

DOI: 10.7251/GFP1505069K

UDC: 341.231.14(497.6)

Originalni naučni rad*Datum prijema rada:*
11. maj 2015.*Datum prihvatanja rada:*
1. jun 2015.

Ustavnopravno-pravna i politička priroda Odluka Visokog predstavnika u Bosni i Hercegovini

Sažetak: U Bosni i Hercegovini su danas podijeljena mišljenja kada je u pitanju dalji mandat OHR i institucije Visokog predstavnika. Ipak, realno se u dogledno vrijeme očekuje da se mandat Visokog predstavnika okonča. Sve češće se u Bosni i Hercegovini, a posebno u Republici Srpskoj¹ pominje potreba ukidanja kancelarije OHR, odnosno institucije Visokog predstavnika. Razlozi ukidanja funkcije Visokog predstavnika su različiti među entitetima u Bosni i Hercegovini kao i među njenim konstitutivnim narodima.

Autoritet Visokog predstavnika pojačano počinje da se dovodi u pitanje.

Upravo na toj osnovi se sve češće postavlja pitanje da li će važiti njegovi (Visokog predstavnika) pravni akti, posebno pojedinačne odluke, kao što je oduzimanje određenih prava građanima, pravo na rad, političko djelovanje, pasivno biračko pravo.

Predstavnici međunarodne zajednice su zabrinuti da bi zainteresovani domaći politički krugovi mogli postaviti tezu (i biti uspješni u tome) da će svi akti Visokog predstavnika prestati da važe u momentu kada se okonča Aneks X Opšteg okvirnog sporazuma za mir u Bosni i Hercegovini.

Niz nametnutih zakona koje domaći zakonodavac do sada još nije sâm usvojio, u slučaju storniranja, kao pravnu posljedicu bi u stvari vratio BiH na izvorne nadležnosti po Ustavu BiH.

Institucija Visokog predstavnika uspostavljena je Aneksom X (Sporazum o civilnom sprovođenju mirnog rješenja) Opšteg okvirnog sporazuma za mir u Bosni i Hercegovini.²

*Prof. dr***Siniša Karan***Fakultet pravnih nauka,
Panevropski univerzitet
Apeiron Banjaluka, BiH,
generalni sekretar
Predsjednika Republike
Srpske*

¹ U Informaciji Vlade Republike Srpske o efektima prenosa ustavnih ovlašćenja s Republike Srpske na Bosnu i Hercegovinu podnesenoj Narodnoj skupštini Republike Srpske 23. aprila 2009. godine, ističe se da je za jedanaest godina postojanja OHR u Bosni i Hercegovini, OHR donio više od 800 odluka, zatim oko 300 propisa i izvršio oko 500 smjena, te da to što čine međunarodni predstavnici nema nikakvo uporište u Dejtonskom sporazumu, niti u međunarodnom pravu. U interesu ostvarenja svojih ciljeva predstavnici pojedinih zemalja koje djeluju u sastavu tzv. međunarodne zajednice se zalažu za dalje postojanje institucije Visokog predstavnika, ali u jednom drugom obliku. Tako se vrši transformacija kancelarije OHR u kancelariju specijalnog predstavnika Evropske unije.

² Institucija Visokog predstavnika uspostavljena je Aneksom X (Sporazum o civilnom sprovođenju mirnog rješenja) Opšteg okvir-

Istovremeno, a imajući u vidu ove činjenice, pravno posmatrano, Bosnu i Hercegovinu nije moguće svrstati ni u jedan poznati oblik međunarodne zavisnosti, međutim objektivno stanje je takvo da se Bosna i Hercegovina sa ovlaštenjima koje ima Visoki predstavnik i radnjama koje on preduzima, može smatrati zemljom sa specifičnim oblikom međunarodne zavisnosti i posebnog vida starateljstva.

Ključne riječi: Institucija Visokog predstavnika, Aneks X, Dejtonski mirovni sporazum, međunarodna zajednica, nametnuti zakoni, suverenitet, Opšti okvirni sporazum za mir u Bosni i Hercegovini.

Institucija Visokog predstavnika. Institucija Visokog predstavnika međunarodne zajednice u Bosni i Hercegovini ima poseban značaj i odgovornost za sprovođenje Dejtonskog mirovnog sporazuma sa karakteristikama koje se najbolje manifestuju u pojašnjenju da ima velika diskreciona ovlaštenja i nikakvu ili podijeljenu odgovornost u odnosu na domaće institucije.³

Visoki predstavnik za Bosnu i Hercegovinu je u proteklom periodu imao značajnu ulogu u uspostavljanju normativnog i institucionalnog sistema u BiH. Njegova uloga se prvenstveno ostvarivala donošenjem ustavnih amandmana na ustave entiteta, donošenjem zakonskih i podzakonskih akata, tumačenja propisa, promocijom reformi, mjera i aktivnosti koje su podrazumjevale nove zakone i stvaranje novih institucija na nivou BiH, kao i odlukama o smjenjivanju lica, zabrani rada, kandidovanja i političkog angažovanja tih lica.

U analizi donesenih akata visokog predstavnika može se utvrditi da su se zakoni donosili na dva načina – u formi zakona ili u formi odluka kojima se proglašavao određeni

nog sporazuma za mir u Bosni i Hercegovini, kojeg su potpisali Republika Bosna i Hercegovina, Republika Srpska, Federacija Bosne i Hercegovine, Republika Hrvatska i Savezna Republika Jugoslavija. Ovlaštenja Visokog predstavnika regulisana su članom 2 Aneksa X Opšteg okvirnog sporazuma za mir u Bosni i Hercegovini. Odredba člana 5 ovog Aneksa (Konačni autoritet za tumačenje) predviđa da je Visoki predstavnik na terenu konačni autoritet za tumačenje ovog sporazuma o civilnom sprovođenju mirnog rješenja. Shodno članu 6 Aneksa, Sporazum je stupio na snagu poslije potpisivanja, s tim da se strane preuzele obavezu (član 4) da će u potpunosti saradivati sa Visokim predstavnikom, kao i sa međunarodnim organizacijama i agencijama kao što je predviđeno u članu 9 Opšteg okvirnog sporazuma.

³ Članom II Aneksa X Dejtonskog mirovnog sporazuma visokom predstavniku se stavlja u zadatak da: Prati implementaciju Mirovnog sporazuma; Ostvaruje bliske kontakte sa stranama potpisnicama Sporazuma s ciljem afirmacije punog poštivanja svih civilnih aspekata Sporazuma; Vršiti koordinaciju aktivnosti međunarodnih civilnih organizacija i agencija u Bosni i Hercegovini, s ciljem osiguranja efikasne implementacije civilnih aspekata Mirovnog sporazuma. Visoki predstavnik će poštovati njihovu samostalnost u okviru njihovog djelokruga, te po potrebi davati opšte smjernice u vezi sa uticajem njihovih aktivnosti na implementaciju Mirovnog sporazuma; Pomogne, kada to smatra neophodnim, u rješavanju svih poteškoća koje se jave u vezi sa implementacijom civilnog dijela Sporazuma; Učestvuje na sastancima organizacija donatora; Podnosi periodične izvještaje o postignutom napretku Ujedinjenim nacijama, Evropskoj uniji, Sjedinjenim Državama, Ruskoj Federaciji i drugim zainteresiranim vladama, stranama i organizacijama; Daje smjernice za rad Međunarodnih policijskih snaga Ujedinjenih nacija (IPTF – misija okončana 31. decembra 2002).

zakon, koje su zakonodavna tijela Bosne i Hercegovine imala obavezu da usvoje u istovjetnom obliku - tekstu.

