



РЕПУБЛИКА СРПСКА
ПРЕДСЈЕДНИК РЕПУБЛИКЕ

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

Број:01-010-2470/14

Датум: 05.05.2014. године

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

Поштовани господине генерални секретару:

У циљу помоћи Савјету безбједности током дебате о Босни и Херцеговини (БиХ) 15. маја, Република Српска, страна потписница Општег оквирног споразума за мир у Босни и Херцеговини (Дејтонски споразум), и анекса који чине његову суштину, представља Једанаести Извјештај Савјету безбједности УН који се налази у прилогу.

Политике Владе Републике Српске руководе се централним циљем побољшања економских прилика њених грађана. Одјељак I Извјештаја описује неке од активности које је Република Српска предузела како би поспешила економски раст, као што су наставак спровођења реформи усмерених ка побољшању пословног окружења, борба против корупције, и усаглашавању закона и прописа Републике Српске са стандардима ЕУ. Одјељак II објашњава потребу за значајним реформама институција на нивоу БиХ, укључујући правосудне институције, чија пракса је често није усаглашена са европским стандардима и правима грађана предвиђеним Уставом БиХ и међународним конвенцијама. Одјељак III Извјештаја описује важност поштовања уставне структуре БиХ,

укључујући и поделу надлежности између БиХ и ентитета, и механизме заштите конститутивних народа БиХ. Одјељак IV објашњава контрапродуктивне ефекте мјешања високог представника и осталих у унутрашњу политику БиХ. На послетку, Одјељак V Извјештаја објашњава због чега, након више од 18 година мира у БиХ, Савјет безбједности нема чињеничну или правну основу да се позива на Поглавље VII Повеље УН-а.

Молио бих да ово писмо, Извјештај и четири прилога који иду уз њега, буду прослеђени члановима Савјета безбједности. Ако су Вама, или било ком члану Савјета безбједности, потребне информација којих нема у Извјештају, или имате било каквих питања везаних за његов садржај, биће ми драго да Вам одговорим.

С поштовањем,

ПРЕДСЈЕДНИК РЕПУБЛИКЕ СРПСКЕ
Милорад Додик



**Једанаести извјештај Републике Српске Савјету безбједности
Уједињених нација**

април 2014.

Једанаести извјештај Републике Српске Савјету безбједности Уједињених нација

Садржај

Увод и кратак преглед документа	3
I. Економски раст	5
A. Подстицајан амбијент за инвестиције и пословање	5
B. Рад на европским интеграцијама	7
1. Законска и регулаторна ревизија у корист европских интеграција	7
2. Неслагања у ФБиХ и даље блокирају напредак БиХ на путу ка чланству у ЕУ	8
3. Бошњачка странка опструира доношење законских прописа којима БиХ испуњава своје обавезе у погледу либерализације визног режима ЕУ	10
4. Република Српска поздравља нови акценат који ЕУ ставља на економски развој	11
C. Интензивирање борбе против корупције	11
1. Ранији напори Републике Српске у борби против корупције	11
2. Стратегија борбе против корупције у Републици Српској за период 2013 – 2017. године	12
D. Реформе Републике Српске на промовисању економског раста не би биле могуће без дејтонске децентрализоване структуре БиХ	14
II. Реформа институција БиХ	14
A. Реформа правосуђа	14
1. Национална дискриминација у Тужилаштву БиХ	15
2. Незаконито проширивање надлежности Суда БиХ супротно основним људским правима	16
3. Неизвршење одлуке Европског суда за људска права у предмету <i>Мактоуф</i>	17
4. Систем ВСТС	18
5. Транспарентност	18
B. Неопходно је тренутно и детаљно преиспитивање институција на нивоу БиХ	19
1. Високи трошкови, мала одговорност	19
2. Донатори некритички подржавају недјелотворне и непотребне институције	20
3. Спровођење реформи	20
4. Одговор на захтјеве јавности и цивилног друштва	20
C. Напори у борби против корупције	20
1. Напори у борби против корупције неопходни су у агенцијама на нивоу БиХ	20
2. Програми борбе против корупције су најдјелотворнији на нивоу ентитета и кантона	21
III. Поштовање дејтонске структуре БиХ	21
A. Фундаментална улога Дејтонског устава у обезбјеђењу стабилности БиХ	21
B. Значај уставних ограничења овлашћења на нивоу БиХ	22
C. Федерална структура БиХ омогућава експериментисање са политикама без консензуса на нивоу цијеле земље	23

D.	Децентрализација унапређује привредни развој у земљама као што је БиХ	24
IV.	Који је резултат страног финансирања и интервенција у домаће политичке активности?	26
A.	Слободни и правични избори или улични протести и „експерти“ који се финансирају из иностранства?	26
B.	Високи представник наставља да подрива компромис	26
V.	Савјет безбједности треба да оконча примјену Поглавља VII, за коју не постоји ни чињенични ни правни основ	27
VI.	Закључак	28

Прилог 1: Тужилаштво БиХ злоупотређује своја овлашћења

Прилог 2: Противправни судски експанзионизам Суда БиХ

Прилог 3: Суд БиХ не спроводи пресуду у предмету Мактоуф

Прилог 4: Систем Високог судског и тужилачког савјета мора бити реформисан

Једанаести извјештај Републике Српске Савјету безбједности Уједињених нација

Увод и кратак преглед документа

Република Српска, као потписница свих анекса који чине Дејтонски споразум, уз дужно поштовање подноси овај 11. извјештај Савјету безбједности УН, у ком Влада Републике Српске изражава своја виђења питања са којима се Босна и Херцеговина (БиХ) суочава. Главни циљ Републике Српске и даље је унапређење економских услова за њене грађане. У складу са тим циљем, Република Српска реформише своје законе и прописе са циљем промовисања економског раста, борбе против корупције, те захтијева реформе на нивоу институција БиХ, инсистира на поштовању уставне структуре БиХ и позива на престанак штетног уплитања високог представника у домаћу политику. Република Српска потврђује својих претходних десет извјештаја поднесених Савјету безбједности и захваљује државама и њиховим представницима што узимају у обзир овај и претходне извјештаје, приликом разматрања ситуације у БиХ.

I. Економски раст

У одјелку I говори се о начинима дјеловања Републике Српске са циљем повећања економског раста. Република Српска наставља са реформом својих закона и прописа ради унапређења амбијента за инвестиције и предузећа које ће отворити нова радна мјеста. На примјер: у децембру је Република Српска увела нови једношалтерски систем регистрације предузећа, којим су драстично скраћени вријеме, процедуре и трошкови отварања предузећа. Република Српска, такође, подстиче економски раст сталним усклађивањем својих закона и прописа са стандардима ЕУ. Напредак БиХ ка чланству у ЕУ је, нажалост, заустављен због неслагања у оквиру другог ентитета БиХ, Федерације БиХ (ФБиХ) у погледу успостављања механизма координације рада на питањима европских интеграција и извршења пресуде Европског суда за људска права. БиХ такође није усвојила хитан пропис, који је имао подршку ЕУ, којим се мијења закон о пребивалишту БиХ због опструкције од стране бошњачких политичких странака. Република Српска помовише економски раст на још један начин: интензивирала је борбу против корупције, између осталог и усвајањем нове стратегије за борбу против корупције за период од четири године.

II. Реформа институција БиХ

У одјелку II говори се о потреби за значајним реформама на нивоу институција БиХ. Иако је структурисани дијалог са ЕУ о правосуђу помогао да се више свјетла баци на подручја правосуђа БиХ која је потребно реформисати, институције на нивоу БиХ упорно се опире промјени. Како је објашњено у одјелку II и четири прилога уз овај извјештај, реформе су потребне ради сљедећег: (1) заустављања злоупотреба Тужилаштва БиХ, укључујући националну дискриминацију у предметима ратног злочина; (2) окончања произвољног, понекад и противзаконитог, изузимања предмета из надлежности ентитета од стране Суда БиХ; (3) извршења пресуде Европског суда за људска права у предмету *Мактуф против БиХ*; (4) унапређења система именовања судија и тужилаца у БиХ и (5) увођења транспарентности у тајновите правосудне институције БиХ. У одјелку II, такође се образлаже потреба да се преиспитају институције на нивоу БиХ; многе је незаконито

наметнуо високи представник, а супротне су подјели надлежности из Устава БиХ, дуплирају надлежности и функције које врше владе ентитета и кантона и непотребно троше новац. Коначно, у одјелку II разматра се потреба за постојањем програма борбе против корупције.

III. Поштовање дејтонске структуре БиХ

У одјелку III, говори се о значају поштовања структуре БиХ утврђене Уставом БиХ, који је саставни дио Дејтонског споразума. Уставни механизми заштите конститутивних народа БиХ су од суштинске важности за стабилност земље. Строга ограничења надлежности нивоа БиХ, дата Уставом, суштинска су за адекватно функционисање земље, али се игноришу због тога што је високи представник централизовао велики број надлежности у Сарајеву. Чести застоји, који данас карактеришу ниво БиХ, били би много мање извјесни да је управљање са нивоа БиХ ограничено на уставне надлежности. Устав БиХ је, такође, важан зато што федерална структура омогућава ентитетима да усвоје реформе и остале новине из домена политика о којима би било немогуће постићи консензус на нивоу БиХ. Децентрализација доприноси ефикасности и привредном развоју, нарочито у земљама у којима постоје велике разлике између регија у погледу политичких преференција.

IV. Који је резултат страног финансирања и интервенција у домаће политичке активности?

У одјелку IV испитујемо штетне посљедице уплитања високог представника и других у унутрашњу политику у БиХ. Високи представник и друге стране дипломате искористили су овогодишње уличне протесте против институција БиХ, ФБиХ и кантона као примјер репрезентативне демократије - чак и након што су демонстрације прерасле у насиље - а истовремено су нападали и одузимали легитимитет званичницима изабраним на слободним и правичним изборима. Високи представник наставља да подрива напоре усмјерене на постизање компромисних рјешења политичких спорова.

V. Савјет безбједности требало би да оконча примјену поглавља VII за које не постоји чињенични ни правни основ

Ситуација у БиХ ни на који начин не испуњава услове потребне да би Савјет безбједности дјеловао у складу са Поглављем VII Повеље Уједињених Нација: да постоји „пријетња миру, нарушавање мира или акт агресије.“ Сâме резолуције Савјета безбједности су у више наврата констатовале да је ситуација у БиХ „мирна и стабилна“. Након више од 18 година мира у БиХ, једноставно не постоји оправдање за наставак дјеловања Савјета безбједности УН-а у складу са поглављем VII.

I. Економски раст

1. Највиши приоритет Република Српска ставља на стварање повољних услова за отварање нових радних мјеста и економски раст. То обухвата реформу закона и прописа како би се предузећима омогућило једноставније инвестирање, а новим предузећима да заживе и развију се. То, такође, значи сталан рад на усклађивању закона и прописа Републике Српске са стандардима ЕУ. Борба против корупције је још један битан сегмент напора које Република Српска улаже у економски развој, укључујући широк спектар нових иницијатива. Коначно, Република Српска очекује тијесну сарадњу са ЕУ у заједничком изналажењу најбољег начина за унапређење економске ситуације. Република Српска ће наставити да брани широку аутономију два ентитета успостављена Уставом БиХ, која Републици Српској даје флексибилност да спроведе реформе, чак и у случају политичког застоја у Сарајеву.
2. Протеклих година, привреда Републике Српске била је на удару европске финансијске кризе, али сада се враћа на солидан ниво економског раста. Република Српска је биљежила раст БДП-а од најмање 1.9% у сваком кварталу 2013. године у односу на ранији период, чак и када су неке земље у региону биљежиле негативан раст. Стране инвестиције значајно доприносе развоју привреде Републике Српске с обзиром на то да се инвеститори из Европе, Сјеверне Америке и других земаља придружују домаћим инвеститорима на новим пројектима у области развоја енергетике, пољопривреде, туризма и инфраструктуре.

А. Подстицајан амбијент за инвестиције и пословање

3. Влада Републике Српске наставља са усвајањем и спровођењем реформи са циљем да се Република Српска учини атрактивном дестинацијом за инвестирање, гдје је једноставно и јефтино основати предузеће.
4. На примјер: једношалтерски систем регистрације предузећа у Републици Српској профункционисао је у децембру 2013. године. Број новооснованих предузећа у Републици Српској већ је порастао. Нови систем, за који је било потребно усвојити широк скуп правних реформи, конципиран је тако да се скрати вријеме потребно за регистровање новог предузећа, и то са 23 на 3 дана, број потребних процедура са 11 на 5, а трошкове са €500-750 на €100. Европска комисија и Међународни монетарни фонд похвалили су реформу регистрације пословних субјеката у Републици Српској. У свом извјештају из марта 2014. године, Фондација Фридрих Еберт из Њемачке констатује да ће реформе у Републици Српској „значајно смањити притисак на пословне субјекте“.¹
5. У јануару 2014. године, са циљем промовисања економске активности и отварања нових радних мјеста, Република Српска је усвојила измјене и допуне Закона о порезу на доходак тако што је увела неопорезиви дио дохотка.² У марту 2014. године,

¹ Горан Станковић, 2013: *Годишњи преглед радних доноса и социјалног дијалога у југоисточној Европи: Босна и Херцеговина*, Friedrich Ebert Stiftung, стр 4.

² Од 1. фебруара неопорезиви дио дохотка 200 КМ, InvestSrpska.net, 31. јануар 2014.

Република Српска је усвојила нови закон о мултилатералној компензацији, чији је циљ унапређење ликвидности у сектору некретнина и измјене и допуне Закона о девизном пословању, који је конципиран тако да се у девизно пословање уведе платне процедуре.³

6. Од 2006. године до данас, Влада је спровела велики број значајних реформи усмјерених на унапређење економије. Оне обухватају, на примјер:
 - прву "гиљотину" прописа у региону (процес у ком су укинати непотребни и захтјевни прописи);
 - процјену утицаја прописа;
 - оснивање привредних судова;
 - усвајање Закона о партнерству приватног и јавног сектора;
 - у току је реформа земљишног регистра и везаних закона, као и реформа прописа којима се уређује грађевинска дозвола, итд.
 - увођење пореских одбитака за инвестиције у опрему.
7. Република Српска је у потпуности либерализована за стране инвеститоре. Не постоје разлике између домаћих и страних инвестиција. Страни инвеститори уживају национални третман. Према посљедњим измјенама и допунама Закона о страним улагањима Републике Српске, не постоје ограничења у погледу инвестиција у било који сектор, осим јавног информисања. Посљедњим измјенама и допунама Закона такође је либерализован сектор намјенске индустрије за страна улагања. Извоз профита је слободан, учешће страних лица је ослобођено царине и пореза, а стицање некретнина је слободно.
8. Од 2012. године, Влада Републике Српске, уз подршку Међународне финансијске корпорације, води програм бриге о страном инвеститору, у оквиру ког институције Републике Српске и општински званичници олакшавају активности страних инвеститора.⁴
9. Република Српска наставља рад на реформама по мјери предузећа, као што је усвајање измјена и допуна закона о стечају и измјене у систему фискализације.
10. Иако су порези повећани скоро у све и једној земљи региона, порези у Републици Српској остали су стабилни.
11. Поред реформи по мјери предузећа, постоји велики број других фактора који чине Републику Српску профитабилном дестинацијом за страна улагања. Република

³ Усвојен Закон о јединственом систему за мултилатералне компензације и цесције, InvestSrpska.net, 5. март 2014.

⁴ Одржана обука у оквиру Програма постинвестиционе подршке страним инвеститорима, InvestSrpska.net, 27. март 2014.

Српска има изузетан геостратешки положај, пошто се налази између истока и запада, сјевера и југа, на свега 500 km од Беча и 680 km од Минхена. Недавно уведена авио-линија између Бањалуке и Београда омогућава брзу конекцију са свим значајним дестинацијама у свијету. Након прошлогодишњег приступања Хрватске ЕУ, Република Српска се налази на самој граници са ЕУ. Споразум о стабилизацији и придруживању и Привремени споразум о трговини и трговинским питањима између БиХ и Европске уније омогућава слободан извоз у ЕУ скоро свих производа који испуњавају њене стандарде.

12. Инвеститори у Републици Српској, такође, имају приступ тржиштима у настајању, тј. земљама потписницама Споразума о слободној трговини у земљама централне Европе (ЦЕФТА), чије тржиште има око 30 милиона људи, као и Турској, на основу Споразума о слободној трговини, чије тржиште има више од 70 милиона људи.
13. Уз то, инвеститори у Републици Српској остварују корист по основу цијене електричне енергије, која је најнижа у региону и много нижа него у ЕУ, па чак и ФБиХ. Однос трошкова и квалитета рада у Републици Српској такође је повољан.
14. Нажалост, све повољнији привредни амбијент у Републици Српској често се пренебрегава, зато што се погрешно везује за лош ранг који Босни и Херцеговини даје Свјетска банка у свом годишњем извјештају *Лакоћа пословања*. Извјештај *Лакоћа пословања* за БиХ скоро нема никакве везе са лакоћом пословања у Републици Српској, зато што се у њему дате оцјене у потпуности заснивају на примјеру хипотетичког предузећа из Сарајева, главног града ФБиХ. Децентрализована структура БиХ омогућава Републици Српској да развија потпуно другачији – и много повољнији – привредни амбијент него у ФБиХ.
15. У студијама у којима се испитује привредни амбијент Републике Српске, хвале се реформе у Републици Српској. На примјер: у извјештају Свјетске банке из 2011. године „*Лакоћа пословања у југоисточној Европи*“, помиње се највећи град Републике Српске, Бања Лука, као један од два града у региону у којима је у највећој мјери побољшан привредни амбијент.
16. Стране компаније увидјеле су потенцијал Републике Српске, а међу њима су Арцелор Митал, Зарубежњефт, ЕФТ, Фолксбанка, Хипо Алпе Адрија банка и многе друге. Највеће инвестиције у Републици Српској, које су тренутно у току, обухватају изградњу трећег блока термоелектране Угљевик, чија вриједност износи 400 милиона евра, изградњу термоелектране Станари, чија је вриједност 550 милиона евра, као и изградњу ауто-пута Бања Лука - Добој.

В. Рад на европским интеграцијама

17. У складу са тежиштем на отварању нових радних мјеста и економском расту, Република Српска наставља да чини све што може на подршци европским интеграцијама. Иако је чланство у ЕУ дугорочан циљ, кораци које БиХ и ентитети предузимају ка интеграцијама могу допринијети и бржем економском развоју.

1. Законска и регулаторна ревизија у корист европских интеграција

18. Република Српска већ годинама предано ради на усклађивању закона и прописа Републике Српске са европским правним тековинама. Поред тога што је усклађивање од суштинског значаја у европским интеграцијама БиХ, такође је важно и сâмо по себи, зато што модернизује и диже на виши ниво законе и прописе Републике Српске, чиме се промовишу економски раст и други циљеви. Према извјештајима Европске комисије, Република Српска је у значајној мјери отишла даље од ФБиХ у остваривању реформи које налажу ССП и Привремени споразум. У лабавој федералној структури успостављеној Уставом БиХ, највећи дио услова, који се односе на усклађивање закона са европским правним тековинама, мора бити испуњен на нивоу ентитета. Влада Републике Српске је у овој процедури испитала више од 1300 законских, подзаконских и општих аката и наставља да предано ради на усклађивању закона Републике Српске са европским стандардима.
19. У свом Извјештају о напретку у 2013. години, у дијелу који се односи на БиХ, Европска комисија констатује сљедеће: "Влада Републике Српске се и даље ангажује на приближавању законских прописа у изради са европским правним тековинама. Њени административни капацитети за праћење законских прописа везаних за ЕУ и даље су задовољавајући".⁵ У Извјештају о напретку даље се констатује:

У Републици Српској, Одбор за европске интеграције Народне скупштине тијесно сарађује са Владом у оцјени степена усклађености предложених прописа са европским правним тековинама. Скупштина је донијела стратешки план за административне службе за период 2013 – 2017. и почела са његовом реализацијом са циљем унапређења квалитета свог рада и сарадње са другим институцијама.⁶

20. Република Српска досљедно изражава своју спремност да пружи неопходну помоћ нивоу БиХ и ФБиХ у процесу испуњавања обавеза везаних за ЕУ.

2. Неслагања у ФБиХ и даље блокирају напредак БиХ на путу ка чланству у ЕУ

21. Нажалост, напредак БиХ ка чланству у ЕУ је посљедњих мјесеци заустављен због неуспјеха бошњачких и хрватских странака у ФБиХ да ријеше међусобне спорове у погледу два кључна питања: успостављање механизма координације рада на питањима европских интеграција и извршење пресуде Европског суда за људска права у предмету *Сејдић – Финци против БиХ*.

а) Механизам координације рада на питањима европских интеграција

22. У октобру прошле године, чинило се да је питање успостављања механизма координације рада на питањима европских интеграција наднамак рјешења. У

⁵ Извјештај о напретку Босне и Херцеговине у 2013. години, 16. октобар 2012, стр. 9.

