

**5. извјештај Републике Српске Савјету безбједности Уједињених нација:
одговор на писмо и специјални извјештај високог представника Савјету
безбједности УН од 4. маја 2011. године**

Мај 2011.

**5. извјештај Републике Српске Савјету безбједности Уједињених нација:
одговор на писмо и специјални извјештај високог представника Савјету
безбједности УН од 4. маја 2011. године**

Мај 2011.

I. Увод

Република Српска, страна потписница свих анекса од којих се састоји Дејтонски споразум, подноси овај Пети извјештај Савјету безбједности Уједињених нација о ситуацији у Босни и Херцеговини. У извјештају се даје одговор на писмо које је високи представник упутио Савјету безбједности и генералном секретару Уједињених нација 4. маја 2011. године уз „специјалан извјештај“, као и констатације изнесене у полугодишњем извјештају високог представника Савјету безбједности.¹ У том погледу, Влада Републике Српске изражава оштро противљење овим документима. Овим документима, Савјет безбједности жели се обманути и у погледу релевантних чињеница и у погледу права. Као помоћ Савјету у разумијевању питања, која покреће високи представник, и актуелне ситуације у Босни и Херцеговини, Влада доставља овај Пети извјештај у чијем прилогу се налазе три додатна документа у којима се даје детаљна анализа ових питања. То су: *Референдум је витални инструмент демократије, Напад високог представника на судску независност и Поништавање одлука Централне изборне комисије представља тешко кршење права и озбиљно дестабилизује БиХ*. Пети извјештај и његови прилози су допуна писма које је предсједник Републике Српске Милорад Додик упутио генералном секретару Уједињених нација и предједавајућем Савјета безбједности 6. маја 2001. године.

Превасходан став високог представника јесте да критиковање његових поступака, па чак и јавна дебата о њима путем легално организованог референдума, представља кршење Дејтонског споразума. Такав став је очигледно неисправан са становишта права. Дејтонски споразум налаже демократски облик владавине у Анексу 4 (Устав БиХ), док Анекс 6 налаже властима БиХ и ентитета да обезбиједи грађанима БиХ највиши ниво заштите људских, грађанских и политичких права. Обезбјеђивање дебате и изражавања мишљења грађана о пракси високог представника да октроише законе и мијења уставе путем одлуке, и кажњава грађане без правног процеса, заштићено је Дејтонским споразумом, Уставом БиХ и међународним уговорима о људским, грађанским и политичким правима у којима је БиХ страна уговорница. Нису поступци Владе РС него скорашњи и

¹ Високи представник, у складу са својом уобичајеном праксом, није обавијестио Републику Српску о томе да је припремио и да намјерава да пошање ове документе, упркос статусу Републике Српске као стране потписнице анекса Дејтонског споразума. Нетранспарентност рада високог представника у погледу ових докумената супротна је процедурама које се дугују странама потписницама уговора којима је успостављен високи представник, кочи се корисна дебата у Савјету безбједности и подрива конструктиван дијалог између високог представника и Републике Српске. Република Српска задржава свој став у погледу оних констатација у овим документима које нису поменуте у овом писму или прилогу.

ранији поступци високог представника ти који представљају пријетњу по стабилност БиХ, као што су истакле угледне међународне организације.

Након толико година континуиране злоупотребе овлашћења од стране високог представника, владавина путем аутократских одлука у супротности са Дејтонским споразумом и међународним правом и даље дестабилизује БиХ. Прошло је више од 15 година од потписивања Дејтонског споразума. Овакви поступци не могу и не треба да се даље толеришу, било експлицитно или конклюдентно. Међународна заједница може да има дјелотворну улогу у својим односима са БиХ, али само ако чланови међународне заједнице буду поштовали и бранили владавину права и уставну демократију, па и онда када се ради о њиховим властитим поступцима и поступцима високог представника.

Дејтонски споразум обезбјеђује стабилност тако што штити уставна права ентитета и конститутивних народа у једној децентрализованом структури. Република Српска и даље је предана испуњавању своје обавезе да се придржава Дејтонског споразума. Оспоравање поступака високог представника и тражење мишљења наших грађана није кршење Дејтонског споразума, него средство спровођења демократије и законом заштићених права. Република Српска позива Савјет безбједности да одбије настојања високог представника и других усмјерена на подривање Дејтонског споразума и кршење људских, грађанских и политичких права која су грађанима БиХ гарантована тим споразумом.

II. У нечувеном и непримјереном захтјеву, високи представник жели ретроактивну потврду својих неовлашћених и нелегалних радњи.

У јеку интензивирања критика и забринутости због поступака високог представника – не само од стране представника два од три конститутивна народа БиХ, него и чланова међународне заједнице – високи представник сада жели бјанко одобрење Савета безбједности за све своје поступке, раније, садашње и будуће. Конкретно, у свом писму од 4. маја, високи представник тражи од Савјета безбједности да „размотри изражавање пуне подршке . . . свим званичним радњама које је предузео високи представник, поново потврди да су те радње предузете уз одобрење Савета безбједности на основу Поглавља VII Повеље УН”.

Савјет никада раније није дао такво одобрење свих поступака једног међународног званичника, чак ни када је ријеч о лицима која је сâм именовао. Ако би Савјет безбједности предузео такав ванредан корак у случају високог представника, који је постављен на основу Дејтонског споразума, онда би то значило потврду низа нелегалних поступака који су осуђени као повреда људских права и демократских права грађана БиХ.

То би значило потврду казни које је по кратком поступку, без процеса или права жалбе, високи представник изрекао за неколико стотина појединаца – кажњавања које је Парламентарна скупштина Савјета Европе назвала „неспојивим са демократским начелима“ и које Венецијанска комисија назива „неприхватљивим“. То би значило потврду поступака којима се октроишу закони за које Европска комисија сматра да су „кршење Уговора о стабилизацији и придруживању (ССП) и пратећег Прелазног споразума о трговини, који је Европска унија закључила са БиХ 2008. године“. То би значило потврду поступака

високог представника против појединаца којима се, како Уставни суд БиХ сматра, крши Европска конвенција о људским правима. То би значило потврду одлуке високог представника којом се пријети свим институцијама и носиоцима функција у БиХ који буду примијенили одлуку Уставног суда. То би значило потврду одлуке високог представника од 27. марта, којом се поништава објављена одлука Централне изборне комисије БиХ, којом се проглашава неважећим бошњачко формирање Владе Федерације као незаконито – одлука за коју је Међународна кризна група рекла да „подрива државна тијела и владавину права”.

Такви незаконити поступци нису, упркос тврдњама високог представника, предузети уз одобрење Савјета безбједности. Нити би их, са становишта права, изражавање подршке Савјета безбједности *ex post facto* учинило законитим. Заправо, да поступци високог представника јесу у складу са законом и његовим мандатом, високи представник сада не би тражио благослов Савјета безбједности, и то ретроактивно и без испитивања.

III. Кампања високог представника на сузбијању сваког разговора о његовим поступцима супротна је Дејтонском споразуму и међународном праву, који не забрањују планирани референдум.

Настојања високог представника да путем одлука сузбије дискусију и критику његове владавине – укључујући Закључке Народне скупштине РС од 13. априла и одржавање референдума – у потпуности су супротна Дејтонском споразуму.

Референдум на којем се тражи мишљење грађана представља основни инструмент демократске владавине. Демократску налаже Дејтонски споразум, укључујући Устав БиХ. Референдум се користи на државном и нижим нивоима власти у цијелом демократском свијету и подржавају га Савјет Европе и друге најзначајније међународне организације.

Право на критиковање и залагање за промјену у политичким институцијама заштићено је Уставом БиХ. Члан II Устава БиХ и Анекс 6 Дејтонског споразума налажу да органи власти у БиХ гарантују својим грађанима највиши ниво заштите коју међународном праву поставља за људска, грађанска и политичка права. У таква права спадају гаранције да грађани и њихови изабрани представници могу слободно да учествују у дебати о политичким питањима.

Настојања високог представника да ван закона стави критиковање његових одлука и других поступака такође представљају кршење међународног права које штити људска, грађанска и политичка права и које обавезује све елементе власти у БиХ, као и самог високог представника. Такво право је јасно наведено у Анексима 4. и 6. Дејтонског споразума. Сваки покушај сузбијања референдума на којем би се потврдио став јавности био би кршење права на слободу изражавања гарантованог чланом 10. Европске конвенције о људским правима и члана 19. Међународног пакта о грађанским и политичким правима (МПГПП). Тиме би се грађанима ускратило право на „учествовање у вођењу јавних послова“ из члана 25. МПГПП.

Референдум се користи у цијелом свијету као средство упознавања и информисања грађана и тражења њиховог мишљења о степену у којем су јавне институције којима одговарају прописно и исправно организоване и функционалне. Јасно је да Влада Републике Српске има право да обезбиједи форум, кроз одржавање јавног референдума, на којем би грађани представили своје мишљење институцијама које врше власт, укључујући високог представника и државни суд и тужилаштво. Тврдња високог представника да предстојећи референдум представља кршење Дејтонског споразума је нетачна и очигледно служи личним интересима.²

Испитивање мишљења грађана уобичајеним демократским механизмом, референдумом, потпуно је у складу са Дејтонским споразумом. Ни Дејтонски устав нити један други дио Дејтонског споразума не ограничавају коришћење референдума. Дејтонски устав препушта ентитетима одлучивање о томе да ли желе да користе референдум. Члан 70. и члан 77. Устава РС већ дуго регулишу расписивање референдума. Венецијанска комисија Савјета Европе помно је испитала усклађеност Устава РС са Дејтонским уставом,³ и није оспорила ниједну одредбу из Устава РС која се тиче референдума.

Функционалне демократске институције власти са уставним ингеренцијама не би требало да се плаше транспарентног функционисања и испитивања и критика њиховог рада. Приједлози реформи треба и морају бити подстицани, не забрањивани. Одбојност високог представника према јавном испитивању његовог рада показује колико је далеко његова владавина одступила од међународних норми људских, грађанских и политичких права.