Visoki predstavnik je svoja ovlaštenja koristio selektivno, vrlo često za nametanje određenih zakonskih i drugih rješenja, uz gotovo neprestano korištenje metoda pritiska i ucjena u radu sa domaćom političkom strukturom, što nije predstavljalo njegov mandat.⁴

Bez inicijative i pritiska Visokog predstavnika nijedna reforma ili promjena u Bosni i Hercegovini ne bi bila započeta i okončana, a u velikom broju situacija se radilo o demonstraciji političke moći.⁵

Aktivnosti Visokog predstavnika. Prevažodno su usmjerene na zakonsku i institucionalnu reformu i uglavnom su se odnosile na prenos dijela ovlaštenja sa entitetskog na nivo Bosne i Hercegovine.⁶ Formalni razlozi su predstavljali pitanja rješavanja ljudskih prava i sloboda, izbjegličke problematike, saradnju sa Haškim tribunalom, sankcionisanje „neposlušnih“ ili „nepodobnih“ kadrova i ispunjavanje formalnih uslova za približavanje Evropskoj uniji⁷, stvaranje novih institucija za potrebe tog procesa,⁸ stvaranje boljeg eko-

⁴ Aneksom X Visoki predstavnik nije dobio izvršna i naredbodavna ovlaštenja, niti zakonodavna, nego je utvrđeno da nadgleda sprovođenje mirovnog rješenja, održava tijesne kontakte sa stranama ugovornicama, koordinira aktivnosti civilnih organizacija i agencija, sugeriše i savjetuje određena rješenja, te periodično izvještava o napretku i primjeni mirovnog sporazuma i prima izvještaje od komesara Međunarodnih policijskih snaga. Iz ovog Aneksa ne proizilazi donošenje zakona i drugih propisa umjesti legalnih i legitimnih organa entiteta i institucija Bosne i Hercegovine.

⁵ Intervencije imaju široku lepezu djelovanja: Visoki predstavnik nameće zakone, mijenja entitetske ustave, može „zalediti“ bankovne račune stranaka, ukinuti nižestepene sudske odluke, zabraniti određenim licima imenovanje na političke funkcije, smijeniti funkcionere na najvišem političkom nivou, ili lica na nekim drugim ključnim pozicijama. Upravo u ovom kontekstu nameće se pitanje gdje je granica intervencionističkih ovlaštenja, da li takva granica uopšte postoji i ko će u slučaju potrebe nadzirati da se ona ne prekorači.

⁶ Nadležnosti institucija Bosne i Hercegovine i nadležnosti entiteta utvrđene su neposredno Ustavom i to prve metodom pozitivne enumeracije, a druge principom generalne klauzule, odnosno presumpcijom nadležnosti u korist entiteta, tako da sve državne funkcije i ovlaštenja koja Ustavom nisu izričito dati institucijama Bosne i Hercegovine pripadaju entitetima (III, 3, a).

⁷ Usvojeno je 16 obaveza iz Studije izvodljivosti koje prethode potpisivanju samog Sporazuma o stabilizaciji i pridruživanju: Ispuniti preostale uslove i međunarodne obaveze, Efikasnija uprava, Efikasnija javna uprava, Evropske integracije, Efikasne zakonske odredbe kojima se garantuju ljudska prava, Efikasno sudstvo, Borba protiv kriminala, posebno organizovanog kriminala, Migracije i azil, Reforma carinskog i poreskog sistema, Budžetska legislativa, Budžetska praksa, Pouzdana statistika, Cjelovita i konzistentna trgovinska politika, Integrisano energetska tržište, Razviti BiH jedinstveni ekonomski prostor, Javni RTV servis.

⁸ Prije izrade i usvajanja Studije izvodljivosti, Bosna i Hercegovina je dobila velik broj novih nadležnosti i institucija, pa su formirane: Agencija za državnu službu BiH, Stalni sekretarijat u Predsjedništvu BiH, Državni trezor, Savjet za ratne zločine u okviru Suda BiH, Komisija za istraživanje događaja u Srebrenici 10-19. jula 1995. godine, Direkcija za implementaciju CIPS projekta, Institut za standarde BiH, Institut za mjeriteljstvo BiH, Institut za intelektualno vlasništvo BiH, Jedinica za planiranje ekonomske politike pri Kabinetu predsjedavajućeg Savjeta ministara BiH, Komisija za ljudska prava pri Ustavnom sudu, Jedinstveni Visoki sudski

nomsko-socijalnog okruženja, borba protiv kriminala i korupcije i čitav niz drugih, ne manje značajnih pitanja.

U vezi s ovim su i mišljenja o tome da ograničene odgovornosti koje je Bosni i Hercegovini dao Ustav, nisu bile dovoljne da se osigura stvaranje i funkcionisanje moderne države. Uloga Visokog predstavnika je bila da u tom smislu „nadomjesti“ dovoljan broj nadležnosti na nivo BiH svojim odlukama, a oduzme ih entitetima koji „nisu države“.

Intervencije Visokog predstavnika u druge Aneксе, prije svega u Aneks 4, Ustav BiH, u praksi je obično imaju formu konkretnih pravnih akata koji se odnose na ustavna prava i obaveze građana i institucija, a Bosna i Hercegovina je tim i takvim prisustvom međunarodne zajednice, bila zapravo predmet pravnog eksperimenta, sa ciljem preuzimanja odgovornosti za vođenje države od strane međunarodnih institucija sa tendencijom da se prenese vrmenom na domaće organe. Ovakvo široko i proizvoljno tumačenje „duha“ ustavnih odredaba,⁹ nesumnjivo je doprinijelo da se značajno prošire ovlašćenja na državnom i srazmjerno tome, smanje na entitetskom nivou, mimo ustavno određene procedure.¹⁰

Nakon Bonske konferencije za implementaciju mira iz 1997. godine, Visoki predstavnik oslanja se na široko tumačenje svojih ovlaštenja iz Aneksa 10. te nameće zakone, proglašava nevažećim odluke nižestepenih sudova, zabranjuje vršenje političkih dužnosti nekim licima, ili smjenjuje funkcionere na najvišim nivoima vlasti, te sa ostalih ključnih pozicija.

i tužilački savjet BiH, Agencija za zaštitu podataka BiH, Agencija za informatičko društvo BiH, Uprava za indirektno oporezivanje BiH, Jedinica odgovorna za izradu konsolidovanog računa CM-a, Državna uprava za zaštitu bilja BiH, Nezavisni operator sistem na državnom nivou (ISO), Državna elektroenergetska regulatorna komisija – DERK, Institut za akreditovanje BiH, Jedinstvena prenosna kompanija BiH, Konkurentski savjet BiH, Agencija za javne nabavke BiH, Tijelo za reviziju nabavki BiH.

⁹ Nadležnost institucija Bosne i Hercegovine i entiteta, regulisani su članom III Ustava Bosne i Hercegovine. U tački 1 ovog člana su taksativno nabrojane nadležnosti Bosne i Hercegovine: spoljnotrgovinska politika; carinska politika; monetarna politika; kako je određeno članom VII; finansiranje ustanova i međunarodnih obaveza Bosne i Hercegovine; politika i propisi za useljavanje, izbjeglice i azil; sprovođenje krivičnih zakona na međunarodnom planu i između entiteta, uključujući tu odnose sa Interpolom; uvođenje i rad sredstava za međusobne i međunarodne komunikacije; regulisanje saobraćaja između entiteta; kontrola vazdušnog saobraćaja. Tačkom 3 istog člana, propisano je da će sve državne institucije i ovlašćenja koja ovim ustavom nisu izričito dodjeljena institucijama Bosne i Hercegovine, pripadati entitetima.

