



РЕПУБЛИКА СРПСКА  
**В Л А Д А**  
КАБИНЕТ ПРЕДСЈЕДНИКА

Трг Републике Српске 1, Бања Лука, тел: 051/339-103, факс: 051/339-119 e-mail:kabinet@vladars.net

Број: 04/1.-707/10

Датум: 12.04.2010. године

Бароница Кетрин Ештон  
Високи представник за иностране послове и безбједносну политику  
Потпредсједник Европске комисије  
Европска унија  
Rue de la Loi 200  
1000 Брисел, Белгија

Уважена баронице Ештон,

Желим Вам успјешан рад на мјесту првог високог представника Европске уније за иностране послове и безбједносну политику, а Влада Републике Српске („Влада“) очекује успјешну сарадњу са Вама у наредном периоду.

Међутим, прочитавши двадест и први извјештај Савјету безбједности УН о активностима ЕУФОР-а, морам да изразим изненађење и разочарење Владе у погледу одређених тврдњи изнесених у том извјештају. Пишем Вам, стога, како бих појаснио ставове Владе о тим питањима. Поред тога што ће се у овом писму укратко представити Владино виђење неких кључних питања, у прилогу је достављен и Други извјештај Републике Српске Савјету безбједности УН, као и други документи Владе који дају комплетнију слику.

**Драматично одступање од досадашњих извјештаја о ЕУФОР-у**

Двадесет и први извјештај о ЕУФОР-у („Извјештај“), како се наводи у његовом уводу, сачињен је у одговору на резолуције Савјета безбједности УН којима се захтијевају периодични извјештаји „о активностима ЕУФОР-а“. Дио III Извјештаја, који се тиче „Безбједносне ситуације и активности ЕУФОР-а“ и Дио IV, „Изгледи“, представљају адекватан одговор на захтјев Савјета безбједности. Како се у Извјештају примјећује, „укупна ситуација у БиХ остала је мирна и стабилна током целокупног извјештајног периода“<sup>1</sup>, а „очекује се да ће безбједносна ситуација остати стабилна упркос могућем наставку политичких тензија“<sup>2</sup>.

<sup>1</sup> Двадесет и први квартални извјештај Савјету безбједности УН о операцији АЛТЕА („Извјештај“), параграф 9.

<sup>2</sup> Извјештај у Дијелу IV.

Исто тако, Дио III и Дио IV су потпуно у складу са чланом 12. Анекса 1А Дејтонског споразума, у којем се каже да командант ИФОР-а (и командант ЕУФОР-а као његовог сљедбеника) „јесте коначан ауторитет на терену у погледу тумачења овог споразума о војним аспектима мировног рјешења [Анекс 1А.]...“. Уз то, садржај Дијела III и Дијела IV је у складу са садржајем претходних 20 извјештаја о ЕУФОР-у.

За разлику од њих, Дио II насловљен: „Политичке прилике“ радикално одступа од ранијих извјештаја о ЕУФОР-у и иде даље од домаћаја захтјева Савјета безбједности и мандата ЕУФОР-а из Анекса 1А Дејтонског споразума. Влада је посебно запрепаштена тврдњом у Извјештају да Република Српска „отворено крши Анексе 2, 4 и 10“ и да „одбија да поштује овлашћења високог представника из Анекса 10“<sup>3</sup>. Без преседана је да се у једном извјештају о ЕУФОР-у наводи да једна страна крши Дејтонски споразум – ову тврдњу Влада категорички одбија. Тешко је одговорити на тврдње да Влада крши неке анексе Дејтонског споразума зато што се у Извјештају, упркос озбиљности навода, не даје ни чињенична основа нити одредбе анекса које Република Српска наводно крши.

Вјероватно највише збуњује то што се у Извјештају тврди да Влада крши Анекс 4: Устав БиХ. Влада се стриктно придржава Устава БиХ (и осталих анекса Дејтонског споразума) и не зна на шта би овај навод могао да се односи. Штавише, правно утврђивање да ли једна страна крши Устав превасходно је право и дужност Уставног суда БиХ – не ЕУФОР-а, Европске уније, ОХР-а или било које друге стране институције<sup>4</sup>.