IV. Високи представник је уништио независност судова и тужилаца БиХ.

Независно и непристрасно правосуђе је основа владавине права, која је суштински елемент функционалне демократије. Суд и тужилаштво на нивоу БиХ нису ни независни ни непристрасни. Савјет Европе, ранији службеници који су радили у правном тиму високог представника и судије Уставног суда БиХ, као и међународни академици, потврдили су да се високи представник грубо и редовно уплиће у правно дјеловање правосуђа на нивоу БиХ. Високи представник је наметнуо оснивање Суда БиХ и Тужилаштва БиХ својом одлуком, упркос чињеници да у Уставу БиХ не постоји ниједна одредба која се односи на такве институције, и од тада те институције третира као властите. Као резултат, не постоји независно и непристрасно правосуђе, као што то често истичу међународни посматрачи и стручњаци.

² У дијелу у којем високи представник погрешно представља чињенице, тврдећи да је референдум обавезан. Као што су Влада РС и међународни посматрачи, нпр. Међународна кризна група, објаснили, на референдуму се тражи изјашњавање грађана о битним питањима владавине, али резултат, сâм по себи, није обавезујући. На референдуму се тражи мишљење грађана у погледу закона које је наметнуо високи представник, укључујући законе о Суду и Тужилаштву БиХ.

³ Видјети, нпр. Венецијанска комисија, Усклађеност Устава Републике Српске са Уставом Босне и Херцеговина послѣ усвајања амандмана LIV – LXV од стране Народне скупштине Републике Српске, Меморандум секретаријата о основама мишљења Комисије обављеном у документу CDL(96)56 коначна верзија.

Како каже једна лондонска невладина организација, „међународни службеници, правници и правни стручњаци жале се . . . [Извјештај о кризи на Балкану] на степен уплитања високог представника у свакодневно функционисање судова, апелујући на високог представника да попусти свој челични стисак у ком држи бх. правосуђе.”⁴ 2007. године, високи представник је отишао тако далеко да је својом одлуком поништио одлуку Уставног суда у којој се наводи да су одлуке високог представника резултирале кршењем Европске конвенције о људским правима и забраном и забраном свим институцијама у БиХ да изврше судску одлуку.⁵

Упркос међународним критикама и препорукама да се ове тешке повреде владавине права исправе, праћене позивом Републике Српске да се испитају и реформишу, високи представник није предузео ниједан корак да то и учини. Република Српска има уставну обавезу да се позабави овим озбиљним питањем и поново успостави уставност и судску независност; НСПС је, стога, донијела Закључке 13. априла 2011. године ради предуземања законитих радњи у том циљу.

V. Посљедњи случај незаконитог поништавања одлука Централне изборне комисије БиХ од стране високог представника је дестабилизујући напад на виталне заштите конститутивних народа БиХ које су темељ Дејтонског споразума и лежи у основи садашње кризе у БиХ.

27. марта 2011. године, високи представник донио је одлуку о поништавању одлуке Централне изборне комисије БиХ, у којој се каже да је формирање органа власти у Федерацији под вођством бошњачких странака незаконито. Одлука високог представника крши основна начела Устава БиХ, законе Федерације, судске одлуке, право БиХ, Дејтонски мировни споразум и међународно право, и представља још један атак на судску независност у БиХ. Као што је предсједница и директорица Међународне кризне групе навела у свом писму упућеном званичницима ЕУ 2. маја 2011:

Влада већег од два ентита, Федерације, незаконито је формирана 17. марта и оспоравају је двије највеће хрватске националне странке. . . . Одлука високог представника од 27. марта да суспендује одлуку Централне изборне комисије којом је поништено формирање власти у Федерацији, и посљедично уплитање у право жалбе на ту одлуку, подрило је државна тијела и владавину права.⁶

Иако Влада са оклијевањем коментарише ствари које се најдиректније тичу Федерације, поступци високог представника у овом случају, на жалост, такође

⁴ Аида Суње, *Courting Controversy in Bosnia*, [Судске контроверзе у Босни], Институ за извјештавање о рату и миру, ВСР издање 562, 2. август 2005.

⁵ Канцеларија високог представника, Наредба о спровођењу Одлуке Уставног суда Босне и Херцеговине у апелацији Милорада Билбије и др. бр. АП-953/05 (23. март 2007).

⁶ Писмо Луиз Арбур, предсједнице и директора Међународне кризне групе амбасадорима Управног одбора ПИЦ-а, , 2. мај 2011.

имају директно дејство на РС у неколико аспеката. Поступци високог представника озбиљно пријете цјелокупној легитимности државе БиХ. Дејтонски споразум, који укључује Устав БиХ, успоставља снажне заштите сваког ентитета и сваког од три конститутивна народа. Поступци високог представника елеминисали су уставом заштићен глас хрватског народа у Федерацији. Ако то може чинити у Федерацији некажњено, онда је угрожен и српски народ. Најдиректније, пријетња се јавља у вези са формирањем Савјета министара и других институција БиХ. Иако високи представник жели да пажњу међународне јавности скрене са ситуације коју је створио нападајући Републику Српску због планираног референдума, чињеница је да је криза до које је високи представник довео својим незаконитим поступцима у Федерацији озбиљна пријетња Дејтонском споразуму и не може се довољно нагласити.

VI. Овлашћење високог представника у погледу тумачења споразума мора се примјењивати у складу са међународним правом и ограничено је на Анекс 10; његова владавина путем декрета је незаконита.

Прва реченица „специјалног извјештаја“ високог представника је нетачна на први поглед. У њој се тврди да је високи представник „врховни ауторитет у погледу тумачења Општег оквирног споразума за мир, за шта му је мандат дат Анексом 10 наведеног Споразума и разним резолуцијама Савјета безбједности УН“. Као што високи представник зна – а и наводи у свом писму Савјету безбједности од 4. маја – његово овлашћење у погледу тумачења споразума ограничено је искључиво на Анекс 10 Дејтонског споразума. У члану V Анекса 10, Споразума о цивилном спровођењу мировног рјешења, каже се да је „високи представник врховни ауторитет на терену у погледу тумачења овог Споразума о цивилном спровођењу мировног рјешења“.⁷ Резолуција Савјета безбједности 1031 (1995), управо она резолуција коју високи представник наводи у свом писму Савјету безбједности од 4. маја, “потврђује да је високи представник врховни ауторитет на терену у погледу тумачења Анекса 10 о цивилном спровођењу Мировног споразума”.⁸

Једнако битно, овлашћење високог представника да тумачи Анекс 10 дефинисано је и његовом обавезом на основу међународног права да тумачи Анекс 10 у доброј намјери. Тврдња високог представника да је он врховни ауторитет за тумачење цјелокупног Дејтонског споразума, а не само Анекса 10, сâма по себи представља повреду његове обавезе да тумачи Анекс 10 у доброј намјери. Уз то, Дејтонски споразум обезбјеђује конкретан механизам за тумачење његових бројних одредби. На примјер: Дејтонски споразум именује команданта ИФОР-а „врховним ауторитетом на терену у погледу тумачења Анекса 1“, а Анекс 4, Устав БиХ, тумачиће Уставни суд БиХ и ентитети који су га формирали. Мањкава је и тврдња високог представника, дата у лошој намјери, у параграфима 3 и 4 његовог писма од 4. маја, да зато што је он „врховни ауторитет на терену у погледу тумачења Анекса 10“ ниједан његов поступак не може бити доведен у питање ни на који начин и да су ти поступци *ipso facto* законити.

⁷ Курзив додат.

⁸ Курзив додат.

Присвајање права да намеће законе и друге одлуке декретом представља кршење Дејтонског споразума. Анекс 10, извор правног ауторитета високог представника, не може се, у доброј намјери, тумачити тако да високом представнику даје овлашћење да октроише законе, мијења уставе, формира органе власти БиХ, по кратком поступку кажњава грађане, или да се према БиХ и њеним грађанима на било који други начин понаша као страни диктатор. И заиста, ниједан службеник ни у једној држави којом се управља у складу са владавином права нема такву моћ. Како је сажео Метју Периш, бивши шеф једног правног одјељења у ОХР-у, правни мандат високог представника на основу Анекса 10 је да буде „руководилац настојања међународне заједнице у послеријатном периоду усмјерених ка изградњи мира и посредник између домаћих страна“.⁹ Сако читање Анекса 10 у доброј намјери иде у прилог Перишовом виђењу ограниченог домета мандата високог представника.

VII. Закључак

Незаконити поступци високог представника дестабилизују БиХ и наносе штету њеним грађанима. Испитивање поступака високог представника, укључујући тражење мишљења грађана у погледу поступака високог представника и институција које утичу на њихов живот, није кршење Дејтонског споразума. То је битно поштовање демократских и људских права заштићених Дејтонским споразумом. И заиста, настојања високог представника да угуши дебату о правној ваљаности и политичкој пожељности његових одлука, укључујући пријетњу санкцијама, сама по себи су супротна Дејтонском споразуму. Послије више од десет година континуиране злоупотребе овлашћења од стране високог представника, владавина путем аутократских одлука супротних Дејтонском споразуму и међународном праву и даље озбиљно дестабилизује БиХ и то се више не може толерисати.

⁹ Matthew T. Parish, *The Demise of the Dayton Protectorate*, [Метју Периш, *Пад дејхтонског протектората*] 1 J. INTERVENTION AND STATEBUILDING, [ИНТЕРВЕНИСАЊЕ И ИЗГРАДЊА ДРАЖВЕ] посебан додатак. 2007, стр. 13.

Референдум је витални инструменти демократије

I. Увод

Влада Републике Српске (у даљем тексту: Влада) у потпуности подржава Дејтонски споразум – укључујући Устав Босне и Херцеговина (у даљем тексту: БиХ) – и определијелена је за владавину права и поштовање људских права. Ова начела, као и одговорност коју Влада има према својим грађанима, приморала су је да заштити Републику Српску и њене грађане од незаконитих поступака високог представника, који учестало крши Дејтонски споразум, владавину права и људска права.