¹⁰ U domenu podjele nadležnosti između institucija Bosne Hercegovine i entiteta, Ustavom su predviđene još dvije odredbe. Naime, član III 3 4 (Koordinacija) predviđa da Predsjedništvo može da odluči da olakša koordinaciju među entitetima po pitanjima koja ne spadaju u nadležnost Bosne i Hercegovine prema ovom Ustavu, ukoliko se jedan entitet ne protivi tome u bilo kom posebnom slučaju. Istim članom, tačkom 3 5a, (Dodatne nadležnosti), propisano je da će Bosna i Hercegovina preuzeti nadležnost za sve druge poslove o kojima se entiteti slože; za poslove koje predviđaju Aneksi V do VIII Opšteg okvirnog sporazuma; i za poslove koji su nužni za očuvanje suvereniteta, teritorijalnog integriteta, političke nezavisnosti i međunarodnog statusa Bosne i Hercegovine u skladu sa podjelom nadležnosti među ustanovama Bosne i Hercegovine. Po potrebi se mogu ustanoviti dodatne ustanove radi obavljanja tih poslova.

Aneksa 10. Dejtonskog sporazuma krije nevidljivi skriveni potencijal za zloupotrebu, sa-
drži neke fraze koje je neophodno protumačiti, ili, bolje rečeno, koje je moguće široko tumačiti.

Ako bacimo pogled na istoriju odluka organa Visokog predstavnika, vidjećemo da njegovo djelovanje obuhvata sve oblasti države i društva. U praksi, OHR, nije bio samo koordinator, strateg ili neko ko samo daje podsticaje već se razvio u nadzorni organ, nalo-
godavca i tijelo koje sankcioniše.

Čak bi se moglo reći da su u organu Visokog predstavnika tri vrste vlasti ujedinjene.

Visoki predstavnik sâm tumači svoje norme o svojim ovlaštenjima,¹¹ a prvobitno, pri-
likom obrazlaganja svojih odluka, nije navodio rezolucije Vijeća sigurnosti UN kao pravnu
osnovu za svoje djelovanje. Kasnije, je visoki predstavnik odlučio da svoja ovlaštenja ne
bazira samo na Aneksu 10. DMS već i na rezolucijama Vijeća sigurnosti UN, a koje stano-
vište potvrđuje i Ustavni sud BiH.

Vijeća za implementaciju mira (PIC. U odnosu na početna, Dejtonskim mirovnim
sporazumom postavljena ovlaštenja, proširenje mandata Visokog predstavnika direktna je
posljedica aktivnosti Vijeća za implementaciju mira (PIC), u čiju nadležnost spada i ime-
novanje Visokog predstavnika, mada isto potvrđuje Savjet bezbjednosti Ujedinjenih nacija.

Pored Visokog predstavnika, uspostavljenog Opštim okvirnim sporazumom za mir
u BiH, uspostavljeno je i Vijeće (Savjet) za implementaciju mira čijim Deklaracijama je
došlo do proširivanja ovlaštenja i nadležnosti Visokog predstavnika. Postojanje Vijeća za
implementaciju mira¹² nije predviđeno niti utvrđeno Dejtonskim mirovnim sporazumom,
odnosno Aneksom IV (Ustav BiH) i Aneksom X. Vijeće je konstituisano u Londonu, 8. i 9.
12.1995. godine.¹³ Od potpisivanja Opšteg okvirnog sporazuma za mir, donesen je čitav niz
Deklaracija Savjeta za implementaciju mira odnosno *Komunikea* Upravnog odbora (Sin-

¹¹ Zbog prisustva jakog međunarodnog faktora u ustavnom sistemu BiH, zemlja se često otvoreno
naziva „protektoratom. Metode koje je izabrao OHR da bi promovisao ‘demokratiju’ u Bosni
služe da bi se uspostavila diktatura moći.

¹² Vijeće za implementaciju mira odnosno njegov Upravni odbor, prati situaciju u Bosni i Hercego-
vini da bi na povremenim konferencijama (sjednicama) ocjenjivao stepen implementacije Dej-
tonskog mirovnog sporazuma uz donošenje stavova i upućivanja sugestija Visokom predstavniku
i institucijama Republike Srpske, Federacije BiH i Bosne i Hercegovine.

¹³ Tada je održana velika Mirovna konferencija čiji je cilj bio „da se dobije međunarodna podrška
za provođenje Sporazuma. Na ovoj konferenciji je osnovano Vijeće za implementaciju mira (Pe-
ace Implementation Council), koje je zamijenilo međunarodnu Konferenciju o Jugoslaviji.

tri, 30. maja 1997¹⁴; Bonu, 10. decembra 1997; Luksemburgu, 9. juna 1998¹⁵; Madridu, 16. decembra 1998¹⁶; Briselu, 13. maja 1999; Njujorku, 22. septembra 1999; Briselu, 24. maja 2004¹⁷; itd.) od strane Savjeta za implementaciju mira i njegovog Upravnog odbora, kojima su povećavana ovlaštenja Visokog predstavnika. Na ovom mjestu nećemo se upuštati u analizu svih Deklaracija odnosno *Komunikea*, samo ističemo pojedine, najznačajnije, imajući u vidu proširivanje nadležnosti Visokog predstavnika. Među njima je, svakako, najznačajnija Bonska deklaracija koja je usvojena na sjednici 9. i 10. decembra 1997. godine.

Sadašnji Visoki predstavnik je peti Visoki predstavnik međunarodne zajednice u Bosni i Hercegovini i ujedno je i specijalni predstavnik EU, odnosno pruža savjetodavnu podršku Generalnom sekretaru Vijeća EU i Visokom predstavniku za zajedničku vanjsku i bezbjednosnu politiku i Evropskoj komisiji u Bosni i Hercegovini.

Promjene Ustava. Pored ostalih, instituciji Visokog predstavnika namijenjena je i uloga "korektora" Ustava BiH.¹⁸ Tako je ustavna situacija i nemogućnost proširenja nad-

¹⁴ Na ministarskom sastanku Upravnog odbora, održanog 30. maja 1997. godine u portugalskom gradu Sintri, nastaju prva ozbiljnija proširenja nadležnosti. Podržan je (Biltov) prijedlog paketa mjera za brzi start. Ovaj paket je obuhvatio donošenje zakona o državljanstvu za cijelu Bosnu i Hercegovinu i uvođenje jedinstvenog pasoša, zatim zakona o centralnoj banci i uvođenje jedinstvene monete; donošenje carinskih propisa i njihovo provođenje; prihvatanje jedinstvenih državnih simbola; pravnog okvira za komunikacije. Visoki predstavnik je u Sintri (tačkom 70 Deklaracije) dobio novo ovlaštenje: pravo da suspenduje svaku medijsku organizaciju i svaki program koji krši slovo ili duh Dejtonskog sporazuma.

¹⁵ Upravni odbor Savjeta, održan na ministarskom nivou u Luksemburgu 9. juna 1998 godine pohvalio je rad Visokog predstavnika i izrazio „punu podršku Visokom predstavniku u korištenju njegovih ovlaštenja prema Aneksu X Opšteg okvirnog sporazuma za mir i prema poglavlju XI Banske deklaracije Savjeta za implementaciju mira.

¹⁶ Podrška i jačanje uloge Visokog predstavnika vidljiva je i iz Madridske deklaracije Savjeta za implementaciju mira donesene na Konferenciji u Madridu 16. decembra 1998. godine. „Ponovo potvrđujemo našu snažnu podršku visokom predstavniku i njegovoj ulozi vrhovnog autoriteta u tumačenju civilnih aspekata Sporazuma na području primjene, a naročito koordinatora aktivnosti civilnih organizacija i agencija u BiH, u skladu sa Mirovnim sporazumom. Podržavamo proširenje obima konsultativnih i koordinatorskih aktivnosti visokog predstavnika...u potpunosti podržavamo široka i suštinska ovlaštenja dodjeljenja visokom predstavniku na Bonskoj konferenciji Savjeta za mir”.

