Nalog o provedbi Odluke Ustavnog suda Bosne i Hercegovine u apelaciji Milorada Bilbije i ostalih, br. AP-953/05

Koristeći se ovlaštenjima koja su visokom predstavniku dana članom 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 članom II 1. (d) istog Aneksa, koji od visokog predstavnika zahtijeva da olakša rješavanje bilo kojih poteškoća koje se pojave u vezi sa civilnom provedbom Općeg okvirnog sporazuma za mir u Bosni i Hercegovini;

Pozivajući se na stav XI.2 Zaključaka Konferencije za implementaciju mira održane u Bonu 9. i 10. decembra 1997. godine, u kojem je Vijeće za implementaciju mira pozdravilo namjeru visokog predstavnika da iskoristi svoj konačni autoritet za tumačenje Sporazuma o civilnoj provedbi Mirovnog ugovora, kako bi olakšao rješavanje bilo kojih poteškoća kao što je gore rečeno „donošenjem obavezujućih odluka kakogod on ocijeni da je neophodno" o određenim pitanjima, uključujući i (prema tački (c) stava XI.2) „mjere kojima se osigurava implementacija Mirovnog sporazuma na cijeloj teritoriji Bosne i Hercegovine i njenih entiteta [koje …] mogu uključivati preduzimanje mjera protiv osoba koje obavljaju javne funkcije";

Konstatujući da je u stavu X.4 Aneksa Deklaracije Vijeća za implementaciju mira sačinjene u Madridu 16. decembra 1998.

godine navedeno da Vijeće potvrđuje kako se čelnicima kojima visoki predstavnik zabrani obavljanje javnih funkcija „može također zabraniti da se, do daljnjeg, kandiduju na izborima i da obavljaju bilo koju drugu izbornu ili imenovanu javnu funkciju te da zauzimaju funkciju u političkoj stranci";

Pozivajući se na stav 4 Rezolucije 1174(1998) Vijeća sigurnosti Ujedinjenih naroda od 15. juna 1998. godine, prema kojem Vijeće sigurnosti, u skladu s Poglavljem 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 obavezujuće odluke, kakogod ocijeni da je neophodno, o pitanjima koja je obrazložilo Vijeće za implementaciju mira u Bonu 9. i 10. decembra 1997. godine";

Konstatujući da je, prema Poglavlju VII Povelje Ujedinjenih naroda, Vijeće sigurnosti Ujedinjenih naroda izričito potvrdilo gore pomenute deklaracije Vijeća za implementaciju 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 funkcija i mogućnosti preduzmu radnje neophodne radi ispunjavanja obaveze Bosne i Hercegovine da potpuno sarađuje sa Međunarodnim krivičnim tribunalom za bivšu Jugoslaviju, odlukama 219/04 i 317/04 visoki predstavnik smijenio dr. Dragana Kalinića sa funkcije predsjedavajućeg Narodne skupštine Republike Srpske i predsjednika Srpske demokratske stranke, te g. Milorada Bilbiju sa funkcije zamjenika načelnika Operativne uprave Obavještajno-sigurnosne agencije, kao i da im je obojici nadalje zabranio kandidovanje na izborima i obavljanje bilo koje službene, izborne ili imenovane funkcije, sve dok ih visoki predstavnik na to ne ovlasti;

Konstatujući da je dana 8. jula 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 daljem tekstu: „Odluka Suda") proglasio pomenutu apelaciju dopustivom i zaključio da je „došlo do povrede prava apelanata na djelotvoran pravni lijek iz člana 13. Evropske konvencije" te naložio Bosni i Hercegovini da preduzme određene mjere „u okviru svoje pozitivne obaveze…s ciljem da obezbijedi djelotvoran pravni lijek…" u vezi sa gore pomenutim odlukama visokog predstavnika;

