

Ustavni sud Bosne i Hercegovine u plenarnom sazivu u predmetu broj **AP 953/05**, rješavajući apelaciju **Milorada Bilbije i dr.**, na osnovu člana VI/3.b) Ustava Bosne i Hercegovine, člana 59. stav 2. alineja 2, člana 61. st. 1. i 2. i člana 64. stav 2. Pravila Ustavnog suda Bosne i Hercegovine («Službeni glasnik Bosne i Hercegovine» broj 60/05), u sastavu:

Hatidža Hadžiosmanović, predsjednica

Miodrag Simović, potpredsjednik

David Feldman, potpredsjednik

Valerija Galić, potpredsjednica

Tudor Pantiru, sudija

Mato Tadić, sudija

Jovo Rosić, sudija

Constance Grewe, sutkinja

Seada Palavrić, sutkinja

na sjednici održanoj 8. jula 2006. godine donio je

ODLUKU O DOPUSTIVOSTI I MERITUMU

Usvaja se apelacija **Milorada Bilbije i Dragana Kalinića**.

Utvrđuje se povreda prava na djelotvoran pravni lijek iz člana II/2. Ustava Bosne i Hercegovine u vezi s članom 13. Evropske konvencije za zaštitu ljudskih prava i osnovnih sloboda.

Nalaže se Bosni i Hercegovini da, u skladu s pozitivnom obavezom države, osigura zaštitu ustavnih prava apelanata u skladu s članom II/2. Ustava Bosne i Hercegovine, a u vezi s članom 13. Evropske konvencije za zaštitu ljudskih prava i osnovnih sloboda.

Nalaže se Bosni i Hercegovini da, u roku od tri mjeseca od dana dostavljanja ove odluke, obavijesti Ustavni sud Bosne i Hercegovine o preduzetim mjerama, u skladu s članom 74. stav 5. Pravila Ustavnog suda Bosne i Hercegovine.

Ova odluka se dostavlja Predsjedništvu Bosne i Hercegovine, Vijeću ministara Bosne i Hercegovine i Parlamentarnoj skupštini Bosne i Hercegovine.

Odluku objaviti u “Službenom glasniku Bosne i Hercegovine”, “Službenim novinama Federacije Bosne i Hercegovine”, “Službenom glasniku Republike Srpske” i «Službenom glasniku Brčko Distrikta Bosne i Hercegovine».

OBRAZLOŽENJE

I. Uvod

1. Milorad Bilbija (u daljnjem tekstu: apelant) iz Banje Luke, kojeg zastupa Miljkan Pucar, advokat iz Banje Luke, podnio je 6. aprila 2005. godine apelaciju Ustavnom sudu Bosne i Hercegovine (u daljnjem tekstu: Ustavni sud) protiv Rješenja Suda Bosne i Hercegovine (u

daljnjem tekstu: Sud BiH) broj U-20/05 od 28. februara 2005. godine. Apelant je 28. oktobra 2005. godine dostavio dopunu apelacije iz koje proizlazi da on osporava i Rješenje Okružnog suda u Banjoj Luci (u daljnjem tekstu: Okružni sud) broj U-107/05 od 27. septembra 2005. godine.

2. Dragan Kalinić (u daljnjem tekstu: apelant) kojeg zastupa Miljkan Pucar, advokat iz Banje Luke, podnio je 30. maja 2005. godine apelaciju Ustavnom sudu Bosne i Hercegovine protiv Odluke Visokog predstavnika broj 219/04 od 29. juna 2004. godine. Iz apelacije proizlazi da apelant osporava i Rješenje Vrhovnog suda Republike Srpske (u daljnjem tekstu: Vrhovni sud) broj U-860/04 od 18. maja 2005. godine, doneseno povodom apelantovog zahtjeva za zaštitu prava i sloboda zajamčenih Ustavom, a protiv Odluke Visokog predstavnika. Apelant Dragan Kalinić je 24. oktobra 2005. godine dostavio dopunu apelacije.

II. Postupak pred Ustavnim sudom

3. S obzirom da se apelacije AP 953/05 i AP 1240/05 tiču iste činjenične i pravne osnove, Ustavni sud je, u skladu s članom 31. stav 1. Pravila Ustavnog suda, odlučio da spoji ova dva predmeta u kojima će voditi jedan postupak i donijeti jednu odluku pod brojem AP 953/05.

4. U predmetu AP 953/05 na osnovu člana 21. st. 1. i 2. tada važećeg Poslovnika Ustavnog suda, od Suda BiH i Pravobranilaštva Bosne i Hercegovine (u daljnjem tekstu: Pravobranilaštvo BiH) zatraženo je 15. augusta 2005. godine da dostave odgovore na apelaciju. Na osnovu člana 22. stav 1. Pravila Suda, od Okružnog suda je 11. aprila 2006. godine zatraženo da dostavi odgovor na apelaciju.

5. Odgovor na apelaciju Sud BiH je dostavio 22. augusta 2005. godine, Pravobranilaštvo BiH 1. septembra, a Okružni sud 21. aprila 2006. godine.

6. Na osnovu člana 26. stav 2. Pravila Ustavnog suda, odgovori Suda BiH, Pravobranilaštva BiH i Okružnog suda su, 2. juna 2006. godine, dostavljeni apelantu Miloradu Bilbiji.

7. S obzirom da se u predmetu broj AP 1240/05 apelanta Dragana Kalinića radi o istoj činjeničnoj i pravnoj osnovi kao u predmetu AP 953/05, Ustavni sud je odlučio da ne zatraži odgovore na predmetnu apelaciju od Pravobranilaštva BiH i Vrhovnog suda Republike Srpske već je uzeo u obzir odgovore koji su Ustavnom sudu dostavljeni u predmetu broj AP 953/05.

III. Činjenično stanje

8. Činjenice predmeta koje proizlaze iz navoda apelanata i dokumenata predočenih Ustavnom sudu mogu se sumirati na sljedeći način.

Činjenice u predmetu AP 953/05

9. Odlukom Visokog predstavnika broj 317/04 od 16. decembra 2004. godine apelant je smijenjen sa funkcije zamjenika načelnika Operativne uprave u centrali u Banjoj Luci Obavještajno-sigurnosne agencije i ostalih javnih i stranačkih funkcija koje trenutno obavlja, te mu je zabranjeno obavljanje svake službene, izborne ili imenovane javne funkcije, kao i kandidovanje na izborima i obavljanje funkcije u političkim strankama, ukoliko ili sve dotle dok ga Visoki predstavnik naknadnom odlukom eventualno izričito ne ovlasti da ih obavlja ili da se kandiduje. Ovom odlukom apelantu su prestala sva prava na naknade, odnosno privilegije ili status koji proizlazi iz navedene funkcije. U razlozima za smjenjivanje se navodi da je apelant zbog svojih postupaka, odnosno propusta, sastavni dio sveopćeg plana unutar Republike Srpske da se održava kultura šutnje i prevare u kojoj su optuženi za ratne zločine zaštićeni od pravde.

10. Protiv navedene odluke apelant je tužbom pokrenuo upravni spor protiv države Bosne i Hercegovine i Visokog predstavnika za Bosnu i Hercegovinu. Sud BiH je Rješenjem broj U-20/05 od 28. februara 2005. godine tužbu odbacio. U obrazloženju Rješenja Sud je naveo da je odluku koju apelant osporava donio Visoki predstavnik koji nije institucija Bosne i Hercegovine u smislu odredbe člana 4. Zakona o upravnim sporovima BiH. Odredbama Okvirnog sporazuma, kao ni zakonom, nije propisano da se odluka Visokog predstavnika može osporavati tužbom ili nekim drugim pravnim sredstvom kod suda. Osim toga, osporena odluka nije konačan upravni akt u smislu člana 8. Zakona o upravnim sporovima BiH jer se ne radi o upravnom rješavanju organa uprave BiH (organi koji vrše javna ovlaštenja) o pravima, obavezama ili pravnom interesu građana i pravnih lica u upravnim stvarima koje su u nadležnosti institucija BiH. Stoga je sud odlučio da apelantova tužba nije dopuštena.

