

**СЕДМИ ИЗВЈЕШТАЈ РЕПУБЛИКЕ СРПСКЕ
САВЈЕТУ БЕЗБЈЕДНОСТИ УН**

Мај 2012.године

Садржај

I. Увод и кратак преглед Извјештаја	4
Изабрани лидери у БиХ остварују брз напредак у погледу дугогодишњих контроверзних питања лидери у БиХ.....	4
Влада РС енергично спроводи реформу правосуђа.....	5
Савјет безбједности треба да се уздржи од позивања на Поглавље VII.....	6
II. Изабрани лидери у БиХ остварују брз напредак у погледу дугогодишњих контроверзних питања.....	7
A. Низ успјешних резултата изабраних лидера у БиХ	8
B. Одсуство стране интервенције омогућило је недавни напредак у БиХ.....	10
III. Суверентитет, демократија и људска права.	12
A. Високи представника мора поштовати дејтонски мандат, а ОХР мора бити хитно затворен.....	12
1. Високи представник је далеко прекорачио дејтонска овлашћења.	12
2. РС-ов Програм 5+2 за затварање ОХР-а се испуњава.	14
3. Међународна подршка високом представнику јењава.	15
B. Правда налаже да се исправи штета нанесена казнама које је ОХР изрекао вансудским путем.	17
C. Високи представник не смије унапријед одређивати резултате избора у Сребреници.....	20
1. Позадина.....	20
2. Радикалан, антидемократски приједлог.	21
3. Монтирањем избора у Сребреници нарушила би људска права и прекршио Устав.	22
4. Монтирање сребреничких избора дестабилизовало би ситуацију.	24
IV. БиХ мора имати децентрализован систем управе успостављен Дејтонским споразумом.	24
A. На међународном нивоу све више се увиђа потреба за снажним ентитетима.	24
B. Децентрализована БиХ је гарантована Дејтонским споразумом и од суштинског је значаја за континуирану стабилност БиХ.	25
C. Децентрализована БиХ омогућава ефикаснију власт.	26
1. Децентрализација унапређује ефикасност, нарочито у земљама попут БиХ.	26
2. Ефикасан рад Владе апострофира користи од децентрализације.....	27
D. Лоши резултати рада органа власти БиХ који су акумулирали већа овлашћења наглашавају опасност од централизације.	30
1. У заједничким институцијама БиХ владају расипање, злоупотреба и неефикасност.	30

2.	Агенције на нивоу БиХ раде без транспарентности и одговорности.	31
E.	Влада РС даје висок приоритет борби против тероризма.	32
V.	Влада РС ради у правцу европских интеграција БиХ.	32
A.	Република Српска предводи у усвајању правних тековина.	33
B.	Изабрани лидери заједнички раде на европским интеграцијама.	34
C.	Децентрализовани Устав БиХ подесан је за чланство у ЕУ.	34
D.	Влада РС енергично спроводи реформу правосуђа.	35
1.	Структурисани дијалог са ЕУ о правосуђу.	36
2.	Погрешно поступање у предмету Добровољачка наглашава ургентност реформе правосуђа.	41
E.	Међународна комисија за нестала лица (ИЦМП).....	42
VI.	Савјет безбједности треба да се уздржи од позивања на Поглавље VII.....	43
VII.	Закључак	45

I. Увод и кратак преглед Извјештаја

Изабрани лидери у БиХ остварују брз напредак у погледу дугогодишњих контроверзних питања лидери у БиХ

Од децембра до данас, изабрани лидери у БиХ ријешили су, заједничким радом, контроверзна питања која већ дуго стоје на путу европских интеграција и постизању других кључних циљева. Међу питањима која су ријешена у том периоду, налазе се састав Савјета министара БиХ, расподјела државне и војне имовине, буџет БиХ, и нови закони о попису становништва, државној помоћ и и личној карти. Договор око ових питања није постигнут нити наметањем, нити притиском са међународне стране, него управо због тога што их није било. Томе је допринио и конструктиван приступ специјалног представника ЕУ, Петера Соренсена, који је подстакао договор, али се уздржао од уплитања у унутрашње ствари БиХ.

Најефикаснија управа у БиХ је децентрализован систем успостављен Дејтонским споразумом.

- 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 можда није савршена, узима у обзир стварност БиХ. У септембру 2011, високи представник Инцко је рекао: „Мислим да снажни ентитети могу да постоје у снажној функционалној 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“.
- Академска истраживања показују да децентрализација погодује ефикасности, нарочито у земљама попут БиХ, гдје постоји велика разлика у политичким приоритетима регија. Наравно, Швајцарска је надалеко позната по ефикасности државних институција. Она штити интересе својих различитих група језика и нарјечја дијелом и тако што 26 кантона даје широку аутономију. Аутономија швајцарских кантона је толико широка да они имају право на склапање међународних уговора. Све већи број влада у Европи увиђа да децентрализација, а не централизација, повећава ефикасност власти.
- РС не би могла остварити и видјети корист од реформи у протеклом периоду да БиХ нема децентрализовану структуру. 2009. године, Међународни монетарни фонд извјештава: „Последњих година, дошло је до дивергенције политика два ентитета, гдје РС постојано остварује напредак у реформама, док Федерација све теже мобилише снаге за потребне реформе“. 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 Федерацији “. Међународна кризна група сматра: „Влада РС је ефикаснија од Владе Федерације, троши много мање мјерено у процентима БДП-а и брже

спроводи реформе. У извјештају из маја 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“. У извјештају из фебруара 2012, CRS сматра да извршавање плана ММФ-а у погледу резања буџета „иде много теже у Федерацији“ него у РС.

Влада РС ставља борбу против тероризма у врх приоритета.

- Терористички напад на америчку амбасаду у Сарајеву, који се десио у октобру прошле године, једини је скорашњи подсетник на опасност који терористи инспирисани исламским радикализмом представљају по грађане БиХ, било да су Бошњаци, Срби или Хрвати. 2010. године, терористи су поставили бомбу пред полицијску станицу у Бугојну, у средњој Босни, када је убијен један полицајац, а шест повријеђено. Починиоци многих терористичких дјела у свијету боравили су у БиХ одређено вријеме.
- РС има активну улогу у борби против тероризма, и у БиХ и у иностранству. У фебруару, на примјер, Министарство унутрашњих послова РС придружило се ЕУ у организовању дводневног семинара о високотехнолошком тероризму, којем су присуствовали представници полиције и тужилаштва из БиХ, Србије, Хрватске и Црне Горе.
- На жалост, руководство централних безбједносних агенција БиХ често одбацује или минимизира опасност од насилног екстремизма по грађане БиХ. Руководиоци ових централних служби понекад одбијају да Републици Српској доставе битне информације о терористичким пријетњама.

Високи представник не смије унапријед одређивати резултате избора у Сребреници.

Општина Сребреница је најпознатија по ужасном ратном злочину који је тамо почињен у јулу 1995. Међутим, бошњачки и српски грађани Сребренице данас живе у миру. Раде заједнички на изградњи међунационалног повјерења и унапређењу економских могућности. На жалост, неки извана желе да испровоцирају националне тензије и искористе Сребреницу као политички инструмент. Високи представник се недавно залагао за промјену изборног закона БиХ како би се обезбиједило да етнички Србин не може да буде изабран на функцију начелника општине Сребреница. Више од 16 година након рата, незаконито и дестабилизујуће изрицање колективне казне народу Сребренице монтирањем избора кроз закон.

Влада РС енергично спроводи реформу правосуђа.

- У тијесној сарадњи са ЕУ, Влада РС тренутно учествује у структурисаном дијалогу са ЕУ о реформи правосуђа, која је битна дионица на путу приступања.
- Једну од највећих препрека европским интеграцијама представља непостојање независности правосуђа, чији је узрок продорно уплитање високог представника у правосуђе БиХ и ентитета. Високи представник је директно или индиректно

диктирао исходе судских поступака и присвојио право да једноставно смијени било ког судију или службеника у БиХ.

- РС наставља да у потпуности подржава привођење правди лица одговорних за ратне злочине, без обзира на њихову националну припадност. У извјештају ОЕБС-а за 2011. годину, на примјер, похваљује се допринос судова и тужилаца РС истрази, процесуирању и рјешавању предмета ратних злочина. Процесуирање ратних злочина, наравно, мора се одвијати без обзира на националну припадност оптужених или њихових жртава. На жалост, Суд БиХ и Тужилаштво БиХ често дискриминишу Србе, генерално одбијајући да истраже или процесуирају лица која су оптужена за ратне злочине против Срба.
- Посљедњи инцидент којим се могу илустровати ови закључци је недавна олдуга страног тужиоца у БиХ да заустави истрагу везе бивших високорангираних функционера са масакром у Добровољачкој улици 1992. године. У јануару 2012, страни тужилац, којег је својом одлуком именовано високи представник, покушао је да унапријед одбаци предмет. У међувремену, високи представник - који би требало да нема ништа са процесуирањем у оваквим стварима – погрешно је представио предмет на медијима и покушао да делегитимизује притужбе Владе РС на поступање Тужилаштва и Суда у овом предмету.

Савјет безбједности треба да се уздржи од позивања на Поглавље VII.

- Да би Савјет безбједности УН могао да дјелује на основу Поглавља VII, мора „утврдити постојање пријетње по мир, нарушавања мира, или чина агресије“. Мир у БиХ влада већ више од 16 година. Као што је њемачки амбасадор у Уједињеним нацијама Петер Витинг недавно примијетио, ни EUFOR ALTHEA, ни претходне мисије SFOR и IFOR нису морале ниједном интервенисати ради одржавања мира.
- Поред дубоко укоријењеног мира, БиХ је остварила огроман напредак у поратном периоду. БиХ, њени ентитети и политички дијелови одржали су бројне изборре, које су међународни посматрачи досљедно оцјењивали слободним и фер. У протеклом периоду, БиХ је била чланица Савјета безбједности, испунила услове за Акциони план за чланство у НАТО-у, учествовала у НАТО-овим операцијама и мировним снагама УН, примљена у Савјет Европе, и потписала Споразум о стабилизацији и придруживању, што је значајан корак ка чланству у ЕУ. Економија БиХ остваривала је раст током 15 од 16 година од рата.
- Извјештају ЕУ за 2011, за БиХ се примјећује да се „генерално поштују“ и грађанска и политичка, али и економска и социјална права. У Извјештају се такође констатује: „Генерално, сарадња Босне и Херцеговина са МКСЈ и даље је задовољавајућа, а учињено је неколико значајних корака на процесуирању ратних злочина и проналажењу лица несталих током сукоба 1992 – 1995. Земља и даље активно учествује у регионалној сарадњи и одржава добре односе са својим сусједима“. Мировни контингент Оружаних снага БиХ учествује у НАТО-овим снагама међународне безбједносне помоћи у Авганистану.

II. Изабрани лидери у БиХ остварују брз напредак у погледу дугогодишњих контроверзних питања.

1. Од децембра до данас, изабрани лидери у БиХ ријешили су, заједничким радом, контроверзна питања која већ дуго стоје на путу европских интеграција и постизању других кључних циљева. Лидери шест водећих политичких партија у БиХ редовно се састају и разговарају о рјешењима многих најтежих питања која их дијеле. Међу питањима која су ријешена у том периоду, налазе се састав Савјета министара БиХ, расподјела државне и војне имовине, буџет БиХ, и нови закони о попису становништва, државној помоћи и личној карти.

2. Договор око ових питања није постигнут нити наметањима, нити притиском са међународне стране, него управо због тога што их није било. Управо зато, брзо напредовање БиХ могло је почети тек када је постало јасно да неће доћи до снажног уплитања високог представника на страни бошњачких партија, као што је то учинио прошле године приликом формирања Владе Федерације. Томе је допринио и конструктиван приступ специјалног представника ЕУ, Петера Соренсена, који је подстакао договор, али се уздржао од уплитања у унутрашње ствари БиХ.

3. Напредак који су остварили изабрани лидери у БиХ придобио је међународне похвале. На примјер: у фебруару је замјеник државног секретара САД-а Виљем Ј. Бернс рекао да „напредак у формирању Савјета министара и завршетак неких реформи које је тражила ЕУ показују да лидери могу оставити по страни личне разлике и уске политичке интересе и радити на практичним рјешењима која могу дати позитивне резултате за ову земљу и њене грађане“.¹ Нешто касније, истог мјесеца, амерички амбасадор Патрик С. Мун је поздравио политички прогрес БиХ, рекавши да „смо током протеклих седмица видјели нову енергију и оптимизам у овој земљи, што даје наду у погледу будућности“.²

4. У марту, Штефан Филе, европски комесар за проширење и европску сусједску политику, рекао је пред Европским парламентом: „Сада постоји нови, позитиван импулс у погледу плана напредовања Босне и Херцеговине ка Европској унији“.³ Изјестилац Европског парламента, Дорис Пак, изјавила је сљедеће: „За шест седмица остварило се више него што бисмо очекивали у Босни и Херцеговини“.⁴ 13. марта, Европска унија

¹ Замјеник Државног секретара, Вилијам Ј. Брнс, Изјава за штампу, 18.02.2012.
http://sarajevo.usembassy.gov/speech_20120218.html

² Говор амбасадора САД у БиХ, Патрик Муна на Економском факултету у Сарајеву, 29.02.2012. године

³ Штефан Филе, европски комесар за проширење, обраћање на пленарној дебати о БиХ, 14.03.2012. године http://www.diplonews.com/feeds/free/14_March_2012_225.php.

