

**MOGUĆNOST SUDSKOG PREISPITIVANJA ODLUKA VISOKOG  
PREDSTAVNIKA U BOSNI I HERCEGOVINI KOJIMA SE UTICALO  
NA PRAVA GRAĐANA**

**THE POSSIBILITY OF JUDICIAL REVIEW OF DECISIONS OF A  
HIGH REPRESENTATIVE IN BOSNIA AND HERZEGOVINA WHO  
HAD IMPACT ON CITIZENS RIGHTS**

*Stručni članak*

*Merima Šenderović, Mag. Iur.\**

*Doc. dr. Kenan Ademović\**

**Sažetak**

*U radu se analiziraju odluke visokog predstavnika u Bosni i Hercegovini i mogućnost preispitivanja istih pred domaćim sudskim instancama i Evropskim sudom za ljudska prava. O tome koliko je značajna uloga visokog predstavnika upravo će se pokazati i kroz ovaj rad, odnosno samo jedan segment njegovog cjelokupnog djelovanja i položaja. Dat će se kratke opšte informacije o Uredu visokog predstavnika i specijalnog predstavnika Evropske Unije u Bosni i Hercegovini (OHR), nadležnostima, odlukama koje je donio visoki predstavnik koristeći Bonske ovlasti, i kao najvažniji dio, odluke koje su bile predmetom sudskog preispitivanja i na koji način su ti sudski postupci okončani. Ova analiza će još jednom potvrditi konačnost autoriteta visokog predstavnika u Bosni i Hercegovini, kao jasno definisane ustavne odredbe, a što su sudovi različitih instanci, potvrdili u svojim odlukama.*

*Ključne riječi: Ured visokog i specijalnog predstavnika Evropske unije u BiH, visoki predstavnik, Dejtonski mirovni sporazum, Aneks 10, Bonske ovlasti, Vijeće za implementaciju mira (PIC), odluke, nadležnosti, funkcije, autoritet, ljudska prava i slobode, spor, ustav, sud, žalba, pravni lijek.*

---

*\*Vijeće ministara Bosne i Hercegovine, Ministarstvo civilnih poslova, e-mail: merimacolakhodzic@gmail.com*

*\*Advokat, e-mail: ademovic.kenan@gmail.com*

### **Abstract**

*The paper analyzes the decisions of the High Representative in Bosnia and Herzegovina and the possibility of re-examining them before the domestic court cases and the European Court of Human Rights. The extent to which the role of the High Representative plays a significant role will also be demonstrated through this work, that is, only one segment of his overall work and position. Short general information will be given on the Office of the High Representative and the Special Representative of the European Union in Bosnia and Herzegovina (OHR), competencies, decisions taken by the High Representative using the Bonn Powers, and as the most important part, the decisions that were the subject of judicial review and to which The manner in which these court proceedings have been terminated. This analysis will once again confirm the accuracy of the authority of the High Representative in Bosnia and Herzegovina, as clearly defined constitutional provisions, which the courts of different instances confirmed in their decisions.*

*Key words: Office of the High Representative of the European Union in BiH, High Representative, Dayton Peace Agreement, Annex 10, Bonn Powers, Peace Implementation Council (PIC), decisions, competencies, functions, authority, human rights and freedoms, appeal, legal remedy.*

## **1. UVOD**

O tome koliko je važan položaj i uloga visokog predstavnika u Bosni i Hercegovini, govori upravo činjenica da njegovo djelovanje proilazi iz Ustava Bosne i Hercegovine. Uzimajući isto u obzir, slobodno možemo reći da se radi o ustavnoj kategoriji, odnosno funkciji kojoj je povjerena uloga konačnog autoriteta u pogledu tumačenja sporazuma o implementaciji civilnog dijela Općeg okvirnog sporazuma za mir u Bosni i Hercegovini (Dejtonski mirovni sporazum). Vođen tim ciljem, kao i ciljem očuvanja stabilnosti i dosljedne primjene Ustava, visoki predstavnik je korištenjem Bonskih ovlasti donosio odluke kojima je direktno uticao na uspostavljanje i uređenje pravnog sistema. Njegovo proaktivno djelovanje je direktno

mijenjalo uslove i način daljnjeg funkcionisanja države Bosne i Hercegovine i njenih oragana, ali i ostvarivanja prava svih građana. Obzirom da su odluke imale konačni i obavezujući karakter za sve, u daljem dijelu rada će se govoriti o pokušajima osporavanja istih putem domaćih i stranih sudskih instanci.

## **2. OPŠTE INFORMACIJE O UREDU VISOKOG PREDSTAVNIKA I SPECIJALNOG PREDSTAVNIKA EVROPSKE UNIJE U BIH**

Ured visokog predstavnika je vodeća organizacija za civilni aspekt implementacije mira u Bosni i Hercegovini. 1995. godine je potpisan Dejtonski mirovni sporazum, te je istim visokom predstavnik u ime međunarodne zajednice zadužen da nagleda implementaciju ovog mirovnog sporazuma u Bosni i Hercegovini. Visoki predstavnik ima zadatak da koordinira aktivnosti međunarodnih civilnih organizacija i agencija koje djeluju na području Bosne i Hercegovine. Dejtonski mirovni sporazum je postignut na pregovorima održanim u novembru 1995. godine, uz posredovanje međunarodne zajednice, pod predsjedanjem Sjedinjenih Američkih Država u američkoj saveznoj državi Ohio. Sporazum su zvanično potpisale strane koje su učestvovala u ratu u Bosni i Hercegovini, Republika Hrvatska, Savezna Republika Jugoslavija i Republika Bosna i Hercegovina 14. decembra u Parizu. Zvanični naziv Sporazuma je Opći okvir sporazum za mir. Njime je Bosna i Hercegovina uspostavljena kao država koja se sastoji od dva entiteta, Federacije Bosne i Hercegovine i Republike Srpske, te Distrikta Brčko. Opći okvirni sporazum za mir sadrži i državni Ustav – Aneks 4, te druge odredbe čiji je cilj izgradnja mirne i stabilne države.