Правни мандат високог представника дефинисан је споразумом који је дат у Анексу 10 Дејтонског мировног споразума. У Анексу 10 се ни издалека на неговјештава да високи представник има моћ да декретом доноси законе, поништава акте парламената и институција које су прописно усвојили изабрани представници, мијења уставе, поништава судске одлуке, намеће оснивање нових институција, преноси уставне ингеренције, смјењује судије и друге носиоце јавних функција и запослене и забрањује им даљи рад, замрзава имовину и ограничава путовање – и то све без икаквог законског процеса или жалбе. То му не омогућавају ни други правни инструменти, укључујући резолуције Савјета безбједности УН. Међутим, високи представник је све ове радње спровео, путем одлука усмјерених на БиХ, њене ентитете и грађане.

13. априла 2011. године, Народна скупштина РС (у даљем тексту: НСРС) одобрила је план да се одржи референдума на којем би се грађанима РС омогућило да изразе своје мишљење о законима које је донио високи представник, укључујући законе који се односе на Суд БиХ и Тужилаштво БиХ. Неки у међународној заједници тврде да РС планира референдум о сецесији, или да референдум на којем се тражи мишљење грађана о високом представнику представља некакво кршење Дејтонског споразума. То је нетачно. Влада је у јавним и приватним наступима изјавила да референдум није сецесија. Уз то, Дејтонски споразум не забрањује референдум и сигурно не ограничава слободу говора у погледу високог представника, институција власти или других политичких питања. Планирани референдум даје грађанима РС шансу да са Владом учествују у одбрани Дејтонског споразума.

У читавој салви говора и изјава, нарочито током прошлогодишње предизборне кампање, високи представник сугерише да носиоци функција власти у БиХ и ентитетима не представљају интересе свог гласачког тијела и да су поступци високог представника усклађенији са њиховим интересима. Поред тога, високи представник често позива грађане да проговоре гласом који се чује. Међутим, високи представник сада осуђује план да се одржи референдум, који би повећао одговорност власти и дао грађанима РС бољу прилику да изразе своје мишљење.

Владе из Европе и свијета широко користе референдум као механизам заштите демократске власти, а референдум дозвољавају и позитивни законски прописи БиХ. Нарочито је битно да се чује глас грађана у земљи у којој један неизабрани страни функционер присваја, без икаквог преиспитивања или ограничења,

императивна овлашћења Сваки покушај да се такав референдум спријечи представљао би директно непоштовање демократије и владавине права.

II. Легалан

A. Легалност референдума уопште

Референдум је у потпуности у складу са Дејтонским споразумом, који не садржи ниједну одредбу која би се могла тумачити као забрана или ограничење референдума. Заиста, у Анексу 4 (Устав БиХ), Дејтонски споразум налаже да БиХ буде „демократска држава, која функционише на принципу владавине права и на основу демократских избора“. У Преамбули Устава БиХ каже се сљедеће: „Увјерени да демократске институције власти и правични поступци најбоље стварају мирољубиве односе у плуралистичком друштву“. Устав БиХ такође уређује да “све функције власти и овлашћења која нису изричито повјерена овим Уставом институцијама Босне и Херцеговине припадају ентитетима.”.¹⁰

Референдум је саставни дио праксе демократских држава у Европи и свијету. Као што Комитет министара Савјета Европе наводи у декларацији из 2008. године: „Демократија представља један од темеља Савјета Европе и изражава се на само кроз изборе него и кроз референдум”¹¹ У Резолуцији из 2005. године, Парламентарна скупштина Савјета прокламује сљедеће:

У неким земаљама чланица Савјета Европе, референдум представља дугу политичку традицију; у другим земљама, учешће грађана у процесу одлучивања путем референдума је новијег датума и поклапа се са њиховим преласком на плуралистичку и представничку демократију”.¹²

Слично томе, у једној резолуцији из 2007, Парламентарна скупштина каже: „Референдум је инструмент директне демократије који припада европском изборном наслеђеју.”¹³

Референдум на нижим нивоима власти добро је познат у демократској владавини. Савјет Европе је јасно ставио до знања да се његова снажна подршка референдуму односи и на референдуме који се одржавају и на политичким нивоима испод државног нивоа.

Као што је Конгрес локалних и регионалних органа власти Савјета Европе препознао у својој резолуцији из 2007, „референдум, било на државном, локалном или регионалном нивоу, представља један од главних инструмената директне

¹⁰ Устав Босне и Херцеговине, чл. III-3-а.

¹¹ Декларација Комитета министара Савјета Европе о кодексу добре праксе на референдумима, 27. новембар 2008.

¹² Савјет Европе, Парламентарна скупштина Рез. 1704 (2005), 29. април 2005, параграф 1.

¹³ Савјет Европе, Парламентарна скупштина Рез. 1592 (2007), 23. новембар 2007, параграф 1.

демократије који грађанима омогућава да учествују у политичком одлучивању, као и јавним стварима које их се директно тичу ...“¹⁴

Уз то, Комитет министара Савјета, у Препоруци бр. Р (96) 2 препоручује да земље чланице „прихвате да локалне и регионалне власти могу, у оквиру аутономије која им је дата, обезбиједити референдум и/или грађанске иницијативе на локалном нивоу уз навођење, тамо гдје је то примјерено, ствари у вези са којима су ови инструменти допуштени или забрањени, као и природе референдума која је таква да се путем њега тражи мишљење грађана и доносе одлуке ...“¹⁵

У Препоруци земљама чланицама о учешћу грађана у јавном животу на локалном нивоу из 2001. године,¹⁶ Комитет министара препоручује да земље размотре усвајање закона којима би се омогућило сљедеће:

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

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

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.¹⁷ Члан 70 Устава РС даје НСРС овлашћење да распише референдум. Уз то, РС од 1993. године има и закон о референдуму.

В. Легалност планираног референдума

У природи референдума који Влада планира нема ничега што га чини незаконитим. На планираном референдуму, затражиће се мишљење гласача о наметању закона од стране високог представника путем одлука, укључујући и законом о Суду БиХ и Тужилаштву БиХ.

Предложени референдум сасвим јасно одговара стандардима Савјета Европе. У Резолуцији 1121, Парламентарна скупштина Савјета Европе позива земље чланице да:

¹⁴ Савјет Европе, Конгрес локалних и регионалних власти, Рез. 235 (2007) (курзив додат).

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

¹⁶ Препорука Комитета министара Савјета Европе земљама чланицама о учешћу грађана у јавном животу, Преп. (2001)19, усвојена 6. децембра 2001, додаток II(ц)(4).

¹⁷ Поред тога, Амандман XXXII на став 1. члана 76. Устава РС прописује да право на предлагање закона, других прописа и аката имају Предсједник Републике, Влада, сваки посланик у Скупштини или најмање 3.000 гласача.

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.¹⁸

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

III. Политика

A. Закон о референдум РС из 2010. године

Закон о референдуму, који је НСРС усвојила 10. фебруара 2010. године, израђен је у свјетлу Кодекса добре праксе Венецијанске комисије Савјета Европе (CDI AD 2007-2008) и Препорука Комитета министара Савјета Европе о учешћу грађана у јавном животу на локалном нивоу ((Rec (2001) 19).¹⁹ Уз то, као што је обавеза према Пословнику Владе РС, Министарство за економске односе и регионалну сарадњу анализирано је приједлог закона о референдуму у погледу усаглашености са уредбама ЕУ.²⁰ Након анализе прописа ЕУ, Министарство је закључило да нема извора европских правних тековина (*acquis communautaire*) које се односе на предложени закон.²¹

У резолуцији из 2005, Парламентарна скупштина Савјета препоручује да се "референдум користи као средство јачања демократског легитимитета политичких одлука, унапређења одговорности представничких институција, повећања отворености и транспарентности одлучивања и стимулисања директног учешћа изборног тијела у политичком процесу".²² У истој резолуцији, Парламентарна скупштина каже да "референдум сматра једним од инструмената којима се омогућава учешће грађана у процесу политичког одлучивања . . ."²³

¹⁸ Савјет Европе, Парламентарна скупштина Рез. 1121 (1997), 22. април 1997, параграф 15(ii).

¹⁹ Допис Јасне Бркић, министра економских односа и регионалне сарадње Републике Српске, Зорану Липовцу, министру управе и локалне самоуправе Републике Српске, 21. јануар 2010.

²⁰ *Id.*

²¹ *Id.*

²² Савјет Европе, Парламентарна скупштина Рез. 1704 (2005), 29. април 2005, параграф 5.

²³ *Id.* у параграфу 1.

У резолуцији из 2007, Парламентарна скупштина Савјета Европе референдум назива "позитивним средством којим се омогућава учешће грађана у процесу политичког одлучивања и премошћавање разлике између њих и доносилаца одлука".²⁴ У резолуцији из 2003, Парламентарна скупштина позива земље чланице да размотре "директније елементе демократског одлучивања, као што су грађанске иницијативе и референдум, нарочито на локалном нивоу, као средство већег идентификовања грађана са тако донесеним политичким одлукама".²⁵

В. Планирани референдум

Утолико је важније да се чује грађана у земљу у којој један неизабрани функционер присваја и користи ванредна императивна овлашћења. Високи представник, као и већина владара који себи приписију необуздану моћ, не толерише никакав наговјештај – без обзира одакле долазио – да његов ауторитет има границе. На примјер, у одлуци из 2006. године, Уставни суд је једногласно закључио да наредбе високог представника, којима се по кратком поступку појединци смјењују са јавних функција, нарушавају Устав БиХ и људска права заштићена Европском конвенцијом о људским правима.²⁶ У одговору на ту одлуку, високи представник је издао наредбу којом поништава одлуке Уставног суда и каже да ће се "сваки поступак покренут пред било којим судом у [БиХ], којим се оспорава или на било који начин доводи у питање једна или више одлука високог представника, сматрати недопустивим, осим уколико високи представник изричито не дâ своју претходну сагласност".²⁷ Високи представник је такође покушао да заустави критиковање његових незаконитих поступака од стране Владе РС и НСРС. Управо због свега наведеног, од највеће је важности да грађани Републике Српске имају механизам на основу којег ће се моћи чути њихов глас.

