Nalog o provedbi odluke ustavnog suda Bosne i Hercegovine u apelaciji Milorada Bilbije i ostalih br. ap – 953/05

Koristeći se ovlastima koje su visokom predstavniku dane člankom V Aneksa 10 (Sporazum o civilnoj provedbi Mirovnog ugovora) Općeg okvirnog sporazuma za mir u Bosni i Hercegovini, prema kojem je visoki predstavnik konačni autoritet za tumačenje navedenog Sporazuma o civilnoj provedbi Mirovnog ugovora, i člankom II 1. (d) istog Aneksa, koji od visokog predstavnika zahtijeva da olakša rješavanje bilo kojih poteškoća koje se pojave u svezi s civilnom provedbom Općeg okvirnog sporazuma za mir u Bosni i Hercegovini;

Pozivajući se na stavak XI.2 Zaključaka Konferencije za provedbu mira održane u Bonu 9. i 10. decembra 1997. godine, u kojem je Vijeće za provedbu mira pozdravilo nakanu visokog predstavnika da uporabi svoj konačni autoritet za tumačenje Sporazuma o civilnoj provedbi Mirovnog ugovora, kako bi olakšao rješavanje bilo kojih poteškoća kao što je gore rečeno „donošenjem obvezujućih odluka kako god on ocijeni da je neophodno" o određenim pitanjima, uključujući i (prema točki (c) stavka XI.2) „mjere kojima se osigurava provedba Mirovnog sporazuma na cijelom teritoriju Bosne i Hercegovine i njezinih entiteta [koje …] mogu uključivati poduzimanje mjera protiv osoba koje obnašaju javne dužnosti";

Konstatirajući da je u stavku X.4 Aneksa Deklaracije Vijeća za provedbu mira sačinjene u Madridu 16. prosinca 1998. godine navedeno da Vijeće potvrđuje kako se čelnicima kojima visoki predstavnik zabrani obnašanje javnih dužnosti „može također zabraniti da se, do daljnjeg, kandidiraju na izborima i da obnašaju bilo koju drugu izbornu ili imenovanu javnu dužnost te da zauzimaju funkciju u političkoj stranci";

Pozivajući se na stavak 4 Rezolucije 1174(1998) Vijeća sigurnosti Ujedinjenih naroda od 15. juna 1998. godine, prema kojem Vijeće sigurnosti, sukladno Poglavlju VII Povelje Ujedinjenih naroda „… ponavlja da je visoki predstavnik konačni autoritet za tumačenje Aneksa 10 o civilnoj provedbi Mirovnog ugovora i da u slučaju spora može davati svoja tumačenja i preporuke, te donositi obvezujuće odluke, kako god ocijeni da je neophodno, o pitanjima koja je obrazložilo Vijeće za provedbu mira u Bonu 9. i 10. prosinca 1997. godine";

Konstatirajući da je, prema Poglavlju VII Povelje Ujedinjenih naroda, Vijeće sigurnosti Ujedinjenih naroda izričito potvrdilo gore pomenute deklaracije Vijeća za provedbu mira u nizu rezolucija, uključujući, na primjer, rezolucije 1247(1999), 1423(2002), 1491(2003), 1551(2004), 1575(2004), 1639(2005) i 1722(2006).

Prisjećajući se da je, kao posljedicu pojedinačnih propusta da u okviru svojih dužnosti i mogućnosti poduzmu radnje neophodne radi ispunjavanja obveze Bosne i Hercegovine da potpuno surađuje s Međunarodnim kaznenim tribunalom za bivšu Jugoslaviju, odlukama 219/04 i 317/04 visoki predstavnik smijenio dr. Dragana Kalinića s dužnosti predsjedatelja Narodne skupštine Republike Srpske i predsjednika Srpske demokratske stranke, te g. Milorada Bilbiju s dužnosti zamjenika načelnika Operativne uprave Obavještajno-sigurnosne agencije, kao i da im je obojici nadalje zabranio kandidiranje na izborima i obnašanje bilo koje službene, izborne ili imenovane dužnosti, sve dok ih visoki predstavnik na to ne ovlasti;

Konstatirajući da je dana 8. srpnja 2006. godine Ustavni sud Bosne i Hercegovine, u svojoj odluci o dopustivosti i meritumu br. AP-953/05 na apelaciju Milorada Bilbije i Dragana Kalinića (u daljnjem tekstu: „Odluka Suda") proglasio pomenutu apelaciju dopustivom i zaključio da je „došlo do povrede prava apelanata na djelotvoran pravni lijek iz članka 13. Europske konvencije" te naložio Bosni i Hercegovini da poduzme određene mjere „u okviru svoje pozitivne obveze…s ciljem da osigura djelotvoran pravni lijek…" u svezi s gore narečenim odlukama visokog predstavnika;