### **Правна овлашћења високог представника**

Влада не одбија, како се то тврди у Извјештају, „да поштује овлашћења високог представника из Анекса 10“. Влада је увијек поштовала и уважавала свако коришћење овлашћења од стране високог представника које је утемељено у Анексу 10. Оно што Влада не може да прихвати јесте тврдња високог представника да има неограничена овлашћења, које се не могу наћи ни приликом најимагинативнијег читања Анекса 10. Анекс 10 даје високом представнику овлашћења да нпр. „олакшава“, „покреће“ и „координише“ настојања. Влада позива све посматраче да прочитају Анекс 10 и запитају се које одредбе дају овлашћење високом представнику да декретом усваја и укида законе, преноси надлежности заштићене Уставом, или кажњава појединце без процеса или права на жалбу<sup>5</sup>. Коришћење императивних овлашћења високог представника – такозваних „бонских овлашћења“ – осудили су, између осталог, Парламент Савјета Европе<sup>6</sup> и Венецијанска комисија<sup>7</sup> као кршење Европске конвенције о људским правима.

Штавише, Анекс 10 се мора читати у контексту цјелокупног Дејтонског споразума. Свако читање Анекса 10 на начин да се високом представнику дају овлашћења да усваја или укида прописно усвојене законе, преноси Уставом успостављене надлежности, именује судије и тужиоце или смјењује и забрањује рад функционерима без прописаног процеса, у потпуности је супротан Анексу 4 (Устав БиХ) и Анексу 6 (Гаранција људских, грађанских и

<sup>3</sup> Извјештај, параграф 4.

<sup>4</sup> Стране Анекса 4 имају право и обавезу да тумаче Анекс, у складу са начелима тумачења уговора према међународном праву.

<sup>5</sup> Примјерак Анекса 10 је дат у прилогу.

<sup>6</sup> Видјети, нпр., Рез. Савјета Европе 1384 (2004).

<sup>7</sup> Видјети, нпр., Венецијанска комисија, Мишљење о уставним приликама у Босни и Херцеговини и овлашћењима високог представника (1995).

политичких права). Осим Анекса 10, не постоји ниједан други извор овлашћења високог представника.

Одговорност Владе да сарађује са високом представником у вези са спровођењем мира не замјењује обавезе Владе према домаћем и међународном праву. Када је наредба високог представника у супротности са обавезама Владе које произилазе из Устава БиХ и Републике Српске, или обавезама према међународном праву, приоритет морају имати уставне и законске обавезе које произилазе из правног поретка БиХ и Републике Српске. У прилогу достављамо изјаву Владе у којој се детаљније образлаже њена одлука да не прихвати незаконите одлуке високог представника.

### **Правна заштита лица која је високи представник казнио по кратком поступку**

У Извјештају, Влада се критикује због изјаве да ће „тужити садашњег и претходне високе представнике због злоупотребе бонских овлашћења“<sup>8</sup>. Ово се односи на Владина настојања да обезбједи мирну и правну заштиту грађана чија права је прекршио високи представник. Високи представник је по кратком поступку смијенио скоро 200 грађана БиХ са њихових позиција, и то најчешће тако што им је забранио да обављају било какву јавну функцију на неодређено вријеме, одузео путне исправе и прекршио њихова друга политичка и људска права. Тим лицима високи представник није доставио писмено обавјештење о томе шта им се ставља на терет, није им обезбједио претрес, управни или судски поступак, нити право жалбе

У једногласно донесеној одлуци из 2007, Уставни суд БиХ сматра да непостојање правног средства за оспоравање таквих одлука представља кршење члана 13 Европске конвенције о људским правима („ЕКЉП“) <sup>9</sup>. Међутим, у свом одговору, високи представник је поништио одлуку Уставног суда <sup>10</sup> супротно наредби Уставног суда да су „одлуке Уставног суда коначне и правоснажне“ <sup>11</sup>. Високи представник, затим, изриче да ће се „сваки поступак покренут пред било којим судом у [БиХ], којим се на било који начин оспорава или доводи у питање било која одлука или одлуке високог представника, прогласити недопустивим осим уколико високи представник претходно и изричито не да свој пристанак“ <sup>12</sup>. У ствари, високи представник је сâм себе поставио у потпуности изнад владавине закона и сузбио сваку могућност да грађани БиХ користе правна средства у оквиру њихових властитих судова и институција.