IV. Закључак

Императивна моћ да се укидају одлуке законодавних тијела која су изабрана на демократски и уставан начин, као што то чини неизабрани странац – високи представник – штетна је по демократску и уставну владавину. Управо присвајање неограничене моћи од стране високог представника представља стварно непоштовање Дејтонског споразума и начела демократије и владавине права које Споразум потврђује. Планираним референдумом, грађани РС добиће прилику да се чује њихов глас о поступцима високог представника.

²⁴ Савјет Европе, Парламентарна скупштина Рез. 1592 (2007), 23. новембар 2007, параграф 2.

²⁵ Савјет Европе, Парламентарна скупштина Res. 1353 (2003), 25. новембар 2003, параграф 15(a)(iii).

²⁶ Апелација Милорада Билбије и др. бр. АР-953/05, параграф 78 (8. јули 2006).

²⁷ Канцеларија високог представника, Наредба о спровођењу Одлуке Уставног суда Босне и Херцеговине у апелацији Милорада Билбије и др. бр. АП-953/05 (23. март 2007).

Напад високог представника на независност правосуђа

I. Увод

Независност правосуђа је најбитнији елемент правне државе и темељ легитимитета судске власти. Високи представник је озбиљно подрио независност судова у БиХ. Тиме је срушио владавину права у БиХ и нарушио легитимитет њених судова. Влада РС је определијелена да заустави злоупотребе правосуђа од стране високог представника и поново успостави независност правосуђа.

II. Високи представник је у великој мјери подрио независност правосуђа у БиХ.

Кључни елемент успостављања ауторитарне владавине високог представника било је уништавање судске независности домаћих судова и тужилаштва. Потчињавањем правосуђа ОХР-у, уклоњена је значајна препрека ауторитарној владавини у БиХ.

У свом годишњем извјештају за 2003. годину, сарајевски Хелсиншки комитет за људска права у Босни и Херцеговини осуђује правосудне „реформе“ које спроводе високи представник и међународна заједница, а које – далеко од тога да обезбјеђују судску независност - обавезују правосуђе према страним службеницима. Комитет сматра:

[J]едно од основних начела владавине права, начело независности правосуђа, требало би да буде императив у току реформе. На жалост, овај процес траје изузетно дуго и резултирао је очигледном зависношћу чланова правосуђа од сâме међународне заједнице. Ова зависност од одлука и мишљења међународне заједнице је још увијек присутна и стога не доприноси постизању жељеног циља, тј. независног правосуђа”.²⁸

Комитет закључује: “Са жаљењем претпостављамо да ће правосуђе и даље зависити од међународне заједнице, која ће надзирати рад сваког судије и тужиоца понаособ у наредном периоду”.

У извјештају за 2005. годину, Институт за извјештавање о рату и миру, невладина организација из Лондона, пише: „[М]еђународни службеници, правници и правни експерти су се . . . жалили [Извјештај о кризи на Балкану] у погледу степена умијешаности ОХР-а у свакодневно функционисање судова, апелујући на високог представника да попусти свој челични стисак у ком држи правосуђе БиХ”.²⁹

²⁸ Хелсиншки комитет за људска права у Босни и Херцеговини, Извјештај о стању људских права у Босни и Херцеговини – анализа за период јануар - децембар 2003 (“Извјештај Хелсиншког комитета за 2003.”).

²⁹ Аида Суње, *Судска контроверза у Босни*, Институт за извјештавање о рату и миру, издање VCR, 2. август 2005.

Ово међународно подривање судске независности наставља се несмањеном жестином. Како Хелсиншки одбор БиХ констатује у свом годишњем извјештају за 2007. годину, „овлашћења високог представника озбиљно доводе у питање судску независност.”³⁰ Ово међународно подривање судске независности наставља се несмањеном жестином. Како Хелсиншки одбор БиХ констатује у свом годишњем извјештају за 2007. годину, „овлашћења високог представника озбиљно доводе у питање судску независност”.³¹

А. Високи представник је уништио независност Уставног суда.

Уставни суд БиХ, највише судско тијело у БиХ, има уставну обавезу да штити људска, грађанска и политичка права садржана у том акту. Као што је случај са било којим легитимним судом, његова способност да извршава своју обавезу почива на његовој независности да дјелује судски а не политички.

Међутим, високи представник рутински ради на подривању независности суда.

Како сматра професор Џозеф Марко (Joseph Marko), који је био један од три стране судије Уставног суда, високи представник је директно интервенисао код судија Уставног суда и упознао их са својим жељама. Професор Марко 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 тих пресуда”.³²

У својим *Коментарима Устава Босне и Херцеговине* из 2010, академици Кристијан Стајнер (Christian Steiner) и Недим Адемовић констатују да у одређеним предметима који се тичу овлашћења високог представника, „уобичајена пракса“ Уставног суда јесте да се прије доношења одлуке затражи мишљење високог представника.³³

У једном предмету у којем се Суд није консултовао са високим представником прије доношења одлуке,³⁴ високи представник је убиједио предсједника и два потпредсједника Суда да затраже ревизију одлуке на новој, пленарној сједници Суда. Да би то било могуће, нове судије су преузеле дужност, а Суд у новом

³⁰ Хелсиншки комитет за људска права у Босни и Херцеговини, Извјештај о стању људских права у Босни и Херцеговини – анализа за период јануар – децембар 2007 (“Извјештај Хелсиншког комитета за 2007.”).

³¹ *Id.*

³² Joseph Marko, *Five Years of Constitutional Jurisprudence in Bosnia and Herzegovina*, European Diversity and Autonomy Papers [Џозеф Марко, *Пет година уставне јуриспруденције у Босни и Херцеговини*, Европски радови о разноврсности и аутономији], (јули 2004), пасус 17 и 18.

³³ Christian Steiner и Недим Адемовић, *Коментар Устава Босне и Херцеговине* (2010), 821 (“Steiner и Адемовић”).

³⁴ Уставни суд Босне и Херцеговине, предмет бр. У 13/02.

саставу је пресудио да се пленарна ревизијска сједница неће одржати зато што је, у ствари, сједницу затражио високи представник који нема право да то учини.³⁵

Стајнер и Адемовић констатују праксу да се неке судске одлуке, укључујући одлуку која је била предмет захтјева високог представника за ревизију, „не објављују“.³⁶ Таква пракса је супротна члану VI(2)б Устава, који налаже да ће Суд „... судски поступак бити јаван и да ће суд образлагати разлоге за своје одлуке, које ће бити објављене“. (курзив додат)

Високи представник је чак издао одлуку којом једнострано поништава именовање двојице судија у Уставни суд. Члан VI (1)(а) Устава БиХ уређује да два члана Уставног суда „бира . . . Скупштина Републике Српске“. Устав даје право именовања ова два члана Уставног суда само „Скупштини Републике Српске“, а ни високом представнику нити било ком другом органу не даје овлашћење да прописује процедуре за таква именовања или стављање вета на именовања. 26. јула 2002, поступајући у складу са чланом VI (1)(а) Устава БиХ, Народна скупштина Републике Српске именује професора Миодрага Симовића и професора Радомира Лукића за судије Уставног суда БиХ.

16. септембра 2002, поступајући без икаквог овлашћења, високи представник издаје одлуку којом проглашава „ништавном и без икаквог правног дејства“ одлуку Народне скупштине РС о именовању професора Симовића и Лукића у Уставни суд.³⁷

У својој одлуци, високи представник образлаже поништавање именовања у Уставни суд искључиво тврдњом да су одлуке Народне скупштине РС на основу којих су они именовани, „донесене су у супротности са процедурама које се морају провести према Одлуци високог представника за Босну и Херцеговину, донесеној 11. јануара 2001. године“. У одлуци високог представника не каже се на који начин су одлуке Народне скупштине РС о именовању наводно супротне процедурама, нити се наводе процедуре којима су оне супротне. У сваком случају и преваходно, наравно, високи представник нема право да уводи било какве процедуре те врсте.

Као нови ударац бх. правосућу, високи представник у својој одлуци којом поништава именовање судија Уставног суда, наводи да се та одлука „не може оспоравати ни пред једним судом у БиХ или било гдје друго“.

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 разријеша свог предсједника. Између осталог, високи представник је вршио притисак тако што је лично телефоном позвао најмање једног међународног

³⁵ Steiner и Адемовић, 821.

³⁶ *Id.*

³⁷ Одлука којом се поништава именовање двојице судија из Републике Српске у Уставни суд БиХ, 16. септембар 2002.

судију.³⁸ Када су три међународне судије одбиле да га подрже у том настојању, високи представник је издао налог којом им једнострано смањује плату.³⁹

Када се једном приликом испоставило да се Уставни суд није у довољној мјери повиновао жељама високог представника, одговор високог представника стигао је у облику запањујуће злоупотребе владавине права, чак и мјерено стандардима високог представника. Упркос продорним настојањима високог представника да Уставни суд стави под контролу, Суд је 2006. године издао одлуку у којој је – деликатно – довео у питање смјену носилаца јавних функција по кратком поступку и забрану рада у јавној служби. Уставни суд је усвојио жалбу два лица која је високи представник смијенио по кратком поступку и забранио им обављање јавне функције, Милорада Билбије и Драгана Калинића. Суд је једногласно утврдио да непостојање правног средства којим би се оспорила одлука високог представника представља кршење Европске конвенције о људским правима.⁴⁰ Суд је закључио да је њихово „право на дјелотворан правни лијек из члана 13 Европске конвенције прекршено“.⁴¹

Међутим, директно пренебрегавајући владавину права и људска права, високи представник одговора у марту 2007. новом одлуком којом поништава одлуку Уставног суда.