⁶ *Id.* стр. 8.

септембру, специјални представник ЕУ, Петер Соренсен, и највиши лидери БиХ, Републике Српске и ФБиХ постигли су договор на високом нивоу о механизму координације. 1. октобра, лидери водећих политичких странака у БиХ постигли су договор о даљим питањима. Једина преостала питања у погледу механизма координације била су питања која је требало ријешити у оквиру ФБиХ, а тичала су се положаја и улоге њених кантона. Нажалост, механизам координације остаје неријешена тема, због тога што лидери ФБиХ нису у стању да превазиђу разлике о овим питањима. Република Српска ће се придржавати прошлогодишњег договора и сачекати рјешење унутрашњих питања ФБиХ.

23. Треба рећи да владе Републике Српске и ФБиХ имају дјелотворну координацију, чак и без постојања формалног механизма координације. На примјер: у јануару су ентитетски премијери договорили подјелу и инвестирање прихода из предузећа за пренос електричне енергије у заједничком власништву.⁷ Премијери су, такође, недавно ријешили остала питања у погледу Електропреноса БиХ и договорили приступ разговорима са Међународним монетарним фондом.⁸ Недавна успјешна координација између Републике Српске и ФБиХ показује да механизам координације може да функционише без ремећења уставне структуре БиХ.

б) Извршење пресуде у предмету *Сејдић-Финци*

24. Напори на извршењу пресуде Европског суда за људска права у предмету *Сејдић - Финци против БиХ* слиједи исти образац - рјешење је већ договорено у погледу Републике Српске, али се чека договор у погледу ФБиХ. Одлука *Сејдић-Финци* налаже измјену Устава БиХ, како би се лицима, која не припадају ниједном од три конститутивна народа у БиХ, омогућило да се кандидују на изборима за мјесто у трочланом Предсједништву БиХ и Дому народа БиХ. Република Српска се већ дуго залаже за једноставно рјешење за чланове Предсједништва БиХ и Дом народа који би представљали Републику Српску: једноставно укинути све националне предзнаке. Међутим, бошњачке и хрватске странке из ФБиХ нису могле да се договоре о начину избора чланова Предсједништва и Дома народа из ФБиХ.
25. У октобру 2013. године, лидери седам водећих странака у БиХ имали су два сусрета са званичницима ЕУ у Бриселу у оквиру интензивних напора, које је потпомогла ЕУ, са циљем постизања коначног договора. Међу договореним начелима тражења рјешења налази се и начело да два члана Предсједништва БиХ буду директно бирана из ФБиХ, а један да буде директно биран из Републике Српске (без националног предзнака).⁹ Иако је овим договором ријешено питање у погледу Републике Српске, начин избора два члана Предсједништва из ФБиХ остао је отворено питање. Нажалост, бошњачке и хрватске странке из ФБиХ до данас нису постигле договор о тој посљедњој неријешеној препреци у вези са предметом *Сејдић-Финци*. Када бошњачке и хрватске странке из ФБиХ буду ријешиле ово питање, Република Српска ће

⁷ *Расподјела прихода Електропреноса договорена у Бриселу, Влада Републике Српске*, 28. јануар 2014.

⁸ *Премијери Цвијановић и Никшић разговарали о Електропреносу БиХ*, Влада Републике Српске, 20. март 2014.

⁹ *БиХ: Договор о начину постизања рјешења о горућим питањима*, Европска комисија, 1. окт. 2013.

подржати њихов договор и пресуда у предмету *Сејдић-Финци* моћи ће да буде извршена у кратком року.

3. Бошњачка странка опструише доношење законских прописа којима БиХ испуњава своје обавезе у погледу либерализације визног режима ЕУ

26. Због одсуства компромиса једне бошњачке политичке странке, БиХ није усвојила законске прописе који су битни за испуњавање обавеза БиХ у вези са либерализацијом визног режима. Закон којим би се извршиле измјене и допуне закона о пребивалишту БиХ посебно је битан зато што постојећи закон не садржи одредбе којима се од подносиоца захтјева тражи да достави доказ да живи на адресу на којој се пријављује. Ова недореченост у закону подстакла је раширену праксу пријављивања пребивалишта на лажној адреси, чиме се подрива правна сигурност и угрожава интегритет избора. У свом Извјештају о напретку у 2013. години, у дијелу који се тиче БиХ, Европска комисија констатује да постоји "кампања да гласачи пријаве пребивалиште у Сребреници иако тамо, у ствари, не живе".¹⁰
27. У консултацијама са званичницима ЕУ, закон је конципиран тако се измјенама закона о пребивалишту БиХ ријеши овај проблем. Након што је Савјет министара БиХ усвојио закон о пребивалишту 17. јула 2013. године, специјални представник ЕУ, Петер Соренсен, издао је саопштење у ком поздравља његово усвајање и позива Парламентарну скупштину БиХ да га усвоји „без икаквог одлагања“.¹¹ Амбасадор Соренсен констатује да је овај пропис „релевантан за услове из Мапе пута за визну либерализацију, коју Европска комисија и даље оцјењује у оквиру механизма за праћење ситуације у периоду по визној либерализацији“.¹² Представнички Дом БиХ усвојио је овај закон у кратком року. Нажалост, бошњачки клуб у Дому народа блокирао је усвајање закона тврдећи да је деструктиван по витални национални интерес Бошњака. У децембру 2013. године, Уставни суд БиХ, у одлуци донесеној гласовима 8:1, одбио је тврдњу бошњачког клуба, сматрајући да закон о пребивалишту „не садржи ниједну одредбу која било који конститутивни народ доводи у неповољнији или повољнији положај, у овом случају бошњачки народ, нити утиче на уставно право повратка избјеглица и расељених лица. . .“.¹³ Од дана одлуке Уставног суда до данас, бошњачка странка СДА наставља да блокира доношење овог закона тако што спречава његово разматрање у Дому народа БиХ.
28. Блокирање овог виталног закона, који има подршку ЕУ, на нивоу БиХ оставља празнину у закону, чиме се омогућава да лажно пријављивање пребивалишта прође некажњено, што нарочито забрињава у свјетлу предстојећих општих избора у БиХ у

¹⁰ Европска комисија, Извјештај о напретку Босне и Херцеговине у 2013. години, 16. октобар 2012. године, стр. 10.

¹¹ Изјава шефа Делегације ЕУ у БиХ / ЕУСР о усвајању Закона о јединственом матичном броју и Закона о боравишту и пребивалишту, Делегација ЕУ у БиХ / ЕУСР, 17. јули 2013. године.

¹² *Id.*

¹³ Предмет У 27/13, Одлука о допустивости и меритуму, став 27. Уставни суд Босне и Херцеговине, 29. децембар 2013.

октобру 2014. године. Из ових разлога, Влада Републике Српске је 17. априла 2014. године усвојила одлуку којом се привремено уводе стандарди провјере пријављеног пребивалишта у Републици Српској. То су исти они стандарди које је као одобрене од стране ЕУ Представнички дом БиХ већ усвојио. То су управо исти они стандарди који су на снази у Дистрикту Брчко од 2010. године.

У коментарима на закон о пребивалишту од 28. априла 2014. године, амбасадор Соренсен наглашава потребну да БиХ испуни „све обавезе које има у вези са либерализацијом визног режима“.¹⁴ Каже да не вјерује да ће се одлуком Владе Републике Српске "много тога ријешити" и апелује на ниво БиХ да дјелује. Република Српска се слаже да Парламентарна скупштина БиХ треба да усвоји потребне прописе. Одлука Владе Републике Српске остаће на снази све док закон о пребивалишту не буде усвојен на нивоу БиХ. То ће се десити чим СДА омогући гласање у Дому народа.

4. Република Српска поздравља нови акценат који ЕУ ставља на економски развој

29. Република Српска поздравља нови приступ ЕУ Босни и Херцеговини - нарочито њен акценат на економски развој - који је изражен у Закључцима Савјета за иностране послове ЕУ од 14. априла 2014. године. Влада Републике Српске очекује сарадњу са ЕУ како би помогла да ова иницијатива донесе највећу могућу економску корист грађанима.

С. Интензивирање борбе против корупције

30. Један од најбитнијих начина на који Република Српска промовише економски раст је борба против корупције. Влада Републике Српске је посљедњих година направила крупне кораке у борби против корупције и интензивирала борбу против корупције путем недавно усвојене Стратегије борбе против корупције у Републици Српској за период 2013 - 2017. године.

1. Ранији напори Републике Српске у борби против корупције

31. Република Српска је реализовала велики број мјера утврђених Стратегијом за борбу против корупције за период 2008 - 2012. и остварила напредак у погледу постизања зацртаних циљева. Република Српска је оснажила свој законски и институционални оквир за борбу против корупције кроз примјену сљедећих мјера:

- оснивање специјалне јединице у оквиру Министарства унутрашњих послова за борбу против организованог криминалитета и корупције;
- усвајање Закона о сукобу интереса и оснивање Републичке комисије за утврђивање сукоба интереса;

¹⁴ Изјава поводом писања СРНЕ о коментарима амбасадора Соренсена на Закон о пребивалишту, Делегација ЕУ у БиХ / ЕУСР, 29. април 2014.

- усвајање новог Закона о кривичном поступку Републике Српске;
- предлагање амандмана на Кривични закон Републике Српске са циљем усклађивања са Кривичноправном конвенцијом Савјета Европе о корупцији и додатним протоколом; и
- оснивање агенције за управљање одузетом имовином.

32. Током протеклих неколико година, Специјално тужилаштво и Министарство унутрашњих послова Републике Српске интензивирали су рад на предметима корупције. Такође, остварен је значајан напредак у вођењу финансијских истрага и одузимању незаконито стечене имовине у складу са Законом о одузимању нелегално стечене имовине Републике Српске. Мада се степен корупције често не може лако измјерити, студије које је финансирала ЕУ показују да је давање мита у мањој мјери присутно у Републици Српској, него у ФБиХ или на западном Балкану као региону. Према извјештају Канцеларије УН за дроге и криминал за 2013. годину, који је финансирала ЕУ, преваленција мита које дају предузећа износи 10,2% на западном Балкану, 13,2% у ФБиХ и 5,5% у Републици Српској.¹⁵ Према истом извјештају, преваленција мита које дају појединци драстично је нижа у Републици Српској (10,5%), него у ФБиХ (25,3%).¹⁶ Стопа корупције за Републику Српску је, такође, нижа од стопе за западни Балкан (12,5%).¹⁷ Уз то, у извјештају Канцеларије УН за дроге и криминал за 2011. годину, констатује се да је незаконита куповина гласова отприлике за половину мања у Републици Српској него у ФБиХ.¹⁸

2. Стратегија борбе против корупције у Републици Српској за период 2013 – 2017. године

33. Упркос оствареном напретку, Влада Републике Српске уважава чињеницу да корупција и даље доноси неприхватљиве трошкове за привреду и друштво и да још увијек предстоји доста рада у овом домену. Из тог разлога, са циљем унапређења дјелотворности институција Републике Српске у борби против корупције, Влада Републике Српске је у децембру 2013. године усвојила нову стратегију за борбу против корупције за период 2013 – 2017, чији је циљ подизање културе борбе против корупције у Републици Српској на ниво развијених европских земаља.

34. Нова стратегија детаљно се бави достигнућима и мањкавостима претходне стратегије и специфичним потребама Републике Српске, које су утврђене у ранијим искуствима.

¹⁵ *Пословање, корупција и криминалитет у Босни и Херцеговини*, Канцеларија УН-а за дроге и криминал (2013), стр 16. У истом извјештају се каже да је просјечан број случајева плаћеног мита (за свако предузеће које је платило мито) значајно мањи у Републици Српској (4,8) у односу на Федерацију (7,4) или западни Балкан (7,1).

¹⁶ *Id.* at 17. У истом извјештају се каже да је просјечан број случајева плаћеног мита (за сваког појединца који је платио мито) значајно мањи у Републици Српској (5,2) у односу на Федерацију (5,7).

¹⁷ *Корупција на западном Балкану*, Канцеларија УН-а за дроге и криминал (2011) стр 7.

¹⁸ *Корупција у Босни и Херцеговини*, Канцеларија УН-а за дроге и криминал (2011) стр. 32, графикон 20.

Стратегија узима у обзир постојеће компоненте борбе против корупције садржане у више од десет закона у припреми и конципира програм за рад на изазовима који су још увијек присутни.

35. У широк спектар приоритета Стратегије спадају:

- повећање повјерења у јавне институције кроз унапређење транспарентности, приступа информацијама, професионализма и независности;
- јачање политика и механизма за спречавање и одвраћање јавних службеника од корупције;
- обезбјеђивање адекватних финансијских, људских и других ресурса за адекватну примјену закона против корупције, и
- вођење рачуна о томе да прописане санкције испуњавају своју сврху; одузимање незаконито стечене имовине и ефикасно кажњавање повреде закона о сукобу интереса.

Остали циљеви Стратегије обухватају:

- даље унапређење законског и институционалног оквира за спречавање и борбу против корупције;
- већу ефикасност у откривању неправилности, кориговање лоше управе, истрагу и кажњавање кривичних дјела корупције;
- активније учешће Републике Српске у међународним напорима у борби против корупције;
- јачање екстерне и интерне контроле рада владиних институција и јавних предузећа;
- промовисање „нулте“ толеранције према корупцији;
- израду и примјену етичких стандарда;
- бољу информисаност о правима и обавезама државних институција, привредних субјеката, грађанског друштва и грађана у заједничкој борби против корупције;
- боље образовање, професионализам и специјализација кадрова који учествују у борби против корупције.

Влада Републике Српске енергично ће радити на испуњавању циљева из Стратегије за борбу против корупције.

36. У свом раду на испуњавању циљева из Стратегије за борбу против корупције, Влада Републике Српске, на својој 7. посебној сједници одржаној 15. 03. 2014. године, усвојила је и Акциони план којим су детаљније дефинисане активности по секторима и, у складу са циљевима Стратегије, задужени носиоци и одређени рокови. На истој сједници, Влада је донијела и Одлуку о оснивању, организацији и надлежностима

Комисије за спровођење Стратегије за борбу против корупције Републике Српске, којом се уређује њен састав, организација, надлежности и одговорности. У току је процедура именовања чланова Комисије у коју ће, поред представника извршне, законодавне и судске власти, те главног ревизора Главне службе за ревизију јавног сектора Републике Српске, бити именовани и представници из реда невладиног сектора, академске заједнице и медија.

37. Значајне и озбиљне активности везане за борбу против корупције у Републици Српској биће настављене и у наредном периоду.

D. Реформе Републике Српске на промовисању економског раста не би биле могуће без дејтонске децентрализоване структуре БиХ

38. Република Српска не би могла донијети реформе о којима је ријеч у овом одјелку без децентрализоване структуре БиХ. За разлику од Републике Српске, ФБиХ није успјела да донесе економске реформе. Неуспјех ФБиХ у том погледу наглашава опасност од залагања за даљу централизацију управе у БиХ. У централизованом држави, политике и избори ФБиХ, која има већи број становника, доминирале би, а оне економске реформе које је Република Српска усвојила, биле би мало вјероватне.

II. Реформа институција БиХ

A. Реформа правосуђа

39. Структурисани дијалог о правосуђу, који се одвија под окриљем ЕУ, открио 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. О проблемима у правосуђу на нивоу БиХ подробније се говори у даљем тексту и четири прилога уз овај извјештај. Међу њима су, на примјер:

- Рад Суда БиХ је у толикој мјери нетранспарентан да Суд од августа 2012. године није објавио текст ниједне одлуке у предмету ратног злочина.
- Суд БиХ је првостепени суд, али доноси правоснажне одлуке против којих није могуће изјавити жалбу независној правосудној институцији, чак и када право на такву жалбу налаже Европска конвенција о људским правима и основним слободама (Европска конвенција).
- Европски суд за људска права недавно је донио одлуку у којој каже да казне изречене двојци оптужених за ратни злочин представљају кршење Европске конвенције. У одлуци се констатује да Суд БиХ годинама примјењује исту казнену праксу. У саопштењу за јавност, предсједница Суда БиХ инсистира на томе да Суд неће мијењати ту праксу.
- У јануару 2014. године, бошњачки члан Предсједништва БиХ позвао је озлоглашеног бошњачког ратног команданта Насера Орића у Предсједништво и најавио да Орић никада неће бити процесуиран за своја дјела, било унутар или

изван БиХ. Током 2009. године, окружни тужилац Републике Српске, ком је Суд БиХ нешто раније уступио истрагу оптужби против Орића, прикупио је довољно доказа за подизање оптужнице за ратне злочине против Орића и других. Међутим, прије подизања оптужнице, Суд БиХ - уз благослов Тужилаштва БиХ - уступио је те предмете Тужилаштву БиХ, које никада није подигло оптужницу. Недаван загрљај предсједавајућег Изетбеговића и Орића у јавности био је одговор на захтјев Србије, поднесен у складу са међународним споразумима, да се Орић лиши слободе као одговор на српску оптужницу за ратне злочине.

40. Без обзира на ове и остале озбиљне повреде европских стандарда, представници ових институција БиХ, уз подршку одређених припадника међународне заједнице, критикују настојања Републике Српске усмјерена ка њиховој реформи као „подривање државних институција“. Инсистирање Републике Српске да се овим озбиљним институционалним проблемима дâ приоритет у оквиру структурисаног дијалога осуђено је као „блокирање напретка“. Република Српска ће предано наставити рад на реформама са циљем рјешавања озбиљних злоупотреба, које износимо у даљем тексту, и апелује на међународну заједницу да подржи ове реформе.

1. Национална дискриминација у Тужилаштву БиХ

41. Тужилаштво БиХ мора престати са дискриминацијом српских жртава у истрагама и процесуирању ратних злочина. Како је детаљно разрађено у Прилогу 1, Тужилаштво БиХ је, у најбољем случају, индиферентно када се ради о процесуирању ратних злочина Бошњака над Србима, а неке Бошњаке починиоце чак и штити. Поред осталих инструмената, дискриминација српских жртава представља повреду Протокола бр. 12. Европске конвенције.
42. Један бивши међународни савјетник у Тужилаштву БиХ рекао је у 2012. години да многи тужиоци показују крајње оклијевање да процесуирају Бошњаке за злочине против Срба и да такве предмете не прате енергично. Ово непоступање се види у евиденцијама Тужилаштва БиХ. На примјер: Суд БиХ је донио правоснажне осуђујуће одлуке за десет пута више Срба за ратне злочине против Бошњака, него обрнуто. Тужилаштво БиХ подигло је оптужнице против 121 Србина, 14 Хрвата и *нула* Бошњака. У извјештају из 2011. године, Међународна кризна група (МКГ) каже да „многи од најтежих“ ратних злочина против Срба „још увијек нису процесуирани“. У Прилогу 1 дају се примјери таквог нетражења правде. Ту спадају:
- заустављање процесуирања бошњачког команданта Насера Орића и осталих за низ тешких ратних злочина на подручју Сребренице, упркос великом броју доказа и Орићевом отвореном хвалисању о звјерствима;
 - нетражење правде за 33 српска цивила у селу Чемерно, која су убили припадници Армије Републике Босне и Херцеговине (АРБиХ), укључујући жене, дјецу и старе - упркос доказима који за овај злочин повезују конкретна лица;

- непроцесуирање команданта 5. корпуса Армије БиХ, Атифа Дудаковића, за низ тешких ратних злочина, упркос великом броју доказа против њега и ранијих обећања Тужилаштва БиХ да ће оптужница бити подигнута;
 - нетражење правде за ужасне и документоване злочине над Србима које је починио одред 3. корпуса Армије БиХ, Ел Муцахид, као што је убиство 52 Србина у логору; и
 - неподизање оптужнице за масакр 21 српског цивила у бијегу, у близини Кукавица, који су починиле снаге АРБиХ (предмет је додијељен тужиоцу из Републике Српске, али је одузет непосредно прије подизања оптужнице).
43. Од свог именовања у децембру 2012. године, главни тужилац Горан Салиховић често злоупотребљава своја овлашћења. На примјер:
- Током 2013. године, Тужилаштво је обуставило ексумацију масовне гробнице са српским жртвама у Сарајеву, тако што је одбило да плати извођача за обављени посао;
 - Г. Салиховић је опструисао истрагу коју је против Шемсудина Мехмедовића, посланика у Парламентарној скупштини БиХ и потпредсједника СДА, водила Државна агенција за истраге и заштиту (СИПА) у вези са ратним злочинима против Срба. Нови докази да Салиховић штити Мехмедовића изашли су на видјело 14. јануара 2014. године, када је Тужилаштво БиХ уступило предмет о незаконитом скривању велике количине наоружања - у ком је Мехмедовић првоосумњичени - тужилаштво Зеничко-добојског кантона, које је под контролом СДА.
 - Главни тужилац представља пријетњу по тужилачку независност. Супротно закону, наредио је да тужиоци у његовом тужилаштву не смију доносити никакве тужилачке одлуке, као што је подизање оптужница, а да их претходно њему нису доставили на увид.
44. Први корак ка санирању ових злоупотреба је увођење строгих услова у погледу извјештавања главног тужиоца о напретку у истрагама ратних злочина и навођење разлога за преузимање ентитетских предмета или упућивање предмета са нивоа БиХ ентитетским тијелима.

