је констатовао да је "близак однос ОХР-а и СФОР-а [мировних снага НАТО-а] под командом [генерала] Џона Силвестера и, касније, његових изузетно способних насљедника, постао други исто тако важан стуб на којем је почивао мој мандат".<sup>72</sup> Ова „блиска сарадња“ представља кршење Дејтонског споразума који међународним војним снагама даје веома ограничен и конкретан мандат. Сарадња је резултирала тешким повредама цивилног становништва БиХ које, не случајно, учвршћују моћ високог представника да силом захтијева повиновање незаконитим и наовлашћеним одлукама и наредбама.

83. У недавно донесеној пресуди Суда Босне и Херцеговине по тужби против БиХ коју су поднијели Старовлах и Старовлаг, описан је један такав инцидент:

Дана, 28. марта 2007. године тужитељи су Суду БиХ поднијели тужбу против тужене, а ради накнаде штете. У истој наводе да су дана, 01. априла 2004. године око 01:10 сати припадници НАТО снага (СФОР-а) експлозивом развалили улазна врата Парохијског дома Српске православне цркве "Пресвете богородице" на Палама, у којем су живјели тужитељи и породица Зекић, да би потом упали у стан тужитеља и Јеремији Старовлах и Александру Старовлах нанијели тврдим предметима, механичким оруђем и дијеловима људског тијела тешке тјелесне повреде опасне по живот. Повреде су оставиле тешке и трајне посљедице по здравље. Трећетужитељица Виторка Старовлах је претрпела тешке психичке тренутке које су у њој изазвале јаку душевну бол и страх, јер јој није дозвољено да у тим тренуцима помогне сину и супругу, а касније се испољавао страх за њихов живот, опоравак, као и брига како ће њен син

---

<sup>72</sup> PADDY ASHDOWN, SWORDS AND PLOWSHARES (2007), стр. 228. [Педи Ешдаун: МАЧЕВИ И РАОНИЦИ]

Александар наставити живот са задобивеним посљедицама. Повријеђене тужитеље су припадници СФОР-а пребацили хеликоптером до Клиничког центра у Тузли гдје им је указана хитна медицинска помоћ, да би касније наставили лијечење на Војно-медицинској академији у Београду и опоравак обављали у рехабилитационим центрима. Тужитељи су се претходно, дана, 16. новембра 2004. године, обраћали Команди НАТО снага у Сарајеву са захтјевом за накнаду штете, али њихов захтјев је одбијен дана, 19. јануара 2005. године уз образложење да не постоји основ за накнаду штете, јер се радило о војној акцији.<sup>73</sup>

84. У другом случају, током акције хапшења Драгомира Абазовића 2006. године у селу Башић Кула у РС, ЕУФОР-ове трупе убиле су Абазовићеву супругу Раду и тешко ранили њиховог 11-огодишњег сина Драгољуба. У Децембру 2008, ЕУФОР је одбио одштетни захтјев породице Абазовић, уз објашњење да је ЕУФОР поступао у складу са мандатом који му је дат Резолуцијом Савјета безбједности Уједињених нација. Такође, ЕУФОР је ускратио породици Абазовић право на било какву жалбу.

85. Овакво ангажовање међународних војних снага јесте кршење међународног права. Дејтонски споразум јасно дефинише мандат мировних снага и сврхе у које се могу користити, у Анексу 1-А који носи наслов: „Споразум о војним аспектима мировног рјешења“. Те сврхе не обухватају локалне квази-полицијске активности као што су акције хапшења лица осумњичених за злочине.

86. Нити ове сврхе обухватају спровођење одлука и налога високог представника уз употребу силе.<sup>74</sup> Војни и цивилни аспекти спровођења мировног рјешења требало је да буду сасвим одвојени. Анекс 10 Дејтонског споразума, на примјер, у члану II-8 каже: “[В]исоки представник неће имати никакву надлежност над ИФОР-ом и неће се ни на који начин уплитати у вођење војних операција или ланац команде ИФОР-а”.

**В. Високи представник наставља да посеже за императивним овлашћењима и застрашивањем кршећи домаће и међународно право.**

87. Отприлике тринаест година високи представник по кратком поступку смјењује носиоце у БиХ са јавних положаја и забрањује им, на неодређено вријеме, да раде на јавним функцијама. Високи представник је смијенио скоро 20 грађана БиХ, укључујући демократски изабране предсједнике, чланове законодавних тијела и градоначелнике, као и судије, полицијске службенике и директоре јавних предузећа. Високи представник је такође предузео кораке ка ускраћивању других права грађанима БиХ, као што је блокирање банковних рачуна и одузимање путних исправа на неодређено вријеме.

<sup>73</sup> Суд Босне и Херцеговине, *Дјелимично усвојен тужбени захтјев Јермије, Александра и Виторке Старовлах*, 1. окт. 2010, at [www.sudbih.gov.ba/komponente/print\\_vijesti.php?id=1793&jezik=e](http://www.sudbih.gov.ba/komponente/print_vijesti.php?id=1793&jezik=e)

<sup>74</sup> Видјети, на примјер, Дејтонски споразум, Анекс 1-А члан VI 1-6.

88. Упркос тешкој штети која се овим поступцима наноси појединцима на удару санкција високог представника, не обавјештава их ни о каквом конкретном дјелу за које се терете, нити им омогућава приступ доказима против њих, нити им даје право да се суоче са својим тужиоцима (ни да сазнају идентитет оних који их оптужују), суђење, прилику да оспоре наводе оптужбе или право на жалбу. Поступци високог представника, којима недостаје чак и рудиментарна форма законског процеса недвосмислено крше људска права појединаца који су кажњени његовим одлукама. Његови поступци су супротни Дејтонском споразуму (укључујући Устав БиХ и важећи Споразум о људским правима у Анексу 6). Смјењивање такође крши "општа начела" наведена у члану 2 ССП-а. Поступци високог представника су увреда за начела међународног права, суверенитета БиХ и владавине права. Поред тога, они у огромној мјери нагризају домаће политичке институције.

89. Поред одлука високог представника којим кажњава појединце, које су објелодањене јавности, високи представник и ОХР додјељују себи сирову моћ на мање транспарентан начин. Заstraшивање за којим ОХР посеже је добро познато и често пријављивано широм БиХ, али такве неформалне пријетње и заstraшивање се примјењују тајно. Повремено, међутим, докази доспију у јавност.

90. У октобру 2009, документи ОХР-а до којих је дошао сарајевски часопис *Глобал* показују да је ОХР водио тајне истраге против политичких и других домаћих лидера у вези са нпр. прањем новца, корупцијом, организованим криминалом и терористичким везама.<sup>75</sup> Документи који су процурили у јавност садрже шему наводно наводну криминалне мреже у којој се налазе имена већине водећих бошњачких лидера у власти и другим областима.<sup>76</sup> Напомена уз документе показује да је требало да се обзнане ЕУ.<sup>77</sup> У интервјуу поводом скандала, високи представник потврђује постојање јединице у оквиру ОХР-а која се израдила те документа, као и да та јединица дијели документе. Најавио је покретање интерне истраге, али је одбио да одговори на питање да ли ће интерна обавјештајна организација која је израдила те документе бити затворена.<sup>78</sup>

91. Не изненађује то што нема доказа да је интерна истрага и спроведена; никакви резултати интерне истраге нису објављени.

92. ОХР нема законска овлашћења да води обавјештајне операције и свакако нема овлашћења да страним амбасадорима тајно доставља клеветничке информације. Ово недавно откривено понашање штети угледу грађана БиХ и сáмој БиХ, а ОХР би требало да сноси правну одговорност за сву штету проузроковану незаконитим путем. Ова открића изазивају озбиљну забринутост у погледу права на приватност и мијешања ОХР-а у рад судских и тужилачких институција у БиХ, што илуструје ОХР-ову праксу заstraшивања иза кулиса са циљем клевете и рушења репутације званичника БиХ.

---

<sup>75</sup> *Тешка злоупотреба печата ОХР-а*, ГЛОБАЛ, 29. окт. 2009.

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

<sup>77</sup> *Id.*

<sup>78</sup> *Босански мировни изасланик извинио се за објављивање анализа ОХР-а о муслиманским лидерима*, ВВС MONITORING превод интервјуа из ДНЕВНОГ АВАЗА, 3. нов. 2009.

93. Коментаришући овај скандал, високи представник Инцко је рекао: „Нисам наредио истрагу против појединаца или организација изван ОХР-а“.<sup>79</sup> Уколико то јесте случај, онда је евидентно да ОХР функционише изван контроле чак и самог високог представника. Високи представник даље каже: „Мислим да мој тим није изазвао никакав скандал“.<sup>80</sup> Његови коментари откривају скандал ширих размјера, гдје ОХР тврди да нема никакву одговорност за употребу далекосежних овлашћења којим се крши правни поредак БиХ и међународно право.

**С. Савјет безбједности није никада одобрио употребу императивних овлашћења, а њихова примјена представља чисто кршење Дејтонског споразума.**

94. Високи представник је службеник који је постављен на ту функцију на основу Анекса 10 Дејтонског споразума са конкретно утврђеним одговорностима које су наведене у Анексу 10.<sup>81</sup> Оно што је индикативно везано за извор његових овлашћења јесте чињеница да је додела имунитета, који је њему и његовим сарадницима одобрен у Анексу 10, извршена једино од стране БиХ и примењива једино на институције БиХ. Не даје се, рецимо, имунитет од општих међународних правних обавеза, а он није међународна организација. ОХР нема земље чланице нити организације чланице као што то имају међународне организације. Он има мандат који су му дале уговорне стране на основу Анекса 10, никакве повеље нити документа организације. Његов имунитет није безграничан чак ни у односу на институције БиХ. Примјењује се само на поступке који се предузму у склопу његовог мандата. Са становишта међународног права, за свој рад одговара БиХ, РС, Федерацији и другим уговорним странама Анекса 10.

95. Његови поступци и овлашћења могу једино да се мјере према разумном и правно релевантном тумачењу мандата садржаног у Анексу 10, којим је пред њега стављена снажна законска и морална дужност стриктног придржавања.<sup>82</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 намјери. 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>83</sup> Такво рестриктивно тумачење, међутим, није потребно да би се закључило да Анекс 10 не даје високом представнику никаква овлашћења која он себи додјељује. Свако читање Анекса 10 у доброј намјери приморава на такав закључак. РС поново позива све посматраче да прочитају Анекс 10, који је дат у

---

<sup>79</sup> *Id.*

<sup>80</sup> *Id.*

<sup>81</sup> Споразум о имплементацији цивилног дијела мировног рјешења (Анекс 10 Општег оквирног споразума за мир у Босни и Херцеговини), чл. II

<sup>82</sup> *Будјету, inter alia*, Бечку конвенцију о уговорном праву, одјелци 26, 31, 32 и каноне тумачења уговора у општем међународном праву.