⁴ Европски парламент, Исланд, FYROM, 14.03.2012. године
<http://www.europarl.europa.eu/news/en/headlines/content/20120302FCS39886/9/html/Iceland-former-Yugoslav-Republic-of-Macedonia-and-Bosnia-and-Herzegovina>

објавила је изјаву у којој поздравља „позитивна кретања . . . која показују да је напредак могуће остварити кроз конструктиван и садржајан дијалог“.⁵

5. У априлу, бивши високи представник Карл Билт рекао је: „Политичари у БиХ су посљедњих мјесеци показали да могу напредовати без уплитања међународних актера“.⁶ Такође у априлу, Међународна кризна група је извијестила да је „ситуација у БиХ боља“.⁷

6. Чак је и високи представник признао остварени напредак. У мартовском чланку, написао је: „Све коалиционе странке су посвећене рјешавању економске кризе и враћању земље на пут евро-атлантских интеграција. Постоји основ да вјерујемо да код политичких странака и водећих страначких лидера сада постоји политичка воља да се окрене нова страница, да се више не гледа уназад и да се почну рјешавати стварни проблеми са којима се суочавају грађани БиХ“.⁸ У свом говору од 5 маја 2012. године високи представник је рекао „у посљедњих неколико мјесеци Босна и херцеговине је била у стању да уклони озбиљне дуготрајне препреке са свог пута напред“.

7. Наставак данашњег брзог напретка не би требало бити олако схваћено, наравно, партизанске унутрашње борбе између бошњачких странака у посљедње вријеме успорава провођење одређених договора. Треба додати да би било какво поновно уплитање канцеларије високог представника у унутрашња питања БиХ угрозило прогрес који је постигло уставно руководство БиХ.

8. Ипак, брз напредак БиХ који се остварује од децембра до данас доказ је да њени изабрани лидери могу наћи заједничко тло онда када међународна заједница поштује суверенитет БиХ и њеним политичким лидерима да политички простор.

А. Низ успјешних резултата изабраних лидера у БиХ

9. У децембру, шест водећих српских, бошњачких и хрватских странака у БиХ окончале су застој, који је трајао више од годину дана, договором о новом сазиву Савјета министара БиХ. Главни камен спотицања у разговорима о Савјету министара БиХ било је одбијање Социјалдемократске партије, у којој доминирају Бошњаци, да нови предсједавајући Савјета буде из једне од хрватских странака, како то налаже принцип ротације. Договором о Савјету министара, мјесто предсједавајућег је с правом припало члану једне од водећих хрватских странака. Нови предсједавајући Савјета министара,

⁵ EU Statement on Bosnia and Herzegovina: Committee of Ministers' Deputies 1137th meeting, March 14, 2012. http://eeas.europa.eu/delegations/council_europe/press_corner/all_news/news/2012/20120313_01_en.htm

⁶ Onasa, *Karl Bildt u Sarajevu: Bh. političari su pokazali "da mogu" ići naprijed bez vanjskog uplitanja*, DNEVNI AVAZ, April 5, 2012. - <http://www.dnevniavaz.ba/vijesti/iz-minute-u-minutu/88828-karl-bildt-u-sarajevu-politiciari-u-bih-su-pokazali-da-mogu-ici-naprijed-bez-icije-pomoci.html>

⁷ International Crisis Group, *CrisisWatch No. 104*, April 1, 2012. - <http://www.crisisgroup.org/en/publication-type/crisiswatch/2012/crisiswatch-104.aspx>

⁸ Високи представник Валентин Инцко, *Политички опоравак може бит изграђен у Сребреници*, NEZAVISNE NOVINE, March 30, 2012. http://www.ohr.int/ohr-dept/presso/prensa/default.asp?content_id=46996

економиста Вјекослав Беванда, преузео је дужност 12. јануара и од тада је способно обавља.

10. Као код сваког слободно постигнутог договора, ниједна странка није добила све. Без обзира на то, договор је побједа свих који желе да БиХ, како је замишљена Дејтонским споразумом, функционише. Пошто су договор неусловљено постигли лидери које је изабрао народ БиХ, нови Савјет министара има легитимитет који је потребан за дјелотворно управљање.

11. Паралелно са договором о Савјету министара, лидери су ријешили два кључна спора која је дуго била на путу напредовању БиХ на плану европских интеграција. Прво, постигли су договор о новом закону о државној помоћи, којим се забрањује помоћ владе БиХ која би утицала на међународну трговину. Друго, усагласили су се о закону о попису становништва, на основу ког ће БиХ ускоро моћи да одржи први попис становништва након 1991. У децембру, лидери су се такође договорили о буџету БиХ за 2011. годину, који је Парламентарна скупштина БиХ усвојила у кратком року.

12. Од децембарског договора, разговори шест странака настављени су учестало, а остварен је солидан напредак у односу на питања која су их дуго дијелила.

13. 1. фебруара, Дом народа БиХ усвојио је Закон о попису становништва, који је још 2010. године усвојио Представнички дом, други дом Парламентарне скупштине. Два дана касније, оба дома Парламентарне скупштине БиХ усвојила су закон о државној помоћи. Специјални представник ЕУ Соренсен похвалио је закон о државној помоћи као „потпуно усаглашен са правним тековинама ЕУ“ и констатовао да је „припремљен уз знатну подршку Европске комисије“.⁹ Портпарол Делегације Еу у БиХ и специјалног представника ЕУ поздравио је усвајање ова два нова закона, назвавши их „суштинским за наредне кораке земље на њеном путу европских интеграција“.¹⁰

14. У заједничком чланку, Гвидо Вестервеле и Виљем Хејг, њемачки и британски министар иностраних послова, написали су сљедеће:

...Парламент Босне и Херцеговине донио је законе о државној помоћи и попису становништва. То значи да је преостао само један задатак који треба извршити да би Споразум о стабилизацији ступио на снагу, а то су увјерљиви напори, на које смо позвали у марту прошле године, да се ријешити неусклађеност устава земље са одлуком Европског суда за људска права.¹¹

⁹ Делегација ЕУ у БиХ, Интервју амбасадора Соренсена за Онфоком магазин Коморе БиХ за спољну трговину, 18.01.2012. године. <http://www.delbih.ec.europa.eu/News.aspx?newsid=46&lang=EN>

¹⁰ Делегација ЕУ у БиХ, *Делегација ЕУ у БиХ о државној помоћи и Закону о попису*, 03.02.2012. године <http://www.delbih.ec.europa.eu/News.aspx?newsid=66&lang=EN>

¹¹ Гвидо Вестервеле и Виљем Хејг, Од ријечи до дјела, Делегација ЕУ у БиХ, 03.04.2012. године

15. 29. фебруара, Парламентарна скупштина превазишла је још један дуготрајан застој усвојивши закон о новој биометријској личној карти.

16. 9. марта шест странака је постигло договор о дугогодишњем контроверзном питању високог набоја у погледу државне и војне имовине. Странке настављају напоре у циљу рјешавања ових питања, што ће довести до коначног испуњења РС-ове формуле 5+2 за затварање Канцеларије високог представника.

17. Поред тога, договор о војној имовини отворио је пут за Акциони план за чланство у НАТО-у за БиХ. Као што су Гвидо Вестервеле и Виљем Хејг, њемачки и британски министар иностраних послова, написали у заједничком чланку из априла: „Ми ... поздрављамо недавно постигнут договор о процесу у ком треба да се ријешу питање војне имовине, једна од кључних препрека напредовању ка НАТО-у“.¹² 11. априла, генерални секретар НАТО-а Фокс Расмусен, рекао је предсједавајућем Предсједништва БиХ, Бакиру Изетбеговићу: „У марту, постигли сте договор о питању непокретне војне имовине, које је дуго времена кочило ваш напредак ка НАТО-у. Поздрављам овај договор и очекујем брзо и несметано спровођење одлуке о војној имовини“.¹³

18. Након усвајања закона о попису становништва и државној помоћи БиХ, једини преостали задатак који је потребно испунити да би Споразум о стабилизацији и придруживању са ЕУ ступио на снагу јесте да ЕУ закључи да је БиХ уложила тражене напоре у смислу извршења одлуке Европског суда за људска права у предмету *Сејдић-Финци*. 9. марта, шест странака усвојило је основна начела усаглашавања Устава БиХ са одлуком у предмету *Сејдић-Финци*. РС је определијелена за извршење одлуке и нада се да ће странке ускоро постићи договор.

19. 14. марта, БиХ је усвојила Глобални фискални оквир за период 2012-2014. Усвајање Оквира омогућило је Министарству финансија БиХ да изради комплетан буџет за 2012, чиме је БиХ омогућено отворање разговора са ММФ-ом о новом зајму, а Савјет министара БиХ, је на својој 5. сједници одржаној 18. априла 2012. године, већином гласова утврдио Нацрт закона о буџету институција БиХ и међународних обавеза БиХ за 2012. годину, који је достављен у даљу процедуру и очекује се његово разматрање пред Парламентом БиХ.

В. Одсуство стране интервенције омогућило је недавни напредак у БиХ.

20. Овај низ резултата био је могућ само због ненаметања рјешења од стране високог представника и других међународних актера. Одсуство стране интервенције дало је изабраним лидерима у БиХ политички простор за постизање тешких нагодби и развој културе компромиса.

21. Странке су постигле договор о формирању нове владе и осталим тешким питањима тек када је постало јасно да високи представник неће наметнути рјешење, као што је то

¹² Гвидо Вестервеле и Виљем Хејг, Од ријечи до дјела, Делегација ЕУ у БиХ, 03.04.2012. године

¹³ НАТО, заједничка прес исјава, 10.04.2012. године http://www.nato.int/cps/fr/SID-A9F32C91-2B15078F/natolive/opinions_85834.htm

учинио прошле године приликом формирања Владе Федерације Босне и Херцеговине. У марту 2011, након неуспјелих разговора чији је домаћин био ОХР, највећа бошњачка странка, СДП, формирала је федералну владу дрско кршећи Устав Федерације БиХ. У незаконито формираној влади није било представника двије највеће хрватске странке, а мјеста резервисана за Хрвате дата су или бошњачким странкама или малим хрватским странкама, као што је екстремистичка ХСП БиХ.

22. Централна изборна комисија БиХ одмах је прогласила формирање федералне владе незаконитим и поништила га. Међутим, високи представник је, без икаквог законског овлашћења, одговорио одлуком којом је поништио одлуку ЦИК-а. Одлука високог представника из марта 2011, како је рекао предсједник Међународне кризне групе, „подрива државна тијела и владавину права“. Чак су и бошњачке странке осудиле ту одлуку; Социјалдемократска унија је рекла да је „нечувено кршење начела легалитета и легитимности институција државе“¹⁴. Федерална влада, која је незаконито формирана и функционише само због противправне одлуке страног дипломате, и даље болује од озбиљног дефицита легитимитета.

23. Одлука из марта 2011. такође је у великој мјери подрила настојања да се формира нови Савјет министара БиХ. Интервенисање високог представника за рачун СДП-а послала је сигнал СДП-у да може очекивати сличну помоћ у разговорима на нивоу БиХ, охрабривши га да избјегне компромис. Интервенција високог представника којом је подржао федералну владу у којој су Бошњачке странке маргинализовале Хрвате такође је угрозила уставни статус Хрвата као једном од три конститутивна народа у БиХ. То је повећало тензије између водећих хрватских и бошњачких странака, чиме су разговори о формирању новог Савјета министара додатно парализовани.

24. Долазак специјалног представника ЕУ Петера Соренсена, у септембру, означио је прекретницу. Раздвајање функције специјалног представника ЕУ од функције високог представника наговјестило је одмицање од незаконитог интервенисања високог представника у домаће послове ЕУ и примицање партнерском приступу пружању помоћи БиХ да испуни услове за веће интегрисање у ЕУ.

25. Од катастрофалне одлуке из марта 2011. године до данас, високи представник није донио ниједну нову одлуку којом би се уплео у управљање БиХ и њеним ентитетима, мада остали нелегални поступци ОХР-а, као што је провјера изабраних и именованих функционера и пријетње интервенцијом и даље негативно утичу на дух компромиса између изабраних званичника и генерално на дјелотворност управљања земљом. Није јасно да ли ово ново уздржавање високог представника долази због пада међународне подршке „бонским овлашћењима“, или зато што је сâм високи представник схватио да су такве одлуке незаконите и контрапродуктивне.