2. Незаконито проширивање надлежности Суда БиХ супротно основним људским правима

45. Како је објашњено у Прилогу 2, Суд и Тужилаштво БиХ већ дуго и незаконито проширују своју надлежност задирући у кривичне законе ентитета. Користе нејасне одредбе члана 7(2) Закона о Суду БиХ или примјењују неодрживо тумачање члана 23(2) Закона о кривичном поступку БиХ. Закон о Суду БиХ и Закон о кривичном поступку БиХ морају бити измијењени тако да се ове злоупотребе убудуће спријече.
46. Крајње нејасне одредбе члана 7(2) омогућавају да се кривична дјела инкриминисана ентитетским законом процесуирају пред Судом БиХ, умјесто ентитетским судовима у одређеним околностима, укључујући и када наводно дјело „може имати . . . штетне

посљедице“ по БиХ. Суд тумачи ову фразу тако широко као да му се даје надлежност над било којим ентитетским предметом. Стручњаци ЕУ утврдили су да је члан 7(2) супротан европским стандардима, укључујући и право на правну сигурност и правило природног судије. Међутим, Суд БиХ и главни тужилац воде одлучну — и до сада дјелотворну – кампању, у којој лобирају да се ова одредба задржи. Њихова основна тактика је да се замијене различите ријечи које би, како сматрају, „опредметиле“ садашње термине из ове одредбе. Међутим, предложене варијације Тужилаштву БиХ и Суду и даље остављају иста широка овлашћења да криминални чин дефинишу *ex post facto*.

47. Анализа предмета процесуираних по основу члана 7(2) (видјети Прилог 2) показује да га Суд и Тужилаштво БиХ примјењују произвољно. Суд обично не наводи разлоге из којих се позива на члан 7(2), а предмети у којима Суд те разлоге и наводи, једноставно показују да Суд поступа без ограничења или дефинисаних стандарда. Не постоји ниједан разлог да се вјерује да би Суд другачије поступао и код нове преформулисане одредбе.
48. Поред тога, како је објашњено у Прилогу 2, Суд и Тужилаштво БиХ намјерно погрешно тумаче члан 23(2) Закона о кривичном поступку БиХ са циљем присвајања надлежности над великим бројем предмета који припадају ентитетским правосуђима. Члан 23(2) даје приоритет суђењу за кривична дјела над којима Суд БиХ има надлежност, у односу на суђења пред другим судовима за кривична дјела у њиховој надлежности. Међутим, Суд и Тужилаштво БиХ неодрживо тврде да ова одредба Суду БиХ даје надлежност над било којим предметом који се води према ентитетским законима, све док тај предмет обухвата барем једну тачку оптужбе за дјело инкриминисано законом на нивоу БиХ против барем једног оптуженог. Ово тумачење нема утемељење у законима БиХ и игнорише примарну улогу ентитетског права у правосуђу БиХ. Исто тако, као у случају члана 7(2) Закона о судовима, супротно је правној сигурности и правилу природног судије.

3. Неизвршење одлуке Европског суда за људска права у предмету *Мактуф*

49. У својој одлуци од 18. јула 2013. године у предмету *Мактуф и Дамјановић против Босне и Херцеговине*, Европски суд за људска права сматра да је Суд Босне и Херцеговине прекршио забрану ретроактивног изрицања казне која је строжија од казне предвиђене законом на снази у вријеме извршења кривичног дјела из Европске конвенције о људским правима. Како је објашњено у Прилогу 3, захтјеви из пресуде *Мактуф* у односу на Суд БиХ су јасни. У свакој пресуди којом је Суд БиХ изрекао казну оптуженима на основу Кривичног закона БиХ из 2003, Суд је прекршио Европску конвенцију ако је примјена Кривичног закона СФРЈ из 1976. могла резултирати блажом казном. Казне у свим тим предметима морају бити поново утврђене на основу Закона из 1976, а Суд мора примијенити начело из предмета *Мактуф* на све будуће предмете.
50. Нажалост, Суд БиХ се у великој мјери опире извршењу одлуке у предмету *Мактуф*. Иако је Суд од тада поновио поступак у случају тужитеља у предмету *Мактуф* и неким другим предметима по директном налогу Уставног суда БиХ, он и даље крши

права оптужених у новим одлукама и не чини ништа да исправи дугогодишње кршење права оптужених у ранијим предметима.

51. Поред поновљених поступака, Суд је од тада издао 48 одлука (правоснажних и неправноснажних), а у свега осам је примијењен Закон из 1976. (тј. закон који, како се каже у одлуци Мактуф, *мора* бити примијењен, осим ако не би резултирао блажом казном). Уз то, Суд БиХ није увео никакве инструменте да лица чија су људска права повријеђена казненом праксом добију правно задовољење, а која немају довољно средстава за дуготрајан и скуп жалбени поступак. Исто тако, нема назнаке да је задовољен основни услов из Закона о кривичном поступку БиХ, а то је да се осуђено лице или бранилац обавијести о постојању разлога за поновно покретање поступка.

4. Систем ВСТС

52. Током 2002. године, високи представник је у БиХ наметнуо систем именовања и дисциплинског гоњења судија и тужилаца који је усмјерен на централизовање моћи одлучивања у ВСТС, који нема никакву одговорност. Како је описано у Прилогу 4, овај режим захтијева свеобухватну реформу ради усклађивања са европским стандардима и праксом демократских федералних држава у цијелом свијету.
53. Током 2012. године, све странке у Савјету министара БиХ постигле су договор о реформи са циљем обезбјеђивања већег легитимитета и одговорности тужилаца, очувања њихове независности и увођења БиХ у главне токове европске праксе. БиХ је једина земља у Европи која је своје политичке институције потпуно искључила из процеса именовања тужилаца и једна од свега неколико које својим демократским институцијама не дају значајну улогу.
54. Нажалост, ВСТС одбија било који приједлог који би, према ријечима из изјаве ВСТС-а, „смањило законска овлашћења ВСТС БиХ“. Влада Републике Српске посвећена је важним реформама утемељеним у демократском процесу, укључујући међустранични договор и структурисани дијалог. Неопходно је да и ВСТС уважи и поштује овај процес.

5. Транспарентност

55. Правосуђе БиХ функционише на неприхватљиво нетранспарентан начин. На примјер: Суд БиХ није објавио текст једине пресуде у предмету ратног злочина донесене од августа 2012. године.
56. Правосуђе БиХ функционише на неприхватљиво нетранспарентан начин, ускраћујући јавност за информације на које има право, чиме изазива неповјерење. На примјер: нетранспарентан рад Суда БиХ онемогућава његову адекватну оцјену и схватање начина на који примјењује закон. Суд БиХ није објавио текст једине пресуде у предмету ратног злочина донесене од августа 2012. године. На интернет презентацији Суда нуди се крајње неувјерљив изговор за одбијање Суда да објави пресуде:

У току су активности на изради измјене *Правилника о остваривању приступа информацијама под контролом Суда*

БиХ и сарадњи Суда са заједницом, због чега новије пресуде Суда неће бити доступне на веб страници Суда.

Суд не објашњава зашто „активности“ на измјени интерног правилника уопште захтијевају блокирање приступа његовим одлукама. Суд БиХ, такође, редовно одбија — без образложења — да удовољи конкретним захтјевима да се доставе одлуке, а који су му достављени у складу са Законом о слободном приступу информацијама БиХ.

В. Неопходно је тренутно и детаљно преиспитивање институција на нивоу БиХ

57. Многе централизоване институције БиХ, које је незаконито наметнуо високи представник, нису у складу са подјелом надлежности између ентитета и нивоа БиХ, нити дјелотворне у смислу пружања услуга грађанима. Без обзира на ове суштинске недостатке - а ове институције имају тенденцију да крше међународне стандарде у погледу транспарентности и одговорности - оне генерално уживају неподијељену подршку међународне заједнице. Вријеме је да се увиди да ове институције морају оправдати своје постојање потребом за њиховим услугама и радом. Недавне јавне демонстрације у Сарајеву јасно показују да грађани БиХ нису задовољни резултатима програма централизације који води високи представник. Истина је да је намјера многих од ових наметнутих институција била да олакшају консолидовање моћи у рукама Канцеларије високог представника, умјесто да служе грађанима.

1. Високи трошкови, мала одговорност

58. Институције БиХ имају екстремно високе трошкове упркос драстично мањем броју одговорности и функција у односу на ентитетске институције. Генерално, институције БиХ баве се папирима, а ентитетске народом. Сви они сектори који су најважнији за свакодневни живот људи који живе у Републици Српској и БиХ, уопште, у надлежности су ентитетских и кантоналних влада. Здравство, социјална заштита, образовање, привреда, подстицаји предузећима, тржиште рада и радни односи, као и енергетика, инфраструктура и саобраћај те многе друге области, свакодневна су тема засједања и брига Владе Републике Српске и другог ентитета. Ипак, буџет заједничких институција БиХ за 2013. годину износио је 1.74 милијарде КМ, готово као и буџет Републике Српске за исту годину, који је износио 1.94 милијарде КМ. Иако је Влада Републике Српске увела болна резања своје потрошње, буџет институција БиХ је повећан. На примјер: у периоду 2012-2013, оперативни буџет Високог судског и тужилачког савјета скочио је за 14%; буџет за капиталне расходе повећан је за 71%. Ентитети не би смјели бити присиљени да сносе терет мјера штедње, док буџет нетранспарентних и неефикасних институција БиХ остаје на истом нивоу или чак расте.

59. Посебно илустративан примјер неоправданих расхода на нивоу БиХ су Оружане снаге БиХ. Оружане снаге коштају грађане скоро четири пута више од најскупље институције на нивоу БиХ, Управе за индиректно опорезивање. За разлику од скоро свих осталих европских држава, БиХ још увијек није смањила свој војни буџет. Према студији Међународног института за истраживање мира из Штокхолма, објављеној 2013. године, већина европских држава, а нарочито оне које су суочене са економским

потешкоћама, направиле су значајне резове војне потрошње, са циљем побољшања укупне економске ситуације. У студији се констатује: „Од 2008. године, двије трећине земаља у Европи смањиле су војну потрошњу. . . . Осамнаест европских земаља забиљежило је стваран пад војне потрошње за више од 10% од 2008. године до данас. . . . Државе које су извршиле драстичне резове су: Летонија (51%), Грчка (26%), Шпанија (18%), Италија (16%), Ирска (11%), Белгија (12%)“.

2. Донатори некритички подржавају недјелотворне и непотребне институције

60. Даље продубљивање ових проблема доноси подјела стране помоћи. Велика пажња странаца усмјерена је на институције БиХ, које имају најмање утицаја на свакодневан живот грађана БиХ. Према извјештају америчке Конгресне истраживачке службе из 2013. године, Сједињене Америчке Државе су БиХ дале 2 милијарде америчких долара од стицања независности до данас. Треба примјетити да се у извјештају наглашава да је „америчка помоћ усмјерена на јачање институција БиХ на државном нивоу“.

3. Спровођење реформи

61. Из тог разлога, неопходно је тренутно и детаљно преиспитивање институција на нивоу БиХ. Република Српска предлаже оснивање заједничких одбора на челу са органима власти Републике Српске и ФБиХ, уз учешће представника ЕУ, ради оцјене њиховог рада. Оцјењивале би се транспарентност, ефикасност, оправданост трошкова, и што је најважније, потреба за постојањем датих институција, а резултати би били представљени јавности. У свим случајевима у којима би се утврдило дуплирање ентитетских и кантоналних институција, претпоставка је да би се укинула централна институција, а средства преусмјерила на ентитетске и кантоналне институције, са циљем њиховог јачања и обуке на том нивоу. Уколико би се утврдило да су запослени у институцијама БиХ квалификовани и посвећени ефикасном пружању услуга грађанима, понудила би им се упоредива мјеста у институцијама на нивоу ентитета и кантона.

4. Одговор на захтјеве јавности и цивилног друштва

62. Описано преиспитивање и програм реформе били би најбољи могући одговор БиХ и међународне заједнице на захтјеве изражене у демонстрацијама виђеним током протеклих неколико мјесеци у многим градовима БиХ, којима се тражи реакција власти.

С. Напори у борби против корупције

1. Напори у борби против корупције неопходни су у агенцијама на нивоу БиХ

63. Битан елемент реформских настојања на нивоу БиХ, о чему је било ријечи у одјелјку Б, мора бити дјеловање против корупције. Агенција за превенцију корупције и координацију борбе против корупције БиХ (АПИК) већ извјесно вријеме добија

међународна средства, али је, при том, остварила мали напредак на акционом плану дјеловања против корупције. Тренутно, АПИК чак нема ни свој телефонски број на који би грађани могли да пријаве корупцију званичника. Било би рационалније усмјерити настојања ове агенције на реформу агенција на нивоу БиХ. Потреба да се против корупције дјелује на нивоу БиХ је генерално призната.

2. Програми борбе против корупције су најдјелотворнији на нивоу ентитета и кантона.

64. Корупција представља огромну препреку политичком напретку и реформама. Успјешни програми борбе против корупције неопходни су за економски развој и стварање повјерења између институција власти и грађана. Међутим, као што је то случај са већином реформи у БиХ, успјешна политика дјеловања против корупције не може бити наметнута нижим нивоима са нивоа БиХ. Умјесто тога, органи власти на нивоу БиХ треба да усмјере мјере борбе против корупције на органе на нивоу БиХ. Ентитетске и кантоналне владе најбоље могу да реализују своје стратегије борбе против корупције, уз помоћ ЕУ и организација цивилног друштва и стручном обуком и практичним искуствима у реформи власти.
65. ФБиХ и Република Српска имају потпуно различите системе власти и суочавају се са различитим проблемима. На примјер, како је констатовано у одјељку I(C)(1), у извјештају Канцеларије УН за дроге и криминал из 2013. године, каже се да је мито два пута присутнији у ФБиХ, него у Републици Српској. Ово поређење говори да је ФБиХ остварила много мањи напредак у погледу дестимулисања и процесуирања корупције од Републике Српске те јој је стога потребан другачији скуп мјера. Република Српска је много успјешнија од ФБиХ или БиХ у доношењу и примјени закона. Већ је постало редовна ствар да у парламентима БиХ и ФБиХ закони постају таоци, и то најчешће странака са бошњачком већином.
66. С друге стране, Народна скупштина Републике Српске донијела је велики број мјера против корупције и остварила надзор над примјеном тих мјера од стране министарстава Републике Српске. Како је објашњено у одјељку I(C)(2), Република Српска је недавно усвојила нову свеобухватну стратегију борбе против корупције за период до 2017. године.
67. Умјесто да каналишу средства за борбу против корупције искључиво преко институција на нивоу БиХ, ЕУ и остали међународни донатори треба да финансијски помогну примјену стратегије Републике Српске и сличне напоре на нивоу ФБиХ и кантона.

III. Поштовање дејтонске структуре БиХ

A. Фундаментална улога Дејтонског устава у обезбјеђењу стабилности БиХ

68. Република Српска апелује на Савјет безбједности и међународну заједницу уопште да поштују потребу и за широком аутономијом ентитета и заштитом конститутивних народа, како је наведено у Уставу БиХ, који је саставни дио Дејтонског споразума.

69. Међународни стручњаци, стандардно, тврде да је Дејтонски устав препрека дјелотворној власти. Овај став је површан и показује неразумијевање дубоких разлика између преовладавајућег мишљења и узајамних сумњи између различитих група које чине БиХ. И заиста, напади страних држава и међународних организација, као и неких политичких странака из БиХ, на уставну структуру БиХ, отежавају доношење одлука у БиХ када угрожене групе сматрају да се уставне гаранције налазе под ризиком од укидања.
70. Дејтонски устав уважава чињеницу да стабилност БиХ, након грађанског рата деведесетих година прошлог вијека, зависи од снажних заштита на уставном нивоу за сва три конститутивна народа од ризика дискриминације или повреде од стране другог или друга два конститутивна народа. Ове заштите дате су у облику, између осталог, трипартитног предсједништва БиХ и могућности представника конститутивних народа да изјаве да је одређени законски пропис деструктиван по њихов витални национални интерес. Како јасно показује дуготрајна и тешка дебата о томе како измијенити Устав БиХ ради извршења одлуке Европског суда у предмету *Сејдић-Финци*, уставне заштите за сваки од три конститутивна народа и даље су потреба коју дубоко осјећа већина грађана.
71. Временом, на индивидуалној основи, ова заштита се може боље ускладити са низом заштита на које сваки грађанин БиХ има право у складу са чланом 2. Устава БиХ и међународним уговорима чији је БиХ потписница. У међувремену, очигледно је да ове заштите не могу бити тек тако укинуге.
72. Став Републике Српске је да је Дејтонски устав основни елемент стабилности БиХ. У овом Уставу – као и у многим другим, укључујући амерички устав – децентрализована влада и потреба за изналагањем компромиса у демократским процесима уважавају се као важније од „ефикасне“ државне администрације. Систем који је конципиран само са ефикасношћу на уму може довести до дискриминације и опресије, нарочито у државама у којим постоје велике разлике у ставовима главних социјалних група и узајамна сумња у погледу мотива других група.

В. Значај уставних ограничења овлашћења на нивоу БиХ

73. Као што сви који прате ситуацију у 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.
74. Проблеми у постизању консензуса на државном нивоу својствени су вишенационалном државном уређењу, као што је случај са БиХ. Према слову Устава БиХ, међутим, то би требало да буде рјешив проблем. То је зато што је уставом успостављен федерални систем, који строго ограничава надлежности нивоа БиХ, чиме се на минималан ниво сведене одлуке потребне на нивоу БиХ.
75. Нажалост, данашња управа у БиХ не придржава се уставног мандата којим је успостављен децентрализован федерални систем. Почевши недуго након потписивања Дејтонског споразума, високи представник је постепено преносио

овлашћења на нивоу БиХ супротно Уставу. Високи представник је прво себи дао широка „бонска овлашћења“¹⁹ којима је истиснуо цјелокупан демократски систем успостављен Уставом. Затим, искористио је та овлашћења за доношење диктаторских одлука - понекад директно, а понекад индиректно- ради систематичног централизовања власти у Сарајеву.

76. Дејтонски уставни систем, конципиран тако да на минимум сведе могућност политичког конфликта, преокренут је наглавачке и то тако да ту могућност максимално повећа. Преношење великог броја надлежности, које је извршио високи представник, у *степену у ком је најтеже постићи консензус*, представља рецепт за растрошну и недјелотворну власт. Процес централизације, на челу са високим представником, резултирао је неефикасним институцијама и дисфункционалном политиком која карактерише ниво заједничких институција данашње БиХ.
77. Поборници централизације који тврде да је Устав БиХ неуспјешан и да мора бити потпуно измијењен, игноришу чињеницу да је примјена Устава блокирана. Недуго након потписивања Дејтонског споразума, Устав су почели игнорисати страни високи представници, који су наметнули неколико стотина закона путем одлука и покушали да централизују надлежности на нивоу БиХ. Иако је високи представник коначно престао са доношењем закона путем одлука, једно од наслијеђа високог представника и његових претходника је централизација одлучивања у Сарајеву, која је у потпуности супротна уставом пажљиво одређеним границама у погледу овлашћења на нивоу БиХ.
78. Република Српска ради на враћању управе у БиХ на федералну структуру успостављену Уставом. Ако би ниво БиХ управљао само оним ресорима за која му устав даје надлежност, скоро да уопште не би постојала могућност да дође до политичког конфликта између ентитета и конститутивних народа. Ниво БиХ могао би да усмјери своју енергију на добро обављање своје надлежности, умјесто да расипа новац дуплирајући или уплићући се у надлежности које су Уставом повјерене ентитетима.
79. Република Српска се не залаже за слабу или неефикасну БиХ. Република Српска се залаже да ниво БиХ буде снажан и дјелотворан у погледу његових уставних надлежности – али, чија су овлашћења ограничена на те надлежности.

С. Федерална структура БиХ омогућава експериментисање са политикама без консензуса на нивоу цијеле земље

80. Федерална 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.
81. Како је наведено у одјелјку I, Република Српска је усвојила широк спектар реформи са циљем унапређења привредног амбијента, ускладила своје законе са европским

¹⁹ Анализу незаконитости и контрапродуктивне природе бонских овлашћења видјети у Прилогу 1 10. извјештаја Савјету безбједности УН.