Mandat visokog predstavnika je preciziran u Aneksu 10 Općeg okvirnog sporazuma za mir, te se visoki predstavnik proglašava konačnim autoritetom u zemlji u pogledu tumačenja sporazuma o implementaciji civilnog dijela mirovnog sporazuma. Vijeće za implementaciju mira (PIC) čini 55 zemalja i međunarodnih organizacija koje vode i sponzoriraju proces implementacije mira, je razradilo mandat visokog predstavnika. On nema nadležnost nad vojsnim Stabilizacijskim snagama (SFOR), koje su pod vođstvom NATO – a. Visokog predstavnika predlaže Upravni odbor Vijeća za implementaciju mira, a imenovanje potvrđuje Vijeće sigurnosti

Ujedinjenih nacija. Sadašnji visoki predstavnik je Valentin Inzko, sedmi predstavnik međunarodne zajednice u Bosni i Hercegovini. Prvi visoki predstavnik je bio Carl Bildt, bivši premijer Kraljive Švedske koji je na svoju dužnost visokog predstavnika u Bosni i Hercegovini imenovan u decembru 1995. godine. Ured visokog predstavnika u Bosni i Hercegovini ima regionalne urede u Sarajevu, koja je ujedno i zgrada glavnog ureda, te u Banja Luci, Mostaru, Tuzli i Ured super vizora u Brčkom. (OHR, 2018)

### **3. ANEKS 10 OPĆEG OKVIRNOG SPORAZUMA ZA MIR U BOSNI I HERCEGOVINI**

Stranke su se sporazumjele da provedba civilnih aspekata mirovnog rješavanja povlači sa sobom širok spektar aktivnosti, uključujući nastavak napora na pružanju humanitarne pomoći, dok god je to potrebno, obnovu infrastrukture i ekonomsku obnovu, uspostavljanje političkih i ustavnih institucija u Bosni Hercegovini, promicanje poštivanja ljudskih prava i povratak raseljenih osoba i izbjeglica, te održavanje slobodnih i poštenih izbora. Veći broj međunarodnih organizacija i agencija bit će pozvan kako bi pomogao pri ostvarivanju i realizaciji tog procesa.

Zbog složenosti situacije i cjelokupne realizacije navedenih propisa, strane su tražile postavljanje visokog predstavnika, koji će biti imenovan u skladu s relevantnim rezolucijama Vijeća sigurnosti Ujedinjenih nacija, kako bi stranama pomogao u njihovim nastojanjima i ulaganjima napora, pokrenuo ako je prikladno, koordinirao aktivnosti organizacija i agencija koje su angažovane u civilnom aspektu mirovnog rješavanja, na način što će provoditi zadaće koje su povjerene rezolucijom Vijeća sigurnosti Ujedinjenih nacija. Članom II Aneksa 10 Dejtonskog mirovnog sporazuma su određeni zadaci visokog predstavnika koje on mora izvršavati kako bi se postigao cilj uspostavljanja stabilne i mirne države Bosne i Hercegovine. U tom smislu, Visoki predstavnik će:

- pratiti provedbu mirovnog rješenja;
- održavati tijesne kontakte sa stranama radi unapređenja njihovog potpunog poštivanja svih civilnih aspekata mirovnog rješenja i visokog stepena saradnje između njih i agencija koje učestvuju u tom aspektu;

- koordinirati aktivnostima civilnih organizacija i agencija u Bosni i Hercegovini kako bi osigurao efikasnu provedbu civilnih sporazuma mirovnog rješenja. Visoki predstavnik će poštovati njihovu autonomiju unutar njihovog područja operacija, dajući im, ako je potrebno, opće smjernice o uticaju njihovih aktivnosti na provedbu mirovnog rješenja. Od civilnih se organizacija traži da pomognu visokom predstavniku pri izvršavanju njegovih obaveza davanjem svih informacija relevantnih za njihov rad u Bosni i Hercegovini;
- pomagati rješenje bilo kakvih poteškoća koje nastanu provedbom civilnog rješenja ako visoki predstavnik prosudi da je potrebno;
- učestvovati na sastancima organizacija darovatelja, posebno o pitanjima obnove i izgradnje;
- periodično izvještavati Ujedinjene nacije, Evropsku Uniju, Sjedinjene Američke Države, Rusku federaciju, te druge zainteresirane vlade i organizacije o napretku provedbe mirovnog Sporazuma u vezi s zadacima postavljenim u ovom Sporazumu;
- davati upute i primati izvještaje od povjerenika Međunarodnih operativnih policijskih snaga, osnovanih Aneksom 11 Općeg okvirnog sporazuma za mir. (Opći okvirni sporazum za mir u Bosni i Hercegovini, 1995.)

U skladu sa svojim mandatom, visoki predstavnik saziva i predsjedava Zajedničkom civilnom komisijom u Bosni i Hercegovini. Komisija se sastoji od viših političkih predstavnika svake strane, zapovjednika IFOR – a ili njegovog predstavnika i predstavnika onih civilnih organizacija i agencija koje visoki predstavnik smatra potrebnim. Visoki predstavnik će prema potrebi osnivati podređene Zajedničke civilne komisije na lokalnom nivou u Bosni i Hercegovini. Zajednički savjetodavni komitet sastaje se povremeno ili kako je to dogovorno između visokog predstavnika i zapovjednika IFOR – a. Visoki predstavnik ili njegov imenovani predstavnik će održavati tijesnu vezu sa zapovjednikom IFOR – a, ili njegovim predstavnicima, te uspostaviti odgovarajuće aranžmane povezivanja sa zapovjednikom IFOR – a, kako bi se olakšalo provođenje njihovih zadataka. Visoki predstavnik će redovno razmjenjivati informacije i održavati vezu sa IFOR – om, kako je dogovoreno sa zapovjednikom IFOR – a i kroz zajedničke komisije. Visoki predstavnik će prisustvovati ili slati predstavnika na sastanke Zajedničke