11. Protiv odluke Visokog predstavnika apelant je tužbom pokrenuo upravni spor pred Okružnim sudom koji je Rješenjem broj U-107/05 od 27. septembra 2005. godine tužbu odbacio. U obrazloženju rješenja sud je naveo da je odluka Visokog predstavnika u konkretnom slučaju poslužila kao osnova Obavještajno-sigurnosnoj agenciji BiH da donese rješenje kojim je apelantu utvrđen prestanak radnog odnosa sa 16. decembrom 2004. godine, te je apelant imao pravo da protiv donesene odluke izjavi žalbu i da tek nakon toga pokrene upravni spor, i to pred Sudom Bosne i Hercegovine u smislu člana 14. stav 1. Zakona o Sudu Bosne i Hercegovine, pa ne stoji navod tužbe da je za suđenje u ovom upravnom sporu nadležan Okružni sud. Sud je dalje naveo da je, pošto je tužba usmjerena protiv odluke Visokog predstavnika, a odluke Visokog predstavnika nisu podložne kontroli sudova u BiH, trebalo tužbu odbaciti zato što odluka Visokog predstavnika

nema karakter upravnog akta u smislu člana 6. Zakona o upravnim sporovima jer ju nisu donijeli državni organi, preduzeća ili druge organizacije ili ustanove i zajednice u vršenju javnih ovlaštenja.

Činjenice u predmetu AP 1240/05

12. Odlukom Visokog predstavnika broj 219/04 od 29. juna 2004. godine apelant je smijenjen sa funkcije predsjedavajućeg Narodne skupštine Republike Srpske i predsjednika Srpske demokratske stranke, te mu je zabranjeno obavljanje svake službene, izborne ili imenovane javne funkcije, kao i kandidovanje na izborima i obavljanje funkcije u političkim strankama, ukoliko ili sve dotle dok ga Visoki predstavnik naknadnom odlukom eventualno izričito ne ovlasti da ih obavlja ili da se kandiduje. Ovom odlukom apelantu su prestala sva prava na naknade odnosno privilegije ili status koji proizlazi iz navedene funkcije. U razlozima za smjenjivanje se navodi da je apelant, kao vodeći član SDS-a koji zauzima najodgovorniji položaj u stranci, a na osnovu pouzdane informacije i vjerovanja, kriv za propust SDS-a da iz političkog ambijenta eliminiše uvjete koji doprinose da se omogući opstanak lica optuženih po članu 19. Statuta Međunarodnog krivičnog suda za bivšu Jugoslaviju. Također je navedeno da se iz nalaza Izvještaja specijalnog revizora za Republiku Srpsku nameće zaključak da, u nedostatku kontrolnih mehanizama, SDS i njegov predsjednik nemaju dovoljno kontrole nad sredstvima stranke da bi spriječili organe stranke da pružaju podršku ili priteknu u pomoć svom ranijem predsjedniku.

13. Protiv odluke Visokog predstavnika apelant je podnio apelaciju Ustavnom sudu koji je Odlukom broj AP 766/04 od 29. septembra 2004. godine navedenu apelaciju odbacio kao nedopuštenu jer je bila preuranjena. U obrazloženju odluke Ustavni sud je naveo da apelant nije pokušao da ospori odluku Visokog predstavnika pred nadležnim sudovima, nego se direktno obratio Ustavnom sudu.

14. Protiv odluke Visokog predstavnika apelant je podnio zahtjev za zaštitu prava i sloboda zajamčenih Ustavom povodom kojeg se Vrhovni sud, Rješenjem broj U-860/04 od 18. maja 2005. godine, proglasio nenadležnim i zahtjev odbacio. Vrhovni sud je u rješenju zaključio da je položaj Visokog predstavnika jednak ostalim institucijama Bosne i Hercegovine, u svemu saglasno odredbi člana 4. Zakona o upravnim sporovima BiH, te kako je članom 68. Zakona o upravnim sporovima BiH propisano da o zahtjevu iz člana 67. tog zakona odlučuje Vijeće Upravnog odjeljenja Suda BiH slijedilo bi da je za odlučivanje o zahtjevu nadležan Sud BiH, a ne sud sa područja Republike Srpske.

IV. Apelacija

a) Navodi iz apelacije

15. Apelanti se žale na povredu prava iz člana II/2. Ustava Bosne i Hercegovine, prava na pravičan postupak iz člana II/3.e) Ustava Bosne i Hercegovine i člana 6. stav 1. Evropske konvencije za zaštitu ljudskih prava i osnovnih sloboda (u daljnjem tekstu: Evropska konvencija), prava iz člana 7. Evropske konvencije (kažnjavanja samo na osnovu zakona), prava na slobodu izražavanja iz člana II/3.h) Ustava Bosne i Hercegovine i člana 10. Evropske konvencije, prava na slobodu okupljanja i udruživanja iz člana II/3.i) Ustava Bosne i Hercegovine i člana 11. Evropske konvencije, prava na nediskriminaciju iz člana II/4. Ustava Bosne i Hercegovine i člana 14. Evropske konvencije, prava na slobodne izbore iz člana 3. Protokola broj 1 uz Evropsku konvenciju, te prava na djelotvoran pravni lijek iz člana 13. Evropske konvencije. Apelanti u apelaciji obrazlažu odluku Visokog predstavnika i navode da je u konkretnom slučaju Visoki predstavnik intervenisao u pravni sistem Bosne i Hercegovine supstituirajući domaće vlasti. U tom pogledu on je djelovao kao vlast Bosne i Hercegovine, a osporeni akt koji je on donio ima prirodu domaće odluke, te ga treba smatrati odlukom državnog organa Bosne i Hercegovine. Ne može se naći pravno održivo opravdanje za razlikovanje akcija Visokog predstavnika u zakonodavnoj-normativnoj sferi od njegovih mjera koje preduzima u odnosu na pojedince. Navode da su odlukom Visokog predstavnika pretrpjeli gubitak statusa «*capitis deminutio maxima*», poznat kao građanska smrt, a što je bilo svojstveno samo u doba stare rimske države, te da savremena civilizacija i demokracija takav institut više ne poznaju. Apelanti navode da je kao jedna od posljedica odluke Visokog predstavnika to da je njima ugroženo pravo na rad, pravo na novčanu pomoć za slučaj nezaposlenosti ili spriječenosti za rad. Navode da su nezaposleni od dana donošenja odluke Visokog predstavnika, te da je ugrožena njihova egzistencija i egzistencija njihovih porodica. Zabranom obavljanja svake funkcije apelantima su zatvorena sva vrata, kako javnih tako i privatnih organizacija, zbog straha poslodavaca da zapošljavanjem podnosioca predstavke ne isprovociraju reakciju Visokog predstavnika.

16. Apelant Milorad Bilbija navodi da je odluka Visokog predstavnika poslužila Obavještajno-sigurnosnoj agenciji Bosne i Hercegovine kao osnova za donošenje Rješenja broj 07-1028/05 od 8. februara 2005. godine, kojim je apelantu prestao radni odnos u navedenoj agenciji sa 16. decembrom 2004. godine kao danom donošenja odluke Visokog predstavnika. Protiv navedenog rješenja apelant je izjavio žalbu generalnom direktoru Obavještajno-sigurnosne agencije Bosne i Hercegovine koji je 10. marta 2005. godine donio rješenje kojim je apelantova žalba odbijena kao neosnovana. Apelant navodi je on bio zaposlenik u Obavještajno-sigurnosnoj agenciji Bosne i Hercegovine, odnosno da je činio osoblje agencije, te da po opisu poslova nije bio nikakvo lice sa

javnom funkcijom ni prema Zakonu o Obavještajno-sigurnosnoj agenciji Bosne i Hercegovine ni prema Zakonu o upravi Bosne i Hercegovine.

17. Apelant Dragan Kalinić u svojoj apelaciji navodi da pravni lijekovi koje je podnio protiv odluke Visokog predstavnika ne ispunjavaju uvjete djelotvornosti kako je to propisano Evropskom konvencijom. Domaće pozitivno pravo ne predviđa mogućnost ispravljanja odluka Visokog predstavnika niti donošenja mjera kojim se kršenja ovih prava mogu ispraviti. Ne postoji niti jedan slučaj kada je neki domaći organ, pa i djelimično, promijenio neku od odluka Visokog predstavnika.

b) Odgovor na apelaciju

18. Sud BiH u svom odgovoru na apelaciju broj AP 953/05 navodi da Rješenjem tog suda broj U-20/05 od 28. februara 2005. godine nisu povrijeđena apelantova prava iz čl. 6, 7, 11. i 13. Evropske konvencije. Sud BiH smatra da je osporeno rješenje zasnovano na pravilno i potpuno utvrđenom činjeničnom stanju i pravilnoj primjeni odredaba Zakona o Sudu Bosne i Hercegovine i Zakona o upravnim sporovima.

