

**Шести извјештај Републике Српске
Савјету безбједности УН**

Новембар 2011.

Садржај

I.	Увод и кратак преглед Извјештаја	4
II.	БиХ мора имати децентрализован систем који је гарантован Дејтоном.....	7
A.	На међународном нивоу све више се увиђа потреба за снажним ентитетима.	7
B.	Децентрализована БиХ је гарантована Дејтонским споразумом и суштина је континуиране стабилности БиХ.....	8
C.	Децентрализована БиХ погодује ефикасности власти.	8
1.	Децентрализација унапређује ефикасност, нарочито у земљама попут БиХ.	8
2.	Ефикасан рад Владе апострофира користи од децентрализације.....	10
D.	Лош рад власти БиХ која је акумулирала већа овлашћења наглашава опасности од централизације.	12
1.	У заједничким институцијама БиХ владају расипање, злоупотребе и неефикасност.....	12
2.	Агенције на нивоу БиХ раде без транспарентности и одговорности.....	12
III.	Приступање ЕУ	13
A.	Република Српска предводи у испуњавању <i>acquis</i> ; далеко је испред Федерације.....	14
B.	Реформа правосуђа.....	15
1.	Независност судова	15
2.	Систем судијских именована и дисциплинског гоњења.....	16
IV.	Обнова уставне и демократске владавине.....	18
A.	Високи представник је далеко прекорачио дејтонска овлашћења.	18
B.	Устав БиХ не даје високом представнику никакву улогу.....	19
C.	Најновије тврдње високог представника о његовом праву тумачења су без икаквог правног основа.	20
1.	Право тумачења почиње и завршава са Анексом 10.....	20
2.	Високи представник нема овлашћење да тумачи Устав БиХ.	20
3.	Право високог представника да тумачи Анекс 10 мора подлијегати закону.	21
4.	Високи представник не може доносити коначан суд о својим поступцима.	22
D.	Високи представник мора одустати од присвојеног права да изриче казне изван суда.....	22
E.	Високи представник подрива формирање Савјета министара БиХ.	23
F.	Високи представник спријечава привредни раст БиХ	24

G.	Високи представник спријечава европске интеграције.....	25
H.	Нема оправдања за даљу улогу високог представника у БиХ.	25
I.	Закључак	26
V.	Закључак Шестог извјештаја	26

I. Увод и кратак преглед Извјештаја

1. Република Српска, страна у свим анексима који сачињавају Дејтонски споразум, подноси 6. извјештај Савјету безбједности УН-а. У овом извјештају, Република Српска, један од два ентитета који сачињавају БиХ, наводи три једноставна и разумна циља у погледу међународне заједнице. Ови циљеви су:

- очување уставног система који је гарантован Дејтонским споразумом;
- унапређење интеграција Босне и Херцеговине са Европском унијом; и
- обнова уставне и демократске владавине у БиХ.

Очување уставног система који је гарантован Дејтонским споразумом

2. Децентрализовани уставни систем који је успостављен Дејтонским споразумом прије 16 година је од суштинске важности за наставак стабилности и одрживости Босне и Херцеговине као државе.

3. Уставом БиХ, тј. Анексом 4 Дејтонског споразума, створен је оквир који омогућава да три конститутивна народа у БиХ – Срби, Хрвати и Бошњаци – живе заједно у једној држави. Као што је амерички замјеник помоћника државног секретара изјавио прије извјесног времена: „ Дејтон није само средство којим је заустављен рат, него је камен темељац споразума који је до сада омогућавао постојање Босне и Херцеговине“. Постиге се међународни консензус према којем БиХ мора задржати своју децентрализовану уставну структуру. Конкретно, Сједињене државе и Европска унија су недавно нагласиле своју подршку дејтонском оквиру на основу које је створена БиХ. Република Српска поздравља недавне поруке подршке за Устав БиХ и очекује да се ове ријечи проведу у дјело.

4. Децентрализација унапређује ефикасност власти – нарочито, као што показују академска истраживања у земљама гдје постоји велика разлика у политичким приоритетима, у зависности од региона. Децентрализована уставна структура БиХ је омогућила Републици Српској да усвоји реформе којима је драматично побољшан њен економски раст и створени услови за снажан и континуиран економски раст. У најновијем извјештају Свјетске банке, *Пословање у југоисточној Европи у 2011. години*, издвојена је Бањалука, највећи град у РС као један од два града у региону у којима је забиљежен највећи помак од 2008.години. Како су учили међународни посматрачи, други ентитет БиХ, Федерација БиХ (Федерација) није усвојила сличне економске реформе чиме су биле погођене њене економске могућности. Већа централизација БиХ би угрозила економске реформе у Републици Српској из разлога што би постојала доминација политика и одређељева Федерације, која има много већи број становника.

5. Додатни докази о опасностима централизације налазе се у слабој учинковитости власти БиХ гдје су концентрисана већа овлашћења. Усаглашена настојања високог представника да централизује власт у Сарајеву довела су до невјероватног расипања и неефикасности. Чак се у једном извјештају савјетника амбасадора Инцка, тренутног

високог представника за 2011. Годину, наводи да се око 60% буџета заједничких институција БиХ „троши на одржавање нефункционалног и неефикасног апарата власти“. Агенције на државном нивоу у Сарајеву се такође одликују недостатком транспарентности и одговорности према којој грађани БиХ имају право, односно да знају свеобухватне информације о буџету институција БиХ. Нажалост, према Истраживању о отворености буџета за 2010. годину, у оквиру Међународног партнерства за буџет, од 22. европске земље, БиХ се налази на 21. мјесту.

Унапређење интеграције Босне и Херцеговине са Европском унијом

6. Република Српска ради на остваривању циља БиХ, тј. коначном чланству у Европској унији. Не постоји недоследност између децентрализоване дејтонске структуре БиХ и чланства у ЕУ. Као што је високи званичник ЕУ изјавио у протеклом периоду: „БиХ мора бити у позицији да усваја, примјењује и спроводи законе и правила ЕУ. На Босни и Херцеговини је да одлучи о концепту који ће довести до овог резултата.“ Доследност децентрализованог система са обавезама у погледу чланства са ЕУ свакодневно доказују старе чланице ЕУ као што су Немачка и Белгија.

7. Република Српска предводи у усвајању реформи у БиХ, чији је циљ унапређење ЕУ интеграција. Званичници за проширење ЕУ наводе у својим извјештајима да је Република Српска у знатној мјери претекла Федерацију у постизању реформи које налажу Споразум о стабилизацији и придруживању и Привремени споразум. У Извјештају ЕУ о напретку БиХ за 2011. годину препознате су многе реформе које је провела Република Српска у циљу хармонизације својих закона и прописа са *acquis*-ем. На примјер, у Извјештају се наводи „Успостављена је Јединица за хармонизацију са задатком поређења закона Републике Српске са *acquis*-ем ЕУ, а у истом министарству су успостављене и јединице које раде на ЕУ интеграцијама и координацији донатора. Побољшани су капацитети Републике Српске у погледу праћења закона који се односе на ЕУ“. За разлику од тога, исти Извјештај критикује Федерацију за „недостатак капацитета за координацију питања која се односе на ЕУ у оквиру владе Федерације“.

8. Као дио процеса интеграција са ЕУ, Република Српска тренутно учествује у Структуралном дијалогу о правосуђу под окриљем ЕУ. Република Српска ради на томе да обезбједи да је систем судских и тужилачких именована у БиХ усаглашен са европским стандардима и дејтонском структуром БиХ и заштићен од политичких уплитања – укључујући уплитања високог представника.

9. Стално уплитање Високог представника у рад судова у БиХ је кључна препрека интеграцији са ЕУ. Високи представник је директно и индиректно диктирао исход судских процеса и наставља да омета законска овлашћења правосуђа. У једном истакнутом примјеру у којем је Уставни суд БиХ оспорио незаконите радње Високог представника, Високи представник БиХ је поништио одлуку суда и донио одлуку према којој сваки процес „који оспорава или на било који други начин доводи у питање једну или више одлука Високог представника сматраће се недопустивим осим у случају да Високи представник да своју изричиту претходну сагласност.“

10. Још једна препрека интеграцији са ЕУ је систем судијских именована и дисциплинских гоњења у БиХ, који је БиХ умногоме наметнут од стране Високог представника. Систем централизованог именована судија и тужилаца – чак и у ентитетима – опречан је скоро универзалној пракси у демократским федералним државама у Европи и свијету. Осим тога, постојањем јединственог тијела у чијој су надлежности и судије и тужиоци, нарушавају се општепризнати европски стандарди.