<sup>83</sup> *Будјету* 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 поверенства]*, 10 *MICH. J. INT'L L.* 231 (1989).

прилогу овог извјештаја, и потврде да ту не постоје императивн овлашћења која високи представник присваја.

96. Сваки поступак изван овог мандата јесте *ultra vires* и стога је лишен било какве снаге или ефекта. Овакви поступци могу за последицу да имају међународно незаконите поступке, за које високи представник сноси одговорност.

### 1. Не постоји уговорно право за императивна овлашћења.

97. Анекс 10 не даје овлашћење високом представнику да користи такозвана „бонска овлашћења“. 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 да мијења устав, крши уставне одредбе, доноси законе, ствара нове државне институције, смјењује демократски изабране функционере, или крши људска права загарантована грађанима БиХ.<sup>84</sup> Свакако да јасан језик Анекса 10 не додељује 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. Анекс 10 не даје високом представнику мандат да крши ни Анекс 4 ни Анекс 6.

98. 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 захтевају од држава чланица Европске уније, и није у сагласности са најосновнијим начелима владавине права и међународног права. Њихову употребу су оспорили и осудили бројни међународни правни и политички експерти.<sup>85</sup> На примјер, Савјет Европе је изнио став:

---

<sup>84</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 исприка за поступке високог представника који крше међународно право или превазилазе његов мандат. И заиста, такви поступци су неважећи или рушиви и повлаче међународну одговорност.

<sup>85</sup> Видјети, нпр., Henry H. Perritt, Jr. [Хенри Х. Перит млађи], *Providing Judicial Review for Decisions by Political Trustees*, [Обезбеђивање судске ревизије одлука политичких намесника] 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 додаток. 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



„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>86</sup>

Уставни суд БиХ такође сматра да њихова употреба крши Устав.<sup>87</sup>

## **2. Не постоји одлука Савјета безбједности о императивним овлашћењима.**

99. Различите резолуције Савета безбједности које се односе на БиХ не указују на додјелјивање императивних овлашћења високом представнику. Заиста, мало је вјероватно да би високи представник имао било какво правно овлашћење да прихвати такве одговорности, с обзиром на то 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 задатаке који су им поверени резолуцијама Савјета безбједности.<sup>88</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>89</sup> Високи представник није именовани специјални представник генералног секретара. Свакако да се дјелокруг његових овлашћења које себи додјелује високи представник не може извести на основу било које донесене резолуције Савјета безбједности.

## **D. Високи представник је блокирао сва правна средства позивања на одговорност за своје поступке.**

100. Високи представник је до данас успјешно блокирао све судске ревизије његових поступака. Одлуке високог представника редовно садрже то да „ступају на снагу одмах без даљих процедуралних корака“ и да „поништавају све несагласне законе и правне акте у степену који је потребан да би [налози] имали пуно дејство“.

---

ETHNOPOLITICS No. 1 (2006); Gerald Knaus and Felix Martin [Џералд Кнаус и Феликс Мартин], *Travails of the European Raj*, [Путовања европског раџе] 14 J. DEMOCRACY, No. 3 (2003); RALPH WILDE [РАЛФ ВАЛД], INTERNATIONAL TERRITORIAL ADMINISTRATION [Међународна територијална управа] (Oxford 2008); DECONSTRUCTING THE RECONSTRUCTION, [Доконструкција реконструкције], уредник Dina Francesca Haynes [Дина Фраческа Хејнс], Ashgate 2008).

<sup>86</sup> Скупштинска дебата од 23. јуна 2004. (20. заседање) (видети Док. 10196, извештај Одбора за политичка питања, известилац: г. Кирилов), текст усвојила Скупштина 23. јуна 2004. године (20. засиједање).

<sup>87</sup> Видјети Билбија, AP-953-05 (Уставни суд БиХ, 8. јули 2006).

<sup>88</sup> Ради поређења, видјети Рез. С. Б. 1244 (1999) у погледу власти 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 притужби на кршења људских права и друга кршења закона од стране високог представника.

<sup>89</sup> Видјети Рез. С. Б. 1244 (1999).

101. Високи представник је успјешно спријечио судове у БиХ да изврше ревизију његових поступака. 8. јула 2006, Уставни суд БиХ подржао је апелацију два лица која је високи представник смијенио са положаја. Суд утврђује „повреду њиховог права на дјелотворан правни лијек из члана 13 Европске конвенције“ и налаже БиХ да предузме мјере „у складу са позитивном обавезом државе обезбиједи дјелотворан правни лијек . . .“<sup>90</sup>

102. Високи представник узвратио је наредбом којом поништава одлуку Уставног суда у којој изриче: „било који поступак покренут пред било којим судом у Босни и Херцеговини, којим се оспорава или доводи било како у питање једна или више одлука високог представника, прогласиће се недопустивим осим ако високи представник изричито не да своју претходну сагласност“.<sup>91</sup> У одлуци се такође каже: “Сваку радњу коју предузме било која институција или орган у Босни и Херцеговини у циљу успоставе домаћег механизма контроле одлука високог представника донесених према његовом међународном мандату, високи представник ће сматрати покушајем да се угрози имплементација“ Мировног споразума.<sup>92</sup>

103. Исто тако, високи представник је тврдио пред Европским судом за људска права – а Суд је донио одлуку – да Суд нема надлежност да разматра тужбе по основу поступака високог представника и да његови поступци не повлаче одговорност БиХ или других држава.<sup>93</sup> Међутим, високи представник је недосљедан и потпуно опортунитетан у опису свог правног статуса пред судовима и трибуналима. Како је примијећено у параграфу 63 горе, у поступку пред америчким Савезним судом високи представник је навео да је он „запосленик“ држава које су чланице РИС-а. Ово представљање је директно супротно његовом представљању Европском суду за људска права, гдје је он „међународни службеник“ чији поступци не повлаче одговорност ниједне државе.

104. Дакле, како ствари сада стоје, високи представник је избјегао било какву судску ревизију својих наредби, а појединци који су се нашли под ударом његових санкција нису нашли пут до судске заштите од његових поступака који су или нелегални или погрешни.

105. У свом мишљењу из 2005, Венецијанска комисија, анализирајући овлашћења високог представника и њихову примјену, закључује: „Наставак коришћења таквих овлашћења од стране неизабраног политичког ауторитета без икакве могућности жалбе и

<sup>90</sup> *Bilbija*, AP-953/05 (Уставни суд БиХ, 8. јули 2006).

<sup>91</sup> Наредба о спровођењу Одлуке Уставног суда Босне и Херцеговина у апелацији Милорада Билбије *et al.*, No. AP-953/05 (23. март 2007), чл. 3.

<sup>92</sup> *Id.*, чл. 2. Како бивши службеник ОХР-а Метју Периш примјећује у недавно објављеном чланку:

„Члан 2 [наредбе] гласи: Сваку радњу коју предузме било која институција или орган у Босни и Херцеговини у циљу успоставе домаћег механизма контроле одлука високог представника донесених према његовом међународном мандату, високи представник ће сматрати покушајем да се угрози имплементација цивилних аспеката Општег оквирног споразума за мир у Босни и Херцеговини, и сама по себи ће се сматрати понашањем којим се угрожава таква имплементација“ (текст истакнут нацрно.) Овај језик, као што је добро познато, везује се за смјене носилаца јавних функција. <http://ssrn.com/abstract=1651519>

<sup>93</sup> Одлука о допуствости апликације бр. 36357/04, *et al.*, Душана Берића и других против Босне и Херцеговине (ЕСЈП 2005).

учешћа независног тијела није прихватљив.<sup>94</sup> Комисија сматра да пренос овлашћења са високог представника треба да се деси „у не тако далекој будућности“, али да „у међувремену, садашња пракса мора бити у основи измијењена како би била прихватљива као прелазно рјешење“<sup>95</sup>

106. Прошло је већ пет година од када је Венецијанска комисија издала ове закључке. Не само да није дошло до преноса овлашћења које предвиђа Комисија, него није реализована ни фундаментална промјена процедуре како би улога високог представника била прихватљива чак и као прелазно рјешење. Стање ствари које је било неприхватљиво прије пет година већ одавно је надживјело свако оправдање за којим је посезано.

### **Е. ОХР себи додјељује контролу именовања носилаца јавних функција на свим нивоима власти.**

107. Незаконито уплитање ОХР-а у уставну и демократску владавину у БиХ не налази се само у његовим поступцима усмјереним ка наметању закона и уставних амандмана на основу одлуке; нарушавању независности и непристрасности правосуђа; кажњавању и контролисању носилаца јавних функција кроз смјене и пријетње да ће бити смијењени са положаја; ОХР је такође преузео контролу над именовањем владиних службеника у БиХ. Од 2000, ОХР нетачно тврди и упражњава овлашћења блокирајући именовање лица изабраних на функције власти без обзира на процес именовања који је завршен у складу са законом. Ако и у случају смјене, ниједан доказ о непримјерености није понуђен, нити је је услиједио било какав правни процес од стране ОХР-а.

108. Најсвјежији примјер десио се 2. септембра 2010. године. Високи представник је прогласио ништавним именовање три министра од стране Скупштине Западнохерцеговачког кантона. Разлог за такву одлуку не почива ни на каквим наводним неправилностима уоченим у процесу именовања, а који је порписан законом, нити у доказима о непогодности кандидата. Умјесто тога, ОХР једноставно тврди да власти кантона нису слиједиле "редовну праксу" у погледу стављања вета од стране високог представника на ова три министарска именовања и да вето високог представника "остаје од највеће важности за процес спровођења мира".<sup>96</sup>

109. У одговору на одлуку ОХР-а, кантон је поднио ОХР-у захтјев и омогућио ОХР-у да стави вето на именовање кандидата. Убрзо након тога, ОХР је обавијестио кантон да сматра да су кандидати прихватљиви и прогласио именовања ваљаним. Поништавање именовања од 2. септембра од стране ОХР било је једноставно вјежба којом је ОХР подсјетио своје „поданике“ на његов самопроглашени суверенитет. Са становишта права,

---

<sup>94</sup> Мишљење о уставним приликама у Босни и Херцеговини и овлашћењима високог представника, усвојено на шездесет и другој сједници Европске комисије за демократију кроз право (Венецијанска комисија), CDL-AD (2005) 004, ¶ 98.