vojne komisije i pružati savjete, naročito o stvarima političke i vojne prirode. Predstavnici visokog predstavnika također prisustvuju radu podređenih komisija Zajedničke vojne komisije. Visoki predstavnik također može osnivati civilne komisije unutar i izvan Bosne i Hercegovine kako bi olakšao sprovođenje svog mandata. On nema ovlasti nad IFOR – om i ne može se na bilo koji način miješati u provođenje vojnih operacija ili na lanac zapovijedanja IFOR – om. Aneksom 10 Općeg okvirnog sporazuma za mir u Bosni i Hercegovini je utvrđeno da će strane potpisnice Sporazuma u potpunosti saradivati sa visokim predstavnikom i njegovim osobljem, kao i sa međunarodnim organizacijama i agencijama. Odlučeno je da visoki predstavnik ima konačni autoritet u tumačenju Sporazuma o civilnoj provedbi mirovnog rješenja. (Opći okvirni sporazum za mir u Bosni i Hercegovini, 1995.)

#### **4. BONSKE OVLAŠTI VISOKOG PREDSTAVNIKA**

Uloga koja je određena visokom predstavniku potpisom Sporazuma, bila je u velikoj mjeri pod uticajem tadašnjih odnosa između Evrope i Sjedinjenih Američkih Država i njihovim različitim viđenjem rata u Bosni i Hercegovini. Originalno, Sjedinjene Američke Države su planirale da imaju kontrolu i nad vojnom i civilnom implementacijom Sporazuma te su tako predvidjelu jaku ulogu visokog predstavnika. To se promijenilo kada su se Evropljani umiješali u razgovore, te kada je najzad dogovoreno da visoki predstavnik bude Evropljanin, a da jedan od dvojica zamjenika bude iz Sjedinjenih Američkih Država. Pored neslaganja oko uloge visokog predstavnika, Sjedinjene Američke Države su se protivile i ideji da Ujedinjene nacije trebaju nadgledati implementaciju Sporazuma, što je dovelo do toga da Evropa predloži osnivanje Vijeća za implementaciju mira (PIC), tijela koje bi trebalo nadgledati implementaciju i osigurati međunarodni legitimitet, s obuirom da je uloga Ujedinjenih nacija u ovom procesu svedena na minimum. (OHR, 2018)

Vijeće za implementaciju mira je zvanično osnovano na Konferenciji za implementaciju mira održanoj u Londonu, nedugo po završetku pregovora u okviru Dejtonskog mirovnog sporazuma 1995. godine. PIC je imao veoma važnu ulogu u reformskim pokušajima u Bosni i Hercegovini, posebno po pitanjima vezanim za sigurnost. Presudni koraci poduzeti od strane Vijeća za

implementaciju mira desili su se na konferenciji u Sintri u Portugalu, te Bonu u Njemačkoj 1997. godine, kada su Visokom predstavniku odobrena mnogo šira ovlaštenja. Dvije godine od početka implementacije Sporazuma, televizija RS (TVRS) je još uvijek širila propagandu protiv trupa SFOR – a. To je dovelo do organiziranja konferencije Vijeća za implementaciju mira u Portugalu, gdje su visokom predstavniku data odobrenja da suspendira one medije čiji je program u suprotnosti sa duhom i odredbama Sporazuma.

Vijeće je, na konferenciji u Bonu, održanoj 9. i 10. decembra 1997. godine, odlučio da Uredu visokog predstavnika dodijeli dodatne ovlasti. Ustvari, pomenuta Konferencija je potvrdila ulogu visokog predstavnika, kako je to i propisano u Općem okvirnom sporazumu za mir u Bosni i Hercegovini, odnosno da je visoki predstavnik glavni autoritet u pogledu interpretacije mirovnog Sporazuma, sa aspekta njegove civilne implementacije. PIC je pozdravio namjeru visokog predstavnika da u cilju rješavanja mogućih nesporazuma koristi svoju ulogu glavnog autoriteta donošenjem obavezujućih odluka. Visoki predstavnik sada može mijenjati zakone i smijeniti one zvaničnike koji ometaju implementaciju Sporazuma. Karlos Vestendorp, prvi visoki predstavnik sa Bonskim ovlastim, upotrijebio ih je da bi spriječio pogrešnu implementaciju odredbi Sporazuma vezanih za pitanja na državnom nivou. Nametnuo je odluke o državnoj zastavi i himni, državljanstvu, zajedničkim registarskim tablicama i jedinstvenoj valuti. (Hadžović, D. 2009. Ured visokog predstavnika i reforma sigurnosnog sektora u BiH)

U maju 2000. godine, PIC je organizirao sastanak u Briselu na kome je odlučeno da se međunarodni naponi usredotoče na izgradnju državnih institucija koje će omogućiti da Bosna i Hercegovina funkcioniše kao neovisna i cjelovita država. Ta odluka je predstavljala „prekretnicu“ mirovnog procesa u Bosni i Hercegovini. Konferencija PIC – a u Briselu eksplicitno je pozvala na izgradnju mehanizma za neovisno finansiranje državnih institucija, profesionalnih civilnih službi, regulatornih agencija za telekomunikacije na državnom nivou, medija, transporta, energetike, i potaknula međunarodne politike da podrže stvaranje jedinstvenog ekonomskog tržišta. Korištenje Bonskih ovlasti od strane visokog predstavnika Petriča ilustrovalo se kroz primjene sigurnosnih i pravosudnih institucija koje su uspostavljene na osnovu zakona nametnutih od strane visokog predstavnika. Ešdaun je ostavio najveći legat od svih dotadašnjih

visokih predstavnika. Na primjera institucija uspostavljenih tokom njegovog mandata pokazuje značaj moći koju je posjedovao visoki predstavnik sa Bonskim ovlastima.