26. Јасно је да након да су, након што је ублажена пријетња од страног уплитања, изабрани лидери у БиХ ушли у дјелотворне преговоре и дошли до компромиса у интересу свих грађана БиХ. Мора да је СДП-у до децембра постало јасно да је мало вјероватно да

¹⁴ Писмо Луиз Арбур, предсједник и извршни директор Међународне кризне групе управном одбору ПИК-а, 02.05.2011. године

ће високи представник интервенисати за рачун бошњачких странака као што је то катастрофално учинио у марту приликом формирања федералне владе. Ово увиђање, заједно са конструктивним приступом амбасадора Соренсена, омогућило је децембарски договор.

27. Од децембра до данас, међународна заједница је остала суздржана у погледу снажног уплитања у управљање БиХ. Резултати, како је назначено у одјелјку II-A говоре сами за себе. Поука за међународну заједницу је да поштује суверенитет БиХ. Поновна интервенција КВП у уставне процесе БиХ угрозила би дух компромиса који су постигле странке у БиХ.

III. Суверенитет, демократија и људска права.

A. Високи представника мора поштовати дејтонски мандат, а ОХР мора бити хитно затворен.

28. БиХ је пуноправна и равноправна чланица Уједињених нација и тако се мора и третирати. Мир у БиХ влада већ више од 16 година. Као што је наведено у одјелјку VI, БиХ је направила огромне кораке током овог периода, укључујући и низ избора који су потврђени као слободни и фер. Више од милион људи расељених током рата вратило се у своје домове.¹⁵ Уз то, како је наведено у одјелјку II-A уставно изабрани лидери у БиХ заједнички и успјешно раде на рјешавању дугогодишњих разлика које су осујећивале напредак. Једноставно нема изговора за даље присуство ОХР-а, а камоли незаконита и диктаторска овлашћења која високи представник присваја.

29. Зарад суверенитета БиХ, уставне владавине, владавине права и људских права, Влада РС апелује на Савјет безбједности да подржи хитно укидање позиције високог представника. Све док високи представник буде био у БиХ, не смије присвајати нити користити овлашћења која иду даље од ауторитета који му је повјерен Анексом 10 Дејтонског споразума.

1. Високи представник је далеко прекорачио дејтонска овлашћења.

30. Високи представник наставља да присваја овлашћења којима драматично прекорачује свој мандат из Анекса 10 Дејтонског споразума и крши људска и политичка права грађана БиХ. Како сумира Метју Периш, бивши шеф једног од правних одјељења ОХР-а, мандат Високог представника према Анексу 10 Дејтонског споразума је да буде „руководилац напора међународне заједнице на изградњи мира у периоду послије сукоба, и посредник између домаћих страна¹⁶“. 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

¹⁵ Валентин Инцко, *Право на повратак*, Ослобођење, 24.04.2012. године

¹⁶ Matthew T. Parish, *The Demise of the Dayton Protectorate*, 1 J. INTERVENTION AND STATEBUILDING, Special Supp. 2007, p. 13.

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.

31. 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*¹⁷“. Ни високи представник ни РС, са становишта права, нису имали овлашћење да прошире ограничену моћ високог представника која му је дата Дејтонским споразумом.

32. Влада РС и даље 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.

33. У својим мемоарима, бивши високи представник Педи Ешдаун је написао да је било „изузетно застрашујуће имати толико власти у земљи о којој сам знао тако мало“¹⁸ Сећао се:

У овом послу, могао сам се умијешати било гдје и уплести се у било шта, ако сам то желио.

И да ми помогне при уплитању у било шта што сам желио, имао сам особље у Канцеларији високог представника и буџет од неких 36 милиона еура. И да би то уплитање у туђа посла било још забавније, имао сам читав сет сјајних овласти званих „Бонска овлаштења“ . . .¹⁹

34. Бонска овлашћења имају веома мало правног кредибилитета, толико мало да је чак и високи представник Инцко недавно изјавио: “Нисам велики поборник бонских овлашћења”²⁰. Међутим, то га није спријечило да их користи и присваја (без правног овлашћења). Међународна заједница је још давно требало да затражи од високог

¹⁷ *Id.*, стр. 14.

¹⁸ Педи Ешдаун, *Срећан живот* 347 (2009).

¹⁹ *Id.*

²⁰ Xinhua, UN envoy refuses to force Bosnian politicians to form government, 16 Feb. 2011. <http://english.peopledaily.com.cn/90001/90777/90853/7289185.html>

представника да напусти „извршна овлашћења“ која су на међународном плану незаконита, и придржава се граница дејтонског овлашћења.

2. РС-ов Програм 5+2 за затварање ОХР-а се испуњава.

35. Као што се наводи у одјелку III-A-1 и претходним извјештајима РС Савјету безбједности, РС нема правни ауторитет да одређује колико ОХР треба да остане или да поставља услове за његово затварање. Међутим, треба примијетити да су мартовски договор о државној и војној имовини и предузети кораци допринијели рјешавају посљедњих питања везаних за испуњење РС-ове формуле за затварање ОХР-а.

36. У фебруару 2008, Управни одбор РС-а утврдио је пет циљева и два услова чије испуњење сматра неопходним за затварање ОХР-а.²¹ Јасно је да се два посљедња неиспуњена елемента Програма 5+2 односе на државну и војну имовину. У свом комуникеу од 30. марта 2011. године, Управни одбор РС-а навео је само два елемента формуле која БиХ треба да испуни: рјешавање питања државне имовине и рјешавање питања војне имовине.²² Након тог комуникеа, РС није означио ниједан други елемент Програма 5+2 као неиспуњен.

37. У својој резолуцији из марта 2012, Европски парламент позвао је међународну заједницу да

Размотри неопходност и изнађе рјешење за испуњавање формуле 5+2, коју је постави Управни одбор Савјета за спровођење мира, чиме би се отворио пут затварању Канцеларије високог представника (ОХР) да би се БиХ омогућило да има већи степен осјећаја припадности и одговорности за своје послове, имајући на уму да такав корак не треба да негативно утиче на стабилност земље или динамику остваривања резултата потребних реформи; *подсјећа да власти у БиХ морају у том контексту ријешити питање државне и војне имовине.*²³

38. 9. марта 2012, изабрани лидери у БиХ постигли су договор о расподјели државне и војне имовине. Мартовски договор о државној и војној имовини воде испуњењу преостала два елемента из Програма 5+2. Влада РС очекује да ће РС на својој наредној сједници, која је заказана за 22. и 23. мај, потврдити да је БиХ испунила Програм 5+2 и подржати затварање ОХР-а.

²¹ Изјава управног одбора ПИК-а, 27.02.2008. године

²² ПИК комунике, 30.03.2011. године

²³ European Parliament Resolution of 14 March 2012 on the 2011 progress report on Bosnia and Herzegovina (2011/2888(RSP)).

3. Међународна подршка високом представнику јењава.

39. Подршка високом представнику – а нарочито присвојеним „бонским овлашћењима“ да влада и кажњава путем одлука – јењава и унутар и изван БиХ.

40. РС, из наведених разлога, дуго се противила бонским овлашћењима и позивала на затварање ОХР-а. Међутим, РС у томе није сама. 13. фебруара, Предсједавајући Савјета министара БиХ Вјекослав Беванда, Хрват, рекао је сљедеће:

Међународна заједница треба да повуче све одлуке које је наметнула противно Уставу и законима БиХ. Превасходно нам је потребан договор локалних актера и присуство међународне заједнице као неког ко може да нам буде од помоћи, а не да представља препреку и ствара проблеме неповезаним потезима. Укидање одлуке Централне изборне комисије (о избору Владе Федерације БиХ) је катастрофално. . . . Једино што треба да чинимо је да се придржавамо закона и устава, ништа више.²⁴

41. Све више међународних посматрача такође увиђа да присуство високог представника не може и не треба да се настави. „Бонска овлашћења“, на основу којих високи представник присваја право да влада и кажњава путем одлука, увијек су имала упориште не у закону него подршци или сагласности кључних чланова међународне заједнице. Тај темељ пуца. Међународна заједница коначно почиње да схвата потезу да се бонска овлашћења укину, а будућност БиХ стави у руке њених грађана и изабраних лидера.

42. У свом извјештају из фебруара 2012, Америчка конгресна истраживачка служба каже:

Многи посматрачи унутар и изван БиХ сматрају да је ОХР у Босни има низак кредибилитет, те га треба у скоријем року укинути. С друге стране, неке земље, укључујући Сједињене Америчке Државе, не желе да укину ОХР прије него што се испуне циљеви и услови, вјероватно из страха да ће њихов властити кредибилитет претрпјети ударац.²⁵

43. У априлу, бивши високи представник Карл Билт изјавио је сљедеће: „Протеклих мјесеци, бх. политичари показали су да могу ићи напријед без уплитања међународних актера.“²⁶

²⁴ 'Međunarodna uprava treba poništiti sve nametnute odluke, a ne da nam odnemaže nesuvislim potezima', DNEVNIK.BA, Feb. 13, 2012.

²⁵ Steven Woehrel, *Bosnia: Current Issues and U.S. Policy*, Congressional Research Service, Feb. 29, 2012, p. 6.

²⁶ Онаса, Карл Билт у Сарајеву: Бх. политичари ду показали „да могу“ ићи напријед без вањског уплитања, Дневни Аваз, 5. Април 2012.

44. Све мања подршка кључних чланова међународне заједнице високом представнику постала је евидентна на новембарском засједању Савјета безбједности о БиХ. Амбасадор Петер Витиг јасно је пренио став своје земље да високи представник спречава реформу и да садашњи режим ОХР-а мора бити окончан. Критиковао је континуирано „помно праћење“ и „далекосежну супервизију“ БиХ од стране међународне заједнице, рекавши:

Тим приступом нису се успјели створити подстицаји за локалне политичаре да изаберу пут компромиса наспрам вођења националног програма. У ствари, приступ међународне заједнице повремено одвраћа политичаре од одговорности према изборном тијелу и осјећаја да реформски процес припада њима.

Тако не треба радити даље. У средишту пажње треба да буду инструменти који су примјеренији за иницирање позитивних кретања. Треба прекинути са застарјелим приступима.²⁷

45. Амбасадор Витиг наставља:

Раздвајање функције високог представника и специјалног представника ЕУ и одређивање јасног мандата за другу функцију био је значајан корак, али морају услиједити даљи кораци. Европска унија и европска перспектива Босне и Херцеговине *треба да буде једина преокупација*. То обухвата реконфигурацију ЕУФОР-а и Операције Алтеа. Поред тога, сматрамо да је потребно бројно смањити Канцеларију високог представника и измјестити је из земље. Број запослених треба бити у сразмјери са преосталим задацима.²⁸

46. У изјави коју је Европска унија дала на сједници Савјета безбједности – којој су се придружиле Француска, Португалија и Хрватска – такође се признаје потреба да се оконча ОХР-ов status quo. ЕУ, како се каже у изјави, „очекује разговоре са међународном заједницом о реконфигурацији међународног присуства, укључујући њено смањење у бројчаном смислу, и могуће измјештање Канцеларије високог представника у одговарајући форум“.²⁹

47. Руска критика садашњег режима ОХР-а била је експлицитнија. Амбасадор Виталиј Чуркин позвао је на „пренос одговорности зарад будућности земље на саме грађане БиХ“, као и „укидање Канцеларије високог представника“.³⁰

²⁷ UN Security Council, 6659th Meeting, Nov. 15, 2011, S/PV.6659, p. 6.

²⁸ Ид. Курзив додат

²⁹ UN Security Council, 6659th Meeting, Nov. 15, 2011, S/PV.6659, p. 9.

³⁰ UN Security Council, 6659th Meeting, Nov. 15, 2011, S/PV.6659, p. 15.

48. Као што је рекао српски представник у Савјету безбједности: „Само институције Босне и Херцеговине и грађана те земље могу дефинисати политику и нема овлашћења на основу којих те функције могу преузети међународним присуством“³¹. Додао је:

Србија сматра да процес затварања Канцеларије високог представника и укидања такозваних бонских овлашћења треба покренути зато што легитимно изабрани представници свих народа и ентитета имају способност и капацитет да преузму одговорност за независно вођење послова државе и покретање реформских процеса.³²

49. Бонска овлашћења немају упориште ни у Дејтонском споразуму ни у другим изворима права. Њихова примјена настала је из подршке, у ствари инсистирања одређених чланова међународне заједнице да се у БиХ наметну закони и политике према њиховој жељи. Такво наметање је супротно међународном праву, а губитак подршке високом представнику и његовим поступцима у међународној заједници одражава њено све веће оклијевање да настави са политиком која је у толикој мјери опречна владавини права и штетна по напредак БиХ као суверене и демократске земље.

В. Правда налаже да се исправи штета нанесена казнама које је ОХР изрекао вансудским путем.