19. Okružni sud u odgovoru na apelaciju navodi da prema ovlaštenjima koja su data Visokom predstavniku sud nije nadležan da preispituje odluke koje donese Visoki predstavnik. Stoga se sud nije ni upuštao u ocjenu merituma već je našao da ne postoje procesne pretpostavke za vođenje upravnog spora, što je i bio razlog da se apelantova tužba odbaci u smislu člana 29. stav 2. tačka 1. Zakona o upravnim sporovima. Sud je naveo da je u svojoj odluci ukazao da odluka Obavještajno-sigurnosne agencije predstavlja upravni akt i da apelant ima mogućnost da traži preispitivanje te odluke pred nadležnim sudom u odgovarajućem postupku, a to znači tužbom u upravnom sporu pred Sudom BiH, te tako može ostvariti svoje pravo na pristup sudu u smislu člana 6. Evropske konvencije. Stoga ne stoje apelantovi navodi u dopuni apelacije da mu je donošenjem odluke Okružnog suda povrijeđeno pravo na pravičan postupak iz člana 6. Evropske konvencije kao i pravo na djelotvoran pravni lijek iz člana 13. Evropske konvencije iako apelant i ne obrazlaže u čemu su konkretno sadržane te povrede već interpretira historijat cijelog postupka. Okružni sud smatra da je apelacija neosnovana jer je apelantu ostala mogućnost da pred Sudom BiH preispituje odluku Obavještajno-sigurnosne agencije BiH i time obezbijedi zaštitu svojih prava garantovanih Konvencijom.

20. Pravobranilaštvo BiH predlaže da se apelacija odbaci kao nedopustiva *«prima facie»*. U odnosu na meritum, Pravobranilaštvo BiH navodi da Odlukom Suda BiH broj U-20/05 nisu povrijeđena apelantova ljudska prava kako to apelant ukazuje. Odluka koju je donio Visoki

predstavnik ne može se poistovjetiti s odlukom domaćeg tijela. Iz samog Daytonskog mirovnog sporazuma proizlazi da je Bosna i Hercegovina međunarodno priznata država ali sa jakim uticajem međunarodne zajednice i tzv. «dualnim» djelovanjem domaćih i međunarodnih tijela uspostavljenog tim sporazumom. Pravilno i zakonito je postupio Sud BiH, koji nije nadležan da preispituje zakonitost odluka Visokog predstavnika, već samo institucija Bosne i Hercegovine. Odredbe Zakona o upravnim sporovima su u tom dijelu precizne i izričite, te nema razloga da Ustavni sud BiH preispituje odluku Suda BiH u pogledu utvrđivanja povreda ljudskih prava koje se tiču prava na pravičan sudski postupak. Također, sam postupak nije građanski postupak u smislu člana 6. stav 1. Evropske konvencije jer je apelant, bez sumnje, državni službenik u državnim organima za provedbu zakona. Stoga Pravobranilaštvo BiH predlaže da se apelacija odbije kao neosnovana.

V. Relevantni propisi

21. U Konvenciji o povlasticama i imunitetima Ujedinjenih nacija, koju je usvojila Opća skupština Ujedinjenih nacija 13. februara 1946. godine, relevantna odredba glasi:

«Odjeljak 18.

Službenici Ujedinjenih nacija:

- a) uživaju imunitet od sudskog postupka u pogledu izgovorenih ili napisanih riječi i svih radnji počinjenih u službenom svojstvu;*
- b) oslobođeni su od poreza na plaće i doplatke koje im isplaćuju Ujedinjene nacije;*
- c) oslobođeni su vojne obaveze;*
- d) nisu podvrgnuti, kao ni njihovi bračni drugovi i članovi porodice o kojima brinu, ograničenjima useljavanja i formalnostima prijavljivanja stranaca;*
- e) uživaju iste povlastice u pogledu olakšica zamjene valuta kao i službenici odgovarajućeg ranga koji pripadaju diplomatskoj misiji pri dotičnoj vladi;*
- f) uživaju, kao i njihovi bračni drugovi i članovi porodice o kojima brinu, iste olakšice što se tiče repatrijacije u vrijeme međunarodne krize kao i diplomatski predstavnici;*
- g) imaju pravo bez carine uvesti svoj namještaj i druge stvari kad prvi put preuzimaju dužnost u dotičnoj zemlji.»*

22. U **Aneksu 10 Općeg okvirnog sporazuma za mir u Bosni i Hercegovini** (Sporazum o civilnoj provedbi), relevantne odredbe glase:

«Član 2.

Mandat i metode koordiniranja i veze

(1) Visoki predstavnik će:

(...)

(d) Olakšati rješenje bilo kakvih poteškoća koje nastanu provedbom civilnog rješenja, ako Visoki predstavnik prosudi da je potrebno;

(...).

Član 5.

Konačna nadležnost za interpretaciju

Visoki predstavnik ima konačnu nadležnost interpretacije ovog Sporazuma o civilnoj provedbi mirovnog rješenja.»

23. U stavu XI.2. zaključaka **Konferencije za implementaciju mira** održane u Bonu 9. i 10. decembra 1997. godine Vijeće za implementaciju mira pozdravilo je namjeru Visokog predstavnika da iskoristi svoj konačni autoritet u zemlji u vezi s tumačenjem Sporazuma o implementaciji civilnog dijela Mirovnog ugovora, kako bi pomogao u iznalaženju rješenja za probleme u skladu sa «donošenjem obavezujućih odluka, kada ocijeni da je to neophodno», o određenim pitanjima uključujući i (prema tački (c) stava XI.2) «mjere kojima se obezbjeđuje implementacija Mirovnog sporazuma na cijeloj teritoriji Bosne i Hercegovine i njenih entiteta» koje «mogu uključivati preduzimanje mjera protiv lica koja obavljaju javne funkcije».

24. U stavu X.4. **Aneksa Deklaracije Vijeća za implementaciju mira** sačinjenog u Madridu 16. decembra 1998. godine navedeno je 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 funkciju i zauzimaju funkciju u političkoj stranci».

25. U **Mišljenju o ustavnoj situaciji u Bosni i Hercegovini i ovlaštenjima Visokog predstavnika Evropska komisija za demokraciju kroz pravo (Venecijanska komisija)**, usvojenom na 62. plenarnoj sjednici (Venecija, 11-12. mart 2005. godine), je navela: «Međutim, osnovno pitanje je da Visoki predstavnik ne djeluje kao nezavisni sud i da nema mogućnosti žalbe.

Visoki predstavnik nije nezavisni sudija i nema demokratski legitimitet koji crpi od naroda BiH. On radi po političkom programu, koji usaglašava međunarodna zajednica i koji služi najboljem interesu zemlje i doprinosi ostvarenju standarda Vijeća Evrope. Kao stvar principa ne izgleda prihvatljivo da odluke koje se direktno tiču prava pojedinaca, a koje donosi jedno političko tijelo, nisu predmet pravične rasprave ili barem minimalnog zakonskog procesa i analize pred nezavisnim sudom».

26. U **Zakonu o upravnim sporovima Bosne i Hercegovine** («Službeni glasnik BiH» broj 19/02) relevantne odredbe glase:

«Član 1.

Radi ostvarivanja sudske zaštite prava građana, preduzeća, društava, ustanova i drugih pravnih lica u Bosni i Hercegovini, ovim zakonom utvrđuju se pravila upravnog spora u kojem se odlučuje o zakonitosti pojedinačnih i općih konačnih upravnih akata donesenih na osnovu zakona pri vršenju javnih funkcija institucija Bosne i Hercegovine kojim se rješava o pravima i obavezama građana i pravnih lica.

Član 4.

Institucije Bosne i Hercegovine, u smislu ovog zakona su: ministarstva Bosne i Hercegovine i njihova tijela, javne agencije, javne korporacije, institucije Brčko Distrikta Bosne i Hercegovine i druge organizacije utvrđene zakonom države Bosne i Hercegovine koje vrše javna ovlaštenja, koja su Ustavom Bosne i Hercegovine određena u nadležnost Bosne i Hercegovine.

Član 8.

Upravni spor može se voditi samo protiv konačnog upravnog akta.