Обнова уставне и демократске владавине у БиХ

11. У циљу обнове уставне владавине и владавине закона у БиХ, Република Српска тражи хитно укидање позиције Високог представника.

12. Високи представник је наставио са незаконитим радњама и драматично је прекорачио свој мандат из Анекса 10 Дејтонског споразума. Сви који су прочитали Анекс 10 знају да он Високом представнику даје овлашћења као координатору активности међународне заједнице и посреднику између домаћих страна. Умјесто да поштује овај мандат, Високи представник је наставио да доноси одлуке којима се поништавају законске радње уставних тијела БиХ. Исто тако, Високи представник наставља да присваја право да намеће ванрасправне казне за појединце по кратком поступку - без процеса или могућности жалбе. Високи представник је чак недавно тврдио да му Устав БиХ даје овлашћења да „рјешава политичке и процедуралне сукобе“. Сви који су прочитали Устав БиХ знају да он Високом представнику не даје никаква овлашћења.

13. Такође, Високи представник погрешно тврди да је он врховни ауторитет у погледу спровођења Дејтонског споразума у цјелини. У стварности, Дејтонски споразум недвосмислено ограничава право тумачења Високог представника на тумачење „на терену“ Анекса 10 чији је наслов „Споразум о цивилном спровођењу мировног рјешења“. У Анексу 10 се наводи: „Високи представник је врховни ауторитет на терену у погледу тумачења овог Споразума о цивилном спровођењу мировног рјешења“. Однедавно, високи представник, конкретно, тврди да је високи представник уведен да би тумачио Устав БиХ. Поново, тврдње високог представника су у потпуној супротности са законом; Уставом се право тумачења сасвим јасно даје Уставном суду, а не Високом представнику.

14. Још један разлог због којег позиција Високог представника мора бити окончана је његово континуирано подривање постизања консензуса између конститутивних народа у БиХ. Неповољан утицај Високог представника на политику у БиХ је евидентан кад је у питању застој у формирању новог Савјета министара БиХ. СДП, највећа бошњачка странка, има максималистичке захтјеве, надајући се очигледно да ће Високи представник притећи у помоћ. Ова надања нису неразумна; кад је СДП на почетку године водио формирање владе на нивоу Федерације, коју је Централна изборна комисија (ЦИК) прогласила незаконитом, Високи представник је интервенисао поништавањем одлуке ЦИК-а.

15. Након 16 година мира, једноставно нема оправдања за даље присуство Високог представника у БиХ. Најновији извјештај о активностима ЕУФОР-а потврђује да је безбједносна ситуација „и даље мирна и стабилна током периода извјештавања“. ЕУ, у свом Извјештају о напретку БиХ за 2011. годину, наводи да се грађанска и политичка

права, као и економска и социјална права генерално поштују и да БиХ и даље одржава добре односе са сусједима. С обзиром на ове чињенице, ЕУ је недавно одлучила да смањи снаге ЕУФОР-а на 500-600 припадника и да затвори Полицијску мисију ЕУ у БиХ.

16. Високи представник, који крши људска и демократска права грађана БиХ, спрјечава економски развој, успорава ЕУ интеграције и подрива постизање консензуса у држави, такође мора затворити своју канцеларију.

II. БиХ мора имати децентрализовани систем који је гарантован Дејтоном

A. На међународном нивоу све више се увиђа потреба за снажним ентитетима

17. Многи у међународној заједници су схватили да БиХ мора да задржи децентрализовану уставну структуру која је успостављена Дејтонским споразумом.

18. Посебно, Сједињене Америчке Државе су недавно ставиле до знања да одбијају позиве за централизацију. У јуну, помоћник државног секретара, Филип Гордон, рекао је следеће:

Сједињене Државе су у неколико наврата потврдиле своју подршку дејтонском оквиру – једна држава, два жива ентитета, три конститутивна народа – како би увјериле све народе у земљи да је њихова будућност сигурна у оквиру Босне и Херцеговине, као и да је циљ функционалнија – не централизованија – земља, способна да испуни услове за европске интеграције.

19. У недавно одржаном говору, амерички државни подсекретар Виљем Бернс рекао је да Сједињене Државе подржавају „снажне ентитете“ и „децентрализовану структуру власти успостављену Дејтонским споразумом¹“. Други високопозиционирани функционер америчког Стејт Департамента рекао је да БиХ „не треба да буде централизованија него функционалнија држава сва два снажна ентитета способна да врше власт на тим нивоима²“.

20. Као што се објашњава у поглављу III, Европска унија је јасно ставила до знања да је дејтонска структура БиХ у складу са европским интеграцијама БиХ. Чак је и високи представник почео да признаје да су јаки ентитети у складу са функционалном државом. У септембру, амбасадор Инцко је рекао: „Мислим да снажни ентитети могу да постоје у снажној функционалној држави³“.

¹ <http://www.humanrights.gov/2011/07/11/under-secretary-burns-u-s-eu-unfinished-business-in-the-balkans/>

² <http://zagreb.usembassy.gov/root/pdfs/countryman.pdf>

³ *Инцко: Могуће је имати снажне ентитете у снажној држави; именован нови шеф ОХР у Бањалуци, ТАНЈУГ, 20. септембар 2011.*

21. Република Српска поздравља ове изразе прихватања да дејтонска структура БиХ мора да опстане, али они не смију бити само празне ријечи. Међународна заједница мора да поштује децентрализовани систем успостављен Дејтонским споразумом и одупре се позивима да се БиХ централизује путем притисака.

В. Децентрализована БиХ је гарантована Дејтонским споразумом и суштина је континуиране стабилности БиХ

22. Уставом БиХ, тј. Анексом 4 Дејтонског споразума, створена је држава која сада има већ 16 година. Уставна структура БиХ је резултат договора три конститутивна народа БиХ, кодификована уговором, који не само да је зауставио рат између њих, него и успоставио оквир у којем могу да живе заједно као грађани исте државе. Ова децентрализована структура, иако није савршена, узима у обзир стварност БиХ.

23. БиХ су конституисала три конститутивна народа са опречним политичким приоритетима. Механизми заштите из Дејтонског устава дају свим конститутивним народима БиХ довољна увјеравања да ни држава ни било који конститутивни народ или политичка странка неће нарушити њихове интересе. Постојање и стабилност БиХ почивају на тим заштитама.

24. Устав прокламује да се БиХ „састоји од два ентитета“ и расподјељује надлежности кроз децентрализовану структуру. Устав такође садржи битне гаранције очувања овог начела и поштовања виталних интереса конститутивних народа.

25. У уговорима који чине Дејтонски споразум, укључујући Анекс 4, не помиње се намјера уговорних страна да Устав БиХ буде само привремено обавезујући. Иако би било могуће унаприједити одређене аспекте управе допунама Устава, амандмани се не могу наметати, него морају бити резултат уставом одређеног процеса који представља консензус конститутивних народа. Уз то, свака промјена Устава мора да буде таква да штити федералну структуру и механизме успостављене Дејтонским споразумом у циљу очувања виталних интереса конститутивних народа.

26. Као што је амерички замјеник помоћника државног секретара изјавио прије извјесног времена: “Дејтон није само средство којим је заустављен рат, него је камен темељац споразума који је до сада омогућавао постојање Босне и Херцеговине⁴”.

С. Децентрализована БиХ погодује ефикасности власти

1. Децентрализација унапређује ефикасност, нарочито у земљама попут БиХ

27. 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.

⁴ <http://zagreb.usembassy.gov/root/pdfs/countryman.pdf>

28. Академска истраживања показују да децентрализација погодује ефикасности, нарочито у земљама попут БиХ, гдје постоји велика разлика у политичким приоритетима регија.

29. Студија коју је 2009. године израдио независни 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 „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 економско остварење веће⁵“. Као што је генерални секретар АЕР-а, Клаус Клип, изјавио на промоцији студије, „централизам закива развој земаља на рачун њених грађана⁶“.

30. У студији АЕР-а, наглашава се да су користи од децентрализације највише изражене 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 потребе⁷“.

