



РЕПУБЛИКА СРПСКА
ПРЕДСЈЕДНИК РЕПУБЛИКЕ

Бана Милосављевића 4, Бања Лука, тел: 051/248-101, факс: 051/248-161, e-mail: info@predsjednikrs.net

Број: 01-010-3542/15
Бања Лука, 04.11.2015.године

Његова екселенција Бан Ки-Мун
Генерални секретар
Уједињене нације
1 United Nations Plaza
New York, New York, USA 10017-3515

Поштовани генерални секретару,

Са циљем да помогне Савјету безбједности у предстојећој дебати о Босни и Херцеговини, Република Српска, страна потписница Општег оквирног споразума о миру у Босни и Херцеговини (Дејтонски споразум) и анекса који су његов саставни дио, доставља приложени Четрнаести извјештај Савјету безбједности Уједињених нација. У извјештају се наглашава да данас, док БиХ и чланови међународне заједнице, с правом, обиљежавају 20. годишњицу Дејтонског споразума, децентрализовани политички систем успостављен Дејтонским споразумом тек треба реализовати.

У Дијелу I Извјештаја анализира се консociјативна природа политичког система успостављеног Анексом 4. Дејтонског споразума (Устав Босне и Херцеговине). Овај систем донио је трајну стабилност и функционалност у Босни и Херцеговини тако што је ентитетима дао широку аутономију, институцијама на нивоу Босне и Херцеговине строго ограничене надлежности, а конститутивним народима БиХ механизме заштите.

Нажалост, као што је аргументовано у Дијелу II Извјештаја, високи представник је често незаконито заобилазио дејтонски систем, што је резултирало дисфункционалним управљањем, политичким застојем и честим кршењима домаћег и међународног права. Високи представник силом је централизовао Босну и Херцеговину користећи патворена овлашћења, која нису утемељена ни у Дејтонском споразуму ни у било ком другом извору права.

У Дијелу III Извјештаја, даје се преглед реформи које су нужне за враћање консоцијативног система гарантованог Дејтонским споразумом, чиме би се управљање у Босни и Херцеговини учинило функционалнијим и ефикаснијим и ускладило са законом. Правосудни систем који је високи представник наметнуо Босни и Херцеговини захтијева значајне реформе да би био усклађен са Уставом БиХ и европским стандардима. Република Српска промовише реформу правосуђа и кроз структурисани дијалог о правосуђу са Европском унијом и кроз референдум, на ком ће затражити мишљење грађана о законима које им је наметнуо високи представник. Након двадесет година мира у Босни и Херцеговини, крајње је вријеме да Канцеларија високог представника буде затворена, а Савјет безбједности престане да дјелује по основу Поглавља VII Повеље УН.

Љубазно Вас молим да овај акт, приложени Извјештај и његова три додатка доставите чланицама Савјета безбједности. Уколико Вама или чланицама Савјета безбједности буду потребне информације поред оних које су садржане у Извјештају или одговори на евентуална питања у погледу његовог садржаја, биће ми задовољство да Вам их доставим.

С поштовањем,



ПРЕДСЈЕДНИК

Милорад Додик

**Четрнаести извјештај Републике Српске Савјету безбједности
Уједињених нација:
двадесет година након Дејтона, Споразум мора бити спроведен
Октобар 2015.**

**Четрнаести извјештај Републике Српске Савјету безбједности
Уједињених нација:
двадесет година након Дејтона, Споразум мора бити спроведен**

Садржај

Увод и кратак преглед документа	1
I. Природа дејтонског система.....	3
А. Дејтонски споразум је реалан одговор на историјске чињенице и национално-друштвену стварност.	3
В. Дејтонским споразумом створена је унија држава са консоцијативним моделом власти.	3
II. Непоштовање Дејтонског система.....	5
А. Бошњачке странке у БиХ одбијају да поштују дејтонску структуру БиХ.	5
В. Структура успостављена Дејтоном промовише функционалну власт уз свођење политичког конфликта на најмању мјеру; нажалост, не поштује се.	6
С. Високи представник крши и подрива Дејтонски споразум.	7
D. Незаконит пренос ентитетских надлежности на ниво БиХ.	10
Е. Незаконите промјене уставне структуре довеле су управо до оних проблема које је Споразум намјеравао да спријечи.	12
III. За спровођење дејтонског система нужне су реформе.	14
А. Република Српска посвећена својим залагањима за реформу правосуђа.	14
1. Република Српска тражи реформу правосуђа у оквиру структурисаног дијалога са ЕУ.	14
2. Планирани референдум Републике Српске је законито средство промовисања битних реформи.	15
В. Будућност: Поштовање Дејтонског мировног споразума; Враћање демократске и уставне владавине; Приступање Европској унији.....	17

Четрнаести извјештај Републике Српске Савјету безбједности Уједињених нација: двадесет година након Дејтона, Споразум мора бити спроведен

Увод и кратак преглед документа

У децембру ове године, Република Српска обиљежава 20. годишњицу Дејтонског мировног споразума (Споразум). Споразум је значио крај ужасног грађанског рата у Босни и Херцеговини (БиХ); међутим, они који су учествовали као свједоци и потписници Споразума као његове стране имали су намјеру и направили споразум који је значајнији и иде даље од тога да буде тек средство окончања војних сукоба. Споразум даје дуготрајну структуру одрживог политичког система у БиХ. Нажалост, из разлога које овдје наводимо, пуна примјена Споразума је блокирана, чиме су створене озбиљне препреке демократској и ефикасној власти која почива на владавини права. Посебно, политичка структура успостављена Анексом 4. Споразума, у ком је дат Устав БиХ, изложена је нападима кроз незаконита настојања да се измијени дата структура, и то на различите начине. Будућност БиХ зависи од промјене курса ради враћања онога што је тако мудро замишљено.

I. Природа дејтонског система

Дејтонски споразум одражава реално схватање онога што је било нужно урадити да би се БиХ донио трајан мир. Структура БиХ уређена Дејтонским уставом изграђена је на ранијим приједлозима, а сви су се заснивали на неком облику децентрализоване, консоцијативне структуре која функционише као унија држава три народа са великим међусобним неповјерењем, које потиче из њихових историјских искустава. Уставом БиХ створен је консоцијативни систем који је ентитетима дао широку аутономију, институцијама на нивоу БиХ строго ограничене надлежности, а конститутивним народима БиХ механизме заштите. Уставна рјешења нису у потпуности задовољила очекивања ниједне од бивших зараћених страна. Међутим, аутори дејтонског Устава знали су да је такав систем, са својим карактеристикама, једини начин да се дође до одрживог облика власти у БиХ.

II. Непоштовање Дејтонског система

Нажалост, уставни систем, крајње мудро конципиран Дејтонским споразумом, често се не поштује. Бошњачке странке у БиХ нису спремне да прихвате консоцијативну структуру БиХ. Пажљивим ограничавањем надлежности БиХ, Устав промовише функционалност свдећи на најмању мјеру број одлука које је потребно донијети на нивоу БиХ. Међутим, присилна централизација надлежности на нивоу БиХ, коју је извршио високи представник, саботирала је Дејтонски концепт. Форсирањем да се одлуке доносе на најспоријем нивоу, централизација је максимално повећала раздор и дисфункционалност БиХ.

Високи представник постигао је ову деструктивну централизацију присвајањем и коришћењем крајње исфабрикованих права да намеће законе и измјене устава, и кажњава појединце путем одлука. Бивши британски амбасадор у БиХ Чарлс Крофорд, који је помогао у креирању „бонских овлашћења“, признао је да „бонска овлашћења немају никакав стваран правни основ“. Незаконита централизација БиХ претворила је ниво БиХ, како га је назвала Међународна кризна група, у "зомбијевску

администрацију која обезбјеђује запослење државним службеницима, али грађанима пружа тек неке услуге". Поред стварања пренадушеног и дисфункционалног нивоа власти, централизација је подрила владавину права и механизме заштите конститутивних народа БиХ.

III. За спровођење дејтонског система нужне су реформе.

Неопходно је да БиХ усвоји реформе за примјену политичког система који је пажљиво уређен Уставом БиХ. Област којој је реформа најпотребнија вјероватно је правосуђе, које је БиХ наметнуо високи представник, а које је у крајњем нескладу са европским стандардима. Република Српска тражи реформе у оквиру структурисаног дијалога о правосуђу са Европском унијом, а европски стручњаци слажу се са Републиком Српском у погледу нужности реформе закона, као што је Закон о Суду БиХ. Међутим, институције правосуђа на нивоу БиХ енергично се опиру основним реформама. Република Српска такође промовише реформу правосуђа кроз референдум, на ком ће испитати став грађана о законима које им је наметнуо високи представник, укључујући законе којима су формиран Суд и Тужилаштво БиХ. У свом специјалном извјештају генералном секретару Уједињених нација, високи представник неправедно оспорава ове реформе. Република Српска је послала одговор на специјални извјештај, у ком аргументује да је високи представник специјалним извјештајем прекорачио своја овлашћења и да је референдум Републике Српске заштићен Уставом БиХ и Дејтонским споразумом као законито средство промовисања битних реформи. У Прилогу 2. овог Извјештаја достављамо Одговор Републике Српске. Анекс 10. Дејтонског споразума, којим је креиран високи представник и одређен предмет његовог ограниченог ауторитета дат је у Прилогу 1.

Двадесету годишњицу Дејтонског споразума треба да славе сви у БиХ, али је још важније да се све стране у БиХ обавезу на пуну примјену дејтонског Устава. Консоцијативни систем, уређен Уставом, мора бити поново успостављен. Постоји широка подршка чланству БиХ у Европској унији, а децентрализована структура БиХ у потпуности је у складу са чланством у ЕУ. Република Српска чини све што је у њеној моћи да се оствари напредак у сфери европских интеграција. Међутим, да би се квалификовала за чланство у ЕУ, БиХ мора управљати сама собом, у складу са владавином права, уживајући пуни суверенитет. То значи да присвојена овлашћења високог представника, на основу којих влада путем одлука, морају бити у кратком року и мирно приведена крају. Штавише, након 20 година мира у БиХ, Савјет безбједности треба да заврши поступање по основу Поглавља VII Повеље УН.

Дејтонски устав даје одржив и функционалан политички систем у БиХ. Двадесет година након Дејтона, крајње је вријеме да све стране Споразума – заједно са свима у међународној заједници – тај систем подрже, а не подривају.

I. Природа дејтонског система

A. Дејтонски споразум је реалан одговор на историјске чињенице и национално-друштвену стварност.

1. Они који познају Балкан и имају искуства са ситуацијом на Балкану у 20. вијеку, нарочито након Другог свјетског рата, признају да је БиХ јединствена. За разлику од других великих југословенских република - Хрватске, Словеније и Србије, гдје је већина грађана идентификовала републику са већинском нацијом, БиХ је била дом трима крајње кохезивним и по нацији и вјери различитим конститутивним народима.
2. Споразум није напрасно смишљен у Дејтону у Охају 1995. године. Споразум је био резултат помног и напорног рада и преговора који су трајали годинама. Конструисан је на основу неколико ранијих приједлога различитих међународних посредника. Сви ови приједлози имали су заједничку карактеристику: сваки је предвиђао децентрализовану, консоцијативну структуру БиХ. Консоцијативна структура је посебно "институционално уређење које комбинује начела паритета, сразмјерности, аутономије и права вета" са циљем стварања структуре у којој је власт расподијељена тако да одговара мјестима подијељеним према вјероисповијести, националности, етничкој припадности и језику.¹ Међу овим консоцијативним приједлозима су Лисабонски план (Карингтонов и Кутиљеров план), који су стране израдиле, договориле и усагласиле, барем привремено, *прије* рата (бошњачки лидер Алија Изетбеговић је прво прихватио, а потом одбио план). Дакле, чак и *прије* рата, стручњаци су уважавали да је консоцијативна структура нужна због сложене етничке стварности БиХ.² То показује да дејтонска структура није тек привремено средство за окончање рата, како данас тврде бошњачке странке. Сви каснији планови, укључујући Венсов и Оенов план, Оенов и Столтенбергов план и план Контакт групе почивали су на некој формулацији децентрализоване уније држава. Сматрало се да је то неопходно за одржив мир и функционисање уније три народа са великим међусобним неповјерењем, које вуче коријен из њихових историјских искустава.
3. Као што је покојни Ричард Холбрук, главни архитекта Дејтонског споразума, рекао 2007. године, „Босна је федерална држава. Мора бити структурисана као федерална држава. Не можете имати унитарну владу, зато што би се онда земља вратила рату. И то је разлог из ког је Дејтонски споразум вјероватно најуспјешнији мировни уговор на свијету у посљедњој генерацији, зато што уважава стварност“.³

B. Дејтонским споразумом створена је унија држава са консоцијативним моделом власти.

4. У књизи под насловом: *Судови и консоцијације*, важној новијој студији консоцијативног модела власти, чији су аутори професори Универзитета у Пенсилванији, опширно се говори о структури и поријеклу власти у БиХ. У

¹ *Budžetu* CHRISTOPHER MCCRUDDEN AND BRENDAN O'LEARY, COURTS AND CONSOCIATIONS 2 (2013).

² *Budžetu* www.predsjednikrs.net.

³ *Holbrooke: Kosovo Independence Declaration Could Spark Crisis*, Council on Foreign Relations, 5. дец. 2007. (на адреси: cfr.org/kosovo/holbrooke-kosovo-independence-declaration-could-spark-crisis/p14968).

поглављу под насловом: „Босна је консоцијација“, Кристофер МекКраден и Брендан О Лири пишу:

Један од додатака Дејтонском мировном споразуму из 1995. године садржи устав БиХ. Он је кулминација преговора, који су са прекидима трајали четрдесет и четири мјесеца под окриљем Међународне конференције о бившој Југославији и Контакт групе. . . .

Флоријан Бибер је у праву када каже да је за преговоре, на чијем челу су биле САД, било критично то што су обавезу признавања постојања Босне преузели лидери Србије и Хрватске. Дакле, та обавеза је повезана са институционалним уређењем у Босни, којим би се спријечила доминација било које појединачне групе. Без овог договора, ни Слободан Милошевић ни Фрањо Туђман не би могли навести своје сународнике да прихвате споразум. Консоцијативни аранжмани су дио цијене признавања Босне. У интервјуу са једним од његових аутора, Петер В. Галбрајт, бивши амерички амбасадор у Хрватској у вријеме израде Дејтонског споразума, истиче да „без изричитих увјеравања у етничку подјелу власти на три главне групе, преговори не би ни почели, нити би били закључени“. . . .

Другим ријечима, не само да су ови институционални аспекти Споразума били нужни за долазак до дејтонског рјешења, него су већ били компромис босанских Хрвата и Срба.⁴

5. Да би ови компликовани компромиси могли профункционисати, било је очигледно да је широка аутономија морала бити дата сваком од два ентитета, Републици Српској и Федерацији, али и кантонима у Федерацији. Ова аутономија налаже да надлежност заједничких институција на нивоу БиХ буде строго ограничена.
6. Анекс 4. Споразума садржи Устав Босне и Херцеговине. Потписнице овог међународног уговора биле су Република Српска, Федерација и Република БиХ. Уговором је створена унија држава са класичним консоцијативним обликом уређења. Уговором је ентитетима и кантонима дата широка аутономија и прецизни механизми заштите националних интереса сваког од три конститутивна народа. Осјетљивост, специфичност и важност овог политичког компромиса живо је описао судија Ђовани Бонело у свом издвојеном мишљењу у одлуци Европског суда за људска права у предмету *Сејдић и Финци* против БиХ.

Само је дјеловање те филигранске конструкције угасило пакао Босне и Херцеговине. Ова архитектура можда није савршена, али је била једина која је навела супарнике да динамит замијене дијалогом. Почива на подјели власти, разрађеној до најфинијих појединости, и уређује како ће

⁴ *Id.*, под 23-25 (курзив додат).

три националности вршити подјелу власти у различитим представничким органима државе. Дејтонски споразум дозирао је, педантношћу једног хемичара, тачан национални сразмјер рецепта за мир.⁵

7. Дејтонски устав уважава да стабилност БиХ зависи од снажних уставних механизма заштите три конститутивна народа од ризика дискриминације или повреде од стране једног или друга два конститутивна народа. Ови механизми заштите имају форму, између осталог, трипартитног предсједништа БиХ могућности представника конститутивног народа да изјави да је закон деструктиван по витални национални интерес. Како дуготрајна и тешка дебата о томе како измијенити Устав БиХ ради извршења одлуке Европског суда у предмету *Сејдић-Финци против Босне и Херцеговине* јасно показује, уставни механизми заштите сваког конститутивног народа и даље су потреба коју дубоко осјећа већина грађана. Како је Међународна кризна група примијетила у свом недавном извјештају о БиХ из 2014. године, „чисто грађанска држава незамислива је Србима и Хрватима“.⁶ Републике Српска није усамљена у својим бојазнима у погледу заштите права конститутивних народа БиХ. Нова хрватска предсједница подржала је напоре хрватских политичких странака у БиХ на пуној заштити права Хрвата као конститутивног народа.⁷
8. Устав задржава већину функција власти за ентитете и успоставља друге битне механизме, као што је могућност да се двотрећинском већином посланика из једног ентитета у Представничком дому стави вето на одређени пропис. Уставни механизми којима се штите интереси конститутивних народа и ентитета значе да законски прописи о неком спорном питању морају бити производ договора и консензуса, а не диктата пуке већине. Овај облик владавине може отежати доношење одлука о важним питањима, али је нужен за очување стабилности БиХ уз заштиту њених конститутивних народа од репресије и маргинализације. Ове уставне заштите биле би много мањи изазов кад би власт на нивоу БиХ остала у оквиру граница које јој одређује Устав.
9. Очигледно, Споразум није у потпуности задовољио ниједну политичку странку, ниједан од три конститутивна народа и ниједан од ентитета. Међутим, представљао је практично рјешење проблема одржавања међународно признате суверене уније држава на територији БиХ.