У октобру 2009, за вријеме шведског предсједавања Европском унијом, Влада је писала шведском министру иностраних послова, Карлу Билту, и затражила да успостави независну међународну комисију, коју би чинили реномирани правни стручњаци, са циљем да се смијењеним лицима обезбједи форум на којем ће тражити заштиту права. Владин захтјев је у складу са сличним позивима из Савјета Европе <sup>13</sup>. Иако Влада није добила

<sup>8</sup> Извјештај, параграф 4.

<sup>9</sup> Апелација Милорада Билбије и др. бр. АР-953/05, Одлука о допустивости и меритуму, објављена фебруара 2007.

<sup>10</sup> Наредба о спровођењу Одлуке Уставног суда Босне и Херцеговине у апелацији Милорада Билбије и др. бр. АР-953/05, 23. март 2007.

<sup>11</sup> Устав БиХ, чл. 6(4).

<sup>12</sup> Наредба о спровођењу Одлуке Уставног суда Босне и Херцеговине у апелацији Милорада Билбије и др. бр. АР-953/05, 23. март 2007.

<sup>13</sup> На примјер, у свом мишљењу из 2005, Венцијанска комисија пише о смјени функционера од стране високог представника:

одговор, наставиће да ради на обезбјеђивању правног средства за лица која су оштећена одлукама високог представника. Ово питање се помније обрађује у писму шведском министру, које достављамо у прилогу. Прилог који се помиње у писму министру иностраних послова Билту јесте анекс Другог извјештаја Владе Савјету безбједности, који такође прилажемо.

### **Влада не планира референдум о отцјепљењу**

У Извјештају се наводи да „повремено, политички лидери Републике Српске ... доводе у питање интегритет БиХ као државе и помињу могућност отцјепљења“.<sup>14</sup> Влада вјерује да ова тврдња потиче од неразумијевања планова Републике Српске да одржи референдум, укључујући усвајање новог закона о референдуму у Народној скупштини Републике Српске. То је нетачно, као што је Влада изјавила и у званичним и незваничним наступима. Иако још увијек није прецизно утврђен садржај било којег референдумског питања, Влада намјерава да распише референдум на којем ће затражити мишљење гласача о наметању закона о БиХ од стране високог представника путем одлука и других поступака којима се крше Дејтонски споразум, владавина права и људска права.

Владе држава у Европи и свијету широко користе референдум као механизам обезбјеђења демократске владавине. Ниједна одредба Дејтонског споразума не забрањује нити ограничава спровођење референдума. Савјет Европе често поздравља коришћење референдума и на нижим нивоима власти. У једној резолуцији из 2007, Парламентарна скупштина Савјета Европе каже: „Референдум је инструмент директне демократије који припада европском изборном наслеђу“.<sup>15</sup> Конгрес локалних и регионалних власти Савјета Европе потврђује у својој резолуцији из 2007 да „референдуми, *било на државном, локалном или регионалном нивоу*, представљају један од главних инструмената директне демократије који грађанима омогућава да учествују у политичком одлучивању, као и јавним стварима које их се директно тичу ...“<sup>16</sup> Још је и важније да се чује глас грађана Републике Српске у земљи у којој један незабрани страни функционер тврди да има ванредна императивна овлашћења без икакве контроле или ограничења. У Ставу Владе о референдуму, који достављамо у прилогу, овај став Владе образлаже се детаљније.

---

Наставак коришћења таквих овлашћења од стране незабраног политичког ауторитета без икакве могућности жалбе и учешћа независног тијела није прихватљиво. Као ургентан корак, Комисија препоручује да се оснује независно вијеће правних стручњака које би морало дати своју сагласност на сваку такву одлуку високог представника. С обзиром на повјерљиву природу многих елемената списка, ово би могло бити тијело састављено од међународних стручњака”.

Венецијанска комисија, Мишљење о уставним приликама у Босни и Херцеговини и овлашћењима високог представника (1995), параграф 98.

<sup>14</sup> Извјештај, параграф 4.

<sup>15</sup> Савјет Европе, Рез. Парламентарне скупштине 1592 (2007), 23. нов. 2007, параграф 1.

<sup>16</sup> Савјет Европе, Конгрес локалних и регионалних власти, Рез. 235 (2007) (курзив додат).