Podsjećajući na obvezu Bosne i Hercegovine po članku I Općeg okvirnog sporazuma za mir u Bosni i Hercegovini, prema kojem su stranke u pomenutom Sporazumu dužne, između ostalog, „regulirati svoje odnose sukladno načelima utvrđenim u Povelji Ujedinjenih naroda";

Također podsjećajući da članak 25 Povelje Ujedinjenih naroda obvezuje Bosnu i Hercegovinu, kao državu članicu, da prihvati i provodi odluke Vijeća sigurnosti;

Imajući na umu da članak 103 Povelje Ujedinjenih naroda predviđa da „...u slučaju sukoba između obveza članica Ujedinjenih naroda po ovoj Povelji i njihovih obveza po bilo kojem drugom međunarodnom sporazumu, prevladavaju njihove obveze po ovoj Povelji";

Konstatirajući da je, u svojem *communiquéu* donesenom nakon sastanka održanog u Briselu 27. veljače 2007. godine, Upravni odbor Vijeća za provedbu mira primijetio sa zabrinutošću da su domaći akteri u Bosni i Hercegovini osporili mjere poduzete na temelju Dejtona i rezolucija Vijeća sigurnosti UN-a po Poglavlju VII [Povelje Ujedinjenih naroda]; podsjetio sve institucije da se međunarodne obveze Bosne i Hercegovine iz Općeg okvirnog sporazuma za mir i Povelje Ujedinjenih naroda moraju poštovati; te je pozvao visokog predstavnika da, u tijesnoj suradnji s veleposlanicima Upravnog odbora, poduzme odgovarajuće mjere kako bi osigurao da BiH ispunjava te međunarodne obveze;

Podsjećajući na obvezu po članku IX Općeg okvirnog sporazuma za mir u Bosni i Hercegovini, kao i po Rezoluciji 1088(1996) Vijeća sigurnosti Ujedinjenih naroda od 12. prosinca 1996. godine, za sve stranke Mirovnog ugovora da potpuno surađuju sa svim subjektima koji su uključeni u provedbu mirovnog ugovora, uključujući i Međunarodni kazneni sud za bivšu Jugoslaviju, na način da, između ostalog, "predaju, radi suđenja, sve osobe protiv kojih je podignuta optužnica pred Međunarodnim sudom i daju informacije kao pomoć u istragama Međunarodnog suda";

Također podsjećajući da su prema članku II (8) Ustava Bosne i Hercegovine svi nadležni organi vlasti u Bosni i Hercegovini obvezni surađivati sa i osigurati neograničen pristup, između ostalog, Međunarodnom kaznenom sudu za bivšu Jugoslaviju;

Naglašavajući da su odluke o smjenjivanju Milorada Bilbije i Dragana Kalinića s njihovih dužnosti bile donesene kao posljedica propusta Bosne i Hercegovine da ispuni svoje međunarodne i domaće obveze da u cijelosti surađuje s Međunarodnim kaznenim sudom za bivšu Jugoslaviju, što je bio propust u kojem su pomenuti nosioci javnih dužnosti odigrali ulogu, naročito opstruiranjem uhićenja na području Republike Srpske više osoba optuženih prema članku 19. Statuta Međunarodnog kaznenog suda za bivšu Jugoslaviju;

Imajući u vidu teoriju funkcionalne dualnosti koju je razvio Ustavni sud Bosne i Hercegovine u svojoj Odluci U-9/00 od 3. studenog 2000. godine, u kojoj je Sud izrazio mišljenje da akti visokog predstavnika, kada visoki predstavnik djeluje supstituirajući domaće vlasti, mogu biti predmetom kontrole Ustavnog suda utoliko ukoliko bi ovi akti inače bili podložni kontroli po domaćem pravu, dok ovlasti koje se vrše isključivo prema Aneksu 10 (u daljem tekstu: međunarodni mandat visokog predstavnika) ne mogu biti podložne takvoj kontroli;

Prisjećajući se da je visoki predstavnik, na temelju svojih ovlasti koje proizlaze iz Aneksa 10 Općeg okvirnog sporazuma za mir u Bosni i Hercegovini, pristao da se odrekne imuniteta koji inače uživa prema tom Aneksu i suglasio se s podlijeganjem kontroli nekih od svojih akata u okviru prethodno pomenute domaće teorije o funkcionalnoj dualnosti;

S obzirom da visoki predstavnik namjerava da se i nadalje suglasi s podlijeganjem kontroli nekih od svojih akata u okviru prethodno pomenute domaće teorije funkcionalne dualnosti;