II. Непоштовање Дејтонског система

А. Бошњачке странке у БиХ одбијају да поштују дејтонску структуру БиХ.

10. Недуго по закључивању Дејтонског споразума, постало је очигледно да

⁵ *Сејдић и Финци против Босне и Херцеговине [BB]*, бр. 27996/06 и 34836/06), ЕСЉП 2009, Издвојено мишљење судије Бонела, на стр. 53.

⁶ Међународна кризна група, *Будућност Босне и Херцеговине*, 10. јули 2014. („Извјештај МКГ-а из 2014), стр. ii

⁷ Елвира М. Јукић, *Croatia's New President Faces Questions on Bosnia Visit*, BALKAN INSIGHT, 27. фебруар 2015.

доминантне политичке странке српског и хрватског народа генерално прихватају потписани уговор, али бошњачке не. Слично као када су прихватили, а затим одмах одбили Лисабонски уговор прије рата, бошњачки политички лидери били су незадовољни након потписивања Споразума (и остали незадовољни до данас) зато што су хтјели унитарну државу у којој би, као најбројнији од три конститутивна народа, могли да врше власт над друга два народа. Фундаментална разлика у приступу Споразуму, који се састоји од међународно обавезујућих уговора којима је успостављена БиХ, и даље представља најозбиљнију препреку са којом се БиХ суочава у изградњи просперитетног и успјешног дома за све грађане.

11. Вјероватно се с правом може рећи да су Хрвати претрпјели најочигледнију штету као резултат бошњачког одбијања, уз међународну подршку, да признају политичка права која им је дао Дејтонски споразум. Манипулисање изборима у Федерацији за члана предсједништва БиХ од стране бошњачких странака ускратило је Хрватима уставом загарантовано мјесто у трипартитном предсједништву БиХ у два претходна мандата. Поред тога, бројна овлашћења пренесена су са кантона на ниво БиХ. Пошто немају додатну заштиту коју би им дало постојање сопствене конститутивне јединице, умјесто чега су у Федерацији са Бошњацима као мањина, Хрвати су угроженији и у мањој мјери могу бранити своја права од противправног задирања.
12. Оно што је још озбиљније – мада не увијек и очигледно – водеће бошњачке странке, уз помоћ незаконитих поступака високог представника, нападају уставну подјелу већине надлежности које припадају ентитетима. Влада Републике Српске заузела је чврст став против ових незаконитих поступака и наставља да инсистира на враћању надлежности успостављених Споразумом, а посебно Уставом БиХ. Потреба да се брани инсистирање на поштовању уставне подјеле надлежности уређене међународним уговором не би требало да постоји. То је најосновније начело владавине права, које пријатељи БиХ из међународне заједнице тако често наглашавају (и, које ли ироније, високи представник).

В. Структура успостављена Дејтоном промовише функционалну власт уз свођење политичког конфликта на најмању мјеру; нажалост, не поштује се.

13. Чак и ако оставимо по страни суштински услов владавине права, ако се осврнемо на протеклих двадесет година, јасно је да БиХ мора вратити надлежности из Анекса 4. Споразума из чисто практичних разлога ефикасне и дјелотворне владавине. Као што посматрачи БиХ знају, често је изузетно тешко постићи политички консензус потребан за дјеловање на нивоу БиХ. То не изненађује, пошто постоји оштра разлика у ставовима између изборног тијела у Републици Српској и ФБиХ и између гласача који припадају сваком од три конститутивна народа.
14. Проблеми у постизању консензуса на државном нивоу су својствени вишенационалном државном уређењу као што је БиХ. Према Уставу БиХ, како је написан, међутим, то је требало да буде рјешив проблем. То је зато што је Уставом успостављен федерални систем који строго ограничава надлежности нивоа БиХ, чиме су на минималан ниво сведене одлуке потребне на нивоу БиХ.
15. Уставна структура БиХ ентитетима даје могућност да усвајају реформе које би

биле немогуће на нивоу БиХ, с обзиром на инхерентну потешкоћу постизања консензуса на нивоу цијеле БиХ. То ентитетима омогућава да уче из успјеха и неуспјеха политика друге стране. Република Српска је усвојила широк спектар реформи са циљем унапређења привредног амбијента, ускладила своје закона са европским стандардима и на друге начине промовисала економски развој — што су све кораци које ФБиХ предузима уз много веће оклијевање. Када би БиХ била у потпуности унитарна држава, овакве реформе биле би скоро немогуће. Потешкоће у постизању консензуса на нивоу БиХ успорице би реформске напоре, нарочито с обзиром на оклијевање ФБиХ да крене у реформе. Скоро сви покушаји реформе на нивоу БиХ су пропали. Дејтонски уставни систем, конципиран тако да на минимум сведе могућност политичког конфликта, преокренут је наглавачке незаконитим настојањима да се изврши централизација којом би се та могућност максимално повећала.

16. Разлике између функционалности Републике Српске и Федерације БиХ такође наглашавају значај аутономије ентитета у уставном систему БиХ. Генерално се сматра да Република Српска функционише ефикасније од ФБиХ. У свом последњем извјештају о БиХ, Међународна кризна група опширно говори о проблемима управљања у ФБиХ, али каже да „проблеми Републике Српске нису структурни и не налажу тренутну реформу“.⁸ У истом извјештају, каже се да је Народна скупштина Републике Српске „најефикасније законодавно тијело у БиХ“.⁹

С. Високи представник крши и подрива Дејтонски споразум.

17. Нажалост, данашња власт у БиХ није у складу са уставним мандатом којим је успостављен децентрализовани федерални систем. Недуго након Дејтонског споразума, постепеним консолидовањем овлашћења на нивоу БиХ супротно Уставу, високи представник дао је бошњачким странкама оно што су тражиле. Високи представник је прво себи дао широка „бонска овлашћења“ којима је истиснуо цјелокупан демократски систем успостављен Уставом. Затим, искористио је та овлашћења за доношење диктаторских одлука - понекад директно, а понекад индиректно - за систематично централизовање власти на нивоу БиХ. Високи представник је одлукама наметнуо мноштво закона на нивоу БиХ, Федерације и Републике Српске, а чак 105 амандмана на уставе Републике Српске и Федерације.
18. Незаконитост диктаторских овлашћења која је високи представник присвојио јасна је свима који су прочитали његов строго ограничен мандат из Анекса 10. Дејтонског споразума, или свима су упознати са грађанским и политичким правима грађана из Устава БиХ и међународних конвенција. Како је сажето приказао Метју Периш, бивши правник у ОХР-у, високи представник треба да буде „руководилац напора међународне заједнице на изградњи мира у поратном периоду и посредник између домаћих страна“.¹⁰ Анекс 10. Дејтонског споразума

⁸ Извјештај МКГ-а из 2014. под 21.

⁹ Извјештај МКГ-а из 2014. под 22.

¹⁰ Matthew T. Parish, *The Demise of the Dayton Protectorate* [Пропаст дејтонског протектората], 1 J. INTERVENTION AND STATEBUILDING, Special Supp. 2007, стр. 13. 13. Као што је Периш, бивши правник у

не садржи ријечи ни фразе које би могле указати на постојање овлашћења за доношење обавезујућих одлука по БиХ, ентитете или њихове грађане.

19. Бивши британски амбасадор у БиХ Чарлс Крофорд, који је помогао у креирању „бонских овлашћења“, написао је: „Колико видим, бонска овлашћења немају никакав стваран правни основ. Изродила су се у међународно политичко блефирање у игри моћи, коју су високи представници узастопно умотавали у правнички језик да би цијела ствар изгледала импозантно и неизбежно“.¹¹
20. Низ закона наметнутих одлуком, смјене, без права или процеса, изабраних и именованих владиних функционера и судске одлуке на које је незаконито извршен утицај или које су директно стављене ван снаге, супротне су Дејтонском споразуму и Уставу БиХ, којима су демократски процеси и међународна људска и политичка права одређени као закон са уставним ауторитетом у БиХ, како је то предвиђено чланом 2.2 и 2.3(б) Устава БиХ. Са становишта општих начела управног права и међународног права, такви поступци, предузети без законског ауторитета, правно су неважећи *ab initio*.
21. Како објашњавамо у наредном дијелу, високи представник креирао је велики број нових агенција на нивоу БиХ, које крше уставну подјелу надлежности између БиХ и ентитета.
22. Штавише, због продорног уплитања високог представника у рад Уставног суда, немогуће је оспорити његове одлуке или очигледну неуставност ових институција. Примјер Суда БиХ је поучан. Како Кризна група каже у скорашњем извјештају, „Дејтон је питања правосуђа додијелио ентитетима, осим државног Уставног суда. Током 2000. године, ПИК [Савјет за имплементацију мира] наредио је лидерима у Босни и Херцеговини да оснују државни суд; када то законодавац није урадио, ОХР је наметнуо закон којим је основан Суд Босне и Херцеговине“.¹² Када је пред Уставним судом БиХ оспорен октроисани закон којим се успоставља Суд БиХ, четири од шест судија из БиХ утврдило је да је закон неуставан. Закон је подржан гласовима 5:4, зато што су три стране судије гласале као блок, заједно са двојицом бошњачких судија, са циљем да заштите креацију високог представника. Један од тих судија, аустријски професор Јозеф Марко, касније је писао да је постојао “прећутан договор између Суда и високог представника да Суд увијек потврђује меритум његових закона”¹³
23. Високи представник се не одриче вансудског кажњавања великог броја појединаца. Поступајући без икаквог процеса или жалбе, високи представник је смијенио или забранио рад у јавној служби готово 200 грађана БиХ. Међу кажњенима путем одлуке налазе се демократски изабрани предсједници, законодавци и градоначелници, као и судије, полицијски службеници,

ОХР-у, признао, Бонска декларација „ишла је сасвим супротно духу и слову Анекса 10. . . и правно је потпуно неодржива”.

¹¹ Charles Crawford, Bosnia: the Bonn Powers Crawl Away to Die, видјети на адреси: charlescrawford.biz/2011/07/05/bosnia-the-bonn-powers-crawl-away-to-die/ (курзив додат).

¹² Извјештај МКГ, 27. (фусноте изостављене).

¹³ JOSEPH MARKO, FIVE YEARS OF CONSTITUTIONAL JURISPRUDENCE IN BOSNIA AND HERZEGOVINA, European Diversity and Autonomy Papers (јули 2004), стр. 17 и 18 (курзив додат).

универзитетски професори и директори јавних предузећа. Високи представник издао је и посебне одлуке којима је овим лицима блокирао банковне рачуне и одузео путне исправе, на неодређено вријеме. Приликом кажњавања, високи представник жртве ни на који начин није обавијестио о томе шта им се ставља на терет нити који докази постоје против њих, није им дао право да се суоче са тужитељима, прилику да оповргну оптужбе, нити право жалбе. Вансудска кажњавања као ова, како многи посматрачи закључују, представљају кршење Европске конвенције о људским правима и Међународне конвенције о грађанским и политичким правима, које су обавезујуће међународно право и право БиХ.

24. Пракса наметања вансудских санкција грађанима БиХ без икаквог облика нужног процеса наишла је на снажну међународну осуду. У својој резолуцији из 2004. године, Парламентарна скупштина Савјета Европе каже да "Скупштина сматра непомирљивим са демократским начелима то што високи представник може да доноси извршне одлуке без икакве одговорности за њих или обавезе да образложи њихову валидности, као и без постојања правног лијека".¹⁴ У мишљењу из марта 2005. године, Венецијанска комисија Савјета Европе каже сљедеће о вансудским санкцијама високог представника:

Отпуштање јавног службеника с посла је озбиљно уплитање у права те особе. Да би се задовољили демократски стандарди, потребно је да услједи коректан поступак, на основу озбиљног основа уз довољне доказе и могућност жалбе. Санкција мора да буде сразмјерна дјелу које се ставља на терет. У случају отпуштања изабраног представника, у питању су и права њихових гласача, а за такво уплитање потребно је нарочито озбиљна оправданост.

* * *

Основна бојазан је . . . да високи представник не поступа као независан суд и да не постоји могућност жалбе. *Високи представник није независан судија и нема никакав демократски легитимитет који су му дали грађани [Босне и Херцеговине]. Он слиједи политички програм Са становишта начела, неприхватљиво је да одлуке које директно утичу на права појединаца које доноси једно политичко тијело не буду предмет правичног процеса или, као минимум, дужног процеса и надзора од стране независног суда.*

* * *

¹⁴ Парламентарна скупштина Савјета Европе, Резолуција 1384 (2004), 23. јуни 2004.

Наставак употребе такве моћи коју исказује неизабрани политички ауторитет без могућности жалбе или учешћа независног тијела неприхватљив је.¹⁵

25. У овим изјавама осуђени су поступци које је високи представник предузео у периоду у ком је наредио Парламентарној скупштини да усвоји закон којим је основан Суд БиХ. Упркос осуди од стране Парламентарне скупштине Савјета Европе и Венецијанске комисије, високи представник је наставио да издаје и спроводи одлуке и једним потезом смјењује грађане и забрањује им рад у јавној служби без дужног процеса.
26. Након што је Уставни суд у својој одлуци из 2006. истакао да појединци морају имати прилику на жалбу против вансудских казни донесених одлуком високог представника, високи представник одговорио је одлуком којом је поништио одлуку Суда. Одлука, коју високи представник никада није повукао, такође забрањује сваки поступак пред Уставним или било којим судом којим се „на било који начин оспорава било која одлука високог представника“.¹⁶
27. Без обзира на јасне услове Дејтонског споразума, високи представник износи невјероватну тврдњу да је управо он врховни ауторитет за тумачење Устава. Недавно, тачније 19. септембра, високи представник изјавио је слjedeће:

Имам јасан мандат као *врховни тумач* цивилних аспеката Мировног споразума, *што* укључује устав ове земље.¹⁷

28. Још један примјер је одлука високог представника из 2011. године којом је поништена одлука Централне изборне комисије БиХ, што је у одређеном периоду довело до периода парализе у БиХ. Након што је највећа странка у Федерацији БиХ формирала нову владу супротно закону, Централна изборна комисија БиХ с правом је поништила нову владу као незакониту. Међутим, високи представник је одмах одговорио одлуком којом поништава одлуку Централне изборне комисије, чиме је Федерацији ефективно наметнуо нову, противправно формирану владу. Одлука из 2011. године, како пише председник Међународне кризне групе, "подрила је државна тијела и владавину права".¹⁸

D. Незаконит пренос ентитетских надлежности на ниво БиХ.

29. У Уставу БиХ изричито се каже: „Све владине функције и овлашћења, која нису овим Уставом изричито дата институцијама Босне и Херцеговине, припадају ентитетима“. Међутим, високи представник користио је „бонска овлашћења“ - понекад директно, а понекад индиректно - за систематично централизовање власти

¹⁵ Европска комисија за демократију кроз право (Венецијанска комисија), Мишљење о уставним приликама у Босни и Херцеговини и овлашћењима високог представника, усвојила Венецијанска комисија на 62. пленарној сједници, параграфи 94, 96. и 98. (11. и 12. март 2005) (курзив додат).

¹⁶ Канцеларија високог представника (ОХР), Наредба о спровођењу Одлуке Уставног суда Босне и Херцеговине у апелацији Милорада Билбије и др. бр. АП-953/05, 23. март 2007. (курзив додат).

¹⁷ Коментари високог представника Валентина Инцка на конференцији „20 година Дејтонског мировног споразума – погледи“, Канцеларија високог представника, 19. септембар 2015.

¹⁸ Писмо Луиз Арбур, председнице и извршног директора Међународне кризне групе, амбасадорима Управног одбора Савјета за имплементацију мира, 2. мај 2011.