стандardима 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 успориле би реформске напоре, нарочито с обзиром на оклијевање ФБиХ да донесе реформе.

82. Као што је Република Српска објаснила у ранијим извјештајима Савјету безбједности УН, генерално се сматра да Република Српска функционише ефикасније од ФБиХ. Један примјер ефикаснијег функционисања Републике Српске је област спровођења закона и јавне безбједности.
83. У студији Канцеларије УН за дроге и криминал из 2011. године, коју су финансирале Европска комисија и Влада Норвешке, пореди се стопа виктимизације за пет кривичних дјела у периоду од пет година у Републици Српској и ФБиХ. Према извјештају, стопа виктимизације код крађе, провале и крађе аутомобила је више него дупло нижа у Републици Српској, него у ФБиХ.²⁰ Стопа виктимизације код напада/пријетње и крађе од физичких лица знатно је нижа него у ФБиХ.²¹ Уз то, као што је наведено у одјелку I(C)(1), Канцеларија УН за дроге и криминал, такође, наводи драстично нижу стопу за мито у Републици Српској, него у ФБиХ и региону западног Балкана.
84. Овакве разлике наглашавају значај аутономија ентитета у уставном систему БиХ.

D. Децентрализација унапређује привредни развој у земљама као што је БиХ

85. Децентрализација доприноси ефикасности и привредном развоју, нарочито у земљама у којима постоје велике разлике између регија у погледу политичких преференција.
86. Према документу Регионалног центра УНДП-а у Братислави:

Потреба за децентрализацијом и преношењем овлашћења са централног на локални ниво постала је један од приоритета у промјени стања у већини земаља [бившег социјалистичког блока] којима би се оне учиниле демократичнијим и ефикаснијим у пружању јавних услуга и промовисању економског и социјалног развоја.²²

У истом документу се констатује: „Децентрализација повећава могућности учествовања и одговорности, чиме продубљује демократију и повећава демократски легитимитет. Ово посебно важи у земљама са разноликим становништвом у којима се потребе и преференције разликују између региона“.²³ Како се у документу истиче, „веће локално

²⁰ *Корупција у Босни и Херцеговини*, Канцеларија УН-а за дроге и криминал (2011) стр 46, табела 2.

²¹ *Id.*

²² *Децентрализација у Европи и региону ЦИС*, Пракса демократског управљања, УНДП, Регионални центар Братислава, април 2008, стр. 4.

²³ *Id.* стр. 5.

учешће и одговорност могу да значе додатне административне трошкове, али се они морају ставити у однос са економским (боља расподјела ресурса) и демократским користима (бољи одговор на потребу локалног становништва)²⁴.

87. Студија, коју је наручила Скупштина европских регија (АЕР), мрежа регија из 33 европске земље, закључује да „децентрализација, поред осталих фактора, има битно позитиван утицај и на ниво и на динамику економског остварења земаља и региона: што је виши (*ceteris paribus*) показатељ децентрализације, то је економско остварење веће“.²⁵ У студији АЕР-а, наглашава се да су предности децентрализације највише изражене у земљама гдје се приоритети политике разликују зависно од региона. Према студији:

Потражња за јавним добрима може се знатно разликовати између региона зато што се приоритети грађана формирају према регионалним традицијама . . . Што су веће разлике у регионалним приоритетима унутар једне земље, то су веће потенцијалне користи од децентрализације. Подршка децентрализацији различитих приоритета грађана може довести до бољег увођења различитих приоритета грађана у политике. Тиме се на бољи начин обезбјеђује адекватнији одговор на индивидуалне потребе.²⁶

Дакле, потреба за децентрализованом државном структуром нарочито је акутна у БиХ, у којој између грађана Републике Српске и Федерације БиХ постоје огромне разлике у смислу приоритета политике.

88. Постоје многи примјери успјешних децентрализованих земаља. Иако шема БиХ није идентична другим уставним системима, слични механизми регионалне аутономије и гаранције које штите интересе конститутивних народа налазе се у успјешним демократијама, како унутар, тако и изван Европе. Федералне структуре у државама чланицама ЕУ, заједно са другим демократијама, чине успјешне облике владавине у државама које се састоје од различитих народа. Примјери, између осталих, обухватају Шпанију, Белгију, Италију, Швајцарску, Канаду и многе друге земље.

89. Наравно, Швајцарска је надалеко позната по ефикасности државних институција. Она штити интересе својих различитих група језика и нарјечја између осталог и тако што

²⁴ *Id.* стр. 6.

²⁵ *Од супсидијарности до успјеха: утицај децентрализације на економски раст, Део 2: децентрализација и привредно остварење* (мај 2009) (истражио и написао ВАК Basel Economics, наручила и објавила Скупштина европских регија), објављено на: www.aer.eu/fileadmin/user_upload/PressComm/Publications/AER_Study_on_decentralisation/Studies/BAK-Part2-FINAL%2Bcover.pdf („Од супсидијарности до успјеха“), стр. 4.

²⁶ *Од супсидијарности до успјеха*, стр. 15 (цитат изостављен).

кантонима (њих 26) даје широку аутономију. Аутономија швајцарских кантона је толико широка да чак имају право да склапају међународне уговоре.²⁷

IV. Који је резултат страног финансирања и интервенција у домаће политичке активности?

90. Скорашњи јавни протести против влада ФБиХ и кантона и институција БиХ у Сарајеву бацили су свјетло на вишеструки и дугогодишњи неуспјех ових влада и институција да одговоре на потребе грађана. Није тешко схватити фрустрацију усмјерену ка овим институцијама, а демонстранти, наравно, имају уставно право да се изразе кроз демонстрације. Међутим, с обзиром на то да ће се избори одржати за свега неколико мјесеци, интереси грађана били би задовољени много боље њиховим активним учешћем у демократском процесу, успостављеним Уставом БиХ, умјесто уличним демонстрацијама.

А. Слободни и правични избори или улични протести и „експерти“ који се финансирају из иностранства?

91. На врхунцу протеста, представници Сједињених Америчких Држава и ЕУ говорили су у корист демонстрација, чак и након што су демонстранти постали насилни и деструктивни. Прихватање јавних протеста од стране дипломата додатно подрива ауторитет Владе ФБиХ. Током протекле године, америчка амбасада спонзорише и пропагира реформу Устава ФБиХ кроз систем у ком се приоритет даје приједлозима спољних експерата и искључују изабрани представници народа. Треба подсјетити да је узрок проблема актуелне Владе ФБиХ одлука Високог представника којом је незаконито постављена влада поништавањем одлуке Централне изборне комисије БиХ.

92. Високи представник је показао посебан ентузијазам у изражавању подршке протестима, и то није било први пут. Високи представник је, такође, јавно подржао демонстранте који су прошле године зграду Парламента БиХ држали под опсадом. У јавним наступима и изјавама за медије високи представник је подржао ове протесте као примјер репрезентативне демократије, истовремено нападајући и одузимајући легитимитет званичницима изабраним на слободним и правичним изборима. Тешко је схватити како високи представник и други представници међународне заједнице могу бити кредибилни предводници демократије у БиХ док отворено раде на подривању уставних власти.

В. Високи представник наставља да подрива компромис

93. Раније је утврђено да присуство Канцеларије високог представника (ОХР) успорава постизање компромиса и сарадњу између странака и институција. Према извјештају Међународне кризне групе из 2009. године, „ОХР је постао више дио политичких спорова БиХ него помоћ у постизању рјешења“, пошто одређене странке често апелују на високог представника да наметне ванзаконска рјешења за самонаметнуту кризу. Иако високи представник данас много више оклијева него ранијих година да

²⁷ *Id.*

донесе диктаторске одлуке²⁸, његове закулисне радње и настојања да домаћим пословима микроменаџерски управља, настављају дестабилизацију уставног поретка у БиХ и награђивање фракционализма, а не компромиса и консензуса. Недавно је, по ко зна који пут, спријечио постизање компромисног рјешења питања државне војне имовине.

94. Подршка коју ОХР и међународна заједница дају одређеним фракцијама и странкама не само да је штетна по демократски процес и ефикасну управу, него крши законе БиХ којима се забрањује страни допринос политичким странкама и кандидатима за неку функцију.²⁹ Такви закони нису неуобичајени. Сједињене Америчке Државе и многе европске земље, такође, забрањују допринос страних грађана и влада политичким странкама и кандидатима на изборима.³⁰
95. Република Српска реafirмише Прилог 1 уз 10. Извјештај Савјету безбједности УН-а који детаљно објашњава због чега су „бонска овлашћења“ која присваја Високи представник супротна Дејтонском споразуму и грађанским и политичким правима грађана БиХ и због чега наставак присуства ОХР-а у БиХ у великој мјери ниподаштава политички напредак.

V. Савјет безбједности треба да оконча примјену Поглавља VII, за коју не постоји ни чињенични ни правни основ

²⁸ Предсједник Венецијанске комисије, у обраћању судијама Уставног суда БиХ и осталим судијама и званичницима у Сарајеву, у марту 2014. године, изјавио је сљедеће: „Од престанка бонских овлашћења, ваше власти имају пуну одговорност према својим грађанима и треба да раде ка постизању, а не спречавању реформи“. Ђани Букикио, церемонијална сједница поводом 50. годишњице уставног права Босне и Херцеговине, уводни говор, 27. март 2014. године

²⁹ Видјети Закон о финансирању политичких странака, чл. 8. (2012).

³⁰ Закон САД-а забрањује допринос странаца (укључујући државе) политичким странкама и остале доприносе у вези са изборима. Исто тако, забрањени су независни трошкови страних држављана у вези са изборима. Видјети 2 Закон САД §441е, Доприноси и донације страних држављана Током 2012. године, Врховни суд САД-а подржао је забрану политичких доприноса из иностранства.

96. Након више од 18 година мира у БиХ не постоји оправдање за позивање Савјета безбједности на даљу примјену Поглавља VII Повеље УН-а. Члан 39. Повеље УН-а дозвољава Савјету безбједности да предузме одређене мјере „усмјерене ка одржавању или обнављању међународног мира и безбједности“ ако утврди „постојање било какве пријетње миру, нарушавање мира или акт агресије.“ Једноставно не постоји чињенични доказ да ситуација у БиХ задовољава било који од ових основа за позивање на Поглавље VII. Доиста, двије најновије резолуције Савјета безбједности о БиХ констатују „да је безбједносно окружење мирно и стабилно.“³¹ Ово није новост. Као што је Савјет безбједности примијетио у Резолуцији 2019 (2011) “укупна безбједносна ситуација у Босни и Херцеговини била је мирна и стабилна током неколико година.”
97. Крајње је вријеме да Савјет безбједности уважи међународни консензус да ситуација у БиХ не представља пријетњу по међународни мир и безбједност и да престане да дјелује у складу са Поглављем VII Повеље УН-а.

VI. Закључак

96. Како је образложено у овом извјештају, Република Српска највиши приоритет придаје стварању повољних услова за своје грађане. У том смислу, Република Српска наставља да усваја и спроводи реформе са циљем олакшавања улагања и пословања, усклађивања закона и прописа са стандардима ЕУ и борбе против корупције. Исто тако, тражи значајне реформе правосудних институција и осталих агенција БиХ. Република Српска наглашава да је поштовање уставне структуре БиХ од суштинског значаја за политичку стабилност и адекватно функционисање БиХ. Такође, сматра да уплитање високог представника и других страних дипломата у домаће политичке прилике подрива демократску власт у БиХ. Република Српска се нада да ће овај извјештај помоћи члановима Савјета безбједности и међународне заједнице да се боље упознају са ситуацијом у БиХ. Република Српска тражи од чланова међународне заједнице да подрже локалне реформске иницијативе у БиХ и поштују Дејтонски споразум, укључујући Устав БиХ.

³¹ Рез. СБ 2123, U.N. Doc. S/RES/2123 (12 Nov. 2013), Рез. СБ 2074 (2012), U.N. Doc. S/RES/2074.

Тужилаштво БиХ злоупотребљава своја овлашћења

Све раширенија злоупотреба овлашћења Тужилаштва БиХ представља кршење Устава БиХ, међународних конвенција и европских стандарда. Непроцесуирањем или одбијањем Тужилаштва да тражи правду у предметима кривичних дјела против Срба, Србима се ускраћује равноправност пред законом. Уз то, злоупотреба овлашћења од стране главног тужиоца БиХ представља омаловажавање владавине права.

I. Тужилаштво БиХ показало је да постоји образац дискриминације српских жртава ратних злочина.

Сви ратни злочини морају бити процесуирани и кажњени, без обзира на националност починилаца и жртава. Нажалост, како показују доле наведени статистички подаци и примјери, Тужилаштво БиХ је, у најбољем случају, индиферентно када се ради о процесуирању ратних злочина Бошњака над Србима. Образац дискриминације српских жртава ратних злочина супротан је забрани дискриминације од стране јавних званичника из Протокола 12 Европске конвенције о људским правима¹ и Међународног пакта о грађанским и политичким правима.² Исто тако, у супротности је са Повељом ЕУ о основним правима, која налаже једнакост пред законом и забрањује сваку дискриминацију, између осталог и по основу националне припадности.³

Један бивши међународни савјетник у Тужилаштву БиХ рекао је, у 2012. Години, да многи тужиоци крајње оклијевају да процесуирају Бошњаке за злочине против Срба и да такве предмете не прате енергично.⁴ Ово непоступање се види у евиденцијама Тужилаштва БиХ. У свом цјелокупном историјату, Тужилаштво је добило правоснажну осуду свега осам Бошњака за ратне злочине против српских цивила. Поређења ради, издејствовало је 78 осуда Срба за ратне злочине против бошњачких цивила. Поред тога, 78 осуђених Срба добило је у просјеку 64% дуже казне од осам осуђених Бошњака.

Иако је немогуће прецизно квантификовати број жртава који припада свакој нацији, у студији коју су спровели демографи Међународног кривичног суда за бившу Југославију (МКСЈ) процјењују се да 20,4% цивилних жртава чине Срби, а Бошњаци 69,8%. У правичном правосуђу, могло би се очекивати да осуде и казне за ратне злочине против цивила одражавају, барем у одређеној мјери, удио сваког народа у броју погинулих цивила. Међутим, Тужилаштво је издејствовало правоснажну осуду за десет пута више Срба за ратне злочине против Бошњака него обрнуто. За сваку годину казне затвора изречене Бошњаку за ратне злочине против српских цивила, Србин је добио готово 16 година затвора за ратне злочине против бошњачких цивила.

Примјери обилују ратним злочинима против Срба који, из необјашњивих разлога, никада нису процесуирани. У извјештају из 2011. године, Међународна кризна група (МКГ) каже

¹ Протокол бр. 12. Европске конвенције о људским правима, чл. 5.

² Међународни пакт о грађанским и политичким правима, чл. 26.

³ Повеља ЕУ о основним правима, чл.20, 21.

⁴ Разговор са бившим међународним савјетником при Тужилаштву БиХ.

да „многи од најтежих“ ратних злочина против Срба „још увијек нису процесуирани.“⁵ МКГ наводи да Тужилаштво БиХ „дугује Србима објашњење“ за непроцесуирање тих предмета, и да треба „да овим предметима да висок приоритет“.⁶ Али, не постоји добро објашњење за многе нечувене пропусте Тужилаштва да предузме радње гоњења, а примјере дајемо у даљем тексту. Наравно, ови примјери обухватају мали број дјела ратног злочина почињених против Срба, али пружају увид у врсту ратних злочина за које Тужилаштво БиХ не тражи правду.

А. Насер Орић и звјерства против Срба на подручју Сребренице

Упркос обимним доказима у посједу Тужилаштва БиХ који Насера Орића, команданта бошњачких снага у подручју Сребренице, повезују са низом тешких ратних злочина, Тужилаштво га штити од гоњења.⁷ 1995. године, Орић се хвалисао западним репортерима о звјерствима у подручју Сребренице показујући им видео записе на којима се виде српска тијела и одсјечене главе. Новинар часописа Торонто Стар присјећа се: „Орић се церио цијело вријеме, дивећи се дјелу својих руку. . . . Када се појавио снимак опустошеног града изрешетаног мечама, без видљивих тијела, Орић је пожурio да објави: „Ту смо убили 114 Срба“.⁸ Новинар Вашингтон поста пише, слично томе, да "Орићеви ратни трофеји не красе зид његовог удобног стана", него су "на видео-касети: спаљене српске куће и безглави Срби чија су тијела сабијена у патетичну гомилу“.⁹

Међутим, Тужилаштво БиХ није оптужило ни Орића, нити било ког другог, за ратне злочине попут злочина на подручју Сребренице. Што је још горе, Тужилаштво БиХ блокирало је све напоре тужилаца Републике Српске да у овом предмету захтијевају правду. 2006. године, Тужилаштво БиХ објавило је да истрагу у предмету Орић и остали за ратне злочине против цивила треба да настави окружни тужилац Републике Српске. Током истраге Орића и осталих, окружни тужилац је прикупио довољно доказа за подизање оптужнице. Међутим, 11. маја 2009. године, Тужилаштво БиХ је нагло склонило предмет, прије него што је могао бити процесуиран. У наредним годинама, Тужилаштво БиХ није предузело никакве радње, упркос захтјевима за достављање информација и поступање које су улагале групе жртава и легалне власти Републике Српске.

⁵ Међународна кризна група: *Босна: државне институције под нападом*, Crisis Group Europe Briefing N°62, 6. мај 2011, стр. 7.

⁶ *Ид.* (курзив додат).

⁷ Међународни кривични суд за бившу Југославију (МКСЈ) процесуирао је Орића само за неколико кривичних дјела, игноришући најтеже злочине које су над Србима починиле јединице под његовом командом. Претресно вијеће МКСЈ осудило је Орића за његову улогу у неким злочинима. Иако је Апелационо вијеће МКСЈ одбацило Орићеву осуду зато што је утврдило да у процесу пред МКСЈ није доказана Орићева командна одговорност за конкретне злочине, није одбило налаз Претресног вијећа у погледу основних ратних злочина почињених у подручју Сребренице, уључујући убиства Срба која су починили Бошњаци и „безобзирно разарање“ српских села.

⁸ *Fearsome Muslim Warlord Eludes Serb Forces*, TORONTO STAR, 16. јули 1995, стр. А1.

⁹ John Pomfret, *Weapons, Cash and Chaos Lend Clout to Srebrenica's Tough Guy*, WASHINGTON POST, 16. феб. 1994.

Истраге Орића и осталих за звјерства против Срба у подручју Сребренице увијек су биле политички опасне за Тужилаштво БиХ, зато што компликују лажну историјску причу да су једине жртве тешких ратних злочина у том подручју били Бошњаци. С обзиром на то да Орића штите моћни политички утицајни кругови у БиХ, органи власти у Србији су покренули истрагу. У јануару 2014. године, Тужилаштво Србије подигло је оптужницу против Орића и затражило његово изручење Србији ради суђења. У свом одговору, бошњачки члан Предсједништва БиХ, Бакир Изетбеговић, угостио је Орића у свом кабинету и јавно објавио да ће Орић бити заштићен, рекавши да процесуирање Орића у БиХ "не долази у обзир". У најбољем случају, за изјаву предсједавајућег Изетбеговића може се рећи да је у јавност изнесена политичка заштита коју Орић ужива већ годинама.

В. Масовни злочини над грађанима српске националности у Сарајеву

Систематска и распрострањена пракса прогона, мучења и убистава, те скривања тих ратних злочина над грађанима Сарајева српске националности, никада није озбиљно истражена, нити процесуирана.

Према званичним информацијама МУП-а Републике Српске, у десет сарајевских општина било је 3.299 жртава ратног злочина над лицима српске националности. СИПА, безбједносна агенција на нивоу БиХ, располаже подацима о најмање 2.700 жртава ратног злочина над лицима српске националности на подручју града Сарајева, које је током сукоба било под контролом Армије Републике БиХ (АРБиХ).

Велики број тијела жртава ратног злочина је сакривен, а затим премјештан са примарних локација у секундарне гробнице (једна од њих је и Градска депонија, гдје је главни тужилац Салиховић зауставио ексхумацију 30. августа 2013. године; као што је описано у даљем тексту) Сакривање и премјештање тијела на тајне локације у Сарајеву није могло бити извршено без подршке званичних политичких, војних и полицијских органа. Одмах на почетку сукоба у БиХ, у априлу и мају 1992. године, почела су масовна хапшења, мучења, и убијања припадника српске интелигенције. Упкрос томе, Тужилаштво БиХ готово у потпуности игнорише бројне ратне злочине почињене против цивила српске националности у Сарајеву.