50. Високи представник и даље тврди да има право да кажњава грађане БиХ без поступка или права жалбе, просто на основу одлуке. То је у слободном друштву неприхватљиво.

51. У јуну прошле године, амбасадор Инцко укинуо је незаконите казне неким лицима које су његови претходници изrekli изван суда. Јунском одлуком, високи представнике је укинуо забрану запошљавања у јавној служби и политичко дјеловање за 58 лица, коју су изrekli претходни високи представници – једнострано и без икаквог облика прописаног процеса – против грађана БиХ.

52. Иако су одлуке које је амбасадор Инцко донио у јуну 2011. биле мали, позитиван корак, далеко од онога што је потребно учинити да би се исправиле његове озбиљне и сталне злоупотребе људских права и владавине права. У одлукама се не признаје грешка нити се чини било шта да се омогући одштета за тешку штету коју су казне изречене вансудским путем нанијеле оштећеним лицима. Уз то, Многи грађани БиХ ни данас не могу да учествују у јавном животу и трпе штету због других незаконито изречених казни. Невјероватно је то што високи представник и даље тврди да има право да кажњава грађане БиХ без икаквог процеса или могућности жалбе, једноставно на основу одлуке.

53. Од 1998, високи представнике је смијенио и забранио рад готово 200 грађана БиХ, међу којима су демократски изабрани предсједници, законодавци и градоначелници, као и судије, полицијски функционери, универзитетски професори и директори јавних

³¹ *Id.* at p. 20.

³² *Id.*

предузећа. Високи представник је такође издао друге одлуке којима им је блокирао банковне рачуне и одузео путне исправе, на неодређен рок. Упркос тешкој штети која је тим одлукама нанесена кажњеним појединцима и њиховим породицама, високи представник оштећена лица није обавијестио о оптужбама које им се стављају на терет или доказима против њих, нити им је дао право да се суоче са онима који их оптужују, право на суђење или могућност оспоравља оптужби, нити могућност жалбе.

54. 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“.³³

55. 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. Исто тако, повређују се „Општа начела“ из члана 2 Споразума о стабилизацији и придруживању са Европском унијом. Очигледно је да истовремена функција високог представника као тужиоца и судије радикално превазилази његов ограничени мандат из Анекса 10 Дејтонског споразума. Ови поступци газе начела међународног права, суверенитет БиХ и владавину права.

56. Пракса високог представника да вансудским путем изриче казне грађанима БиХ била је предмет оштре међународне осуде. У резолуцији из 2004, Парламентарна скупштина Савјета Европе каже да “Скупштина сматра неспојивим са демократским начелима то што високи представник може да доноси извршне одлуке без одговорности или обавезе да оправда њихову примјену, као и без могућности улагања правних средстава против њих“.³⁴ У мишљењу из марта 2005, Венецијанска комисија Савјета Европе изјављује сљедеће поводом казни које је ОХР изрекао вансудским путем:

Раскид радног односа носиоца јавне функције представља озбиљно уплитање у права лица на које се одлука односи. Да би се испоштовали демократски стандарди, неопходно је да слиједи правичан поступак, који се темљи на озбиљним основама, уз довољне доказе и могућност улагања жалбе. Санкција треба да буде сразмјерна наводном дјелу. Када се отпуштају изабрани представници, тим поступком бивају обухваћена и права њихових гласача, а за такво уплитање захтијева посебно озбиљну оправданост.

* * *

Основна бојазан је . . . да високи представник поступа као независан судски орган и да ту не постоји могућност улагања

³³ Order on the Implementation of the Decision of the Constitutional Court of Bosnia and Herzegovina in the Appeal of Milorad Bilbija et al, No. AP-953/05, March 23, 2007.

³⁴ Парламентарна скупштина Савјета Европе, Резолуција 1384 (2004), 23. јуни 2004.

жалбе. *Високи представник није независан судија и не посједује демократски легитимитет који црпи од грађана [Босне и Херцеговине]. Он води рачуна о политичкој агенди . . . Начелно, не могу бити прихватљиве одлуке, које се директно тичу индивидуалних права, које донесе политичко тијело које није потчињено начелу правичног суђења или бар минимуму права на поступак и надзор независног суда.*

* * *

Даље коришћење таквог овлашћења од стране неизабраног политичког ауторитета без могућности жалбе и било каквог учешћа независног тијела није прихватљиво.³⁵

У 2009, Комитет за правна питања и људска права Европског парламента објавио је извештај под насловом: “Стање људских права у Европи: потреба да се искоријени појава изузимања од одговорности“. Према овом извјештају, неки међународни актери „чине грешке, чак и кривична дјела, иза којих остају жртве које заслужују правду . . . Умјесто да додатно отежавају позивање прекршилаца на одговорност у ситуацијама када се ти преступи догоде током трајања међународног мандата, међународна заједница треба да да позитиван примјер транспарентности и одговорности“.³⁶

57. Такође у 2009, комесар за људска права Савета Европе је писао о потреби да се међународне организације које дјелују као квази-влада сматрају одговорним за своје поступке, наводећи ОХР као примјер.³⁷ Рекао је сљедеће: “Када међународне организације врше извршну и законодавну контролу као сурогат државе, морају бити везане истим системом кочница и равнотеже које захтијевамо од демократских влада. . . . Нико, нарочито не међународна организација, није изнад закона”.³⁸

58. Лица која је високи представник смијенио по кратком поступку никада не могу вратити изгубљене године и репутацију. Чак и да је то могуће, међународна заједница има одговорност да исправи неправду. Наравно, све остале санкције на снази морају се укинути. Међународна заједница треба да се одрекне било какве подршке присвојеном праву високог представника да кажњава поједнице путем одлуке. Међутим, ови кораци

³⁵ Европска комисија за демократију кроз право (Венецијанска комисија), *Мишљење о уставној ситуацији у Босни и Херцеговини и овлашћењима високог представника*, усвојено од стране Венецијанске комисије током 62. пленарног заседања, пасуси 94, 96, 98 (Венеција, 11.-12. март 2005.) (курзив додат).

³⁶ Извјештај Комитета за правне послове и људска права, Парламентарна скупштина, Савјет Европе, *Стање људских права у Европи: потреба да се искоријени појава изузимања од кажњавања*, пасус 6, 3. јун 2009 (док. 11934).

³⁷ Мишљење Комесара за људска права Савјета Европе, *Међународне организације које дјелују као квази-влада требало би да се позову на одговорност*, 6. јун 2009, www.coe.int/t/commissioner/Viewpoints/090608_en.asp.

³⁸ *Id.*

нису довољни. Они којима је нанијета неправда повредама људских права од стране високог представника имају право на правни лијек.

С. Високи представник не смије унапријед одређивати резултате избора у Сребреници.

59. Општина Сребреница је најпознатија по ужасном ратном злочину који је тамо почињен у јулу 1995. Међутим, бошњачки и српски грађани Сребренице данас живе у миру. Раде заједнички на изградњи међунационалног повјерења и унапређењу економских могућности. На жалост, неки извана желе да испровоцирају националне тензије и искористе Сребреницу као политички инструмент. Високи представник се залагао за промјену изборног закона БиХ како би се обезбиједило да етнички Србин не може да буде изабран на функцију начелника општине Сребреница. Више од 16 година након рата, незаконито и дестабилизујуће изрицање колективне казне народу Сребренице монтирањем избора кроз закон.

1. Позадина

60. Један од сурових елемената рата у БиХ у периоду 1992-1995 јесу масовне присилне миграције. Етничко чишћење чиниле су међусобно све три етничке заједнице у БиХ једна против друге, што је уништило заједнице у цијелој БиХ. Једна таква заједница је Сребреница, која је према попису становништва из 1991, непосредно прије рата, мала 75% муслиманског становништва. Општина је данас задржала већинско муслиманско становништво, али се процјењује да ја тај број много мањи него прије рата. Други примјер такве заједнице је Сарајево, у којем је живјело око 30% Срба прије рата³⁹, а до 1998. свега 5%, према Високом комесаријату УН за избјеглице. Вратио се само мали број од око 150,000 Срба протјераних из Сарајева.

61. Изборни закон БиХ има посебне одредбе за лица која су током рата протјерана из својих заједница. Расељена лица имају право гласа – лично или гласањем поштом – у општини у којој су живјела 1991. Чланови дијаспоре који су задржали држављанство БиХ имају исто право.

62. Режим подјеле власти у Сребреници онемогућава једну националну групу да монополосује власт. Закон о Сребреници каже да начелник општине и предсједавајући скупштине општине не могу доћи из реда истог народа. Дакле, ако би Србин био изабран на функцију начелника општине Сребреница, функција предсједавајућег скупштине општине прешла би са Србина на Бошњака.

63. Република Српска је определијелена да обезбиједи заштиту права свих у Сребреници, без обзира на вјерску или националну припадност. Предсједник Додик је изразио своју отвореност у погледу нових начина обезбјеђивања поштовања права припадника свих националних заједница у Сребреници.

³⁹ Према незваничним подацима пописа из 1991 од 525,980 становника, било је 157,526 Срба и 56,048 Југословена, од којих је већина била српске националности

64. Када је начелник општине Сребреница из реда Бошњака Осман Суљић преминуо у марту, предсједавајући скупштине општине, Србин, заједно са замјеником начелника из реда Бошњака, прогласио је дан жалости и одржао посебну комеморативну сједницу на којој су одали почаст и Срби и Бошњаци. Комеморативној сједници присуствовала је и делегација Владе РС на челу са Лејлом Решић, министром локалне управе и самоуправе. Предсједавајући скупштине општине Радомир Павловић хвалио је покојног начелника као човјека од повјерења.⁴⁰

65. Без обзира на националну припадност новог начелника општине Сребреница, жртве ратних злочина и даље ће бити поштоване и запамћене. Предсједник Додик досљедно осуђује злочине у Сребреници из јула 1995. као „ужасан ратни злочин“ и подржао привођење починилаца правди. У сарадњи са осталим службама за спровођење закона, Република Српска обезбјеђује присуство великог броја полицајаца током годишње комеморације и других активности како би све протекло у миру и безбједно. Међународни посматрачи похвалили су Министарство унутрашњих послова РС за професионалност у одржавању безбједности током ових догађаја. Комесар полицијске мисије ЕУ Штефан Фелер рекао је поводом комеморације одржане у јулу прошле године: „Заједничким трудом полицијских служби и организатора обезбијеђена је достојанствена и мирна атмосфера за десетине хиљада присутних“.⁴¹ Фелер је изјавио да су полиција РС и друге службе за спровођење закона „заједно са организатором још једном показале потребну зрелост и озбиљност“.⁴²

2. Радикалан, антидемократски приједлог.

66. Као што је већ речено, расељена лица у БиХ и чланови дијаспоре већ имају праву да гласају на изборима у општини у којој су живјели 1991. Иако се овом одредбом знатно повећава број Бошњака који гласају на изборима у Сребреници, то није довољно да на мјесто начелника општине Сребреница не буде изабран Србин. Да би били сигурни да неће бити изабран Србин, неки бошњачки политичари и страни званичници залажу се за усвајање закона којим би се омогућило хиљадама биших становника Сребренице, који нису расељена лица, да гласају на општинским изборима. Према том приједлогу, свако лице које је живјело у Сребреници 1991, али је током 21 године, које су предмет интервенције, имало пребивалиште на другом мјесту у БиХ, имало би право да гласа на изборима у Сребреници, без обзира на вријеме и разлог напуштања Сребренице.

67. Од високог представника се тражи да наметне промјене изборног закона које ће гарантовати да Србин не може бити изабран за градоначелника Сребренице. Иако је високи представник рекао да би било „идеално“ када би постојао „договор између Бошњака и Срба“, није искључио могућност наметања новог закона путем одлуке. Високи представник би требало јавно да повуче своју подршку наметању тако незаконитог и анти-демократског закона тако незаконитим и анти-демократским средствима.

⁴⁰ Z. Hadžić, *U Tuzli ukopan načelnik Općine Srebrenica Osman Suljić*, DNEVNI AVAZ, March 29, 2012.

⁴¹ Feller: “Professional Police Operation Provided for Dignified and Peaceful Atmosphere during Srebrenica Commemoration,” EU Police Mission, July 11, 2010. <http://www.eupm.org/Detail.aspx?ID=793&TabID=1>

⁴² *Id.*

68. Упркос раширеној природи присилних миграција током деведесетих година, поборници ове радикалне шеме залажу се за њу само када је ријеч о Сребреници. У времену од злочина из јула 1995, Сребреница је без сумње постала симбол. Међутим, становници Сребренице, било да су Бошњаци или Срби, не живе у симболу; они живе у граду. Ако БиХ жели да поштује људска права и Устав, становницима Сребренице мора се дозволити да слободно бирају своје представнике умјесто да учествују у лажним изборима које су скројили странци.

3. Монтирањем избора у Сребреници нарушила би се људска права и прекршио Устав.