у Сарајеву. Како Кризна група наводи: "Високи представник Педи Ешдаун наметнуо је законе којима су уведена широка нова овлашћења државе, понекад на рачун ентитета. Током свог мандата, лидери БиХ увели су много више државних тијела и овлашћења кроз неуставна одступања од Дејтона, али их је Уставни суд у томе подржао."¹⁹

30. Високи представник често централизује функције простом одлуком. На примјер: високи представник креирао је Суд БиХ и Тужилаштво БиХ одлукама из 2000. и 2002. године, а надлежност им је проширена каснијим одлукама. Године 2002, високи представник је одлуком измијенио уставе оба ентитета како би рашчистио пут за централизовано именовање судија и тужилаца. Високи представници креирали су многе друге агенције на нивоу БиХ путем одлука, нпр. Регулаторну агенцију за комуникације, Јавни сервис БиХ и Високи судски и тужилачки савјет. Влада Републике Српске је недавно пажљиво анализирао број агенција на нивоу БиХ које су формиране супротно структури и надлежностима из Устава БиХ. Има их - што је невјероватно - око 70.
31. Када високи представник не би директно централизовао промјене путем одлуке, издејствовао би их пријетњама и дугим мјерама присиле против изабраних званичника. На примјер: високи представник је директно упутио Парламентарној скупштини БиХ закон о оснивању Обавјештајно - безбједносне агенције и наредио усвајање.²⁰ Метју Периш, бивши правник у ОХР-у, написао је да је високи представник вршио „колосалан притисак“ на званичнике Републике Српске како би увео Управу за индиректно опорезивање.²¹ Високи представник је пријетио да ће смијенити изабране званичнике ако не пристану на централизацију. У свом извјештају из 2003. године, Међународна кризна група наводи да високи представник „странама није дао никакву алтернативу“, него да усвоје његов закон „ако желе да уживају у задовољствима преосталог мандата“.²²
32. Кризна група сматра да се „овај образац међународно спонзорисане изградње државе без општег локалног прихватања стално понавља. Произведена је „поплава“ нових агенција, од којих многе имају просторије и запослене, али не и јасне задатке, тако да раде мало или ништа“. Надаље, Кризна група каже:

Министар из једне странке која се традиционално залаже за изградњу институција на државном нивоу рекао је да постоји двадесетак "бескорисних" државних агенција: „немамо појма шта раде, али не можемо то рећи у јавности“. Нека државна тијела раде горе од ентитетских институција које су замијенила; један истакнути привредник жалио се да је пројекат извоза

¹⁹ Извјештај МКГ-а из 2014. под 27.

²⁰ *Budjemi Marina Caparini, Security Sector Reconstruction: Western Balkans* in ALAN BRYDEN AND HEINER HEINER HÄNGGI, EDS., REFORM AND RECONSTRUCTION OF THE SECURITY SECTOR, 143, 153 (2004).

²¹ MATTHEW PARRISH, A FREE CITY IN THE BALKANS 258, БР. 14 (2009).

²² Међународна кризна група, *Bosnia's Nationalist Governments: Paddy Ashdown and the Paradoxes Of State Building* [Националистичке владе БиХ: Педи Ешдаун и парадокси изградње државе], 22. јули 2003., под 38.

пољопривредних производа пропао зато што Канцеларија за ветеринарство БиХ никада није издала дозволе.

Резултат је зомбијевска администрација, која државним службеницима пружа пуно запослење, али грађанима мало услуга. . . . Агенције се множе и раде или лоше или не раде никако, али сваку критику сматрају покушајем да им се подрије независност.

33. Ради илустрације неконтролисане централизације БиХ, навешћемо да је буџет институција БиХ порастао са 281 милион КМ у 2000. на 1,564 милијарде КМ у 2015. У истом периоду, број запослених у институцијама БиХ порастао је са мање од 3.000 у 2000. на преко 22.000 у 2015. години.
34. Поступци ка централизовању БиХ флагрантно су неуставни, и Уставни суд је требало да их поништи. Нажалост, како је раније објашњено, Уставни суд се обавезао да ће увијек подржавати креације високог представника, а високи представник му је забранио да разматра сваки предмет "којим се на било који начин оспорава" било која одлука високог представника.

Е. Незаконите промјене уставне структуре довеле су управо до оних проблема које је Споразум намјеравао да спријечи.

35. Поред незаконитости и недемократске природе програма преуређења консоцијативне структуре БиХ, програм једноставно није успио да испуни задате циљеве: бољу владавину права и ефикасну владавину. Штавише, противправне измјене уставне структуре БиХ ослабиле су значајне механизме заштите успостављене са циљем заштите права конститутивних народа, што је грађанима нанијело стварну штету. Укратко: незаконите промјене дејтонске структуре учиниле су БиХ гором, а не бољом.
36. Како је наведено, енормно повећање броја институција на нивоу БиХ и везане потрошње довело је до невјероватног расипништва. Исто тако, владавина права и правда озбиљно су ослабљене, на начине сувише бројне да би се овдје навели. Неколико примјера биће довољно. Суд и Тужилаштво БиХ испољавају образац и дискриминације српских жртава ратних злочина и поступања према жељама бошњачке Странке демократске акције. Међународна кризна група критиковала је Тужилаштво због непроцесуирања неких од најужаснијих ратних злочина над Србима. Чак је и замјеник шефа америчке мисије Николас М. Хил недавно примијетио да се "генерално сматра да је главни тужилац под великим утицајем бошњачких политичких снага" и да постоје "притужбе да тужилаштво има превише тврдокорних сљедбеника СДА".²³ Сарајевски *Bosnia Times*, анализирајући да ли Тужилаштво може да се "докаже као независно и непристрасно" подизањем оптужнице против бошњачких генерала, сматра: „Питање је само смије ли затражити и хоће ли добити политички “благослов” владајућих бошњачких структура. Тај благослов ће прво бити затражен од Бакира Изетбеговића”.²⁴

²³ Nicholas M. Hill, *Moving Beyond Narrow-Minded Politics*, МРЕЖА ЗА ИЗГРАДЊУ МИРА 8. јули 2015.

²⁴ *Ко су Бакирови „курбани“??* BOSNIA TIMES, 3. август 2015.

37. У интервјуу из октобра 2015. године, главни тужилац Међународног кривичног суда за бившу Југославију оптужио је Тужилаштво БиХ да у довољној мјери не процесуира ратне злочине, рекавши да "није увијек убијеђен да су сви [тужиоци] опредјељени за напредовање рада на предметима ратног злочина".²⁵
38. Од 7.480 погинулих српских цивила, Суд БиХ изрекао је правоснажну осуђујућу пресуду за свега 10 погинулих. Ова повреда владавине права и правде, наравно, створила је озбиљну препреку помирењу.
39. Суд БиХ и Тужилаштво БиХ такође су проширили своју надлежност незаконитим средствима, и изузимају предмете из надлежности ентитета кад год им се прохтије. Званичници и стручњаци ЕУ слажу се са Владом Републике Српске у томе да судска пракса Суда крши европске стандарде о правној сигурности и начело природног судије.
40. Поред тога, правосуђе БиХ функционише на неприхватљиво нетранспарентан начин, чиме јавност ускраћује за информације на које има право и изазива неповјерење. На примјер: Суд БиХ зауставио је објављивање свих одлука у јесен 2012. године и даље држи све одлуке далеко од очију јавности, осим пресуде за ратне злочине. Током прошле године, Суд је чак са своје интернет странице повукао своје раније седмичне извјештаје о раду, који су често једини начин да се утврди које одлуке је Суд донио у погледу оптужених. На примјер: Тужилаштво БиХ је недавно одбило да судији из Велике Британије дозволи приступ истрагама које води како би извршио анализу истрага и процесуирања за Организацију за европску безбједност и сарадњу (ОЕБС).²⁶
41. Процес централизације, на чијем челу стоје Бошњаци и високи представник, резултирао је не само неефикасним институцијама и дисфункционалном политиком, него је створио праву пријетњу по безбједност. По броју бораца које даје у ИСИС по глави становника, БиХ је четврта у свијету и прва у Европи.²⁷ Нажалост, ова чињеница има везе са кршењем споразума. Бошњачки функционери на нивоу БиХ подржали су противправно формирање обавјештајне службе, тужилачких и судских институција од стране високог представника, а сада се противе реформама нужним за враћање тих надлежности ентитетима. Ове институције на нивоу БиХ штите Бошњаке, између осталог и актуелне јавне званичнике, од истраге и процесуирања за ратне злочине у вези са одредом Ел Муцахид.²⁸ Умјесто да се суоче са коријенима исламског тероризма у БиХ, агенције на нивоу БиХ штите истакнуте осумњичене за ратне злочине који се

²⁵ Денис Цидић, *Brammertz Warns Bosnia Prosecution on Looming Deadline*, BIRN, 8. октобар 2015.

²⁶ Денис Цидић, *Bosnian Judiciary Closes War Crimes Files to OSCE*, BIRN, 4. септембар 2015.

²⁷ На основу података Међународног центра за студије радикализације и политичког насиља, *Foreign fighter total in Syria/Iraq now exceeds 20,000; surpasses Afghanistan conflict in the 1980s*, 26. јануар 2015, цитирано у Swati Sharma, *Map: How the flow of foreign fighters to Iraq and Syria has surged since October*, WASHINGTON POST, 27. јануар 2015.

²⁸ У саставу Ел Муцахида, јединице 3. корпуса Армије Републике БиХ (АРБиХ), првобитно су били само страни муцахедини, али су га касније чинили првенствено домаћи Бошњаци. На примјер: МКСЈ је утврдио да је ОЕМ убио 52 затвореника српске националности у логору Каменица у периоду од септембра до децембра 1995. године. МКСЈ је такође потврдио да је Ел Муцахид био под контролом 3. корпуса. Међутим, ниједан припадник Ел Муцахида нити његови надређени није процесуиран за језиве злочине против Срба.

повезују са одредом Ел Муџахид.

42. Као што је примијетио Ненад Пејић за Радио Слободна Европа / Радио Слобода:

Постоје небројени примјери неадекватног поступања локалних власти против исламског екстремизма. Већина ових кривичних предмета није ријешена, а када су терористи и идентификовани, суђења трају годинама. Постоје одређене тврдње да „непоступање“ у Босни вуче коријене још од прије 20 година, када су власти Босне дале 50 пасоша страним муџахединима, већином селефијама / вехабијама. . . . Ово „непоступање“ не односи се на капацитете полиције или судова, нити на лошу опрему, него на етнички подијељену полицију и судство БиХ са политичким спонзорством.

Лидери исламске заједнице и локални политичари описују терористичке чинове у БиХ као изолована „кривична дјела“, а не посљедицу растућег исламског екстремизма. Настојања да се покрену полицијске истраге вехабијског покрета често се дефинишу као исламофобне.²⁹

III. За спровођење дејтонског система нужне су реформе.

A. Република Српска посвећена својим залагањима за реформу правосуђа.

43. Као што је објашњено, правосуђе које је БиХ наметнуо високи представник не задовољава европске стандарде. Република Српска тражи значајне судске реформе у оквиру структурисаног дијалога о правосуђу са Европском унијом и својим грађанима даје могућност да изразе мишљење о правосудним институцијама БиХ на референдуму заказаном за 15. новембар 2015. године. Република Српска ће наставити да заговара реформе правосуђа БиХ све док не буду задовољени европски стандарди.

1. Република Српска тражи реформу правосуђа у оквиру структурисаног дијалога са ЕУ.

44. Од 2011. године, Влада Републике Српске тражи реформу правосуђа БиХ у оквиру структурисаног дијалога са Европском унијом, али напредак споро тече пошто се правосудне институције БиХ енергично противе нужним реформама. Након четири године, није дошло ни до једне измјене закона којом би се исправила кршења Устава БиХ и стандарда Европске уније. Међутим, структурисани дијалог је недавно дао наговјештај напретка. 13. јула 2015. године, учесници структурисаног дијалога договорили су промјену формата сесија структурисаног дијалога. Конкретно, структурисани дијалог сада се састоји од састанака између тима ЕУ и министарстава правде БиХ, Републике Српске, Федерације и предсједавајућег Правосудне комисије Дистрикта Брчко. Чланови ВСТС, Суда

²⁹ Ненад Пејић, *Wahhabist Militancy in Bosnia Profits from Local and International Inaction*, JAMESTOWN TERRORISM MONITOR 9, Issue 42, 17. новембар 2011.

БиХ, Тужилаштва БиХ и други званичници нису дио структурисаног дијалога, али могу да учествују у радним групама на захтјев чланова структурисаног дијалога, гдје ће моћи да дају своје мишљење; међутим, немају право да одлучују.

45. На последњем састанку у оквиру структурисаног дијалога, који је одржан 10. септембра 2015. године, представници БиХ, Републике Српске, Федерације и Дистрикта Брчко потписали су протокол којим је утврђен оквир одређених, пријекно потребних реформи правосуђа. Међу битним реформама предвиђеним протоколом налазе се измјене закона о Суду и Тужилаштву БиХ, Кривичног закона и Закона о Високом судском и тужилачком савјету.
46. Међутим, Суд БиХ, сада настоји да заштити своје институционалне интересе. Реагујући на реформу надлежности Суда БиХ из протокола потписаног септембра мјесеца 2015. године, председница Суда БиХ Меддида Креско рекла је: „Ово се не смије дозволити“.³⁰ Суд БиХ опире се реформи како би сачувао *status quo* који је, како су то јасно и у неколико наврата рекли стручњаци и званичници ЕУ, супротан стандардима Европске уније. Изабране институције на свим нивоима БиХ, уз помоћ Европске уније, треба да се залажу за реформе без обзира на покушаје уплитања од стране институција БиХ.
47. Након министарског састанка у оквиру структурисаног дијалога одржаног 10. септембра 2015. године, 1. и 2. октобра у Сарајеву одржан је семинар у организацији ТАИЕХ-а. Представници Министарства правде Републике Српске учествовали су на семинару, ком су присуствовали и европски експерти и представници БиХ, Федерације и Дистрикта Брчко. У фокусу састанка био је нови нацрт Закона о судовима БиХ. Нажалост, око новог нацрта није постигнута сагласност. Судија Креско и остали учесници из институција БиХ и даље осуђују реформска настојања.

2. Планирани референдум Републике Српске је законито средство промовисања битних реформи.

48. Дана 15. јула 2015. године, Народна скупштина Републике Српске одобрила је референдум како би својим грађанима дала могућност да изразе мишљење о законима које им је наметнуо високи представник, укључујући законе којима су формиран Суд и Тужилаштво БиХ. Бошњачке странке и неки чланови међународне заједнице изјавили су да планирани референдум Републике Српске крши Дејтонски мировни споразум и Устав БиХ. У ствари, планирани референдум представља мирољубиво и законито средство којим се Влада Републике Српске залаже за реформе и противи незаконитом дјеловању високог представника.
49. У свом "специјалном извјештају" генералном секретару Уједињених нација од 4. септембра, а објелодањеном 17. септембра, високи представник каже да је "закључио" да Република Српска крши Општи оквирни споразум за мир (Дејтонски мировни споразум), посебно Анекс 4. (Устав БиХ) и Анекс 10. Извјештај представља наставак дугогодишњег обрасца сузбијања противљења његовој незаконитој владавини путем одлука. У извјештају се наводи да „мјере [високог представника] у примјени Општег оквирног споразума за мир у последњих 20 година не смију бити доведене у питање“.

³⁰ Денис Џидић, *Justice Reforms Fail to Halt Bosnian Serb Referendum*, BIRN, 14 септембар 2015.

50. У одговору Републике Српске на извјештај високог представника, који достављамо у Прилогу 2. овог извјештаја, аргументује се зашто Савјет и остали припадници међународне заједнице треба да се придруже Републици Српској у одбијању „закључка“ високог представника и тешких грешака у погледу закона и чињеница изнесених у његовом извјештају.
51. Као што се види у Одговору Републике Српске, извјештај високог представника прелази његов правни ауторитет. Високи представник, упркос његовим тврдњама, нема ауторитет да тумачи Дејтонски мировни споразум. Анекс 10. Дејтонског мировног споразума, као једини извор ауторитета високог представника, високом представнику даје право да тумачи само Анекс 10. Високи представник нема право да тумачи Устав БиХ нити одлуке Уставног суда БиХ. Штавише, високи представник нема ауторитет да проглашава кршење Дејтонског споразума.
52. Република Српска такође аргументовано показује да се планираним референдумом тражи мишљење грађана Републике Српске о поступцима високог представника за које није овлашћен Анексом 10. нити резолуцијама Савјета безбједности УН, те да референдум, као такав, не представља повреду ни Анекса ни резолуција. Анекс 10. високом представнику даје крајње ограничено право пружања помоћи - а не диктаторска овлашћења на која се позива када намеће законе који су предмет планираног референдума Републике Српске. Иако високи представник има ауторитет да тумачи Анекс 10, тај ауторитет подлијеже услову тумачења у доброј намјери и другим начелима међународног права.
53. Савјет безбједности Уједињених нација никада није имао намјеру да прошири овлашћења дата високом представнику Анексом 10, и никада није високом представнику дао дозволу да одлукама намеће законе, кажњава изван суда, заобилази Уставни суд или на други начин влада БиХ са неограниченим овлашћењима. Република Српска никада није прихватила противправно присвајање ауторитета високог представника.
54. Поред тога, Република Српска у Одговору објашњава зашто је планирани референдум заштићен Уставом БиХ, Дејтонским мировним споразумом и међународним правом. Устав БиХ приоритет изричито ставља на заштиту људских, политичких и грађанских права и основних слобода у односу на сваки други закон, и Републици Српској изричито даје право и обавезу да обезбиједи поштовање тог начела. Сваки покушај сузбијања референдума, којим се тражи мишљење јавности, представљао би повреду права на слободу изражавања гарантованог Европском конвенцијом о људским правима и Међународним пактом о грађанским и политичким правима. Референдум гарантује заштиту нарочито зато што је високи представник спријечио свако оспоравање његових поступака и вансудски кажњавао грађане који су им се успротивили.
55. Штавише, планирани референдум Републике Српске тиче се ствари у уставној надлежности Републике Српске као ентитета. Устав БиХ не даје судску власт (осим Уставног суда БиХ) институцијама БиХ и изричито прописује да „све владине функције и овлашћења, која нису овим Уставом изричито дата институцијама Босне и Херцеговине, припадају ентитетима“. Злоупотреба мандата високог представника из Анекса 10. је ентитетско питање зато што Република Српска, као страна Анекса 10, може да предузме све радње које нису забрањене важећим прописима ради заштите ентитетских надлежности. Правосудна питања

спадају у надлежност Републике Српске као ентитета.