S obzirom da se odluke kojima se s dužnosti smjenjuju dužnosnici u cilju napredovanja civilne provedbe Općeg okvirnog sporazuma za mir u Bosni i Hercegovini ne temelje, ako se promatraju u odnosu na prethodno pomenutu domaću teoriju funkcionalne dualnosti koju je razvio Ustavni sud, na poziciji visokog predstavnika izjednačenoj s pozicijom domaćih institucija, nego proizlaze posebno iz njegovoga međunarodnog mandata prema članku V Aneksa 10;

Pozdravljajući činjenicu da je Ustavni sud Bosne i Hercegovine, u svojoj odluci po apelaciji Milorada Bilbije i

ostalih, usvojio da visoki predstavnik svoje ovlasti crpi iz međunarodnog prava, uključujući i pravno obvezujuće odluke Vijeća sigurnosti Ujedinjenih naroda;

Pozdravljajući također činjenicu da je Ustavni sud Bosne i Hercegovine ukazao na svoju prethodno pomenutu teoriju funkcionalne dualnosti u stavcima 40. i 57. Odluke Suda i da je Ustavni sud time zaključio da nije nadležan za kontrolu određenih odluka visokog predstavnika;

Prisjećajući se da visoki predstavnik nije ni na koji način odgovoran bilo kojoj državi, da on nije organ Bosne i Hercegovine ni bilo koje druge države te da njegova postupanja ne mogu povlačiti odgovornost bilo koje države, uključujući i Bosnu i Hercegovinu, prema međunarodnom pravu;

Konstatirajući činjenicu da je, prema Odluci Suda, zapažanje Suda u smislu da bi Bosna i Hercegovina trebala osigurati zaštitu prava apelanata „u okviru svoje pozitivne obveze" povezano s kvalifikacijom iz stavaka 72. do 74. Odluke Suda, što rezultira time da bi sukladno zapažanjima Suda Bosna i Hercegovina trebala podnijeti predstavku pred međunarodnim tijelima nadležnim za imenovanje visokog predstavnika, kako bi im ukazala na navodna kršenja ustavnih prava;

Konstatirajući također, uz ozbiljnu zabrinutost, propust od strane Ustavnog suda Bosne i Hercegovine, kada je ukazivao da se posveti pažnja Aneksu 10 Općeg okvirnog sporazuma za mir u Bosni i Hercegovini, da pozove visokog predstavnika da podnese predstavke ili učestvuje u postupku u svojstvu prijatelja suda (*amicus curiae*), uprkos tome što je visoki predstavnik konačni autoritet za tumačenje Sporazuma o civilnoj provedbi Mirovnog ugovora;

Tumačeći prema članku V Aneksa 10 Općeg okvirnog sporazuma za mir u Bosni i Hercegovini da, na temelju navedenog Sporazuma, akti, odluke i nalozi visokog predstavnika, bez obzira da li za sobom povlače interveniranje u domaći pravni sistem Bosne i Hercegovine, njezinih entiteta, kantona ili Distrikta ili inače, ne izvode svoju pravnu snagu ni iz kakvog prijenosa nadležnosti sa Bosne i Hercegovine, njezinih entiteta, kantona ili Distrikta na visokog predstavnika, te da postupanja visokog predstavnika ne uključuju odgovornost bilo koje države, uključujući Bosnu i Hercegovinu, prema međunarodnom pravu;

Svjestan da bi priroda pitanja kojima se Sud bavio mogla, u slučaju pogrešnog tumačenja od strane vlasti, institucija i organa Bosne i Hercegovine, dovesti ih u položaj kršenja njihovih prethodno navedenih međunarodnih obveza prilikom provedbe Odluke Suda;

S obzirom da proces provedbe mira iziskuje koordinaciju aktivnosti agencija koje su uspostavljene različitim aneksima Općeg okvirnog sporazuma za mir u Bosni i Hercegovini, te da je odgovornost isključivo visokog predstavnika da osigura da provedba Odluke Suda ne dođe u sukob sa sveukupnom provedbom Općeg okvirnog sporazuma za mir u Bosni i Hercegovini kao cjelinom te posebno da se njome ne dovedu u pitanje, direktno ili indirektno, ovlasti visokog predstavnika da sankcionira one pojedince čije ponašanje ugrožava takvu provedbu;

Svjestan da je, u vezi s policijskim službenicima kojima je Međunarodna policijska misija Ujedinjenih naroda (IPTF) odbila certifikaciju, Vijeće ministara Bosne i Hercegovine time što je donijelo odluku br. 261/06 od 21. prosinca 2006. godine poduzelo radnju nespojivu s obvezama Bosne i Hercegovine po relevantnim rezolucijama Vijeća sigurnosti Ujedinjenih naroda, po Aneksu 11 Općeg okvirnog sporazuma za mir u Bosni i Hercegovini i po Povelji Ujedinjenih naroda, te nespojivu s odredbama Predsjedničke izjave Vijeća sigurnosti Ujedinjenih naroda od 25. lipnja 2004. godine kojom su vlasti Bosne i Hercegovine bile pozvane da osiguraju da sve odluke Ujedinjenih naroda o certifikaciji budu u potpunosti i bezuvjetno provedene;