У саопштењу за јавност у којем објављује своју одлуку о поништавању судске одлуке, високи представник јасно ставља до знања да пркоси Уставном суду и затвара сваку могућност независне ревизије у предметима Билбија и Калинић. У саопштењу се каже: „Одлука Суда не утиче на одлуке високог представника, а лица која су таквим одлукама стављена ван јавног живота, укључујући и Милорада Билбију и Драгана Калинића [sic], остају под забраном све док високи представник не одлучи другачије.“⁴²

Као што ће се видјети у даљем тексту, поред поништавања одлуке Уставног суда, налог високог представника значи и контролисање будућих поступака нижих судова такође.

Високи представник наставља да напада на независност Уставног суда. Скорији примјер је одлука високог представника од 5. јануара 2011, којом одлаже примјену Закона о имовини РС из 2010. док Уставни суд БиХ не донесе одлуку о његовом ступању на снагу. У одлуци од 5. јануара 2011. констатује се да је захтјев за утврђивање уставности закона РС поднесен Уставном суду.

³⁸ MATTHEW PARISH, A FREE CITY IN THE BALKANS стр. 97 (2010) [МЕТЈУ ПЕРИШ, СЛОБОДАН ГРАД НА БАЛКАНУ]

³⁹ *Id.* под 166.

⁴⁰ Билбија, АП-953-05 (Уставни суд БиХ, 8. јули 2006). пар. 72-76.

⁴¹ *Id.* у пар. 76.

⁴² Канцеларија високог представника, Високи представник издаје налог у вези са примјеном одлуке Уставног суда АП-953/05, 23. март 2007.

Члан 77. Правила Уставног суда БиХ дозвољава да Суд „усвоји сваку привремену мјеру за коју сматра да треба да је донесе у интересу страна или правилног вођења поступка“. Чланом 77. се чак утврђује да предсједник Уставног суда може да усвоји привремене мјере у немогућности да сазове вијеће. Иако никакве привремене мјере нису биле оправдане, високи представник одлучује да унапријед пресуди у предмету код Уставног суда и издаје своје властите привремене мјере путем налога, узурпирајући тако његову надлежност.

Високи представник је прејудуцирао и одлуку Уставног суда у погледу надлежности да одлучује о закону РС. Према налогу високог представника, одлагање примјене закона РС биће на снази све до „ступања на снагу коначне одлуке Уставног суда Босне и Херцеговине о наведеном Закону“. Тиме се претпоставља да ће Уставни суд закључити да је надлежан да одлучује о закону. У стварности, Уставни суд није надлежан да одлучује о овој ствари, али високи представник је већ наложио Суду да одлучи другачије.

Издавањем налога којим одлаже примјену закона РС, високи представник такође је Уставном суду БиХ послао снажан сигнал о томе какве су његове жеље у погледу одлучивања Суда о закону НСРС. Судије Уставног суда игноришу жеље високог представника на властити ризик. Као што је већ речено, високи представник је демонстрирао своју спремност да кажњава судије због неуслишавања његових жеља, укључујући покушаје да их смијени са функције и смањи плату.

Посљедњи случај уплитања високог представника у рад Уставног суда доказује крајње непоштовање независности Уставног суда и мјерила правне државе од стране ОХР-а. Као што ће се видјети у даљем тексту, то је само један од ширег атака високог представника на независност правосуђа.

В. Високи представник је наредио судовима у цијелој БиХ да доносе одлуке у складу са његовим жељама.

Високи представник често атакује на независност судова у цијелој БиХ тако што им даје инструкције о томе какве одлуке треба да донесу.

Као што је објашњено у одјелку А горе, 2006. године Уставни суд БиХ једногласно је закључио да непостојање правног средства којим би се оспорила одлука високог представника о смјени носилаца функција и забрани рада у јавној служби представља кршење Европске конвенције о људским правима. Високи представник је одговорио поништавањем одлуке Уставног суда. Међутим, одлука високог представника о поништавању судске одлуке отишла је много даље. Њоме је свим судовима у БиХ наложено како да поступају у свим будућим поступцима којима се „на било који начин доводе у питање“ одлуке високог представника. Налог гласи:

Без обзира на било коју супротну одредбу у било ком закону или другом правном акту Босне и Херцеговине, било који поступак покренут пред било којим судом у Босни и Херцеговини, којим се оспорава или на било који начин доводи у питање једна или више одлука

високог представника, прогласиће се недопустивим осим ако високи представник изричито не да своју претходну сагласност.

О сваком поступку из става 1. овог члана, предметни ће суд безусловно и званично одмах обавијестити високог представника.⁴³

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] сnose 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.*“⁴⁴ На тај начин, поред забране ревизије његових одлука, високи представник ускраћује жртвама кршења људских права сваки правни лијек. 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.⁴⁵

Други примјер уплитања високог представника у одлуке нижих судова виђен је 2002. године приликом десертификација полицајаца из цијеле БиХ. 2002. године, Мисија УН у Босни и Херцеговини прогласила је 793 полицајаца неподобним за полицијску службу и доживотно им забранила рад у полицијским службама.⁴⁶ Мисија УН тражила је од Министарства унутрашњих послова Републике Српске и Федерације да та лица смијени са њихових положаја. Упркос озбиљним санкцијама против десертификованих полицајаца, ниједном није омогућен процес

⁴³ Наредба о спровођењу Одлуке Уставног суда БиХ у апелацији Милорада Билбије и других бр. АП-953/05 (23. март 2007), чл. 3.

⁴⁴ *Id.*

⁴⁵ 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 нацрно.) 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), p. 158. [Оглед о одговорности међународних организација]

⁴⁶ Европска иницијатива за стабилност, *На Олимпу*, 10. фебруар 2007. („На Олимпу“), 1.

у ком би оспорио наводе којима се терети. Неким полицајцима чак никада није наведен разлог за доживотну забрану која им је изречена.⁴⁷

2003. године, неколико стотина полицајаца који су смијењени по кратком поступку повело је судске поступке против одлуке о десертификацији, тражећи да им се скине љага са имена и врати могућност запошљавања у органима реда и мира.⁴⁸ Неки првостепени судови су у почетку проглашавали отпуштање полицајаца незаконитим, дјелимично зато што закони БиХ не познају међународну десертификацију као основ за раскид радног односа.⁴⁹

Међутим, ОХР није био вољан да одлучивање у овим предметима препусти судовима. У писму које је 13. маја 2003. године упутио Жан-Мари Гијеноу (Jean-Marie Guehenno), генералном подсекретару УН за мировне операције, високи представник Ешдаун тражи ургентне мјере ради заустављања судова. Високи представник пише:

Судови игноришу или погрешно тумаче правну снагу одлука УН Ставили смо и даље јасно стављамо до знања да одлуке које је издала Ваша Мисија о сертификацији / десертификацији више не могу поново отворати нити моја канцеларији, ЕУПМ, нити било која друга организација. Међутим, сада смо дошли у фазу гдје је потребна Ваша брза интервенција у овој ствари.⁵⁰

Ешдаун наставља: „Вјерујем да је битно да се поново наведе основ за доношење одлука УН, јасно и ауторитативно и у форми коју Штаб УН може јавно користити ако желимо да ову дебату одлучно приведемо крају“.⁵¹ Ешдаун тражи мјере да се укину пресуде или одложи њихово извршење и ток текућих и будућих предмета“.⁵²

Гијено одговара 15 дана касније у писму које садржи изјаве које је Ешдаун тражио.⁵³ Гијено подржава процес десертификације, каже да га „не треба подривати“, и упозорава: „Исто тако, треба да нагласим да одлуке комесара ИПТФ-а у вези са сертификацијом полицајаца остају правоснажне“.⁵⁴

⁴⁷ *Id.*

⁴⁸ *Id.* под 16.

⁴⁹ *Id.*

⁵⁰ *Id.* под 16 (цитира се писмо високог представника, лорда Педија Ешдауна генералном подсекретару УН, Jean-Marie Guehenno, 13. мај 2003).

⁵¹ *Id.*

⁵² *Id.*

⁵³ *Id.* под 17.

⁵⁴ *Id.* под 17 (цитира се писмо генералног подсекретара УН Жан-Мари Гијеноа високом представнику Педију Ешдауну, 28. мај 2003).

Девет дана касније, ОХР шаље Гијеноово писмо, пропраћено писмом вишег замјеника високог представника, званичницима БиХ са дугачког списка. У писму ОХР-а, тражи се да се два писма „широко пошаљу службеницима и припадницима органа реда и мира и правосудним органима који раде на овим питањима како не би било никакве сумње у погледу њихове одговорности да имплементирају резултате процеса сертификације“.⁵⁵ У писму се упозорава: „Свако другачије поступање нанијело би озбиљну штету овој земљи. Босна и Херцеговина или међународна заједница то не би могле да прихвате“.⁵⁶

У свом годишњем извјештају за 2003. годину, Хелсиншки комитет БиХ осуђује овај напад на независност судске власти, називајући га још једним у низу примјера „очигледне зависности“ судова од одлука и мишљења међународне заједнице у БиХ.⁵⁷ Комитет примјеђује да се слањем овог писма судовима

међународна заједница директно уплела у рад правосуђа и очигледно демонстрирала своју намјеру да „контролише“ рад суда на најнепримјеренији начин. Било би тешко замислити да ће иједан судија у Босни и Херцеговини, чије именовање зависи од тијела као што је Високи судски и тужилачки савјет, који је основала међународна заједница, донијети одлуку која се разликује од одлуке коју високи представник препоручује у свом писму.⁵⁸

Упркос ОХР-овом пријетећем писму, Европска иницијатива за стабилност констатује да „неки судови још увијек нису застрашени и настављају да проглашавају отпуштања незаконитим. Неколико их је чак наложило враћање полицајаца на посао“.⁵⁹ У одговору, Гијено пише Предсједништву БиХ, октобра 2003, и тражи да се “предузму неопходни кораци ради укидања пресуда којима се оспорава ваљаност процеса сертификације и да се обезбиједи да се ниједна слична одлука убудуће не донесе убудуће”.⁶⁰ Како Иницијатива констатује, Гијеноово писмо „оставило је нејасним правни основ за уплитање Предсједништва у рад судова, као и како би то било спојиво са начелом подјеле власти или, штавише, владавином права“.⁶¹

Чак и након што се Ешдаун увјерио да је УН-ов процес десертификације полицајаца пун неправилности, одбио је сваку улогу бх. судова у ревизији одлука о десертификацији. У писму Гијену од 8. марта 2004, Ешдаун пише: „Ове одлуке

⁵⁵ *Id.* под 17 (цитира се писмо амбасадора Бернара Фасија, вишег замјеника високог представника, бх. званичницима, 6. јуни 2003).