<sup>95</sup> *Id.*

<sup>96</sup> Канцеларија високог представника, Одлука којом се поништава Одлука Скупштине Западнохерцеговачког кантона о сагласности Владе Западнохерцеговачког кантона усвојене на сједници одржаној 27. августа 2010, 2. септембар 2010.

такво право не постоји. Понављано присвајање таквог права је наставак вријећања владавине права и демократије БиХ.

## **Г. Највећи приоритет ОХР-а је самодржање.**

110. Савјет ће се присјетити да је Влада РС у своја претходна три извјештаја детаљно навела правне и политичке разлоге који показују да затварање ОХР-а представља ургентан приоритет. Високи представник и ОХР не посустају у својим настојањима да задрже и прошире своју егзистенцију упркос све бројнијим доказима да су они препрека и економском напредовању и европским интеграцијама БиХ.

111. Индикативну илустрацију дали су недавни догађаји око посјете државног секретара САД-а, Клинтон, 12. октобра. У својим јавним запажањима и у појављивању пред студентима и представницима цивилног друштва, секретарка Клинтон је неколико пута позвала на изградњу унутрашњег консензуса као пута напредовања БиХ. Када је један студент упитао секретарку о директној страниој интервенцији против политичких лидера у БиХ, она је одговорила:

Али коначно, одлуке о путу напријед морају да се донесу у земљи. Спољни притисци, спољна критика има своју улогу, али из моје дугогодишње искуство у раду са многим земљама које су изашле из конфликта је да људи на крају морају да сједну и нађу рјешење сâми<sup>97</sup>.

112. У оштром контрасту у односу на овај разуман савјет, високи представник, коментаришући недавну посјету секретарке Клинтон и комесара Филеа пред новинарима, рекао је да је став ОХР-а учвршћен посјетом и да се планира „већи број сарадника у ОХР-у“<sup>98</sup>.

113. Досадашњи поступци ОХР-а показују да је овој агенцији самодржање највећи приоритет. Каријеристи, дугогодишње бирократе у њему имаће велики лични губитак ако се ОХР затвори. Плаћени су релативно добро и присвајају много више политичке моћи него што би је икада имали на било ком другом дипломатском или политичком положају. Немају намјеру да се добровољно одрекну своје моћи, чак и када је највећим дијелом нелегитимна. Треба примијетити да је један од прокламованих услова које је РС поставио за затварање ОХР-а: „Позитивна процјена ситуације у БиХ од стране Управног одбора РС-а, која се базира на пуном поштовању Дејтонског мировног споразума“<sup>99</sup>. На основу садашњих и прошлих остварења, ни ОХР ни високи представник никада неће признати да су њихови легитимни задаци испуњени и да је вријеме да пусте БиХ да управља сâма собом у складу са својим Уставом. Уз то, обје агенције, и ОХР и високи представник, наставиће да се боре против сваког облика одговорности или транспарентности њиховог понашања. Ово је посебно проблематично зато што је високи

<sup>97</sup> Коментари државног секретара Хилари Родам Клинтон у Вијећници Народног позоришта у Сарајеву, 12. окт. 2010.

<sup>98</sup> *Босна: Високи представник о уставним промјенама*, ТАНЈУГ, 15. окт. 2010.

<sup>99</sup> Комунике Управног одбора Савјета за спровођење мира, 30. јуни 2009.

представник истовремено и предсједавајући Управног одбора РС-а; тако, нерационално је вјеровати да ће РС икада закључити да су услови које је поставио за затварање ОХР-а испуњени.

### **Г. РС-ови услови „5 плус 2“ цинично се користе за блокирање затварања ОХР-а.**

114. Према РС-овој формули, која се састоји од пет циљева и два услова, да би се добила подршка за окончање мисије ОХР-а, затварање ОХР-а је немогуће. Иако би формула као што је „5 плус 2“ могла успјети ако би све стране у БиХ хтјеле да се ОХР затвори, то није случај. Водеће бошњачке странке очекују да ОХР настави да примјењује своју моћ присиле и тако им помогне да постигну своје циљеве, укључујући свеобухватну реформу која би дејтонски федерални систем замијенила централизованом државом.

115. Овај проблем су препознали и независни стручњаци. На примјер, у недавном извјештају о БиХ, МКГ изражава сљедећу бојазан:

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>100</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, него зато што га је Савјет за спровођење мира везао за најспорније питање у БиХ: судбину ОХР-а.<sup>101</sup>

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

### **В. Влада РС предузима мирољубиве и правне кораке ка поновном успостављању правне државе и уставне власти.**

117. Грађани БиХ имају право на демократску и уставну власт и правну државу. Влада РС се обавезала да ће обезбиједити правду и помоћ свим својим грађанима који су оштећени ОХР-овим кршењем њихових људских, грађанских и политичких права, како смо раније навели. Ова настојања Владе РС су до сада била дочекивана неодређеним оптужбама од стране високог представника да су та настојања „антидејтонска“. Влада РС одбија такве оптужбе. Ријеч високог представника није закон; његови поступци су подређени закону, ако што овај извјештај показује. Влада РС мора имати слободу да јавно изрази и одбрани своја правне ставове и виђења. Влада РС ће наставити да користи сва

<sup>100</sup> Извјештај МКГ, параграф 5-6.

<sup>101</sup> Извјештај МКГ, стр. 10. *Такође видјети фусноту 17.*

мирољубива и законска средства ради успостављања уставне и демократске власти и правне државе у БиХ.

**А. Влада РС има законску обавезу да врши власт у складу са уставима БиХ и РС и домаћим и међународним правом. Одлуке високог представника и ОХР-а неспојиве са важећим правом су правно инвалидне и Влада РС их неће признати нити извршити.**

118. Став 2 члана 1 Устава БиХ захтијева да БиХ буде “слободна и демократска држава“, а Влада РС мора да води своје послове према мјерилима права. Када високи представник издаје одлуке и налоге којима крши одредбе домаћег и међународног права, Влада РС мора да одговори на такве одлуке и налоге према важећем праву. Наравно, високог представника такође обавезује међународно право.<sup>102</sup>

119. Приликом утврђивања важећег права, суверена држава и њени органи и инструменти морају прво да се осврну на устав земље, 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, гдје се БиХ појављује као страна уговорница.

120. Са становишта правне хијерархије, веома је важно поменути да се ставом 2. члана 2. Устава БиХ у домаћи правни поредак уводе 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.

121. 12. 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; и забрана дискриминације на основу етничке припадности.<sup>103</sup>

122. Исто тако, од битног значаја за ваљано тумачење законске одговорности и дужности Владе РС су ставови 2 и 3 члана 1 устава БиХ. Ови ставови гласе:

---

<sup>102</sup> *Видјети* Џералд Фицморис [Gerald Fitzmaurice], 2. издањ, под 46 (“[М]еђународно право је аутоматски, *ipso facto*, и перманентно обавезује по међународна лица – а нарочито државе”).

<sup>103</sup> *Видјети* Herman Mosher, *General Principles of Law*, [Херман Мошер, *Општа начела права*] у ЕНЦИКЛОПЕДИЈИ МЕЂУНАРОДНОГ ЈАВНОГ ПРАВА 511, 511-527 (1992).

2. Демократска начела. Босна и Херцеговина је демократска држава, која функционише на принципу владавине права и на основу слободних и демократских избора.

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

123. Став 2 налаже да Влада РС дјелује у складу са владавином права и повјерава управљање демократски изабраним функционерима. Став 3 признаје примат два ентитета – Републике Српске и Федерације Босне и Херцеговине – као јединица власти. Ови ставови, поред осталих, налажу Влади РС правне обавезе које, сагласно Уставу БиХ, не могу бити подређене одлукама и налозима недемократски изабраног страног службеника, као што је високи представник, нарочито када су његови налози неспојиви са мјерилима права, укључујући међународно право.

124. Обавезе: демократске власти; примата уговора и уставних одредби који се тичу људских, грађанских и политичких права; и власт која почива на праву из Устава БиХ имају посебну снагу међу правним обавезама Владе РС зато што спадају у централна начела и уговоре обухваћене Дејтонским споразумом. Јасан језик Дејтонског споразума и уношење наведених обавеза у Устав БиХ, који чини Анекс 4 Споразума, даје овим обавезама темељни статус у оквиру обавеза из међународног права којима су БиХ и високи представник подређени. У свеукупном контексту Дејтонског споразума, ове обавезе се морају читати као првенствене, у случају супротстављених обавеза, у односимаса високим представником.

125. Уз то, Влада РС мора узети у обзир став 2(ц) члана 2 Устава БиХ, који Влади РС даје широке надлежности у погледу заштите основних људских, грађанских и политичких права и основних слобода грађана БиХ гарантованих Уставом БиХ.

126. Одговорност Владе РС, према Дејтонском споразуму, да сарађује са високим представником у вези са спровођењем мира не укида горе наведене обавезе Владе РС по основу домаћег и међународног права. Када је налог високог представника супротан дужностима Владе РС које произилазе из устава БиХ и Републике Српске, или обавеза које произилазе из међународног права, уставне и правне обавезе права БиХ и РС морају имати приоритет.

## **В. Високи представник и ОХР су подређени Дејтонском споразуму и међународним уговорима о људским, грађанским и политичким правима.**

127. Анекс 10 Дејтонског споразума представља једини извор овлашћења високог представника. Анекс 10 не даје високом представнику ништа слично широким овлашћењима која високи представник присваја, као што су право да доноси, мијења или укида законе, смјењује и именује судије и тужиоце, или смјењује званичнике и забрањује им рад на одређеној функцији. Умјесто тога, Анексом 10 високи представник се упућује да, на примјер, "олакшава", "мобилише" и "координира" Анекс 10 налаже

високом представнику да "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>104</sup>

128. У члану 5. Анекса 10 каже се: "Високи представник је врховни ауторитет на терену 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>105</sup> Та одговорност лежи на одеђеним властима БиХ и ентитета и, у одређеном смислу, странама Дејтонског споразума.

129. 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, именује судије и тужиоце, или смјењује званичнике и забрањује им рад без прописаног процеса у потпуности је супротно Анексу 4 (Устав БиХ) и Анексу 6 (Гаранције људских, грађанских и политичких права).

130. 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 веома рестриктивно тумачење релевантних одредби споразума.<sup>106</sup>

131. 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 општина начелима међународног права, важећим споразумима или другим одредбама општег међународног права; или (3) ако иде даље од овлашћења из Анекса 10 која су уговорне стране тог споразума повјериле високом представнику.