С. Убиство 33 Срба у селу Чемерно

Дана 10. јуна 1992. године, у селу Чемерно у централној Босни, снаге Армије Републике Босне и Херцеговине (АРБиХ) убиле су 33 Срба, укључујући жене, дјецу и старе. Спалиле су село до темеља, а повратак Срба и обнова села су од тада предмет опструкције. Дана 3. марта 2007. године, Министарство унутрашњих послова Републике Српске поднијело је допуњену кривичну пријаву против Салка Опачине и других због масакра. У свједоке у овом предмету спадају преживјеле жртве стрељања и други који су непосредно посматрали масакр. До сад је ексхумиран велики број тијела, укључујући и осам жена и једно дијете.¹⁰ Упкрос свим доказима у овом случају није било оптужнице, а Тужилаштво БиХ је пропустило да на било који начин информира власти Републике Српске о статусу овог предмета.

¹⁰ *За убиство 30 Срба још нема оптужница*, ГЛАС СРПСКЕ, 10. јуни 2008.

D. Атиф Дудаковић

Упркос обимним доказима да је генерал АРБиХ Атиф Дудаковић, ратни командант Петог корпуса АРБиХ, починио велике ратне злочине против Срба и других, Тужилаштво БиХ никада није поднијело пријаву против њега. Међу многим инкриминишућим доказима против Дудаковића, налазе се и снимци који приказују Дудаковића како наређује својим трупима да отворе ватру на српска села у области Босанске Крајине. Бивши члан Дудаковићевог Петог корпуса описао је организовано убиство групе српских цивила старости од 40 до 60 година. У септембру 2006. године, Министарство унутрашњих послова Републике Српске поднијело је Тужилаштву БиХ пријаву против Дудаковића и других осумњичених за ратне злочине почињене 1994. и 1995. године против цивила српске националности, полицајаца и војника у Бихаћу, Петровцу, Кључу, Санском Мосту, Крупи, и другим мјестима. У октобру 2006. године, Тужилаштво БиХ најавило је отварање истраге о ратним злочинима Дудаковића и осталих лица.

Наредне године, Тужилаштво БиХ изјавило је да ће против Дудаковића бити подигнута оптужница, али она никада није подигнута. Република Српска је поднијела још један извјештај против Дудаковића 2009. године, овај пут у вези са убиством 26 српских цивила у подручју Босанског Петровца, која је 1995. године починио Дудаковићев Пети корпус. Јула месеца 2009. године, Тужилаштво БиХ наводи да је истрага против Дудаковића „у току“. У другој половини 2009. године, Република Српске је поднијела трећи извјештај против Дудаковића, у коме је наведено да су његове јединице убиле 132 српска цивила у Бихаћу, Крупи и Санском Мосту током операције „Сана 95“. Извјештај садржи више од 1.000 страница доказног материјала. Тужилаштво БиХ запримило је додатне доказе против Дудаковића у новембру 2011. године, када су истражиоци СИПА-е претресли некадашњу касарну „Орљани“ у Бихаћу, заплијенили документе и пронашли седам тијела српских војника. Данас, 18 година након звјерстава и седам година након што је главни тужилац први пут најавио истрагу против Дудаковића, запањује то да још увијек нема оптужнице.

E. Трећи корпус и одред „Ел Муџахид“

Међу најгнуснијим злочиним против Срба, били су они које је починио злогласни садистички одред „Ел Муџахид“ (ОЕМ), јединица Трећег корпуса АРБиХ. У саставу ОЕМ-а првобитно су били страни муџахедини, али су га касније чинили претежно Бошњаци мјештани. У пресуди у предмету *Расим Делић* из 2008. године, МКСЈ наводи да је ОЕМ чинио распрострањене и садистичке ратне злочине против Срба. 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 ОЕМ био под контролом Трећег корпуса. Ипак, нити један члан или официр ОЕМ-а (на примјер: Сакиб Махмуљин, командант Трећег корпуса), није био процесуиран за страшне злочине које је ОЕМ починио против Срба.

Ф. Покољ цивила српске националности који су били у бјекству у Кукавицама

У рано послеподне 27. августа 1992. године, цивили српске националности бјежали су пред снагама АРБиХ у конвоју у којем су били аутомобили, камиони и аутобус пун жена и дјеце, и отишли равно у покољ. У близини Кукавица, група припадника АРБиХ која је чекала конвој на стрмим насипима на обе стране пута, отворила је ватру из аутоматског оружја на аутобус и друга возила и убила 21 цивила српске националности, укључујући велики број жена и дјеце, и ранила многе друге. Приликом посјете том мјесту непосредно после напада, Роџер Коен из Њујорк Тајмса назвао га је „моћним свједочанством бјесомучне бруталности рата у Босни“. Суд БиХ додијелио је случај тужиоцу Републике Српске, који је имао мјесну надлежност. Ипак, када је Центар јавне безбједности Источно Сарајево закључио истрагу, а предмет се приближио оптужници, Суд БиХ је одузео надлежност тужиоцу Републике Српске и дао је Тужилаштву БиХ. Више од 21 годину од ових страшних злочина и упркос поодмаклој фази у којој се предмет налази, Тужилаштво БиХ још увијек није подигло оптужницу.

Г. Одбијање да се истраже случајеви мучења и убистава у пет логора

Децембра месеца 2012. године Тужилаштво БиХ изненада је објавило да обуставља истрагу против 455 осумњичених за ратне злочине, као што су мучења и убиства цивила и ратних заробљеника српске националности у пет логора. Одлука да се не спроведе истрага дошла је после више од седам година након што је полиција поднијела извјештај о овим злочинима. Нагла одлука да се не проведе истрага у овим предметима била је нарочито неприкладна, зато што ју је надлежни тужилац донио свега неколико дана након што је преузео предмете од свог претходника. Тешко је повјеровати да би тужилац могао у свега неколико дана да преузме предмете против 455 лица, анализира обиман доказни материјал и у доброј вјери донесе одлуку да не отвори истрагу.

Н. Масакр тузланске колоне

Дана 27. априла 1992. године, Предсједништво РБиХ донело је одлуку којом се дозвољава мирно повлачење снага Југословенске Народне Армије (ЈНА), потврђујући ранији договор са Југославијом, који је гарантовао снагама ЈНА сигурно повлачење. Уз то, пуковник Мило Дубајић, командант снага ЈНА стационираних у Тузли, постигао је договор са тузланским цивилним и војним снагама, којим је гарантовано да снаге ЈНА неће бити нападнуте током повлачења. Упркос овим гаранцијама, дана 15. маја 1992. године како се конвој ЈНА повлачио предвиђеном рутом кроз град, снајперисти АРБиХ, дејствујући по наређењу својих претпостављених, отворили су ватру, прво на возаче, а онда на путнике, и убили велики број лица. Окружно тужилаштво у Бијелини је 2002. године предало предмет тужиоцу МКСЈ-а на увид, како би одредило да ли су „докази довољни по међународним стандардима да оправдају хапшење или подизање оптужнице против осумњиченог или даљи притвор затвореника“. Тужилац МКСЈ-а је оцијенио пет осумњичених у предмету Тузланска колона стандардном оцјеном „А“, што значи да је процијенио да „према међународним стандардима има довољно доказа за постојање

ПРИЛОГ 1

основане сумње да се вјерује да је [осумњичени] можда починио (наведено) . . . озбиљно кршење међународног хуманитарног права“.¹¹

Дана 18. јула 2005. године, Центар јавне безбједности у Бијељини поднио је Тужилаштву БиХ нови, допуњени извјештај о ратним злочинима почињеним током масакра тузланске колоне. Када је 2009. године Тужилаштво БиХ коначно подигло оптужницу у вези са масакром, оптужница се односила само на изоловано кривично дјело које је починио један припадник полиције против једног лица (Суд БиХ је моментално уступио предмет Кантоналном суду у Тузли, који је ослободио оптуженог). Тужилаштво БиХ пропустило је да се позабави незаконитошћу самог масакра Тузланске колоне или да подигне оптужницу против власти које су стајале иза тога. У мају 2009. године, Тужилаштво БиХ обуставило је истрагу против ратног градоначелника Тузле и других осумњичених за масакр. Дакле, осим ако се истрага поново не отвори, институције БиХ неће привести правди нити једног починиоца.

I. „Ликвидација“ заробљених припадника ЈНА у сарајевском Великом парку

Дана 22. априла 1992. године, припадници Шева, параобавјештајне групе подређене највишем руководству РБиХ, убили су групу заробљених припадника ЈНА и цивила српске националности у Великом парку у Сарајеву. У свједочењу на саслушању пред МКСЈ 2013. године, Един Гараплија, бивши припадник Министарства унутрашњих послова РБиХ, описао је да је водио истрагу о Шевиним „ликвидацијама заробљених војника и цивила“ у парку и рекао да је тамо био „велики број свједока“ овог догађаја. Гараплија је изјавио да кривична дела Шева нису процесуирана пред судом „зато што је велики тим радио на прикривању ових злочина.“ Упркос истрагама и многобројним свједоцима „ликвидација“ заробљеника у Великом парку, Тужилаштво БиХ никада није подигло оптужницу.

J. Убиства српских цивила у општини Трново

Током 1992. године, снаге АРБиХ брутално су убиле велики број цивила, укључујући и малу дјецу, у општини Трново у близини Сарајева. Званичници Републике Српске прикупили су и приложили Тужилаштву БиХ обиман доказни материјал о овим злочинима и осумњиченима. Међу доказним материјалом који је предат Тужилаштву, налази се снимак који доказује да је АРБиХ, у љето 1992. Године, основала логор у Трнову за цивиле, жене, дјецу и стара лица српске националности – што је кључни доказ којим се негира тврдња да су цивили убијени у Трнову умрли у току борби. Ипак, упркос довољном броју доказа у овом предмету, више од двије деценије након ових гнусних злочина, још увијек нема оптужнице.

¹¹ ОЕБС, Предмети ратног злочина пред домаћим судовима Босне и Херцеговине, напредак и препреке, март 2005.

К. Засједа у Добровољачкој улици

Дана 3. маја 1992. године, конвој Југословенске народне армије (ЈНА), који се мирно кретао по договору о безбједном повлачењу из Сарајева, из засједе су нападе бошњачке снаге у Добровољачкој улици у Сарајеву. Према тврдњи команданта снага УН-а у БиХ, генерал-мајора Луиса Мекензија, који је био на лицу мјеста, припадници бошњачких снага Територијалне одбране (СТО) прво су блокирали пут у средини колоне, пресјекавши је на пола. Војници СТО-а отворили су ватру на нека возила, убивши и ранивши велики број припадника ЈНА. Током 2005. године, Центар јавне безбједности Источно Сарајево поднио је кривичну пријаву против 15 лица осумњичених за ову засједу. У новембру 2007. године, Тужилаштво БиХ је коначно издало наредбу за спровођење истраге против 15 осумњичених. Међутим, Тужилаштво БиХ није наставило рад на овим оптужницама, иако извори унутар Тужилаштва указују да су истражиоци пронашли доказе о ратним злочинима. У јануару 2012. године, Џуд Романо, страни тужилац у Тужилаштву БиХ (који је именован одлуком високог представника), одлучио је да обустави истрагу. Званичници Републике Српске тражили су да се предмет поново отвори и Министарство унутрашњих послова обезбиједило је додатне доказе у овом предмету, али Тужилаштво БиХ истрагу није наставило.

II. Главни тужилац БиХ злоупотребљава своја овлашћења.

Од када је ступио на положај главног тужиоца у фебруару 2013. до данас, Горан Салиховић је починио бројне злоупотребе, и то према одређеном обрасцу, којима је српским жртвама ратног злочина ускратио правду. Само Салиховићево именовање извршено је очигледно у супротности са законом. ВСТС је именовао Салиховића на мјесто главног тужиоца, иако није испуњавао законске услове за ово мјесто, због тога што није био тужилац у Тужилаштву БиХ. Непоштовање закона приликом Салиховићевог именовања створило је услове за његов мандат главног тужиоца. У даљем тексту дајемо неколико примјера његових злоупотреба.

A. Опструкција ексхумације српских жртава из масовне гробнице

Током 2013. године, започело је ископавање на Сарајевској депонији у настојањима да се пронађе масовна гробница са тијелима грађана Сарајева српске националности за коју се сумњало да се налази на том мјесту. Међутим, након што су током почетних ископавања пронађени посмртни остаци и потврђено постојање масовне гробнице, Тужилаштво БиХ одбило је да плати извршене радове, што је довело до обустављања поступка ексхумације. Главни тужилац покушао је да обмане јавност и међународне представнике тврдњама да у конкретном случају није испоштован поступак јавних набавки. Истина, међутим, гласи да је Тужилаштво БиХ редовно плаћало све трошкове свих пробних копања и ексхумација, како прије, тако и након заустављања ове ексхумације. Главни тужилац Салиховић редовно издаје наредбе за ексхумације које редовно плаћа, како прије, тако и након 30. августа (међународног дана несталих лица), када је зауставио предметну ексхумацију. Током обиласка мјеста ексхумације на градској депонији 24. септембра 2013. године, специјални представник ЕУ Петер Соренсен рекао је да је важно да се процес ексхумације настави, истичући да „све што продужава патњу породица несталих лица мора бити ријешено“. Катрин Бомбергер, директор Међународне комисије за нестала лица, рекла је

да ископавање на градској депонији „показује звјерства која су се догодила током сукоба и покушаје да се сакрију злочини почињени током сукоба". Ефикасно обустављање ексхумације од стране Тужилаштва БиХ показује да се овакво прикривање злочина наставља до данашњег дана.

В. Опструкција истраге у предмету „Шемсудин Мехмедовић“

Дана 19. јула 2013. године, Државна агенција за истраге и заштиту (СИПА) ухапсила је Шемсудина Мехмедовића, посланика у Парламентарној скупштини БиХ и потпредседника СДА, због ратних злочина против цивила српске националности. Хапшење је извршено у складу са Законом о кривичном поступку БиХ и дијелом на основу одредбе која омогућава хапшење када постоји бојазан да ће осумњичени опструисати истрагу утицањем на свједоке. СИПА је поднијела кривичну пријаву због опструкције правосудних институција, у складу са доказима о застрашивању свједока у предмету и службеника СИПА-е. Међутим, убрзо након Мехмедовићевог хапшења, Тужилаштво БиХ је наредило његово пуштање. Такође је одбило рутински захтјев СИПА-е за претрес одређених локација у вези са предметом, што је, према тврдњама СИПА-е, био потез без преседана у историји њених истрага ратних злочина. Током 2009. године, Тужилаштво БиХ покренуло је истрагу против Мехмедовића и других, у вези са незаконитим хапшењем и злостављањем цивила српске националности у Тешњу, гдје је Мехмедовић обављао функцију начелника полиције. Према наводима СИПА-е, Тужилаштво БиХ од тада константно опструисало истрагу. Нови докази да Салиховић штити Мехмедовића изашли су на видјело 14. јануара 2014. године, када је Тужилаштво БиХ уступило предмет о незаконитом скривању велике количине наоружања - у ком је Мехмедовић првоосумњичени - тужилаштво Зеничко-добојског кантона, које је под контролом СДА.

С. Истрага коју води Тужилаштво БиХ у предмету *Сејдић-Финци* суштински је политичке природе

Хиперполитичку природу Тужилаштва БиХ одлично илуструје најновија кривична истрага у вези са непостизањем договора о измјени Устава, којом треба да се изврши одлука Европског суда за људска права у предмету *Сејдић-Финци*. Према саопштењу за јавност из децембра 2013, Тужилаштво „прикупља доказе“ са циљем утврђивања „непознатог починиоца“. Тужилаштво испитује посланике и министре БиХ.¹² Влада Републике Српске изразила је своје незадовољство због тога што бошњачке и хрватске странке из Федерације нису постигле договор неопходан за извршење одлуке, али сваки покушај да се непостизање политичког договора инкриминише скоро да изазива невјерицу. Једва да је могуће замислити истрагу која би била више политички обојена. Истрага се може тумачити само као нечувен покушај да се изврши притисак на изабране званичнике. Исто тако, представља траћење времена и ресурса који би се иначе могли усмјерити на рјешавање огромног броја неријешених предмета ратног злочина, нарочито тешких ратних злочина против Срба. За овакву истрагу и остале политичке поступке

¹² Глас Бротња, Саслушавање заступника и министара БиХ због непровођења одлуке « *Сејдић-Финци* », 23. јан. 2014.

Тужилаштва, нема мјеста ни у једној земљи која жели да живи у складу са владавином права.

Д. Главни тужилац представља пријетњу по тужилачку независност.

Главни тужилац покушао је да лично контролише одлуке свих других тужилаца, супротно важећим законима БиХ. Према Закону о Тужилаштву БиХ, појединачни тужиоци имају аутономију у доношењу одлука. Међутим, током 2013, главни тужилац БиХ наредио је да тужиоци у његовом тужилаштву не могу доносити тужилачке одлуке, као што су оптужнице, споразуми о признању кривице и одлуке о отварању истраге, а да их прво не доставе њему. Ова наредба је у супротности са Законом у Тужилаштву БиХ, у коме стоји: „Замјеници главног тужиоца и тужиоци могу вршити сваку радњу у поступку покренутом пред Судом Босне и Херцеговине за коју је, по закону Босне и Херцеговине, овлаштен главни тужилац“.¹³ Закон дозвољава главном тужиоцу да „доноси општа упутства за рад тужилачких и административних одјела“ Тужилаштва и да „доноси општи план о расподјели предмета и о управним стварима“, ¹⁴ али се нигдје не каже да главни тужилац има ауторитет код доношења одређених тужилачких одлука. Тражење главног тужиоца да му тужиоци унапријед подносе своје одлуке угрожава аутономију, на коју они имају право у складу са законима БиХ.

Е. Главни тужилац показао је непоштовање према Парламентарној скупштини БиХ.

У јулу и августу 2013. године, радно тијело Парламентарне скупштине БиХ упутило је позив главном тужиоцу да учествује на састанцима о кризи од 5. до 7. јуна 2013. године, када је неколико стотина људи, међу којима и страни званичници, било затворено против своје воље у згради Парламентарне скупштине. Главни тужилац није одговорио на позиве радног тијела Парламентарне скупштине, осим што је издао љутито саопштење у којим их осуђује. У саопштењу оцјењује истраге као „грубо и недопустиво политичко мијешање у независност правосуђа“ и додаје да он нема ни законску „обавезу нити овлаштење да о предметима из домена рада тужилаштва разговара са било ким осим у судници“.¹⁵ Главни тужилац могао је да присуствује састанку и одбије да коментарише теме које сматра да не може да коментарише. Умјесто тога, главни тужилац је напао Парламентарну скупштину БиХ и одбио да достави информације на које она има право у настојањима да спријечи будуће кризе.

¹³ Закон о Тужилаштву БиХ, чл. 5(3).

¹⁴ Закон о Тужилаштву БиХ, чл. 15.

¹⁵ *Тужилаштво БиХ најоштрије осуђује покушаје политичких притисака на рад и независност Тужилаштва БиХ и поручује свим грађанима БиХ да неће попустити под политичким притисцима*, Тужилаштво БиХ, 27. август 2013.

Ф. Главни тужилац је пријетио врху агенције за спровођење закона БиХ.

Без обзира на тврдње - које износи онда када то њему одговора - да он нема законска овлашћења да говори о предметима који су у раду у тужилаштву „осим у судници“, главни тужилац не оклијева да јавно коментарише предмете који су у раду у тужилаштву када год му се прохтије. Заиста, исти ВСТС који је именовано главног тужиоца у децембру, недавно је нашао за сходно да га, заједно са предсједником Суда БиХ, прекори због неприкладних наступа и коментара у медијима. У изјави од 26. септембра 2013. године, ВСТС:

позива све носиоце правосудних функција, *а нарочито предсједнике судова и главне тужиоце* да се суздрже од свих облика медијских иступа и коментара, који могу наштетити њиховом угледу, угледу њихове институције, као и правосуђу у цјелини. Носиоци правосудних институција, као и ВСТС, морају остати неутрални, професионални и независни у свом раду.¹⁶

Истог дана када је изашло упозорење ВСТС-а, на сајту Тужилаштва БиХ постављен је снимак у којем главни тужилац пријети директору највише агенције за спровођење закона у БиХ, СИПА-е, због изношења тврдњи против њега. На овом снимку, главни тужилац оптужује директора СИПА-е Горана Зупца да „покушава да скрене пажњу јавности и Високом судском и тужилачком вијећу са предмета који се налазе у раду у Тужилаштву БиХ, а у којима се спомиње и његово име“. Даље на овом снимку, главни тужилац пријети Зупцу да ће га гонити због „лажне пријаве“. Тужилаштво БиХ је, такође, поставило на свој сајт чланке у којима се Зубац оштро напада.

¹⁶ Изјава ВСТС БиХ, постављена на www.hjpc.ba, 26. септ. 2013. (курзив додат).

Противправни судски експанзионизам Суда БиХ

Од свог оснивања до данас, Суд БиХ, уз помоћ Тужилаштва БиХ, редово злоупотребљава закон са циљем проширења своје кривичне надлежности. Суд користи нејасне изразе из члана 7(2) Закона о Суду БиХ, неодрживо тумачење члана 23(2) Закона о кривичном поступку БиХ и остала средства, да селективно пренесе предмете из надлежности ентитетског правосуђа у своју надлежност.