69. Предложена шема којом би се спријечио избор српског начелника општине Сребреница је евидентно супротан механизмима заштите људских права садржаним у Уставу БиХ. Исто тако, том шемом се крше Међународни пакт о грађанским и политичким правима (ICCPR), Европска конвенција о људским правима и Устав БиХ.

70. Члан 25 Међународног пакта, чија је БиХ потписница, гласи:

Сваки грађанин има право и могућност, без икакве дискриминације поменуте у члану 2. и без неоснованих ограничења:

(а) да учествује у управљању јавним пословима, било непосредно, било преко слободно изабраних представника;

71. Дозволити лицима која имају пребивалиште у другом мјесту у БиХ да гласају на изборима у Сребреници значило би одузимање права становницима Сребренице да слободно бирају своје властите општинске представнике. Дозволило би се становницима других општина да блокирају слободан избор грађана Сребренице.

72. Надаље, члан 25 даје сваком грађанину право да „бира и да буде биран на повременим истинским, општим, једнаким и тајним изборима, који обезбјеђују слободно изражавање воље бирача“. Општински избори чији је резултат преодређен давањем права гласа грађаним других општина не би били истински избори; били би лажни. Разређивањем гласова становника Сребренице на општинским изборима, ти избори би их такође лишили права на „једнаке изборе“, зато што би глас становника Сребренице био мање вриједан од гласа становника друге општине.

73. Штавише, предложеним законом прекршила би се Европска конвенција о људским правима, која има директну примјену у БиХ и која има „приоритет у односу на све друге законе“.⁴³ Члан 2 Протокола 12 Европске конвенције, чија је БиХ потписница, гласи:

1. Свако право које закон предвиђа оставриваће се без дискриминације по било ком основу као нпр. полу, ради, боји коже, језику, вјероисповијести, политичком и другом

⁴³ Устав БиХ, члан II (2).

увјерењу, националном или друштвеном поријеклу, припадности националној мањини, имовини, рођењу или другом статусу.

2. Јавни органи власти неће ни према коме вршити дискриминацију по било ком основу, као што су они поменути у ставу 1.

74. У предмету *Сејдић – Финци*, Европски суд за људска права сматра да резервисање функције у трочланом предсједништву за три конститутивна народа БиХ представља дискриминацију националних мањина, супротно Протоколу 12. Закон који се предлаже за Сребреницу је нечувенији случај дискриминације зато што је конципиран тако да се функција начелника општине резервише за једну етничку групу – Бошњаке – а искључе Срби. Исто тако, њиме се врши дискриминација свих грађана Сребренице зато што разређује њихове гласове гласовима грађана из других општина.

75. Из истих разлога, предложени закон је супротан члану II(4) Устава БиХ, који је веома сличан члану 1 Протокола 12. Члан II(4) налаже БиХ да свима обезбиједи уживање права наведених у ICCPR (пored осталих споразума) „без дискриминације *по било ком основу*. . . .“. Дакле, БиХ не може вршити дискриминацију становника Сребренице у погледу њиховог права да „учествују у вођењу јавних послова, непосредно или путем слободних избора“, нити да „бирају и буду изабрани на повременим истинским изборима“.

76. У одлуци из 2010. (предмет У 9/09), Уставни суд БиХ сматра да изборни систем за град Мостар представља повреду члана II(4) Устава БиХ (у вези са чланом 25 ICCPR) зато што систем девалвира гласове становника одређених дијелова града у односу на гласове становника других дијелова града.⁴⁴

77. Предложена шема за Сребреницу, умногоме на исти начин, врши дискриминацију грађана Сребренице зато што Сребреницу чини једином општином у којој се гласови њених грађана ослабљују на општинским изборима. Како је већ речено, дозволити грађанима других општина да гласају на општинским изборима за Сребреницу спречава грађане Сребренице да слободно бирају своје представнике зато што се грађанима других општина омогућава да пониште њихов избор. Шема такође значи да сребренички избори, за разлику од избора у другим општинама, нису истински.

78. Уставни суд БиХ сматра да је различито поступање незаконито осим ако није „основано и оправдано“, што налаже постојање (1) „легитимног циља“, и (2) „основаног односа сразмјерности коришћеног средства и циља који се жели постићи“.⁴⁵ Није потребно подвргнути ову шему другом дијелу овог теста, зато што је циљ шеме у цијелости нелегитиман: спријечити избор српског начелника општине. Неки заговорници ове шеме покушавају да камуфлирају њену стварну сврху тако што тврде да је циљ да се спријечи

⁴⁴ Klub izaslanika hrvatskog naroda u Domu naroda Parlamentarne skupštine Bosne i Hercegovine, case no. U 9/09, Const. Court of Bosnia and Herzegovina, Nov. 26, 2010 (“Mostar Decision”).

⁴⁵ Mostar Decision at para. 55.

избор начелника који не карактерише сребренички злочин као геноцид. Међутим, чак и таква сврха је нелегитимна; члан II(4) Устава конкретно забрањује дискриминацију према „политичком или било ком другом мишљењу“.

Из ових и других разлога, предложено монтирање избора је правно неодрживо.

4. Монтирање сребреничких избора дестабилизовало би ситуацију.

79. Измјена изборног закона БиХ у циљу увођења посебних правила којма би се спријечио избор српског начелника општине Сребреница потпирило би међунационалне тензије у Сребреници и БиХ. Бошњачке политичке странке често експлоатишу патњу сребреничких жртава за подгријавање антисрпских осјећања и мобилисање својих присталица. Те странке залажу се за издвајање Сребренице из Републике Српске, што је евидентно дестабилизујући став и фундаменталан напад на Дејтонски споразум. 2007. године, општинско вијеће, у којем доминирају Бошњаци, поставило бошњачким странкама са нивоа БиХ, усвојило је резолуцију у којој позива да Сребреница прогласи независност од Републике Српске. Ове године, Сулејман Тихић, лидер једне од двије водеће бошњачке странке, отворено је позвао да се Сребреници да „посебан статус“ слично Мостару или Брчком, које је дистрикт којим не управља ниједан ентитет.⁴⁶ Посебан изборни закон за Сребреницу подстакао би бошњачке странке да затраже чак и радикалније антидејтонске облике посебног третмана, укључујући издвајање из Републике Српске.

80. Дакле, поред тога што је нелегална, предложена шема којом би се спријечио избор Србина на функцију начелника општине Сребреница, дестабилизовала би ситуацију. Високи представник мора искључити било какву интервенцију у овом случају.

IV. БиХ мора имати децентрализован систем управе успостављен Дејтонским споразумом.

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

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

82. Сједињене Америчке Државе су јасно ставиле до знања да одбијају позиве на централизацију. На примјер, дајући изјаву пред одбором Представничког дома у новембру 2011, помоћник државног секретара Филип Гордон рекао је сљедеће: „Подржавамо снажне ентитете и децентрализовану структуру власти успостављену у Дејтону, на основу које Република Српска јесте и мора остати саставни дио Босне и Херцеговине. Овакво уређење је камен темељац мира већ 16 година“.⁴⁷

⁴⁶ *Tihic: Srebrenici dati specijalni status kakav imaju Brcko ili Mostar*, VIJESTI.BA, 23 Feb. 2012, at www.vijesti.ba/vijesti/bih/74170-Tihic-Srebrenici-dati-specijalni-status-kakav-imaju-Brcko-ili-Mostar.html.

⁴⁷ Assistant Sec. of State Philip H. Gordon, Statement before the House Foreign Affairs Subcommittee on Europe and Eurasia, Nov. 15, 2011.

83. Слично томе, у говору који је одржао у децембру 2011, амерички амбасадор у БиХ Патрик Мун, рекао је: „Иако је сарадња ентитета од суштинске важности за напредак, Босна и Херцеговина може ићи напријед као децентрализована земља, са институцијама на државном нивоу чији је задатак координација рада оба ентитета, по потреби, у циљу постизања нужно заједничког скупа циљева“.⁴⁸ Прошле године, тадашњи замјеник помоћника државног секретара Томас М. Кантримен рекао је да БиХ не треба да буде „централизованија држава, него функционалнија држава са два снажна ентитета способна да управљају на том нивоу“.⁴⁹

84. У априлу, британски премијер Дејвид Камерон такође је поновио одређење своје земље за Устав БиХ рекавши: „Никакво демонтажање Дејтонског споразума неће се толерисати“.

85. Као што се објашњава у поглављу V-C, 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 држави“.⁵⁰

86. 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 од суштинског је значаја за континуирану стабилност БиХ.

87. 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 можда није савршена, узима у обзир стварност БиХ.

88. 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 заштитима.

⁴⁸ U.S. Embassy in Bosnia and Herzegovina, *Ambassador Moon talks about BiH's path forward with students and civic activists*, Dec. 15, 2011.

⁴⁹ Замјеник помоћника државног секретара Томас М. Кантримен, Округли сто за медије, 8. Фебруар 2011. (zagreb.usembassy.gov/root/pdfs/countryman.pdf) (“Countryman Speech”).

⁵⁰ Инцко: *Могуће је имати снажне ентитете у снажној држави; именован нови шеф ОХР у Бањалуци*, ТАНЈУГ, 20. септембар 2011.

89. Уставом се прокламује да се БиХ „састоји од два ентитета“ и расподјељују надлежности на начин којим се ствара децентрализована структура. Устав такође садржи битне гаранције очувања овог начела и поштовања виталних интереса конститутивних народа.

90. 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.

91. 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”.⁵¹

С. Децентрализована БиХ омогућава ефикаснију власт.

1. Децентрализација унапређује ефикасност, нарочито у земљама попут БиХ.

92. Децентрализација погодује ефикаснијем вршењу власти и успјешно је примијењена у многим земљама. Владине службе су обично најефикасније у пружању услуга грађанима када су организоване на нивоу који је најближи грађанима које опслужују.

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

94. 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 („АЕР“), 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 веће⁵²“. Као што је генерални секретар АЕР-а, Клаус Клип, изјавио на промоцији студије, „централизам закива развој земаља на рачун њених грађана“.⁵³

⁵¹ Кантрименов говор.

⁵² *Од подређености до успјеха: утицај децентрализације на привредни раст, Дуго 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.

⁵³ Валентина Поп, *Централизоване државе лоше по привреду, показала студија*, *EUObserver*, 18. мај 2009.

95. 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 потребе.⁵⁴

96. 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.

97. Постоје многи примјери 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.

98. Наравно, Швајцарска је надалеко позната по ефикасности државних институција. Она штити интересе својих различитих група језика и нарјечја дијелом и тако што 26 кантона даје широку аутономију. Аутономија швајцарских кантона је толико широка да они имају право на склапање међународних уговора.⁵⁵

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

2. Ефикасан рад Владе апострофира користи од децентрализације.

100. 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.

101. Међународни стручњаци препознали су определијељеност Владе РС за привредну реформу, а нарочито у односу на Федерацију. На примјер, 2009. године, Међународни

⁵⁴ Од подређености до успјеха, стр. 15 (дио цитата изостављен).

⁵⁵ *Id.*

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 реформе⁵⁶“. 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 Федерацији⁵⁷“. 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 заостаје⁵⁸“. 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 РС⁵⁹“. У извјештају из фебруара 2012, CRS сматра да извршавање плана ММФ-а у погледу резања буџета „иде много теже у Федерацији“ него у РС.⁶⁰

102. У 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 2008⁶¹. 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 предузетнике⁶²“. У извјештају се посебно хвали боља ефикасност постигнута Законом о грађевинарству и урбанистичком планирању РС из 2010, реформа Закона о судовима РС из 2010. и Закона о судским таксама РС из 2009⁶³. Према извјештају, од 2008, вријеме потребно за регистровање фирме скраћено је за 33 дана; данас је за регистрацију потребан 21 дан⁶⁴. Поређења ради, за регистрацију у Сарајеву потребно је 50 дана⁶⁵. У *Пословању* се каже да Бањалука „заслужује да се посебно помене због нових помака у извршавању уговорних обавеза“.⁶⁶ Према извјештају, трошкови извршења комерцијалних потраживања сада су најнижи у региону.⁶⁷

103. Ове године, РС наставља да агресивно унапређује свој привредни амбијент. У фебруару 2012, министар финансија Зоран Тегелтија потписао је меморандум о

⁵⁶ Међународни монетарни фонд, Захтјев за станд-бај аранжман, Босна и Херцеговина, 17. јуни 2009, стр. 4.

⁵⁷ Приједлог за доношење одлуке Савјета о макрофинансијској помоћи Босни и Херцеговини, 29. октобар, 2009, SEC(2009) 1459, стр. 4.

⁵⁸ *Id.*

⁵⁹ Steven Woehrel, *Bosnia: Current Issues and U.S. Policy*, Congressional Research Service, May 2, 2011, p. 6.

⁶⁰ Steven Woehrel, *Bosnia: Current Issues and U.S. Policy*, Congressional Research Service, Feb. 29, 2012, p. 5.

⁶¹ Свјетска банка *Пословање у југоисточној Европи у 2011*, пар. 2-3.