Postoji još mnogo slučajeva korištenja Bonskih ovlasti od strane visokog predstavnika u Bosni i Hercegovini, ovo su bili samo neki od primjera kako bi se ukazalo na to kakve su prirode ovlasti koje su dodijeljene visokom predstavniku od strane Vijeća za implementaciju mira. Stoga se zaključuje da visoki predstavnik u Bosni i Hercegovini može koristiti Bonske ovlasti iz sljedećih odluka:

- ljudskih prava, pravnih reformi i ratnih zločina;
- ustavnih i zakonskih pitanja;
- izbjeglica i raseljenih osoba;
- javnog reda i mira i policijskih pitanja;
- medija;
- izbora;
- ekonomskih rekonstrukcija i reformi;
- sigurnosti i kontrole naoružanja;
- regionalnih pitanja i svih ostalih pitanja, odnosno slučajeva u kojima se krši implementacija Općeg okvirnog sporazuma za mir u Bosni i Hercegovini.

Iz navedenog se zaključuje da su Bonske ovlasti bile prijeko potrebne kako bi visoki predstavnik kao konačni autoritet mogao poduzimati konkretne mjere i sankcije u cilju sprečavanja narušavanja Dejtonskog mirovnog sporazuma i stvaranje nepravilnosti i antidejtonskih odluka. Uzimajući u obzir sve naprijed navedeno, građani Bosne i Hercegovine su u znatno boljoj i povoljnijoj poziciji jer znaju da visoki predstavnik može nametnuti neke odluke ili ubrzati procese donošenja odluka ili zakona, što političari ne bi uradili. Građani imaju povjerenje u instituciju OHR – a i visokog predstavnika koji donosi odluke u najboljem interesu za sve građane Bosne i Hercegovine, kako bi se težilo stabilnoj, mirnoj i razvijenoj državi u kojoj će biti zagarantovana jednaka prava svim građanima. Javno mijenje i podrška javnosti su ključ za uspješnu implementaciju mirovnog procesa. Od vitalnog je značaja osigurati objektivne i pravovremene informacije stanovništvu Bosne i Hercegovine. Cilj OHR kampanja informisanja javnosti jeste da se podigne nivo svijesti i razumijevanja demokratskih principa,



ljudskih prava, funkcionisanja tržišne ekonomije i ostalih pitanja koja su u vezi s implementacijom civilnog aspekta Dejtonskog mirovnog sporazuma. Druga svrha kampanje informisanja javnosti jeste da osiguravaju informacije o konkretnim pitanjima kao što su novi zakoni u okviru inicijative za uspostavljanje vladavine zakona, važni aspekti ekonomske reforme, jačanje kapaciteta institucija vlasti Bosne i Hercegovine i reforme koje imaju za cilj integraciju Bosne i Hercegovine u euroatlanske strukture.

## **5. ODLUKE KOJE JE DONIO VISOKI PREDSTAVNIK U BIH I KOJE SE NAJVIŠE TIČU GRAĐANA**

Zahvaljujući Bonskim ovlastima koje je visoki predstavnik dobio i koje su mu stavljene u nadležnost, odnosno korištenje, proizilazi veliki broj odluka i naredbi koje je donio s ciljem da se zaštiti antidejtonsko postupanje u svim sferama političkog i društvenog života, kako političara, tako i građana Bosne i hercegovine. Poznato je da se neke od tih odluka i naredbi ne provode na način kako je to definisano, ali i takvo ponašanje od strane političara u našoj državi povlači dodatne posljedice, odnosno dovodi do toga će visoki predstavnik eventualno posegnuti za Bonskim ovlastima.

U slijedećem izlaganju će biti nabrojane sfere u kojima su visoki predstavnici kroz svoj mandat, odnosno mandat OHR – a počev od 1995. godine, donijeli značajne odluke. Zatim će se dati kratak pregled nekih od najvažnijih odluka i naredbi koje imaju veliki uticaj na život i položaj građana u Bosni i Hercegovini. Generalno posmatrajući sve odluke, može se reći da su bitne za građane jer stvaraju novo okruženje i političku situaciju u kojoj oni žive i ostvaruju uslove za život. Ono što je veoma bitno za odluke koje donosi visoki predstavnik je pitanje da li se one mogu preispitivati na sudu, odnosno da li se na takve odluke može uložiti pravni lijek – žalba i kakav je ishod svih takvih slučajeva koji su do sada u praksi završili pred sudovima, kako u Bosni i Hercegovini, tako i na Evropskom sudu za ljudska prava, te koje su prirode odluke najviše podložne mogućem sudskom preispitivanju.

Odluke visokog predstavnika u Bosni i Hercegovini:

- Odluka visokog predstavnika o državnim simbolima i pitanjima na državnom nivou;
- Odluka visokog predstavnika o ekonomiji;

- Odluka visokog predstavnika o pravnoj reformi;
- Odluka visokog predstavnika za područje Federacije, Mostara i Hercegovачko – neretvanskog kantona;
- Odluka visokog predstavnika o smjenama i suspenzijama;
- Odluka visokog predstavnika o medijima;
- Odluka visokog predstavnika o imovinskim zakonima, povratku raseljenih osoba i izbjeglica;
- Odluka visokog predstavnika o pojedincima koji su osumnjičeni za ratne zločine počinjene na području bivše Jugoslavije. (OHR, 2018)

Pregled odluka visokog predstavnika daje dovoljno informacija o tome da su se odluke iz različitih sfera društvenog i političkog života morale donijeti kako bi se poboljšala sama situacija u Bosni i Hercegovini, spriječilo antidejtonsko i antiustavno djelovanje kako političkih stranaka, tako i političara pojedinaca, te kako bi se spriječilo pogoršanje položaja građana Bosne i Hercegovine koji su veoma bitan faktor u cijelom sistemu političkog djelovanja i funkcionisanja. Posebno se treba uzeti u obzir činjenica da su građani ti koji povjeravaju glasove političkim strankama i od njih očekuju ulaganje maksimalnih napora u poboljšanje cjelokupnog sistema ove države.