¹⁷ U Deklaraciji Savjeta za implementaciju mira, sa Konferencije održane u Briselu, 24. maja 2000. godine, Vijeće „poziva Visokog predstavnika da iskoristi svoja ovlaštenja u skladu sa mandatom, kako bi osigurao potpuno i ubrzano sprovođenje u svim sektorima implementacije, uključujući i uklanjanje prepreka koje stoje na putu ekonomske reforme.“ U Aneksu ove Deklaracije Vijeće, prije svega, podsjeća „strane da odredbe prethodnih deklaracija Vijeća za implementaciju mira kao i Aneksi, ostaju na snazi.“ da bi, zatim, taksativno naveli niz zakona koje bi morale usvojiti entitetski parlamenti kao i Parlamentarna skupština BiH, precizirajući pri tom i rokove za njihovo usvajanje.

¹⁸ Prilikom donošenja odluka Visoki predstavnik se poziva i na stav XI.2 Zaključaka Konferencije za implementaciju mira održane u Bonu 9. i 10. decembra 1997. godine, u kojem je Vijeće za implementaciju mira pozdravilo namjeru Visokog predstavnika da iskoristi svoj konačni autoritet u zemlji u vezi sa tumačenjem Sporazuma o implementaciji civilnog dijela Mirovnog sporazuma, kako bi pomogao u iznalaženju rješenja za probleme, u skladu sa “donošenjem obavezujućih

ležnosti institucija BiH u redovnoj parlamentarnoj proceduri nadomještenu ulogom Visokog predstavnika.¹⁹

Operativno i normativno posmatrano, Visoki predstavnik na tipičan anglosaksonski način, uz korištenje tom sistemu i primjerenih formulacija, u preambuli većine svojih odluka navodi da se u vršenju svojih dužnosti koristi ovlaštenjima koja su Visokom predstavniku data u članu V Aneksa 10... prema kojem je on (Visoki predstavnik) konačni autoritet u zemlji u pogledu tumačenja gore navedenog Sporazuma...“, te da „... pomaže, kada ocijeni da je to neophodno, u rješavanju svih problema koji se pojave u vezi sa implementacijom civilnog dijela Mirovnog ugovora“, „donosi obavezujuće odluke, kada ocijeni da je to neophodno“, o određenim pitanjima, uključujući i (prema tački (c) stava XI 2) i „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“. Dalje u preambuli većine svojih odluka Visoki predstavnik se „poziva“, „ukazuje“, „smatra“, „cijeni“, „konstatuje“, „ima na umu“, „uzima u obzir“ i dr. deklaracije, činjenice, uputstva koja se odnose na predmetnu materiju. Često se pri donošenju zakona (Visoki predstavnik) poziva na odredbe Ustava koje ne predstavljaju pravni osnov za donošenje takvih zakona.²⁰

Forma Odluka Kancelarije visokog predstavnika. Visoki predstavnik za Bosnu i Hercegovinu je od svog uspostavljanja donio čitav niz odluka kojima je direktno uticao na ustavotvornu, zakonodavnu, izvršnu i sudsku vlast u Bosni i Hercegovini, imajući na umu prije svega, Odluke kojima se mijenjaju ustavi entiteta, a koje u materijalnom smislu predstavljaju amandmane na entitetske ustave.

Pojedinim Odlukama, visoki predstavnik je, na drugoj strani, proglašavao zakone koje je sam donio. Tako je npr. donio Odluku kojom se proglašava Zakon o Radio televiziji Republike Srpske (Sl. glasnik BiH br. 19/02) i Odluku kojom se proglašava Zakon o

odluka” o određenim pitanjima “kada to ocijeni neophodnim”, uključujući i (prema tački c stava XI.2) mjere kojima se obezbjeđuje implementacija Mirovnog sporazuma na cijeloj teritoriji BiH i njenih entiteta.

¹⁹ Kao primjer načina na koji djeluje Visoki predstavnik navodimo smjernice koje Visoki predstavnik upućuje predstavnicima vlasti. U takvim obraćanjima se navode pravci i principi djelovanja Visokog predstavnika. Uz takvu pripremu političke platforme idu rokovi i zaduženja za implementaciju zadataka, a njihova realizacija uglavnom podrazumijeva zakonske projekte. Kao ilustraciju ovakvog načina aktivnosti i djelovanja Visokog predstavnika za BiH, navešćemo i cijeli projekat izgradnje ekonomskog pravnog ambijenta u BiH. Radi se o akciji izgradnje ekonomskih reformi u BiH, odnosno donošenju 50 ekonomskih reformi za 150 dana kroz tzv. “Buldožer” akciju.

²⁰ Zapažamo da Visoki predstavnik prvobitno, prilikom obrazlaganja svojih odluka, nije navodio rezolucije Vijeća sigurnosti UN kao pravnu osnovu za svoje djelovanje. Aktuelne rezolucije nisu sasvim jednoznačne, tako da se Visoki predstavnik trudio da kao osnovu svojih ovlaštenja, prije svega, navede samo Aneks 10. Doduše, „strane traže da se postavi Visoki predstavnik koji će biti imenovan u skladu s relevantnim rezolucijama Vijeća sigurnosti Ujedinjenih nacija“ (član I2. Aneksa 10.), te, stoga, neki zastupaju tezu da ni Visoki predstavnik, ni ostali međunarodni subjekti (IPTF, IFOR) nisu stvoreni Dejtonskim ugovorom, već kasnijim odlukama UN, tj. NATO-a, a da sporazumi iz Dejtona konstituišu samo saglasnost strana ugovornica da navedeni subjekti u BiH i u regiji dobiju pravo da preuzmu specifične mandate.

krivičnom postupku Bosne i Hercegovine (Sl. glasnik BiH br. 3/2003), čime dolazimo do zaključka da je visoki predstavnik donosio zakone na dva načina, u formi zakona ili u formi odluke kojom se proglašava zakon.

Analizirajući zakonodavnu djelatnost visokog predstavnika može se zapaziti da isti nije samo donosio zakone kada su vlasti Bosne i Hercegovine i entiteta propuštale da to blagovremeno same učine, već je mijenjao i ukidao važeće zakone i druge propise.

Specifičnost zakona koje je donio visoki predstavnik sadržana je u uobičajenoj odredbi tih zakona, odredbi da „zakon stupa na snagu kao zakon Bosne i Hercegovine, na privremenoj osnovi sve dok Parlamentarna skupština Bosne i Hercegovine ne usvoji ovaj zakon u odgovarajućem obliku, bez amandmana i dodatnih uslova“.

Visoki predstavnik donosio je i pojedine odluke za koje se može reći da imaju karakter pojedinačnog akta (smjene ličnosti).

Odluke visokog predstavnika, kako opšti tako i pojedinačni pravni akti, objavljuju se u službenim glasilima Bosne i Hercegovine, entiteta, i Distrikta Brčko, kao što se objavljuju i akti domaćih institucija i vlasti.