Konačni upravni akt, u smislu ovog zakona, jeste akt kojim nadležna institucija iz člana 4. ovog zakona, rješava o izvjesnom pravu ili obavezi građanina ili pravnog lica u nekoj pravnoj stvari.

Član 67.

Građanin čija su prava ili osnovne slobode zagantirane Ustavom Bosne i Hercegovine povrijeđene konačnim pojedinačnim aktom institucija iz člana 4. ovog zakona, ima pravo zahtijevati zaštitu tih prava ili sloboda kod Suda, u skladu s ovim zakonom, ako nije osigurana druga sudska zaštita.

Član 68.

(1) O zahtjevima iz člana 67. ovog zakona odlučuje Vijeće Upravnog odjeljenja Suda.

(...).»

27. U **Zakonu o upravnim sporovima** («Službeni glasnik Republike Srpske» broj 12/94) relevantne odredbe glase:

«Član 6.

Upravni spor može se voditi samo protiv upravnog akta.

Upravni akt, u smislu ovog zakona, jeste akt kojim državni organ, preduzeća, ili druga organizacija ili ustanova i zajednica, u vršenju javnih ovlaštenja, rješava o izvjesnom pravu ili obavezi određenog pojedinca ili organizacije u kakvoj upravnoj stvari.»

VI. Dopustivost

28. U skladu s članom VI/3.b) Ustava Bosne i Hercegovine, Ustavni sud, također, ima apelacionu nadležnost u pitanjima koja su sadržana u ovom ustavu kada ona postanu predmet spora zbog presude bilo kojeg suda u Bosni i Hercegovini.

29. U skladu s članom 16. stav 1. Pravila Ustavnog suda, Ustavni sud može razmatrati apelaciju samo ako su protiv presude, odnosno odluke koja se njome pobija, iscrpljeni svi djelotvorni pravni lijekovi mogući prema zakonu i ako se podnese u roku od 60 dana od dana kada je podnosilac apelacije primio odluku o posljednjem djelotvornom pravnom lijeku kojeg je koristio.

30. U konkretnom slučaju predmet osporavanja apelacijom broj AP 953/05 su rješenja Suda BiH broj 20/05 od 28. februara 2005. godine i Okružnog suda u Banjoj Luci broj U-107/05 od 27. septembra 2005. godine, protiv kojih nema drugih djelotvornih pravnih lijekova mogućih prema zakonu. Apelacija je podnesena 6. aprila 2005. godine, a dopuna apelacije 28. oktobra 2005. godine, tj. u roku od 60 dana, kako je propisano članom 16. stav 1. Pravila Ustavnog suda. Konačno, apelacija ispunjava i uvjete iz člana 16. st. 2. i 4. Pravila Ustavnog suda jer nije očigledno (*prima facie*) neosnovana, niti postoji neki drugi formalni razlog zbog kojeg apelacija nije dopustiva.

31. Dalje, predmet osporavanja apelacijom broj AP 1240/05 su Odluka Visokog predstavnika broj 219/04 od 29. juna 2004. godine i Rješenje Vrhovnog suda Republike Srpske broj U-860/04 od 18. maja 2005. godine, doneseno povodom apelantovog zahtjeva za zaštitu prava i sloboda zajamčenih Ustavom, a protiv odluke Visokog predstavnika. Protiv Rješenja Vrhovnog suda broj U-840/04 od 18. maja 2005. godine apelant nema drugih djelotvornih pravnih lijekova mogućih prema zakonu, a apelacija je podnesena 30. maja 2005. godine, tj. u roku od 60 dana, kako je propisano članom 16. stav 1. Pravila Ustavnog suda. Konačno, apelacija ispunjava i uvjete iz člana 16. st. 2. i 4. Pravila

Ustavnog suda, jer nije očigledno (*prima facie*) neosnovana, niti postoji neki drugi formalni razlog zbog kojeg apelacija nije dopustiva.

32. Imajući u vidu odredbe člana VI/3.b) Ustava Bosne i Hercegovine, člana 16. st. 1, 2. i 4. Pravila Ustavnog suda, Ustavni sud je utvrdio da predmetne apelacije ispunjavaju uvjete u pogledu dopustivosti.

VII. Meritum

33. Apelanti se žale na povredu prava iz člana II/2. Ustava Bosne i Hercegovine, prava na djelotvoran pravni lijek iz člana 13. Evropske konvencije, prava na pravičan postupak iz člana II/3.e) Ustava Bosne i Hercegovine i člana 6. stav 1. Evropske konvencije, prava iz člana 7. Evropske konvencije (kažnjavanja samo na osnovu zakona), prava na slobodu izražavanja iz člana II/3.h) Ustava Bosne i Hercegovine i člana 10. Evropske konvencije, prava na slobodu okupljanja i udruživanja iz člana II/3.i) Ustava Bosne i Hercegovine i člana 11. Evropske konvencije, prava na nediskriminaciju iz člana II/4. Ustava Bosne i Hercegovine i člana 14. Evropske konvencije i prava na slobodne izbore iz člana 3. Protokola broj 1 uz Evropsku konvenciju.

Član II/2. Ustava Bosne i Hercegovine glasi:

«2. Međunarodni standardi

Prava i slobode predviđeni u Evropskoj konvenciji za zaštitu ljudskih prava i osnovnih sloboda i u njenim protokolima se direktno primjenjuju u Bosni i Hercegovini.»

Član 13. Evropske konvencije glasi:

”Svako čija su prava i slobode, priznata ovom konvencijom narušena, ima pravo na pravni lijek pred nacionalnim vlastima, čak i onda kada su povredu ovih prava i sloboda učinila lica u vršenju svoje službene dužnosti.”

34. Ustavni sud konstatuje da se, prema članu II/2. Ustava Bosne i Hercegovine, Evropska konvencija direktno primjenjuje u Bosni i Hercegovini. Pored toga, prema članu II/6. Ustava Bosne i Hercegovine, svi *«(...) sudovi, ustanove, organi vlasti, te organi kojima posredno rukovode entiteti, ili koji djeluju unutar entiteta (...) primjenjuju ljudska prava i osnovne slobode (...)»* iz člana II/2. Ustava Bosne i Hercegovine. Dalje, prema članu II/4. Ustava Bosne i Hercegovine i Aneksu I Ustava Bosne i Hercegovine, određeni međunarodni sporazumi o ljudskim pravima se također primjenjuju u Bosni i Hercegovini. Ujedno navedenim članom je propisano da *«sva lica u Bosni i Hercegovini će biti slobodna od diskriminacije po bilo kojem osnovu (...)»* Slijedi da svim licima u Bosni i Hercegovini mora biti obezbijeđeno da uživaju ljudska prava i osnovne slobode

predviđene Ustavom Bosne i Hercegovine i Evropskom konvencijom, bez ikakvih izuzetaka i rezervi od obaveze da poštuju ove standarde.

35. U konkretnom slučaju se postavlja pitanje imaju li apelanti protiv odluka Visokog predstavnika na raspolaganju djelotvoran pravni lijek kojim bi ih, u smislu člana 13. Evropske konvencije, mogli osporiti.

36. U svojoj Odluci o dopustivosti broj AP 905/04 od 30. novembra 2004. godine Ustavni sud je naveo da je, razmatrajući formalne aspekte osporene i sličnih odluka Visokog predstavnika, kao i posljedice koje iz njih proističu za lica na koje se odnose, mišljenja da takve odluke ozbiljno otvaraju pitanja postoje li kršenja pojedinih prava i osnovnih sloboda iz Ustava Bosne i Hercegovine i Evropske konvencije. Između ostalog, Ustavni sud primjećuje da nemogućnost da ospore predmetne odluke Visokog predstavnika ostavlja takva lica bez ikakve zaštite njihovih prava i osnovnih sloboda. Takav pristup također ostavlja pojedinca bez ikakvog pravnog lijeka, čime se dovodi u pitanje poštovanje člana 13. Evropske konvencije.