## Питање државне имовине

У Извјештају се тачно примјећује да у скорије вријеме није остварен напредак у погледу подјеле државне имовине, што представља један од пет циљева и два услова Савјета за спровођење мира које је потребно испунити да би он дао подршку завршетку мисије високог представника. Разлог је једноставан: да би преговори уопште имали било каквог изгледа на успјех, све стране морају жељети да постигну рјешење. Влада, која вјерује да је ОХР требало давно затворити, жели да постигне договор о свим неријешеним питањима која то спречавају, укључујући подјелу државне имовине. На жалост, главне бошњачке странке не желе такав договор зато што желе остатак ОХР-а, барем док се Устав БиХ не „реформише“ тако да дејтонски федерални систем замијени централизована држава.

Овај проблем су уочили и стручњаци са стране. На примјер, у недавном извјештају о БиХ, Међународна кризна група помиње ову бојазан најмање три пута:

Бошњачке странке, нарочито СБиХ и СДП, које сматрају ОХР својим главним преговарачким средством, неће пристати на испуњавање циљева потребних за његово затварање све док се не постигне договор о уставној реформи.<sup>17</sup>

Бошњачке странке неће пристати на приједлог о државној имовини све док РС не пристане на уставну реформу . . . [Р]јешење питања државне имовине измиче не зато што је проблем тежак сâм по себи, него зато што га је Савјет за спровођење мира повезао са најспорнијим питањем у БиХ: судбином ОХР-а.<sup>18</sup>

ЕУ и други припадници међународне заједнице не треба да дозволе такве поступке који би затварање Канцеларије високог представника учинили таоцем.

## Одлука Европског суда за људска права у предмету *Сејдић и Финци*

У свјетлу недавне одлуке Европског суда за људска права у предмету *Сејдић и Финци против БиХ*, која се помиње у Извјештају, Влада снажно подржава допуну одредаба Устава БиХ о праву на кандидовање на изборима за Предсједништво БиХ и Дом народа како би се Устав усагласио са ЕКЉП. Влада је заузела овај став још прије извјесног времена и прошле године је понудила приједлог рјешења ове ситуације. У међувремену, одлука у предмету *Сејдић и Финци* нагласила је ургентну потребу за овом реформом.

Као што је Венецијанска комисија потврдила, реформа права на кандидовање на изборима у потпуности би усагласила Устав са ЕКЉП.<sup>19</sup> Лидери у БиХ треба да се усмјере на достижан задатак реформисања одредаба о праву на кандидовање на изборима прије овогодишњих избора. Потребу за конкретним промјенама Устава као одговор на одлуку

<sup>17</sup> Међународна кризна група, *Двострука криза БиХ*, 12. нов. 2009. (“Извјештај МКГ”), стр. 5-6.

<sup>18</sup> Извјештај МКГ, стр. 10. *Видјети такође* фусноту 17.

<sup>19</sup> У свом мишљењу из 2005, у којем анализира усаглашеност Устава БиХ са ЕКЉП, Венецијанска комисија каже да, поред одредаба које се тичу права на кандидовање на изборима, “[н]икакви други проблеми усаглашености Устава БиХ са ЕКЉП нису уочени . . .” Венецијанска комисија, *Мишљење о уставним приликама у Босни и Херцеговини и овлашћењима високог представника* (2005), параграф 66.

Европског суда не треба користити као изговор, као што се то чини, да би лидери у БиХ под притиском ушли у ширу – и несагледиво спорнију – уставну трансформацију.

### Закључак

Надам се да ће ово писмо и његови прилози помоћи да се боље схвати став Владе о овим важним питањима. Влада жели да изрази своју захвалност на интересовању и подршци Европске уније у погледу ситуације у БиХ. Моја Влада је определијелена да одржава односе сарадње са Европском унијом на путу БиХ ка ЕУ интеграцијама. Било би ми задовољство ако бих могао да се сусретнем са Вама када Вам то прилике буду дозвољавале како бисмо разговарали о овим питањима, или ако би било могуће уговорити састанак између Ваших и мојих сарадника у ту сврху.

Примите изразе мог највећег уважавања,

С поштовањем,

Милорад Додик  
Премијер Републике Српске