Djelovanje Ustavnog suda BiH. U odluci, br.: U-9/00 od 03. novembra 2000. godine,²¹ Ustavni sud po prvi put se bavio ocjenom ustavnosti nametnutog zakona²² od

²¹ U 9/00 BiH Zakon o državnoj graničnoj službi „Sl. gl. BiH“ broj 01/02. Zakon o državnoj graničnoj službi je nametnuo Visoki predstavnik međunarodne zajednice u Bosni i Hercegovini 13. januara 2000. godine, nakon što Parlamentarna skupština Bosne i Hercegovine nije usvojila Nacrt zakona koji je 24. novembra 1999. godine predložilo Predsjedništvo Bosne i Hercegovine. Na pitanje da li je moguće ocjenjivati ovlaštenja Visokog predstavnika, koja kao takva egzistiraju na osnovu Aneksa 10., tj. ocjenjivati njihovu ustavnost, koristeći pri tome Ustav BiH kao mjerilo, Ustavni sud je indirektno negativno odgovorio, i to u svojoj vodećoj odluci o ustavnosti Zakona o državnoj graničnoj službi: U konkretnom slučaju, Ustavni sud BiH konstatuje da: Visoki predstavnik – čije ovlasti koje proizlaze iz Aneksa 10. Općeg okvirnog sporazuma, relevantnih rezolucija Vijeća sigurnosti Ujedinjenih naroda i Bonske deklaracije, nisu podložne kontroli Ustavnog suda, kao ni vršenje tih ovlasti – intervenisao je u pravni sistem Bosne i Hercegovine, supstituirajući domaće vlasti. U tom pogledu on je, stoga, djelovao kao vlast Bosne i Hercegovine, a zakon koji je on donio je prirode domaćeg zakona, te se mora smatrati zakonom Bosne i Hercegovine.“ U citiranoj odluci o Zakonu o državnoj graničnoj službi (U 9/00) navodi se i sljedeće: „, Stoga, bez obzira na prirodu ovlasti dodijeljenih Visokom predstavniku Aneksom 10. Opšteg okvirnog sporazuma za mir u Bosni i Hercegovini, činjenica da je Zakon o državnoj graničnoj službi donio Visoki predstavnik, njegovoj formi, budući da je ovaj zakon objavljen kao takav u ‘Službenom glasniku Bosne i Hercegovine’ 26. januara 2000. godine (‘Službeni glasnik’ broj 2/2000), kao ni u njegovoj suštini, koja se, bio on ili ne u saglasnosti sa Ustavom, tiče sfere koja potpada pod zakonodavnu nadležnost Parlamentarne skupštine Bosne i Hercegovine prema članu IV/4.a) Ustava Bosne i Hercegovine. Parlamentarna skupština je slobodna da mijenja cijeli tekst ili dio teksta ovog zakona u budućnosti pod pretpostavkom da se ispoštuje odgovarajuća procedura.

²² Nadležnost zaštite Ustava, dodijeljena Ustavnom sudu prema članu VI/3. Ustava, precizirana stavovima a), b) i c), u vezi sa članom I/2. Ustava, koji glasi da je Bosna i Hercegovina demokratska država koja funkcioniše u skladu sa zakonom i na osnovu slobodnih i demokratskih

strane Visokog predstavnika za Bosnu i Hercegovinu.

U tom zahtjevu, podnosioci su isticali da Visoki predstavnik nema normativnih ovlaštenja da nametne zakon u slučaju da ga ne izglasa Parlamentarna skupština Bosne i Hercegovine, jer mu Aneks 10. Opšteg okvirnog sporazuma za mir u Bosni i Hercegovini i glava XI 6. 2. Bonske deklaracije ne dodjeljuju normativna ovlaštenja. Ustavni sud je taj zahtjev ocijenio dopustivim, obrazlažući da: „U konkretnom slučaju, Visoki predstavnik, čija ovlaštenja koja proizilaze iz Aneksa 10. Opšteg okvirnog sporazuma, relevantnih rezolucija Savjeta bezbjednosti Ujedinjenih nacija i Bonske deklaracije²³, nisu podložna kontroli Ustavnog suda, kao ni vršenje tih ovlaštenja. Visoki predstavnik je intervenisao u pravni sistem Bosne i Hercegovine, supstituirajući domaće vlasti.

U tom pogledu on je djelovao kao vlast Bosne i Hercegovine, a zakon koji je donio je prirode domaćeg zakona, te se mora smatrati zakonom Bosne i Hercegovine, čija je saglasnost sa Ustavom podložna kontroli Ustavnog suda, na osnovu člana VI/3 (a) Ustava Bosne i Hercegovine“.

Specifična je i Odluka Ustavnog suda, br.: U-7/97 od 22. decembra 1997. godine, u kojoj se konstatuje da Ustavni sud Bosne i Hercegovine nije nadležan da ocjenjuje ustavnost Opšteg okvirnog sporazuma za mir u Bosni i Hercegovini.

Na bazi ovakvih odluka, Ustavni Sud Bosne i Hercegovine zauzeo je stav da se zakoni visokog predstavnika ne mogu ispitivati sa formalnopravnog aspekta, odnosno da Sud nije nadležan da ocjenjuje ovlaštenja visokog predstavnika, jer se radi o instituciji međunarodnog karaktera.²⁴

izbora, dodjeljuje Ustavnom sudu moć kontrole saglasnosti sa Ustavom svih akata, bez obzira na autora, dok god ta kontrola počiva na jednoj od nadležnosti pobrojanih u članu VI/3. Ustava“. U kasnijim odlukama donesenim povodom zahtjeva u kojima je traženo da se ispita ustavnost zakona koje je nametnuo OHR Ustavni sud se, u suštini, ograničava samo na podsjećanje na svoju sudsku praksu u predmetu broj U 9/00 .

²³ Ovo stanovište OHR-a potvrdio je upravo Ustavni sud BiH, u odmakloj fazi političkih diskusija između OHR-a i Suda. U predmetu broj AP 953/05 Ustavni sud se bavi, između ostaloga, pitanjem da li ovlaštenja Visokog predstavnika, osim iz Aneksa 10. DMS, izvire i iz međunarodnog prava, da li rezolucije Vijeća sigurnosti UN o ulozi Visokog predstavnika treba vrednovati kao odluke u smislu člana 39. Povelje UN, te da li je, onda, Bosna i Hercegovina, kao zemlja članica UN, obavezna da, prema članu 25. Povelje UN, implementira ove odluke. Sud priznaje da nije potpuno jasno da li se u slučaju spornih propisa iz rezolucija Vijeća sigurnosti (o ulozi Visokog predstavnika) radi o odlukama Vijeća sigurnosti. Jer, ovi akti nisu nazvani odlukama, a član 39. formalno navodi samo dvije vrste akata Vijeća sigurnosti prema poglavlju VII: preporuke i odluke.

²⁴ U narednim godinama, kada se autoritet Visokog predstavnika pojačano počinje da dovodi u pitanje, Visoki predstavnik je odlučio da svoja ovlaštenja ne bazira samo na Aneksu 10. DMS već i na rezolucijama Vijeća sigurnosti UN. On to čini tako što ukazuje da Vijeće sigurnosti u članu 4. Rezolucije 1174 (1998) od 15.6.1998. godine, u poglavlju VII Povelje, još jednom potvrđuje da je Visoki predstavnik najviša instanca za tumačenje i u odnosu na Aneks 10. DMS o civilnoj implementaciji mirovnog sporazuma, te da u slučaju spora može dati svoje tumačenje i svoje preporuke i da prema vlastitoj procjeni može donositi obavezujuće odluke u pitanjima koja je

Ovakva formulacija Ustavnog suda Bosne i Hercegovine, proizvod je između ostalog i specifičnošću njegove fizionomije i funkcije kao kompromisa i mješavine elemenata sistema sudske kontrole ustavnosti anglosaksonskih zemalja i evropskih sistema ustavnosudske zaštite putem posebnih ustavnih sudova. Posljedica je nesistematičnost i nedovoljna preciznost i jasnoća u načinu donošenja odluka ove najveće sudske instance.