37. U presudi Evropskog suda za ljudska prava u predmetu *Klass i Others protiv Njemačke* Sud je zauzeo stav u vezi s članom 13. i naveo da se prema ovoj odredbi, shvaćenoj bukvalno, čini da osoba ima pravo na nacionalni pravni lijek samo ukoliko je došlo do «povrede». Međutim, osoba ne može dokazati «povredu» pred nacionalnim vlastima ako nije prvo u mogućnosti da tim vlastima u tom smislu podnese žalbu. Konsekventno, kao što je izjavio manji broj članova Komisije, povreda Konvencije ne može biti preduvjet za primjenu člana 13. Prema mišljenju Suda, član 13. zahtijeva da, ukoliko pojedinac smatra da je oštećen nekom mjerom koja navodno nije u skladu s Konvencijom, on mora imati mogućnost da koristi pravni lijek pred nacionalnim vlastima kako bi se mogla donijeti odluka o njegovom zahtjevu, i ako je zahtjev opravdan da dobije nadoknadu. Zato se član 13. mora tumačiti kao da garantira «djelotvoran pravni lijek pred nacionalnim vlastima» svakom ko tvrdi da su njegova prava i slobode prema Konvenciji povrijeđeni (vidi Evropski sud za ljudska prava, *Klass i Others protiv Njemačke*, presuda od 6. septembra 1978. godine, serija A. 28, str. 29-30).

38. Također, u presudi Evropskog suda za ljudska prava od 25. marta 1983. godine u predmetu *Silver i Others protiv Velike Britanije i Sjeverne Irske* Sud je naveo da pojedinac, kada iznosi osnovanu tvrdnju da je žrtva povrede prava priznatih u Konvenciji, mora imati mogućnost pravnog lijeka pred nacionalnim vlastima kako bi se o njegovom zahtjevu moglo odlučivati i, ukoliko je zahtjev opravdan, da bude obeštećen (vidi Evropski sud za ljudska prava, *Silver i Others protiv Velike Britanije i Sjeverne Irske*, presuda od 25. marta 1983. godine, serija A. 61, strana 42).

39. Konvencijom o povlasticama i imunitetima Ujedinjenih nacija, koju je Opća skupština Ujedinjenih nacija usvojila 13. februara 1946. godine, regulisana su sljedeća pitanja, i to: da Ujedinjene nacije imaju svojstvo pravnog lica, pitanje imovine, fondova i sredstava Ujedinjenih nacija, regulisane su povlastice i imuniteti predstavnika članica u organima Ujedinjenih nacija u glavnim i pomoćnim organima Ujedinjenih nacija i na konferencijama koje sazivaju Ujedinjene nacije, regulisano da glavni sekretar određuje kategoriju službenika na koje se primjenjuju odredbe člana V, a kojim se u odjeljku 18. regulišu povlastice i imuniteti službenika Ujedinjenih nacija, regulišu se povlastice i imuniteti stručnjaka na zadatku za Ujedinjene nacije, regulišu se pitanje propusnica službenicima Ujedinjenih nacija, kao i pitanja rješavanja sporova koji se tiču ugovora ili drugih sporova privatnopravnog karaktera u kojima su Ujedinjene nacije stranka i sporova u koje je uključen neki službenik Ujedinjenih nacija koji, s obzirom na svoj službeni položaj, uživa imunitet, ako se glavni sekretar nije odrekao tog imuniteta kao i pitanje nesuglasica oko tumačenja ili primjene Konvencije i spora između Ujedinjenih nacija s jedne, i neke članice s druge strane. Iz navedenog proizlazi da se Konvencija odnosi na regulisanje pitanja u vezi s osobljem Ujedinjenih nacija, a pod koje se može podvesti i Visoki predstavnik jer je institucija visokog predstavnika uspostavljena rezolucijom Ujedinjenih nacija.

40. U skladu s navedenim Ustavni sud konstatuje da apelanti u konkretnom slučaju iznose osnovanu tvrdnju o tome da su žrtve povrede prava priznatih u Konvenciji, a u vezi s odlukama Visokog predstavnika. Međutim, Ustavni sud zaključuje da nije nadležan preispitivati pojedinačne odluke Visokog predstavnika već se isključivo ograničiti na svoje nadležnosti koje proizlaze iz člana VI/3.b) Ustava Bosne i Hercegovine i razmotriti da li su apelanti protiv odluka Visokog predstavnika imali na raspolaganju djelotvoran pravni lijek kojim bi osporili navedene odluke, a u smislu člana 13. Evropske konvencije.

41. U skladu sa svojom dosadašnjom praksom Ustavni sud je do sada odbacivao apelacije podnesene protiv odluka Visokog predstavnika, prvobitno zbog nenadležnosti Ustavnog suda (vidi Odluku Ustavnog suda broj *U 37/01* od 2. novembra 2001. godine), a kasnije smatrajući da su takve apelacije preuranjene (vidi Odluku Ustavnog suda broj *AP 905/04* od 30. novembra 2004. godine), imajući pri tome u vidu svoju nadležnost iz člana VI/3.b) Ustava Bosne i Hercegovine.

42. Naime, apelanti su odlukama Visokog predstavnika smijenjeni sa funkcija koje su obavljali. Navedene odluke apelanti su pokušali osporiti pred domaćim sudovima, ali bez uspjeha.

43. Apelant Milorad Bilbija je podnio tužbu Sudu BiH protiv odluke Visokog predstavnika, podnoseći tužbu protiv Bosne i Hercegovine i Visokog predstavnika. U navedenom predmetu Sud BiH je Rješenjem U-20/05 od 28. februara 2005. godine apelantovu tužbu odbacio obrazlažući to

time da Visoki predstavnik nije institucija Bosne i Hercegovine u smislu člana 4. Zakona o upravnim sporovima Bosne i Hercegovine, kao i da odluka Visokog predstavnika nije konačan upravni akt u smislu člana 8. Zakona o upravnim sporovima Bosne i Hercegovine jer se ne radi o upravnom rješavanju organa uprave Bosne i Hercegovine o pravima, obavezama ili pravnom interesu građana i pravnih lica u upravnim stvarima koje su u nadležnosti institucija Bosne i Hercegovine u smislu člana 1. Zakona o upravnom postupku.

44. Okružni sud je povodom tužbe apelanta Milorada Bilbije protiv odluke Visokog predstavnika Rješenjem broj U-107/05 od 27. septembra 2005. godine tužbu odbacio, obrazlažući da odluka Visokog predstavnika nema karakter upravnog akta u smislu člana 6. Zakona o upravnim sporovima jer ju nisu donijeli državni organi, preduzeća ili druge organizacije ili ustanove i zajednice u vršenju javnih ovlaštenja.

45. Apelant Dragan Kalinić je također pokušao osporiti odluku Visokog predstavnika pred Vrhovnim sudom, a kako ga je uputio i Ustavni sud svojom odlukom broj AP 766/04 od 29. septembra 2004. godine. Međutim Vrhovni sud se, povodom apelantovog zahtjeva za zaštitu prava i sloboda zajamčenih Ustavom podnesenog protiv odluke Visokog predstavnika, Rješenjem broj U-860/04 od 18. maja 2005. godine proglasio nenadležnim i zahtjev odbacio obrazlažući da je položaj Visokog predstavnika jednak ostalim institucijama Bosne i Hercegovine, u svemu saglasno s odredbom člana 4. Zakona o upravnim sporovima Bosne i Hercegovine, te kako je članom 68. Zakona o upravnim sporovima BiH propisano da o zahtjevu iz člana 67. tog zakona odlučuje Vijeće Upravnog odjeljenja Suda BiH slijedilo bi da je za odlučivanje o zahtjevu nadležan Sud BiH, a ne sud sa područja Republike Srpske.

46. Ustavni sud podsjeća da je Ured Visokog predstavnika (OHR) vodeća organizacija za civilni aspekt implementacije mira u BiH. Daytonskim mirovnim sporazumom, koji je potpisan 1995. godine, Visoki predstavnik je u ime međunarodne zajednice zadužen da nadgleda implementaciju civilnih aspekata Mirovnog sporazuma u Bosni i Hercegovini. Visoki predstavnik također ima zadatak da koordinira aktivnosti međunarodnih i civilnih organizacija i agencija koje djeluju u zemlji. Visokog predstavnika predlaže Upravni odbor Vijeća za implementaciju mira, a imenovanje potvrđuje Vijeće sigurnosti Ujedinjenih nacija, koje je odobrilo i Daytonski mirovni sporazum kao i raspoređivanje trupa u Bosni i Hercegovini.