56. У Одговору се такође показује да је високи представник у свом извјештају дао тешку мискарактеризацију образложења и посљедица планираног референдума Републике Српске. Супротно тврдњама високог представника, референдум није напад на суверенитет и територијални интегритет БиХ, што Република Српска стално и јасно истиче. Референдум неће, упркос тврдњама изнесеним у извјештају, поништити све законе и институције које је високи представник противправно наметнуо БиХ; то је чињеница коју је Република Српска показала у детаљним приједлозима реформе, а не укидања, Суда БиХ и Тужилаштва БиХ.
57. Коначно, у извјештају се погрешно претпоставља да ће Република Српска одговорити на резултате референдума незаконитим поступцима. На референдуму се не доноси никаква одлука, већ грађани Републике Српске исказују своје мишљење, што је загарантовано као право грађана у свим демократским државама. Дакле, не може се рећи да одржавање референдума представља кршење Дејтонског мировног споразума. Према Закону о референдуму и цивилним иницијативама Републике Српске, тек након одржаног референдума, у року од шест мјесеци, Народна скупштина Републике Српске доноси одговарајуће одлуке. Овај процес доношења одговарајућих одлука биће предмет расправе у институцијама Републике Српске и БиХ. Шта год да Република Српска одлучи да предузме као одговор на резултате референдума биће у складу са уставима БиХ и Републике Српске. Високи представник је погрешно осудио Републику Српску за њене ненаведене поступке након референдума, а које није ни предузела. Без обзира на неутемељене претпоставке високог представника, шта год да Влада Републике Српске одлучи да предузме као одговор на резултате референдума биће у складу са законом.
58. Планирани референдум Републике Српске значајан је елемент њених настојања да се спроведу кључне реформе правосуђа БиХ. Реформе су нужне, на примјер, да би се прекинула дискриминација српских жртава ратних злочина, зауставило незаконито проширење надлежности Суда БиХ, унаприједила транспарентност правосуђа БиХ и извршила битна одлука Европског суда за људска права. Референдум је нужен дјелимично и зато што је високи представник спријечио сваку правну ревизију својих одлука и других поступака, пред Уставним судом БиХ, Европским судом за људска права и свим другим институцијама. Истовремено са припремама за референдум, Република Српска енергично прати реформу правосуђа у оквиру структурисаног дијалога о правосуђу са ЕУ. Планирани референдум битан је и легитиман механизам подршке настојањима Републике Српске да реформише институције које имају директан и негативан утицај на њене грађане.

В. Будућност: Поштовање Дејтонског мировног споразума; Враћање демократске и уставне владавине; Приступање Европској унији

59. Свака реална оцјена стања у БиХ, 20 година након Дејтона, мора узети у обзир огромна разарања у региону у Другом свјетском рату и грађанском рату из деведесетих. Не смију се заборавити патња народа у овом периоду и огромни напори да се поврати нормалан живот. Упркос многим добрим разлозима да се у постојећој ситуацији нађе неуспјех, њени грађани могу бити поносни постигнутим резултатима.

60. Сигурно је да је један од истакнутих достигнућа у протеклих 20 година договор страна и свједока о условима Дејтонског мировног споразума. Ови услови рођени су из историјског искуства и настали из тешких преговора укључених страна. Ниједна страна није добила оно што је хтјела, али потписан је и ратификован обавезујући међународни уговор са широком подршком међународне заједнице.
61. Гледајући у будућност, морају се узети у обзир три ствари.
62. Прво: постоји широка подршка чланству БиХ у Европској унији, а децентрализована, консоцијативна структура БиХ у потпуности је у складу са чланством у ЕУ. Објашњавајући политику Европске уније у интервјуу који је дао 2012. године, шеф Делегације Европске уније/специјални представник ЕУ, амбасадор Петер Соренсен, изјавио је следеће: „Треба да нагласим да ЕУ уважава специфичан уставни поредак Босне и Херцеговине. То подржавамо и молим вас да имате на уму да многе постојеће државе чланице такође имају различите облике унутрашње структуре“.³¹ Штавише, општа пракса у многим другим дијеловима Европе током протеклих 30 година је пракса децентрализације и преношења овлашћења на високо аутономне јединице регионалне и локалне власти. Као што је у последњем Извјештају Међународне кризне групе речено: „... децентрализација је уобичајена и свеprisутнија у Европи“.³²
63. Друго: Влада Републике Српске наставиће да предано ради на реформама наших закона и привредног система са циљем усклађивања са европским стандардима, што је услов приступања Европској унији. Међутим, данас се у управљању у БиХ морају промијенити два основна елемента како би се земља квалификовала за чланство у ЕУ и испунила најосновније услове Споразума: БиХ мора управљати сâма собом и уживати пун суверенитет. Тренутно, високи представник наставља да присваја и користи овлашћења и доноси, пресуђује и извршава законе - иако данас више индиректно него директно - без икакве контроле од стране било ког елемента правног поретка ентитета или БиХ. Ако БиХ жели да крене напријед и почне да управља сâма собом на основу владавине права, присвојена овлашћења високог представника на основу којих влада путем одлука (у чему га подржава Савјет за имплементацију мира својим коминикејима) морају бити брзо и мирно приведене крају.
64. Треће: морамо реформисати начин на који се БиХ управља тако што ћемо се придржавати Устава БиХ и поново вратити надлежности ентитетима, кантонима, а заједничке институције на нивоу БиХ мораће да се придржавају највишег законског акта земље.
65. Четврто: Савјет безбједности треба да престане са примјеном Поглавља VII Повеље УН. Савјет безбједности има ауторитет да предузме одређене мјере по основу Поглавља VII Повеље УН „да задржи или врати међународни мир и безбједност“ само када „постоји било каква пријетња по мир, нарушавање мира или чин агресије“.³³ Позната је чињеница да БиХ не представља пријетњу по

³¹ Делегација ЕУ, интервју са амбасадором Петером Соренсеном за часопис Спољнотрговинске коморе БиХ, Инфоком, 18. јануар 2012.

³² Извјештај МКГ-а из 2014. под 35.

³³ *Видјети* Поглавље VII Повеље УН.

међународни мир и безбједност. Као што је у посљедњем Извјештају Међународне кризне групе речено: „Данашња Босна је мирна, уз минималну опасност од поновног избијања оружаног сукоба“.³⁴ Резолуције Савјета безбједности УН о БиХ, укључујући посљедњу резолуцију, досљедно констатују да је "безбједносна ситуација у БиХ и даље мирна и стабилна“. Након 20 година мира у БиХ, јасно је да ситуација у БиХ више не оправдава примјену Поглавља VII. Стога је вријеме да Савјет безбједности престане да дјелује по основу Поглавља VII Повеље УН.

66. Влада Републике Српске не потцјењује тешкоћу реформи неопходних да би БиХ постала друштво које почива на владавини права и поштује међународно право постављено Дејтонским мировним уговором. Међутим, постоје битна средства подршке овом залагању. Реформа институција БиХ захтијева огромну подршку грађана БиХ. Као што је наведено, Народна скупштина Републике Српске усвојила је закон којим се уређује референдум како би исказала подршку и помогла Влади у раду на реформама на сваки могући мирољубив и легалан начин. Поред тога, ЕУ је извор подстицаја и техничке подршке реформама. Структурисани дијалог са ЕУ о правосуђу БиХ резултирао је снажном критиком Тужилаштва БиХ и Суда БиХ од стране Европске уније, а званичници Европске уније раде са министарствима правде Републике Српске, Федерације и БиХ на изради новог текста закона. Овај процес мора се проширити на друге области у којима је потребна реформа. Исто тако, скоро 70 институција на нивоу БиХ, које су формиране супротно Уставу БиХ, морају бити ригорозно анализиране и укинуте, или морају почети да функционишу. [Као потписница Споразума, Република Српска ужива одређена права по основу међународног уговорног права. Ту спада и право на одређена правна средства која Република Српска може да искористи].
67. Водеће начело реформе треба да буде – а са становишта домаћег и међународног права мора да буде - основна структура и консociјативна држава успостављена Споразумом. Оно чиме се Споразум руководио била је национална и друштвена стварност три различита и кохезивна конститутивна народа и практична потреба за крајње децентрализованом власти са широко пренесеним овлашћењима на ентитете и кантоне. Та стварност се није промијенила. Исто тако, битно је да се присјетимо да децентрализација, као унапређење власти, није својствена само БиХ. Општа пракса у многим другим дијеловима Европе током протеклих 30 година је пракса децентрализације и преношења овлашћења на ниже нивое. Двадесет година након Дејтона, крајње је вријеме да све стране Споразума подрже, а не подривају, његову пуну примјену. У томе лежи кључ будућности Босне и Херцеговине.

³⁴ Извјештај МКГ, 1-2 (цитати изостављени).

АНЕКС 10

СПОРАЗУМ О ЦИВИЛНОМ РОВОЂЕЊУ МИРНОГ РЕШЕЊА

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

Члан I

ВИСОКИ ПРЕДСТАВНИК

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

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

Члан II

МАНДАТ И МЕТОДИ КООРДИНАЦИЈЕ И ОДРЖАВАЊЕ ВЕЗЕ

1. Високи представник ће:

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

Члан III

ОСОБЉЕ

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

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

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

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

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

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

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

Члан IV
САРАДЊА

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

Члан V
КОНАЧНИ АУТОРИТЕТ ЗА ТУМАЧЕЊЕ

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

Члан VI
СТУПАЊЕ НА СНАГУ

Овај споразум ступа на снагу после потписивања.

За Републику
Босну и Херцеговину



За Републику Хрватску



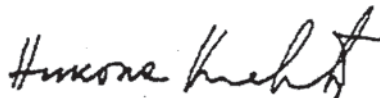
За Савезну Републику
Југославију



За Федерацију
Босне и Херцеговине



За Републику Српску





**РЕПУБЛИКА СРПСКА
ПРЕДСЈЕДНИК РЕПУБЛИКЕ**

Бана Милосављевића 4, Бања Лука, тел: 051/248-101, факс: 051/248-161, e-mail: info@predsjednikrs.net

Бања Лука, 30.септембар 2015.године

Његова екселенција
Бан Ки-Мун
Генерални секретар Уједињених нација
1 United Nations Plaza
New York, New York, USA 10017-3515

Поштовани генерални секретару,

Обраћам Вам се са Одговором на специјални извјештај који Вам је 4. септембра 2015. године упутио високи представник у Босни и Херцеговини. Високи представник није доставио примјерак специјалног извјештаја Републици Српској, а објелоданио га је тек 17. септембра 2015. године. Република Српска изражава снажно противљење специјалном извјештају, у ком високи представник "закључује" да Република Српска крши Дејтонски мировни споразум. Из разлога које детаљно образлажемо у Одговору Републике Српске (у прилогу), високи представник нема правни ауторитет да проглашава такав закључак, а његово правно резонување и чињенице које је изнио у прилог свог закључка у потпуности су неосновани.

Наводни основ за овај закључак је план Републике Српске да одржи референдум и тако затражи мишљење грађана о противправном наметању закона Босни и Херцеговини, укључујући законе о Суду БиХ и Тужилаштву БиХ. Извјештај представља наставак дугогодишњег обрасца сузбијања неслагања са самопрокламованим ауторитетом високог представника да једнострано, путем одлука, октроише законе, мијења уставе и кажњаве све који се не слажу са његовим поступцима. У извјештају се наводи да "мјере [високог представника] у примјени Општег оквирног споразума за мир [Дејтонски мировни

споразум] у посљедњих 20 година не смију бити доведене у питање“. У свом Одговору на извјештај високог представника, Република Српска аргументује зашто Савјет безбједности и остали припадници међународне заједнице треба да се придруже Републици Српској у одбијању „закључка“ високог представника и тешких грешака у погледу закона и чињеница изнесених у његовом извјештају.

Прво: Република Српска доказује да високи представник, упркос његовим тврдњама, није „врховни ауторитет“ за тумачење Дејтонског мировног споразума. Анекс 10. Дејтонског мировног споразума, као једини извор ауторитета високог представника, даје му право да тумачи само Анекс 10. Штавише, тврдња високог представника да је врховни ауторитет за тумачење Устава БиХ и одлука Уставног суда БиХ правно је неутемељена. Уз то, високи представник нема ауторитет да проглашава да Република Српска „крши“ Дејтонски мировни споразум: то право имају само уговорне стране.

Савјет безбједности никада није имао намјеру да прошири ограничен ауторитет високог представника из Анекса 10. Посебно, високом представнику никада није дао дозволу да одлукама намеће законе, кажњава грађане изван суда, заобилази Уставни суд или на други начин влада као да је у потпуности изнад Босне и Херцеговине и међународног права. Република Српска никада није прихватила противправно присвајање ауторитета високог представника.

Треће: планирани референдум Републике Српске заштићен је Уставом БиХ, Дејтонским мировним споразумом и међународним правом. Устав БиХ приоритет изричито ставља на заштиту људских, политичких и грађанских права и основних слобода у односу на сваки други закон, и Републици Српској изричито даје право и обавезу да обезбједи поштовање тог начела. Република Српска има уставну дужност да штити права својих грађана, која су високи представник - наметнутим законима и поступцима - и институције које је креирао нарушили. Сваки покушај сузбијања референдума, којим се тражи мишљење јавности, представљао би повреду права на слободу изражавања гарантованог Европском конвенцијом о људским правима и Међународним пактом о грађанским и политичким правима. Референдум гарантује заштиту нарочито зато што је високи представник спријечио свако оспоравање његових поступака и вансудски кажњавао грађане који су им се успротивили.

Четврто: планирани референдум Републике Српске значајан је елемент њених настојања да се спроведу кључне реформе правосуђа Босне и Херцеговине. Реформе су нужне, на примјер, да би се прекинула дискриминација српских жртава ратних злочина, зауставило незаконито проширење надлежности Суда БиХ, унаприједила транспарентност правосуђа БиХ и извршила битна одлука Европског суда за људска права. Референдум је нужен дјелимично и зато што је високи представник спријечио сваку правну ревизију својих одлука и других поступака, било пред Уставним судом БиХ, Европским судом за људска права или било ком институцијом. Упоредо са припремама за референдум, Република Српска енергично прати реформу правосуђа у оквиру структурисаног дијалога о правосуђу са Европском унијом, иницијативом која је недавно показала прве наговјештаје напретка. Планирани референдум Републике Српске је битан и легитиман механизам подршке настојањима Републике Српске да реформише институције које имају директан и негативан утицај на њене грађане.

Коначно, у извјештају се погрешно претпоставља да ће Република Српска одговорити на резултате референдума незаконитим поступцима. На референдуму се не доноси никаква одлука, већ грађани Републике Српске исказују своје мишљење, што је загарантовано као право грађана у свим демократским државама. Дакле, не може се рећи да одржавање референдума представља кршење Дејтонског мировног споразума. Према Закону о референдуму и грађанској иницијативи Републике Српске, Народна скупштина Републике Српске доноси одговарајуће одлуке тек након одржаног референдума, у року од шест мјесеци. Овај процес доношења одговарајућих одлука биће предмет расправе у институцијама Републике Српске и Босне и Херцеговине. Шта год да Република Српска одлучи да предузме као одговор на резултат референдума биће у складу са уставима БиХ и Републике Српске. Високи представник је погрешно осудио Републику Српску за поступке након референдума које није навео, а које Република Српска није ни предузела.

Из ових и других разлога које детаљније износимо у приложеном Одговору, Република Српска тражи да генерални секретар, Савјет безбједности и чланови међународне заједнице одбију специјални извјештај високог представника. Уз дужно поштовање, молимо да примјерак овог писма и приложени Одговор доставите члановима Савјета безбједности.

ПРЕДСЈЕДНИК
Милорад Додик



**Одговор Владе Републике Српске на Специјални извјештај
високог представника генералном секретару Уједињених нација
септембар 2015.**

**Одговор Владе Републике Српске на Специјални извјештај
високог представника генералном секретару Уједињених нација**

Кратак преглед документа

У свом недавно објелодањеном "специјалном извјештају" генералном секретару Уједињених нација, високи представник каже да је "закључио" да Република Српска крши Општи оквирни споразум за мир (Дејтонски мировни споразум), посебно Анекс 4. (Устав БиХ) и Анекс 10. Наводни основ за овај закључак је план Републике Српске да одржи референдум и тако затражи мишљење грађана о противправном наметању закона БиХ, укључујући законе о Суду БиХ и Тужилаштву БиХ. Извјештај представља наставак дугогодишњег обрасца сузбијања неслагања са противправном владавином високог представника путем одлука. У извјештају се наводи да "мјере [високог представника] у примјени Општег оквирног споразума за мир у посљедњих 20 година не смију бити доведене у питање". У одговору Републике Српске на извјештај високог представника објашњава се зашто Савјет безбједности УН и остали припадници међународне заједнице треба да се придруже Републици Српској у одбијању „закључка“ високог представника и тешких грешака у погледу закона и чињеница изнесених у његовом извјештају.