31. 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.

32. Постоји много примјера успјешних децентрализованих земаља. 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, између осталих, обухватају Шпанију, Белгију, Италију, Швајцарску и Канаду,

⁵ *Од подређености до успјеха: утицај децентрализације на привредни раст, Део 2: Децентрализација и економско остварење* (мај 2009.) (истраживање извршио и документ припремио *BAK 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 (“Од подређености до успјеха”), стр. 4.

⁶ Валентина Поп, *Централизоване државе лоше по привреду, показала студија*, *EUObserver*, 18. мај 2009.

⁷ Од подређености до успјеха, стр. 15 (дио цитата изостављен).

33. Наравно, Швајцарска је надалеко позната по ефикасности државних институција. Она, једним дијелом, штити интересе својих различитих група језика и нарјечја дајући, широку аутономију за 26 кантона. Аутономија швајцарских кантона је толико широка да они имају право на склапање међународних уговора⁸.

34. Све већи број влада у Европи увиђа да децентрализација, а не централизација, повећава ефикасност власти.

2. Ефикасан рад Владе апострофира користи од децентрализације

35. Децентрализована природа БиХ омогућила је Влади РС да усвоји, у протеклих неколико година, далекосежне тржишне реформе којима су створени услови за снажан и континуиран економски раст. Влада РС ће наставити да промовише економски раст увођењем даљих тржишних реформи и спровођењем чврсте фискалне политике. Ово је нарочито битно у свјетлу економске кризе на коју грађани РС и БиХ нису имуни.

36. Међународни стручњаци препознали су определијељеност Владе РС за привредну реформу. На примјер, 2009. године, Међународни монетарни фонд извјештава: „Посљедњих година, дошло је до дивергенције политика два ентитета, гдје РС постојано остварује напредак у реформама, док Федерација све теже мобилише снаге за потребне реформе⁹“. Исте године, у стручном извјештају Европске комисије каже се: „Због амбициознијег програма приватизације и структурне реформе, фискални простор у Републици Српској је шири него у Федерацији¹⁰“. Независни истраживачки центар, Међународна кризна група сматра: „Влада РС је ефикаснија од Владе Федерације, троши много мање мјерено у процентима БДП-а и брже спроводи реформе. Исто тако, РС је приватизовала много више државних предузећа, у чему Федерација заостаје¹¹“. У извјештају из јуна 2011. године Истраживачке службе америчког Конгреса каже се: „Посматрачи су констатовали да се Република Српска много брже креће у економским реформама и има већи привредни раст од Федерације, због једноставније структуре власти у РС“.

37. У најновијем извјештају Свјетске банке, *Пословање у југоисточној Европи у 2011*, издвојена је Бањалука, највећи град у РС (и једини у РС који је обухваћен истраживањем) као један од два града у региону у којима је забиљежен највећи помак од 2008¹². У Бањалуци, каже се у извјештају „пословне реформе су спроведене у све четири мјерене области, што је донијело многе предности у смислу уштеде времена и трошкова за предузетнике¹³“. У извјештају се посебно хвали боља ефикасност постигнута Законом о грађевинарству и урбанистичком планирању РС из 2011, реформа Закона о судовима РС из 2010. и Закона о судским таксама РС из 2009¹⁴. Према извјештају, од 2008, вријеме

⁸ *Id.*

⁹ Међународни монетарни фонд, Захтјев за стенд-бај аранжман, Босна и Херцеговина, 17. јуни 2009, стр. 4.

¹⁰ Приједлог за доношење одлуке Савјета о макрофинансијској помоћи Босни и Херцеговини, 29. октобар, 2009, SEC(2009) 1459, стр. 4.

¹¹ *Id.*

¹² Свјетска банка *Пословање у југоисточној Европи у 2011*, пар. 2-3.

¹³ Свјетска банка *Пословање у југоисточној Европи у 2011*, пар. 2-3.

¹⁴ Свјетска банка *Пословање у југоисточној Европи у 2011*, пар. 3, 21, 35

потребно за регистровање фирме скраћено је за 33 дана; данас је за регистрацију потребан 21 дан¹⁵. Поређења ради, за регистрацију у Сарајеву потребно је 50 дана¹⁶. У *Пословању* се каже да Бањалука „заслужује да се посебно помене због нових помака у извршавању уговорних обавеза¹⁷“. Према извјештају, трошкови извршења комерцијалних потраживања сада су најнижи у региону¹⁸.

38. Реформе у РС се настављају. На примјер, у априлу, Народна скупштина РС усвојила је нови закон којим је либерализован Закон о страним инвестицијама, усаглашен са законом на нивоу БиХ и поједностављене процедуре за стране инвестиције. У септембру, Република Српска је одржала инвестициону конференцију која је окупила најмање 420 учесника из Сјеверне Америке, Европе и Азије¹⁹. На конференцији су приказане конкретне инвестиционе могућности и наглашено одређење Републике Српске да ради са инвеститорима и даље јача конкурентност своје привреде.

39. РС ће надограђивати досадашње успјешне реформе, које су јој помогле да оствари највишу стопу привредног раста, најнижу стопу незапослености и најконкурентнију привреду у БиХ. Тржишне реформе РС подстакле су привредни раст и смањиле незапосленост. Од 2006. до 2010., БДП РС по глави становника порастао је за 28% упркос контракцији из 2009. коју је изазвала глобална економска криза. У периоду 2006. – 2010., према подацима Међународне организације рада, стопа незапослености у РС пала је скоро за пет процентуалних поена²⁰. Тржишне реформе Владе РС допринијеле су повећању плата у РС. У периоду 2006. – 2010., просјечна плата у РС порасла је за 51 одсто²¹. Поднијевши посљедице глобалне економске кризе, привреда РС поново остварује раст. Привреда РС изашла је из рецесије почетком 2010., а најновији подаци говоре да се опоравак наставља и у 2011., БДП РС је порастао за 0.8% у 2010., а евидентирани пораст у односу на прошлу годину износи 1.6% и 1.7% у првом и другом кварталу 2011.

40. РС не би могла остварити и видјети корист од реформи у протеклом периоду да БиХ нема децентрализовану структуру. Федерација је посљедњих година заузела сасвим другачији курс у односу на РС. Одлучила је да не донесе економске реформе, не изврши приватизацију и не уведе фискална ограничења, што је резултирало актуелном финансијском кризом. Одлука Федерације да не спроведе реформе наглашава пријетњу коју носи приједлог да се БиХ трансформише у унитарну државу са централизованом влашћу у Сарајеву. У децентрализованој држави, доминирале би политике и одлуке Федерације, која има већи број становника, а економске реформе које је РС донијела биле би у великој опасности. Управо децентрализована структура Дејтонског устава даје РС слободу да усваја своје економске реформе и ствара услове за трајан економски просперитет.

¹⁵ Свјетска банка *Пословање у југоисточној Европи у 2011*, стр. 16.

¹⁶ Свјетска банка *Пословање у југоисточној Европи у 2011*, стр. 16.

¹⁷ Свјетска банка *Пословање у југоисточној Европи у 2011*, стр. 35

¹⁸ Свјетска банка *Пословање у југоисточној Европи у 2011*, стр. 34

¹⁹ <http://www.investsrpska.net/index.aspx?SP=newsComplete&ItemID=1051>

²⁰ Упоредни преглед економских индикатора.

²¹ Упоредни преглед економских индикатора.

D. Лош рад власти БиХ која је акумулирала већа овлашћења наглашава опасности од централизације

1. У заједничким институцијама БиХ владају расипање, злоупотребе и неефикасност

41. Усаглашена настојања Високог представника да прошири надлежности централне власти у Сарајеву довели су до невјероватног расипања и неефикасности. Новац донатора и пореских обвезника троши се на креирање и финансирање непотребних агенција на нивоу БиХ, које надзиру и уплићу се у функције које се обављају на ентитетском и кантоналном нивоу. Ове агенције, које је наметнуо Високи представник својим одлукама, као што је Управа за индиректно опорезивање, користе се за неправедну расподелу средстава од грађана РС ка грађанима Федерације и за плате непотребних функционера на нивоу БиХ.

42. Чак се и у једном извјештају савјетника амбасадора Инцка за 2011. каже да се отприлике 60% буџета заједничких институција БиХ „троши на одржавање нефункционалног и неефикасног апарата власти²²“.