Злоупотреба члана 7(2) Закона о Суду је опширно испитивана и критикована током структурисаног дијалога са ЕУ. Како показују примјери из Дијела II овог документа, Суд тумачи крајње двосмислене термине из члана 7(2) толико широко, као да му дозвољава преузимање надлежности над ентитетским предметима и то, у суштини, кад год му се прохтије. Стручњаци ЕУ утврдили су да је члан 7(2) супротан европским стандардима, укључујући и право на правну сигурност и правило природног судије. Међутим, Суд БиХ и главни тужилац воде одлучну - и до сада дјелотворну - кампању у којој лобирају да се ова одредба задржи. Њихова основна тактика је да одређене ријечи замијене, а које би, како сматрају, "опредметиле" садашње термине. Међутим, предложене варијације Тужилаштву БиХ и Суду и даље остављају иста широка овлашћења да кривично дјело дефинишу *ex post facto*.

Структурисани дијалог са ЕУ још увијек се није бавио неодрживим тумачењем члана 23(2) Закона о кривичном поступку БиХ, на основу ког Суд сам себи даје за право да преузме надлежност над било којом дјелом инкриминисаним ентитетским законима све док је барем једно дјело које је починио барем један оптужени инкриминисано законом БиХ. У Дијелу II овог документа бавимо се злоупотреблама члана 23(2) од стране Суда БиХ. Тумачење члана 23(2), којем Суд прибјегава без икакве правне основе, илуструје шире прекорачење овлашћења него злоупотреба члана 7(2).

Као што објашњавамо у Дијелу III овог документа, Суд је чак присвојио надлежност над ентитетским оптужбама, чак и без изговора да му такву надлежност даје Закон о Суду БиХ, Закон о кривичном поступку БиХ или било који други закон.

Екстремна експанзивност Суда у погледу његове надлежности директно је супротна члану 28. Закона о кривичном поступку БиХ, који гласи: "*Суд је дужан пазити на своју надлежност* и чим примјети да није надлежан огласити се ненадлежним и по правомоћности рјешења уступити предмет надлежном суду".¹

Закон о Суду БиХ и Закон о кривичном поступку БиХ морају бити измијењени тако да се ове злоупотребе убудуће спријече.

I. Суд произвољно примјењује члан 7(2) Закона о Суду БиХ.

Својим тумачењем члана 7(2) Закона о Суду БиХ, Суд БиХ покушава да прикаже зашто се та одредба мора укинути. Члан 7(2) гласи:

¹ Курзив додат.

(2) Суд је даље надлежан за кривична дјела утврђена законима Федерације Босне и Херцеговине, Републике Српске и Брчко Дистрикта Босне и Херцеговине када та кривична дјела:

(а) угрожавају суверенитет, територијални интегритет, политичку независност, националну безбједност и међународни субјективитет Босне и Херцеговине;

(б) могу имати озбиљне реперкусије или штетне посљедице на привреду Босне и Херцеговине, или могу изазвати друге штетне посљедице за Босну и Херцеговину или могу изазвати озбиљну економску штету или друге штетне посљедице изван територије датог ентитета или Брчко Дистрикта Босне и Херцеговине.

Суд често извлачи предност из необично нејасног и двосмисленог језика члана 7(2)(б) да би проширио своју надлежност и примјењује га тако агресивно, као да му дозвољава преузимање надлежности над ентитетским предметима и то, у суштини, кад год му се прохтије.

Веома је тешко процијенити на који начин Суд БиХ користи члан 7(2), пошто Суд често не даје образложење примјене ове одредбе. Као што је Европски суд за људска права уважио, члан 6(1) Европске конвенције о људским правима налаже судовима да дају образложење својих одлука.² Међутим, Суд БиХ често не наводи никакве разлоге за одузимање надлежности судовима са мјесном надлежношћу, што је фундаментална одлука за утврђивање грађанских права оптуженог.

У студији из 2013. године, Високи судски и тужилачки савјет (ВСТС) испитивао је 16 предмета у којима је Суд БиХ присвојио надлежност у предметима у којима се радило о дјелима која су инкриминисана само ентитетским законима. У 11 од 16 предмета, Суд БиХ није дао никакво објашњење за преузимање надлежности. Поред предмета које је анализирао ВСТС, постоје многи други предмети у којима је Суд БиХ преузео надлежност из ентитетске судске праксе, али никада није објаснио зашто.

Штавише, предмети у којима Суд наводи разлоге за позивање на члан 7(2) показују да Суд поступа без ограничења или дефинисаних стандарда. Не постоји ниједан разлог да се вјерује да би Суд другачије поступао и када би се увела нова, преформулисана одредба. У даљем тексту дајемо неколико примјера произвољне примјене члана 7(2). Анализа ових предмета показује да, према тумачењу Суда БиХ, постоје сасвим мала – ако икаква – ограничења надлежности према члану 7(2).

А. Асим Карић и други (X-KŽ-06/193)

У предмету Асим Карић, Суд БиХ позвао се на члан 7(2) и осудио оптуженог због утаје 18.000 конвертибилних марака (КМ) пореза као дјела које је инкриминисано Кривичним

² ECtHR, *Van der Hurk vs. the Netherlands*, пресуда, 19. април 1994, став 61.

законом Републике Српске. Другостепено вијеће је сматрало да је износ од 18.000 КМ, колико је оптужени утајио, изазвало штетне посљедице изван територије ентитета зато што је "оптужени пословао са предузећима из цијеле БиХ".³ Међутим, кривично дјело у питању није се тицало његовог пословања, него наводног избјегавања плаћања пореза у Републици Српској. Суд није ни покушао да одговори на очигледно питање, а то је: на који начин је пословање оптуженог преко границе ентитета прерасло, од избјегавања плаћања пореза Републици Српској, у мањем износу, у кривично дјело са штетним посљедицама изван Републике Српске.

В. Горан Билић и други (Х-К-07/383)

У предмету Горан Билић, Суд БиХ позвао се на члан 7(2) у процесу против неколико званичника Херцеговачко-неретванског кантона, који су на основу ентитетског закона оптужени за злоупотребу овлашћења и непријављивање кривичног дјела. Суд је покушао да оправда позивање на члан 7(2) тврдећи да „кривична дјела почињена на систематичан начин и током дужег временског периода, што је довело до штетних посљедица које прелазе границе кантона и ентитета", као и да се "такве посљедице огледају у постепеном губитку повјерења грађана у владине институције, што води правној несигурности".⁴ Суд није ни покушао да наведе конкретне разлоге због којих би наводна недјела званичника у једном једином кантону имала "штетне посљедице преко граница ентитета". Пошто није могао да наведе ниједну "штетну посљедицу изван граница ентитета", Суд је прибјегао шпекулацијама о "постепеном губитку повјерења" у владине институције и "осјећај правне несигурности".⁵ Ако наводне „штетне посљедице“ могу да се представе овако магловито и теоријски, онда постоји свега неколико - ако иједно - кривичних дјела код којих Суд БиХ не би могао да се позове на члан 7(2).

С. Едхем Бичакчић и други (Х-КЖ-09/702)

У предмету Бичакчић, оптужба је била да су два оптужена, премијер и министар финансија Федерације, починили кривично дјело злоупотребе службеног положаја или службеног овлашћења на основу Кривичног закона ФБиХ.

Суд БиХ је признао "релативно нејасне термине" члана 7(2),⁶ али је утврдио да је овај члан примјењив зато што су оптужени високопозиционирани владини службеници. Суд каже: „У закључку, кривична одговорност службеника (Федерације) на највишем нивоу представља посебно изражен степен друштвене пријетње и спада у категорије као што су „озбиљне реперкусије“ и „друге штетне посљедице“. ⁷ „Оптужница“, сматра Суд, „почива на премиси да су повредом закона и неизвршавањем овлашћења на законит начин,

³ Асим Карић et al., Х-КЖ-06/193, другостепена одлука, Суд БиХ, 26. јануар 2011, стр. 16.

⁴ Горан Билић et al., Х-К-07/383, Одлука од 22. јануара 2008, Суд БиХ, цитирано у Томислав Мартиновић et al., АП- 785-08, Заједничко издвојено мишљење судија Валерије Галић и Миодрага Симовића, Уставни суд БиХ, 31. јануар 2009, став 11.

⁵ *Id.*

⁶ Едхем Бичакчић и остали, Х-КЖ-09/702, пресуда, Суд БиХ, 9. април 2010, стр. 42.

⁷ *Id.*

оптужени показали највиши ниво неодговорности, што је довело до штетних посљедица у јавности у облику дискредитовања јавних органа“.⁸

Суд није ни покушао да утврди на који начин, конкретно, наводна дјела ова два службеника Федерације, имају штетне посљедице по БиХ. На тај начин, једино оправдање Суда БиХ за преузимање предмета који је у надлежности ентитетског суда представља теоријску могућност да би наводна дјела која су починили високопозиционирани функционери Федерације дискредитовала јавне службенике изван Федерације.

Д. Хуго Шанта (КПС-02/05)

У предмету Хуго Шанта, Суд БиХ је прихватио споразум о кривици са оптуженим који је признао да је починио кривична дјела фалсификовања исправа и утаје пореза која су инкриминисана ентитетским законом. Суд је присвојио надлежност позивајући се на члан 7(2) тако што је једноставно навео: "Дјела која је оптужени починио могу имати озбиљне реперкусије или штетне посљедице на привреду Босне и Херцеговине, или могу изазвати друге штетне посљедице изван територије ентитета или Брчко Дистрикта Босне и Херцеговине“.⁹ Суд није дао никакво објашњење зашто мисли да би дјела оптуженог имала озбиљне посљедице по економију БиХ или изазвала друге штетне посљедице изван територије ентитета.

Е. Перо Токалић и други (КПЖ-13/10)

У предмету Перо Токалић, Суд БиХ је осудио два физичка лица и једно предузеће за утају пореза као кривично дјело инкриминисано ентитетским законима. Суд је утврдио да је надлежност према члану 7(2) оправдана због "великог износа неплаћеног пореза (1.346.512,82 КМ) и чињенице да је „широка мрежа правних лица пословала са оптуженим правним лицем, које је чак прелазило границе Федерације БиХ".¹⁰ Према Суду, „ове околности јасно указују на чињеницу да ово кривично дјело може имати реперкусије или штетне посљедице по економију БиХ“.¹¹ Суд не објашњава због чега би избјегавање федералних пореза, чак и у великом износу, имало „озбиљне реперкусије или штетне посљедице“ по економију БиХ. Суд не објашњава на који начин је пословање предузећа са правним лицима изван Федерације трансформисало утају федералних пореза коју су починила три оптужена у кривично дјело са „озбиљним реперкусијама или штетним посљедицама по економију БиХ.

Ф. Ранко Станковић и други (Х-К-07/387)

У предмету Ранко Станковић, Суд БиХ преузео је надлежност за оптужбу по основу ентитетског закона због бијега из затвора, мада оптужбе нису укључивале службенике

⁸ *Id.* str. 43.

⁹ Хуго Шанта, КПС-02/05, Одлука о прихватању споразума о признавању кривице, Суд БиХ, 17 март 2005, стр. 2.

¹⁰ Перо Токалић et al., Х-КЖ-13/10, другостепена одлука, Суд БиХ, 15. октобар 2010, стр. 7.

¹¹ *Id.*

ПРИЛОГ 2

БиХ и упркос томе што Тужилаштво није могло да наведе ниједну суштинску посљедицу овог по БиХ. Првостепена пресуда у предмету Станковић је риједак примјер да је судско вијеће Суда БиХ утврдило да надлежност по основу члана 7(2) *није* оправдана. Међутим, апелационо вијеће на челу са предсједницом Суда БиХ, Медцидом Кресом, ускоро је поништило првостепену одлуку и вратило предмет на поновљени поступак.

Станковиће је оптужен према Кривичном закону Републике Српске због тога што је омогућио бијег из затвора свом брату, који је био осуђен за ратне злочине. Још два оптужена су оптужена за фалсификовање докумената, а седам запосленика из Републике Српске оптужено је за „несавјесно обављање дужности“, и то све према Кривичном закону Републике Српске.

Тужилаштво БиХ преузело је надлежност по основу члана 7(2) уз аргумент да бијег затвореника штети међународној репутацији БиХ. Тужилаштво је темељило своју тврдњу на допису предсједника Међународног суда за бившу Југославију (МКСЈ) министру иностраних послова и министру правде БиХ, у којем изражава забринутост због бијега и тражи детаљан извјештај о том случају. Међутим, није било практичних посљедица по односе МКСЈ и БиХ, нити било каквих других штетних посљедица по БиХ.

Првостепено вијеће је с правом одбацило предмет, сматрајући да "тужилац није објективним доказима и провјерљивим чињеницама доказао да су извршењем кривичних дјела из надлежности редовних судова Републике Српске наступиле штетне посљедица по државу БиХ".¹² Као потписник у име првостепеног вијећа, судија Бранко Перић сматра: „Штета у виду нарушеног угледа државе и њених институција мора бити реална и објективно доказива чињеница, а не апстрактна тврдња коју није могуће провјерити".¹³

Судија Перић, надаље, примјећује:

У том правцу тужилац није суду презентирао ни један доказ на основу кога би се могло поуздано закључити да је извршењем било којег од наведених кривичних дјела наступила штетна посљедица за државу БиХ и њене институције. Недостатак доказа у погледу ових чињеница чини тврдње тужиоца произвољним вриједносним судом које није могуће провјерити објективним тестом. Заснивање судске одлуке на било чијем субјективном осјећају или увјерењу било би у супротности са самом природом суда и фундаменталним начелом да суд суди на основу чињеница и закона.¹⁴

Судија Перић истиче битну ствар о потреби опреза код тумачења члана 7(2):

¹² Ранко Станковић и други, Х-К-07/387, пресуда, Суд БиХ 3. фебруар 2009, стр. 9.

¹³ *Id.*

¹⁴ *Id. cmp. 10.*

Суд је мишљења да надлежност из члана 13. [сада члана 7] Закона о Суду БиХ, а посебно тачку 2. б) треба обазриво користити, не само због тога што је она изузетак у односу на традиционални систем уређивања стварне надлежности, него првенствено због тога што „извлачење“ кривичних случајева из редовног судског система може произвести штетне посљедице у виду неповјерења у дио судског система и сумњу у независност правосуђа.¹⁵

Апелационо вијеће, без примјене такве обазривости, поништава првостепену одлуку и сматра да постоји надлежност из члана 7(2). Судија Кресо каже да „закључци првостепеног суда да забринутост предсједника МКСЈ-а за предметни догађај нема значај критерија „штетних посљедица“, неутемељени су, посебно из разлога *што исти не морају бити искључиво материјалне природе*. . . .”¹⁶

Тако је, према тумачењу Суда БиХ, члан 7(2) примјењив, чак и онда када нема навода о штетности посљедица по БиХ.

Дакле, према судији Кресо "довољно је да се предсједник Хашког трибунала обратио надлежним институцијама, те тражио извјештај, да се закључи да су почињена кривична дјела нарушила кредибилитет и углед институција БиХ“.¹⁷

Међутим, институције и службеници БиХ немају никакве везе са бијегом, нити било којим кривичним оптужбама у вези са тим. Сви оптужени службеници су били запослени у Републици Српској. Штавише, како је раније речено, бијег није имао практичан утицај на институције БиХ.

II. Суд је незаконито присвојио надлежност по основу члана 23(2) Закона о кривичном поступку БиХ за дјела инкриминисана ентитетским законима, ако постоји барем једна тачка оптужбе против једног оптуженог на основу закона БиХ.

Без икаквог законског упоришта, Суд је незаконито присвојио надлежност за сва дјела инкриминисана ентитетским законима, ако постоји барем једна тачка оптужбе против једног оптуженог на основу закона БиХ. Сасвим је могуће да је Суд БиХ изузео и више предмета непрописном примјеном ове одредбе него примјеном члана 7(2) Закона о судовима БиХ.

Границе кривичне надлежности Суда БиХ дефинисане су чланом 7(2) Закона о Суду БиХ. Без обзира на то, Суд БиХ је открио лажан додатан извор надлежности тако што је усвојио неутемељено и субјективно тумачење члана 23(2) Закона о кривичном поступку БиХ.

¹⁵ *Id.*

¹⁶ Ранко Станковић и остали, X-K-07/387, Одлука о прихватању жалбе Тужилаштва, Суд БиХ, , 30. јуни 2009, стр. 5 (курзив додат).

¹⁷ *Id. стр. 6.*

ПРИЛОГ 2

Члан 23(2) гласи:

Ако је иста особа починила више кривичних дјела, па је за нека од тих дјела надлежан Суд, а за нека други судови, приоритет има суђење пред Судом.¹⁸

Ваљаним читањем члана 23(2) постаје јасно да ова одреба Суду БиХ даје приоритет у погледу суђења за кривична дјела над којима има надлежности, прије него што остали судови почну своја суђења за кривична дјела у њиховој надлежности. Тумачити члан 23(2) као да на неки начин Суду БиХ даје надлежност за кривична дјела „у надлежности других судова“ је увреда по владавину права.

Међутим, Суд БиХ управо је то и учинио. И заиста, Суд БиХ присваја привидну надлежност из члана 23(2) редовно и непрописно. Слиједи примјери предмета у којима је Суд БиХ присвојио надлежност по основу члана 23(2).

А. Момчило Мандић и други (КПЖ-02/06)

У предмету Момчило Мандић, Суд, на основу наводне надлежности из члана 23(2), изузима надлежност над дјелима инкриминисаним Кривичним законом Републике Српске на основу тога да су инкриминисана и Кривичним законом БиХ.

У одговору на оспоравање овог присвајања надлежности над дјелима из закона Републике Српске, првостепено вијеће сматра:

Ставом 2 наведеног члана [члана 23] прописано је да, ако је иста особа починила више кривичних дјела, а што је случај у овом предмету, па је за нека од тих дјела надлежан Суд БиХ, а за нека други судови, приоритет има суђење пред Судом БиХ.

С обзиром на јасну одредбу члана 23 ЗКП БиХ, која прописује јасну надлежност Суда БиХ, неоснован је приговор одбране да овај Суд није био надлежан за суђење у овом предмету.¹⁹

У наведеном цитату, првостепено вијеће прецизно наводи члан 23(2), али онда, без икаквог утемљења, тврди да та одредба Суду БиХ даје надлежност над дјелима која су у надлежности других судова.

Слично томе, апелационо вијеће сматра:

Полазећи од садржаја одредбе члана 23(2) ЗКП, којом се налаже за случај „ако је иста особа починила више кривичних дјела, а што је случај у овом предмету, па је за нека од тих дјела надлежан Суд БиХ, а за нека други судови, приоритет

¹⁸ На интернет страници Суда БиХ не постоји ћирилична верзија превода Закона о кривичном поступку БиХ.

¹⁹ Момчило Мандић et al., КПЖ-02/06, пресуда, 27. октобар 2006, стр. 150.

има суђење пред Судом БиХ", предмет оптужења требало је ријешити једном одлуком, како је то правилно поступљено од стране Суда.²⁰

Суд још једном прави необјашњив скок са језика члана 23(2) на његово неутемељено тумачење.

Међутим, злоупотребе од стране Суда иду даље од неутемељеног присвајања надлежности из члана 23(2). Оба оптужена у предмету Момчило Мандић ослобођена су за оптужбе по основу Кривичног закона БиХ. Оптужбе по основу закона БиХ биле су фриволне, пошто су наводна дјела почињена *неколико година прије ступања на снагу Кривичног закона БиХ*. Чини се да су оптужбе према закону БиХ у овом предмету (и другим предметима) истакнуте као *изговор да се Суду БиХ да надлежност за дјела инкриминисана ентитетским законима*. На тај начин, поред усвајања неутемељеног тумачења члана 23(2), Суд БиХ санкционише његову злоупотребу.

В. Зоран Ђерић и други (Х-КЖ-06/282)

Предмет Зоран Ђерић је примјер још једног начина на који Суд присваја надлежност по основу члана 23(2). У предмету Ђерић, Суд је прихватио оптужице за 12 оптужених, *а само су тројица оптужена за кривично дјело по основу Кривичног закона БиХ*. Суд није објаснио зашто је присвојио надлежност над девет оптужених, али је очигледно сматрао да може да преузме надлежност над свим оптуженима све док је барем један од њих био оптужен барем за једно дјело по основу закона БиХ. Ово тумачење чак иде даље од текста члана 23(2), који говори о вишеструким дјелима које је починио један оптужени, а не вишеструким дјелима које је починило више оптужених. Ниједан оптужени није осуђен ни за једно кривично дјело по основу Кривичног закона БиХ, што опет изазива сумњу у то да су оптужбе по основу закона БиХ биле изговор за изузимање надлежности над свих 12 оптужених.