У дијелу II, доказује се да је високи представник у свом извјештају прекорачио свој мандат. Високи представник, упркос његовим тврдњама, нема ауторитет да тумачи Дејтонски мировни споразум. Анекс 10. Дејтонског мировног споразума, као једини извор његовог ауторитета, високом представнику даје право да тумачи само Анекс 10. Високи представник нема право да тумачи Устав БиХ нити одлуке Уставног суда БиХ. Штавише, високи представник нема ауторитет да проглашава кршење Дејтонског споразума.

У дијелу III, објашњава се да се планираним референдумом тражи мишљење грађана Републике Српске о поступцима високог представника за које није овлашћен Анексом 10. нити резолуцијама Савјета безбједности УН; као такав, референдум не представља повреду ни Анекса ни резолуција. Анекс 10. високом представнику даје крајње ограничено право у погледу пружања помоћи - а не диктаторска овлашћења на која се позива када намеће законе који су предмет планираног референдума Републике Српске. Иако високи представник има ауторитет да тумачи Анекс 10, тај ауторитет подлијеже услову тумачења у доброј вјери и другим начелима међународног права.

Савјет безбједности Уједињених нација никада није намјеравао да прошири овлашћења високог представника из Анекса 10, и никада му није дао дозволу да одлукама намеће законе, кажњава изван суда, заобилази Уставни суд или на други начин влада БиХ као диктатор. Република Српска никада није прихватила противправно присвајање ауторитета високог представника.

У дијелу IV, Република Српска објашњава зашто је планирани референдум заштићен Уставом БиХ, Дејтонским мировним споразумом и међународним правом. Устав БиХ, који приоритет изричито ставља на заштиту људских, политичких и грађанских права и

основних слобода у односу на сваки други закон, Републици Српској изричито даје право и обавезу да обезбиди поштовање тог начела. Сваки покушај сузбијања референдума, којим се тражи мишљење јавности, представљао би повреду права на слободу изражавања, које је гарантовано Европском конвенцијом о људским правима и Међународним пактом о грађанским и политичким правима. Референдум је потребно заштитити нарочито зато што је високи представник спријечио свако оспоравање његових поступака и вансудски кажњавао грађане који су им се успротивили.

Штавише, планирани референдум Републике Српске тиче се ствари у уставној надлежности Републике Српске као ентитета. Устав БиХ не даје судску власт (осим Уставног суда БиХ) институцијама БиХ и изричито прописује да „све владине функције и овлашћења, која нису овим Уставом изричито дата институцијама Босне и Херцеговине, припадају ентитетима“. Злоупотреба мандата високог представника из Анекса 10. је ентитетско питање зато што Република Српска, као страна Анекса 10, може да предузме све радње које нису забрањене важећим прописима ради заштите ентитетских надлежности. Правосудна питања спадају у надлежност Републике Српске као ентитета.

У дијелу V, показујемо да је високи представник у свом извјештају дао тешку мискарактеризацију образложења и посљедица планираног референдума Републике Српске. Супротно тврдњама високог представника, референдум није напад на суверенитет и територијални интегритет БиХ, што Република Српска стално и јасно истиче. Референдум неће, упркос тврдњама изнесеним у извјештају, поништити све законе и институције које је високи представник противправно наметнуо БиХ; то је чињеница коју је Република Српска показала у својим детаљним приједлозима реформе, а не укидања, Суда БиХ и Тужилаштва БиХ. Без обзира на неутемељене претпоставке високог представника, шта год да Влада Републике Српске одлучи да предузме као одговор на резултате референдума биће у складу са законом.

Планирани референдум Републике Српске значајан је елемент њених настојања да се спроведу кључне реформе правосуђа БиХ. Реформе су нужне, на примјер, да би се прекинула дискриминација српских жртава ратних злочина, зауставило незаконито проширење надлежности Суда БиХ, унаприједила транспарентност правосуђа БиХ и извршила битна одлука Европског суда за људска права. Референдум је нужен дјелимично и зато што је високи представник спријечио сваку правну ревизију његових одлука и других поступака, било пред Уставним судом БиХ, Европским судом за људска права и свим другим институцијама. Упоредо са припремама за референдум, Република Српска енергично прати реформу правосуђа у оквиру структурисаног дијалога о правосуђу са Европском унијом, иницијативом која је недавно показала наговјештај напретка. Планирани референдум Републике Српске је битан и легитиман механизам подршке настојањима Републике Српске да реформише институције које имају директан и негативан утицај на њене грађане.

Одговор Владе Републике Српске на Специјални извјештај високог представника генералном секретару Уједињених нација

Садржај

I	Увод	1
II	Високи представник је у извјештају прекорачио свој правни ауторитет.	3
A.	Високи представник нема ауторитет да тумачи Дејтонски споразум.	3
1.	Анекс 10. високом представнику даје овлашћење да тумачи само Анекс 10....	3
2.	Резолуције Уједињених нација, укључујући резолуције поменуте у извјештају високог представника, показују да је његово право тумачења ограничено на Анекс 10.	4
B.	Високи представник нема ауторитет да тумачи Устав БиХ нити одлуке Уставног суда БиХ.....	5
C.	Високи представник нема ауторитет да проглашава кршење Дејтонског споразума.	6
III	Планираним референдумом тражи се мишљење грађана Републике Српске о поступцима високог представника за које није овлашћен Анексом 10. нити резолуцијама Савјета безбједности УН; као такав, не представља повреду ни Анекса ни резолуција.	6
A.	Услови Анекса 10. високом представнику дају само ограничена овлашћења у служби пружања помоћи.	7
1.	Анекс 10. високом представнику не даје овлашћење да намеће законе одлукама, пренебрегава извршне и судске институције и званичнике нити да грађане кажњава у поступцима у којима је и тужилац и судија.	7
2.	Ауторитет високог представника у погледу тумачења Анекса 10. подлијеже закону.	8
B.	Ниједна резолуција Савјета безбједности високом представнику не даје ванредна овлашћења која упражњава и наставља да присваја.	9
1.	Савјет безбједности никада није ни желио да прошири ограничен ауторитет високог представника из Анекса 10.	10
2.	Савјет безбједности никада није дао дозволу за присвојена диктаторска овлашћења високог представника.....	10
C.	Република Српска никада није прихватила противправно присвајање ауторитета високог представника.	11
IV	Планирани референдум Републике Српске заштићен је Уставом БиХ, Дејтонским мировним споразумом и међународним правом.	12
A.	Према Уставу БиХ, заштита људских, политичких и грађанских права и основних слобода има приоритет у односу на сваки други закон.	12

B.	Република Српска има изричито право и обавезу да подржи ово начело и заштити права грађана.	12
C.	Сваки покушај сузбијања референдума, којим се тражи мишљење јавности о јавним институцијама и високом представнику, представљао би кршење члана II.	12
D.	За планирани референдум потребна је већа заштита због његовог предмета.	12
E.	Планирани референдум Републике Српске подршку има и у важећем међународном праву.	13
F.	Планирани референдум Републике Српске тиче се ствари у надлежности Републике Српске као ентитета.	14
	1. Злоупотреба мандата високог представника је ентитетско питање.	14
	2. Судска власт такође спада у надлежност ентитета.	14
V	Високи представник намјерно погрешно карактерише сврху и посљедице планираног референдума. Референдум је жеља да се искористи законом успостављен механизам демократског управљања ради залагања, правним и мирољубивим путем, за реформу дисфункционалних и дискриминаторних институција и овлашћења власти које су незаконито уведене.	16
A.	Референдум није напад на суверенитет и територијални интегритет БиХ.	16
B.	Референдум неће поништити све законе и институције које је високи представник наметнуо.	17
C.	Одговор Републике Српске на резултате референдума биће у складу са законом.	17
D.	Република Српска одржава референдум у оквиру дугогодишњих напора да се реформише правосуђе БиХ.	18
	1. Репорме су нужне да би се зауставиле злоупотребе од стране Суда и Тужилаштва БиХ.	18
	2. Високи представник спречава све правне лијекове против његових поступака или било какву ревизију.	21
	3. Република Српска наставља да слиједи реформе у оквиру структурисаног дијалога.	21
	4. Планирани референдум је битан и легитиман механизам подршке настојањима Републике Српске да реформише институције које имају директан и негативан утицај на грађане Републике Српске.	22

I. Увод

1. Дана 17. септембра 2015. године, високи представник објелоданио је “специјални извјештај” који је поднио генералном секретару Уједињених нација 4. септембра 2015. године. У овом извјештају, високи представник објављује: „Закључио сам да Република Српска (РС) недвосмислено крши Општи оквирни споразум за мир, а посебно Анексе 4. и 10“. Основ за овај такозвани "закључак" је да Република Српска оспорава легалитет поступака високог представника. У свом Извјештају, високи представник наводи да "[његове] мјере у примјени Општег оквирног споразума за мир у посљедњих 20 година не смију бити доведене у питање“. Генерални секретар, Савјет безбједности и остали припадници међународне заједнице треба да се придруже Републици Српској у одбијању овог „закључка“ и материјалних грешака у погледу закона и чињеница изнесених у његовом извјештају, укључујући присвајање права да изјави да једна страна Дејтонског мировног споразума (ДМС) крши тај споразум.

2. Током протеклих година, путем званичних извјештаја Савјету безбједности Уједињених нација и других званичних комуникација, Република Српска је у више наврата детаљно изложила свој став да је високи представник, у бројним случајевима, прекршио Устав БиХ и међународно право, између осталог повредама основних политичких и људских права грађана БиХ. Високи представник је поднио специјални извјештај *управо у овом тренутку* зато што Република Српска жели да путем референдума затражи мишљење грађана о овом питању. Овај референдум је дозвољен законом и заштићен међународним уговорима који штите права грађана на изражавање мишљења и учешће у јавним пословима.

3. Битно је напоменути да високи представник црпи своје постојање и овлашћења из Републике Српске и других страна потписница Анекса 10. Општег оквирног споразума за мир (у прилогу овог документа). Високи представник је уговорна творевина. Као такав, његова овлашћења ограничена су на овлашћења која су му стране дале наведеним уговором. Непоштујући ограничен предмет своје надлежности утврђеним Анексом 10, високи представник тврди да је изнад закона, конкретно Устава БиХ и међународних механизма заштите људских, грађанских и политичких права – а тако и поступа. Садашњи и бивши вршиоци ове дужности учинили су тешка кршења људских права, као и закона БиХ и међународног права. Поред наметања закона путем одлука – заобилазећи законодавни процес који налаже Устав БиХ – високи представник, надаље, тврди је да његово наметање закона не подлијеже ревизији чак ни од стране Уставног суда БиХ, чији је мандат управо давање мишљења на те законе. Такође је блокирао правни лијек пред Европским судом за људска права, те тврди да његови поступци не подлијежу ревизији од стране ниједне судске институције у свијету уопште.

4. Уговорне стране које су створиле високог представника нити су му дале овлашћење да влада и кажњава путем одлука, нити су то могле учинити. Фундаментални елемент Дејтонског мировног споразума је уважавање суверенитета и обавезе БиХ да штити политичка и људска права својих грађана. Присвојена овлашћења високом представнику није дао ни Савјет безбједности Уједињених нација. У свом извјештају, високи представник сада захтијева да се сузбије изражавање воље грађана Републике Српске и за тај поступак тражи подршку Уједињених нација. Након двадесет година мира и стабилности од Дејтонског мировног споразума, високи представник присваја право да блокира изражавање критике његових поступака током протекле двије деценије, укључујући и планирани референдум. Ово присвајање, укључујући његов "закључак" да планирање референдума представља повреду Дејтонског мировног споразума, једноставно је посљедњи у низу напада на владавину права, демократију и суверенитет у оквиру БиХ.

5. Високи представник темељи свој став на три аргумента. Конкретно, тврди да планирањем референдума Република Српска: (1) крши обавезе по основу Анекса 10. Дејтонском мировног споразума и резолуције Савјета безбједности Уједињених нација; (2) крши обавезе по основу Анекса 5. Дејтонског мировног споразума; и (3) реализује наводни план „сецесије и растакања државе“. Како показујемо у даљем тексту, сви ови аргументи су потпуно нетачни и неутемељени у погледу чињеница и закона.

6. Међутим, оно што је погубније за тврдњу високог представника је његова основна претпоставка да је он "врховни ауторитет" за тумачење Дејтонског мировног споразума и да, као такав, има право да доноси правни закључак да једна страна Општег оквирног споразума за мир крши један или више његових уговора, укључујући Устав БиХ (Анекс 4). Високи представник нема такав ауторитет те, сљедствено томе, његов специјални извјештај нема правни основ.

7. Оно о чему је данас стварно ријеч у БиХ је озбиљна разлика између високог представника и оних који желе да реформишу битне аспекте дисфункционалне и неуставне структуре власти створене одлукама високог представника током протеклих 20 година. Таквом реформом поново би се успоставио децентрализовани систем који штити људска, политичка и грађанска права утврђена Уставом БиХ и успостављена Дејтонским мировним споразумом. Високи представник и одређене политичке странке у БиХ, подржани одређеним припадницима међународне заједнице, противе се реформи и желе да се незаконите активности високог представника наставе унедоглед, све док се путем одлука спроводи њихова воља. Међутим, владавина одлукама и незаконитим уплићањем у демократске процесе успостављене Уставом у потпуној је супротности са европским стандардима демократије и самоуправљања, те жељом већине грађана БиХ да имају уставну власт и приступе Европској унији. Влада Републике Српске наставиће да мирољубивим и правним средствима тражи реформу и противи се незаконитим поступцима високог представника. То је, у ствари, и сврха планираног референдума.

8. Прије него што се детаљније позабавимо извјештајем специјалног представника, напомињемо да је у мјесецу јулу, прије извјештаја, предсједник Републике Српске Милорад Додик упутио писмо припадницима међународне заједнице, између осталог и највећим амбасадама и дипломатским мисијама у Сарајеву, у ком изражава ваљане разлоге у домену политике и законског права на планирани референдум; међутим, високи

представник одлучио је да игнорише изнесене ставове Републике Српске. Овај документ служи као допуна писма предсједника Републике Српске и одговор на поједине погрешне тврдње изнесене у специјалном извјештају високог представника.

II. Високи представник је у извјештају прекорачио свој правни ауторитет.

9. У првој реченици свог извјештаја, високи представник наводи правни основ за присвојено право да донесе "закључак" да је Република Српска "недвосмислено прекршила" Дејтонски мировни споразум:

У својству врховног ауторитета у погледу тумачења Општег оквирног споразума за мир (GFAP), који ми је дат Анексом 10. наведеног Споразума и разним резолуцијама Савјета безбједности Уједињених нација (УН), желим да обавијестим Савјет безбједности да сам закључио да Република Српска (РС) недвосмислено крши GFAP, а посебно Анексе 4. и 10. (курзив додат).

10. Међутим, ни Анекс 10. ни резолуције Савјета безбједности не дају овлашћење високом представнику да дјелује као „врховни ауторитет“ у погледу тумачења Дејтонског мировног споразума. Чак и да су му стране дале такав ауторитет, а нису, високи представник и даље не би имао право, са становишта међународног права, да "закључује" да једна страна крши споразум. То право резервисано је за стране Дејтонског мировног споразума. Посљедично, његов закључак је *ultra vires*. То је још један примјер тешког прекорачења овлашћења високог представника у вршењу мандата.

A. Високи представник нема ауторитет да тумачи Дејтонски споразум.

11. Осим ограниченог права тумачења Анекса 10, које је дато високом представнику, право тумачења Устава БиХ дато Анексом 4. Уставном суду БиХ и одређена права тумачења дата Анексом 1А команданту ИФОР-а, сва права тумачења Дејтонског мировног споразума припадају странама Дејтонског мировног споразума и његових анекса. Ово је основно начело општег међународног права, између осталог и Бечке конвенције о уговорном праву.

1. Анекс 10. високом представнику даје овлашћење да тумачи само Анекс 10.

12. Високог представника створиле су Република Српска и остале уговорне стране Анекса 10. Дејтонског мировног споразума, чији је назив: "Споразум о цивилној имплементацији мировног рјешења". Члан V Анекса 10 гласи: "Високи представник је врховни ауторитет на терену у погледу тумачења *овог Споразума о цивилној имплементацији мировног рјешења*". Дакле, јасним језиком Анекса 10. стране високом представнику јасно дају право тумачења које је изричито ограничено на сâм Анекс 10. Чак је и уско право тумачења Анекса 10, који представља међународни уговор, ограничено општим међународним правом и другим изворима позитивног права. Његов ауторитет ограничен је, на примјер, обавезом по основу Бечке конвенције да Анекс 10. тумачи „у

доброј вјери у складу са уобичајеним значењем услова уговора у њиховом контексту и у свјетлу његовог предмета и сврхе".