132. У својим недавним наступима, високи представник је натукнуо да њега не обавезују међународни уговори, по свој прилици Дејтонски споразум и међународни уговори о људским, грађанским и политичким правима, гдје је БиХ уговорна страна. Он тврди да га у такав статус „изнад закона“ стављају резолуције Савјета безбједности УН.

---

<sup>104</sup> Споразум о цивилном спровођењу мировног рјешења (Анекс 10 Општег оквирног споразума за мир у Босни и Херцеговини), чл. 2.(1)(ц) (текст истакнут нацрно).

<sup>105</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 на терену 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>106</sup> *Budjemi 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*].



Његов став је, међутим, без икаквог правног упоришта. Високи представник не може да наведе конкретно ниједну одлуку СБ УН у корист његове тврдње, нити таква одлука уопште постоји. Такозвана „бонска овлашћења“ нису дата одлукама СБ УН, него их је високи представник једноставно себи додијелио.<sup>107</sup>

### **С. Влада РС ради на поновном успостављању људских права и обезбјеђењу правде жртвама ОХР-а.**

133. Високи представник је донио одлуке којима смјењује са положаја и забрањује рад на јавној функцији стотинама грађана, забрањује им да буду политички активни, замрзава њихове банковне рачуне и лишава их права на путовање без икаквог облика прописног процеса.

134. Ниједан доказ никада није понуђен против овако осуђених лица. Никада тим жртвама није омогућено никакво суђење, никаква прилика да докажу своју невиности, нити им је дато право на жалбу. Већина ових одлука је још увијек на снази. Штете које су проузроковале и даље стоје.

135. Међу оштећенима налазе се највиши функционери власти ентитета и БиХ, као и обични грађани. Њихов „злочин“ било је њихово одбијање да се повинују наредбама неизабраног, страног службеника који употребљава неконтролисану моћ.

136. Како је образложено у одјелку IV(D) изнад, нека од смијењених лица којима је забрањен рад на јавној функцији или која су кажњена на неки други начин обратила су се судовима у БиХ. Високи представник и то спречава. Високи представник незаконито наређује Уставном суду БиХ и свим другим судовима у БиХ да не прихватају било какве тужбе против његових поступака. У својим наредбама, високи представник пријети кажњавањем сваког службеника БиХ који буде поштовао судске одлуке којима се даје одштета странама које су оштећене одлукама високог представника. У ствари, како описујемо у даљем тексту, једна од примарних активности високог представника јесте да се правосудни, грађански и кривично-правни систем БиХ и ентитета потчини његовој контроли. Овај покушај обухвата интервенисање ОХР-а у рад највиших правосудног тијела БиХ, Уставног суда БиХ.

137. Шта учинити да би се за стотине овако оштећених лица обезбиједила правда? Пошто су досадашњи високи представници спријечили судове РС и БХ да врше правду, Влада РС је упутила своје правне заступнике да припреме и поднесу тужбе за обештећене оштећених у другим правосудним системима и пред међународним тијелима надлежним за људска права. Влада РС користиће сва мирољубива и правна средства да обезбиједи правду за своје грађане чија су најосновнија права прекршена.

---

<sup>107</sup> Видјети, *нпр.* Рез. СБ. 1896 (2009), Рез. СБ 1845 (2008), и Рез. СБ. 1785 (2007), које не користе децидан језик који се, према праву и пракси УН, користи приликом давања овлашћења државама и организацијама да дјелују као представници или у име УН. *Уп. нпр.*; Рез. СБ 1244 (1999) (гдје се такво овлашћење даје у случају Косова).

## **D. Високи представник је атаковао на независност Уставног суда.**

138. Прва реченица члана VI (Уставни суд) Дио 3. (Надлежност) гласи:

Уставни суд ће штитит овај Устав.

139. Члану II Устава налаже да сва владина тијела у БиХ обезбиједи „највиши ниво међународно признатих људских права и основних слобода“. Европска конвенција о људским правима се директно примјењује као право у БиХ и има приоритет у односу на сваки други закон. У члану се наводи 13 конкретних права која су обухваћена, али путем ограничења.

140. Члан X, који говори о измјенама Устава, забрањује било какве измејен којима се умањују било која од права и слобода из члана II.

141. Сасвим је јасно да би чињеница да Уставни суд има обавезу да подржава људска, цивилна, грађанска и политичка права и „основне слободе“ представљала огроман изазов за високог представника и ОХР пошто су они намјерили да владају БиХ не обазирјући се на ове и друге уставне одредбе. Једно од средстава за спречавање оспоравања његових овлашћења пред судом била је смјена функционера власти, укључујућу судије, по кратком поступку. Ову праксу описујемо у наредним одјелјцима.

142. Високи представник је такође директно интервенисао код судија Уставног суда да би их упознао са својим жељама, како то каже професор Џозеф Марко, стручњак за међународно и уставно право, који је, описујући судску праксу у првих пет година. Професор Марко је био један од тројице страних судија Уставног суда. Он сматра да се тврдње Суда о изузетно ограниченој надлежности у погледу одређених поступака високог представника „темеље на прећутном консензусу Суда и високог представника да ће Суд, приликом вршења своје власти, . . . увијек потврђивати меритум његових одлука, као што се може видјети из пресуда“.<sup>108</sup>

143. У даљем постојању суда, у одређеним предметима који се тичу овлашћења високог представника

. . . Суд није тражио мишљење високог представника прије доношења одлуке, за разлику од уобичајене праксе . . .<sup>109</sup>

144. Након што је Суд издао своје мишљење у једном таквом предмету, предмету бр. У 13/02, високи представник је убиједио предсједника и два потпредсједника Суда да траже ревизију одлуке на новој, пленарној сједници Суда. Прије него што је до те сједнице дошло, на дужност су ступиле нове судије и нови Суд је пресудио да се пленарна

---

<sup>108</sup> „Пет година уставне надлежности у Босни и Херцеговини“ стр.17 и 18.

<sup>109</sup> Christian Steiner and Nedim Ademovic, стр. 821.

сједница неће моћи одржати пошто ју је, у ствари, тражио високи представник који нема никакво право да то чини.<sup>110</sup>

145. Стајнер (Steiner) и Адемковић такође примјећују праксу да се неке одлуке Суда, укључујући ону која се тиче захтјева за ревизију који је уложио високи представник, „не објављују“.<sup>111</sup> Таква пракса би била супротна члану VI одјељак 2b Устава, који налаже да ће Суд „... судски поступак бити јаван и да ће суд образлагати разлоге за своје одлуке, које ће бити објављене” (текст истакнут накнадно).

146. Члан VI (1) Устава БиХ говори о саставу Уставног суда. Уређује да ће судије вршити службу до 70 година старости осим ако не поднесу оставку или не буду с разлогом разријешени консензусом осталих судија. Бивши виши правник у ОХР-у рекао је да је, једном приликом, високи представник вршио притисак на суд да разријешити свог предсједника. Када су три међународне судије одбиле да га подрже у том настојању, високи представник је издао једнострану наредбу којом им смањује плате.<sup>112</sup>

147. Као што је објашњено у одјељку IV(D) изнад, високи представник је на крају прибјегао издавању наређења судовима и владиним тијелима да пренебрегавају одлуке Уставног суда којима се његове одлуке проглашавају супротним Уставу БиХ.

### **Е. Влада РС је определијелена за поновно успостављање независности судства и тужилаштва БиХ и правосудне структуре дефинисане Уставом БиХ.**

148. Кључни елемент успостављања ауторитативне владавине високог представника/ОХР-а била је деструкција правосудне независности домаћих судова и тужилаштва. Потчињавањем правосуђа ОХР-у, елиминисана је важна препрека ауторитативној владавини у БиХ.

149. Атак високог представника на независност правосуђа био је безмјеран. На примјер: 2002, високи представник је донио одлуку којом се од свих тужилаца и судија захтијева да се поново кандидују на свој положај.<sup>113</sup> Терет доказивања квалификација ставио је на кандидате.

150. Савјет Европе се успротивио оваквом поступку. Нагласио је да је тај процес ништа мање него дисциплински поступаак без процедуралних заштита које се дају у таквом поступку.<sup>114</sup> Јасан и очигледно намјераван резултат било је повиновање судија и тужилаца

---

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

<sup>111</sup> *Id.*

<sup>112</sup> MATTHEW PARRISH, A FREE CITY IN THE BALKANS (2009) p. 97. [МЕТЈУ ПЕРИШ, СЛОБОДАН ГРАД НА БАЛКАНУ]

<sup>113</sup> Gerhard Knaus and Felix Martin, *Travails of the European Raj*, 14(3) J. DEMOCRACY (2003), стр. 61. [*Невоље европског раје*]

<sup>114</sup> Gerhard Knaus and Felix Martin, *Travails of the European Raj*, 14(3) J. DEMOCRACY (2003), пар. 64-65. [*Невоље европског раје*]

жељама високог представника, од чијег испуњења би зависиле њихова продужена каријера.

151. Не задовољивши се покоравањем судија и тужилаца као појединаца, високи представник ствара потпуно нов систем судова и тужилаца изнад оног који је уставом успостављен у БиХ. Основани су нови државни суд БиХ и припадајуће тужилаштво, који присвајају широку моћ и надлежност.

### **1. Високи представник поступно подрива независност правосуђа.**

152. До почетка прошле деценије, у БиХ нису постојали ни државни суд ни тужилаштво и то из два проста разлога. Прво, устав БиХ и ентитета задржавају ове судске надлежности за ентитете, који имају своје судове и тужилаштва. Друго, демократски и у складу са уставом изабрани представници БиХ и ентитета нису прихватили ове институције у законом прописаним процедурама.