Mogućnost preispitivanja pojedinačnih akata Visokog predstavnika. Solomonska odluka Suda: utvrdio je kršenje člana 13. Evropske konvencije o ljudskim pravima za koje je odgovorna Bosna i Hercegovina, jer u Bosni i Hercegovini ne postoji nikakva djelotvorna pravna zaštita od odluka Visokog predstavnika. Istovremeno, Ustavni sud BiH, pozivajući se na svoju prijašnju praksu nije preispitivao samu odluku Visokog predstavnika.

Sud je ukazao na međunarodnopravnu osnovu moći Visokog predstavnika, uključujući i rezolucije Vijeća sigurnosti, te odbio da preispituje, tj. proglasio se nenadležnim za preispitivanje određenih odluka OHR-a. Nijedna država ni na koji način ne može OHR pozvati na odgovornost.

Nagli prestanak važenja akata prema Aneksu 10. Doveo bi BiH pred nerješive probleme sa nesagledivim političkim ishodom.

Paušalna teza o iznenadnom prestanku važenja akata Visokog predstavnika je pravno i politički neutemeljena. Realnije je govoriti o procesu²⁵ u kome bi trebalo sačiniti kritički osvrt o svim prenesenim nadležnostima sa entiteta na zajedničke organe i institucije Bosne i Hercegovine, identifikovati načine na koje je to učinjeno – odlukom visokog predstavnika, zakonom Parlamentarne skupštine BiH, odlukom Savjeta ministara, odlukom Ustavnog suda BiH, odlukom ili zaključkom entiteta.

Analizom bi se utvrdili efekti i neželjene posljedice njihovog neodgovarajućeg ustavnog i zakonskog prenosa.

Stav Ustavnog suda BiH: Potrebno je razlikovati sljedeće: ukoliko je Visoki predstavnik nametnuo akte u svojstvu zakonodavca, bez obzira na to da li se radi o običnim zakonima ili izmjenama entitetskih ustava koji su nižerangirani u odnosu na Ustav BiH, a koji su objavljeni u državnim službenim glasilima, prema stanovištu Ustavnog suda BiH i Doma za ljudska prava, oni su domaće pravo bez obzira na to da li ih je naknadno donio (potvrdio) i nadležni domaći zakonodavac.

Dakle, zakonodavni akti Visokog predstavnika koji su objavljeni u službenim glasilima važe bez ograničenja i nakon okončanja važenja Aneksa 10. DMS.

obradilo Vijeće za implementaciju mira u Bonu 9. i 10. decembra 1997. “3359 Uostalom, Vijeće sigurnosti UN je „eksplicitno potvrdilo“ deklaraciju PIC-a iz Bona (o tumačenju nadležnosti Visokog predstavnika) u nizu rezolucija kao što su: 1247 (1999), 1423 (2002), 1491 (2003), 1551 (2004), 1575 (2004), 1639 (2005) i 1722 (2006).

²⁵ Entiteti kao ugovorne strane obavezne su na osnovu Aneksa 10. DMS da slijede naloge Visokog predstavnika. Ukoliko one smatraju intervenciju pogrešnom, ili smatraju da više nije potrebna, prekid njegovog mandata je neophodno usaglasiti okončanjem Aneksa 10. DMS.

Nadležni domaći zakonodavac može izmijeniti ili staviti van snage ove propise u odgovarajućem zakonodavnom postupku.

Mogućnost preispitivanja pojedinačnih akata Visokog predstavnika.

Mnogo je teže odgovoriti na pitanje o tome da li važe akti Visokog predstavnika u kojima je on nalagao pojedinačne mjere.²⁶ Ovi akti, jednim dijelom, nisu objavljeni u službenim glasnicima i na njih se ne može primijeniti formula o supstituciji utvrđena u praksi Ustavnog suda BiH, tako da ove akte ne možemo smatrati domaćim pravom. Ovdje je bitno navesti i naglasiti odnos suprematije Evropske konvencije o ljudskim pravima i osnovnim slobodama nad domaćim pravom.

Tako je odnos Evropske konvencije i domaćeg prava posebno značajno pitanje u Bosni i Hercegovini koja ima drugačija ustavna rješenja ovih pitanja u odnosu na sve druge evropske države, članice Savjeta Evrope.

Odredbom člana II Ustava Bosne i Hercegovine predviđeno je, prije nego što je Bosna i Hercegovina postala članica Savjeta Evrope, da ova konvencija ima prednost nad svim domaćim zakonima i da su svi državni organi i institucije u entitetima i Bosni i Hercegovini dužni da je primjenjuju, odnosno da obezbijede zaštitu svih ljudskih prava i osnovnih sloboda garantovanih Ustavom Bosne i Hercegovine, Evropskom konvencijom i međunarodnim dokumentima koji su sastavni dio ustavne materije u Bosni i Hercegovini.²⁷

²⁶ Privid demokracije odluka Visokog predstavnika, posebno odluka personalnog karaktera daju i sama njihova obrazloženja. Odluke su obično obrazlagane biranim riječima i formulacijama, a s pravnog stanovišta su potpuno nejasne i uopštene. Visoki predstavnik Pedi Ešdaun, 30. juna 2004. godine donio Odluku kojom je sa javnog položaja uklonio 59 (srpskih) rukovodilaca. S obzirom na to da u ovakvim odlukama Visokog predstavnika nije postojala odredba o pravnom lijeku, 24 apelanta su uputila apelaciju (žalbu) Evropskom sudu za ljudska prava u Strazburu zbog teških povreda svojih prava, garantovanih Konvencijom o zaštiti ljudskih prava i osnovnih sloboda.

²⁷ Obračanje oštećenih lica Ustavnom sudu BiH bilo je samo pitanje vremena, kada oštećeni iscrpe sva moguća druga pravna sredstva. Podnošenjem apelacije broj AP 953/05 Ustavni sud je djelovao (apelanti su bili dva visoka funkcionera iz RS Bilbija i Kalinić koje je Visoki predstavnik 2004. godine smijenio sa dužnosti i zabranio im vršenje bilo koje javne funkcije). Prethodno su se svi sudovi na državnom i entitetskom nivou proglasili nenadležnim za preispitivanje odluka OHR-a o smjeni. Pred Ustavnim sudom BiH apelanti su izjavili da je Bosna i Hercegovina (a ne OHR) povrijedila njihovo pravo na djelotvornu pravnu zaštitu iz člana 13. EKLJP, budući da im nije bila na raspolaganju bilo kakva sudska zaštita od smjenjivanja ni pred jednim nezavisnim organom u državi. U odluci od 8.7.2006. godine Sud je donio solomonsku odluku: utvrdio je kršenje člana 13. EKLJP za koje je odgovorna Bosna i Hercegovina, jer u Bosni i Hercegovini ne postoji nikakva djelotvorna pravna zaštita od odluka Visokog predstavnika. U Bosni i Hercegovini ne postoji nikakvo djelotvorno pravno sredstvo protiv odluka Visokog predstavnika koje se dotiču individualnih ljudskih prava i sloboda. U tom kontekstu Ustavni sud BiH je podsjetio na mišljenje Venecijanske komisije od 21/22.3.2005. godine o decertifikovanim policajcima. U tom dokumentu Venecijanska komisija je utvrdila da, očito, ni sudovi, ni bilo koji drugi državni organ u BiH nije nadležan da preispituje odluke o decertifikovanju ili da ih ukine. Stoga bi, prema stanovištu Venecijanske komisije, proces preispitivanja ovakvih odluka, koje se ne mogu osporavati pred bosanskohercegovačkim organima, morale provesti Ujedinjene nacije. Vijeće sigurnosti bi trebalo da ustanovi u ovu svrhu poseban organ, koji bi preispitao osporene odluke.