13. Исто тако, неспојиво је са структуром Дејтонског мировног споразума тврдити да право тумачења Анекса 10. високом представнику даје и право тумачења цјелокупног Дејтонског мировног споразума. У другим анексима Дејтонског мировног споразума, уговорне стране изричито дају ауторитет тумачења одређених аспеката споразума другима. На примјер: члан XII Анекса IА, Споразум о војним аспектима мировног рјешења, гласи: "У складу са чланом I [овог анекса], *командант ИФОР-а је врховни ауторитет на терену у погледу тумачења овог Споразума о војним аспектима мировног рјешења, чији су додаци његов саставни дио*" (курзив додат). Овакво давање права на тумачење Анекса IА готово је идентично праву датом високом представнику у погледу Анекса 10. Међутим, командант ИФОР-а није тврдио, нити је могао, да му та одредба даје врховни ауторитет да тумачи остале аспекте Дејтонског мировног споразума, као што то чини високи представник.

14. Фундаментално начело међународног права када се ради о уговорима је да крајња контрола над тумачењем припада уговорним странама, осим ако сâмим уговором то право није дато алтернативним изворима.¹ Дејтонски мировни споразум састоји се од Оквирног уговора и, у форми анекса, једанаест додатних уговора са различитим уговорним странама. Високи представник није страна Оквирног споразума нити иједног од једанаест анекса. Тврдити да високи представник, а не стране тих других анекса, има право да их тумачи директно је супротно међународном праву.

2. Резолуције Уједињених нација, укључујући резолуције поменуте у извјештају високог представника, показују да је његово право тумачења ограничено на Анекс 10.

15. Савјет безбједности Уједињених нација никада није усвојио ниједну одлуку која високом представнику даје право тумачења уз права дата Анексом 10. Потврђујући јасан језик Анекса 10, у својој првој резолуцији о БиХ након Дејтонског мировног споразума, Савјет безбједности усвојио је резолуцију у којој „потврђује да је високи представник врховни ауторитет на терену у погледу тумачења Анекса 10. о цивилној имплементацији мировног споразума . . .” (курзив додат), Резолуција Савјета Савјета безбједности 1088 (1996). Овај исти језик понавља се и у наредним резолуцијама Савјета безбједности.²

¹ Као што истиче професор Гардинер, основно правило обичајног међународног права је да крајња контрола тумачења уговора коначно лежи на уговорним странама. Опште начело у основи овог правила наводи, између осталог, и Стални суд: „. . . утврђено је начело да право ауторитативног тумачења законског правила припада искључиво лицу или тијелу које има право да га мијења или укида“. (Утврђивање границе између Пољске и Чехословачке (питање Јаворине), Стални суд међународне правде, Савјетодавно мишљење, серија Б, бр. 8. стр. 37. Штавише, уговори се извршавају према домаћем праву, а у ту сврху их генерално тумачи извршна власт уговорне стране. Richard Gardiner, TREATY INTERPRETATION, str.109, 126 Oxford U. Press (2008).

² Видјети, нпр, Резолуција Савјета безбједности 1174 (1998) (“потврђујући да је високи представник врховни ауторитет на терену у погледу тумачења Анекса 10. о цивилној имплементацији Мировног споразума . . .”).

16. У свом извјештају, високи представник слаже се, пошто мора, са овом тачком. Параграф 18. гласи:

Конкретно, Савјет безбједности Уједињених нација усвојио је Резолуцију 1031 по основу Поглавља VII Повеље Уједињених нација, у којој потврђује да је *високи представник врховни ауторитет на терену у погледу тумачења Анекса 10. о цивилној имплементацији мировног споразума*. Од тада је Савјет безбједности потврдио ауторитет високог представника у својим годишњим резолуцијама о БиХ. (курзив додат).

17. Међутим, упркос јасном језику резолуција Савјета безбједности, високи представник, кроз цјелокупан извјештај, дјелује као да му је Савјет безбједности дао опште право тумачења поред права датог одредбама Анекса 10.

В. Високи представник нема ауторитет да тумачи Устав БиХ нити одлуке Уставног суда БиХ.

18. Право тумачења Устава БиХ имају стране Анекса 4. и Уставни суд – а не високи представник. Стране уживају ово право, како је горе наведено, према општем међународном праву, укључујући и Бечку конвенцију, у својству уговорних страна. Уставни суд има право тумачења Устава на основу тога што су му то право дале стране Анекса 4. чланом VII Устава.

19. Ни на једном мјесту, ни у Анексу 4. ни у Анексу 10. (нити било ком другом анексу Дејтонског мировног споразума) није високом представнику дато право тумачења у погледу Устава БиХ. Било би невјероватно да високи представник има судска овлашћења да доноси правне закључке у погледу уставности поступака ентитета, БиХ или институција БиХ. Језик Анекса 4. и Анекса 10. лишен је било каквог наговјештаја у том правцу. У Анексу 4. заиста се и каже:

Уставни суд има искључиву надлежност да одлучује у споровима који по овом Уставу настају између ентитета, или између Босне и Херцеговине и једног или оба ентитета, или између институција Босне и Херцеговине

20. Без обзира на јасне услове Дејтонског споразума, високи представник износи невјероватну тврдњу да је управо он врховни ауторитет за тумачење Устава. Још 19. септембра 2015, високи представник је изјавио:

Имам јасан мандат *као врховни тумач* цивилних аспеката Мировног споразума, *што* укључује устав ове земље.³

21. Овакав суд окреће владавину права и независност Уставног суда наглавачке. Уистину, извјештај високог представника представља противправно инструисање

³ Коментари високог представника Валентина Инцка на конференцији „20 година Дејтонског мировног споразума – погледи“, Канцеларија високог представника, 19. септембар 2015.

Уставног суда како да одлучи о референдуму ако би се то питање нашло пред Судом. Нажалост, високи представник има дуг историјат противправног утицања и уплитања у рад Уставног суда, гдје је чак је поништавао судске одлуке. На примјер: већ у петој години Дејтонског мировног споразума, издејствовао је тајну обавезу судија Уставног суда да увијек подржавају законе високог представника. Када је Закон о Суду БиХ, који је високи представник наметнуо одлуком, оспорен пред Уставним судом БиХ, четири од шест судија из БиХ правилно су закључили да је Закон неуставан. Међутим, Закон је подржан, гласовима 5:4, зато што су три стране судије Уставног суда гласале као блок, заједно са двојицом бошњачких судија, и заштитиле креацију високог представника. Један од тих судија, аустријски професор Јозеф Марко, касније је писао да је постојао “прећутан договор између Суда и високог представника да Суд . . . увијек *потврђује меритум његових закона* . . .”.

22. Када је овај „прећутни договор“ већина судија Уставног суда игнорисала у одлуци из 2006. године, у којој се истиче да појединци морају имати прилику на жалбу против вансудских казни донесених одлуком високог представника, високи представник одговорио је одлуком којом је поништио одлуку Суда. Одлука, коју високи представник никада није повукао, такође забрањује сваки поступак пред Уставним или било којим судом којим се „*на било који начин оспорава било која одлука високог представника*“.⁴

С. Високи представник нема ауторитет да проглашава кршење Дејтонског споразума.

23. Само страна Дејтонског мировног споразума има право да изјави да су друге стране прекршиле споразум, а ниједна страна то до сада није учинила.⁵ Страна која изјављује повреду то мора учинити у складу са процедурама из члана 65. Бечке конвенције, који налаже да та страна “предложи мјере које ће се подузети у погледу уговора и разлоге за њих”. Права и обавезе у погледу изјављивања повреду уговора припадају само уговорним странама, никако трећим државама, међународним организацијама или неком другом.

24. Међутим, у првој реченици свог специјалног извјештаја високи представник извјештава Савјет безбједности да је „закључио да Република Српска (РС) недвосмислено крши Општи оквирни споразум за мир, а посебно Анексе 4. и 10“. Изјава повреду Дејтонског мировног споразума иде много даље од предмета „тумачења“ било које одредбе Анекса 10. и даље од било ког другог овлашћења које је високом представнику дато Анексом 10. или било којом резолуцијом Савјета безбједности. Нарочито, Анекс 10. високом представнику не даје овлашћења уговорне стране Дејтонског мировног споразума. Из тог разлога, „закључак“ нема правну снагу.

III. Планираним референдумом тражи се мишљење грађана Републике Српске о поступцима високог представника за које није овлашћен Анексом 10. нити резолуцијама Савјета безбједности УН; као такав, не представља повреду ни Анекса ни резолуција.

⁴ Канцеларија високог представника (ОХР), Наредба о спровођењу Одлуке Уставног суда Босне и Херцеговине у апелацији Милорада Билбије и др. бр. АП-953/05, 23. март 2007. (курзив додат).

⁵ Бечка конвенција о уговорном праву, чл. 26, 34, 56, 60 и 65.

25. У специјалном извјештају, високи представник тврди да планирани референдум крши Анекс 10. и резолуције Савјета безбједности УН зато што доводи у питање многе недозвољене и незаконите судске, извршене и законодавне поступке које је наметнуо *високи представник*. Не постоји повреда ни права уговора ни резолуција, и то из два разлога. Прво: ни Анекс 10. ни резолуције Савјета безбједност не дозвољавају наметање судских, извршних и законодавних поступака путем одлука високог представника. Управо је високи представник повриједио услове Дејтонског мировног споразума екстремном злоупотребом ограниченог ауторитета из Анекса 10. Друго: ни Анекс 10. ни резолуције Савјета безбједности не искључују стране уговора којим је креиран високи представник из испитивања или тражења мишљења грађана о његовим поступцима, нарочито оним поступцима који се односе на повреду политичких, грађанских и људских права.

А. Услови Анекса 10. високом представнику дају само ограничена овлашћења у служби пружања помоћи.

- 1. Анекс 10. високом представнику не даје овлашћење да намеће законе одлукама, пренебрегава извршне и судске институције и званичнике нити да грађане кажњава у поступцима у којима је и тужилац и судија.**

26. Непостојање законског овлашћења високог представника да одлукама доноси законе очигледно је свима који су прочитали његов строго ограничен мандат из Анекса 10. Дејтонског споразума. Како је сажето приказао Метју Периш, бивши правник у ОХР-у, високи представник треба да буде „руководилац напора међународне заједнице на изградњи мира у поратном периоду и посредник између домаћих страна“.⁶ Анекс 10. Дејтонског споразума не садржи ријечи ни фразе које би могле указати на постојање овлашћења за доношење обавезујућих одлука по БиХ, ентитете или њихове грађане, или за дјеловање у законодавном, извршном или судском капацитету.

27. Код дефинисања законског овлашћења високог представника, у Анексу 10. користе се глаголи и изрази попут "прати", "промовише", "координира", "олакшава", "учествује на састанцима", „извјештава“ и „усмјерава“. Анекс 10. налаже високом представнику да „поштује аутономију“ грађанских организација и агенција „у њиховој сфери дјеловања и да им по потреби даје *опште усмјерење* у погледу утицаја њихових активности на спровођење мировног рјешења“.⁷ Анекс 10. Дејтонског споразума не садржи ријечи ни фразе попут „доноси законе“, „обуставља“, „поништава“, „намеће“, „наређује путем одлука“, „кажњава“, „забрањује“, нити било коју другу ријеч која би указала на постојање овлашћења за доношење обавезујућих одлука по БиХ, ентитете или њихове грађане – а засигурно не одлуке којима се крше људска и политичка права.

28. Да би проширио свој правни мандат из Анекса 10, високи представник присвојио је огромна додатна овлашћења, која су постала позната као "бонска овлашћења". Израз

⁶ Matthew T. Parish, *The Demise of the Dayton Protectorate* [Пропаст дејтонског протектората], 1 J. INTERVENTION AND STATEBUILDING, Special Supp. 2007, стр. 13.

⁷ Споразум о цивилној имплементацији мировног рјешења (Анекс 10. Општег оквирног споразума за мир у Босни и Херцеговини), чл. II(1)(ц) (курзив додат).

„бонска овлашћења“ потиче из декларације Савјета за имплементацију мира („ПИК“) и *ad hoc* скупа земаља са конференције која је одржана у њемачком граду Бону, двије године након Дејтона. „Бонска овлашћења“ присвојио је високи представник - није их дао ПИК, као што се види из јасног језика Бонске декларације. ПИК у својој декларацији није ни покушао дати додатна овлашћења високом представнику, нити је могао, с обзиром на то да нема правни ауторитет да мијења Дејтонски мировни споразум. ПИК би тешко могао присвојити ауторитет да мијења правно обавезујући уговор који је потписало шест чланица ПИК-а само двије године раније.

29. Умјесто тога, ПИК наводи да „поздравља намјеру високог представника да користи свој врховни ауторитет на терену у погледу тумачења [Анекса 10] са циљем доношења обавезујућих одлука“ о одређеним питањима. У најбољу руку, ово је изјава из домена политике, а не давање ауторитета. Дакле, „бонска овлашћења“ нису ништа друго до правно неутемељена одлука високог представника да прошири свој мандат пружања помоћи у периоду послје рата на свеобухватно право да влада уз злоупотребу „тумачења Анекса 10.“ као климавог покрића. У том тренутку, како је написао бивши правник у ОХР-у Периш, „високи представник је изненада од „помоћника“ и медијатора постао неко ко издаје „обавезујуће одлуке“, познате као „бонска овлашћења“. Као што је Периш признао, бонска изјава ПИК-а „иде сасвим супротно духу и слову Анекса 10. [Дејтонског споразума], *и правно је потпуно неодобрајива*“.⁸

30. Бивши британски амбасадор у БиХ Чарлс Крофорд, који је помогао у креирању „бонских овлашћења“, написао је : „Колико видим, бонска овлашћења немају никакав стваран правни основ“. Изродила су се у међународно политичко блефирање у игри моћи, коју су високи представници узастопно умотавали у правнички језик да би цијела ствар изгледала импозантно и неизбјежно“.⁹ Међутим, ово право тумачења сада, како високи представник тврди, обухвата, између осталог, дјеловање умјесто Уставног суда БиХ као врховног тумача Устава БиХ.

2. Ауторитет високог представника у погледу тумачења Анекса 10. подлијеже закону.

31. Пошто у Анексу 10. не постоји ништа што би подржало самоприсвојена овлашћења високог представника, Бонска декларација покушала је да их образложи позивајући се на одредбу Анекса 10. према којој је високи представник „врховни ауторитет на терену у погледу тумачења овог Споразума [Анекса 10] о цивилној имплементацији мировног рјешења“. Међутим, као што смо већ рекли, ауторитет високог представника у погледу тумачења Анекса 10, као међународног уговора - или предузимања било ког поступка - ограничен је његовим мандатом из Анекса 10, међународним правом уопште и другим изворима важећег права.

32. Његов ауторитет је ограничен, на примјер, обавезом по основу Бечке конвенције о уговорном праву да Анекс 10. тумачи „у доброј намјери и у складу са уобичајеним

⁸ *Id.*, стр. 14 (курзив додат).

⁹ Charles Crawford, *Bosnia: the Bonn Powers Crawl Away to Die*, видјети на адреси: charlescrawford.biz/2011/07/05/bosnia-the-bonn-powers-crawl-away-to-die/ (курзив додат).

значењем које се даје условима из уговора у њиховом контексту и у свјетлу његовог објекта и сврхе“. Присвајањем и примјеном права да влада путем одлука, вансудског кажњавања и других аутократских овлашћења, високи представник прекршио је ову обавезу тумачења у доброј вјери. Услови из Анекса 10. очигледно не дају високом представнику никакву законодавну, извршну нити судску власт. Анекс 10. не може се, у доброј вјери, тумачити као да високом представнику даје овлашћење да одлуком доноси законе или на било који други начин поступа као извршни, тужилачки или судски службеник крајње инстанце. Незамисливо је да би Република Српска и друге стране Анекса 10. пристале да се лише управо оних демократских права на владавину која су садржана у Уставу БиХ, тј. Анексу 4. тако што би високом представнику дале тако широка аутократска овлашћења.

33. Поред обавезе из међународног права у погледу дјеловања у доброј вјери, тумачење Анекса 10. од стране високог представника мора бити у складу са другим изворима права, укључујући Устав БиХ, Међународни пакт о грађанским и политичким правима (МПГПП) и Конвенцију о људским правима, чија је БиХ потписница. Наравно, наметање закона од стране високог представника супротно је Уставу БиХ. Високи представник нема никакву улогу према Уставу БиХ, који дефинише демократске процесе за усвајање закона. У Уставу се високи представник чак ни не помиње, осим једне једине референце у анексу о прелазним аранжманима (Анекс предвиђа да високи представник предсједава састанцима Заједничке привремене комисије, привременог тијела чије је једино овлашћење да "разговара о практичним питањима" и "даје препоруке и приједлоге").¹⁰

34. Присвајање права од стране високог представника да обавља функције резервисане за извршну и судску власт у БиХ путем одлука запречавају, са становишта права, демократска права гарантована Уставом БиХ и МПГПП.

35. Уз то, правно ваљано тумачење мандата високог представника из Анекса 10. мора се руководити каноном тумачења уговора, који каже да се не може тумачити да је уговором дато оно што није изричито наведено. Када се на међународног службеника уговором преносе одговорности које се дотичу демократског управљања државом, налаже се крајње рестриктивно тумачење дате одредбе уговора.¹¹ Међутим, такво рестриктивно тумачење није нужно да би се са лакоћом закључило да Анекс 10. високом представнику не даје присвојену аутократску моћ. Свако читање Анекса 10. у доброј намјери наводи на такав закључак.