43. Агенције на нивоу БиХ одбијају да Републици Српској достављају кључне информације. На примјер: СИПА често не даје РС основне информације о терористичким пријетњама.

2. Агенције на нивоу БиХ раде без транспарентности и одговорности

44. Да би се БиХ кретала ка приступању ЕУ, заједничке институције у Сарајеву морају у великој мјери побољшати отвореност свог рада. Стандарди европских правних тековина налажу фискалну транспарентност, као што је и ред. Да би се обезбиједила одговорност власти БиХ, грађани БиХ морају да имају исцрпне информације о буџетима бх. институција. На жалост, буџети заједничких институција БиХ су све само не транспарентни. У Истраживању о отворености буџета за 2010. годину, у оквиру Међународног партнерства за буџет, од 22 европске земље, БиХ се налази на 21. мјесту²³. Ово рангирање темељи се искључиво на броју информација које органи централне бх. власти дају о свом буџету и финансијским активностима²⁴. У свом посљедњем извјештају о БиХ, ова НВО сматра да политике власти БиХ „отежавају грађанима да власти позову на одговорност за управљање јавним средствима²⁵“.

45. Ова нетранспарентност такође нарушава афирмативне правне обавезе БиХ које произилазе из међународног права. БиХ је потписница Међународног пакта о грађанским и политичким правима („ИССПР“), који надограђује члан 19. Универзалне декларације о

²² Freedom House 2011 Report

²³ http://internationalbudget.org/wp-content/uploads/2011/06/2010_Full_Report-English.pdf

²⁴ <http://internationalbudget.org/wp-content/uploads/2011/04/Bosnia-OBI2010QuestionnaireFinal.pdf>

²⁵ http://internationalbudget.org/wp-content/uploads/2011/04/OBI2010-BosniaHerzegovina_1.pdf

људским правима (1948) у успостављању права на слободу информација²⁶. У „ИССПР“ се конкретно помиње у Уставу БиХ као један од инструмената за обезбјеђење људских права којим је инспирисано формирање земље и који обавезују власти БиХ²⁷.

46. Влада РС радиће на унапређењу отворености рада институција на нивоу БиХ ради остваривања веће одговорности власти и кретања БиХ на путу приступања ЕУ. Влада РС има право да захтијева транспарентност и одговорност од управних органа БиХ. Све постојеће институције на БиХ нивоу требале би отворено показати на који начин троше средства својих пореских обвезника и међународних донаторских фондова. БиХ институције би требале открити своје финансирање и активности и поднијети их на анализу у погледу њихове ефикасности.

III. Приступање ЕУ

47. Влада РС подржава европске интеграције БиХ и ради на остваривању циља БиХ, тј. коначном чланству у ЕУ. Децентрализована структура власти је у складу да приступањем ЕУ.

48. Децентрализована структура БиХ, успостављена Дејтонским уставом, у складу је са чланством у ЕУ. Како је раније у току године навео високи функционер ЕУ, „БиХ мора да буде у позицији да усваја, спроводи и извршава законе и правила ЕУ. *На Босни и Херцеговини је да одлучи на који начин ће доћи до оваквог резултата*²⁸“. Специјални представник ЕУ, Петер Соренсен, на питање да ли би ентитети БиХ требало да одустану од своје суверености, наглашава да ЕУ „подржава БиХ са садашњим уставним поретком“.

49. Ниједна чланица ЕУ или држава кандидат није морала централизовати своју уставну структуру, као услов за придруживање ЕУ. Нити се од БиХ захтјева да тако учини. Чињеница да је децентрализовано федерално уређење потпуно у складу са обавезама које проистичу из чланства у ЕУ се свакодневно показује на примјеру садашњих чланица ЕУ попут Немачке, Шпаније, Белгије и Италије.

50. У децентрализованој структури БиХ осликава се и срж принципа субвенционисаности ЕУ, према којем се „одлуке доносе што је могуће ближе грађанима. Што је још значајније, децентрализована структура која проистиче из Устава БиХ је у потпуности у складу са распрострањеним трендом децентрализације у ЕУ и у свету²⁹.

²⁶ International Covenant for Civil and Political Rights, 999 UNTS 171 and 1057 UNTS 407/ [1980] ATS 23, art. 19 (1967).

²⁷ General Framework Agreement for Peace in Bosnia and Herzegovina (Dayton Accords) Annex 4: Constitution, Preamble; Annex 1(7) (1995).

²⁸ Comments of Stefano Sannino, Deputy Director-General of EU Directorate General for Enlargement, Jan. 24, 2011, in NEZAVISNE NOVINE, *Stefano Sanino: Bh. lideri nemaju političku kulturu*, Jan. 24, 2011.

²⁹ See Committee on the Environment, Agriculture and Local and Regional Affairs of the Council of Europe Parliamentary Assembly, *Regionalisation in Europe*, Sept. 14, 2007. According to this Council of Europe study, “Most of the larger countries of Europe have a well-developed sub-state level of government formed of regions enjoying considerable autonomy and legislative powers.” (p. 8) The study also noted, “Regional autonomy must be

51. У циљу поштовања одредби Споразума о стабилизацији и придруживању и Прелазног споразума са ЕУ, неопходно је да се у БиХ изврше измјене Устава како би се извршила Одлука Европског суда за људска права из 2009. године – тзв. „Одлука Сејдић - Финци“. Република Српска је у више наврата изразила спремност да се Устав измијени у ову сврху. Нада се да би се споразум о овој врсти амандмана могао да постићи без даљег одлагања.

52. Што се тиче осталих, дубљих уставних промјена, РС ће помно водити рачуна о томе да процес приступања не буде злоупотребљен од стране домаћих и страних актера, као изговор за драстичне уставне промјене које нису неопходне за приступање, а штетне су не само по РС него и БиХ у цјелини. Децентрализована структура БиХ, успостављена Дејтонским уставом, у складу је са стандардима ЕУ, као што је ЕУ и признала, и мора се бранити и јачати.

53. Свака уставна промјена коју би могло налагати чланство у ЕУ, морала би бити резултат отвореног и законитог процеса, те унутрашњег консензуса који треба постићи без страног уплитања. Уз то, свака таква уставна промјена мора садржавати основне механизме заштите аутономије ентитета и равноправности конститутивних народа БиХ гарантованих Уставом БиХ (Анекс 4 Дејтонског споразума). ЕУ је признала да је, што се тиче испуњавања услова за придруживање ЕУ, то прихватљиво с обзиром на многе облике структура демократске власти који данас постоје у данашњим земљама чланицама ЕУ.

А. Република Српска предводи у испуњавању *acquis*; далеко је испред Федерације

54. Према извјештајима функционера ЕУ за проширење, РС је значајно даље одмакла од Федерације у увођењу реформи неопходних у складу са Споразумом о стабилизацији и придруживању и Прелазним споразумом.

55. У Извјештају о напретку БиХ за 2011.годину се констатују многе *реформе* које је увела Република Српска како би своје законе и прописе ускладила са правним тековинама ЕУ (*acquis*). На примјер, у Извјештају се наводи, “Успостављена је јединица задужена за провјеру усклађености закона Републике Српске са законодавством ЕУ, а у оквиру истог министарства су формиране и друге јединице које се баве европским интеграцијама и координацијом са донаторима. Побољшани су и административни капацитети Републике Српске за контролу закона који се односе на ЕУ.“ У извјештају ЕУ се наводи и похвала Народној скупштини Републике Српске за „побољшање законодавног поступка³⁰“. У извјештају се даље примјећује да је „Одбор за европске интеграције формиран. Поред тога, Устав Републике Српске је измјењен како би се број потпредсједника Народне скупштине Републике Српске повећао на четири. Измјене су омогућиле да се на ову

perceived as a means of enhancing democracy and giving it a firmer foothold in our countries, in parallel with the European unification process and against the background of globalisation.” (p. 9)

³⁰ EU 2011 Progress Report, p. 8.

дужност, осим припадника из реда конститутивних народа, бирају и припадници из реда Осталих³¹“.