153. 2000. године, високи представник узима на себе да грађанима БиХ наметне државни суд тако што једнострано проглашава „Закон о Суду Босне и Херцеговине“. 2002. године, високи представник, и овај пут сматрајући да његова ријеч јесте закон, намеће Босни и Херцеговини „Закон о Тужилаштву Босне и Херцеговине“. Временом, након поплаве нових једностраних одлука високог представника, Суд и Тужилаштво расту и шире се ван сваке правно валидне процедуре. Примјера ради:

- 2002. и поново 2003. године, високи представник својом одлуком знатно проширује надлежност наметнутих институција. Проширење обухвата додавање нових надлежности за одређена кривична дјела која су била регулисана ентитетским законима, што представља даље задирање у јасне надлежности правосуђа ентитета. Исто тако, 2002. године, високи представник одлуком именује свих седам судија новог државног суда.
- 2003. године, високи представник налаже да се ограничени број странаца именује на мјеста судија и тужилаца умјесто грађана БиХ. Према одлуци, стране судије и тужиоци могу се именовати само у прелазном периоду од четири године. Високи представник и даље попуњава свако мјесто на основу низа одлука
- Октобра 2003. године, високи представник издаје одлуку којом се укида ограничавање броја странаца који могу да раде на мјесту судија и тужилаца
- 2003. и 2004. године, страним судијама и тужиоцима признаје се готово апсолутни имунитет од процесуирања због било каквог кршења закона, што је привилегија коју у другим земљама уживају једино дипломате, никако судије и тужиоци.
- 2004. године, високи представник својом одлуком знатно проширује мјеста која стране судије могу попуњавати.

- Опет у 2004, долази до новог проширења надлежности државног суда и тужилаштва и продужења прелазног периода у којем се стране судије и тужиоци могу ангажовати.
- 2004, 2005 и 2006, високи представник својим одлукама наставља да именује стране судије и тужиоце.

154. Корак по корак, ови помно конципирани аранжмани резултирали су интензивнијом и свеprisутнијом доминацијом намјештеника високог представника у кривично-правном и грађанско-правном систему. До краја 2009, на примјер, готово половина свих тужилаца у Одјелу за организовани криминал, привредни криминал и корупцију, укључујући замјеника тужиоца који је руководио тим одјелом, били су странци.

155. Стране судије и тужиоци у БиХ, који присвајају беспримјеран имунитет, раде уз моћан подстицај да се повинују и удовоље високом представнику или другим страним службеницима који су учествовали у њиховом постављењу и одређивању услова рада и накнаде. Најзначајнији аспекти судске независности су елиминисани. Систем је постављен тако да судије и тужиоци лојалност не дугују правном поретку и уставу БиХ, него ОХР-у. Ово потврђују поступци државног суда и тужилаштва. Злоупотребе кривично-правног система су предмет званичне истраге.

156. Децембра 2009, мандат страних судија је законски истекао. Парламентарна скупштина БиХ разматрала је питање продужења њиховом мандата кроз допуне закона, али је, с ваљаним разлогом, гласала против. Одговор високог представника била је одлука од 14. децембра, којом „поништава“ одлуку демократски изабраних представника у Парламентарној скупштини БиХ. Високи представник наређује да стране судије и тужиоци остану – било на функцији судија или тужилаца, или сивих еминенција, овај пут у звању "савјетника"

## **2. Влада РС има обавезу према владавини права.**

157. Влада Републике Српске има обавезу да своје послове води у складу са мјерилима права – што се односи и на државни суд и тужилаштво. Ова обавеза проистиче из правног поретка БиХ, Устава БиХ и Републике Српске и важећег међународног права.

158. Високи представник нема правни легитимитет да доноси одлуке којима се оснивају и мијењају државни суд и тужилаштво. Законски мандат високог представника одређен је споразумом садржаним у Анексу 10 Дејтонског мировног споразума. Анекс 10 не даје високом представнику никакво право да крши Дејтонски споразум, друге елементе међународног права или Устав БиХ. Анекс 10 ни из далека не наговјештава да високи представник има ту моћ да својом одлуком доноси законе, а још мање да оснива судове који имају надлежност на цијелој територији државе и моћ да поништавају одлуке ентитетских судова који имају уставно упориште. Анекс 10 сасвим сигурно не налаже да Уставни суд БиХ подноси приједлоге одлука високом представнику на одобрење. Анекс 10 свакако не дозвољава високом представнику да поништава објављене одлуке изабраних представника у Парламентарној скупштини БиХ. Анекс 10 ничим не даје високом

представнику право да подрива домаћи правни систем тако што поставља и смјењује судије и тужиоце у БиХ – било да су странци или држављани БиХ.

159. Влада не може да прихвати као правно валидне одлуке које је наметнуо високи представник, супротно правном поретку БиХ и ентитета и међународном праву. Законска ваљаност аката Суда и Тужилаштва БиХ је правно сумњива. Ове службе су основане и функционишу према одлукама које намеће високи представник и супротне правном поретку БиХ и ентитета и међународном праву. У свом Трећем извјештају Савјету безбједности, Влада РС детаљно излаже свој правни став у вези са овим поступцима високог представника.

**Г. Референдум има легитимну улогу у демократији. Влада РС ће га искористити у сврху поновног успостављања уставне и демократске власти.**

160. Влада РС 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 којима се продужава мандат страним судијама и тужиоцима које су супротне Дејтонском споразуму, уговорима о људским правима и другим начелима међународног права која Владу обавезују.

161. У мноштву говора и изјава датих у предизборном периоду, високи представник је стално понављао да представници власти БиХ и РС не заступају ставове својих грађана и да његови поступци у већој мјери одговарају њиховим интересима. Уз то, високи представник учестало је позивао грађане да дигну свој глас. Међутим, високи представник се сада противи новом Закону о референдуму којим би се повећала одговорност власти према грађанима, а грађанима РС дала већа могућност да изразе своје мишљење.<sup>115</sup>

**1. Владе европских и других држава свијета широко користе референдум као механизам осигурања демократске власти.**

162. Још је и важније да се чује глас грађана у земљу у којој један неизабрани службеник присваја, без икаквог преиспитивања или ограничења, беспримјерна императивна овлашћења. Устав Републике Српске већ дуго садржи конкретне одредбе о референдуму, гдје се у члану 77 каже да НСРС може одлучивати о појединим питањима након изјашњавања грађана на референдуму.<sup>116</sup> Члан 70 Устава РС даје НСРС овлашћење да распише референдум. Уз то, РС има закон о референдуму још од 1993. године, који је замијењен новим Законом о референдуму од 10.02.2010. године.

---

<sup>115</sup> [http://www.ohr.int/ohr-dept/presso/pressr/default.asp?content\\_id=44578](http://www.ohr.int/ohr-dept/presso/pressr/default.asp?content_id=44578)

<sup>116</sup> Уз то, Амандман XXXII на члан 76, став 1 Устава РС уређује да право на предлагање закона, осталих прописа и аката има предсједник Републике, Влада, сваки скупштински посланик, или најмање 3.000 гласача.

## 2. Планирани референдум је у складу са законом.

163. У природи референдума који Влада РС планира нема ничега што га чини незаконитим. Иако Влада није прецизно утврдила садржај референдумског питања, Влада намјерава да, сходно закључцима Народне скупштине од 1. октобра 2010. године, предложи одржавање референдума због тога што је високи представник донио одлуку о продужењу мандата страним судијама и тужиоцима у одељењу за ратне злочине, супротно ставу Парламентарне скупштине БиХ, која није тако одлучила.

164. 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 људским правима и Европском конвенцијом о људским правима, основне вриједности демократије уопште и, посебно, парламентарне демократије".<sup>117</sup>

165. Предложени референдум не доводи у питање универзалне нематеријалне вриједности, као што су људска права или основне вриједности демократије уопште, нарочито не вриједности парламентарне демократије. Предложени референдум биће истинско потврђивање представничке демократије и људских права, што је изразита разлика у односу на високог представника који омаловажава основне услове из БиХ и европског права.

**VI. Процес придруживања Европској унији мора бити конвенционалан а не исполитизован. Уставне промјене су непримјерене и непотребне у овом периоду прије подношења захтјева, али БиХ још увијек може постићи напредак ка придруживању**

166. Влада РС подржава придруживање ЕУ и залаже се за успјех процеса. Међутим, процес придруживања не могу злоупотребљавати - као што је био случај - локалне и међународне стране као изговор за свеобухватне уставне реформе које нису услов за придруживање, већ имају сврху постизања незаконитих политичких циљева. У ранијем периоду, преговори око могућих промјена Устава БиХ у име придруживања ЕУ нису били транспарентни и то су користиле стране изван ЕУ, међу њима и бошњачке странке и ОХР, да би прогурале планове који нису везани за услове за чланство у ЕУ. Ови програми имају за циљ измјену Устава БиХ да би се централизовала власт у Сарајеву и урушила дејтонска структура којом се штити аутономија и равноправност ентитета конститутивних народа БиХ. Дакле, грађани РС су с правом у великој мјери неповјерљиви када је ријеч о уставним промјенама.

167. Да би се вратило повјерење које је неопходно за успјешно придруживање ЕУ, поступци усмјерени ка придруживању ЕУ морају пратити стандардан процес, у складу с праксом ЕУ, према којем се преговори око уставних амандмана одржавају у каснијим

---

<sup>117</sup> Савјет Европе, Резолуција Парламентарне скупштине 1121 (1997), 22. април 1997, параграф. 15(ii)..

фазама. Преговори око уставних промјена свакако не могу почети док ОХР не оде, с изузетком једне уско примјенљиве измјене у складу с одлуком Европског суда за људска права у предмету *Сејдић и Финци против Босне и Херцеговине*.

168. У исто вријеме, доста тога се може постићи одмах, осим уставне реформе, ради остваривања помака у процесу придруживања. До одласка ОХР-а, РС ће марљиво радити на усклађивању БиХ са Критеријумима из Копенхагена, путем рјешавања проблема из предмета *Финци*, извршавања ССП-а и Привременог споразума о трговини. Уставне промјене које евентуално могу бити потребне за придруживање ЕУ морају бити резултат транспарентног и законитог поступка, те домаћег консензуса постигнутог без страних уплитања. Осим тога, све такве уставне промјене морају задржати темељне гаранције утврђене Дејтонским споразумом.

#### **А. Интеграција БиХ у ЕУ треба пратити стандардан процес у којем преговори о уставним промјенама долазе у каснијим фазама.**

169. Важно је да се настојања усмјерена ка интеграцији БиХ у ЕУ одвијају стандардном процедуром, сагласно пракси ЕУ. Када би БиХ извршила реформу свог Устава у раним фазама процеса интеграције, то би било у супротности с недавно завршеним процесима придруживања ЕУ. Ниједна држава која је постала чланица ЕУ у посљедњих неколико деценија није измијенила устав прије подношења захтјева за чланство. У сваком случају, као што је објашњено у наставку, до преговора о уставним промјенама не може доћи све док је ОХР у БиХ.

##### **1. У овој раној фази процеса европских интерграција, уставна реформа је потпуно сувишна и преурањена.**

170. Какве год да буду евентуалне уставне промјене потребне да би БиХ постала чланица ЕУ (осим измјене и допуне због предмета *Финци*), оне су потпуно непотребне у овој изузетно раној фази придруживања.