47. Prema članu 5. Aneksa X Općeg okvirnog sporazuma za mir u Bosni i Hercegovini, Visoki predstavnik je konačni autoritet u zemlji u pogledu tumačenja Sporazuma o implementaciji civilnog dijela Mirovnog ugovora. Prema članu 2.1.(d) navedenog sporazuma Visoki predstavnik će olakšati

rješenje bilo kakvih poteškoća koje nastanu provedbom civilnog rješenja, ako Visoki predstavnik prosudi da je potrebno.

48. U skladu sa stavom XI.2. zaključaka Konferencije za implementaciju mira održane u Bonu 9. i 10. decembra 1997. godine, Vijeće za implementaciju mira je pozdravilo namjeru Visokog predstavnika da iskoristi svoj konačni autoritet u zemlji u vezi s tumačenjem Sporazuma o implementaciji civilnog dijela Mirovnog ugovora, kako bi pomogao u iznalaženju rješenja za probleme u skladu s «donošenjem obavezujućih odluka, kada ocijeni da je to neophodno», o određenim pitanjima uključujući i (prema tački (c) stava XI.2) «mjere kojima se obezbjeđuje implementacija Mirovnog sporazuma na cijeloj teritoriji Bosne i Hercegovine i njenih entiteta» koje «mogu uključivati preduzimanje mjera protiv lica koja obavljaju javne funkcije.

49. U stavu X.4. Aneksa Deklaracije Vijeća za implementaciju mira sačinjenog u Madridu 16. decembra 1998. godine navedeno je 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 funkciju i zauzimaju funkciju u političkoj stranci».

50. Međutim, Ustavni sud također konstatuje da je Evropska komisija za demokraciju kroz pravo (Venecijanska komisija) u svom Mišljenju o ustavnoj situaciji u Bosni i Hercegovini i ovlaštenjima Visokog predstavnika koje je usvojila na svojoj 62. plenarnoj sjednici (Venecija, 11-12. mart 2005. godine) navela: *«Međutim, osnovno pitanje je da Visoki predstavnik ne djeluje kao nezavisni sud i da nema mogućnosti žalbe. Visoki predstavnik nije nezavisni sudija i nema demokratski legitimitet koji crpi od nacija BiH. On radi po političkom programu, koji usaglašava međunarodna zajednica i koji služi najboljem interesu zemlje i doprinosi ostvarenju standarda Vijeća Evrope. U principu ne izgleda prihvatljivo da odluke koje se direktno tiču prava pojedinaca, a koje donosi jedno političko tijelo, nisu predmet pravične rasprave ili barem minimalnog zakonskog procesa i analize pred nezavisnim sudom».*

51. Na osnovu navedenih ovlaštenja Visokog predstavnika i mišljenja Venecijanske komisije, kao i na osnovu odluka redovnih sudova donesenih u postupcima koje su apelanti vodili protiv odluka Visokog predstavnika, proizlazi da protiv odluka Visokog predstavnika koje se direktno tiču prava pojedinaca nema djelotvornog pravnog lijeka u postojećem pravnom sistemu Bosne i Hercegovine.

52. U vezi s tim Ustavni sud konstatuje da se članom 1. Evropske konvencije nalaže državama članicama da «jamče svakome u svojoj nadležnosti prava i slobode određene u Dijelu I. ove

konvencije». U članu 1. Evropske konvencije ne pravi se razlika između vrste propisa ili mjere koja je u pitanju i ne izuzima se bilo koji dio «nadležnosti» države ugovornice iz okvira brižljivog ispitivanja po osnovu Konvencije. Konvencija ne isključuje prijenos ovlaštenja na međunarodne organizacije pod uvjetom da se i dalje «jamče» prava ustanovljena Konvencijom. Odgovornost država članica stoga i dalje postoji nakon prijenosa ovlaštenja (vidi, *mutatis mutiis*, Evropski sud za ljudska prava, *Matthews protiv Ujedinjenog Kraljevstva*, presuda broj 24833/94 od 18. februara 1999. godine, st. 29. i 32).

53. Iz navedenog proizlazi pozitivna obaveza države da pojedincima obezbijedi zaštitu prava i sloboda predviđenih u Dijelu I. Evropske konvencije, čak i u situaciji kada je država izvršila prijenos ovlaštenja na međunarodne organizacije.

54. Također, Ustavni sud se u svojoj praksi u predmetima «stare devizne štednje» pozvao na pozitivnu obavezu države, navodeći: «*da se država ne može osloboditi garantiranja poštivanja, prava na imovinu iz člana 1. Protokola broj 1 uz Evropsku konvenciju i člana II/3.k) Ustava Bosne i Hercegovine pokušajem da delegira odgovornosti, u smislu reguliranja i implementacije, na entitetske institucije i institucije Brčko Distrikta, bez osiguravanja dovoljno pravnih garancija da će ove institucije djelovati u skladu sa, između ostalog, standardima iz člana 1. Protokola broj 1 uz Evropsku konvenciju* (vidi Ustavni sud Bosne i Hercegovine, Odluka broj *AP 130/04* od 2. decembra 2005. godine, tačka 72, «Službeni glasnik Bosne i Hercegovine» broj 9/06, «Službeni glasnik Republike Srpske» broj 118/05).

55. Dalje, Ustavni sud konstatuje da se na pojedinca ne može staviti pretjerani teret u otkrivanju koji je najefikasniji put kojim bi došao do ostvarivanja svojih prava (vidi Ustavni sud Bosne i Hercegovine, Odluka broj *U 18/00* od 10. maja 2002. godine, tačka 40, "Službeni glasnik Bosne i Hercegovine" broj 30/02). Djelotvornost pravnog lijeka ne ogleda se samo u činjenici da je on pravno i formalno predviđen, već i da je u praksi efikasan. Osnovna ljudska prava, koja štite Evropska konvencija i Ustav Bosne i Hercegovine, moraju biti stvarna i djelotvorna kako u zakonu tako i u praksi, a ne iluzorna i teoretska. Pravni lijekovi koji su predviđeni za zaštitu prava moraju biti fizički dostupni, ne smiju biti ometani aktima, propustima, odgađanjima ili nemarom vlasti, te moraju biti u stanju štititi predmetna prava (vidi Ustavni sud Bosne i Hercegovine, Odluka broj *U 36/02* od 30. januara 2004. godine, tačka 25, objavljena u «Službenom glasniku Bosne i Hercegovine» broj 9/04).

56. Međutim, Ustavni sud mora razmotriti sljedeće pitanje: da li poseban status Visokog predstavnika ili izvori njegovih ovlaštenja u Općem okvirnom sporazumu za mir u Bosni i Hercegovini i različitim rezolucija Vijeća sigurnosti Ujedinjenih nacija oduzimaju prava apelanata

koja proizlaze iz Ustava Bosne i Hercegovine ili sprečavaju izvršavanje pozitivnih obaveza države Bosne i Hercegovine da zaštiti ta prava?

57. Aneks 10 Općeg okvirnog sporazuma za mir u Bosni i Hercegovini utvrđuje da Visoki predstavnik ima konačni autoritet u pogledu tumačenja Aneksa 10, i da će preduzeti neophodne korake da olakša civilnu implementaciju Općeg okvirnog sporazuma. Za Ustavni sud je nesporno da je institucija visokog predstavnika utvrđena međunarodnim ugovorom i da ne podliježe nadležnostima domaćih sudova osim u situaciji kada odluka visokog predstavnika supstituira domaćeg zakonodavca. U tom slučaju je nadležan da odlučuje u skladu sa svojim nadležnostima iz člana VI/3. Ustava Bosne i Hercegovine.

58. Ovlaštenja Visokog predstavnika iz Aneksa 10 Općeg okvirnog sporazuma za mir je razmatralo Vijeće za implementaciju mira, koje je na svojoj sjednici u Bonu 9. i 10. decembra 1997. godine odobrilo stav tadašnjeg Visokog predstavnika da ovlaštenja prenijeta na Visokog predstavnika Aneksom 10 uključuju i ovlaštenje da donosi obavezujuće odluke, kada on to smatra neophodnim za civilnu implementaciju mirovnog sporazuma.