⁶² Свјетска банка *Пословање у југоисточној Европи у 2011*, пар. 2-3.

⁶³ Свјетска банка *Пословање у југоисточној Европи у 2011*, пар. 3, 21, 35

⁶⁴ Свјетска банка *Пословање у југоисточној Европи у 2011*, стр. 16.

⁶⁵ Свјетска банка *Пословање у југоисточној Европи у 2011*, стр. 16.

⁶⁶ Свјетска банка *Пословање у југоисточној Европи у 2011*, стр. 35

⁶⁷ Свјетска банка *Пословање у југоисточној Европи у 2011*, стр. 34

разумијевању са другим владама земаља на западном Балкану о међународном систему сертификације општина по мјери пословне заједнице.⁶⁸

104. 28. фебруара, Влада РС објавила је позив за достављање понуда за пројекат ауто-пута на релацији Бања Лука-Добој. У марту је РС обезбиједила кредит од 150 милиона евра код Европске банке за обнову и развој, за изградњу овог виталног пројекта. Директор транспорта ЕБОР, Сју Берет је назвала овај пројекат „важном прекретницом за развој саобраћајне инфраструктуре Републике Српске“⁶⁹ Пјер Мирел, Директор за Западни Балкан у Дирекцији за проширење Европске комисије је рекао да овај пројекат има велики регионални значај.⁷⁰ Изградња треба да почне у скоријој будућности, чим буде потписан споразум који ће Српска потписати са једним од 12 међународних конзорција који су испунили услове поменутог тендера.

105. У марту, Народна скупштина РС усвојила је Стратегију за регулаторну реформу за период 2012-2015.⁷¹ Овом мјером установљен је механизам за унапређење регулаторног амбијента у РС, укључујући уклањање административних препрека. Исто тако, уводи се процедура анализе утицаја законских прописа и јачају институционални капацитети за регулаторну реформу.⁷² Процедура анализе утицаја законских прописа моделира се по методама који се користе у ЕУ и њеним чланицама ради унапређења квалитета законских прописа и максималног смањења оптерећења привреде.⁷³ Такође у марту, Народна скупштина РС усвојила је Стратегију за развој енергетика до 2030.⁷⁴ Стратегија садржи начела најбоље праксе, као и стандарде ЕУ.⁷⁵ Истог дана, Народна скупштина РС усвојила је закон којим се предузећима која инвестирају у властиту производњу дају пореске олакшице.⁷⁶

106. 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. Раст је поново остварен

⁶⁸ *Minister of Finance Zoran Tegeltija Signed Memorandum on Municipal Certification in Belgrade*, InvestSrpska.net, Feb. 24, 2012.

⁶⁹ *EBRD lays foundation for road PPP in Western Balkans*, Emg.rs, April 30, 2012.

⁷⁰ *Мирел: "Аутопут Бања Лука-Добој од регионалног значаја,"* 24sata.info, April 18, 2012.

⁷¹ *National Assembly of the Republic of Srpska Adopted Proposal RS Regulatory Reform Strategy*, InvestSrpska.net, March 16, 2012. <http://www.investsrpska.net/index.aspx?SP=newsComplete&ItemID=1063>

⁷² *A Draft Strategy of Regulatory Reform Adopted*, InvestSrpska.net, Dec. 15, 2011. <http://www.investsrpska.net/index.aspx?SP=newsComplete&ItemID=1055>

⁷³ http://www.vladars.net/eng/vlada/ic/ns/Pages/Government_of_Republic_of_Srpska_held_52nd_Session.aspx

⁷⁴ <http://www.investsrpska.net/index.aspx?SP=newsComplete&ItemID=1061>

⁷⁵ http://www.vladars.net/eng/vlada/ic/ns/Pages/Government_of_Republic_of_Srpska_held_52nd_Session.aspx

⁷⁶ <http://www.investsrpska.net/index.aspx?SP=newsComplete&ItemID=1062>

2010. и настављен током 2011⁷⁷, иако је економија РС, као и у сусједним земљама, тренутно под утицајем економске турбуленције у Европи. Упркос економским кризама које последњих година погађају Европу и свијет, стопа незапослености у РС опала је за 4 процентуална поена у периоду 2006 – 2011.⁷⁸ Стопа незапослености у РС у 2011, иако и даље висока, за пет поена је нижа него у Федерацији. У 2011, индустријска производња у РС расла је по стопи од 4.7%, која је за више од 2 процентуална поена виша него у Федерацији. Тржишне реформе које је спроводи Влада РС такође доприносе расту плата у РС. У периоду 2006 - 2011, просјечна плата у РС порасла је за 56%,⁷⁹ што је за више од 14 процентуалних поена више него у Федерацији.⁸⁰ У 2011, РС је знатно проширила своју улогу у међународној трговини, када је повећалка извоз за 17%, а увоз за 13%.⁸¹ Федерација, поређења ради, повећала је извоз за 14%, а и увоз за 14%.⁸²

107. РС не би могла остварити и видјети корист од реформи у протеклом периоду да БиХ нема децентрализовану структуру. Федерација је последњих 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 централизованом 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.

D. Лоши резултати рада органа власти БиХ који су акумулирали већа овлашћења наглашавају опасност од централизације.

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

108. Оркестрирана 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

⁷⁷ Economic Monitor - March 2012, Republika Srpska Investment-Development Bank.

⁷⁸ Датотека економских индикатора Републике Српске, Главни економски индикатори, Упоредни преглед, www.irbrs.net/statistika.aspx?tab=2&god=2011&lang=eng (“Упоредни преглед економских индикатора”).

⁷⁹ Упоредни преглед главних економских индикатора.

⁸⁰ <http://www.fzs.ba/Bilten0212.pdf>

⁸¹

http://www.vladars.net/eng/vlada/ic/ns/Pages/Government_of_Republic_of_Srpska_held_52nd_Session.aspx

⁸² <http://www.fzs.ba/Bilten0212.pdf>

својим одлукама, као што је Управа за индиректно опорезивање, користе се за неправедну расподјелу средстава од грађана РС ка грађанима Федерације и за плате непотребних функционера на нивоу БиХ. Према посљедњим подацима, неправична расподјела ПДВ-а довела је до повећања дуга ФБиХ према РС који сада износи преко 37 милиона КМ.

109. 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 власти“.⁸³

110. 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.

111. 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. мјесту⁸⁴. Ово рангирање темељи се искључиво на броју информација које органи централне бх. власти дају о свом буџету и финансијским активностима⁸⁵. У свом посљедњем извјештају о БиХ, ова НВО сматра да политике власти БиХ „отежавају грађанима да власти позову на одговорност за управљање јавним средствима“.⁸⁶

112. 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 људским правима (1948) у успостављању права на слободу информација⁸⁷. 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 БиХ.⁸⁸

113. 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

⁸³ Извјештај Freedom House за 2011.

⁸⁴ http://internationalbudget.org/wp-content/uploads/2011/06/2010_Full_Report-English.pdf

⁸⁵ <http://internationalbudget.org/wp-content/uploads/2011/04/Bosnia-OBI2010QuestionnaireFinal.pdf>

⁸⁶ http://internationalbudget.org/wp-content/uploads/2011/04/OBI2010-BosniaHerzegovina_1.pdf

⁸⁷ Међународни пакт о грађанским и политичким правима, 999 UNTS 171 и 1057 UNTS 407/ [1980] ATS 23, чл. 19 (1967).

⁸⁸ Општи оквирни споразум о миру у Босни и Херцеговини (Дејтонски споразум) Анекс 4: Устав, Преамбула; Анекс 1(7) (1995).

постојеће институције на БиХ нивоу треба да објелодане на који начин троше средства својих пореских обвезника и међународних донаторских фондова. БиХ институције треба да објелодане своје финансије и активности и поднесу их на анализу у погледу њихове ефикасности.

Е. Влада РС даје висок приоритет борби против тероризма.

114. Терористички напад на америчку амбасаду у Сарајеву, који се десио у октобру прошле године, једини је скорашњи подсјетник на опасност који терористи инспирисани исламским радикализмом представљају по грађане БиХ, било да су Бошњаци, Срби или Хрвати. На жалост, у БиХ, РС је једина која опасности од ових насилних екстремиста приступа са озбиљношћу коју завређује. Даља централизација безбједносних агенција у БиХ подрила би способност и БиХ и РС да се боре против тероризма.

115. Деведесетих година, радикалне исламске организације и борци дошли су из цијелог свијета у БиХ да се боре у рату, а њихово наслијеђе и даље прогони БиХ. Напад на амбасаду није једини терористички напад који је БиХ претрпјела у скорашњем периоду. 2010. године, терористи су поставили бомбу пред полицијску станицу у Бугојну, у средњој Босни, када је убијен један полицајац, а шест повријеђено. Починиоци многих терористичких дјела у свијету одређено вријеме су боравили у БиХ.

116. РС има активну улогу у борби против тероризма, и у БиХ и у иностранству. У фебруару, на примјер, Министарство унутрашњих послова РС придружило се ЕУ у организовању дводневног семинара о високотехнолошком тероризму.⁸⁹ На семинару, припадници полиције и тужилаштва из БиХ, Србије, Хрватске и Црне Горе чули су од стручњака из ЕУ како се дјелотворније борити против злоупотребе информатичке технологије од стране терористичких организација. Остале службе и званичници РС активни су у међународним организацијама и програмима за борбу против тероризма.

117. Ако БиХ жели да заштите недужне цивиле од терористичких пријетњи, цјелокупна полиција и све безбједносне агенције морају се бити у стању да се суоче са чињеницом да тероризам постоји. На жалост, руководство централних безбједносних агенција БиХ често одбацује или минимизира опасност од насилног екстремизма по грађане БиХ. Руководиоци ових централних служби понека одбијају да подијеле битне информације о терористичким пријетњама са РС. На жалост, даља концентрација моћи у тим истим агенцијама ослабиће, а не ојачати, борбу на заштити свих грађана БиХ од тероризма.

V. Влада РС ради у правцу европских интеграција БиХ.

118. Влада РС у потпуности подржава европске интеграције БиХ и одлучно ради на приступању БиХ Европској унији; истовремено, штити децентрализовани уставни систем успостављен Дејтонским споразумом.

⁸⁹ <http://www.eupm.org/Detail.aspx?ID=3761&TabID=9>

А. Република Српска предводи у усвајању правних тековина.

119. РС је прихватила могућност коју је донио приступања ЕУ и искористила децентрализовану структуру земље да што је могуће брже напредује у погледу остваривања реформи и напретка потребних да би постала потпуно функционалан дио Европе који може да да свој допринос. Због децентрализоване уставне структуре БиХ, највећи дио усаглашавања закона и прописа са правним тековинама ЕУ мора се одвијати на нивоу ентитета. Према извјештајима званичника ЕУ за проширење, РС је битно надмашила Федерацију у постизању реформи које налажу Споразум о стабилизацији и придруживању и Прелазни споразум.

120. Од краја 2007, Република Српска сигурно и систематски усаглашава своје законе и прописе са правним тековинама ЕУ.⁹⁰ Од те године, Влада РС подвргла је овој процедури више од 600 закона и прописа.⁹¹ Током 2012, Влада РС планира да упути у процедуру усаглашавања још 49 закона и 100 прописа.⁹² Савјет министара БиХ и Влада Федерације су много мање напредовали у свом раду на усаглашавању прописа. РС се нада да њени закони, прописи и процеси могу да послуже као модел другим владама у БиХ приликом усаглашавања њихових закона и прописа са европским правним тековинама.

121. У Извјештају о напретку БиХ за 2011. годину констатују се 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 формиране су 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.”⁹³ У извјештају ЕУ се наводи и похвала Народној скупштини Републике Српске за „побољшање законодавног поступка.”⁹⁴ У Извјештају се наставља у сљедећем тону: „Одбор за европске интеграције је формиран. Поред тога, Устав Републике Српске је измијењен како би се број потпредсједника Народне скупштине Републике Српске повећао на четири. Измјене су омогућиле да се на ову функцију, осим припадника из реда конститутивних народа, бирају и припадници из реда Осталих.”⁹⁵

122. Насупрот томе, у Извјештају о напретку Европске Уније Федерација се критикује због „недостатка капацитета за координацију у питањима која се односе на ЕУ унутар

⁹⁰http://www.vladars.net/eng/vlada/ic/ns/Pages/Government_of_Republic_of_Srpska_held_52nd_Session.aspx

⁹¹http://www.vladars.net/eng/vlada/ic/ns/Pages/Government_of_Republic_of_Srpska_held_52nd_Session.aspx

⁹²http://www.vladars.net/eng/vlada/ic/ns/Pages/Government_of_Republic_of_Srpska_held_52nd_Session.aspx

⁹³ Извјештај ЕУ о напретку у 2011, стр. 10.

⁹⁴ Извјештај ЕУ о напретку у 2011, стр. 8.