171. Нема потребе да БиХ мијења устав прије подношења захтјева за чланство. Чим ОХР оде, захтјев за чланство БиХ у ЕУ сматраће се квалификованим за разматрање. Функционери ЕУ досљедно истичу да БиХ не мора да изврши никакве промјене у свом уставу прије подношења захтјева за чланство у ЕУ.<sup>118</sup>

172. Пожуривање уставних промјена прије сâмог подношења захтјева на много начина поништава сврху каснијих фаза процеса придруживања. Након подношења захтјева, БиХ и тијела ЕУ пролазе кроз дуги низ фаза који се морају завршити чак и прије него што се отворе преговори о чланству. Један кључни корак представљају одговори потенцијалног кандидата на упитник дуг неколико стотина страница. Упитник и неки други кораци у процесу придруживања помажу при дефинисању, како за потенцијалну државу кандидата тако и за ЕУ, свих подручја у којима је држава добро припремљена за придруживање, као

---

<sup>118</sup> Оли Рен, комесар ЕУ за проширење, *Ка европској ери Босне и Херцеговине: пут напријед*, обраћање Парламентарној скупштини Босне и Херцеговине, 24. јули 2009.



и подручја у којима су уочени недостаци. Било би неразборито прекрајати овај процес давања и узимања у настојањима да се убрзају уставне промјене.

173. Могуће је да неће ни бити потребе да се Устав БиХ уопште мијења. Флоријан Бибер (Florian Bieber) са Универзитета у Кенту недавно закључује да, осим доношења одлука које произилазе из пресуде у предмету *Финци*, "уставне промјене, строго говорећи, нису потребне за напредовање Босне ка даљњој интеграцији у ЕУ, и оне не смију постати услов интеграције"<sup>119</sup>. Такође, у једном свом скоријем интервјуу проф. Бибер је рекао да „постоји нека грешка да се тврди да су уставне промјене неопходне за функционалну државу“ као и да „политички проблеми и блокаде нису резултат Устава...уставном промјеном не може да се промијени политичка клима и спремност разних странака на власти да праве компромисе“ проф. Бибер је додао: „ја мислим да је много важније да се стигне до неког заједничког виђења шта су приоритети у процесу реформи у БиХ и да се иде у том правцу“<sup>120</sup>

## **2. Уставне промјене нису услов за затварање ОХР-а.**

174. У свом најновијем комуникеу, 30. јуна 2010, Управни одбор Савјета за провођење мира још једном је нагласио да "уставне промјене нису дио циљева и услова за затварање ОХР-а. . . ." <sup>121</sup> Упркос покушајима високог представника и других да сугеришу да је стање другачије, веза између доношења уставних промјена и услова за затварање ОХР-а једноставно не постоји. Заправо, као што је објашњено у сљедећем одјељку, разговори о уставним промјенама не могу се водити све док ОХР не оде из БиХ. Међутим, као што је описано у Одјељку III (А) горе, ЕУ је у више наврата јасно ставила до знања да је затварање ОХР-а услов који БиХ мора испунити за чланство у ЕУ.

## **3. Присуство ОХР-а чини преговоре о уставним промјенама немогућим. Влада РС ће учествовати у преговорима о уставној реформи тек након затварања ОХР-а.**

175. Са изузетком измјена и допуна конципираних тако да се ријеше проблеми које је утврдио Европски суд за људска права у својој пресуди у предмету *Финци*, промјене Устава БиХ не се могу разматрати док се не затвори ОХР. Уставне промјене не могу бити донесене док је ОХР присутан, јер ОХР спречава изградњу потребног консензуса између политичких лидера у БиХ. ОХР, попут бошњачких странака, подржава централизацију система БиХ којом ће се елиминисати основне заштите загарантоване Дејтонским споразумом. Све док је ОХР у БиХ, бошњачке странке неће преговарати у доброј намјери, јер ће и даље очекивати да ОХР изврши притисак на друге странке и тако одржи одржи заједничке ставове. Као што је Међународна кризна група закључила: "ОХР је више постао дио политичких спорова у БиХ него помагач у изналажењу рјешења. . . ." <sup>122</sup> Осим

<sup>119</sup> Florian Bieber, *Constitutional reform in Bosnia and Herzegovina: preparing for EU accession*, European Policy Centre Issue Brief, Apr. 2010, p. 3. [*Уставна реформа у Босни и Херцеговини: припреме за приступање ЕУ*, април 2010, стр. 3]

<sup>120</sup> Погледати: [http://www.slobodnaevropa.org/content/intervju\\_florian\\_biber/2233859.html](http://www.slobodnaevropa.org/content/intervju_florian_biber/2233859.html)

<sup>121</sup> Комунике Управног одбора Савјета за спровођење мира, 30. јуни 2010.

<sup>122</sup> Извјештај МКГ из новембра 2009, стр. 1.

тога, ИЦГ је запазио да" задржавање ОХР-а неће погурати [БиХ] грађане у правцу реформи већ може направити раздор довољно велик да изгура реформе изван досега."<sup>123</sup>

176. Као што је већ речено, неки чланови међународне заједнице позивају да се високог представника, по његовом одласку, замијени други међународни функционер са сличним овлашћењима као и ОХР. Из истих разлога које смо навели за високог представника, присуство званичника са сличним овлашћењима учинило би уставне преговоре немогућим.

177. Ако ЕУ вјерује да су измјене и допуне Устава БиХ потребне за придруживање ЕУ, РС ће се размотрити те приједлоге, али тек након одласка ОХР-а.

## **В. РС ће наставити да ради на интеграцији БиХ у ЕУ док је ОХР у БиХ..**

178. До одласка ОХР-а, РС остаје посвећена сарадњи са ЕУ како би се оствариле сви задаци потребни за интеграцију, а који се могу остварити без обзира на присуство ОХР-а. Прво, у РС ће наставити радити на испуњавању Критерија из Копенхагена од стране БиХ, првенствено захтијевајући да до одласка ОХР-а те измјене и допуне Устава БиХ буду у складу с пресудом у предмету *Финци*. Друго, РС ће наставити да ради на извршавању ССП-а и Привременог споразума.

### **1. РС ће радити на томе да осигура да БиХ испуни критеријуме из Копенхагена, што обухвата и захтијевање измјене Устава су складу са пресудом у предмету *Финци*.**

179. РС ће наставити да ради томе да БиХ у потпуности испуни Критерије из Копенхагена. Као што је објашњено горе, БиХ тренутно не испуњава политичке критеријуме због истрајног присуства ОХР-а, недемократског, незаконитог надзорника, а често и кршитеља људских права. Влада РС ће радити на томе да спријечи незаконите поступке ОХР-А и обезбиједи његово затварање у сврху обнове пуног суверенитета и демократије у БиХ.

180. Друга препрека за испуњавање политичког критеријума БиХ је њен досадашњи неуспјех у рјешавању уставних недостатака које је Европски суд за људска права утврдио у својој пресуди у предмету Финци из децембра 2009. Влада РС је спремна за моментално измјену Устава БиХ ради извршења судске пресуде. Већ је одавно требало предузети потребне кораке. На жалост, главне бошњачке странке су одбациле приједлоге Владе РС за брзо рјешавање тог проблема измјеном одредби за прихватљивост избора из Устава БиХ. Те странке одбијају да се сложе са релативно једноставним корекцијама потребним за извршавање пресуде Финци уколико РС не пристане на радикалну промјену Устава БиХ, којом би се пореметила равнотежа пажљиво створена Дејтонским споразумом, те БиХ трансформисала у централизовану државу. Из тог разлога, уставне измјене и допуне које су лако оствариве још увијек нису извршене.

---

<sup>123</sup> *Id.*, стр. 16.

181. Чак и је високи представник признао да Федерације одбија да донесе потребне циљане реформе. У најновијим говору пред Савјетом безбједности 24. маја, рекао је: „Иако представници Републике Српске пристају на уске уставне измјене и допуне којима би се извршила пресуда од 22. децембра, политичари Федерације инсистирају на широкообухватним промјенама, покушавајући да искористе пресуду суда да би промовисали своју - веома различиту-визију о томе како би земља требала бити реструктурирана“. 124

182. Горућа потреба за провођењем скромних измјена Устава, као одговор на пресуду Европског суда, не смије се користити као изговор за гурање свеобухватне и врло контроверзне трансформације Дејтонског устава.

## **2. РС ће радити на спровођењу ССП-а и Привременог споразума.**

183. Влада РС ће наставити да ради на спровођењу ССП-а и Привременог споразума. Један од задатака потребних за спровођење ССП-а је приближавање закона и прописа РС, Федерације и БиХ правној тековини ЕУ. Када је ријеч о законима и прописима РС, Влада ради на томе континуирано. Влада РС ће такође учинити све што може како би се обезбиједило да власт БиХ буде у складу са законима и прописима правне тековине ЕУ што је брже могуће.

### **Ц. Свака промјена Устава БиХ мора бити резултат транспарентног и законитог процеса, те унутрашњег консензуса постигнутог без уплитања из иностранства.**

#### **1. Промјене Устава БиХ морају бити извршене транспарентно и у складу с уставним процедурама и међународним правом.**

184. Свака уставна реформа мора пратити поступак измјене и допуне прописан у члану X Устава БиХ. Осим тога, у складу са међународним правом, промјене Устава (Анекс 4 Дејтонског споразума), који представља међународни уговор, морају бити утврђене споразумом између страна уговорница Анекса 4. 125

185. Процес измјене устава не смије се одвијати иза затворених врата; све евентуалне измјене и допуне морају се извршити у транспарентном процесу у којем су грађану обавијештени о дешавањима. Транспарентност ће омогућити да уставне промјене одразе ставове грађана. Тиме ће и јавност боље прихватити те промјене.

---

<sup>124</sup> Обраћање високог представника Валентина Инцка Савјету безбједности УН, 24. мај 2010.

<sup>125</sup> 2005. године, Европски суд за људска права обратио се Венецијанској комисији тражећи њено мишљење о томе да ли Анекси 4 и 6 Дејтонског споразума представљају „једнострану подухват од стране Босне и Херцеговине“ или међународне уговоре. У мишљењу њених *Amicus Curiae* бр. 337/2005 од 15.06.2005.године, Венецијанска комисија закључује да анексе Оквирног споразума „треба сматрати његовим саставним дијелом, те се морају сматрати међународним уговорима. Њихов карактер или тумачење се, стога, руководе међународним правом, нарочито Бечком конвенцијом о уговорном праву“. Пошто је Анекс 4 по својој природи уговор, његове стране уговорнице – Република Српска међу њима – морају дати своју сагласност да његову измјену.