56. Насупрот томе, у Извјештају о напретку Европске Уније Федерација се критикује због „недостатка капацитета за координацију у питањима која се односе на ЕУ унутар Владе Федерације“ . „Недостатак капацитета за координацију по питањима која се односе на ЕУ унутар Владе Федерације и између ентитета и државног нивоа и даље представља питање које изазива забринутост“. У Извјештају се наводи много мање корака учињених у Федерацији према усклађивању са правним тековинама ЕУ, него што је то случај у Републици Српској.

В. Реформа правосуђа

57. У тијесној сарадњи са ЕУ, Влада РС учествује у структуралном дијалогу који се одвија под окриљем Уније о реформама у области правосуђа. Ове реформе представљају важан дио процеса придруживања. У правосуђу БиХ, које је – највећим својим дијелом – наметнуто декретима Високих представника, потребне су значајне промјене. У склопу структуралног дијалога, Влада РС блиско сарађује са ЕУ на развијању реформи које ће обезбиједити да се рад судова и систем именовања у правосуђу ускладе са европским стандардима, обезбиједи поштовање дејтонске структуре БиХ и независност од политичких утицаја – укључујући и независност од утицаја Високог представника.

1. Независност судова

58. Једну од највећих препрека европским интеграцијама представља недостатак независности правосуђа. Овај недостатак независности се јавља као посљедица сталног уплитања високих представника у рад правосудних органа БиХ и ентитета. Високи представници су директно или индиректно диктирали исходе судских поступака и тако укинули закониту власт судова. Непримјерени утицај високих представника на правосуђе проистиче из више фактора, међу њима и из тврдње високих представника да посједују овлашћења да једнострано смијене било којег судију или службеника у БиХ.

59. Доминација високих представника над Уставним судом БиХ се огледа у чињеници да је Суд, иако се претварао да разматра одређене акте високих представника, ове ревизије вршио под прећутном претпоставком да ће сваки пут потврдити одлуке високих представника. У једином значајном случају када је Уставни суд донио одлуку да су акти високог представника незаконити (смјена великог броја функционера без одговарајућег поступка или права на жалбу), високи представник је забранио спровођење одлуке Суда и, поред тога, наложио да је од тог тренутка:

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.

³¹ EU 2011 Progress Report, p. 8.

60. Поврх свега, високи представници су доносили – а и даље доносе – мјере којима се укида законита надлежност судова у БиХ. На примјер, раније у току ове године, високи представник је „суспендовао“ Закон о државној имовини Републике Српске из 2010. године до тренутка када се Уставни суд БиХ изјасни о захтјеву за испитивање уставности овог закона. Овим чином је узурпирао надлежност Уставног суда БиХ да одлучи да ли би одређени закон требало суспендовати до коначне одлуке у неком случају.

61. Да би се успоставила независност правосуђа у БиХ, Влада РС ради са ЕУ на правилима којима би се постигло сљедеће:

- укинути присвојено право Високог представника да укида одлуке свих судова у БиХ и забрањује им да одлучују у поступцима у којима се оспорава законитост поступака Високог представника;
- ефективно заштити судије свих судова у БиХ од смјене, деградације и осталих облика одмазде од стране Високог представника;
- забранити Високом представнику да предузима радње којима узурпира законску надлежност са судова у БиХ;
- забранити *ex parte* комуникацију између судија било ког суда и Високог представника или службеника Канцеларије високог представника, у комбинацији са системом за ефективно елиминисање такве комуникације у пракси;
- укинути право Високог представника да контролише или утиче на именовања на судијска мјеста.

2. Систем судијских именовања и дисциплинског гоњења

62. Друга кључна препрека европским интеграцијама је неусаглашеност режима судијских именовања и дисциплинског гоњења у БиХ са европским и другим међународним стандардима. Високи судски и тужилачки савјет БиХ („ВСТС“), који је основао Високи представник, мора бити значајно реформисан како би БиХ могла да испуни европске и друге међународне стандарде.

а) Позадина режима ВСТС

63. Низом ванзаконских одлука из 2002. године, Високи представник оснива номинално одвојене ВСТС за БиХ, Федерацију и Републику Српску. Поново поступајући без правног ауторитета, Високи представник доноси одлуке којима допуњава ентитетске уставе како би омогућио преношење овлашћења на ВСТС које је креирао. Другом незаконитом одлуком, Високи представник именује све првобитне чланове ВСТС. Примјеном других ванзаконских налога, Високи представник отпушта све судије у БиХ - укључујући многе судије са доживотним мандатом. Високи представник затим користи ВСТС које је лично изабрао и допуњава новоупражњена судијска мјеста.

64. Када је 2004. године, по кратком поступку забранио рад у јавној служби за 73 лица – укључујући посланике у Парламентарној скупштини БиХ – Високи представник приморао је Парламентарну скупштину да усвоји закон којим су три номинално одвојена савјета спојена у један ВСТС. Три дана касније, Високи представник издаје још једну незакониту одлуку којом именује готово све чланове новог ВСТС. Високи представник наставља да повређује судску независност утицањем на ВСТС, укључујући и стално наметање страног члана ВСТС, без икаквог упоришта у закону.

65. Поред ових злоупотреба владавине права, режим ВСТС, како је објашњено у даљем тексту, неспојив је са европским и другим међународним стандардима. Овај режим се мора реформисати како би се исправиле ове упадљиве противрјечности.

b) Међународни стандарди налажу постојање ентитетских савјета за ентитетске судије и тужиоце

66. Најосновнија реформа режима ВСТС подразумијева да сваки ентитет има свој ВСТС који ће именовати и дисциплински гонити судије и тужиоце тог ентитета. Постојећи режим ВСТС супротан је готово универзалној пракси демократских федералних држава у Европи и свијету.

67. Готово је нечувено да у једној демократској федералној држави судије и тужиоце једне федералне јединице именује институција централне власти. У Европи и у свијету, буквално свака демократска федерална држава с правом препушта федералним јединицама право именовања њихових судија и тужилаца. У федералним државама, као што су Њемачка, Сједињене Америчке Државе и Аустралија, централизовано именовање судија било би незамисливо. То је још нечувеније у случају БиХ, која је према Дејтону крајње децентрализована држава. Ауторитет ВСТС према уставима ентитета базира се искључиво на уставним амандманима који су незаконито наметнути одлукама Високог представника.

68. Ентитетски савјети били би много квалификованији да бирају судије и тужиоце за свој ентитет него централизовани ВСТС. Па ипак, режим ВСТС оспорава Републици Српској ауторитет да именује своје судије и тужиоце. Он чак ни не додјељује именовања судија и тужилаца Републике Српске лицима из Републике Српске. Упадљиво је и то што садашњи режим такође даје лицима из Федерације доминантну улогу у дисциплинском гоњењу судија и тужилаца из Републике Српске. Режим ВСТС мора се реформисати како би се исправили ови неодбрањиви дефекти, супротни досљедним праксама демократских федералних држава.

c) Европски стандарди налажу постојање одвојених тијела за судије и тужиоце

69. Тиме што даје надлежност и за судије и за тужиоце само једном тијелу, режим ВСТС повређује општепризнате европске стандарде. У свом Извјештају о европским стандардима у погледу независности правосуђа за 2010. годину Венецијанска комисија каже: „Ако би тужилачки и судски савјети били једно тијело, било би потребно

обезбиједити да судије и тужиоци не могу да утичу једни на друге у смислу именована и дисциплинских поступака”.

70. Процес именована предвиђен Законом о ВСТС потпуно је супротан савјету Венецијанске комисије. Пошто исти ВСТС именује и судије и тужиоце, ВСТС који именује сваког судију има најмање пет тужилаца, а ВСТС који именује сваког тужиоца има најмање пет судија. Под-савјети за именована такође укључују и судије и тужиоце без обзира на то да ли се именује судија или тужилац. На тај начин, систем ВСТС обезбјеђује сталан међусобни утицај судија и тужилаца на поступак именована. Слично томе, дисциплински процес ВСТС значи да тужиоци доносе одлуке које се тичу судија и обрнуто. Овај систем ни на један начин не обезбјеђује, како апелује Венецијанска комисија, „да судије и тужиоци не могу да утичу једни на друге ... у смислу дисциплинских поступака”. Штавише, Закон о ВСТС, тиме што судије и тужиоце третира на исти начин, игнорише оно што Венецијанска комисија у свом Извјешају о европским стандардима за 2010. Годинз назива „суштинском разликом у схватању концепта независности или аутономије када се примјењује на судије за разлику од тужилаштава”.

d) Европски стандарди налажу промјену састава ВСТС

71. Неуобичајен састав ВСТС такође повређује европске стандарде. Много пута су тијела Савјета Европе нагласила потребу да најмање половина чланова савјета за судство буду судије. Без обзира на то, шест од 16 чланова ВСТС су судије, а само пет мјеста је резервисано за судије.