## **6. ODLUKE VISOKOG PREDSTAVNIKA PROTIV KOJIH JE NA SUDOVIMA IZJAVLJENA ŽALBA**

Neke od odluka visokog predstavnika protiv kojih je izjavljena žalba, su u suštini odluke o smjeni pojedinih političara ili funkcionera sa svojih pozicija na vlasti ili u nekoj od državnih ili entitetskih kompanija. Poznato je da se odluke iz ostalih sfera društvenog i političkog života nikada nisu našle predmetom nekog od sudova, kako u Bosni i Hercegovini, tako i na Evropskom sudu za ljudska prava, Iz ovoga se može zaključiti da pojedinci, protiv kojih je visoki predstavnik donio odluke o smjeni ili suspenziji, ne priznaju njegovu ulogu i autoritet koju mu je zagarantovan Općim okvirnim sporazumom za mir u Bosni i Hercegovini, te že iscrpiti sve mogućnosti i sredstva kako bi pokušali ostvariti svoje ciljeve, smatrajući pri tome da su im povrijeđena osnovna ljudska prava i slobode. Kada se u obzir uzmu osnovna ljudska prava i slobode i njihovo neometano uživanja, onda bi se možda i moglo govoriti o povredi tih prava od strane visokog predstavnika. Veoma

bitna činjenica je da visoki predstavnik konačni autoritet u pogledu tumačenja civilnih odredaba Općeg okvirnog sporazuma za mir u Bosni i Hercegovini, te da Bonskim ovlastima ima pravo da smjenjuje političare i funkcionere na vlasti, nameće zakone, odluke i dr. Stoga se zaključuje da visoki predstavnik djeluje i donosi svoje odluke u najboljem mogućem interesu za čitavu državu Bosnu i Hercegovinu i njene građane. Same odluke i naređenja ukazuju na to da postoje ljudi koji vrše opstrukciju vlasti i kao takvi moraju biti sankcionisani, odnosno da predstavljaju prijetnju i opasnost za daljnji razvoj društvenog i političkog života.

Iz naprijed navedenog se može zaključiti da političari i funkcioneri koji smijenjeni sa svojih pozicija i dužnosti nemaju pravo da se pozivaju na povrede osnovnih ljudskih prava i sloboda, jer su i sami djelujući u okviru svojih funkcija i nadležnosti, iste povrijedili. Ono što je također bitno spomenuti je da je vidljivo da odluke visokog predstavnika koje se tiču nekog tijela vlasti ili državnih, odnosno entitetskih kompanija i dr. (Odluka kojom se Zakon o izmjenama i dopunama Zakona o prenosu, regulatoru i operateru sistema električne energije u Bosni i Hercegovini, 30.12.2010. godine) nikada nisu bile predmet žalbe od strane predstavnika vlasti ili predstavnika kompanija. Takve odluke i inače nisu podložne sudskom preispitivanu, niti im je priroda takva, jer odluke moraju imati svoju konačnost kako bi se sudski mogle preispitivati. U praksi bi onda bila takva situacija da bi se svaka odluka, naredba ili čak zakon, preispitivala na sudu.

Odluke protiv kojih su izjavljene žalbe se tiču pojedinaca, te kako su upravljene i donešene na njihovu štetu, onda se oni kao individue sa povrijeđenim pravima smatraju slobodnim da se obrate nekom od sudova u pogledu tih prava i sloboda koje je visoki predstavnik svojom odlukom njima povrijedio ili uskratio. Naravno da se nikome ne uskraćuje pravo na djelotvornu sudsku zaštitu, ali uzimajući u obzir nadležnosti sudova u Bosni i Hercegovini, posebno Ustavnog suda Bosne i Hercegovine, vidljivo je da nijedan sud nema u svojoj nadležnosti propisanu odredbu na osnovu koje može preispitivati odluke visokog predstavnika. Može se reći da ova činjenjica ide u prilog građanima Bosne i Hercegovine, jer na taj način mogu imati apsolutno satisfakciju da oni koji djeluju i rade antidejtonski i antiustavno, će biti sankcionisani odlukama visokog predstavnika u Bosni i Hercegovini. Žalbe protiv odluka su obično izjavljivane Ustavnom sudu Bosne i Hercegovine jer je smatrano da su odlukama povrijeđena i narušena

ljudska prava i slobode koje su zagarantovane Ustavnom Bosne i Hercegovine i Evropskom konvencijom za zaštitu ljudskih prava i sloboda. Bilo je slučajeva kada su se žalbe izjavljivale i nekim od sudova niže instance, kao što je to bilo sa slučajem Odluke visokog predstavnika o smjenjivanju Milenka Stanića sa funkcije člana Glavnog odbora Srpske demokratske stranke i poslanika u Narodnoj skupštini Republike Srpske, na koju je žalba izjavljena Okružnom sudu u Banja Luci.

U pogledu Odluke visokog predstavnika o smjenjivanju Milenka Stanića, obzirom na njene formalne aspekte i posljedice koje proističu, postavlja se pitanje postojanja povreda pojedinih prava i sloboda iz Ustava Bosne i Hercegovine i Evropske konvencije za zaštitu ljudskih prava. Odluka ostavlja tužioca bez mogućnosti zaštite ljudskih prava i sloboda, zbog nemogućnosti njenog osporavanja, odnosno preispitivanja. Odluka ne sadrži pravni osnov i tužioca ostavlja bez pravnog lijeka, čime se dovodi u pitanje poštivanje prava iz člana 13. Evropske konvencije o ljudskim pravima, kao i prava iz člana II tačka 4. Ustava Bosne i Hercegovine, iako Konvencija ima direkciju primjenu u Bosni i Hercegovini. (Okružni sud u Banja Luci, 2018). Sud se u ovom slučaju oglasio nenadležnim da u parničnom postupku preispituje odluke visokog predstavnika, te je žalba tužioca odbijena kao neosnovana. Odluka koju je donio visoki predstavnik u pogledu prestanka radnog odnosa ima samo deklaratorni karakter. Sud je presudu u ovom slučaju donio 15.05.2008. godine u Banja Luci.