Uzimajući u obzir *communiqué* Vijeća za provedbu mira od 27. veljače 2007. godine, kojim je produžilo mandat visokog predstavnika do 30. lipnja 2008. godine, time potvrđujući daljnju potrebu za olakšavanjem napora samih stranaka u provedbi civilnih aspekata mirovnog ugovora, uključujući i korištenjem ovlasti priznatih visokom predstavniku prema Aneksu 10 Općeg okvirnog sporazuma za mir u Bosni i Hercegovini;

Podsjećajući da je već otvorena mogućnost da se visokom predstavniku podnose pojedinačne predstavke s ciljem ukidanja izrečene zabrane, bez obzira na prethodno smjenjivanje, te da se takvo ukidanje zabrana do danas dogodilo u pedeset (50) slučajeva;

Uzevši u obzir i razmotrivši sveukupnost prethodno spomenutog, visoki predstavnik donosi sljedeći:

N A L O G

O PROVEDBI ODLUKE USTAVNOG SUDA BOSNE I HERCEGOVINE U APELACIJI MILORADA BILBIJE I OSTALIH, BR. AP – 953/05

Članak 1.

S ciljem provođenja Odluke Suda, Predsjedništvo Bosne i Hercegovine će uputiti visokom predstavniku, kao predsjedatelju Upravnog odbora Vijeća za provedbu mira, sva pitanja istaknuta u pomenutoj Odluci koja bi trebali razmatrati međunarodni organi navedeni u pomenutoj Odluci.

Članak 2.

Svaku radnju koju poduzme bilo koja institucija ili organ u Bosni i Hercegovini ucilju uspostave domaćeg mehanizma kontrole odluka visokog predstavnika donesenih prema njegovom međunarodnom mandatu, visoki predstavnik će smatrati pokušajem da se ugrozi provedba civilnih aspekata Općeg okvirnog sporazuma za mir u Bosni i Hercegovini, i sama po sebi će se smatrati ponašanjem kojim se ugrožava takva provedba.

Članak 3.

Bez obzira na bilo koju suprotnu odredbu u bilo kojem zakonu ili drugom pravnom aktu u Bosni i Hercegovini, bilo koji postupak pokrenut pred bilo kojim sudom u Bosni i Hercegovini, kojim se osporava ili dovodi bilo kako u pitanje jedna ili više odluka visokog predstavnika, proglasit će se nedopustivim osim ako visoki predstavnik izričito ne da svoju prethodnu suglasnost.

O svakom postupku iz stavka 1. ovog članka, predmetni će sud bezuvjetno i zvanično odmah obavijestiti visokog predstavnika.

Radi otklanjanja svake sumnje ili nedoumice, a uzevši u obzir sveukupnost prethodno spomenutog, ovim se, u vršenju navedenog međunarodnog mandata visokog predstavnika i prema tumačenju toga mandata daljnje u tekstu ovog naloga te po snazi navedenog Aneksa 10, izričito nalaže i utvrđuje da ne postoji mogućnost da institucije Bosne i Hercegovine i/ili bilo koja od njenih administrativnih jedinica i/ili bilo koji drugi organ vlasti u Bosni i Hercegovini snose bilo kakvu odgovornost za bilo kakav gubitak ili štetu za koje bi se navodilo da proizlaze, direktno ili indirektno, iz takve odluke visokog predstavnika donesene prema njegovom međunarodnom mandatu, ili uopće u bilo u kojem slučaju po bilo po kojem osnovu.

Članak 4.

Radi otklanjanja sumnje, ovim se izričito izjavljuje i ukazuje da je ovdje sadržane odredbe Naloga, svaku pojedinačno i sve zajedno, utvrdio visoki predstavnik prema svojem međunarodnom mandatu i da stoga ne podliježu iznošenju pred ni odlučivanju od strane sudova Bosne i Hercegovine niti sudova njezinih entiteta ili bilo gdje drugdje, te da se ni pred kojim sudom, nikada, ne može pokrenuti postupak u svezi s obvezama čije izvršenje iz njih proističe.

Članak 5.

Ovaj Nalog stupa na snagu odmah i odmah se objavljuje u Službenom glasniku Bosne i Hercegovine, Službenom

glasniku Brčko Distrikta Bosne i Hercegovine, Službenim novinama Federacije Bosne i Hercegovine i u Službenom glasniku Republike Srpske.

Sarajevo, 23. ožujka 2007.

Dr. Christian Schwarz-Schilling

Visoki predstavnik