В. Ниједна резолуција Савјета безбједности високом представнику не даје ванредна овлашћења која упражњава и наставља да присваја.

¹⁰ Устав БиХ, Анекс II(1).

¹¹ *Budjemu* W. Michael Reisman, *Reflections on State Responsibility for Violations of Explicit Protectorate, Mandate, and Trusteeship Obligations*, 10 MICH. J. INT'L L. 231, 234 (1989).

1. Савјет безбједности никада није ни желио да прошири ограничен ауторитет високог представника из Анекса 10.

36. У специјалном извјештају погрешно се тврди да високи представник има два одвојена извора ауторитета: Анекс 10. и резолуције Савјета безбједности УН. Савјет безбједности никада није донио одлуку да прошири ограничен ауторитет високог представника из Анекса 10. Дакле, Анекс 10. је једини извор ауторитета високог представника, а сви његови поступци који иду даље од Анекса 10. су *ultra vires*.

2. Савјет безбједности никада није дао дозволу за присвојена диктаторска овлашћења високог представника.

37. Различите резолуције Савјета безбједности које се тичу БиХ немају за циљ давање дозволе да се путем одлуке врши било какво наметање, што високи представник чини и даље упражњава. Уистину, није вјероватно да би високи представник уопште могао имати правни ауторитет да прихвати таква овлашћења, пошто је његов ауторитет ограничен мандатом из Анекса 10. Пракса Уједињених нација је да именују и овласте посебно одређене званичнике УН-а или државе за извршавање задатака који су одређени резолуцијама Савјета безбједности. На примјер: резолуција Савјета безбједности из 1999. године налаже именовање специјалног представника за Косово и изричито наводи административна овлашћења тог специјалног представника.¹²

38. Насупрот томе, високог представника и његове функције дефинисале су стране Анекса 10, а његов ауторитет дефинисан је Анексом 10, а не резолуцијама Савјета безбједности. Сигурно је да се тако висок степен овлашћења који високи представник присваја не подразумијева на основу ниједне досадашње резолуције Савјета безбједности.

39. Савјет безбједности високом представнику никада није дао дозволу да октроише законе или уставне амандмане. Па ипак, високи представник је одлукама наметнуо велики број закона на нивоу БиХ, Федерације БиХ и Републике Српске, а чак 105 амандмана на уставе Републике Српске и Федерације БиХ.

40. Савјет безбједности високом представнику никада није дао дозволу да вансудски кажњава појединце, без икаквог дужног процеса, супротно њиховим грађанских правима. Међутим, високи представник управо то и чини, одлукама којима је смијенио и забранио рад у јавној служби преко 200 грађана БиХ, укључујући изабране предсједнике, припаднике законодавне власти, судије и друге званичнике. Високи представник издао је и посебне одлуке којима је овим лицима блокирао банковне рачуне и одузео путне исправе, на неодређено вријеме. Приликом кажњавања, високи представник жртве ни на који начин није обавијестио о томе шта им се ставља на терет нити који докази постоје против њих, није им дао право да се суоче са тужитељима, прилику да оповргну оптужбе, нити право жалбе. Вансудска кажњавања као ова, како многи посматрачи закључују, представљају кршење Европске конвенције о људским правима и Међународне

¹² Поређења ради, видјети Резолуцију Савјета безбједности 1244 (1999) у погледу административне управе на Косову и именовања специјалног представника са детаљним административним овлашћењима.

конвенције о грађанским и политичким правима, које су обавезујуће међународно право и право БиХ.

41. Савјет безбједности високом представнику никада није дао дозволу да надгласава Уставни суд БиХ или забрањује судске поступке у којима се оспорава његов ауторитет. Међутим, високи представник је управо то учинио 2007. године. Након што је Уставни суд у својој одлуци из 2006. истакао да појединци морају имати прилику на жалбу против вансудских казни донесених одлуком високог представника, високи представник одговорио је одлуком којом је поништио одлуку Суда. Одлука, коју високи представник никада није повукао, такође забрањује сваки поступак пред Уставним или било којим судом којим се *„на било који начин оспорава било која одлука високог представника“*.¹³

42. Савјет безбједности никада није усвојио ниједну одлуку која високом представнику даје дозволу да доноси „обавезујуће одлуке“ којима се крше међународни уговори о људским, грађанским и политичким правима, друге области међународног права, Устав БиХ, нити било који закон БиХ или ентитета. Укратко: Савјет безбједности високом представнику никада није дао дозволу да прекорачи ограничени ауторитет који има по основу Анекса 10.

С. Република Српска никада није прихватила противправно присвајање ауторитета високог представника.

43. Република Српска, као страна Дејтонског мировног споразума, никада није прихватила присвајање ауторитета од стране високог представника у погледу увођења закона путем одлуке, као ни његова друга присвојена диктаторска овлашћења. Република Српска активно и мирољубиво оспорава присвајање таквог ауторитета, и у јавним и у приватним иступима, а са становишта званичног праћења пред Савјетом безбједности УН већ годинама. У свом специјалном извјештају, високи представник наводи ове формалне и неформалне приговоре, са становишта домаћег и међународног права, као основ за „закључак“ да Влада Републике Српске „недвосмислено крши GFAP“. Истина је управо супротна. Република Српска инсистира на враћању законских права грађанима и њеним законски изабраним и именованим органима управо на начин који прописује међународног право. То што је у специјалном извјештају могуће „закључити“ да формално и мирољубиво позивање Републике Српске на права из Дејтонског мировног споразума представља повреду тог уговора добар је доказ колико је вршење ауторитета високог представника удаљило БиХ од стандарда владавине права.

44. Невјероватно је да је високи представник заузео став да Анекс 10. и резолуције Савјета безбједности забрањују једној страни Дејтонског мировног споразума и њеним грађанима да изразе свој став у погледу фундаменталних аспеката Дејтонског мировног споразума. То је још неvjероватније када се узму у обзир обје чињенице: да је високог представника креирала Република Српска (и друге стране Анекса 10) и да су предмет планираног референдума управо питања од највећег приоритета у цивилном спровођењу Дејтонског мировног споразума, наиме, заштита политичких и људских права.

¹³ Канцеларија високог представника (ОХР), Наредба о спровођењу Одлуке Уставног суда БиХ у апелацији Милорада Билбије и др. бр. АП-953/05, 23. март 2007. (курзив додат).

IV. Планирани референдум Републике Српске заштићен је Уставом БиХ, Дејтонским мировним споразумом и међународним правом.

A. Према Уставу БиХ, заштита људских, политичких и грађанских права и основних слобода има приоритет у односу на сваки други закон.

45. Члан II.2 Устава БиХ гласи: "Права и слобода из Европске конвенције о заштити људских права и основних слобода и њених протокола директно се примјењују у БиХ и имају *приоритет у односу на сваки други закон*" (курзив додат). Сви судови и институције у БиХ – и све међународне организације у својим односима са БиХ – морају уважавати приоритет заштитних механизма из Европске конвенције о заштити људских права и основних слобода и њених протокола и других споразума о људским правима из Анекса 1 Устава.

B. Република Српска има изричито право и обавезу да подржи ово начело и заштити права грађана.

46. Члан II.1 Устава налаже да „Босна и Херцеговина и оба ентитета обезбиједи највиши ниво међународно признатих људских права и основних слобода“. (Члан II.1). У ставу 6. члана II одговорност се изричито и директно ставља на „све судове, установе, органе власти те органе којима руководе ентитети или који дјелују унутар ентитета“ за примјену људских права и основних слобода признатих чланом II. Ова одговорност очигледно обухвата и начин на који правосуђе третира грађане у Републици Српској који су под његовом надлежношћу.

C. Сваки покушај сузбијања референдума, којим се тражи мишљење јавности о јавним институцијама и високом представнику, представљао би кршење члана II.

47. Грађани цијеле БиХ, укључујући Републику Српску, имају право, по основу члана II, да изразе свој став о раду и законитости свих институција које њима управљају, позивају на реформу или укидање тих институција и траже од своје ентитетске владе да предузме све мјере у оквиру њене надлежности.

48. Сваки покушај сузбијања референдума, којим се тражи мишљење јавности представљао би повреду права на слободу изражавања гарантованог чланом 10. Европске конвенције о људским правима и члана 19. Међународног пакта о грађанским и политичким правима (МПГП). Тиме би се грађани лишили права на „учешће у вођењу јавних послова“, које признаје члан 25. МКПГП.

49. Планирани референдум заштићен је чланом II као мирољубив и легално структурисан механизам на основу ког грађани Републике Српске имају слободу изражавања да изразе свој став и мишљење о јавним институцијама и високом представнику.

D. За планирани референдум потребна је већа заштита због његовог предмета.

50. Референдумско питање односи се на вршење законодавних, судских и извршних функција од стране високог представника, које директно утичу на људска, политичка и грађанска права и основне слободе грађана Републике Српске. Већа заштита посебно је оправдана зато што је високи представник спријечио свако оспоравање његових поступака и казнио грађане који су им се успротивили, без икаквог дужног процеса, што смо већ детаљније изложили. Спречавање референдума блокирало би један од неколико инструмената који грађани имају на располагању за изражавање својих политичких ставова у погледу поступака високог представника, без страха од одмазде.

51. Као што је већ речено, одлуком високог представника из 2007. године, која није укинута, забрањује се сваки поступак пред Уставним или било којим другим судом којим се "на било који начин оспорава било која одлука високог представника". На оптужбе да крши људска права, високи представник поступао је слично. Године 2007, високи представник тврди, у једном предмету пред Европским судом за људска права, да његови поступци не могу бити предмет разматрања пред Европским судом или судом било које државе.¹⁴ У свом специјалном извјештају, високи представник наводи да је само Републици Српској одлукама наметнуо педесет закона.¹⁵ Високи представник октроисао је 45 амандмана на Устав Републике Српске, простом одлуком. У специјалном извјештају наводи да наметнути закони не могу бити мијењани или укинати осим ако их не усвоји парламент. Међутим, у одлукама којима је наметнуо законе, такође је изричито навео да парламенти имају обавезу да усвоје његове законе без измјена - што у специјалном извјештају не помиње. На овај начин, високи представник је неовлашћено мијењао и допуњавао Анекс 4. – Устав БиХ. Након таквог изнуђеног прихватања од стране Парламента БиХ, бошњачке политичке странке су одбијале да озбиљно размотре неуставност тако донесених закона, већ су сматрале да је ниво БиХ трајно добио ту надлежност, иако није поштована процедура промјене Устава као анекса међународног уговора.

52. Обавеза Републике Српске (и свих влада и институција у БиХ) да обезбиједи заштиту и приоритет стави на људска и политичка права изнад сваког другог закона, по основу члана II, односи се на заштиту њених грађана од повреда политичких и људских права од стране високог представника.

Е. Планирани референдум Републике Српске подршку има и у важећем међународном праву.

53. С обзиром на то да је Устав БиХ један од анекса Дејтонског мировног споразума, који има статус међународног уговора, уставне заштите и права о којима је било ријечи подједнако су и механизми заштите и права гарантовани међународним правом које се примјењује на БиХ и ентитете као потписнике. Језик, предмет и сврха Дејтонског мировног споразума уважавају суверенитет БиХ, широку аутономију два ентитета, успостављање демократске власти и спровођење, у пуном обиму, међународно признатих људских и политичких права свих грађана.

¹⁴ Писмене напомене испред високог представника у предмету *Берић против БиХ*, 16. јуни 2006.

¹⁵ Специјални извјештај, параграф 16.

Е. Планирани референдум Републике Српске тиче се ствари у надлежности Републике Српске као ентитета.

1. Злоупотреба мандата високог представника је ентитетско питање.

54. Ентитети су стране Анекса 10. Дејтонског мировног споразума, којим је креиран високи представник и одређен предмет његовог ограниченог ауторитета. Као главни елемент демократске структуре власти у БиХ, Република Српска може да предузима радње које нису забрањене важећим законом ради заштите ентитетских надлежности, а нарочито, као што је то овдје случај, када високи представник преузима законодавне, извршне или судске функције резервисане за БиХ или ентитете према важећим уставима. Надаље, заштита људских и политичких права грађана Републике Српске у односу на високог представника или било ког другог лица спада у надлежност Републике Српске. Као што је речено, члан II.1 Устава БиХ налаже да Република Српска „обезбјеђује највиши ниво међународно признатих људских права и основних слобода“.

2. Судска власт такође спада у надлежност ентитета.

55. У Уставу БиХ изричито се каже: „Све владине функције и овлашћења, која нису овим Уставом *изричито дата* институцијама Босне и Херцеговине, припадају ентитетима“.¹⁶ Устав БиХ помно наводи надлежности БиХ, од којих се ниједна, осим Уставног суда БиХ, не тиче правосудних питања. Дакле, правосудна питања су у надлежности ентитета.

56. Ту спадају питања Суда БиХ и Тужилаштва БиХ из најмање три разлога. Прво: Суд и Тужилаштво БиХ успостављени су противправно. Као што је речено у Извјештају Међународне кризне групе из 2014. године:

„Судбина Суда Босне и Херцеговине, државног суда, показује како је изградња државе кренула наопако. *Дејтон је питања правосуђа додијелио ентитетима, осим државног Уставног суда.* Године 2000, ПИК је наредио лидерима БиХ да оснују државни суд; када то законодавац није урадио, ОХР је наметнуо закон којим је основан Суд БиХ“.¹⁷

57. Као што је објашњено, високи представник никада није имао законско овлашћење да Босни и Херцеговини намеће законе. Упркос томе, високи представник основао је Суд и Тужилаштво БиХ путем одлуке. Према одлуци високог представника из 2000. године којом је наметнуо Закон о Суду БиХ, закон остаје на снази „све док Парламентарна

¹⁶ Устав БиХ, члан 3(а) (курзив додат).

¹⁷ Међународна кризна група, Будућност Босне и Херцеговине, 10. јули 2014, стр. 27. (курзив додат).

скупштина Босне и Херцеговине не усвоји овај Закон у прописаној форми, *без амандмана и без услова*“.¹⁸

58. Усвајање закона од стране Парламентарне скупштине према стриктним инструкцијама високог представника у суштини нема значај, нарочито зато што је до њега дошло у вријеме када је високи представник рутински издавао одлуке којима је смјењивао политичаре са функција, забрањивао им рад у јавној служби, одузимао путне исправе и замрзавао банковне рачуне.

59. Поред тога, Парламентарна скупштина БиХ није имала право да усвоји законе о Суду БиХ и Тужилаштву БиХ зато што, како је већ објашњено, судска питања, осим Уставног суда, уставом су резервисана за ентитете.

60. Друго: поступци Суда БиХ и Тужилаштва БиХ директно се тичу грађана Републике Српске. Суд и Тужилаштво БиХ често користе оптужбе према ентитетским законима као политичко оружје против високопозиционираних функционера. Постоје значајни докази [о чему говоримо у даљем тексту] бројних активности Суда БиХ и главног тужиоца које утичу на грађане Републике Српске, а спадају у надлежност ентитета и супротне су признатим стандардима правосуђа и владавине права. Исто тако, постоје значајни докази дискриминације на националној основи од стране Суда БиХ и Тужилаштва БиХ. Супротно важећем политичком праву и праву људских права. Дакле, с обзиром на то да су Суд БиХ и Тужилаштво БиХ, између осталог, незаконито задрли у судску власт, која припада ентитетима, поступци Суда БиХ и Тужилаштва БиХ такође спадају у надлежност Републике Српске.

61. Треће: чак и када би се сматрало да су Суд БиХ и Тужилаштво БиХ легитимно основани и да нису у супротности са политичким и људским правима грађана Републике Српске, што није случај, активности ових институција и даље би спадале у надлежност Републике Српске. Разлог за то је очигледан и заснован на примарном темељу државе БиХ, наведеном у Уставу, тј. да је БиХ демократска држава, у којој владавина почива на владавини права. Суд и Тужилаштво БиХ успостављени су законима БиХ. Ови закони су предмет измјена, а институције које су тако основане подлијежу реформи и, по потреби, укидању кроз различите процесе уређене Уставом и другим законима. Уистину, цјелокупно правосуђе БиХ тренутно се налази у процесу сагледавања и реформе, у оквиру преговора о приступању Европској унији. Интерес грађана Републике Српске да ефективно изразе свој став о овим питањима кроз упућивање своје владе да предузме адекватне кораке очигледан је. Једнако је очигледно и то да би, ако би високи представник успио да блокира или изманипулише разне ставове о овим реформама који се могу чути у реформском процесу, дјелотворна реформа била онемогућена. Институције које је високи представник незаконито основао постале би имуне на демократски процес управљања успостављен Уставом БиХ.

62. Одржавање референдума у Републици Српској је и уставно и примјерено, пошто је референдум форум на којем грађани изражавају своје мишљење о институцијама које

¹⁸ Одлука о наметању Закона о Државном суду БиХ, Канцеларија високог представника, 12. новембар 2000. године (курзив додат)

имају моћ над њима. Ово је нарочито тачно када се ради о институцијама које је наметнуо високи представник, умјесто да су их формирали њихови представници у легитимном законодавном процесу.