Svi dosadašnji apelanti su se žalili na osnovu člana 6. (krivična oblast) i člana 11. (sloboda udruživanja) Konvencije o zaštiti ljudskih prava i osnovnih sloboda zbog mjera koje je protiv njih preduzeo Visoki predstavnik, kao i na to da po članu 13. navedene Konvencije nisu imali "djelotvoran pravni lijek, pred domaćim organom" za svoje žalbe u skladu s tom Konvencijom. Zakonima koji su na snazi u Bosni i Hercegovini nije predviđen bilo kakav pravni lijek protiv pojedinačnih odluka Visokog predstavnika.

Ukoliko Visoki predstavnik ove akte ne stavi van snage prije kraja svog mandata, posljedica za oštećena lica bi bila doživotna zabrana vršenja javnih funkcija. Međutim, Visoki predstavnik, očito djelimično i pod pritiskom debate o policajcima koje je decertifikovao IPTF, počeo je koristiti praksu da grupno, tj. u grupama, ili individualno ukida određene zabrane.

ZAKLJUČAK

Visoki predstavnik, odnosno njegova Kancelarija, djeluje kao poseban aparat širokih i neprecizno definisanih ovlaštenja, a pritom ne snosi nikakvu pravnu odgovornost. Stoga se može reći da on na ovaj način postaje jedna posebna, suverena institucija u Bosni i Hercegovini, a ne institucija međunarodne zajednice, koja je dužna da u Bosni i Hercegovini olakša primjenu civilnog dijela Opšteg okvirnog sporazuma za mir.

Generalno posmatrajući, imajući u vidu institucije osnovane zakonima visokog predstavnika, ali i njegovu ulogu u reformama koje su provele domaće vlasti i način na koji je tu ulogu vršio, može se zaključiti da su akti ove institucije najviše doprinijeli situaciji u kojoj Ustavom Bosne i Hercegovine ustanovljen pravni sistem u stvarnosti predstavlja nešto sasvim drugo i da je država ustanovljena Ustavom BiH imaginarna, posebno u segmentu njene suverenosti, dok je njena stvarnost još uvijek u formi poluprotektorata, uz potpunu neizvjesnost u pogledu okončanja tog i takvog statusa.

Bonska ovlašćenja su Visokom predstavniku omogućila da on, posebno u vremenu primjene Ustava Bosne i Hercegovine, postane najvažniji zakonodavac u Bosni i Hercegovini, oblikujući njeno državno uređenje. Donošenjem novih i izmjenama postojećih zakona Visoki predstavnik je bitno mijenjao ustavom utvrđene principe podjele nadležnosti. Prenesom ovlašćenja sa entiteta na institucije Bosne i Hercegovine, entiteti su sve više gubili svoje izvorne kompetencije u korist institucija Bosne i Hercegovine.²⁸

Akti visokog predstavnika su inkorporirani u pravni poredak Bosne i Hercegovine, te se postavlja pitanje odnosa tih akata sa Ustavom Bosne i Hercegovine nakon odlaska Visokog predstavnika iz BiH. Ustavni sud Bosne i Hercegovine, kao organ koji odlučuje o saglasnosti opštih akata sa Ustavom, prilikom ocjene ustavnosti nekih od zakona koje je donio visoki predstavnik, nije imao jedinstven stav, tačnije, mišljenja sudija su bila suprotstavljena i različita, politički determinisana, i potpuno nedosljedan u vlastitoj praksi.

Iznesena ustavnopravna analiza korištenja Bonskih ovlašćenja Visokog predstavnika u Bosni i Hercegovini, osim što ukazuje na njegov uticaj u oblikovanju državnog uređenja

²⁸ Prijedlogom amandmana na Ustav Bosne i Hercegovine od 26. aprila 2006. godine bilo je predviđeno da «nadležnosti koje su prenesene na državni nivo mogu se vratiti nazad entitetima uz jednoglasan prestanak države i oba entiteta».

Bosne i Hercegovine, ukazuje i na činjenicu da je Bosna i Hercegovina sa Visokim predstavnikom postala država sa izrazito ograničenim suverenitetom i specifičnim oblikom međunarodnog starateljstva, istovremeno kršeći ljudska prava građana Bosne i Hercegovine.

Djelujući kao ustavotvorna i zakonodavna vlast visoki predstavnik je vršio reviziju Ustava Bosne i Hercegovine, poremetivši ustavom utvrđenu i jasno određenu ravnotežu između entiteta i Bosne i Hercegovine, sa ciljem jačanja tendencija za centralizacijom i unitarizacijom Bosne i Hercegovine.

Odbrana i zaštita Ustavom uspostavljenih institucionalnih odnosa, ustavnog statusa Bosne i Hercegovine i entiteta, stepen njihove samostalnosti, državnosti i suvereniteta i podrazumijeva energično i kontinuirano analiziranje ustavnopravnih efekata prenesenih nadležnosti i djelovanja Visokog predstavnika. U ovome smislu zahtjevi za ocjenu ustavnosti i zakonitosti i vraćanje prenesenih nadležnosti na entitete imaju svoj puni ustavnopravni i politički osnov.

Korišćenjem ustavne odredbe (član III tač. 5) po kojoj će Bosna i Hercegovina «preuzeti nadležnosti i za druge poslove o kojima se entiteti dogovore», usvojeni su neki zajednički zakoni i obrazovani organi koji nisu predviđeni Dejtonskim mirovnim sporazumom.

Ustavno je pravo entiteta, a ne visokog predstavnika, da se u prethodnom postupku izjasne o potrebi obrazovanja tih organa i donošenju i sadržaju odgovarajućih akata. To bi predstavljalo garanciju funkcionisanja i sprovođenja istih, eliminiše potrebu postojanja Visokog predstavnika, te doprinosi opštoj ustavnopravnoj i političkoj stabilizaciji.

Pitanje pravne i ustavnopravne prirode akata visokog predstavnika u budućem vremenu samo će dobiti na aktuelizaciji.

LITERATURA:

1. Dokumenti Dejton-Pariz, četvrto izdanje, Banja Luka, 2002
2. Izvještaj o efektima odluka o prenosu ovlašćenja sa Republike Srpske na zajedničke organe BiH, materijal Vlade Republike Srpske od marta 2006. godine
3. Karan, S. (2012). *Parlamentarna skupština Bosne i Hercegovine-specifičnost ustavnopravnog položaja, tendencije proširenja nadležnosti*, monografija, Banja Luka.
4. Kunić, P. (2005). *Deformacija Dejtonskog sporazuma ka unitarnoj Bosni i Hercegovini*, "Republika Srpska-deset godina Dejtonskog mirovnog sporazuma", Banja Luka: Akademija nauka i umjetnosti Republike Srpske, naučni skupovi.
5. Kunić, P. (2007). *Entitetska struktura i funkcionalnost Bosne i Hercegovine*, Republika Srpska - petnaest godina postojanja i razvoja, Banja Luka: Akademija nauka i umjetnosti Republike Srpske, naučni skupovi, Knjiga XII.
6. Kunić, P. (2003). *Nadležnosti i odnosi institucija Bosne i Hercegovine i entiteta*, Okrugli sto, Sarajevo.
7. Kunić, P. (1997). *Republika Srpska - država sa ograničenim suverenitetom*, Banja Luka: Atlantik BB.
8. Kunić, P., Karan, S. (2012). *Ustavno pravo*, Banja Luka: Fakultet za bezbjednost i zaštitu.
9. Kuzmanović, R., Simović, M. (1999). *Ustavni sud Republike Srpske*, Banja Luka.