59. Vijeće sigurnosti Ujedinjenih nacija je donijelo određeni broj relevantnih rezolucija, uključujući nekoliko rezolucija koje su se odnosile na ovlaštenja Visokog predstavnika iz Aneksa 10 Općeg okvirnog sporazuma za mir. Tako je na svom 5567. sastanku od 21. novembra 2006. godine Vijeće sigurnosti, u Rezoluciji br. 1722, između ostalog: (a) ponovo potvrdilo u stavu 1. svoju podršku Općem okvirnom sporazumu i Daytonsko-pariskom sporazumu o implementaciji Federacije Bosne i Hercegovine od 10. novembra 1995. i pozvalo sve strane da se strogo pridržavaju svojih obaveza prema tim sporazumima; (b) ponovilo u stavu 2. «da glavna odgovornost za daljnju uspješnu implementaciju Mirovnog sporazuma počiva na samim vlastima u Bosni i Hercegovini»; i (c) naglasilo u stavu 4. da, prema Aneksu 10 Općeg okvirnog sporazuma za mir:

«Visoki predstavnik je konačni autoritet u pogledu tumačenja civilne implementacije Mirovnog sporazuma. U slučaju spora, on može davati svoje tumačenje i preporuke, i donositi obavezujuće odluke, kada to ocijeni neophodnim, o pitanjima koja je detaljno navelo Vijeće za implementaciju mira u Bonu 9. i 10. decembra 1997. godine...»

60. Ovo je samo posljednja u nizu sličnih odredaba u manje-više godišnjim rezolucijama Vijeća sigurnosti od 1998, uključujući rezolucije br. 1423 iz 2002, 1491 iz 2003, 1551 i 1575 iz 2004. i 1639 iz 2005. godine.

61. Rezolucije Vijeća sigurnosti, donijete prema poglavlju VII Povelje UN-a, kao odgovor na prijetnju međunarodnom miru imaju poseban status. Posebno su relevantne neke odredbe Povelje Ujedinjenih nacija. Tako član 25. Povelje UN-a predviđa: «Članovi Ujedinjenih nacija pristaju da prihvate i izvrše odluke Vijeća sigurnosti u skladu sa sadašnjom Poveljom». Prema članu 39. Povelje UN-a, «Vijeće sigurnosti će utvrditi postojanje bilo kakve prijetnje po mir, narušavanje mira ili djela agresije i dat će preporuke, ili će odlučiti koje će se mjere preduzeti u skladu s čl. 41. i 42. da bi se održao ili ponovo uspostavio međunarodni mir i sigurnost.» Član 41. se odnosi na mjere koje ne uključuju korištenje oružane sile. Konačno, član 103. Povelje UN-a predviđa: «U slučaju sukoba između obaveza članova Ujedinjenih nacija iz sadašnje Povelje i njihovih obaveza iz bilo kojeg drugog međunarodnog sporazuma, njihove obaveze iz sadašnje Povelje će imati prevagu.»

62. Stav se može rezimirati na sljedeći način - sukcesivne rezolucije Vijeća sigurnosti, donijete prema poglavlju VII Povelje UN-a, priznaju Visokom predstavniku da ima ovlasti po Aneksu 10 Općeg okvirnog sporazuma za mir da donosi obavezujuće odluke kada to ocijeni neophodnim o pitanjima koja je precizno navelo Vijeće za implementaciju mira. Države članice UN-a imaju obavezu iz člana 25. Povelje UN-a da izvršavaju odluke Vijeća sigurnosti u skladu s Poveljom UN-a. Nije u potpunosti jasno jesu li relevantne odredbe rezolucija Vijeća sigurnosti zapravo odluke Vijeća sigurnosti. Oni ne navode da se radi o odlukama. Međutim, one očigledno prevazilaze obične preporuke, a član 39. priznaje samo dva zvanična akta koja Vijeće sigurnosti može proglasiti prema poglavlju VII, a to su preporuke i odluke. Ustavni sud stoga prihvata da su relevantne odredbe rezolucija zapravo odluke za potrebe člana 25. Povelje. U međunarodnom pravu Visoki predstavnik, dakle, ima ovlaštenje da donosi obavezujuće odluke, a vlasti Bosne i Hercegovine imaju obavezu da sarađuju s Visokim predstavnikom u skladu sa Općim okvirnim sporazumom za mir i sa rezolucijama Vijeća sigurnosti.

63. Dalje, u međunarodnom pravu, u skladu s članom 103. Povelje UN-a obaveze Bosne i Hercegovine da postupaju u skladu s odlukama Vijeća sigurnosti imaju prevagu nad protivnim obavezama koje proizlaze iz drugih ugovora. Ovo znači da, u slučaju sukoba, čak i obaveze koje se tiču ljudskih prava mogu biti poništene rezolucijom Vijeća sigurnosti iz poglavlja VII Povelje. Jedini mogući izuzetak koji je do sada priznat u literaturi je obaveza koja predstavlja *ius cogens*, imperativnu normu međunarodnog prava (vidi član 30.(1) Bečke konvencije o Pravu međunarodnih ugovora; odluku prvostepenog suda Evropskog suda pravde, *Kadi protiv Vijeća Evropske unije* (predmet T-315/01, 21. septembar 2005); izdvojeno mišljenje sudije *ad hoc* Lauterpacht u *predmetu koji se tiče primjene Konvencije o sprečavanju i kažnjavanju zločina genocida* (Međunarodni sud

pravde, 13. septembar 1993, opći spisak br. 91, u stavu 100); Bernhardt, komentar o članu 103. Povelje, u *Bruce Simma i ostali, Povelja Ujedinjenih nacija - komentar*, 2. izdanje, u stavu 1295. Također vidi odluku Evropskog suda za ljudska prava u *AirBosphorus protiv Irske* (zahtjev br. 45036/98, 30. juni 2005).

64. Ustavni sud je pažljivo razmotrio oduzima li ovo apelantima bilo koje pravo koje bi im u suprotnom pripadalo, ili štiti državu Bosnu i Hercegovinu od pozitivnih obaveza o kojima Ustavni sud može odlučivati i koje može provoditi. S tim u vezi, Ustavni sud upozorava na sljedeća pitanja.

65. Prvo, odluka da vlasti Bosne i Hercegovine imaju pozitivne obaveze prema apelantima, ne bi uticala ni na koji način na odluku Visokog predstavnika niti bi dovela u pitanje pravnu snagu njegove obavezujuće odluke da razriješi apelante dužnosti. Ustavni sud prihvata pravnu snagu odluke Visokog predstavnika. I zaista, da nije imala pravnu snagu, predmet ne bi dospio pred Ustavni sud.

66. Drugo, član 103. Povelje Ujedinjenih nacija se bavi samo podskupom mogućih sukoba zakona u javnom međunarodnom pravu, odnosno sukoba između obaveza zemalja članica Ujedinjenih nacija koje proizlaze iz različitih ugovora. Ovaj član ne pokušava (i zaista bi bio nemoćan da pokuša) da odredi uticaj takvog jednog sukoba oko obaveza vlasti zemalja članica po njihovom nacionalnom, ustavnom ili pravnom poretku.

67. Treće, obaveze vlasti Bosne i Hercegovine i ljudska prava unutar nadležnosti Bosne i Hercegovine su jasno navedeni u Ustavu Bosne i Hercegovine. Iako Ustav vodi svoje porijeklo iz međunarodnog ugovora, Aneksa 4 Općeg okvirnog sporazuma za mir u Bosni i Hercegovini, funkcionisao je preko jedanaest godina kao državni Ustav, najviši pravni akt države Bosne i Hercegovine. On također ima dualnu prirodu - ima međunarodnu stranu kao jedan od temelja postojanja i međunarodnog priznanja Bosne i Hercegovine u međunarodnoj zajednici država, a također ima čisto nacionalnu stranu kada se posmatra unutar zemlje kao najviši izvor validnosti zakona i institucija Bosne i Hercegovine. On je državni, a ne međunarodni instrument koji Ustavni sud, kao najviša pravna vlast u Bosni i Hercegovini, tumači i daje mu pravnu snagu.