III. Суд задржава надлежност над дјелима инкриминисаним ентитетским законима чак и када нема оптужбе по основу закона БиХ.

А. Рамо Бркић и други (С1 2 К 008645 12 К)

25. јануара 2012, у предмету Рамо Бркић, Суд БиХ је прихватио оптужнице против групе од 23 оптужена, од којих је свега седам оптужено за кривична дјела по основу Кривичног закона БиХ. Није јасно шта је основа на којој је Суд присвојио надлежност за 16 оптужених, који нису били оптужени за дјела по основу закона БиХ, али је тај основ вјероватно било неутемељено тумачење члана 23(2). Од те оптужнице, Суд БиХ је издвојио од предмета Бркић предмете свих 16 оптужених који су били оптужени искључиво према Кривичном закону Федерације. То је, наравно, те предмете оставило без и најмање везе са оптужбама према закону БиХ. У 11 од тих предмета, Суд БиХ је до сада прихватио признање кривице за кривична дјела према Кривичном закону Федерације.

²⁰ Momčilo Mandić et al., KPŽ-02/06, другостпена пресуда, 29. март 2007, стр. 6.

Нема показатеља како је – ако је уопште – Суд БиХ покушао да оправда присвајање надлежности за те оптужене.

В. Младен Иванић (X-KŽ-06/282-1)

У предмету Младен Иванић, Суд БиХ је дао је можда најупечатљивију рационализацију отимања надлежности. У раној фази предмета, против оптуженог су постојале оптужбе и по основу закона БиХ и по основу закона ентитета, тако да је Суд БиХ темељно присвајање надлежности на уобичајеном погрешном тумачењу члана 23(2). Међутим, када је Тужилаштво повукло оптужбе према закону БиХ, у предмету су остале само оптужбе према закону Републике Српске. Образложење задржавања надлежности које је дало апелационо вијеће у најмању руку је чудно.

Прво, апелационо вијеће сматра да Суд БиХ има „одређену супремацију у односу на друге судове на подручју БиХ када се ради о питању надлежности и да се може сматрати као „виши суд“ у односу на ентитетске²¹ Апелационо вијеће образлаже свој неоснован закључак цитирајући надлежност суда над одређеним кривичним дјелима из ентитетских закона по основу члана 7(2) Закона о Суду БиХ, овлашћење суда да рјешава сукоб интереса из члана 7(3) и могућност Суда да изузме предмет од ентитетских судова по основу члана 27 Закона о кривичном поступку БиХ. Апелационо вијеће није ни покушало да објасни како би ова конкретна овлашћења, заједно, могла довести до опште „супремације“ над ентитетским судовима.

Даље, апелационо вијеће констатује да закони о кривичном поступку Федерације и Републике Српске који гласе: „Ако у току главног претреса суд установи да је за суђење надлежан нижи суд неће доставити предмет том суду, него ће сам провести поступак и донијети одлуку“.²²

На основу ових одредби из *ентитетских* закона о кривичном поступку, апелационо вијеће сматра да Суд БиХ, као „виши суд“, треба да задржи надлежност, чак и ако у предмету не постоје оптужбе према закону БиХ. Апелационо вијеће је изнијело овај аргумент на основу конкретне одредбе из ентитетских закона о кривичном поступку, без обзира на непостојање сличне одредбе у Закону о кривичном поступку БиХ.

Необично образложење које апелационо вијеће даје за задржавање надлежности у предмету Иванић показује докле је Суд БиХ спреман да иде да би оправдао своју агломерацију кривичне надлежности на рачун ентитета - и владавине права.

²¹ Младен Иванић et al., X-KŽ-06/193, другостепена одлука, Суд БиХ, 16. јули 2010.

²² *Id.*

Суд БиХ не поштује одлуку у предмету *Мактуф*

I. Увод

У својој одлуци од 18. јула 2013. године у предмету *Мактуф и Дамјановић против Босне и Херцеговине*, Европски суд за људска права ("ЕСЉП") сматра да је Суд Босне и Херцеговине ("БиХ") прекршио забрану ретроактивног изрицања казне која је строжија од казне предвиђене законом на снази у вријеме извршења кривичног дјела из Европске конвенције о људским правима.

Анализа у прилог пресуди *Мактуф* јасно налаже корективне и будуће мјере Суда БиХ. У свакој пресуди којом је Суд БиХ изрекао казну оптуженима на основу Кривичног закона БиХ из 2003, Суд је прекршио Европску конвенцију ако би примјена Кривичног закона СФРЈ из 1976. могла резултирати блажом казном.¹ Казне у свим тим предметима морају бити поново утврђене на основу Закона из 1976. године, а Суд мора примијенити начело из предмета *Мактуф* на све будуће предмете. Уставни суд БиХ потврдио је овај мандат у својим предметима од дана пресуде у предмету *Мактуф* до данас.

На жалост, како се објашњава у даљем тексту, Суд БиХ се снажно опире извршењу пресуде ЕСЉП. На дан пресуде, Суд је издао дефанзивно саопштење за штампу у којем је погрешно представио пресуду тврдећи да се Суду не налаже да промијени своју праксу.² Суд БиХ није предузео никакве очигледне радње на примјени пресуде *Мактуф* све док Уставни суд БиХ није издао директан налог. Иако је Суд од тада поново покренуо поступак у предмету *Мактуф* и неким другим предметима по директном налогу Уставног суда, он новим одлукама и даље крши права оптужених и не чини ништа да санира дугогодишње кршење права оптужених у ранијим предметима.

Од пресуде у предмету *Мактуф* до данас, Суд је донио 47 одлука, а у 28 је изрекао затворске казне. Свака казна којом се примјењује Закон из 2003. године коси се са пресудом *Мактуф*, осим ако примјена Закона из 1976. године не би резултирала блажом казном. Суд БиХ је утврдио да је у свега седам одлука примјењен Закон из 1976. године (тј. закон на снази у вријеме извршења кривичног дјела). Ипак, Суд БиХ је идентификовао свега седам од ових 28 изречених казни као примјену закона из 1976. године (тј. закона који је био на снази у вријеме извршења кривичних дјела). Девет нових казни чак премашује законски максимум дозвољен Законом из 1976. године. Штавише, све 32 оптужнице у предметима ратног злочина од дана пресуде *Мактуф* до данас подигнуте су према Закону из 2003. године, умјесто Закону из 1976. године, који је био на снази у вријеме извршења кривичних дјела.

¹ *Мактоуф и Дамјановић против Босне и Херцеговине* [GC], nos. 2312/08 и 34179/08, ECHR 2013 ("Мактоуф") у пар. 70 ("Међутим, од суштинске важности је то да би оптужени добили блажу казну да је у њиховом предмету био примјењен Закон из 1976").

² Суд БиХ, *Саопштење за јавност о одлуци Европског суда за људска права у предмету Мактуф и Дамјановић против Босне и Херцеговине*, 18. март 2013. ("Саопштење за јавност од 18. марта 2013").

Нетранспарентан рад Суда БиХ, укључујући скривање пресуда од очију јавности, онемогућава потпуну оцјену поштовања пресуде *Мактуф*. Међутим, као што је наглашено у даљем тексту, доступне информације јасно говоре о томе да Суд наставља да крши људска права упркос пресуди *Мактуф*.

II. Поновљени поступци

Суд БиХ је донио одлуке о понављању поступка у предметима против 15 оптужених, а све и једна одлука је последица или директног налога Уставног суда БиХ, или жалби у предмету *Мактуф*, којима двојица оптужених траже понављање поступка у њиховом предмету.

A. Браћа Дамјановић и Абдулхадим Мактуф

Суд БиХ није предузео никакве очигледне радње на примјени пресуде *Мактуф* све док га Уставни суд БиХ није присилио да то учини у одређеним предметима. 27. септембра 2013. године, Уставни суд БиХ наложио је Суду БиХ да донесе нову одлуку у предмету Зоран Дамјановић (брат Горана Дамјановића, једног од оптужених у предмету *Мактуф*) у складу са начелима из пресуде *Мактуф*. 4. октобра 2013. године, Суд БиХ прихватио је жалбу Горана Дамјановића да се понови поступак против њега и истовремено покрене поступак против његовог брата Зорана. Седмицу дана касније, Суд је обуставио издржавање казне браћи Дамјановић и наложио ново суђење пред судским вијећем. 13. децембра 2013. године, судско вијеће донијело је нову првостепену одлуку којом их осуђује за кривична дјела против цивила на основу Закона из 1976. године, смањивши им раније казне за 41% и 45%. Апелационо вијеће потврдило је нове казне браћи Дамјановић у правноснажној пресуди од 12. марта 2014. године.

Суд БиХ је такође прихватио захтјев за понављањем поступка у предмету Абдулхадима Мактуофа 8. октобра 2013. године.

B. Остали поновљени поступци према налогу Уставног суда

Од налога издатог у предмету Зорана Дамјановића од 27. септембра 2013. године до данас, Уставни суд је издао још три одлуке на основу начела из предмета *Мактуф*, у којима је утврдио да су казне изречене за 12 оптужених супротне Европској конвенцији.

Одлуке Уставног суда оповргавају неосновану тврдњу Суда БиХ да се одлуком у предмету *Мактуф* имплицира да „када је ријеч о тежим облицима ратног злочина, примјена Кривичног закона из 2003. године није супротна Конвенцији“.³ Казне за које је Уставни суд утврдио да су супротне начелима из пресуде *Мактуф* већином су у *горњем* распону казни предвиђених Законом из 2003. године, тј. за теже облике ратног злочина.

Као одговор на налоге Уставног суда, Апелационо одјељење Суда БиХ обуставило је издржавање казне за 12 оптужених. Апелационо одјељење сâмо води поновљене поступке у овим предметима умјесто да их упути претресним вијећима. Вијећа Апелационог

³ Саопштење за јавност од 18. марта 2013.

одјелења донијела су пет правоснажних одлука у овим предметима. Ових пет нових одлука на основу Закона из 1976. године садржи блаже казне – и то у сличном сразмјеру: 22%, 29%, 29%, 31%, и 33%.

С. Приједлози за одређивање мјере притвора

У 11 предмета у којима је Уставни суд наложио Суду БиХ да понови поступак, Тужилаштво БиХ тражило је од Суда да оптуженима продужи притвор. Једном одлуком која се односи на 10 предмета, Суд је овај приједлог одбио. У саопштењу за јавност које је Суд издао након доношења одлуке, тврди се следеће:

Закон о кривичном поступку БиХ не садржи експлицитне одредбе којима би се регулисало питање могућности одређивања притвора у ситуацији када је оптуженом обустављено извршење казне затвора, односно дуготрајног затвора, односно не садржи одредбе које би биле основ за лишење слободу у овој фази поступка.⁴

Ово је, једноставно речено, нетачно. Члан 332(5) Закона о кривичном поступку БиХ уређује да: „када рјешење којим се допушта понављање кривичног поступка постане правоснажно, обуставља се извршење казне, али Суд, по приједлогу тужиоца, одређује притвор ако постоје услови из члана 132. овог закона“. Ово су редовни услови које Суд разматра када тужилац тражи претпретресни притвор осумњиченог (као што су: ризик од бијега, ризик да ће утицати на доказе или свједоке, саучеснике или саизвршиоце, ризик да ће починити ново кривично дјело; у посебним околностима, пријетња по јавни ред и мир).

У осталим предметима Суд редовно налаже да се притвор одреди за осумњичене и оптужене, а Закон о кривичном поступку му нарочито даје овлашћење да то учини у поновљеним поступцима. Не може се са сигурношћу рећи због чега би Суд изнио правно неосновану тврдњу да не може узети у разматрање приједлог да се оптуженику којем се поново суди одреди притвор. Међутим, очигледна недоследност ове тврдње са законом рађа сумњу да Суд тврди да не може да спријечи пуштање на слободу ових оптужених лица како би створио притисак против понављања поступака у другим предметима.

Д. Остала запажања у погледу поновљених поступака

Седморици од 15 оптужених, у чијим предметима је поступак поновљен, изречене су нове казне, правоснажне или неправоснажне. Нове казне су блаже од ранијих казни у просјеку за 33%. Девет одлука у поновљеном поступку односи се на злочин против цивила, а шест на геноцид. Није поновљен поступак ни у једном предмету злочина против човјечности. Порпарол Суда БиХ рекао је да "неће бити кашњења" због потребе да се понављају поступци.⁵

⁴ Суд БиХ, *Одбијен захтјев Тужилаштва БиХ за одређивање притвора*, 5. децембар 2013.

⁵ Суд БиХ у ревизији, *TV Justice, Епизода 49, јануар 2014.*

III. Нове оптужнице

Од дана пресуде у предмету *Мактуф* до данас, Суд БиХ потврдио је 32 оптужнице за ратни злочин, а све и једна је подигнута на основу Закона из 2003. године. У скоро све и једном предмету ратног злочина пред Судом БиХ, на кривично дјело које се процесуира пред судом на основу Закона из 2003. године може се примијенити Закон из 1976. године.⁶ Не постоји замисливо оправдање за ретроактивну примјену Закона из 2003. године када Закон из 1976. године инкриминише иста кривична дјела. То је нарочито тачно ако се зна да ЕСЈП сматра да се оптужени не може осудити на основу Закона из 2003. године, што би било супротно пресуди *Мактуф* ако би примјена Закона из 1976. године резултирала блажом казном.

Пошто се предмети ратног злочина пред ентитетским судовима процесуирају на основу Закона из 1976. године, нове оптужнице пред Судом БиХ на основу Закона из 2003. године такође подривају циљ Европске комисије, а то је усклађивање судске праксе у погледу примјене материјалног кривичног права на процесуирање ратних злочина.

У препорукама Европске комисије са пленарног састанка у оквиру Структурисаног дијалога из новембра 2013. године, констатују се одлуке ЕСЈП и закључак Уставног суда БиХ да је Суд БиХ прекршио члан 7. Европске конвенције. Ту се констатује сљедеће:

Усклађивање судске праксе у погледу примјене материјалног кривичног права на процесуирање ратних злочина остаје важан циљ. Равноправност грађана пред законом и усклађена јуриспруденција су кључни аспекти актуелних настојања да се оствари напредак у раду на смањењу броја заосталих предмета ратног злочина у правосуђу БиХ.⁷

Четрнаест нових оптужница пред Судом БиХ од дана пресуде у предмету *Мактуф* односе се на злочине против човјечности, 11 се односи на злочин против цивила, три на геноцид, три на злочин против ратних заробљеника и један на ратни злочин против рањених и болесних.

⁶ Иако Закон из 1976. не садржи посебан члан под насловом „Злочин против човјечности“, већина дјела дефинисаних као злочин против човјечности у чл. 172. Закона БиХ из 2003. инкриминисана су и у КЗ СФРЈ из 1976. године и могу се процесуирати као злочин против човјечности на основу тог Закона. Као што је Суд БиХ написао у пресуди донијетој пре *Мактоуф*-а „При томе не треба занемарити ни чињеницу да се основне кривичноправне радње набројане у члану 172. КЗ БиХ [злочин против човјечности] могу пронаћи и у закону који је био на снази у релевантном временском периоду (у вријеме извршења дјела), и то у члановима 134., 141., 142., 143., 144., 145., 146., 147., 154., 155., и 186. КЗ СФРЈ, односно да су радње оптужења биле кажњиве и по тада важећем кривичном закону.“ Момир Савић, X KRŽ-07/478, пресуда Апелационог вијећа (19. фебруар 2010. године). Тужилаштво БиХ је подигло оптужнице за злочин против човјечности искључиво против Срба и, у мањем броју, Хрвата. Из тог разлога, изузимање предмета злочина против човјечности из начела пресуде *Мактоуф* створило би режим у ком Срби и Хрвати подлијежу много строжијим казнама – чак и за мање тешка кривична дјела – од Бошњака.

⁷ Препоруке са Шесте пленарне сједнице у оквиру Структурисаног дијалога о правосуђу између Европске уније и Босне и Херцеговине”, Препоруке Служби Европске комисије, 14. новембар 2013.

IV. Правоснажне пресуде

Поред одлука у поновљеним предметима, од дана одлуке у предмету *Мактуф* до данас, Суд БиХ је донио правоснажне пресуде у предметима који се односе на 20 оптужених. Од 20 оптужених, 14 их је оптужено за злочин против човјечности, 5 за ратни злочин против цивила, 4 за геноцид и 1 за ратни злочин против ратних заробљеника. У десет правоснажних одлука изречене су казне затвора, а у 11 је донесена ослобађајућа пресуда. Суд је примијенио Закон из 1976. године само у једној (или највише двије) правоснажне пресуде.

A. Правоснажне пресуде на основу Закона из 2003. године

Осим у једној или двије правоснажне одлуке од дана доношења пресуде у предмету *Мактуф*, Суд и даље примјењује Закон из 2003. године. На основу информација које даје Суд БиХ не може се видјети због чега је овим оптуженима суђено на основу Закона из 2003. године умјесто Закона из 1976. године, нити да ли је Суд уопште узео у разматрање начела из одлуке у предмету *Мактуф*. Ако ништа друго, неке правоснажне пресуде су очигледно супротне *Мактуфу* зато што би примјена Закона из 1976. могла - а у неким случајевим дефинитивно *морала* - резултирати блажом казном. На примјер, Суд БиХ је изрекао пет правоснажних пресуда, од доношења одлуке у предмету *Мактуф*, којим се изричу казне које су изнад законског максимума прописаног Законом из 1976. године (три су биле за злочин против човјечности и двије за геноцид).⁸

B. Правоснажне пресуде донијете на основу Закона из 1976. године

У једном предмету, апелационо вијеће прихватило је жалбу оптужене у погледу примјене кривичног закона и осудило је за ратне злочине против цивила према КЗ СФРЈ из 1976. године умјесто према КЗ БиХ из 2003. године.⁹ Њена казна је смањена са пет на три године затвора.

C. Правоснажне пресуде у којима се не зна који је закон примијењен

У другом предмету, апелационо вијеће смањило је казну за ратни злочин против цивила са 15 на 13 година, али на интернет страници Суда нема довољно информација да би се закључило који кривични закон је Суд примијенио.¹⁰

V. Неправоснажне пресуде

Поред поновљених поступака, од дана одлуке у предмету *Мактуф* до сада, донето је 27 неправоснажних пресуда.¹¹ Петнаест оптужених осуђено је на казне затвора, осам је

⁸ Ј.Д. и остали, S1 1 K 003417 10 KRŽ; Радослав Кнежевић, S1 1 K 013165 13 KRŽ; Саша Зечевић, S1 1 K 013227 13 KRŽ; Петар Чивчић

⁹ Албина Терзић, S1 1 K 005665 11 KRŽ

¹⁰ Есо Маџић, S1 1 K 002594 11 KRŽ

¹¹ Овдје спадају и два предмета гдје, на основу материјала које даје Суд БиХ, није јасно да ли је жалба допуштена.

ослобођено, а за четворицу је наложено понављање поступка. За седамнаест оптужених, донесена је неправоснажна пресуда за ратни злочин против цивила.¹² За једанаест оптужених, донесена је неправоснажна пресуда за злочин против човечности. За четири оптужена донесене су неправоснажне одлуке за ратни злочин против ратних заробљеника.

А. Неправоснажне пресуде по основу Закона из 2003. године

У барем 13 од 27 неправоснажних одлука примијењен је Закон из 2003. године и то након одлуке *Мактуф*. Седам од ових 13 оптужених је ослобођено, а шест је осуђено и изречена им је казна. На основу информација које даје Суд БиХ не може се видјети због чега је овим оптуженима суђено на основу Закона из 2003. године, умјесто Закона из 1976. године, нити да ли је Суд уопште узео у разматрање начела из одлуке у предмету *Мактуф*. Сигурно је да су у макар неким од предмета принципи установљени у пресуди у предмету *Мактуф* били игнорисани, укључујући и четири у којима је дужина казне изнад законског максимума дозвољеног Законом из 1976. године.¹³

В. Неправоснажне пресуде по основу Закона из 1976. године

У свега шест од 27 неправоснажних одлука може се рећи да је примијењен КЗ СФРЈ (1976).

У три одлуке, претресна вијећа осудила су оптужене за ратни злочин против цивила на основу Закона из 1976. године. У једној пресуди,¹⁴ Суд је одбацио неке наводе за злочин против човјечности, ослободио оптуженог у погледу других тачки за злочин против човјечности, и осудио га по основу нове тачке оптужбе за ратни злочин против цивила на основу Закона из 1976. године.

Још три сличне пресуде у којима је примијењен Закон из 1976. године изречене су у једној одлуци апелационог вијећа.¹⁵ Једном оптуженом изречена је казна за ратни злочин против ратних заробљеника на основу Закона из 1976. године, против које је дозвољена жалба. Још двојици оптужених у том предмету изречена је казна такође за ратни злочин против ратних заробљеника на основу Закона из 1976. године, али из информација које даје Суд БиХ није јасно да ли је жалба дозвољена.