**2. Свака измјена Устава мора бити резултат консензуса између изабраних представника у БиХ, без наметања из иностранства.**

186. Како се сљедећем дијелу овог извјештаја објашњава, Влада РС је одлучна да сарађује са странкама у цијелој БиХ на изградњи консензуса за реформе у складу с дејтонским оквирима. Све док је ОХР присутан, тај консензус ће се тешко постићи, али изградња унутрашњег консензуса кроз улагање напора у преговоре и изналагање компромиса између лидера које су изабрали грађани БиХ једини је пут ка дугорочној стабилности.

187. Промјена Устава БиХ не смије се наметати грађанима БиХ извана. Прво, наметањем промјена извана прекршио би се Анекс 4 Дејтонског споразума (Устав БиХ), који прописује услове за измјене и допуне. Друго, увођењем таквих промјена прекршило би се међународно право. На примјер, то би представљало кршење законске обавезе да се не интервенише у питањима која спадају у унутрашњу надлежност неке друге државе, у овом случају БиХ, укључујући "неотуђиво право бирања својих политичких, економских, друштвених и културних система, без уплитања друге државе у било ком облику."<sup>126</sup> Коначно, такво уплитање би подстакло нестабилност у БиХ. Грађани БиХ недвосмислено ће одбацити као нелегитимну сваку евентуалну уставну промјену која се сматра наметнутом извана.

**3. Преговори о уставним промјенама за придруживање Европској унији морају се обављати с представницима ЕУ, а не ОХР-а, РС-а или не-чланицама ЕУ.**

188. Преговори о уставним промјенама које би могле бити потребне за улазак у ЕУ треба да се воде између политичких лидера из БиХ и одговарајућих функционера ЕУ. За ОХР или не-чланице ЕУ из РС-а није прикладно нити продуктивно да покушавају да укључе у преговоре са ЕУ. Таквим уплитањем се само повећава неповјерење грађана РС у процес и преговори иду уназад.

**Д. Устав БиХ мора задржати своју децентрализовану структуру и гаранције за конститутивне народе.**

**1. Децентрализована структура Дејтонског устава у складу је са стандардима ЕУ и европским трендом који води у правцу предаје овлаштења.**

189. Децентрализована организација БиХ успостављена Дејтонским уставом у складу је са стандардима ЕУ. Као што је горе наведено, политички критеријум из Копенхагена захтијева „стабилне институције којима се гарантује демократија, владавина права, људска права те поштовање и заштита мањина.“ У складу с Уставом, БиХ би већ

---

<sup>126</sup> Декларација о начелима међународног права у погледу пријатељских односа и сарадње међу земљама, Рез. Ген. ск. 2625 (XXV) (1970).

задовољила ове критеријуме да није присуства ОХР-а и потребе да се доносе одлуке према пресуди Финци.

190. Устав је такође усклађен с економским критеријумом „ефикасне тржишне економије и способности да се носи с конкурентским притисцима и тржишним снагама у унутарњем тржишту ЕУ-а“. Као што је објашњено у Одјелку II (C) горе, децентрализована структура је економски корисна, посебно у државама као што је БиХ, у којима се политички приоритети разликују међу регијама. Усклађеност Устава БиХ с економским критеријумом огледа се и у спровођењу далекосежних реформи тржишта са циљем јачања конкурентности које су постигнуте у РС. Неуспјех Федерације да покрене такве реформе није узрокован Уставом БиХ, већ властитом политичком културом.

191. Устав БиХ није у нескладу с критеријумом који се односи на правне тековине ("способност да преузме све обавезе чланства, тј. тековине права и прописа ЕУ познате као *acquis communautaire*, те придржавање циљева политичке, економске и монетарне уније "). Влада БиХ, у складу са ССП-ом, поступно приближава своје законе и прописе правној тековини. Влада РС такође предузима крупне кораке ка приближавању својих закона и прописа правној тековини. Федерација за сада заостаје у том погледу, али узрок томе су политички проблеми у Федерацији, а не Устав БиХ.

192. Чињеница да је децентрализовани федерални систем у складу с обавезама из чланства у ЕУ показује се сваки дан, на примјеру садашњих чланица ЕУ које имају сличне децентрализоване системе, као што су Њемачка, Шпанија и Белгија. Ниво власти у држави чланици ЕУ која проводи законе ЕУ разликује се од државе до државе, а зависи од области права. У неким државама, попут Њемачке, ниво власти испод државног преузима централну улогу у спровођењу закона ЕУ. У другим државама, централна влада игра важнију улогу. ЕУ има мудар став да не налаже јединствен да њене чланице имају јединствен приступ овом питању.

193. Широк распон одговорности територијалних јединица испод државног нивоа у земљама као што су Њемачка, Шпанија, Белгија и Италија не спречава те земље да испуне одговорност коју имају као чланице ЕУ. Не постоји разлог зашто једна слично децентрализирана држава, као што је БиХ, не може прилагодити своје законе и прописе с правном тековином и испунити остале обавезе као чланица ЕУ.

194. У децентрализованој структури БиХ одсликава се и срж принципа супсидијарности ЕУ, према којем се „одлуке доносе што је могуће ближе грађанима.“

195. Осим тога, децентрализована структура Устава БиХ је у складу с распрострањеним трендом децентрализације у ЕУ и свијету. На примјер, Италија је 2001. одобрила уставну реформу којом је дала врло широку аутономију својим регијама.<sup>127</sup> Шпанске аутономне заједнице, први пут основане 1978, драматично су повећале своје одговорности тако да сада имају широку законодавну и извршну власт. Чак је и Велика Британија, која има јединствен систем власти, недавно дала значајну аутономију Шкотској, Велсу и Сјеверној

---

<sup>127</sup> Одбор за животну средину, пољопривреду и локална и регионална питања Парламентарне скупштине Савјета Европе, *Регионализација у Европи*, 14. септембар 2007, стр. 8.

Ирској. Према студији Савјета Европе, "већина већих европских земаља има добро развијен под-државни ниво власти које су формирале регије које уживају значајну аутономију и законодавна овлашћења."<sup>128</sup>

196. Као што се наводи у тој студији "Регионална аутономија се мора сагледати као средство за јачање демократије и изградњу чвршћег упоришта у нашим земљама, паралелно с европским процесом уједињења и ако се посматра у односу на глобализацију."<sup>129</sup> Децентрализована структура, попут Устава Босне и Херцеговине, савршено је усклађена са чланством у ЕУ.

## **2. Аутономија ентитета и заштита права конститутивних народа БиХ неопходни су за стабилност БиХ и јачају ефикасно управљање.**

197. БиХ је састављена од три конститутивна народа са широко раздвојеним политичком изборима. Гаранција успостављене у Дејтонском уставу обезбјеђују да припадници сваког конститутивног народа у БиХ имају јаку гаранцију да ни држава, као ни појединачан конститутивни народ или политичка странка, неће угрозити њихове интересе. Структура и механизми утврђени у Уставу БиХ у складу су са ефикасним управљањем, а користиле су их успјешне демократије у Европи и другдје.

198. Свака реформа мора задржати федералну структуру и механизме утврђене Дејтонским споразумом за заштиту виталних интереса конститутивних народа у БиХ. Замјеном овог система – незамјењивог темеља Дејтонског споразума - централизованом шемом уклониле би се суштинске гаранције за сваки конститутивни народ у БиХ. Законите реформе су могуће унутар дејтонског оквира, али оквир мора бити сачуван.

199. Постојање и стабилност у БиХ заснива се на темељном принципу да се БиХ не састоји од мањина, него три равноправна конститутивна народа. Устав БиХ, садржан у Анексу 4 Дејтонског мировног споразума, заснован је на овом важном принципу. Уставом се проглашава да се БиХ "састоји од два ентитета" и додјељују се надлежности на начин којим се ствара децентрализована структура. Устав такође предвиђа значајне заштитне механизме којим се подржава овај принцип и осигурава поштовање интереса који имају витални значај за сваки конститутивни народ. Ова структура је резултат договора између ова три народа, овјерен споразумом, који не само да је окончао рат између њих, већ је и утврдио и оквир у којем би могли живјети заједно као грађани исте државе. Ова структура, иако можда није савршена, узима у обзир реалну ситуацију у БиХ.

200. Покушаји држава и других субјеката међународног права да се мијешају у уговорне обавезе истакнуте у Дејтонском споразуму треба да изазову велику забринутост Савјета безбједности. Такви поступци би заиста могли представљати пријетњу међународном миру и безбједности. Систем власти који не ужива унутрашњи консензус већ је наметнут извана неће имати легитиман статус код властитих грађана. То посебно вриједи када је у питању промјена савезне структуре коју су договориле стране у Дејтонском споразуму, који је пажљиво састављен тако да се води рачуна о виталним интересима сваког

---

<sup>128</sup> *Id.*, стр. 9.

<sup>129</sup> *Id.*, стр. 1.

конститутивног народа. Замјеном ове структуре с јединственим системом уклањају се гаранције које су кључне за све конститутивне народе БиХ. Управо ове гаранције, које представљају централни дио Дејтонског споразума, подстичу сарадњу и стварање консензуса данас, те чине БиХ одрживом земљом.

201. Иако шема БиХ није идентична другим уставним системима, слични механизми регионалне аутономије и гаранције које штите интересе конститутивних народа налазе се у успјешним демократијама, како унутар тако и изван Европе. Федералне структуре у државама чланицама ЕУ, заједно са другим демократијама, чине успјешне облике управљања у државама које се састоје од различитих народа. Примјери обухватају Шпанију, Белгију, Италију, Швајцарску и Канаду, између осталих.