72. Исто тако, Савјет Европе снажно препоручује да се чланови савјета за судство, приликом парламентарног именована, бирају квалификованом већином. Међутим, Закон о ВСТС, још једном игноришући европске стандарде, не налаже именована чланова ВСТС од стране Представничког дома на нивоу БиХ квалификованом већином.

73. Други начин на који је састав ВСТС супротан европским стандардима је улога страног члана, којег и даље намеће Високи представник својим ванзаконским одлукама. Владавина права је једно од три основна начела Савјета Европе и начело које његује Европска унија. Наметањем странца као члана ВСТС повређује се владавина права не само зато што Високи представник нема правни ауторитет да одлукама уводи промјене у институције БиХ, него и зато што је такав састав супротан изричитој одредби Закона о ВСТС која уређује састав ВСТС. Улози страног члана ВСТС, којег намеће страни дипломата супротно европским стандардима владавине права, мора доћи крај.

IV. Обнова уставне и демократске владавине

74. Зарад суверености БиХ, уставне владавине и правне државе, Влада РС тражи брзо затварање Канцеларије високог представника и укидање позиције високог представника.

A. Високи представник је далеко прекорачио дејтонска овлашћења.

75. Ове године, високи представник је наставио са незаконитим радњама и драматично је прекорачио свој мандат из Анекса 10 Дејтонског споразума тако што је нарушио људска и политичка права грађана БиХ. Како сумира Метју Периш, бивши шеф једног од правних

одјелења ОХР-а, мандат Високог представника према Анексу 10 Дејтонског споразума је да буде „руководилац напора међународне заједнице на изградњи мира у периоду послје сукоба, и посредник између домаћих страна³²“. У дефинисању законских овлашћења високог представника, у Анексу 10 користе се сљедећи глаголи и фразе: „прати“, „промовише“, „координише“, „олакшава“, „учествује на састанцима“, „извјештава“ и „усмјерава“. Анекс 10 не садржи ријечи као што су: „усваја“, „суспендује“, „поништава“, „намеће“, „наређује“, „кажњава“, „смјењује“, нити било које друге ријечи које би указивале на постојање овлашћења да се доносе одлуке које су обавезујуће по БиХ, ентитете или њихове грађане – а засигурно не одлуке којима се крше људска и политичка права.

76. Такозвана „бонска овлашћења“ потичу из декларације коју је РС усвојио на својој конференцији у Бону, у Њемачкој, одржаној двије године послје Дејтона. РС није имао намјеру да својом декларацијом високом представнику да додатна овлашћења; нити је то могао, с обзиром на непостојање правног ауторитета. У ствари, РС је изјавио да „поздравља намјеру високог представника да користи свој врховни ауторитет на терену у погледу тумачења [Анекса 10] и доноси обавезујуће одлуке . . .“ о одређеним питањима. Ово самодовољно, самопрокламовано проширење моћи високог представника постало је познато као „бонска овлашћења“. Као што Периш, бивши адвокат ОХР-а, признаје, РС-ова Бонска декларација „сасвим је супротна духу и слову Анекса 10 (Дејтонског споразума), и *правно је потпуно необрањива*³³“. Ни високи представник ни РС, са становишта права, нису имали овлашћење да прошире ограничену моћ високог представника која му је дата Дејтонским споразумом.

77. Влада РС стало позива све да прочитају Анекс 10 и увјере се да у њему не постоји ниједна одредба која би се увјерљиво могла протумачити тако да се високом представнику даје беспримјерно овлашћење да одлукама налаже доношење закона и кажњавање појединаца. И заиста, ниједан службеник ниједне државе којом се управља у складу са владавином права нема таква овлашћења.

78. Бонска овлашћења имају веома мало правног кредибилитета, толико мало да је чак и високи представник Инцко недавно изјавио: „Нисам велики поборник бонских овлашћења³⁴“. Међутим, то га није спријечило да их користи и присваја. Међународна заједница је још давно требало да затражи од високог представника да напусти бонска овлашћења и придржава се ограничених дејтонског овлашћења.

В. Устав БиХ не даје Високом представнику никакву улогу

79. Суочен са голом чињеницом да Анекс 10 ни на који начин не подржава бонска овлашћења, високи представник, како се чини, тражи нове начине рационализовања ствари.

³² Matthew T. Parish, *The Demise of the Dayton Protectorate*, 1 J. INTERVENTION AND STATEBUILDING, Special Supp. 2007, p. 13.

³³ *Id.*, стр. 14.

³⁴ <http://english.peopledaily.com.cn/90001/90777/90853/7289185.html>

80. Недавно је високи представник изнио тврдњу да његов ауторитет проистиче из сâмог Устава БиХ. На примјер, у августовском обраћању у Токију, високи представник је рекао, “Уставом дата улога ОХР-а и даље је суштинска . . .” Даље објашњава: “Босна и Херцеговина није протекторат него суверена држава која је, из историјских разлога, унијела у свој устав и институцију (ОХР) која рјешава политичке и процедуралне сукобе³⁵”. Свако ко је упознат са Уставом БиХ зна да Устав БиХ, тј. Анекс 10 Дејтонског споразума, не даје никакво право нити надлежност Високом представнику.

С. Најновије тврдње Високог представника о његовом праву тумачења су без икаквог правног основа

1. Право тумачења почиње и завршава са Анексом 10

81. Дејтонски споразум недвосмислено ограничава право тумачења на тумачење Анекса 10 Дејтонског споразума, чији је наслов „Споразум о цивилном спровођењу мировног рјешења“, „на терену“. У Анексу 10 се каже: “Високи представник је врховни ауторитет на терену у погледу тумачења *овог Споразума о цивилном спровођењу мировног рјешења*” (курзив додат). Упркос јасном језику Дејтонског споразума у том погледу, високи представник, упорним понављањем“, убиједио је неке да је он „врховни ауторитет“ за Дејтонски споразум у цјелини.

82. Високи представник мора знати да је његова тврдња погрешна, али и даље наставља да је понавља. Јасан језик Анекса 10 и Резолуције Савјета безбједности 1031 доказује да Високи представник нема никакво право тумачења Дејтонског споразума у цјелини. Управо супротно: Дејтонски споразум конкретно расподјељује многе механизме за тумачење у осталим одредбама. На примјер: Анекс 1А Споразума о војним аспектима мировног рјешења уређује да је: „командант ИФОР-а врховни ауторитет на терену у погледу тумачења овог споразума о војним аспектима мировног рјешења“. Остали примјери могу се наћи у анексима 1Б, 2, 3, 4, 5, 6, 7 и 8. Дакле, поред Анекса 10, у осталим дијеловима Дејтонског споразума јасно се каже да високи представник нема никакво право тумачења Дејтонског споразума изван Анекса 10.

2. Високи представник нема овлашћење да тумачи Устав БиХ

83. Амбасадор Инцко онедавно износи необичну тврдњу, а то је да је Високи представник уведен Дејтонским споразумом да би „тумачио устав“ БиХ. У говору пред америчким Институтом за мир у Вашингтону, 10. маја 2011, амбасадор Инцко говори о „негативним резултатима“ у БиХ и каже:

Европска унија, или БиХ кад смо већ код тога, нема одговарајуће инструменте за рјешавање оваквих потешкоћа. Због тога у Дејтону имамо Анекс 4, а то је устав, али исто тако и Анекс 10 – Високог представника – *да тумачи овај устав* зато што су аутори овог устава у Дејтону били свјесни да

³⁵ http://www.ohr.int/ohr-dept/pressso/presssp/default.asp?content_id=46342

устав има доста правних празнина; због тога је такође основана Канцеларија високог представника³⁶.

84. Ово није био лапсус. У једном интервјуу, датом два дана касније, амбасадор Инцко каже да Устав БиХ „има одређене недостатке. На примјер, не постоји Врховни суд. *Због тога је успостављена канцеларија високог представника: да дјелује као посредник ради тумачења устава*³⁷ „.