V. Високи представник намјерно погрешно карактерише сврху и посљедице планираног референдума. Референдум је жеља да се искористи законом успостављен механизам демократског управљања ради залагања, правним и мирољубивим путем, за реформу дисфункционалних и дискриминаторних институција и овлашћења власти које су незаконито уведене.

63. У извјештају се настоји приказати референдум као дио шеме чији је циљ „растакање“ БиХ, што носи ризик од "дезинтеграције" земље. Ово је тешка мискарактеризација намјере Републике Српске у погледу одржавања референдума и његових резултата.

64. Као што је, говорећи о референдуму, предсједник Додик навео у јулском писму припадницима међународне заједнице:

... Желио бих појасним неколико везаних ставова Републике Српске

Прво: Република Српска остаје опередијељена за наставак структурисаног дијалога о правосуђу са Европском унијом, који је покренут прије неколико година договором лидера Републике Српске и ЕУ са циљем рјешавања озбиљних проблема у правосуђу Босне и Херцеговине.

Друго: руководство Републике Српске у потпуности је опередијељено настојањима на која су многи у међународној заједници и овдје у БиХ позвали са циљем реформе институција власти, којом би се учиниле ефикаснијима и одговориле на потребе грађана. Наша влада наставиће да сарађује са европским и другим стручњацима и залагати се за реформе које ће оснажити нашу привреду и проширити сарадњу са другим државама у региону и широј међународној заједници.

Треће: циљ референдума није да се на било који начин оспори територијални интегритет Босне и Херцеговине, него учврсти Дејтонски споразум и њиме предвиђена рјешења.

65. Као што објашњавамо у даљем тексту, далеко од тога да представља напад на суверенитет и територијални интегритет БиХ, референдум је дио настојања Републике Српске да реформише законе и институције и тако ријеши озбиљне проблеме и унаприједи власт.

A. Референдум није напад на суверенитет и територијални интегритет БиХ.

66. У извјештају високог представника наводи се да је референдум Републике Српске „директан напад на суверенитет државе Босне и Херцеговине“. Међутим, високи представник не објашњава на који начин тражење мишљења грађана о законима и институцијама које им је наметнуо страни дипломата представља напад. Република Српска је небројено пута јасно ставила до знања да се референдумом не доводи у питање суверенитет и територијални интегритет БиХ. Као што је у јулском писму међународној заједници председник Додик нагласио, „циљ референдума није да се на било који начин оспори територијални интегритет Босне и Херцеговине”

В. Референдум неће поништити све законе и институције које је високи представник наметнуо.

67. Планирани референдум неће резултирати поништавањем свих закона и институција које је високи представник наметнуо БиХ у протеклих 20 година. То није ни намјера Републике Српске, иако су ти закони и институције незаконито наметнути. Међутим, Република Српска је чврсто определијелена за реформу свих закона и институција, укључујући оне које је наметнуо високи представник, у складу са сљедећим начелима: поштовање владавине права и политичких и људских права; ефикасност и функционалност; стандарди приступања ЕУ и поштовање устава БиХ и Републике Српске.

68. Овај став је очигледан кроз учешће Републике Српске у структурисаном дијалогу о правосуђу, који и данас траје. У структурисаном дијалогу, Република Српска не тражи распуштање Суда БиХ и Тужилаштва БиХ, упркос незаконитом настанку и раду. Умјесто тога, Република Српска тражи конкретне реформе закона који уређују рад ових институција. На примјер: ту спадају реформа са циљем заустављања праксе Суда БиХ да проширује своју надлежност на ентитетске законе, тражење независног другостепеног суда и обезбјеђивање недискриминаторне и транспарентне праксе процесуирања ратних злочина, ради усклађивања рада ових институција са наведеним начелима.

69. Република Српска има и право и обавезу да реформе тражи свим законитим средствима, укључујући референдум, ради постизања ових циљева. Не постоји правни основ за тврдњу високог представника да закони и институције које је наметнуо одлукама не подлијежу потенцијалној реформи од стране оних политичких институција и изабраних званичника који имају уставно овлашћење и обавезу да их доносе.

С. Одговор Републике Српске на резултате референдума биће у складу са законом.

70. У извјештају се погрешно претпоставља да ће Република Српска одговорити на резултате референдума незаконитим поступцима. Ова претпоставка је неоправдана. Шта год да Република Српска одлучи да предузме као одговор на резултат референдума биће у складу са уставима БиХ и Републике Српске. Високи представник погрешно је осудио Републику Српску за њене поступке након референдума које није навео, а које Република Српска није ни предузела. Дакле, на референдуму се не доноси никаква одлука, већ се исказује мишљење, што је загарантовано као право грађана у свим демократским државама. Зато се не може говорити да је одржавање референдума кршење Дејтонског споразума. Према Закону о референдуму Републике Српске, тек након одржаног

референдума, Народна скупштина Републике Српске, у року од 6 мјесеци, доноси одговарајуће одлуке. Тај процес доношења одговарајућих одлука биће предмет расправе у институцијама Републике Српске, а и БиХ.

D. Република Српска одржава референдум у оквиру дугогодишњих напора да се реформише правосуђе БиХ.

1. Репорме су нужне да би се зауставиле злоупотребе од стране Суда и Тужилаштва БиХ.

71. Планирани референдум је битан и легитиман механизам подршке настојањима Републике Српске да реформише законе и институције, између осталог реформисањем Суда БиХ и Тужилаштва БиХ. Умјесто да је сличан референдум одржала прије четири године, Република Српска је пристала да учествује у структурисаном дијалогу о правосуђу и тако постигне ове конкретне реформе. Међутим, четири године касније, није дошло ни до једне измјене ниједног закона или институције. Иако Република Српска наставља да у доброј вјери учествује у структурисаном дијалогу, и даље има право и обавезу да тражи друга правна средства реформе, нарочито зато што се тешка кршења Устава БиХ, укључујући кршење људских и политичких права, настављају несмањеном жестином.

72. Структурисани дијалог о правосуђу са ЕУ показао је да правосуђе на нивоу БиХ обилује мањкавостима, а да су модели рада његових институција неспојиви са европским стандардима и представљају повреду међународних споразума о људским, грађанским и политичким правима. У наставку износимо неке од најдубљих проблема правосуђа БиХ.

а) Постоји доказано предубјеђење против српских жртава ратних злочина и у корист највеће бошњачке странке.

73. Постоје значајни докази дискриминације на националној основи од стране Суда БиХ и Тужилаштва БиХ. Таква дискриминација представља озбиљан изазов за помирење након сукоба и фундаменталну структуру БиХ успостављену Дејтонским мировним споразумом и Уставом БиХ. Ратни злочини морају бити процесуирани и кажњени без обзира на етничку групу или политичке везе починилаца и жртава. Умјесто тога, правосуђе БиХ показало је досљедан образац дискриминације српских жртава ратних злочина и склоност да поступа према жељама бошњачке Странке демократске акције. Тиме се негира равноправност Срба пред законом, на коју имају право, и подрива помирење.

74. Међународна кризна група критиковала је Тужилаштво због непроцесуирања неких од најужаснијих ратних злочина над Србима. Чак је и замјеник шефа америчке мисије Николас М. Хил недавно примијетио да се "генерално сматра да је главни тужилац под великим утицајем бошњачких политичких снага" и да постоје "притужбе да тужилаштво има превише тврдокорних сљедбеника СДА". Сарајевски *Bosnia Times*, анализирајући да ли Тужилаштво може да се "докаже као независно и непристрасно" подизањем оптужнице против бошњачких генерала, сматра: " Питање је само смије ли затражити и хоће ли

добити политички “благослов” владајућих бошњачких структура. Тај благослов ће прво бити затражен од Бакира Изетбеговића”.¹⁹

75. Један бивши међународни савјетник у Тужилаштву БиХ рекао је, 2012. године, да многи тужиоци испољавају крајње оклијевање када је ријеч о процесуирању Бошњака за злочине против Срба и да такве предмете не прате енергично. Ово непоступање огледа се у резултатима рада Тужилаштва БиХ. Од 7.480 погинулих српских цивила (према процјени МКСЈ), Суд БиХ изрекао је правоснажну осуђујућу пресуду за свега 10 погинулих.

76. У случајеве одбијања Тужилаштва да затражи правду спадају сљедећи примјери:

- одбијање да истражи нове доказе – 10.000 страница докумената које је поднио бивши члан бошњачке СДА - који повезују предсједавајућег Представничког дома БиХ са злочинима садистичког одреда Ел Муцахид 3. корпуса Армије Републике БиХ (АРБиХ);
- нетражење правде за 33 српска цивила у селу Чемерно, која су убили припадници АРБиХ, међу којима су биле жене, дјеца и стари - упркос доказима који за овај злочин повезују конкретна лица;
- опструкција настојања Државне агенције за истраге и заштиту БиХ (СИПА) да истражи Шемсудина Мехмедовића, члана СДА у Представничком дому БиХ, за незаконито затварање и злостављање неколико стотина српских цивила у Тешњу, гдје је Мехмедовић обављао функцију начелника полиције (Тужилаштво БиХ је отишло толико далеко да је процесуирало директора СИПА-е, Горана Зупца, за сумњиве оптужбе, док је члан Предсједништва БиХ из СДА ликовео "вјероватно ћемо га [Зупца] послати у затвор".²⁰);
- непроцесуирање команданта 5. корпуса Армије БиХ, Атифа Дудаковића, за низ тешких ратних злочина, упркос великом броју доказа против њега и ранијих обећања Тужилаштва да ће оптужница бити подигнута; и
- нетражење правде за ужасне и документоване злочине над Србима које је починио одред Ел Муцахид, као што је убиство 52 Србина у једном логору. Муцахедини су вршили ритуалну декапитацију жртава, што је постала, 20 година касније, стравична пракса исламске државе, над којом се згражава читав свијет.

77. Мора се ставити тачка на ова тешка кршења правде због одбијања Тужилаштва БиХ да обавља своје дужности без обзира на припадност нацији или политичкој странци.

б) Суд и Тужилаштво БиХ противправно су проширили своју надлежност.

¹⁹ Ко су Бакирови 'курбани'? BOSNIA TIMES, 3. август 2015.

²⁰ Изетбеговић: СДА мора „добро побиједити“ на изборима,, ОСЛОБОЂЕЊЕ, 27. авг. 2014.

78. Суд БиХ и Тужилаштво БиХ такође су проширили своју надлежност незаконитим средствима, између осталог и искориштавањем нејасних одредби члана 7.2 Закона о Суду БиХ на основу којих изузимају надлежност над кривичним дјелима инкриминисаним ентитетским законима, и то кад год им се прохтије. Као што је Високи судски и тужилачки савјет закључио у својој студији из 2014. године, у најрелевантнијим случајевима „Суд образлаже своју проширену надлежност врло уопштено, недоследно и без конкретизације, просто је подводећи без ближег објашњења под критеријуме из члана 7.2, а у значајном броју случајева образлагање је чак и изостајало“. Званичници и стручњаци ЕУ прихватили су да су члан 7.2 и пракса Суда у погледу њеног тумачења неспојиви са европским стандардима о правној сигурности и начелом природног судије.

79. Суд и Тужилаштво БиХ често користе оптужбе према ентитетским законима као политичко оружје против високопозиционираних функционера. Новији примјер, који је пробудио снажне сумње у погледу такве злоупотребе, је хапшење председника ФБиХ, Живка Будимира, у априлу 2013. године, који је био у средишту политичке борбе у настојањима да се прекомпонује Влада ФБиХ. У свом недавном извјештају, невладина организација Дом слободе (Freedom House), која има сједиште у Вашингтону, констатује да „постоји велика бојазан да су оптужбе политичке природе“.²¹ Суд БиХ је преузео надлежност над овим предметом упркос чињеници да су се наводи односили само на корупцију на нивоу ФБиХ, утврдивши да наводна дјела „свакако утичу на дигнитет државе Босне и Херцеговине и њеног правосуђа“. Предсједник Будимир касније је пуштен на слободу, а оптужбе су одбачене, али не прије него што је провео три седмице у притвору и неколико мјесеци у законском ризику.

с) Рад правосудних институција БиХ је нетранспарентан.

80. Правосуђе БиХ функционише на неприхватљиво нетранспарентан начин, чиме јавност ускраћује за информације на које има право и изазива неповјерење. На примјер: Тужилаштво БиХ недавно је одбило да судији из Велике Британије дозволи приступ истрагама које води како би извршио анализу истрага и процесуирања за Организацију за европску безбједност и сарадњу (ОЕБС). Суд БиХ зауставио је објављивање свих одлука у јесен 2012. године и даље држи све одлуке далеко од очију јавности, осим пресуде за ратне злочине. Током прошле године, Суд је чак са своје интернет странице повукао своје раније седмичне извјештаје о раду, који су често једини начин да се утврди које одлуке је Суд донио у погледу оптужених.²²

д) Суд БиХ није извршио пресуду Европског суда за људска права.

81. У одлуци Европског суда за људска права у предмету *Мактуф* каже се да је Суд БиХ повриједио људска права оптужених лица када је — слиједећи дугогодишњу праксу Суда - осудио оптужене на основу новог кривичног закона упркос томе што би примјена закона који је био на снази у вријеме извршења кривичног дјела резултирала блажом казном. Суд БиХ се на различите начине опире извршењу одлуке Европског суда за

²¹ Freedom House, *Нације у транзицији 2014: Босна и Херцеговина*, стр. 131.

²² Денис Џицић, *Bosnian Judiciary Closes War Crimes Files to OSCE*, BIRN, 4. септембар 2015.

људска права у предмету *Мактуф*. На примјер: одбацио је приједлог да се понове поступци у којима је неспорно дошло до кршења одлуке *Мактуф*. Такође је повриједио права оптужених у новим одлукама донесеним после одлуке *Мактуф* и није учинио ништа да исправи дугогодишња кршења права оптужених у ранијим предметима.

2. Високи представник спречава све правне лијекове против његових поступака или било какву ревизију.

82. Као што смо већ изнијели у овом документу, високи представник спријечио је сваку правну ревизију његових одлука и других поступака, било пред Уставним судом БиХ, Европским судом за људска права, или било којом другом институцијом. Наложено је покоровање свим законима проглашеним одлуком без права представника које је изабрао народ да их мијења. Предложени референдум представља много слабију, али ипак битну, замјену за основне механизме заштите против злоупотребе власти и лоших политика, које у демократским друштвима која се руководе владавином права обезбјеђују правна ревизија и парламентарно дјеловање. Тамо гдје високи представник не подлијеже избору од стране оних над којима врши присвојена овлашћења, због чега не одговара изборном тијелу које би могло да изрази свој ставове или да га смијени путем гласања, предложени референдум још више добија на значају. Високи представник жели да спријечи референдум како би био сигуран да је у потпуности изнад закона и одговорности. Ако би референдум на било који начин био забрањен, који би сврсисходан лијек преостало грађанима у настојањима да заштите своја политичка, грађанска и људска права у односу на високог представника?

3. Република Српска наставља да слиједи реформе у оквиру структурисаног дијалога.

83. Република Српска већ више од четири године тражи реформу путем структурисаног дијалога о правосуђу, који није резултирао ниједном законском промјеном којом би се исправила кршења Устава БиХ и стандарда ЕУ. Међутим, структурисани дијалог је недавно показао наговјештај напретка. На последњем састанку у оквиру структурисаног дијалога, који је одржан 15. септембра 2015, представници БиХ, Републике Српске, Федерације и Дистрикта Брчко потписали су протокол којим је утврђен оквир одређених пријекотребних реформи правосуђа. Једна битна реформа, предвиђена протоколом, ограничила би кривичну надлежност Суда БиХ на предмете по основу закона БиХ - ова промјена ријешила би бојазни Републике Српске и ЕУ у погледу произвољне судске праксе овог суда. Другом кључном реформом основао би се виши суд који би одлучивао по жалбама на одлуке Суда БиХ (Суд БиХ тренутно поступа као сопствени апелациони суд - чиме флагрантно крши европске стандарде у судству). У наредном кораку у оквиру структурисаног дијалога, на семинару који ће се у организацији ТАИЕХ-а одржати 1. и 2. октобра у Сарајеву, разговараће се о нацрту закона.

4. Планирани референдум је битан и легитиман механизам подршке настојањима Републике Српске да реформише институције које имају директан и негативан утицај на грађане Републике Српске.

84. Као изражавање мишљења јавности, референдум може ваљано и законски да утиче на поступке власти. У БиХ постоји широка подршка реформи различитих институција које је незаконито наметнуо високи представник, али реформе блокирају управо оне стране које оспоравају референдум. Референдум је рационално и законом заштићено средство којим грађани убрзавају и олакшавају реформска настојања.

85. Референдум је начин на који Влада Републике Српске извршава своју обавезу из става 1 члана II Устава БиХ да „обезбиједи највиши ниво међународно признатих људских права и основних слобода својим грађанима“ пошто тражи да референдум искористи за спровођење реформи потребних за заштиту ових права и слобода.

86. Одржавање референдума у Републици Српској је и законито и примјерено, пошто је референдум форум на којем грађани изражавају своје мишљење о институцијама које врше власт над њима упркос чињеници да су наметнуте од стране високог представника – умјесто да су их основали њихови представници у легитимном законодаваном поступку - уз флагрантно кршење Устава БиХ.