⁹⁵ Извјештај ЕУ о напретку у 2011, стр. 8.

Владе Федерације.” У Извјештају се наводи да је Федерација учинила много мањи број корака ка усклађивању са правним тековинама ЕУ, него Република Српска.

В. Изабрани лидери заједнички раде на европским интеграцијама.

123. Као што је наведено у одјелку II-A, лидери у БиХ енергично и ефективно раде на рјешавању питања која већ дуго спечавају напредовање у погледу европских интеграција. Лидери у БиХ су недавно постигли договор о рјешењу два од три преостала тешка питања која стоје на путу ступања на снагу Споразума о стабилизацији и придруживању (ССП). У фебруару, Парламентарна скупштина БиХ поступила је према договору и усвојила Закон о попису становништва БиХ и Закон о државној помоћи БиХ. Једини задатак који је преостао да се испуни да би ССП ступио на снагу је да БиХ уложи потребне напоре у правцу извршења одлуке Европског суда за људска права у предмету *Сејдић – Финци*.

124. РС и њени лидери определијели су за извршење одлуке у предмету *Сејдић – Финци*. Међутим, то је сложен и осјетљив задатак, пошто захтијева допуну одредби Устава БиХ којима се уређује подјела моћи уз истовремено очување равноправности конститутивних народа БиХ. Међутим, РС је увјерена да ће изабрани лидери у БиХ ускоро успјети да дођу до рјешења.

125. Исто тако, РС ће наставити да сарађује са ЕУ и другим владама у БиХ на развоју механизма координације, чиме ће се поспјешити европске интерације уз очување уставом дате децентрализоване структуре БиХ.

С. Децентрализовани Устав БиХ подесан је за чланство у ЕУ.

126. Европска унија је јасно ставила до знања да је дејтонска структура БиХ у складу са европским интеграцијама БиХ. Један високи функционер ЕУ изјавио је у 2011: „БиХ мора бити у позицији да усваја, примјењује и спроводи законе и правила ЕУ. *На Босни и Херцеговини је да одлучи на који начин ће доћи до оваквог резултата*“.⁹⁶

127. У једном говору из фебрура, специјални представник Соренсен рекао је сљедеће:

Босна и Херцеговина има сложену уставну структуру, о томе је већ доста речено. Међутим, у неким државама чланицама ЕУ постоје интерни аранжмани који се такође могу сматрати изузетно сложеним. Као што сам већ много пута до сада рекао: ЕУ у потпуности поштује безбједност, територијални интегритет и уставни поредак Босне и Херцеговине.⁹⁷

На сличан начин, у интервјуу који је дао у јануару, Соренсен је рекао: „Треба да нагласим да ЕУ признаје да Босна и Херцеговина има специфичан уставни поредак. Ми га

⁹⁶ Коментари Стафана Санина, замјеника генералног директора Генералне дирекције ЕУ за проширење, 24. јануар 2011, и НЕЗАВИНСЕ НОВИНЕ, *Стефано Санино: Бх. лидери немају политичку културу*, 24. јануар 2011. (курзив додат).

⁹⁷ <http://www.delbih.ec.europa.eu/News.aspx?newsid=93&lang=EN>

подржавамо и, молим вас да запамтите, да постоје различите врсте интерне структуре у многим садашњим државама чланицама ЕУ“.⁹⁸

128. Ниједна чланица ЕУ или држава кандидат није морала централизовати своју уставну структуру, као услов за придруживање ЕУ. То се не захтијева ни од БиХ. Чињеница да је децентрализовано федерално уређење потпуно у складу са обавезама које проистичу из чланства у ЕУ свакодневно се показује на примјеру садашњих чланица ЕУ: Немачке, Шпаније, Белгије и Италије.

129. Децентрализована структура БиХ одражава и срж европског начела субсидијарности, према којем се „одлуке доносе што је могуће ближе грађанима“. Уз то, децентрализована структура која проистиче из Устава БиХ у потпуности је у складу са распрострањеним трендом децентрализације у ЕУ и у свијету.⁹⁹

130. Како је већ речено у одјелку II-A, у циљу поштовања одредби Споразума о стабилизацији и придруживању и Прелазног споразума са ЕУ, БиХ мора остварити напредак у погледу извршења одлуке Европског суда за људска права у предмету *Сејдић-Финци*. РС је у више наврата изразила спремност да се Устав измијени у ову сврху и нада се да би се договор о таквом амандману могао постићи без даљег одлагања.

131. 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.

132. 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.

D. Влада РС енергично спроводи реформу правосуђа.

133. Правосуђе БиХ, које је највећим дијелом наметнуто одлукама високог представника, потребно је битно мијењати ако БиХ жели да настави да се креће ка

⁹⁸ <http://www.delbih.ec.europa.eu/News.aspx?newsid=46&lang=EN>

⁹⁹ 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 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).

чланству у ЕУ. Као што је Европски парламент апеловао у својој резолуцији из марта 2012, БиХ треба да „обезбиједи формирање независног, непристрасног и дјелотворног правосуђа у складу са европским и међународним стандардима“¹⁰⁰. У тијесној сарадњи са ЕУ, Влада РС тренутно учествује у структурисаном дијалогу са ЕУ о реформи правосуђа, која је битна дионица на путу приступања.

1. Структурисани дијалог са ЕУ о правосуђу.

134. У оквиру структурисаног дијалога са ЕУ о правосуђу, Влада РС ради са ЕУ на изради реформи којима ће се обезбиједити усаглашеност бх. правосуђа са европским стандардима, поштовање дејтонске структуре и ослобођеност од политичког уплитања – укључујући уплитање високог представника. У даљем тексту наводимо неке кључне циљеве које Влада РС жели да постигне кроз структурисани дијалог.

а) Независност правосуђа.

135. Једну од највећих препрека европским интеграцијама представља непостојање независности правосуђа, чији је узрок продорно уплитање високог представника у правосуђе БиХ и ентитета. Високи представник је директно или индиректно диктирао исходе судских поступака и тако укинуо закониту власт судова. Непримјерени утицај високог представника на правосуђе проистиче из више фактора, међу њима и из тврдње да посједује овлашћења да једнострано смијени било ког судију или службеника у БиХ.

136. Доминација високог представника над Уставним судом БиХ огледа се у чињеници да је Суд, иако је наводно разматрао одређене поступке високог представника, ревизије вршио уз прећутну сагласност да ће сваки пут потврдити одлуку високог представника. У једином упадљивом случају, када је Уставни суд закључио да су поступци високог представника незаконити (смјена великог броја функционера без одговарајућег поступка или права на жалбу), високи представник је забранио извршење 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.¹⁰¹

137. Уз то, високи представник је доносио – а и даље доноси – мјере којима се укида законита надлежност судова у БиХ. На примјер, у 2011, 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

¹⁰⁰ European Parliament Resolution of 14 March 2012 on the 2011 progress report on Bosnia and Herzegovina (2011/2888(RSP)).

¹⁰¹ Order on the Implementation of the Decision of the Constitutional Court of Bosnia and Herzegovina in the Appeal of Milorad Bilbija et al, No. AP-953/05, March 23, 2007.

чином узурпирао је надлежност Уставног суда БиХ да одлучи да ли одређени закон треба суспендовати до коначне одлуке у предмету.

138. Да би се успоставила независност правосуђа у БиХ, Влада РС ради у оквиру структурисаног дијалога на изради правила 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; и
- укинути право Високог представника да контролише или утиче на именованја на судијска мјеста.

б) Суд БиХ и Тужилаштво БиХ.

139. Суд БиХ и Тужилаштво БиХ у садашњем облику супротни су Уставу БиХ. Устав не даје такве функције нити овлашћења БиХ, него овлашћења која наводно имају Суд и Тужилаштво БиХ повјерава ентитетима. Формирање таквог суда и тужилаштва на нивоу БиХ захтијевало би измјену Устава на основу договора ентитета. Иако је Уставни суд пресудио да Суд БиХ у садашњем облику није супротан Уставу БиХ, та одлука је суштински погрешна зато што је производ „прећутне сагласности“ да ће Суд увијек потврђивати прописе које наметне високи представник.

140. Поред непостојања уставног основа, Суд БиХ и Тужилаштво БиХ у садашњем облику вишеструко не задовољавају европске и међународне стандарде. Одредбе којима се уређује одлучивање по жалби на одлуке Суда БиХ не задовољавају ни Устав БиХ ни међународне стандарде. Контрола коју предсједник Суда БиХ има код расподеле судија по одјељењима, вијећима и предметима није у складу са условом у погледу независног и непристрасног суда који је постављен у Европској конвенцији о људским правима.

141. Надлежност Суда БиХ да намеће обавезујућа правна тумачења и упутства у погледу праксе другим судовима нарушава начело независности унутар правосуђа и Устав БиХ. Надлежност Суда БиХ да укида надлежност ентитетских судова повређује права ентитета из Устава БиХ, као и права оптужених из члана 6. ЕКЉП на независно и непристрасно суђење. Поступци Тужилаштва БиХ показују евидентну предрасуду према Србима и Хрватима у корист Бошњака. Не постоји ниједно ваљано образложење за

континуирано присуство страних судија у Суду БиХ или страних тужилаца у Тужилаштву БиХ.

142. Суд БиХ и Тужилаштво БиХ морају бити замијењени институцијама које испуњавају услове из Устава БиХ и европске стандарде. Прво, да би се задовољили услови које поставља Устав БиХ, било који суд или тужилаштво на нивоу БиХ морају бити формиран у складу са амандманима на Устав БиХ усвојеним у формалној процедури, на основу договора ентитета. Поред тога, потребно је извршити најмање следеће промјене да би се исправили постојећи недостаци:

- Суд БиХ и Тужилаштво БиХ морају имати изричито дефинисану надлежност која ће бити ограничена на ствари које је примјерено и неопходно да рјешавају институције БиХ, а не ентитети.
- Суд БиХ не смије имати право да одузима надлежност ентитетским судовима у предметима који се воде за дјела која се према ентитетским законима сматрају кривичним дјелима.
- Тужилаштво БиХ мора водити транспарентан и непристрасан поступак за утврђивање оптужби које ће се истражити и процесуирање предмета.
- У Суду БиХ и Тужилаштву БиХ морају радити искључиво држављани БиХ, без страних „савјетника“.
- Суд БиХ не смије имати право да другим судовима прописује обавезујућа тумачења примјене права БиХ и међународних уговора, нити Суд може имати надлежност да другим судовима намеће „практичне смјернице“ за примјену материјалног кривичног права.
- Суду БиХ не треба дозволити да ретроактивно примјењује Кривични законик БиХ из 2003. године.

с) Судијска именована и дисциплинско гоњење.

143. Режим судијских именовања и дисциплинског гоњења у БиХ супротан је 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.

(1) Позадина режима ВСТС.

144. Високи представник је почео да намеће режим ВСТС у БиХ прије готово 10 година и од тада га користи за подривање судске независности. 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 попуњава новоупражњена судијска мјеста.

145. 2004. године, када је 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.

146. 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.

(2) Међународни стандарди налажу постојање ентитетских савјета за ентитетске судије и тужиоце.

147. 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.

148. 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.

149. 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.

(3) Европски стандарди налажу постојање одвојених тијела за судије и тужиоце.

150. 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 именованја и дисциплинских поступака“.¹⁰²

151. Процес именованја 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. Подсавјети за именованја 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 именованја. 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 *Извјештају о европским стандардима за 2010. године* назива „суштинском разликом у схватању концепта независности или аутономије када се примјењује на судије за разлику од тужилаштва“.

(4) Европски стандарди налажу промјену састава ВСТС.

152. 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.

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

154. 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 супротан европским стандардима владавине права, мора доћи крај.

¹⁰² European Commission on Democracy through Law (Venice Commission), *European Standards as regards the Independence of the Judicial System: Part II – The Prosecution Service*, CDL-AD(2010)040, Jan 2, 2011, p. 17.

2. Погрешно поступање у предмету Добровољачка наглашава ургентност реформе правосуђа.

155. РС наставља да у потпуности подржава привођење правди лица одговорних за ратне злочине, без обзира на њихову националну припадност. Међународни посматрачи годинама признају посвећеност РС овом начелу. У извјештају ОЕБС-а за 2011. годину, на примјер, похваљује се допринос судова и тужилаца РС истрази, процесуирању и рјешавању предмета ратних злочина.

156. Процесуирање ратних злочина, наравно, мора се одвијати без обзира на националну припадност оптужених или њихових жртава. На жалост, Суд БиХ и Тужилаштво БиХ често дискриминишу Србе, генерално одбијајући да истраже или процесуирају лица која су оптужена за ратне злочине против Срба. Статистичка анализа коју је урадила Влада РС потврђује антисрпско предубјеђење ових институција.