68. Uzevši ove stvari u obzir, Ustavni sud smatra da obaveze Bosne i Hercegovine u javnom međunarodnom pravu da saraduje s Visokim predstavnikom i da djeluje u skladu s odlukama Vijeća sigurnosti UN-a ne mogu odrediti ustavna prava ljudi koji se nalaze u nadležnosti Bosne i Hercegovine. Član II Ustava Bosne i Hercegovine garantuje ljudima na teritoriji Bosne i Hercegovine najviši nivo međunarodno priznatih ljudskih prava i predviđa da se Evropska konvencija o zaštiti ljudskih prava i osnovnih sloboda direktno primjenjuje u Bosni i Hercegovini i

ima prioritet nad svim drugim zakonima. Međutim, po mišljenju Ustavnog suda ovo ne znači da ustavna prava ljudi na teritoriji države podliježu ograničenjima koja proizlaze iz javnog međunarodnog prava u skladu s drugim ugovorima kao što je Povelja Ujedinjenih nacija. Pozivanje u članu II Ustava Bosne i Hercegovine na međunarodno priznata ljudska prava ne treba shvatiti kao ograničavanje prava. Prava iz člana II zavise od Ustava i njegovog tumačenja. Dok mnoga prava proizlaze iz prava formuliranih u međunarodnim ugovorima, Ustavni sud se u tumačenju prava koja su potekla iz Evropske konvencije u velikoj mjeri oslanjao na sudsku praksu Evropske komisije i Suda za ljudska prava, tako da prava koja se primjenjuju u Bosni i Hercegovini dobivaju pravnu snagu iz Ustava Bosne i Hercegovine kao državnog ustava, a ne iz međunarodnih ugovora. Ustavni izvor snage prava objašnjava zašto se od vlasti entiteta i drugih javnih institucija, koje nemaju pravni subjektivitet u javnom međunarodnom pravu, zahtijeva da djeluju u skladu s pravima onako kako ih tumači Ustavni sud, a također objašnjava i zašto Ustavni sud može da konačno i nepobitno odredi područje primjene ustavnih prava u izvršavanju svoje dužnosti poštivanja “ovog Ustava” iz člana VI Ustava Bosne i Hercegovine.

69. Ustavni sud je upoznat s činjenicom da su sudovi u nekim drugim pravnim sistemima zauzeli drugačiji stav. Naprimjer, Žalbeni sud Engleske i Velsa u predmetu *Kraljica (po aplikaciji Al-Jedda-e) protiv ministra odbrane* [2006] EWCA/Žalbeni sud Engleske i Velsa/Civ 327. presuda od 29. marta 2006. je odlučio da su prava podnosioca zahtjeva prema Aktu o ljudskim pravima Velike Britanije iz 1998, koji (između ostalog) određena prava iz Evropske konvencije čini dijelom zakona Engleske i Velsa, precizirana u međunarodnom pravu, a samim tim i u engleskom zakonu u onoj mjeri koja je neophodna da omogući vojnim snagama Velike Britanije u Iraku da se ponašaju u skladu s rezolucijama Vijeća sigurnosti UN-a, koje su sačinjene u poglavlju VII Povelje UN-a u vezi sa operacijom vojnih snaga koalicije u Iraku. Protiv ove presude je podnesena žalba.

70. Ustavni sud s poštovanjem smatra da mu presuda u predmetu *Al-Jedda* u ovom konkretnom predmetu pomaže samo djelimično. Odnos između odredaba javnog međunarodnog prava i državnih ustava i zakona zavisi od ustavnih mjera u svakoj državi. U Engleskoj i Velsu Akt o ljudskim pravima iz 1998. je obični zakon i, kao stvar prava, nije hijerarhijski superioran u odnosu na druge zakone parlamenta. Dalje, prava koja su zaštićena Aktom o ljudskim pravima iz 1998. godine su prava iz Evropske konvencije, a Akt samo čini ta prava dijelom domaćeg prava. Suprotno tome, u Bosni i Hercegovini prava su sadržana u Ustavu Bosne i Hercegovine, sa kojim svi drugi zakoni u državi moraju biti saglasni, i (kao što je ranije objašnjeno u ovoj odluci) ustavna prava, čak i kada vode porijeklo iz međunarodnih ugovora, imaju izvor svoje pravne snage u Ustavu Bosne i Hercegovine.

71. U vezi sa ovim, Ustavni sud smatra da ne postoji ništa u međunarodnom pravnom kontekstu, iz kojeg proizlazi ovaj predmet a što bi ga primoralo da dođe do drugačijeg zaključka od onog do kojeg bi došao čisto na osnovu njegovog tumačenja prava u njihovom državnom ustavnom kontekstu.

72. Iz navedenog proizlazi da postoji pozitivna obaveza države u pogledu poštivanja osnovnih ljudskih prava koja su sadržana u Ustavu Bosne i Hercegovine ili vode porijeklo iz međunarodnih ugovora, ali imaju izvor svoje pravne snage u Ustavu Bosne i Hercegovine kao što je u konkretnom slučaju pravo pojedinca na djelotvoran pravni lijek. Stoga se postavlja pitanje je li Bosna i Hercegovina u okviru svoje pozitivne obaveze preduzela aktivnosti s ciljem da obezbijedi djelotvoran pravni lijek protiv pojedinačnih odluka Visokog predstavnika. Iz odgovora Pravobranilaštva BiH Ustavni sud nije mogao zaključiti da je Bosna i Hercegovina preduzela bilo kakve aktivnosti s ciljem da zaštiti ustavna prava pojedinaca protiv pojedinačnih odluka Visokog predstavnika.

73. Ustavni sud primjećuje da je Bosna i Hercegovina bila u obavezi da preko Upravnog odbora Vijeća za implementaciju mira, odnosno Vijeća sigurnosti Ujedinjenih nacija, kao tijela koja predlažu odnosno potvrđuju imenovanje Visokog predstavnika, ukaže na navodna kršenja ustavnih prava pojedinaca zbog nepostojanja djelotvornog pravnog lijeka i na taj način ostvari zaštitu ustavnih prava svojih građana.

74. Na osnovu navedenog Ustavni sud je utvrdio da u postojećem pravnom sistemu Bosne i Hercegovine nema djelotvornog pravnog lijeka protiv pojedinačnih odluka Visokog predstavnika koje se tiču prava pojedinaca, a niti je Bosna i Hercegovina u okviru svoje pozitivne obaveze preduzela aktivnosti s ciljem da obezbijedi djelotvoran pravni lijek protiv navedenih odluka Visokog predstavnika preko tijela koja predlažu, odnosno imenuju, Visokog predstavnika.

75. U vezi sa ovim Ustavni sud podsjeća i na Mišljenje Evropske komisije za demokraciju kroz pravo (Venecijanska komisija) u vezi sa decertificiranim policajcima, koje je usvojila na svojoj 64. plenarnoj sjednici (Venecija, 21-22. mart 2005. godine), u kojem se navodi da Venecijanska komisija smatra da ni bosanski sudovi, a ni bilo koji drugi organ nije nadležan da preispituje ili poništava odluke o decertifikaciji. Venecijanska komisija smatra odgovarajućim da Ujedinjene nacije preispituju odluke o decertifikaciji koje su osporene pred bosanskim sudovima. S obzirom da je na Vijeću sigurnosti UN-a da odluči o tome koje je tijelo najadekvatnije da preispituje postupke o decertifikaciji, Venecijanska komisija sugerira da Vijeće sigurnosti uspostavi posebno tijelo koje bi preispitalo odluke o decertifikaciji policajaca koje su predmet osporavanja pred organima BiH.

76. Stoga, Ustavni sud zaključuje da je u konkretnom predmetu došlo do povrede prava apelanata na djelotvoran pravni lijek iz člana 13. Evropske konvencije, te da stoga stoji pozitivna obaveza Bosne i Hercegovine da u tom pogledu zaštiti ustavna prava apelanata.

Ostali navodi

77. U svjetlu zaključka u pogledu kršenja prava iz člana 13. Evropske konvencije, Ustavni sud smatra da nije neophodno posebno razmatrati ostale navode iz apelacija.

VIII. Zaključak

78. Ustavni sud zaključuje da je došlo do povrede prava apelanata na djelotvoran pravni lijek iz člana 13. Evropske konvencije zbog toga što u postojećem pravnom sistemu Bosne i Hercegovine nema djelotvornog pravnog lijeka protiv odluka Visokog predstavnika koje se tiču prava pojedinaca, a niti je Bosna i Hercegovina u okviru svoje pozitivne obaveze preduzela aktivnosti s ciljem da obezbijedi djelotvoran pravni lijek protiv navedenih odluka Visokog predstavnika.

79. Na osnovu člana 61. st. 1. i 2. i člana 64. stav 2. Pravila Ustavnog suda, Ustavni sud je odlučio kao u dispozitivu ove odluke.

80. Prema članu VI/4. Ustava Bosne i Hercegovine, odluke Ustavnog suda su konačne i obavezujuće.

Predsjednica
Ustavnog suda Bosne i Hercegovine
Hatidža Hadžiosmanović