⁵⁶ *Id.*

⁵⁷ Извјештај Хелиншког комитета за 2003.

⁵⁸ *Id.*

⁵⁹ *На Олимпу*, под 17.

⁶⁰ *Id.* под 18.

⁶¹ *Id.*

биће изразито политичке по својој природи. Препуштање ових одлука органима власти БиХ готово сигурно би довело до одлука чије дејство би поништило достигнућа УН у полицијској реформи“.⁶² Гијено се слаже и у писму Ешдауну од 16. марта 2004. каже: „Дијелимо Ваше оклијевање да се овај процес повјери локалним органима власти“⁶³ Како ЕИС примјећује, УН и ОХР не слажу се у погледу величине проблема у процесу десертификације, а „једина мјера око које су се двије институције сагласиле била је застрашивање бх. судова и органа власти да не ураде ништа“.⁶⁴

Према ЕИС-у, „притисак од стране ОХР-а и УН коначно је произвео жељени ефекат. Уз свега неколико изузетака, судске пресуде у корист полицајаца су на крају поништене у другостепеном и трећестепеном поступку, или се о предметима једноставно није ни одлучивало“⁶⁵

С. Високи представник је по кратком поступку смјењивао судије.

Један од начина на који високи представник присваја контролу над правосуђем и подрива његову независност је смјењивање судија по кратком поступку. У низу прокламација 2002. године, високи представник налаже да све судије и тужиоци одступе и поново се кандидују на своја мјеста.⁶⁶ Високи представник чак није учинио изузетак код многих судија којима је дат доживотан мандат након што су прошли детаљну ревизију 2000.⁶⁷ Терет доказивања квалификација ставио је на сваког кандидата понаособ. Високи судски и тужилачки савјет (који, као што се каже у одјељку Д у даљем тексту, лично бирао високи представник), одбио је да поново именује око 30% активних судија који су се кандидовали.⁶⁸ У ствари, високи представник је по кратком поступку отпустио неколико стотина судија – укључујући судије са доживотним мандатом – без икаквог процеса.

Високи представник се није обазирао на снажно противљење Савјета Европе овој генералној чистки правосуђа. У писаним коментарима који су услиједили након затвореног састанка са ОХР-ом, одржаног 22. марта 2002,⁶⁹ Савјет критикује планове високог представника да смијени све судије БиХ, називајући предложени

⁶² *Id.* под 20.

⁶³ *Id.*

⁶⁴ *Id.* у кратком прегледу документа.

⁶⁵ *Id.* под 17.

⁶⁶ *Нпр.* Одлука којом се доноси Закон о измјенама и допунама Закона о судовима и судској служби Републике Српске, 1. новембар 2002; Одлука којом се доноси Закон о Федералном тужилаштву Федерације Босне и Херцеговине, 21. август 2002. *Видјети такође:* Gerhard Knaus и Felix Martin, *Невоље европског раца*, 14(3) Ј. ДЕМОКРАТИЈА 60, 61 (јули 2003); Комитет за поштовање обавеза од земаља чланица Савјета Европе, *Поштовање обавеза од стране Босне и Херцеговине*, док. 10200 (4. јуни 2004), пара. 160.

⁶⁷ Кнаус и Martin под 65.

⁶⁸ Alexander Mayer-Rieckh, *Vetting to Prevent Future Abuses*, Међународни центар за транзициону правду, 2004, преглед документа.

⁶⁹ Кнаус и Martin под. 8.

процес „прикривеним дисциплинским поступком без процедуралних заштита које се у таквом поступку дају“.⁷⁰ Савјет истиче да се “[к]орумпиране судије могу смијенити након дисциплинског поступка”.⁷¹ Упозорава се да постоји „знатан ризик“ да ће одлуке у процесу „бити сматране донесеним у супротности са чланом 6 Европске конвенције о људским правима“.⁷² Савјет Европе закључује своје коментаре истичући да се проблеми у бх. правосуђу

морају рјешавати уставним и законским путем, уз поштовање самих начела који оправдавају присуство међународне заједнице у БиХ. Ако међународна заједница не буде вољна да поштује властита начела онда када се нађе пред великим проблемима, шта очекивати од локалних политичара⁷³

У извјештају из јуна 2004, Парламентарна скупштина Савјета Европе пише: „Чули смо многе притужбе на процес реименовања, а нарочито на произвољност, необразложеност одлука и непостојање жалбеног поступка“.⁷⁴

Јасан и очигледно намјераван исход било је повиновање судија и тужилаца жељама високог представника, од чијег је испуњења зависио наставак њихове каријере. Поред смјене судија, високи представник издао је 14 одлука у којима по кратком поступку смјењује поједине судије. 2004. године, Парламентарна скупштина Савјета Европе позива високог представника да „прекине са праксом смјењивања носилаца функција, укључујући судије и изабране представнике“.⁷⁵

D. Високи представник доминира процесом именована у правосуђу у цијелој БиХ.

Надмоћан утицај високог представника на процес именована у правосуђу је још један начин на који он слаби независност судија. Почетком прошле деценије, високи представник је незаконито приграбио контролу над процесом именована судија у цијелој БиХ.

23. маја 2002. године, високи представник одлуком мијења уставе Федерације и Републике Српске да би у уставни смоквин лист обукао своје одлуке којима – истог дана – оснива високе судске и тужилачке савјете („ВСТС“) за сваки

⁷⁰ Савјет Европе, Коментари на „Дискусију о процесу избора Прелазног високог судског савјета,” at www.esiweb.org/pdf/esi_europeanraj_judicialreform_id_3.pdf (“Коментари Савјета Европе”).

⁷¹ *Id.*

⁷² *Id.*

⁷³ *Id.*

⁷⁴ Комитет за поштовање обавеза од земаља чланица Савјета Европе, *Поштовање обавеза од стране Босне и Херцеговине*, док. 10200 (4. јуни 2004) (“Извјештај Савјета Европе за 2004.”, пара. 163.

⁷⁵ Извјештај Савјета Европе за 2004, пар. 10.

ентитет.⁷⁶ Високи представник одлучује да ће ови ВСТС имати право да именују све судије и тужиоце у ентитетима.⁷⁷ Исто тако, високи представник издаје одлуку којом оснива ВСТС за БиХ на државном нивоу, који има право да изврши сва именовања у Државном суду и тужилаштву, осим страних судија и тужилаца, за чије именовање високи представник даје овлашћење сâм себи.⁷⁸

Високи представник издаје одлуку којом именује све првобитне чланове сва три ВСТС⁷⁹ и наставља да их именује све до краја „прелазног периода“, који је истекао 31. маја 2004.⁸⁰ Високи представник именује осам странаца у оба ентитетска ВСТС.⁸¹ Ови странци чине половину броја чланова сваког ентитетског ВСТС. Другу половину чини шест чланова из датог ентитета и два из другог ентитета.⁸² На тај начин, свега шест од 16 чланова ентитетског ВСТС именује дати ентитет. Високи представник је именовао и предсједавајуће сва три ентитетска ВСТС и њихове замјенике.⁸³

У овом „прелазном периоду“ ВСТС су били изузетно битни зато што су бирали све судије у ентитетима у процесу у којем су судије смјењиване и присиљаване да се поново кандидују на своја мјеста (о чему се говори у одјелку Ц изнад). Два ентитетска ВСТС су спојена 2004 у један ВСТС за БиХ.

Поред давања права ВСТС, који су под доминацијом високог представника, да врше сва судска и тужилачка именовања у ентитетима, високи представник доноси одлуку да ће они моћи да дисциплинују и чак смјењују судије и тужиоце на

⁷⁶ Канцеларија високог представника, Одлука о амандманима на Устав Републике Српске, 23. Мај 2002; Канцеларија високог представника, Одлука којом се доноси Закон о Високом судском и тужилачком савјету Републике Српске, 23. мај 2002; Канцеларија високог представника, Одлука о амандманима на Устав Федерације Босне и Херцеговине, 23. мај 2002; Канцеларија високог представника, Одлука којом се доноси Закон о Високом судском и тужилачком савјету Федерације Босне и Херцеговине, 23. мај 2002.

⁷⁷ Закон о Високом судском и тужилачком савјету Републике Српске, који је наметнуо високи представник 23. маја 2002, чл. 18; Закон о Високом судском и тужилачком савјету Федерације Босне и Херцеговине, који је наметнуо високи представник 23. маја 2002, чл. 18.

⁷⁸ Закон о Високом судском и тужилачком савјету Босне и Херцеговине, који је наметнуо високи представник 23. маја 2002, чл. 17.

⁷⁹ Канцеларија високог представника, Одлука о именовању чланова високих судских и тужилачких савјета, 6. август 2002.

⁸⁰ Alexander Mayer-Rieckh, *Vetting to Prevent Future Abuses: Reforming the Police, Courts, and Prosecutor's Offices in Bosnia and Herzegovina*, in ALEXANDER MAYER-RIECKH AND PABLO DE GREIFF, EDS., JUSTICE AS PREVENTION (2007) 180, 197.