10. Kuzmanović, R. (2004). *Eseji o ustavnosti i zakonitosti*, Banja Luka.
11. Kuzmanović, R. (1994). *Konstitutivni akti Republike Srpske*, Banja Luka.
12. Kuzmanović, Rajko. (1999). *Narušavanje podjele nadležnosti između entiteta i Bosne i Hercegovine, Podjela nadležnosti između institucija Bosne i Hercegovine i entiteta*, Banja Luka: Akademija nauka i umjetnosti Republike Srpske.
13. Kuzmanović, R. (2011). *Ustavno pravo*, Banja Luka: Panevropski univerzitet Apeiron.
14. Kuzmanović, R. (2002). *Ustavno pravo*, Banja Luka: Pravni fakultet.
15. Kuzmanović, R. (2005). *Ustavopravni status Republike Srpske u okviru Bosne i Hercegovine - normativno i stvarno, Republika Srpska - deset godina Dejtonskog mirovnog sporazuma*, Naučni skup, Banja Luka: Akademija nauke i umjetnosti Republike Srpske.
16. Kuzmanović, R. (2002). *Ustavnost Bosne i Hercegovine u svjetlu novog svjetskog poretka i tranzicije*, Časopis Arhiv za pravne i društvene nauke broj 3, Beograd.
17. Matić, M. (2005). *Međunarodnopravni aspekti Dejtonskog sporazuma i pokušaj njegove neovlašćene revizije*, Zbornik radova sa naučnog skupa Republika Srpska-deset godina Dejtonskog mirovnog sporazuma, Banja Luka: Akademija nauka i umjetnosti Republike Srpske.
18. Mijanović, G. (2000). *Kontrola ustavnosti zakona*, Monografija, Srpsko Sarajevo.
19. Mijanović, G. (1999). *Podjela nadležnosti između institucija Bosne i Hercegovine i entiteta*, Okrugli sto, Banja Luka: Akademija nauke i umjetnosti Republike Srpske.
20. Mijović, Lj. (1996). *Pravni aspekt uticaja međunarodnih organizacija na državnu suverenost*, magist.teza, Pravni fakultet u Banjaluci.
21. Miljko, Z. (2006). *Ustavno uređenje Bosne i Hercegovine*, Zagreb: Hrvatska sveučilišna naklada.
22. Nezavisna pravosudna komisija (*Sl. glasnik BiH br. 3/03*).
23. Odluka o amandmanima na Ustav Republike Srpske i Odluka o amandmanima na Ustav Federacije BiH (*Sl. glasnik Bosne i Hercegovine br. 13/02*).
24. Odluka Ustavnog suda Bosne i Hercegovine o „konstitutivnosti naroda“ (predmet U 5/98).
25. Pilipović, M. (2008). *Ustav Bosne i Hercegovine - normativno i stvarno*, Banja Luka: PGP Komesgrafika.
26. Poplašen, N. (2001). *Rušenje Dejtona*, Banja Luka: Institut za međunarodno pravo i međunarodnu saradnju.
27. Savić, S. *Konstitutivnost naroda u Bosni i Hercegovini*, Banja Luka.
28. Savić, S. *Konstitutivnost naroda u Bosni i Hercegovini*, Pravna priroda preambule, Banja Luka.
29. Savić, S. (2004). *Neke specifičnosti pravnog poretka Bosne i Hercegovine - uloga Visokog predstavnika za Bosnu i Hercegovinu*, časopis Pravna riječ br.1/2004, Udruženje pravnik RS.
30. Savić, S. (2000). *Podjela nadležnosti između institucija Bosne i Hercegovine i entiteta*, Banja Luka: Akademija nauke i umjetnosti Republike Srpske, naučni skupovi, Knjiga III, odjeljenje društvenih nauka Knjiga II.
31. Savić, S. (1999). *Republika Srpska poslije Dejtona*, Banja Luka.
32. Steiner, i Ademović. (2010). *Ustav Bosne i Hercegovine – komentar*, Konrad Adenauer Stiftung, Sarajevo.
33. Trnka, K. (2000). *Konstitutivnost naroda (povodom odluke Ustavnog suda Bosne i Hercegovine o konstitutivnosti Bošnjaka, Hrvata i Srba i na nivou entiteta)*, Sarajevo: VKBI.
34. Ustav Bosne i Hercegovine, *Aneks 4 Dejtonskog mirovnog sporazuma*, potpisan 14. decembra 1995.
35. Ustav Federacije Bosne i Hercegovine, *Službene novine Federacije Bosne i Hercegovine, broj:1/94*.
36. Ustav Republike Srpske - Prečišćeni tekst, *Službeni glasnik Republike Srpske, br. 3/92, 6/92, 8/92, 15/92 i 19/92*

37. Ustavi kantona Federacije Bosne i Hercegovine.
38. Vehabović, F. (2006). *Odnos Ustava Bosne i Hercegovine i Evropske Konvencije za zaštitu ljudskih prava i osnovnih sloboda*, Asocijacija Alumni Centra za interdisciplinarnu postdiplomsku studiju (ACIPS), Sarajevo.
39. Visoki sudski i tužilački savjet (*Sl. glasnik BiH br. 15/02*).
40. Zakon o državnoj graničnoj službi Bosne i Hercegovine, (*Sl. glasnik BiH broj 2/00*).
41. Zakon o tužilaštvu Bosne i Hercegovine (*Sl. glasnik BiH br. 24/02*).
42. Zakon u Sudu Bosne i Hercegovine (*Sl. glasnik BiH br. 29/00*).

Prof. Sinisa Karan, PhD

Law College, PanEuropean University Apeiron, Banja Luka, The Secretary General of the President of Republic of Srpska

Constitutional and political nature of Decision of the High Representative in Bosnia and Herzegovina

Abstract: Nowadays, there are divided opinions in Bosnia and Herzegovina when it comes to further mandate of the OHR and the institution of the High Representative. However, the end of the mandate of the High Representative is realistically expected in the near future. The need to abolish the office of the OHR and the institution of the High Representative has been mentioned increasingly in Bosnia and Herzegovina, especially in the Republic of Srpska. The reasons for the abolition of the function of the High Representative are different between the entities in Bosnia and Herzegovina as well as among its constitutive peoples.

The authority of the High Representative has been increasingly questioned.

It is on that basis that questions arise more frequently whether his (High Representative) legal acts will be valid, in particular individual decisions, such as deprivation of certain rights to citizens, the right to work, political action and passive right to vote.

Representatives of the international community are worried that the interested domestic political circles could set a thesis (and be successful at it) that all acts of the High Representative will cease to apply at the moment when Annex X of the General Framework Agreement for Peace in Bosnia and Herzegovina is ended.

A number of imposed laws not yet adopted by the local legislator himself, in the event of cancellation, would actually return BiH to the original competences under the Constitution BiH, as the legal consequence.

The institution of the High Representative was set up by Annex X (Agreement on Civilian Implementation of the Peaceful Solution) of the General Framework Agreement for Peace in Bosnia and Herzegovina.

Simultaneously, bearing in mind these facts, legally speaking, Bosnia and Herzegovina can not be classified into any known form of international dependence, however, the objective situation is such that Bosnia and Herzegovina with the powers vested in the High Representative and the actions that he is taking, can be considered a state with a specific form of international dependence and a special form of guardianship.

Keywords: Office of the High Representative, Annex X, Dayton Peace Agreement, international community, imposed laws, sovereignty, General Framework Agreement for Peace in Bosnia and Herzegovina.