С. Неправоснажне пресуде у којима се не зна који је закон примијењен

За још осам неправоснажних одлука, Суд БиХ не даје информације о томе који је кривични закон примијењен. У четири пресуде, оптуженима је изречена казна затвора, али Суд БиХ није навео да ли су пресуда и казна утврђене на основу Закона из 1976. или Закона из 2003. године. У друге четири пресуде, апелациона вијећа наложила су

¹² Једном оптуженом је изречена неправоснажна пресуда за злочин против човјечности и ратни злочин против цивила.

¹³ *Драгомир Содлат и остали*, S1 1 К 011967; *Марко Адамовић и остали*, S1 1 К 003359 12 КЖК.,

¹⁴ *Најдан Млађеновић et al.*, S1 1 К 009947 12 КРИ.

¹⁵ *Мехура Селимовић et al.*, S1 1 К 003368 13 КЖК.

поновљања поступка, али Суд БиХ није навео по ком кривичном закону ће се водити нови поступци.

VI. Неисправљање кршења људских права у досадашњим предметима

Суд БиХ није учинио ништа у погледу лица чија су права у досадашњим предметима повријеђена. Није увео никакве инструменте да би лица чија су људска права повријеђена казненом политиком добила правно задовољење, а која немају довољно средстава за дуготрајни и скупи жалбени поступак. Исто тако, нема назнаке да је задовољен основни услов из Закона о кривичном поступку БиХ,¹⁶ а то је да се осуђено лице обавијести о постојању разлога за поновно покретање поступка.

VII. Тајновитост Суда БиХ онемогућава пуну оцјену поштовања одлуке *Мактуф*

Нетранспарентан рад Суда БиХ онемогућава да се у потпуности процијени степен у ком он поштује одлуку *Мактуф*. Запањујуће, Суд не објављује своје одлуке од августа 2012. године.

Суд БиХ такође редовно одбија – без образложења – да удовољи конкретним захтјевима да се доставе одлуке, а који су достављени у складу са Законом о слободном приступу информацијама БиХ

¹⁶ Закон о кривичном поступку БиХ, чл. 329(3).

Систем ВСТС мора бити реформисан

Режим именовања и дисциплинске одговорности судија и тужилаца у БиХ, који је наметнут почетком 2002. године од стране високог представника, захтијева свеобухватне реформе, како би БиХ достигла међународне и стандарде Европске уније. У постојећем режиму, Високи судски и тужилачки савјет (ВСТС) именује и примјењује дисциплинске мјере против судија и тужилаца и на нивоу БиХ и на нивоу ентитета, осим за чланове три уставна суда, за које ВСТС само предлаже кандидате.¹ Уз то, ВСТС обавља и широк спектар осталих функција, од којих неке могу довести до сукоба интереса са функцијом именовања и извршења дисциплинских мјера. Вријеме је да ВСТС почне да обавља своје вишеструке задатке на транспарентан начин, како би се омогућила објективна оцјена од стране владиних институција и грађана на које утиче рад овог тијела. Његов велики буџет и расподјела средстава на посебне пројекте морају бити јавни, уз довољно појединости за такву оцјену. Још важније је то да систем именовања судија и тужилаца у БиХ буде предмет свеобухватне реформе, како би био усклађен са европским стандардима и праксом демократских федералних држава у цијелом свијету.

I. Договорене реформе приближиле би БиХ европским нормама.

31. октобра 2012. године, функционери двије највеће странке у БиХ, СНСД и СДП, постигли су одлучујући договор о реформама једног броја институција, укључујући и ВСТС. Овај договор, који су касније подржале све политичке странке у Савјету министара (СМ), предвиђа пријекто потребну реформу система именовања тужилаца у БиХ. Реформа коју је предвидио СМ унаприједила би легитимитет и одговорност тужилаца, очувала њихову аутономију и увела БиХ у главне токове праксе ЕУ. БиХ је једина земља у Европи која је у потпуности искључила своје политичке институције из процеса именовања тужилаца, и једна од свега неколико земаља које својим демократским институцијама не придају никакву посебну улогу. Реформа Савјета министара би такође приближила БиХ готово универзалној норми према којој тужиоце федералних јединица именују федералне јединице умјесто централног тијела.

A. Реформом СМ би се заштитила независност тужилаца и повећала одговорност према јавности.

Према Реформи СМ, ВСТС би имао одговорност за именовање тужилаца заједнички са изабраним тијелима на свим нивоима власти. ВСТС би водио свеобухватан процес одређивања кандидата за мјесто главног тужиоца. ВСТС би своју листу успјешних кандидата доставио Савјету министара или релевантном извршном органу ентитета или Дистрикта Брчко, који би, затим, свој избор прослиједили надлежном законодавном тијелу на коначно усвајање. Замјенике тужилаца именовали би главни тужиоци са листе кандидата коју утврди ВСТС. Остале тужиоце именовано би главни тужилац на приједлог ВСТС.

¹ Закон о Високом судском и тужилачком савјету БиХ, 2004, чл. 17

Према реформи Савјета министара, ВСТС би задржао одговарајућу улогу извора „стручних, неполитичких знања“, како то предлаже Венецијанска комисија. ВСТС би чак имао овлашћење да именује вршиоца дужности главног тужиоца у случају да дође до блокирања процеса именовања. Битно је рећи да реформа Савјета министара, која је у складу са савјетом Венецијанске комисије, ниједној институцији не даје монопол моћи над именовањима. Умјесто тога, тражи се сарадња ВСТС-а, Савјета министара или надлежне владе, надлежних законодаваца и главног тужиоца. Систем у којем је право именовања подијељено између институција далеко је отпорнији на корупцију и друге злоупотребе него, нпр. постојећи систем, у којем су сва овлашћења сконцентрисана у рукама једног тијела које не сноси одговорност.

Један од разлога из којих је готово универзално правило да политичке институције играју битну улогу у именовању тужилаца је потреба да постоји одговорност према јавности. Положај тужиоца обједињава огроман степен овлашћења власти, уз висок степен одлучивања према личном нахођењу.² Демократски одговорне институције, уколико желе да задрже подршку јавности, имају сваки подстицај да именују главне тужиоце који ће правично и дјелотворно радити на корупцији и осталим кривичним дјелима.

Реформа Савјета министара, наравно, не би учинила главне тужиоце директно одговорне према изборном тијелу. Међутим, омогућила би гласачима у БиХ, ентитетима и кантонима да награде или казне владу или парламентарну већину према успјеху или неуспјеху изабраног тужиоца. Да би једно тужилаштво уживало пуни легитимитет у јавности, мора барем на неки начин бити повезано са јавношћу коју представља.

В. Реформа СМ ускладила би праксу БиХ са европском праксом.

1. БиХ је усамљена у искључивању демократских институција из именовања тужилаца.

Међу државама чланицама ЕУ и државама са статусом кандидата и потенцијалног кандидата, БиХ је једина земља која је у потпуности искључила демократски одговорне институције из именовања тужилаца. У свега двије земље – Бугарској и Италији – неизабрана тијела, попут ВСТС, играју доминантну улогу у именовању тужилаца. Међутим, чак и у овим државама, политичке институције задржавају одређену улогу. У Бугарској, врховног тужиоца именује председник на приједлог Врховног судског савјета. Једанаест од 25 чланова Савјета бира парламент, а његовим састанцима председава министар правде. Италијанским савјетом председава председник, а трећину чланова именује парламент.

Свака друга чланица ЕУ и држава која претендује на чланство уграђује демократску одговорност и легитимитет у процес именовања, тако што политичким институцијама даје важну улогу – и то обично водећу. У многим државама чланицама ЕУ, политичке институције имају апсолутну – или готово апсолутну – моћ над именовањем тужилаца, па

² *Budjemu* Robert F. Wright и Marc L. Miller, *The Worldwide Accountability Deficit for Prosecutors*, 67 WASH. & LEE L. REV. 1587 (2010).

чак и овлашћење да смјењују врховне тужиоце. Уз то, у земљама ЕУ је норма да главни тужиоци буду кључни елемент процеса именовања тужилаца који ће радити под њима.

2. Норма у државама ЕУ је да демократски одговорне институције играју значајну улогу – обично водећу – приликом именовања тужилаца.

У 19 од 28 држава чланица ЕУ, политичке институције имају пуну контролу над именовањем врховног тужиоца. У чланице ЕУ у којима демократски одговорне институције доминирају у процесу именовања врховног тужиоца спадају: Аустрија, Хрватска, Кипар, Чешка Република, Данска, Естонија, Финска, Француска, Њемачка, Грчка, Мађарска, Литванија, Луксембург, Малта, Холандија, Португалија, Словачка, Шведска и Велика Британија. У свим осталим државама чланицама ЕУ, осим Бугарске и Италије, политичке институције играју битну или водећу улогу у процесу именовања тужилаца.

Неки критичари реформе Савјета министара сматрају да је улога изабраних органа у именовању тужилаца примјерена само у дубоко укоријењеним европским демократијама. Међутим, све осим једне посткомунистичке демократије ЕУ дају политичким институцијама важну или доминантну улогу.

На примјер: у Хрватској, најновијој чланици ЕУ, врховног тужиоца у потпуности именују демократски одговорне институције – гдје високи савјет нема никакву улогу. Парламент именује главног тужиоца на приједлог владе и након запримљеног мишљења релевантног парламентарног одбора. Замјенике јавних тужилаца именује високи савјет, док остале тужиоце високог нивоа именује високи савјет на приједлог главног тужиоца. Примјер Хрватске сигурно доказује да давање важне улоге у именовању тужилаца политичким институцијама не би требало да буде препрека придруживању ЕУ. Чешка Република, Естонија, Мађарска, Летонија, Литванија, Пољска, Румунија, Словачка, и Словенија такође дају политичким институцијама важну или једину улогу у именовању врховних тужилаца. Штавише, свака земља са статусом кандидата или потенцијалног кандидата за чланство у ЕУ, осим, даје демократски одговорним институцијама макар истакнуту улогу у именовању врховних тужилаца.

3. Према реформи СМ, тужиоци у БиХ били би изолованији од политичких институција него у већини земаља ЕУ.

Као што је наведено у тексту изнад, у 19 држава ЕУ, политичке институције имају пуну контролу над именовањем највиших тужилаца. Насупрот томе, реформа Савјета министара задржава важну улогу ВСТС-а. У многим земљама ЕУ тужилаштва су, у различитој мјери, предмет непосредне контроле политичких институција. У реформи Савјета министара, тужилаштва у БиХ би и даље била потпуно аутономна и одвојена од свих политичких институција. У системима многих земаља ЕУ, политичке институције, такође, имају овлашћења да смјењују тужиоце. Према реформи Савјета министара, овлашћење за примјену дисциплинских мјера и смјену тужилаца остало би искључиво при ВСТС-у.

У свега неколико земаља, одређена улога при именовању тужилаца ранга испод главног тужиоца дата је политички изолованом савјету. Насупрот томе, реформа Савјета министара даје ВСТС-у кључну улогу у именовању замјеника тужилаца и централну улогу у именовању свих осталих тужилаца.

4. Венецијанска комисија одобрава улогу демократских институција у именовању тужилаца.

У својим недавним извјештајима, Венецијанска комисија потврђује да је реформа Савјета министара у потпуности усклађена са европским стандардима. Комисија наглашава потребу да тужилаштва буду одговорна према јавности и одобрава именовање главних тужилаца од стране законодавних тијела, влада и предсједника. У свом *Извјештају о европским стандардима у вези са независношћу правосудног система* из 2011. године, Венецијанска комисија са одобравањем цитира ранију одлуку у којој се каже:

„Важно је да метод избора општег тужиоца буде такав да се задобије повјерење јавности и поштовање правосуђа и правничке струке. Према томе, професионални, неполитички стручњаци требало би да буду укључени у процес избора. Ипак, разумно је да влада жели да задржи одређену контролу над именовањем због важности процесуирања кривичних дјела за уређено и ефикасно функционисање државе, као и да не буде спремна да неком другом органу, без обзира колико се он издвајао, да одријешене руке у процесу избора.³

Даље у свом извјештају из 2011, Венецијанска комисија сматра да се „не може навести ни један категоричан принцип којим се утврђује ко - предсједник или парламент - треба да именује тужиоца у случају да он није подређен влади. Државе различито уређују ово питање“.⁴ Иако Венецијанска комисија није посебно подржала ниједан метод именовања тужилаца, предлаже као добро рјешење „сарадњу државних институција“.⁵ То је управо оно што прописује реформа Савјета министара.

5. У федералним државама у Европи и свијету, тужиоци у федералним јединицама именују се према законима тих федералних јединица, уз инструменте који обезбјеђују демократску одговорност.

Тужиоци федералних јединица у земљама Европе и свијета, бирају се методама дефинисаним законима сâмих федералних јединица. Ове методе избора разликују се од земље до земље, али и унутар једне земље; међутим, заједничка карактеристика им је

³ Европска комисија за демократију кроз право (Венецијанска комисија), *Извјештај о европским стандардима у вези са независношћу правосуђа*, CDL-AD(2010)040, 3. јануар 2011, параграф 34.

⁴ *Id.*, параграф 35.

⁵ *Id.*

ПРИЛОГ 4

демократска одговорност и независност у смислу контроле од стране централних институција.

Тужиоце у њемачким покрајинама именује државно министарство правде које има политичку одговорност, и то у процедури прописаној државним законима. Такође, у Швајцарској, закони кантона одређују метод избора тужилаца. Врховни тужиоци у кантонима бирају се на различите начине: директно, именују их кантоналне власти или кантонални законодавац. Велика Британија има посебне врховне тужиоце за Енглеску и Велс, Сјеверну Ирску и Шкотску. Врховног тужиоца за Енглеску и Велс и врховног тужиоца за Сјеверну Ирску именује надлежно јавно правобранилаштво. Врховне тужиоце Шкотске именује премијер, носилац највише политичке функције у Шкотској.

У Сједињеним Америчким Државама, државни тужиоци бирају се у складу са законима сваке државе понаособ. У 46 од 50 држава, врховне тужиоце бирају непосредно грађани. У Канади, врховне тужиоце у свакој провинцији именује јавни правобранилац провинције, који носи политичку одговорност. Слично томе, у Аустралији, државне тужиоце надзиру државни јавни правобранилац и руководиоци јавних тужилаштава, које именује државна влада.

БиХ је изузетно ријетка, ако не и јединствена, држава чије тужиоце федералних цјелина именује централна власт. Реформа Савјета министара приближила би БиХ уобичајеној пракси федералних демократија.

С. Кампања ВСТС-а против реформе.

Упркос потпуној усклађености реформе Савјета министара са европским стандардима, она је првобитно наишла на веома оштар пријем од стране ВСТС-а, који ју је напао у дописима упућеним ЕУ и другим институцијама. Недавно, дана 26. септембра 2013. године, ВСТС је дао изјаву у којој одлучно одбацује „политичке приједлоге . . . који заговарају смањење надлежности ВСТС-а БиХ“.⁶ Реакција ВСТС-а говори да је то институција чији је превасходан интерес заштита сопствених овлашћења. Влада Републике Српске је посвећена важним реформама које почивају на демократском процесу, између осталог и путем међустраничног договора у оквиру структурисаног дијалога са ЕУ. Неопходно је да ВСТС уважи и поштује овај процес. Међународни стандарди налажу да ентитетске судије и тужиоце именују ентитети.

II. Готово је нечувено да у демократским федералним државама судије и тужиоце федералних јединица именује институција централне власти.

Широм Европе и свијета, дословно свака демократска федерална држава с правом оставља федералним јединицама надлежност да именују своје судије и тужиоце. У федералним државама као што су Њемачка, Сједињене Америчке Државе и Аустралија, централизовано именовање судија је незамисливо. Централизовано именовање судија чак показује и веће аномалије у БиХ, која је Дејтонским споразумом основана као високо децентрализована држава. Као што је добро познато, „договор“ којим се централизује

⁶ Изјава ВСТС БиХ, постављена на адреси: www.hjpc.ba, 26. септембар 2013.

именовање и дисциплинско гоњење судија и тужилаца у ВСТС био је производ интензивног притиска од стране високог представника. Постојећи систем није производ уставног процеса који почива на прихватању, нити је произвео дјелотворан судски или тужилачки систем у ком нема корупције. Република Српска је у нарочито неповољном положају у садашњем систему ВСТС-а, јер чланове Савјета из Републике Српске увијек прегласавају чланови са нивоа БиХ и ФБиХ у пленарном Савјету. Штавише, како свака ентитетска, па и нижа јединица власти, има своје посебне законе, ентитети су далеко погоднији за одлучивање о најпогоднијим кандидатима за таква именованја.

III. Европски стандарди налажу посебна тијела за судије и тужиоце.

Давањем надлежности над судијама и тужиоцима једној институцији, режим ВСТС-а нарушава широко признате европске стандарде. У свом *Извјештају о европским стандардима у вези са независношћу правосудног система* из јануара 2011. године, Венецијанска комисија сматра да „ако су тужилачка и судска вијећа јединствена тијела, мора се водити рачуна о томе да се спријечи међусобни утицај судија и тужилаца код именованја и дисциплинских поступака“.⁷

IV. Морају се обезбиједити транспарентност и одговорност.

ВСТС мора повећати транспарентност свог интерног рада. Његов буџет, расподјела средстава и списак запослених морају бити доступни јавности. Идентитет јавних службеника са важним овлашћењима, као што су лица која тренутно обављају дужности у оквиру ВСТС, мора бити познат јавности и доступан у сврхе консултација са представницима законодавне и извршне власти ентитета, кантона и општина на које њихов рад утиче. Тек тада, владине институције и грађани у цијелој БиХ на које рад ВСТС-а утиче, могу оцијенити ефикасност, стручност и дјелотворност рада ове институције. Стандард дјелотворности није број одржаних семинара, број запослених страних савјетника или број посјета чланова ВСТС иностраним правосудним институцијама. Важније је да ли су грађани у цијелој БиХ видјели напредак у тужилачким и правосудним функцијама које утичу на њихов живот.

V. ВСТС мора поштовати закон БиХ приликом именованја.

ВСТС је 2012. године именовано новог главног тужиоца БиХ, који, према законима БиХ, очигледно не испуњава услове за ову функцију. Закон о тужилаштву БиХ поставља само један критеријум који ВСТС мора узети у обзир приликом именованја главног тужиоца: кандидат мора бити један од тужилаца из Тужилаштва БиХ. Законом о ВСТС-у овај основни услов допуњен је низом конкретнијих квалификација. Међутим, 12. децембра 2012. године, ВСТС је именовано Горана Салиховића, тадашњег предсједника Општинског суда у Сарајеву, на функцију главног тужиоца БиХ. Током овог именованја, ВСТС је занемарио или намјерно прекршио став 2. члана 3. Закона о Тужилаштву БиХ („Службени лист БиХ“, број 49/09) који гласи:

⁷ Европска комисија за демократију кроз право (Венецијанска комисија), *Извјештај о европским стандардима у вези са независношћу правосудја*, CDL-AD(2010)040, 3. јануар 2011, стр. 17.

ПРИЛОГ 4

Главног тужиоца и замјенике главног тужиоца бира Високи судски и тужилачки савјет Босне и Херцеговине из реда *тужилаца у Тужилаштву [БиХ]*.⁸

Када је господин Салиховић именован, не само да није био тужилац из реда Тужилаштва БиХ, него никада није ни радио као тужилац.

Приликом Салиховићевог именовања, ВСТС је саопштио да сматра да он испуњава све услове предвиђене Законом о ВСТС-у.⁹ Међутим, детаљнији услови предвиђени тим законом ни на који начин не могу да замијене јединствен, основни услов из Закона о тужилаштву, са којим су потпуно усаглашени, а то је: да именовани буде тужилац из Тужилаштва БиХ.¹⁰

Није сасвим јасно зашто је ВСТС пренебрегао овај недвосмислен и базични законски услов. Међутим, поуздани извори кажу да су ОХР и амбасадор САД извршили притисак на ВСТС да именује Салиховића, упркос томе што не испуњава законске услове за ову функцију. Како год да је до именовања дошло, оно се негативно одражава на професионализам ВСТС-а и поштовање правног система. ВСТС не може себи да дозволи даље подривање свог легитимитета игнорисањем закона.

⁸ Курзив додат.

⁹ Тужилаштво БиХ, *Горан Салиховић именован на мјесто главног тужиоца Тужилаштва БиХ*, 18. јануар 2013.

¹⁰ Став 1. члана 29. Закона о ВСТВ предвиђа да именовани на мјесто главног тужиоца мора имати најмање осам (8) година искуства у раду као судија, тужилац, адвокат или мора имати друго релевантно правно искуство након положеног правосудног испита . . .“ и посједовати „доказане руководне и организацијске способности релевантне за рад тог тужилаштва“.