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

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

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

Konstatujući da je, u svom Komunikeu donesenom nakon sastanka održanog u Briselu 27. februara 2007. godine, Upravni odbor Vijeća za implementaciju mira primijetio sa zabrinutošću da su domaći akteri u Bosni i Hercegovini osporili mjere preduzete na osnovu Dejtona i rezolucija Vijeća sigurnosti UN-a po Poglavlju VII [Povelje Ujedinjenih naroda]; podsjetio sve institucije da se međunarodne obaveze Bosne i Hercegovine iz Općeg okvirnog sporazuma za mir i Povelje Ujedinjenih naroda moraju poštovati; te je pozvao visokog predstavnika da, u

tijesnoj saradnji s ambasadorima Upravnog odbora, preduzme odgovarajuće mjere kako bi osigurao da BiH ispunjava te međunarodne obaveze;

Podsjećajući na obavezu po članu IX Općeg okvirnog sporazuma za mir u Bosni i Hercegovini, kao i po Rezoluciji 1088(1996) Vijeća sigurnosti Ujedinjenih naroda od 12. decembra 1996. godine, za sve stranke Mirovnog ugovora da potpuno sarađuju sa svim subjektima koji su uključeni u provedbu mirovnog ugovora, uključujući i Međunarodni krivični 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 članu II (8) Ustava Bosne i Hercegovine svi nadležni organi vlasti u Bosni i Hercegovini obavezni da sarađuju sa i obezbijede neograničen pristup, između ostalog, Međunarodnom krivičnom sudu za bivšu Jugoslaviju;

Naglašavajući da su odluke o smjenjivanju Milorada Bilbije i Dragana Kalinića sa njihovih funkcija bile donesene kao posljedica propusta Bosne i Hercegovine da ispuni svoje međunarodne i domaće obaveze da u potpunosti sarađuje sa Međunarodnim krivičnim sudom za bivšu Jugoslaviju, što je bio propust u kojem su pomenuti nosioci javnih funkcija odigrali ulogu, naročito opstruiranjem hapšenja na području Republike Srpske više osoba optuženih prema članu 19 Statuta Međunarodnog krivičnog 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. novembra 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 osnovu svojih ovlaštenja koja 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 saglasio 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 saglasi s podlijeganjem kontroli nekih od svojih akata u okviru prethodno pomenute domaće teorije funkcionalne dualnosti;

S obzirom da se odluke kojima se sa funkcija smjenjuju zvaničnici 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 sa pozicijom domaćih institucija, nego proizlaze posebno iz njegovog međunarodnog mandata prema članu 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 obavezujuće odluke Vijeća sigurnosti Ujedinjenih naroda;

Pozdravljajući također činjenicu da je Ustavni sud Bosne i Hercegovine ukazao na svoju prethodno pomenutu teoriju funkcionalne dualnosti u stavovima 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 obaveze" povezano s kvalifikacijom iz stavova 72. do 74. Odluke Suda, što rezultira time da bi u skladu sa 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 članu V Aneksa 10 Općeg okvirnog sporazuma za mir u Bosni i Hercegovini da, na osnovu navedenog Sporazuma, akti, odluke i nalozi visokog predstavnika, bez obzira da li za sobom povlače interveniranje u domaći pravni sistem Bosne i Hercegovine, njenih entiteta, kantona ili Distrikta ili inače, ne izvode svoju pravnu snagu ni iz kakvog prijenosa nadležnosti sa Bosne i Hercegovine, njenih 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 obaveza prilikom provedbe Odluke Suda;

S obzirom da proces implementacije 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. decembra 2006. godine preduzelo radnju nespojivu s obavezama 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 sa odredbama Predsjedničke izjave Vijeća sigurnosti Ujedinjenih naroda od 25. juna 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 Komunike Vijeća za implementaciju mira od 27. februara 2007. godine, kojim je produžilo mandat visokog predstavnika do 30. juna 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

Član 1.

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

Član 2.

Svaku radnju koju preduzme 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.

Član 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 saglasnost.

O svakom postupku iz stava 1. ovog člana, 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.

Član 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 svom međunarodnom mandatu i da stoga ne podliježu iznošenju pred ni odlučivanju od strane sudova Bosne i Hercegovine ni sudova njezinih entiteta ili bilo gdje drugdje, te da se ni pred kojim sudom, nikada, ne može pokrenuti postupak u vezi sa obavezama čije izvršenje iz njih proističe.

Član 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. marta 2007.

Dr. Christian Schwarz-Schilling
Visoki predstavnik