⁸¹ Канцеларија високог представника, Одлука о именовању чланова високих судских и тужилачких савјета, 6. август 2002.

⁸² Mayer-Rieckh at 197.

⁸³ Канцеларија високог представника, Одлука о именовању чланова високих судских и тужилачких савјета, 6. август 2002.

основу дуге листе фактора.⁸⁴ Тиме је даље подривена независност судија у цијелој БиХ.

Доминација високог представника над изабраним судијама и тужиоцима – и кроз његова именовања и кроз ВСТС које је креирао – тешко нарушава независност судова у цијелој БиХ.

Е. Државни суд и тужилаштво су под доминацијом ОХР-а

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. Основани су противно Уставу БиХ из Анекса 4 Дејтонског мировног споразума, и функционишу у супротности са владавином права и начелима демократске владавине. Под доминацијом високог представника, насрћу на независност судске власти и суверенитет БиХ. Влада Републике Српске је у потпуности опредијељена да стави тачку на ове злоупотребе, како јој то налажу њене уставне обавезе.

До почетка прошле деценије, у БиХ нису постојали ни државни суд ни тужилаштво и то из два проста разлога. Прво, уставу 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.

Међутим, 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.

⁸⁴ *Нпр*, Закон о Високом судском и тужилачком савјету Републике Српске, који је наметнуо високи представник 23. мја 2002, чл. 48-51.

- 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.

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.

Именовање страних судија и тужилаца обиловало је неправилностима, а њихов рад на тим функцијама је лош. Бивши виши адвокат ОХР-а пише:

Међународне судије и тужиоци именовани су одлукама високог представника, углавном на основу дипломатског хира. (Није било формалног и транспарентног процеса избора и оцјене). Због малог броја кандидата за међународне позиције, квалитет тако именованих судија био је мјешовит, а њихово познавање бх. правног система у којем је требало да раде углавном је било минимално.

* * *

Међународне судије би се именовале на период од двије године, али би били реименовани чак и када су били неквалитетни, због тога што међународна заједница није знала како наћи адекватне кандидате Пракса Суда обиловала је елементарним грешкама, које су значајним дијелом настајале због тога што

међународне судије и тужиоци нису били упознати са домаћим процедурама.⁸⁵

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.

Недавне изјаве предсједнице Државног суда, Медциде Кресо, апострофирају преклињући однос Суда са високим представником и непостојање независности. На примјер, у интервјуу за сарајевски *Дневни аваз* од 7. априла 2011, Кресо позива високог представника да заустави предложени референдум у РС у погледу потребе постојања Државног суда, рекавши „Најава референдума о питању потребе постојања овог суда или непризнавање његових одлука на једном дијелу територије БиХ мора бити сигнал међународној заједници да то спријечи, јер домаћа политичка елита нема снаге да то заустави“.⁸⁶ Помињући напоре Србије да обезбиједи екстрадицију осумњичених за ратне злочине, Ејупа Ганића и Јована Дивјака, Кресо је рекла Дневном авазу да је „цијели регион“ „талац српске политике Тужилаштва за ратне злочине“.⁸⁷

Државни суд и Тужилаштво су такође показали да немају независност својим поступцима, који су показали децидно преферисање оптужених за ратне злочине над Србима. На примјер, након истраге масакра над Србима у Тузли, МКСЈ је идентификовао пет лица за која постоје довољни докази за подизање оптужнице. Међутим, Тужилаштво БиХ зауставља истрагу против ових лица.

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".

III. Влада РС је определијелена за поновно успостављање судске и тужилачке независности и правосудне структуре у БиХ која је гарантована Уставом.

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

⁸⁵ PARISH на 167-168.

⁸⁶ Faruk Vele, *Медцида Кресо, предсједница Суда БиХ: Цијели регион је талац Србије*, ДНЕВНИ АВАЗ, 8. април 2011.

⁸⁷ *Id.*

правног поретка БиХ, Устава БиХ и Републике Српске и важећег међународног права.

Високи представник нема правни ауторитет 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 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.

Обавеза Владе РС 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 обавезама које произилазе из међународног права, уставне и правне обавезе права БиХ и РС морају имати приоритет. Са становишта права, одлуке високог представника које су супротне са важећим законима нису валидне нити се могу извршити.

Из овог разлога, Влада не може да прихвати као правно валидне одлуку високог представника од 14. децембра 2009. године којом продужава службу страних судија и тужилаца. 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 из маја 2010, Влада РС детаљно излаже свој правни став у вези са овим поступцима високог представника.

Овакав став Владе РС налажу не само закони и вриједности РС, него је овај став досљедан фундаменталним начелима које његују САД, ЕУ и остале демократске државе. Та начела обухватају определијељеност за демократију, транспарентност, одговорност, заштиту људских права и владавину права.

IV. Закључак

Независно правосуђе је основа правне државе. Високи представник наставља да приморава судове и тужиоце БиХ да се повинују његовој владавини, а не владавини права. Све док се таква пракса наставља, поступци судова и судских службеника у БиХ, који немају независност, неће имати ни легитимитет.

Поништавање одлука Централне изборне комисије од стране високог представника представља тешко кршење права и озбиљно дестабилизује БиХ

I. Увод

Овим путем Влада РС изражава озбиљне примједбе на *Налог* високог представника којим се привремено суспендују одређене одлуке Централне изборне комисије Босне и Херцеговине донесене на њеној 21. сједници одржаној 24. марта 2011, као и сви поступци који се односе на те одлуке, од 27. марта 2011, као и на комунике Управног одбора Савјета за спровођење мира од 30. марта 2011, којим се овај налог подржава. Одлуком се крше фундаменталне одредбе Устава БиХ, закони Федерације, судске одлуке, закони БиХ, Дејтонски мировни споразум и међународно право. Стављају се ван снаге прокламоване политике међународне заједнице у погледу формирања органа власти БиХ. То је још један напад на независност правосуђа БиХ, дестабилизујући атак на виталне заштите конститутивних народа БиХ. Влада позива високог представника и Управни одбор ПИЦ-а да одмах промијене овај опасан ток ствари.

Иако Влада са оклијевањем коментарише ствари које се најдиректније тичу Федерације, поступци високог представника у овом случају, на жалост, такође имају директно дејство на РС у неколико аспеката. Прво, високи представник је повукао потез којим је успоставио нову власт у Федерацији у незаконитим и уставним процедурама. Централна изборна комисија потврдила је незаконитост процеса на основу ког је формирана нова власт у Федерацији. Међутим, без обзира на незаконит и неуставан поступак високог представника, Влада РС је обавезна да се повинује законима и уставима БиХ и ентитета чак и када високи представник то не чини. Влада РС, стога, не може да призна нову Владу Федерације као владу која има ауторитет да дјелује у име Федерације. Резултат је тај да је одлука високог представника онемогућила функционисање многих заједничких институција БиХ, а то негативнот утиче на РС. Друго, поступци високог представника озбиљно пријете цјелокупној легитимности државе БиХ. Дејтонски споразум, који укључује Устав БиХ, успоставља снажне заштите сваког ентитета и сваког од три конститутивна народа. Поступци високог представника елеминисали су уставом заштићен глас хрватског народа у Федерацији. Ако то може чинити у Федерацији некажњено, онда је угрожен и српски народ. Најдиректније, пријетња се јавља у вези са формирањем институција БиХ. Коначно, очигледно је да све док је високи представник спреман да поништи Устав и законе БиХ ради задовољавања најмоћнијих бошњачких странака, угрожени су сâми темељи државе успостављене Дејтонским споразумом.

II. Одлуке ЦИК-а и њихово ванправно поништавање од стране високог представника.

24. марта 2011, Централна изборна комисија Босне и Херцеговине [“ЦИК”] издала је двије одлуке и један закључак. У првој одлуци, ЦИК утврђује да избори за Дом народа Федерације нису извршени у свих десет кантона Федерације и да, због тога, услови за конституисање Дома народа нису испуњени. У другој одлуци, ЦИК

утврђује да избор председника и потпредседника Федерације није извршен у складу са Изборним законом БиХ и поништава њихов избор. Истог дана, ЦИК издаје закључак у којем налаже кантоналним законодавним тијелима која нису извршила избор за Дом народа да одмах изврше тај избор.

Међутим, 27. марта 2011, високи представник одбацује овај законски успостављен процес издајући одлуку којом „суспендује“ двије ЦИК-ове одлуке и забрањује формирање нових власти Федерације за које је Комисија утврдила да није изабрана у складу са Уставом и прописима Федерације. Његов налог такође блокира и законски процес судске жалбе на ЦИК-ову одлуку тиме што блокира „све поступке у вези са“ ЦИК-овим одлукама „док високи представник не одлучи другачије“. На тај начин, високи представник присваја тоталну контролу над правним процесом формирања власти у Федерацији. Што је још горе, у Федерацију уводи незаконито организовану власт, чији ће поступци бити правно инвалидни.

У налогу се каже, као да се жели нагласити његова неправност, да ће „имати првенство у односу на било које неконзистентне одредбе било ког закона, прописа или акта, било постојећег, било будућег“. Уз то, у налогу се прокламује да се он „директно примјењује“ и да „није потребна ниједна додатна радња ради обезбјеђења његовог правног дејства“. Тако, није дата могућност јавне дебате о овом поступку, нити је дозвољена жалба. Готово на свакодневной основи чујемо прекоре европских функционера у смислу значаја европских вриједности. Међутим, ПИЦ је подржао поступке једног незабраног службеника који занемарује и домаће и међународно право у стварима које су централне за демократску власт у БиХ. Како се такав поступак може помирити са европским вриједностима?