85. Покушај Високог представника да једнострано прекроји Дејтонски споразум, гдје себе поставља као тумача Устава БиХ, говори о ноншалантном непоштовању владавине права. Као што је високом представнику познато, Устав БиХ, дат у Анексу 4 Дејтонског споразума, налаже Уставном суду БиХ да „штити овај Устав³⁸“. У Уставу се чак ни не помиње високи представник, осим на једном мјесту у Анексу о прелазним аранжманима (Аднексом се одређује да високи представник предсједава састанцима Заједничке прелазне комисије, привременог тијела, чије је једино овлашћење да „разговара о практичним питањима“ и „даје препоруке и приједлоге“) ³⁹. Јасно је да Устав БиХ даје право тумачења Уставном суду, а не Високом представнику. Чак и летимичан преглед широке надлежности Суда над уставним питањима из члана VI, одјељак 3, показује да нема основа за претензије Високог представника на судске функције.

86. Исто тако, у Анексу 10 се чак ни не наговјештава да високи представник може да замијени или истисне Уставни суд као тумача Устава. У ствари, у Анексу 10 се Устав тек помиње. Као што је раније објашњено, право тумачења које Анекс 10 даје Високом представнику експлицитно је ограничено на тумачење сâмог Анекса 10 и не односи се ни на један други дио Дејтонског споразума.

3. Право Високог представника да тумачи Анекс 10 мора подлијегати закону

87. Високи представник се претвара да његово право тумачења из Анекса 10 не подлијеже владавини права. У стварности, ауторитет Високог представника да тумачи Анекс 10, који је међународни уговор, или да предузима било које друге радње, дат је мандатом из Анекса 10, општим међународним правом и осталим изворима позитивног права. Његово право је ограничено, на примјер, обавезом која произилази из Бечке конвенције о уговорном праву да Анекс 10 тумачи „у доброј намјери у складу са уобичајеним значењем које ће се придавати терминима уговора у њиховом контексту и свјетлу његовог предмета и сврхе“.

³⁶ Говор високог представника Валентина Инцка пред америчким Институтом за мир, 10. маја 2011. (курзив додат). Аудио запис Инцковог говора и питања и одговора може се наћи на <http://www.usip.org/newsroom/multimedia/audio/deep-political-crisis-in-bosnia-and-herzegovina-how-can-the-international->. Верзија говора високог представника од 10. јуна 2011. са интернет странице ОХП-а (http://www.ohr.int/ohr-dept/press/presssp/default.asp?content_id=46018) omits these remarks.

³⁷ <http://www.dw-world.de/dw/article/0,,15069266,00.html> Emphasis added.

³⁸ Устав БиХ, чл. VI (3).

³⁹ Устав БиХ, Анекс II(1).

88. Високи представник крши ову обавезу тумачења у доброј намјери и тиме што тврди да је Анеksom 10 постављен за врховни ауторитет у погледу тумачења цјелокупног Дејтонског споразума. Исто тако, ту обавезу крши сталним тврдњама да му Анекс 10 даје аутократску моћ. Након читања Анекса 10, неизбјежан је закључак да тај Анекс не даје високом представнику никакву законодовану, извршну или судску власт. Не може се, у доброј намјери, тумачити као да високом представнику даје право да одлукама и по кратком поступку кажњава појединце или да се на други начин понаша као страни диктатор у односу на БиХ и њене грађане.

89. Уз обавезу постојања добре намјере из међународног права, тумачење Анекса 10 од стране високог представника мора да буде у складу са другим изворима права, укључујући Устав БиХ (Анекс 4), Међународни пакт о грађанским и политичким правима (ICCPR) и Европску конвенцију о људским правима, чија је БиХ потписница. Присвајање права да влада БиХ путем одлука блокирано је, са становишта права, демократским правима која гарантују Устав БиХ и „ICCPR“. Кажњавањем појединаца по кратком поступку без процеса или жалбе је флагрантна повреда законског процеса и осталих заштитних механизма из Устава БиХ и Европске конвенције о људским правима.

4. Високи представник не може доносити коначан суд о својим поступцима

90. Када је Уставни суд БиХ једногласно закључио да непостојање правног лијека за грађане које је казнио Високи представник представља кршење Европске конвенције, Високи представник је издао одлуку којом поништава одлуку Суда и наређује судијама да одбаце сваки поступак којим се „оспоравају или на било који начин доводе у питање једна или више одлука високог представника“. Ова незаконита одлука, коју још увијек спроводи Канцеларија високог представника, илуструје шта се дешава када руководећи ауторитет сам себе именује врховним тумачем закона који уређују његово понашање. Тврдња Високог представника да је он тај који даје коначан суд о својим овлашћењима никада неће бити правно ваљана без обзира колико је он пута поновио.

D. Високи представник мора одустати од присвојеног права да изриче казне изван суда

91. У јуну, Високи представник је неким лицима укинуо казне које су његови претходници једнострано увели. То је мали, позитиван корак, али је далеко од онога што је потребно учинити да би се исправиле његове озбиљне и сталне злоупотребе људских права и владавине права.

92. Јунска одлука Високог представника не исправља штету коју су те казне нанијеле оштећеним лицима и њиховим породицама. Многи грађани БиХ ни данас не могу да учествују у јавном животу и трпе штету због других незаконито изречених казни.

93. Високи представник и даље тврди да има право да кажњава грађане БиХ без икаквог процеса или могућности жалбе, једноставно на основу одлуке. То је у слободном друштву неприхватљиво.

Е. Високи представник подрива формирање Савјета министара БиХ

94. Као што је онедавно случај и у многим демократским земљама, политика на нивоу БиХ је у некој врсти политичког застоја. За разлику од проблема у другим земљама, неприлике БиХ узроковане су, највећим дијелом, незаконитим уплитањем страног дипломате у њен политички систем и сталном могућношћу да ће се то уплитање поновити. Убрзо након избора 2010.године, РС је формирала нову коалициону владу, која од тада ефикасно ради. Међутим, на нивоу БиХ и Федерације, ствари се не одвијају тако глатко. Нова влада БиХ тек треба да се формира и заузме мјесто актуелне. Федерација има нову владу, али ју је Централна изборна комисија БиХ (ЦИК) прогласила незаконито формираном, а остала је на власти само због незаконите интервенције Високог представника у име његових бошњачких савезника. Да би се разумјело због чега још увијек нема нове владе на нивоу БиХ, треба погледати како је формирана Влада Федерације.

95. Након избора у октобру 2010.године, представници главних бошњачких странака и главних хрватских странака нису могли да постигну договор о коалицији за формирање Федералне Владе. Лидери СДП-а, највеће странке којом доминирају Бошњаци, знајући да имају савезника у Високом представнику, очигледно нису били спремни на компромис зато што су очекивали да ће им њихов савезник, Високи представник, притећи у помоћ. И били су у праву.

96. 17. марта, СДП, према ријечима Међународне кризне групе, „формира Федералну владу у супротности са ентитетским уставом и савјетом Централне изборне комисије на државном нивоу⁴⁰“. ЦИК, у складу са својом законском надлежношћу, поништава незаконито формирање Федералне владе. Међутим, без икаквог правног ауторитета, Високи представник одговара на одлуку ЦИК-а тако што издаје одлуку којом је поништава. Овом одлуком, Високи представник се нимало не осврће на владавину права. Како предсједница и извршна директорица Међународне кризне групе пише у свом писму европским званичницима од 2. маја 2011.године:

Одлука Високог представника од 27. марта да суспендује одлуку Централне изборне комисије, којом се поништава формирање Федералне владе, и уплитање које је услиједило уз право да се поништи да одлука, *подрива је државна тијела и владавину права.*⁴¹

97. Федерална влада, коју је ЦИК прогласио незаконитом, данас је и даље на власти због незаконите интервенције високог представника у име његових савезника.

⁴⁰ <http://www.crisisgroup.org/~media/Files/europe/balkans/bosnia-herzegovina/B62%20Bosnia%20--%20State%20Institutions%20under%20Attack.pdf>, p. 1.

⁴¹ Писмо Луиз Арбур, предсједнице и извршне директорице Међународне кризне групе амбасадорима Управног одбора Савјета за спровођење мира, 2. мај 2011. (курзив додат).