202. Наравно, Швајцарска је надалеко позната по ефикасности државних институција. Она, једним дијелом, штити интересе својих различитих група језика и нарјечја давајући широку аутономију за 26 кантона. Аутономија швајцарских кантона је толико широка да они имају право на склапање међународних уговора.<sup>130</sup> У италијанској етнички мијешаној аутономној покрајини, Јужни Тирол, систем квота који се заснива на националности примјењује се на састав политичких органа, државне управе, мјеста у државној служби, именовања судца и додјелу средстава за јавне потребе.<sup>131</sup>

### **3. РС подржава отклањање неједнаког положаја хрватског народа у Федерацији.**

203. Као што стоји у недавном извјештају МКГ, Федерација је близу колапса и реформа је веома потребна. Један од озбиљних проблема у Федерацији је да витални интереси хрватског конститутивног народа нису заштићени због њиховог неравноправног положаја унутар постојеће структуре Федерације. Пракса бошњачких странака да "прегласавају" Хрвате у Федерацији, према извјештају високог представника Савјету безбједности из 2008, доводи до, „повећане политичке напетости између двије етничке групе и указује на шире основу за забринутост за положај Хрвата у Федерацији.“<sup>132</sup> Године 2002, високи представник Волфганг Петрич увео је измјене и допуне ентитетских устава које су, према наводима МКГ, уклониле „најјачи заштитни механизам који су имали Хрвати“.<sup>133</sup> Устав Федерације садржи клаузулу виталног националног интереса ("ВНИ), према којој Бошњаци или Хрвати могу блокирати законе који поткопавају њихове виталне интересе. Но, према наводима МКГ, "нова правила су учинила да је механизам ВНИ постао недјелотворан . . . .",<sup>134</sup>

---

<sup>130</sup> *Id.*

<sup>131</sup> JENS WOELK ET AL, ED., TOLERANCE THROUGH LAW: SELF GOVERNANCE AND GROUP RIGHTS IN SOUTH TYROL [ТОЛЕРАНЦИЈА КРОЗ ПРАВО: САМОУПРАВА И ГРУПНА ПРАВА У ЈУЖНОМ ТИРОЛУ](2008).

<sup>132</sup> Извјештај МКГ из септембра 2010, стр. 5

<sup>133</sup> *Id.*, стр. 6.

<sup>134</sup> *Id.*

204. Да би поправио неравноправан положај Хрвата у Федерацији, шеф водеће хрватске политичке странке ХДЗ-а, Драган Човић, позвао је на стварање трећег ентитета у БиХ у оквиру постојеће Федерације, кроз уставну реформу.

205. Влада РС препознаје да постоји неправедно поступање које према Хрватима примјењује њихов федерални партнер, те подржава жељу Хрвата да имају властити ентитет, уколико се то остварује мирним путем, не крши политички и територијални интегритет Републике Српске и чува децентрализована структура и политичке гаранције настале Дејтонским мировним споразумом.

#### **4. Ниједна садашња чланица ЕУ или држава кандидат није морала централизовати своју уставну структуру као услов за чланство у ЕУ.**

206. Ниједна чланица ЕУ или држава кандидат није морала централизовати своју уставну структуру, као услов за придруживање ЕУ. Заправо, током година у процесу придруживања, неке чланице ЕУ, попут Републике Чешке и Словачке, децентрализовале су своје системе власти. Многе друге чланице ЕУ, укључујући Белгију, Њемачку и Шпанију, дуго су имале изразито децентрализоване уставне структуре.

207. Један од разлога зашто је ЕУ успјела да уједини толики број европских демократија лежи у томе што је била отворена за разноврсност државних система који су прилагођени различитим историјским и политичким културама држава. Док јединствен систем може бити прикладан за неке земље, у земљи попут Белгије или БиХ може бити потпуно неупотребљив. Европска унија треба да настави традицију према којој је окренута ка испуњавању критерија из Копенхагена државе приступнице, а не ка покушајима да пропише нови облик владе тој држави.

### **VII. Влада РС ће уложити много труда на изградњи домаћег консензуса и међународне подршке за ефикасну владу засновану на дејтонским оквирима.**

208. С обзиром на успјешно обављене изборе у БиХ, сада је вријеме да изабрани званичници у БиХ раде заједно, без спољних уплитања, на постизању консензуса по питањима која ће побољшати управљање у БиХ и квалитет живота њених грађана. За напредак је неопходно узајамно поштовање равноправности и виталних интереса конститутивних народа БиХ у оба ентитета и на државном нивоу; то ће изискивати да се престане тражити од страна које нису из БиХ да наметну максималистичке ставове у нади да ће темељно трансформирати БиХ како би се створила власт на штету других народа. Као што је МКГ (ICG) закључио у свом најновијем извјештају о БиХ: „Само подржавајући политику компромиса . . . и прихватањем чињенице да будућност ове земље лежи у децентрализацији државе, лидери у БиХ ће опоравити Федерацију, а потом и сâму БиХ.“<sup>135</sup> Влада РС је спремна на пуну сарадњу у тим поступцима, те позива и друге политичке лидере у Федерацији и на државном нивоу да преузму овај циљ, у доброј намјери. На крају крајева, консензус на којем почива законитост свих влада мора доћи изнутра.

---

<sup>135</sup> *Id.*, стр. 23.



**A. Влада РС се залаже за изградњу широког консензуса у циљу унапређења управљања кроз законите реформе.**

209. Влада РС се залаже за унапређење ефикасног управљања путем законитих реформи, укључујући и придруживање ЕУ и интеграцију у европске структуре. На основу Устава БиХ, а и као питање практичности, ентитети ће играти важну улогу у том процесу.

210. РС је доказала своју преданост путем успјешног учествовања у реализацији Привременог споразума и ССП-а, што је дио придруживања ЕУ. Као што признају ЕУ а и други, РС је далеко одмакла испред Федерације и државних институција БиХ у провођењу реформи закона и прописа да би се довели у склад са стандардима и правном тековином ЕУ.

211. Настојање РС да спроведе закониту реформу очигледно је и у отвореним преговорима и нуђењу компромиса у односу на многа важна питања. Да наведемо само неколико од многих примјера: (1) Влада РС је постигла консензус о рјешавању власништва над војном имовином путем извршења писаног споразума с Федерацијом и Савјетом министара БиХ 2007, (2) Споразум који је постигла водећа политичких странка РС-а (СНСД) о власништву државне имовине у јесен 2008. и почетком 2009, у складу са функционалним и територијалним критеријима ПИС-а, (3) Влада РС је почетком 2009. постигла компромис о уставном амандману који се односи на Брчко и његов статус *vis-a-vis* Уставног суда; (4) у току пропалих преговора у Бутмиру у јесен 2009, Влада РС је предала озбиљне приједлоге реформи и понудила компромис, (5) Влада РС је показала своју подршку за придруживање Акционом плану за чланство у НАТО-у и у љето 2010. предала понуду који би се ријешило питање непокретне војне имовине, (6) Такође у љето 2010, Влада је понудила компромис у погледу законе о попису становништва у БиХ, сложивши се да допусти одгоду провођења нових пописних података за будући фиксни датум. У већини ових случајева, постигнути споразум је касније прекршила нека друга страна, најчешће уз подршку високог представника, или су уступци понуђени у доброј вјери одбијени у корист максималистичких ставова.

212. Као још један доказ о опредељењености РС за остваривање боље управе, НСРС је 14. маја 2009. издала закључке којима позива на озбиљну унутрашњу оцјену и разговоре међу ентитетским и државним институцијама о томе како најефикасније расподијелити надлежност државе на државне и ентитетске елементе управе. Конкретно, закључцима се тражи од Парламентарне скупштине БиХ, Савјета министара Босне и Херцеговине и институција Федерације да се придруже Народној скупштини Републике Српске и Влади РС у рјешавању тих критичних питања како би ишли у правцу ефикаснијег и успјешнијег рада влада. 136

---

<sup>136</sup> На жалост, високи представник непримјерено осуђује ове закључке умјесто да подржи мирољубиву ревизију и рјешење одговарајуће подјеле надлежности између институција ентитета и БиХ – што је дебата која се поздравља, а не осуђуј у уставним, федеративним демократијама. Виђење ОХР-а је да би свако враћање надлежности ентитетима представљало кршење Дејтонског споразума, док је пренос надлежности са ентитета на државне власти дозвољено Дејтоном. Такво гледиште је неспојиво са, *inter alia*, преамбулом и чланом V Дејтонског споразума и члановима I и III Анекса 4 (Устав БиХ).

**Б. Ако добију политички простор, демократски изабрани лидери у БиХ могу и желе да међусобно преговарају да би се постигао државни консензус.**

213. Да би га грађани БиХ сматрали законитим, процес реформи мора бити транспарентан и мора бити предмет јавне расправе. Као и у другим уставним демократијама, с обзиром на законе и прописе, реформи устава се мора приступити с великом пажњом. Од огромног је значаја да се омогући вријеме потребно за изградњу високог степена консензуса. Реформа се такође мора спровести у складу са правним поступцима предвиђеним за измјену и допуноу који стоје у Уставу.

214. Уставне реформе и придруживање ЕУ представљају унутрашња питања која треба да буду под контролом грађана БиХ. Реформе и придруживање нису услови из Дејтонског споразума и стога је јасно да су ова питања изван мандата и овлашћења високог представника и спровођења мира. Дакле, са становишта права, напредак ка интеграцији у ЕУ и уставне реформе не могу бити наметнуте од стране високог представника или РС-а нити бити услов за затварање ОХР-а. Покушаји наметања уставних промјена од стране високог представника, Савјета за спровођење мира или других чланова међународне заједнице имају супротан ефекат за разлику од законитих и трајних реформи и представљају бесправно уплитање у унутрашње послове једне суверене државе.<sup>137</sup>

## **VIII Закључак**

215. Међународна заједница је на разне начине дала позитиван допринос опоравку БиХ од сукоба из деведесетих гоидна. На жалост, као што је показано у овом и претходна три извјештаја Владе РС Савјету безбједности, већ више од једне деценије дјеловање високог представника и ОХР-а подрива институције БиХ и ентитета, без поштовања Устава и међународних обавеза БиХ, гдје се на стотине грађана БиХ кажњава на начин који је супротан домаћем и међународном праву. Тврдећи да промовише владавину права и спровођење Дејтонског споразума, ОХР и многи високи представници су радили без икаквог обзирања на једно или друго. Од многих нежељених посљедица таквих незаконитих поступака, можда је најпогубнији прекид основног процеса изградње унутрашњег политичког консензуса око подршке политикама које би придобиле широку подршку свих грађана.

216. Влада РС апелује на Савјет безбједности да не подржи даље поступке или програме међународне заједнице који се тичу БиХ, а које су неспојиве са Дејтонским споразумом и другим обавезама чланица међународне заједнице у складу са међународном правом.

---

<sup>137</sup> Таквим поступком прекршио би се, нпр. члан 2 Повеље УН и општа начела међународног права као што доказује Анекс Резолуције Генералне скупштине бр. 2625 од 24. октобра 1970.

## 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



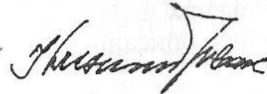
За Републику Хрватску



За Савезну Републику  
Југославију



За Федерацију  
Босне и Херцеговине



За Републику Српску