Чланови ЦИК-а били су шокирани ванправним поступком високог представника. Члан ЦИК-а Тихомир Вујичић изјавио је:

Радили смо строго у складу са Изборним законом БиХ. То су наше компетенције и надлежност. Одлука ОХР-а је изненађење, нарочито зато што се против наших одлука може уложити жалба директно Суду БиХ, који има веома кратак рок да одлучи по жалби. Чињеница је да председник и потпредседници Федерације нису изабрани у складу са Изборним законом зато што је то учињено без присуства једне трећине хрватског клуба. Само то је довољно да се пониште избори“.

Одлука је чак изазвала снажне примједбе бошњачких странака. Странка за Босну и Херцеговину изјавила је у саопштењу за јавност да је, „[о]но што овдје имамо суспензија Дејтонског мировног споразума и институција БиХ, што води у анархију“.⁸⁸ Социјалдемократска унија констатовала је да нови налог „грубо нарушава принцип легалитета и легитимитета институција државе БиХ“.⁸⁹

⁸⁸ Полицијска мисија Европске уније у БиХ, , PPIO Daily Media Summary, 29. март 2011.

⁸⁹ *Id.*

А Одлука од 27. марта поништава прокламоване политике међународне заједнице у погледу формирања власти у БиХ.

Одлука од 27. марта је директно супротна прокламованим ставовима међународне заједнице. У изјави од 8. марта 2011, Сједињене Америчке Државе снажно сугеришу да ће се сложити са одлукама које ЦИК буде коначно донио, а то су оне које је високи представник поништио. У тој изјави, портпарол Стејт Дипартмента, Philip J. Crowley каже:

[П]озивамо стране које траже сазивање Дома народа Федерације да одложе тај чин док делегати из свих кантона не буду потврђени од стране Централне изборне комисије. Свако натојање да се Дом народа сазове прије него што Централна изборна комисија потврди делегате из свих кантона изазива озбиљне бојазни у погледу легитимитета таковог тијела”.⁹⁰

Мирослав Лајчак, директор за Европу и централну Азију при Европској служби за спољне послове, на конференцији за штампу одржаној у Сарајеву 24. фебруара 2011. године рекао је да није „европски“ мијешати се у формирање власти у БиХ.

Па ипак, одлука високог представника, који је Управни одбор ПИЦ-а подржао (мада не једногласно), незаконито успоставља органе власти стајући на страну двије највеће бошњачке странке против двије највеће хрватске странке.

В. Одлука супституише политичку преференцију високог представника у погледу законског процеса одлучивања.

Одлуке ЦИК-а су у цјелини законите и прописне. Високи представник ни не тврди супротно. Високи представник тврди да је његов налог био неопходан због „правне сигурности“. Међутим, не постоји ништа у ЦИК-овим одлукама што би произвело правну несигурност. Напротив, ЦИК-ове прописно објављене одлуке спријечиле би правоснажност крајње упитних поступака федералног Дома народа, наиме, незаконито формирање Дома народа и избор предсједника и потпредсједника Федерације. Да је циљ била правна јасноћа, високи представник би поштовао одлуку надлежног тијела и оставио постојећу власт – умјесто да је замијени новом – до судске одлуке по жалби. Курс правне сигурности је супротан оном који је заузео високи представник. И заиста, правна сигурност је немогућа у земљи у којој страни дипломата може, кад му се прохтије, да издаје одлуке којима обара законе и прописно успостављене процесе једне земље.

С. Одлука високог представника даје правосудним институцијама очигледну инструкцију како да одлуче, чиме се поново подрива независност правосуђа.

Иако ОХР није суд нити има апелационе ингеренције у односу на институције БиХ, високи представник је обукао судијску тогу и дјелујући као апелациони судија

⁹⁰ Министарство иностраних послова САД-а, Изјава о застоју у формирању власти у Босни и Херцеговини, 8. март 2011. (курзив додат).

поништио прописно објављене ЦИК-ове одлуке. Високи представник образлаже своју одлуку од 27. марта као да је он апелациони суд који исправља правну заблуду нижег суда. На примјер, у преамбули одлуке, високи представни каже да је

Увјерен да се Изборним законом Босне и Херцеговине не спречава ни овјеравање мандата свих оних делегата изабраних ради омогућавања дјеловања претходно споменуте одредбе Изборног закона Босне и Херцеговине, нити се спречава објављивање у релевантним службеним гласницима резултата избора проведених у кантоналним скупштинама;

У одлуци се даље образлаже виђење високог представника да је ЦИК начинила правну грешку у својим одлукама. Одлука од 27. марта у основи упућује Уставни суд Федерације да занемари ЦИК-ове одлуке и подржи формирање нових власти Федерације упркос очигледној незаконитости.

У ремек-дјелу циркуларне аргументације, високи представник темељи своје ново правно тумачење на своја два ранија правна тумачења. Правна тумачења ОХР-а се у одлуци третирају као обавезујуће уставно право:

Позивајући се на Правно мишљење Канцеларије високог представника од 9. фебруара 2001. године ... и тумачења ОХР-а од 15. јануара 2007. године, у којим се, између осталог, јасно наводи да Дом народа Федерације Босне и Херцеговине може одржати своју конституишућу сједницу уз просту већину делегата изабраних од стране кантона, може усвајати законе и започети процес номиновања делегата у Дом народа Парламентарне скупштине Босне и Херцеговине, док ће упражњена мјеста у Дому народа Федерације Босне и Херцеговине бити попуњена након што накнадни избор буде потврђен;

У одлуци се, затим, објашњава да се Устав Федерације „мора тумачити“ на начин да подржава незаконито формирање власти Федерације:

Истичући да институционални механизми предвиђени уставима на кантоналном, федералном односно државном нивоу не могу бити парализовани бојкотовањем и да се у демократским системима Устав мора тумачити с циљем да се обезбиједи ефикасно функционисање институција.

У одлуци се игнорише чињеница да је – како је истакнути бошњачки правни експерт Сеад Хоџић недавно истакао –правно мишљење ОХР-а од 9. фебруара 2001. године Уставни суд Федерације ставио ван снаге.⁹¹

Правни аргументи наведени у одлуци су потпуно неубједљиви, али ако их судије буду одбациле, то ће бити на њихов властити ризик. Високи представник је демонстрирао своју спремност да казни судије због неуслишавања његових жеља, укључујући и залагање за њихово уклањање са положаја и смањење плата.⁹² Исто тако, високи представник је смијенио многе судије и поништио судске одлуке које нису биле по његовом.⁹³ Ово је само један од многих озбиљних поступака високог представника који фатално подривају независност правосуђа.

Пошто је високи представник јасно ставио до знања своје жеље у погледу судске одлуке, свака одлука којом би се услишиле жеље високог представника, а поступило противно Централној изборној комисији не би имала легитимитет.

Д. Одлука од 27. марта је дестабилизујућа.

Својом одлуком од 27. марта, високи представник учествује у дестабилизујућем нападу на виталне заштите конститутивних народа у БиХ из Дејтонског споразума. СДП-ов дугогодишњи програм јесте да се моћ централизује у бошњачким странкама и тако маргинализују остали конститутивни народи у БиХ, Срби и Хрвати. У немогућности да издејствује промјене Устава БиХ гдје би се моћ централизовала у бошњачким странкама легално успостављеним амандманским путем, СДП сада користи вануставне методе да би постигао исти циљ.

Оно што је горе од СДП-овог плана да централизује моћ у бошњачким странкама јесте сада већ отворена подршка високог представника таквој политици. Издавањем одлуке од 27. марта, високи представник је одустао од сваког претварања у смислу објективности у спору и сада је саучесник у СДП-овим

⁹¹ М. Кукан, *Трагом најаве о конституирајућој сједници Дома народда: могућа деструкција Федерације БиХ* Дневни АВАЗ, 3. март 2011.

⁹² На примјер: бивши виши правник ОХР-а извјештава да је 2005. Године високи представник вршио притисак на Уставни суд да предсједника суда разријешу дужности. Када су три међународне судије одбиле да га подрже у том настојању, високи представник је издао налог којим једнострано смањује њихове плате. MATTHEW PARRISH, *A FREE CITY IN THE BALKANS [СЛОБОДАН ГРАД НА БАЛКАНУ]* (2009), стр. 97.

⁹³ 2002. године, високи представник налаже да све судије и тужиоци одступе и понове се кандидују на своја мјеста, а терет доказивања квалификација ставио је на сваког кандидата понаособ. Високи представник, једностраном одлуком, смјењује двојицу именованих судија Уставног суда и издаје 14 одлука у којима по кратком поступку смјењује судије са њихових положаја. Упркос продорним настојањима високог представника да контролише Уставни суд БиХ, Суд је 2006. године издао одлуку у којој је изразио неслагање– благо – са смјенама и забраном рада у јавној служби које је наметнуо високи представник. Суд је једногласно закључио да непостојање правног средства којим би се оспорила одлука високог представника представља кршење Европске конвенције о људским правима. Високи представник одговорио је не само поништавањем одлуке Уставног суда, него и налогом свим судовима да одбаце све поступке којима се „набило који начин доводе у питање“ одлуке високог представника.

неуставним поступцима искључивања хрватских гласача из демократског изборног процеса. Основа кредибилитета БиХ као државе је поштовање три конститутивна народа. Помажући СДП-овом плану, високи представник угрожава стабилност БиХ.

Ако Управни одбор ПИЦ-а и високи представник подрже СДП у укидању заштићених права Хрвата у ФБиХ вануставним маневрима, Влада РС неће имати повјерење у то да Управни одбор ПИЦ-а и високи представник уопште имају интерес да се очувају заштите конститутивних народа БиХ из Дејтонског споразума, на нивоу државе БиХ или у оквиру Републике Српске.

III. Закључак

Са становишта права, високи представник не влада Босном и Херцеговином по нахођењу. Са становишта праксе, високи представник се понаша супротно – у директној супротности са законом. Његова одлука којом се поништава одлука ЦИК-а представља најновији примјер нечувеног дјеловања. Такве поступке није могуће подржати а да се руглу не изврну демократија и владавина права, или да се не дестабилизује будућности БиХ.