98. Интервенција Високог представника у формирање Федералне владе драстично је закомпликовала формирање владе на нивоу БиХ. Главне српске и хрватске странке генерално су сагласне у погледу подјеле министарских мјеста у новој влади. Вјерујемо да подјела министарских мјеста треба да се изврши у складу са принципом ротације. То значи да наредни предсједавајући Савјета министара мора бити из једне од хрватских странака.

99. Међутим, највећа бошњачка странка, СДП, има максималистичке захтјеве и још једном показује мало спремности за компромис. Зашто? Разлог највјероватније лежи у томе што се СДП нада да ће Високи представник још једном притећи у помоћ, као што је то учинио и у вријеме формирања Федералне владе. Без Високог представника на хоризонту, странке би у кратком времену постигле договор о формирању нове владе. На жалост, његово присуство и даље искривљава политику и подрива изградњу коалиције у БиХ.

Ф. Високи представник спрјечава привредни раст БиХ

100. Поред тога што крши људска и политичка права грађана БиХ, Високи представник има корозивно дејство на привреду БиХ. Сâмим својим постојањем, ОХР одбија стране инвестиције зато што БиХ жигосе као и даље нестабилну државу изашлу из конфликта, са ниским степеном правне сигурности, гдје се закони мијењају простим декретом. Високи представник често даје изјаве и интервјуе у којима обезвређује дејтонски систем као нефункционалан. На примјер, у свом августовском обраћању у Токију, Високи представник опширно наводи уочене неуспјехе БиХ и наводно нефункционисање Дејтонског устава⁴². Преувеличавање проблема у БиХ има смисла из његове перспективе, зато што све док буде могао да убиједи међународну заједницу да је БиХ – упркос укоријењеним демократским институцијама – неспособна да управља сама собом, његова позиција је осигурана.

101. Поред негативне слике коју је створио ОХР, ОХР-ови поступци и политике успоравају економски раст, тржишну реформу и стране инвестиције у цијелој БиХ. ОХР је узрок великих економских губитака и штете које су претрпјеле БиХ, њени ентитети и грађани.

102. Скорији примјер је дебакл низа одлука ОХР-а које се тичу снабдијевања Дистрикта Брчко БиХ електричном енергијом. Одлуке, којима се, супротно начелима конкурентности, настоји подијелити тржиште електричне енергије, директно су довеле до великог повећања цијена електричне енергије у Брчком. ОХР је тада употребио јавна средства Брчког да би се дјелимично компензовало непотребно повећање цијене електричне енергије до којег је довео управо тај исти ОХР. Европска комисија осудила је одлуке о електричној енергији као кршење Уговора о енергетској заједници, Споразума о стабилизацији и придруживању између БиХ и ЕУ и других стандарда ЕУ.

103. Високи представник такође подрива економски раст држањем на снази забране располагања државном имовином и забрањујући Комисији за државну имовину БиХ да

⁴² http://www.ohr.int/ohr-dept/presssp/default.asp?content_id=46342

дозволи одређене изузетке када је у питању РС, чак и када су такви изузеци дозвољени у Федерацији. У септембру је Комисија, заједничко тијело које чине представници БиХ, Федерације и Републике Српске, упутила допис високом представнику у којем тражи да измијени своју одлуку из јануара 2011. године којом је одложио примјену Закона о државној имовини РС из 2010. године. Комисија је тражила допуну којом би се исправио неједнак третман Федерације и РС тиме што би се Комисији омогућило да дозволи одређене изузетке РС у односу на ранију забрану преношења власништва над државном имовином коју је донио својом одлуком. Такви изузеци су дозвољени у случају Федерације и Брчког, али нису допуштени у случају РС од јануарске одлуке високог представника. Упркос директном захтјеву једне заједничке институције БиХ, високи представник је одбио да измијени своју одлуку. У свом посљедњем извјештају Савјету безбједности, он помиње ово одбијање али не даје никакво образложење.

Г. Високи представник спречава европске интеграције

104. ЕУ је у неколико наврата изјавила да чак није могуће ни поднијети захтјев за учлањење прије затварања ОХР-а. ОХР је и даље највећа препрека испуњењу Копенхагенских критеријума за учлањење у ЕУ. Његови поступци супротни су важећим уговорима о људским и политичким правима и економским споразумима. Влада РС, стога, захтијева да се ОХР затвори да би се омогућило даље напредовање на путу ка ЕУ.

Н. Нема оправдања за даљу улогу Високог представника у БиХ

105. Мир у БиХ траје 16 година. Нема основа за континуирано присуство Високог представника, нарочито не Високог представника који присваја бонска овлашћења.

106. Војне процјене и даље побијају тврдњу да ситуација у БиХ представља пријетњу по међународни мир и стабилност. Према посљедњем извјештају о активностима ЕУФОР-а, који је ЕУ поднијела Савјету безбједности, „укупна безбједносна ситуација у БиХ била је мирна и стабилна у извјештајном периоду. Иако је националистичка реторика настављена, није имала утицај на безбједно и сигурно окружење⁴³“. У ранијим извјештајима, на сличан начин се наглашава стабилна и мирна безбједносна ситуација у БиХ.

107. У Извјештају ЕУ о напретку БиХ у 2011. години, каже се да се грађанска и политичка права, као и економска и социјална права „генерално поштују“. У извјештају се такође каже: „Генерално, сарадња Босне и Херцеговине са МКСЈ и даље је задовољавајућа, а предузети су значајни кораци ка процесуирању ратних злочина и проналажењу лица несталих у сукобима 1992. – 1995. Земља наставља да активно учествује у регионалној сарадњи и да одржава добре сусједске односе“.

108. Најновије одлуке ЕУ одражавају да она увиђа дугогодишњу стабилност БиХ. Прошлог мјесеца, министри иностраних послова ЕУ договорили су се да драматично смање бројност ЕУ војних снага у БиХ (ЕУФОР). На састанку у Луксембургу, министри

⁴³ Извјештај високог представника Уније за иностране послове и безбједносну политику о активностима Војне мисије Европске уније (ЕУФОР) у Босни и Херцеговини (БиХ), 14. март 2011. (који обухвата период 1. септембар 2010. до 28. фебруар 2011.) параграф 9.

ЕУ су се договорили да се број војника смањи са садашњих 1,300 на 500-600 припадника⁴⁴. Шведски министар иностраних послова Карл Билт, бивши високи представник у БиХ, рекао је да смањење бројности мисије „неће дестабилизovati БиХ.“⁴⁵ Новинарима је рекао: “Не мислим да је проблем у Босни војне природе; он је политичке природе⁴⁶“. Министри иностраних послова ЕУ су се такође договорили да се тежише ЕУФОР-а помјери на изградњу и обуку⁴⁷. Поред тога, ЕУ је у јулу донијела одлуку да затвори Полицијски мисију ЕУ⁴⁸.

I. Закључак

109. Влада РС ће наставити да ради на одласку Високог представника до којег је одавно требало доћи. У међувремену, дужност Владе РС је да поштује уставе БиХ и РС, а домаће и међународно право јој налажу да не признаје нити извршава одлуке Високог представника које су супротне важећим законима или одговорности коју Влада има према грађанима РС.

V. Закључак Шестог извјештаја

110. Република Српска је предана циљевима наведеним у овом Извјештају. Она ће бити непоколебљива у обезбјеђивању децентрализованог уставног система који је гарантован Дејтонским споразумом. Она ће предано радити на унапређењу интеграције БиХ са ЕУ. На крају, Република Српска се неће колебати у свом одређењу да обнови уставну и демократску владавину у БиХ окончањем незаконите владавине Високог представника.

⁴⁴ http://www.monstersandcritics.com/news/europe/news/article_1668039.php/EU-agrees-to-cut-down-troop-numbers-in-Bosnia-military-mission

⁴⁵ http://www.monstersandcritics.com/news/europe/news/article_1668039.php/EU-agrees-to-cut-down-troop-numbers-in-Bosnia-military-mission

⁴⁶ http://www.monstersandcritics.com/news/europe/news/article_1668039.php/EU-agrees-to-cut-down-troop-numbers-in-Bosnia-military-mission

⁴⁷ http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cms_Data/docs/pressdata/EN/foraff/125003.pdf

⁴⁸ Toby Vogel, *A high-stakes game in the Balkans*, EUROPEAN VOICE, 3 Nov. 2011.