Analizirajući ovaj slučaj, zaključuje se da i pored navedenog mogućeg kršenja ljudskih prava i sloboda koje proizilaze iz Evropske konvencije za zaštitu ljudskih prava, ipak odluke visokog predstavnika imaju konačan i obavezujući karakter, te da je donoseći ove odluke postupano u skladu s ovlastima i nadležnostima. Pojedinci sigurno ne bi bili suspendirani da je njihovo postupanje i djelovanje bilo u skladu s Općim okvirnim sporazumom za mir u Bosni i Hercegovini.

## **7. USTAVNI SUD BOSNE I HERCEGOVINE I BOSNE OVLASTI VISOKOG PREDSTAVNIKA**

U ovom dijelu će biti obrađeno viđenje o dopustivosti izjavljivanja žalbe na odluku visokog predstavnika o smjeni funkcionera Srpske demokratske stranke iz 2007. godine, a što je naišlo na oštre reakcije Ureda

visokog predstavnika u Bosni i Hercegovini. Razmatrat će se aspekt prava na pravni lijek sa jedne strane, a s druge strane deklaratorni karakter odluka visokog predstavnika i kolizicije ova dva aspekta, u kojem će sigurno veću pravnu snagu imati odluka visokog predstavnika kao konačnog autoriteta. Bez obzira na to, treba dati podjednako važan značaj i žalbi kao pravnom lijeku, te zagarantovanim ljudskim pravima i slobodama. Ustavni sud Bosne i Hercegovine kao najviša pravna instanca razmatra navodne povrede ljudskih prava i sloboda. Nakon što su se sudovi niže instance proglašavali nenadležni u predmetnim slučajevima, aplikanti su podnosili apelacije ovom Sudu. Naravno da postoji i izuzetaka, kao što je to objašnjeno na primjeru u prethodnom dijelu ovog rada, te će se ovdje objasniti kako Ustavni sud Bosne i Hercegovine odlučuje u ovim slučajevima. U prethodnom primjeru je žalba odbije kao neosnovana, a u slijedećem usvojena.

Odluke visokog predstavnika, kao konačnog autoriteta u pogledu tumačenja Sporazuma, su obavezujuće za sve u Bosni i Hercegovini. Na osnovu ovlaštenja iz Aneksa 10 Sporazuma i Zaključaka Konferencije za implementaciju mira održane u Bonu 9. i 10. decembra 1997. godine, visoki predstavnik ima, s ciljem obezbjeđenja implementacije Sporazuma, i ovlaštenje za preduzimanje mjera protiv osoba koje obavljaju javne funkcije. S druge strane, prema članu II tačka 1. Ustava Bosne i Hercegovine, Bosna i Hercegovina i oba entiteta će osigurati najviši nivo međunarodno priznatih ljudskih prava i osnovnih sloboda. Oba obaveza Bosne i Hercegovine ne proizilazi samo na osnovu odredaba Ustava, nego i odredaba Evropske konvencije za zaštitu ljudskih prava, kao i niza drugih međunarodnih instrumenata za zaštitu ljudskih prava i osnovnih sloboda, čija je Bosna i Hercegovina potpisnica.

Ustavni sud Bosne i Hercegovine je 8. Jula 2006. godine donio Odluku u predmetu broj AP-953/05 kojom je usvojio apelacije Milorada Bilbije i Dragana Kalinića podnesene protiv odluka visokog predstavnika u Bosni i Hercegovini. Ovim je odlukama visoki predstavnik Milorada Bilbiju smijenio s pozicije u izvršnoj vlasti Bosne i Hercegovine, a Dragana Kalinića kao visokog funkcionera Srpske demokratske stranke sa rukovodeće pozicije u zakonodavnoj vlasti Republike Srpske. (Ustavni sud Bosne i Hercegovine, 2018) Iako su se apelanti žalili na povredu prava na pravično suđenje, prava na slobodne izbore, slobodu izražavanja i slobodu udruživanja i okupljanja, Ustavni sud Bosne i Hercegovine se u svojoj odluci ograničio na ispitivanje

navoda o povredi prava na djelotvoran pravni lijek iz člana 13. Evropske konvencije. Obzirom da su tužbe apelanata protiv odluka o njihovoj smjeni, redovni sudovi u Bosni i Hercegovini odbacili i proglasili se nenadležnima, onda se na osnovu toga postavlja pitanje da li protiv odluka visokog predstavnika postoji djelotvoran pravni lijek u Bosni i Hercegovini.

Stav Pravobranilaštva Bosne i Hercegovine kao zastupnika države u ovom sporu je bio da se odluke visokog predstavnika ne mogu poistovijetiti sa odlukama domaćeg tijela, jer u Bosni i Hercegovini, iako se radi o međunarodno priznatoj državi, postoji sistem djelovanja domaćih i međunarodnih tijela koji je uspostavljen Dejtonskim mirovnim sporazumom. Zaključeno je da je ispravan stav redovnih sudova da tužbe imenovanih tužitelja odbace zbog nenadležnosti za raspravljanje i odlučivanje protiv odluka visokog predstavnika.

Ustavni sud Bosne i Hercegovine je zaključio da je ovakvim odlukama nižerangiranih sudova povrijeđeno pravo apelanata na djelotvoran pravni lijek iz člana 13. Evropske konvencije za zaštitu ljudskih prava. Dalje Sud navodi da u postojećem pravnom sistemu Bosne i Hercegovine nema djelotvornog pravnog lijeka protiv odluka visokog predstavnika koje se tiču prava pojedinaca, kao i zbog toga što Bosna i Hercegovina u okviru svoje pozitivne obaveze nije preduzela aktivnosti s ciljem da obezbijedi djelotvoran pravni lijek protiv odluka visokog predstavnika.