157. Посљедњи инцидент којим се могу илустровати ови закључци је недавна одлука страног тужиоца у БиХ да заустави истрагу везе бивших високоранжираних функционера са масакром у Добровољачкој улици 1992. године. У јануару 2012, страни тужилац, којег је својом одлуком именовано високи представник, покушао је да одбаци предмет прерано. У међувремену, високи представник - који би требало да нема ништа са процесуирањем у оваквим стварима – погрешно је представио предмет на медијима и покушао да делегитимизује притужбе Владе РС на поступање Тужилаштва и Суда у овом предмету.

158. 3. маја 1992, конвој Југословенске народне армије (ЈНА), упркос гарантованом безбједном пролазу, нападе су снаге бошњачке територијалне одбране (БТО). Према команданту снага УН, генерал-мајору Луис Мекензију, војници БТО су блокирали пут у средини конвоја, поделивши колону возила на два дијела. Војници су почели пуцати на нека од возила, убијајући и рањавајући бројно особље ЈНА. Након напада, генерал Јован Дивјак извјестио је да је БТО заробила и изузела из конвоја 15 возила ЈНА и 215 војника ЈНА, што је више од половине укупног броја војника у конвоју. Напад је прекинут након преговора између Изетбеговића и команданата БТО на лицу мјеста, али заробљени војници и средства нису враћени

159. Према „Правилима пута“, процедури за процесуирање ратних злочина која је утврђена на основу Римског споразума из 1996, локалне власти БиХ имају обавезу да прије било каквог хапшења у оваквим предметима доставе документацију Међународном кривичном суду за бившу Југославију (МКСЈ). Влада РС поднијела је документацију за девет осумњичених за засједу у Добровољачкој МКСЈ-у јула 2002; међутим, МКСЈ никада није судио ниједном осумњиченом за засједу. Након што је процедура Правила пута завршена 2004, локалним судовима дато је дискреционо право да наставе рад на свим предметима, као што је предмет Добровољачка, који нису процесуирани пред МКСЈ.

160. Тужилаштво БиХ ради на овом предмету од 2005. године, али није покренуло ниједан поступак, иако су извори унутар Тужилаштва навели да су иследници нашли доказ о ратном злочину. Без обзира на то, у јануару ове године, Џуд Романо, страни тужилац у Тужилаштву БиХ, једнострано је одлучио да прекине истрагу. Власти РС инсистирају на поновном отварању предмета, а Министарство унутрашњих послова РС је

чак обезбиједило додатне доказе у предмету како би се тужиоци БиХ подстакли да поново отворе истрагу. У међувремену, високи представник је дао неколико јавних изјава, настојећи да делегитимизује овај захтјев за спровођење детаљне и објективне истраге у овој ствари.

161. Уочена дискриминација Срба од стране Суда БиХ била је подстицај за отварање процеса структурисаног дијалога са ЕУ. Власти РС имају свако право да доводе у питање поступке државног суда и тужилаштва и кроз структурисани дијалог и другим средствима. Уплитање високог представника у ове процесе је незаконито, као и настојање да утиче на одлуке Суда и Тужилаштва. Судска независност је фундаментално начело стабилне демократије. Готово двије деценије након догађаја којима се овај предмет бави, БиХ је још увијек лишена правосуђа у ком нема политичке интервенције, не зато што је неспособна да рјешава предмете ратног злочина, него зато што ОХР и даље хоће да диктира њихов исход.

Е. Међународна комисија за нестала лица (ИЦМП)

162. Већ дуже вријеме жртве рата из реда српског народа указују на чињеницу да су дискриминисане по разним основама када је у питању успостављање транзиционе правде у БиХ. Дискриминација је присутна и у процесу тражења несталих лица из реда српског народа.

163. Од укупног броја несталих лица у БиХ, око 20% несталих је из реда српског народа. У последње четири године, ИЦМП је у својим ДНК лабораторијама идентификовао свега око 3% српских жртава тј. несталих лица које потражују породице из српског народа. Истовремено, ИЦМП већ годинама је носилац пројеката који су фокусирани само на нестале из бошњачког народа. Ради се о пројектима ПИП (Подриње идентификациони пројекат) и КИП (Крајина идентификациони пројекат). Иако у називу првог пројекта стоји Подриње, њиме се третирају искучиво лица бошњачке националности која се воде као нестала у периоду од 10-19.07.1995. године у дешавањима у и око Сребренице. Сличан је случај и са другим, КИП пројектом.

164. Још један од очигледних примјера манипулације жртвама рата у политичке сврхе је случај Авдо Палић, бошњачки војни официр који је погинуо у рату. 2001. године, посмртни остаци Авде Палића су ексхумирани од стране Федералне комисије за нестале особе са још осам других скелетних остатака на локацији Враголови, општина Рогатица. До 2005. године идентификовано је 5 лица од 9 ексхумираних, од којих су два лица нестала заједно са Палићем.

165. Ипак, током осам година након Палићеве ексхумације, РС је била изложена страховитим притисцима од стране међународне заједнице, укључујући низ високих представника, да пронађе Палићеве посмртне остатке – оне које је ИЦМП све вријеме имао. Република Српска је издвојила огромна средства за рјешавање овог случаја. формирала двије комисије мултиетничког карактера за рјешавање овог питања и платила

одштету Палићевој породици. У јулу 2009. године, високи представник је поновно захтјевао од Републике Српске да „испуни своје обавезе „ у погледу случаја Палић.¹⁰³

166. Господин Јасмин Одобашић, који је испред Комисије за нестале особе ФБиХ ексхумирао тијело Авде Палића, захтијевао је у два наврата писменим путем од ИЦМП да упореди ДНК Палићевих скелетних остатака са ДНК профилима узорака крви које су Палићева сестра и кћерке дали 2000 и 2002.године. Тек након више од двије године од другог захтјева, ИЦМП је 5.08.2009. године доставио позитиван ДНК извјештај за Авду Палића.

VI. Савјет безбједности треба да се уздржи од позивања на Поглавље VII.

167. Да би Савјет безбједности УН могао да дјелује на основу Поглавља VII, мора „утврдити постојање пријетње по мир, нарушавања мира, или чина агресије“. Ситуација у БиХ ни издалека не испуњава ниједан од ових критеријума, те не оправдава наставак дјеловања Савјета безбједности у БиХ на основу Поглавља VII.

168. Мир у БиХ влада већ више од 16 година. Војне процјене и даље оповргавају сваку назнаку да ситуација у БиХ представља пријетњу по међународни мир и безбједност. Мисија EUFOR ALTHEA већ дуго извјештава да је ситуација у земљи „мирна и стабилна“. Као што је њемачки амбасадор у Уједињеним нацијама Петер Витинг недавно примијетио, ни EUFOR ALTHEA, ни претходне мисије SFOR и IFOR нису морале ниједном интервенисати ради одржавања мира.¹⁰⁴

169. У марту, комесар Филе је рекао Европском парламенту да мисија EUFOR/ALTHEA „сада редовно потврђује да нема пријетње по сигурно и безбједно окружење“.¹⁰⁵ Комесар Филе је констатовао да „у свјетлу бољег спровођења закона ... могли смо да донесемо одлуку о завршетку полицијске мисије Европске уније у јуну ове године“.¹⁰⁶ У априлу, новинар Тим Џуда примијетио је сљедеће: „Упркос свом присутном отпору и разликама између заједница, сви спорови од 1995. остали су у политичком домену. Ниједном нису прерасли у насиље“.¹⁰⁷

170. Скорашње одлуке ЕУ одражавају њено увиђање дуготрајне стабилности БиХ. У октобру 2011, министри иностраних послова ЕУ усагласили су се о великом смањењу ЕУФОР-а. На састанку у Луксембургу, министри ЕУ договорили су се да смање број припадника са око 1,300 на 500-600.¹⁰⁸ Шведски министар иностраних послова Карл Билт,

¹⁰³ OHR Calls for RS Government to Fulfill its Obligations Regarding Avdo Palić, Office of the High Representative, July 27, 2009.

¹⁰⁴ Permanent Mission of Germany in United Nations, Statement by Ambassador Wittig on Bosnia and Herzegovina in the Security Council, Nov. 15, 2011.

¹⁰⁵ Štefan Füle, European Commissioner for Enlargement and European Neighbourhood Policy, Address at the plenary debate on Bosnia and Herzegovina, March 14, 2012.

¹⁰⁶ Štefan Füle, European Commissioner for Enlargement and European Neighbourhood Policy, Address at the plenary debate on Bosnia and Herzegovina, March 14, 2012.

¹⁰⁷ Tim Judah, *Bosnia's Come a Long Way, Don't Be Fooled by War Memories*, BLOOMBERG, April 8, 2012.

¹⁰⁸ ЕУ пристала да смањи број припадника војне мисије у Босни, DPA, 11. октобар 2011.

бивши високи представник у БиХ, рекао је да смањење величине мисије неће дестабилизovati БиХ.¹⁰⁹ Новинарима је рекао: „Мислим да проблем у БиХ није војне природе; проблем је политичке природе“.¹¹⁰ Министри иностраних послова ЕУ такође су се договорили да средиште пажње ЕУФОР-а помјере на изградњу капацитета и обуку.¹¹¹

171. Поред дубоко укоријењеног мира, БиХ је остварила огроман напредак у поратном периоду. Као што је Џуда написао: „трансформација БиХ од [рата наовамо] је готово чудесна“.¹¹² БиХ, њени ентитети и политички дијелови одржали су бројне изборе, које су међународни посматрачи досљедно оцјењивали слободним и фер. У протеклом периоду, БиХ је била чланица Савјета безбједности, испунила услове за Акциони план за чланство у НАТО-у, учествовала у НАТО-овим операцијама и мировним снагама УН, примљена у Савјет Европе, и потписала Споразум о стабилизацији и придруживању, што је значајан корак ка чланству у ЕУ. Економија БиХ остваривала је раст током 15 од 16 година од рата. Уз то, недавно остварени политички напредак показује да су уставно изабрани лидери у БиХ у стању да нађу заједничко тло и ријеше трновита питања кроз преговоре и компромис.

172. У једном говору из марта, специјални представник ЕУ Соренсен рекао је следеће:

Босна и Херцеговина је успјела да пређе дуг пут од почетка деведесетих. Већина избјеглица се вратила, нема националног насиља, а привреда се постепено опоравља. Босна – искрено говорећи – мање-више личи на било коју другу земљу на западном Балкану са сличним проблемима и предностима.¹¹³

173. У Извјештају ЕУ за 2011, за БиХ се примјећује да се „генерално поштују“¹¹⁴ и грађанска и политичка, али и економска и социјална права. У Извјештају се такође констатује: „Генерално, сарадња Босне и Херцеговина са МКСЈ и даље је задовољавајућа, а учињено је неколико значајних корака на процеусирању ратних злочина и проналажењу лица несталих током сукоба 1992 – 1995. Земља и даље активно учествује у регионалној сарадњи и одржава добре сусједске односе“¹¹⁵. Мировни контингент Оружаних снага БиХ учествује у НАТО-овим снагама међународне безбједносне помоћи у Авганистану.

174. Након свих ових година мира, стабилности и напретка, не постоји ни траг оправданости закључка да ситуација у БиХ представља пријетњу по међународни мир и безбједност. Злоупотреба овлашћења из Поглавља VII штети кредибилитету Савјета

¹⁰⁹ *Id.*

¹¹⁰ *Id.*

¹¹¹ Савјет Европске уније, Закључци Савјета о Босни и Херцеговини, 10. октобар 2011.

¹¹² Tim Judah, *Bosnia's Come a Long Way, Don't Be Fooled by War Memories*, BLOOMBERG, April 8, 2012.

¹¹³ Address of the EU Special Representative to BiH, Meeting with the Joint Committee on European Affairs, The House of the Oireachtas (Irish Parliament), March 28, 2012.

¹¹⁴ EU 2011 Report on BiH, p. 17.

¹¹⁵ *Id.*, p. 23.

безбједности и слаби дугорочну оправданост самог Поглавља VII. Савјет безбједности треба да се уздржи од даљег позивања на Поглавље VII у погледу ситуације у БиХ.

VII. Закључак

175. Изабрани лидери у БиХ постигли су тежак, али неопходан компромис у циљу даљег напредовања БиХ. Брз напредак, који је БиХ остварила од децембра до данас, дошао је не због интервенције ОХР-а, него право због њеног релативног одсуства. Након 16 година мира и напретка, нема оправдања за даљи останак ОХР-а у БиХ, а нарочито не за примјену диктаторских моћи високог представника, које је присвојио, а које радикално иду даље од мандата који му је дата Дејтоном. РС је предријешена за заштиту уставне структуре успостављене Дејтонским споразумом, која је омогућила РС да енергично спроводи свој програм економских реформи. РС предано ради на придруживању БиХ Европској унији, усаглашава своје законе са европским правним тековинама и учествује у структурисаном дијалогу са ЕУ о правосуђу. С обзиром на дубоко укоријењен мир и огроман напредак који је БиХ постигла од рата до данас, Савјет безбједности не би требало да се позива на Поглавље VII Повеље УН у погледу БиХ.