Polazeći od temeljnih ustavnih principa zaštite ljudskih prava iz člana II tačka 2. Ustava Bosne i Hercegovine, principa zabrane diskriminacije tačke 4., te člana 1. Evropske konvencije za zaštitu ljudskih prava, Ustavni sud je u konkretnoj odluci naglasio da svim osobama u Bosni i Hercegovini mora biti osigurano uživanje prava i sloboda iz Ustava i Konvencije, bez izuzetka da se ovi standardi poštuju bez ograničenja. Država se ne može odreći obaveze zaštite osnovnih ljudskih prava i sloboda prenošenjem ovlaštenja na međunarodne organizacije, kako je to zaključio i Evropski sud za ljudska prava u predmetu Matthews protiv Ujedinjenog Kraljevstva. (Evropski sud za ljudska prava, 2018) Stoga, Ustavni sud nije mogao prihvatiti navod Pravobranilaštva Bosne i hercegovine o jakom uticaju međunarodne zajednice u Bosni i Hercegovini, kao argument za amnestiranje odgovornosti Bosne i Hercegovine u vezi s nepoštivanjem pozitivne obaveze zaštite ljudskih prava i sloboda.

U odluci je nakon detaljne analize ovlasti visokog predstavnika, zaključeno da postoji pozitivna obaveza Bosne i Hercegovine da obezbijedi djelotvoran pravni lijek u slučaju povrede zagarantovanih prava i sloboda. Ovo ni u kojem slučaju ne znači dovođenje u pitanje pravne snage odluka visokog predstavnika o smjeni apelanta s njegove dužnosti. Naime, nesporno je da se Ustavni sud nije ni bavio meritumom odluka visokog predstavnika, kako je to ponekad pogrešno interpretirano u javnosti, niti je ukinuo takve odluke. Sud se isključivo ograničio na pitanje da li je Bosna i Hercegovina ispunila svoju pozitivnu obavezu pružanja zaštite prava na djelotvoran pravni lijek svim osobama na svojoj teritoriji, pa je s tim u vezi Bosni i Hercegovini naloženo da osigura zaštitu prava apelanata u skladu s Ustavom Bosne i Hercegovine i Evropskom konvencijom. (Bičakčić, E., 2007. Ustavni sud Bosne i Bonske ovlasti.)

## **8. SUKOB PRAVA I POLITIKE**

Ovo pitanje se naslanja na analizu prethodnog slučaja Ustavnog suda i odluke visokog predstavnika o smjeni funkcionera Srpske demokratske stranke, s tim da se akcenat stavljam na sukob pravnog okvira zaštite ljudskih prava i sloboda s jedne strane, i politike s druge strane.

Ustavni sud je ovom odlukom ponovo afirmisao stav o dužnosti ispunjavanja pozitivne obaveze iz člana 1. Evropske konvencije za zaštitu ljudskih prava, što je izuzetno značajno, a naročito zbog činjenice da država često svoju pasivnost u pružanju zaštite osnovnih ljudskih prava i sloboda, pravda kompleksnim ustavnopravnim uređenjem Bosne i Hercegovine, podijeljenim nadležnostima između države i entiteta, ovlastima međunarodne zajednice i dr. Sud se pozvao i na mišljenje Evropske komisije za demokratiju kroz pravo u ustavnom uređenju Bosne i Hercegovine, i ovlaštenjima visokog predstavnika, u kojem je navedeno da praksa korištenja Bonskih ovlasti ne odgovara demokratskim principima. Postupak korištenja Bonskih ovlasti nije propisan zakonima i sa mogućnošću sudske kontrole. Evropska komisija za demokratiju je pozvala na uspostavljanje savjetodavnog pravnog tima u postupku donošenja odluke koje se direktno tiču pojedinaca usljed korištenja Bonskih ovlasti. Ovakav jasan stav respektabilnog i kompetentnog evropskog tijela koje se bavi unapređenjem demokratije kroz savjetovanje o ustavnim pitanjima, trebao je da ukaže

Bosni i Hercegovini da, u granicama ovlaštenja u okviru Dejtonskog sporazuma i međunarodnih obaveza, osigura pružanje zaštite osnovnih ljudskih prava i sloboda.

Ustav sud je zauzeo jasan stav da je Bosna i Hercegovina bila u obavezi da preko Vijeća za implementaciju mira, odnosno Vijeća sigurnosti Ujedinjenih nacija, kao tijela koja predlažu i potvrđuju imenovanje visokog predstavnika, ukaže na navodne povrede ustavnih prava i sloboda zbog nepostojanja prava na djelotvoran pravni lijek na zaštitu istih. Obzirom na ovakav stav Ustavnog suda o konkretnim radnjama koje je Bosna i Hercegovina trebala poduzeti, iznenađuje oštrina i protektorski stav Naloga o provedbi ove odluke Ustavnog suda koju je donio visoki predstavnik 23.03.2007. godine. Nalogom visokog predstavnika navodi se da 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 u pitanje jedna ili više odluka visokog predstavnika, proglasit će se nedopustivom, osim ako visoki predstavnik izričito ne da svoju prethodnu saglasnost, te da će o svakom takvom postupku sud bezuvjetno i zvanično odmah obavijestiti visokog predstavnika.

Iz naprijed navedenog, sasvim je jasna činjenica da nijedna sudska instanca u Bosni i Hercegovini nema nadležnost preispitivanja odluka visokog predstavnika, odnosno nema mogućnost njihovog mijenjanja ili ukidanja. Ono o čemu se može raspravljati su eventualne povrede osnovnih ljudskih prava i sloboda. Stoga, niti jedan apelant neće uspjeti sa svojim tužbenim zahtjevom, odnosno žalbom u pogledu odluka visokog predstavnika, jer je njihov sadržaj obavezujući za sve i niko nema pravo preispitivanje njihovog sadržaja. Vidljivo je da su u praksi postojali slučajevi gdje su utvrđene povrede prava i sloboda usljed donošenja odluka, ali uzimajući u obzir cjelokupnu praksu sudova u Bosni i Hercegovine i Evropskog suda za ljudska prava, takve žalbe i apelacije su proglašene nedopustivim. U tom slučaju i odluka kojom je utvrđena povreda prava i sloboda nije sama po sebi provodiva, jer se bez meritornog odlučivanja ne može uticati na drugačiji način donošenja odluka. Ukratko rečeno, ovakve sudske odluke su neprovodive jer direktno utiču i dovode u pitanje ustavne ovlasti. Međutim, ako se sagleda činjenica da je zaštita ljudskih prava i sloboda zagarantovana Ustavom i Evropskom konvencijom, ali isto tako i da



su ovlasti visokog predstavnika definisane Ustavom, a često dolaze u koliziju, može se reći da tekst Ustava sadrži kontradiktornosti i pravno kolizione odredbe.

## 9. ZAKLJUČAK

U prethodnim izlaganjima su prikazani primjeri sudskih odluka u pogledu osporavanja odluka visokog predstavnika koje se tiče konkretno pojedinaca. Što se tiče ostalih odluka visokog predstavnika u ostalim sferama društvenog i političkog života u Bosni i Hercegovini, takve odluke do sada nisu bile predmet eventualnog sudskog preispitivanja. U dosadašnjim sudskim odlukama, konstatuje se da se nijedan sud nije upustio u meritum odlučivanja visokog predstavnika, niti ima nadležnost da to uradi. Njegove odluke su pravno i sadržajno konačne i obavezujuće.

Ono o čemu se može raspravljati je pitanje povrede, odnosno narušavanja osnovnih ljudskih prava i sloboda usljed donošenja odluka visokog predstavnika u Bosni Hercegovini. Navedeno ostavlja prostora za neka šira obrazlaganja i argumentaciju. Svim građanima se garantuju prava i slobode, ali u konkretnim slučajevima ustavni primat i snagu imaju odluke visokog predstavnika. Ovo se može i pravdati time da visoki predstavnik predstavlja konačni autoritet u pogledu tumačenja Dejtonskog sporazuma, i ne samo da Bosnim ovlastima štiti Ustav i garantuje njegovo poštivanje i dosljednu primjenu, on u isto vrijeme štiti javni interes koji ne može biti podređenim pojedinačnim interesima i pravima. Upravo se ovakvim odlukama ograničava nezakonito, i prije svega neustavno djelovanje pojedinaca, te je eventualna povreda njegovih prava i sloboda zanemariva u odnosu na misiju i ulogu visokog predstavnika kao ustavne kategorije. Tačno je da se nikome ne smije onemogućiti pravo na djelotvoran pravni lijek, uzimajući pri tome u obzir da se teži uspostavljanju najvišeg nivoa vladavine prava. Međutim, ovo je specifična i vrlo jasna pravna situacija, koja se u ukupnosti treba posmatrati kao izuzetak od pravila. Prije svega, ovdje se štite ustavnost i interesi države Bosne i Hercegovine, a ne pojedinaca, što opravdava nemogućnost preispitivanja odluka visokog predstavnika. U prilog tome govori i činjenica da osim domaćih sudova, ni Evropski sud za ljudska prava nije imao nadležnost preispitivati ustavna ovlaštenja visokog predstavnika.

## LITERATURA

1. Ademović, N., Marko, J., Marković, G., 2012. Ustavno pravo Bosne i Hercegovine. Sarajevo: Fondacija Konrad Adenauer e. V,
2. Bičakčić E., 2007. Ustavni sud i Bonske ovlasti. [online] Dostupno na:  
<<http://www.pulsdemokratije.ba/index.php?a=detail&l=bs&id=132>>, [10.12.2018. 18:31]
3. Evropska konvencija za zaštitu ljudskih prava i osnovnih sloboda
4. Evropski sud za ljudska prava (2018) [www.echr.coe.int](http://www.echr.coe.int) [10.12.2018. 18:15]
5. Hadžović, D. 2009. Ured visokog predstavnika i reforma sigurnosnog sektora u BiH. [e-knjiga] Sarajevo: Centar za sigurnosne studije BiH. Dostupno na: <[http://css.ba/wp-content/uploads/2011/06/images\\_docs\\_amm.pdf](http://css.ba/wp-content/uploads/2011/06/images_docs_amm.pdf)> [09.12.2018. 18:00]
6. Odluka Ustavnog suda Bosne i Hercegovine, broj AP 953/05,
7. Odluka Ustavnog suda Bosne i Hercegovine, broj AP 2297/08,
8. OHR (2018) [www.ohr.int](http://www.ohr.int) [10.12.2018. 18:15]
9. Okružni sud u Banja Luci (2018) [www.okruznisud-bl.com](http://www.okruznisud-bl.com) [05.12.2018. 16:15]
10. Opći okvirni sporazum za mir u Bosni i Hercegovini, 1995.,
11. Poslovník Evropskog suda za ljudska prava, [www.echr.coe.int](http://www.echr.coe.int) [05.12.2018. 18:15]
12. Pravila Ustavnog suda Bosne i Hercegovine ("Službeni glasnik BiH", br. 22/14 i 57/14)
13. Steiner C., Ademović, N., 2010. Ustav Bosne i Hercegovine – Komentar, Sarajevo: Fondacija Konrad Adenauer e. V. Program pravna država/Jugoistočna Evropa,
14. Ustav Bosne i Hercegovine (Opšti okvirni sporazum za mir u Bosni i Hercegovini – Aneks IV) i Amandman I na Ustav Bosne i Hercegovine („Službeni glasnik BiH“, broj 25/09),
15. Ustav Federacije Bosne i Hercegovine sa amandmanima (“Službene novine Federacije BiH“, br. 1/94, 13/97, 16/02, 22/02, 52/02, 63/03, 9/04, 20/04, 33/04, 71/05, 72/05 i 88/08),

16. Ustav Republike Srpske sa amandmanima („Službeni glasnik Republike Srpske“, br. 21/92, 28/94, 8/96, 13/96, 15/96, 16/96, 21/96, 21/02, 31/02, 31/03, 98/03 i 115/05),
17. Ustavni sud Bosne i Hercegovine (2018) [www.ccbh.ba](http://www.ccbh.ba) [10.12.2018. 14:10 ]