

/radni prijevod/

Vijeće Evrope

Strasbourg, 14. decembar 1998. godine

CDL-INF (98) 20
Original na engleskom jeziku

EVROPSKA KOMISIJA ZA DEMOKRATIJU PUTEM ZAKONA

MIŠLJENJE O
USTAVNOSTI
MEĐUNARODNIH SPORAZUMA
KOJE JE ZAKLJUČILA
BOSNA I HERCEGOVINA
I/ILI ENTITETI

Komisija je ovo Mišljenje usvojila
na svom 37. plenarnom zasjedanju
održanom u Veneciji 11. i 12. decembra 1998. godine

I. Uvod

U pismu od 4. avgusta 1998. godine Ured Visokog predstavnika je zatražio od Venecijanske komisije da ispita ustavnost određenog broja Sporazuma koje su s jedne strane Republika Bosna i Hercegovina ili Bosna i Hercegovina (BH) i/ili Federacija Bosne i Hercegovine (FBiH) zaključile sa Republikom Hrvatskom, a koje je s druge strane Republika Srpska (RS) zaključila sa Saveznom Republikom Jugoslavijom (SRJ). Spisak tih Sporazuma je dat u Dodatku I.

Komisija je usvojila ovo Mišljenje na svom 37. plenarnom zasjedanju 11. i 12. decembra 1998. godine na prijedlog Potkomisije za savezne i regionalne države. Mišljenje je pripremila radna grupa Potkomisije u čijem sastavu su bili gospoda Matscher (Austrija), Scholsem (Belgija), Tuori (Finska) i Bartole (Italija).

Ovi Sporazumi pokreću određena teža pitanja u vezi sa procedurom, a i suštinom. Što se tiče procedure, naročiti problemi proističu iz Sporazuma koji su zaključeni nakon što je na snagu stupio Ustav BiH iz Aneksa IV Općeg okvirnog sporazuma za mir u Bosni i Hercegovini (Daytonski sporazum), ali u periodu prije nego što su uspostavljene nove institucije. Što se tiče suštine, svi Sporazumi treba da poštuju podjelu odgovornosti između BiH s jedne strane, i entiteta s druge strane.

U Mišljenju se Komisija ograničila na ispitivanje ustavnosti prema Ustavu BiH preciziranom u Aneksu IV Daytonskog sporazuma. Mišljenje se ne bavi ustavnošću u odnosu na prethodne Ustave Republike BiH, niti ustavnošću Sporazuma koje su entiteti zaključili u skladu sa entitetskim Ustavima. Osim toga, ovo Mišljenje ne sagledava posljedice prema međunarodnom pravu u smislu moguće neustavnosti. Iako prema odredbama člana 27. i 46. Bečke konvencije postoji mogućnost pozivanja na odredbe domaćeg zakona i to samo u vrlo izuzetnim okolnostima da bi se osporila valjanost međunarodnog ugovora, situacija u vezi sa Sporazumima obuhvaćenim u ovom Mišljenju izgleda vrlo specifična u tome što su dvije druge države, tj. Hrvatska i SRJ, kao strane supotpisnice Daytonskog sporazuma, zvanično podržale BiH Ustav i složile se da u potpunosti poštuju obaveze koje proističu iz tog Ustava (član V Daytonskog sporazuma) iako nisu u potpunosti bile upoznate sa ustavnom situacijom u BiH.

Ovo Mišljenje se detaljno ne bavi ni sa svim relevantnim ustavnim pitanjima. Komisija se koncentrisala na ona pitanja koja se čine odlučujućim za validnost Sporazuma ili za daljnje akcije koje će poduzeti BiH vlasti. Osim toga, Komisija je svjesna da odluku o ustavnosti Sporazuma treba donijeti Ustavni sud BiH i da ona jedino može dati neobavezujuće pravno mišljenje vanjskih eksperata. Iako je Ured Visokog predstavnika dao sve informacije koje je tražila Komisija, te informacije ne mogu zamijeniti pravnu proceduru. Stoga, nije nemoguće da Ustavni sud BiH, kada bude pozvan da donese odluku o ustavnosti jednog ili drugog Sporazuma, ubuduće iznese i dodatne elemente i izvede drugačije zaključke u vezi sa određenim pitanjima

II Sporazumi koji su ratificirani prije nego što je Ustav stupio na snagu

Opća proceduralna razmatranja

Tačka 5. Prijelaznih aranžmana iz Aneksa II Ustava sadrži sljedeću odredbu u vezi sa ugovorima:

“ Svi ugovori koje je ratificirala Republika BiH između 1. januara 1992. godine i stupanja na snagu ovog Ustava biće dati na uvid članovima Predsjedništva u roku od 15 dana od njihovog stupanja na dužnosti; svaki ugovor koji ne bude dat na uvid će biti poništen. U roku od šest mjeseci nakon prvog zasjedanja Parlamentarne skupštine, na zahtjev bilo kojeg člana Predsjedništva, Parlamentarna skupština će razmotriti da li da poništiti bilo koji drugi ugovor.”

Ured Visokog predstavnika je obavijestio Komisiju da su oba ugovora pomenuta u daljnjem tekstu dostavljena na uvid članovima Predsjedništva u skladu sa tom odredbom i da nije dostavljen zahtjev za poništenje nijednog od tih ugovora. Stoga, ne postoje proceduralni razlozi za sumnju u validnost tih Sporazuma.

- Preliminarni sporazum o uspostavi konfederacije između FBiH i Republike Hrvatske

Komisija smatra da je uspostava konfederacije između entiteta i druge države nedvojbeno u suprotnosti sa suverenitetom i teritorijalnim integritetom BiH, te iz tog razloga je smatra i neustavnom. Iako u samom Sporazumu nema uspostave konfederacije, takva namjera nije legitimna prema Ustavu BiH koji kao alternativu daje mogućnost zaključivanja sporazuma o specijalnim paralelnim vezama. Jasno je da se od stupanja na snagu novog Ustava Washingtonski sporazum može koristiti kao osnova za zaključivanje sporazuma samo u onoj mjeri u kojoj je to zaključivanje u skladu sa tim novim Ustavom.

Ovaj Sporazum, koji je zaključen prije Daytonu, se mora smatrati Sporazumom nad kojim je novi Ustav stariji.

- Sporazum o usvajanju Ustava FBiH i Preliminarni sporazum u vezi sa budućom ekonomskom i vojnom saradnjom među FBiH i Republikom Hrvatskom.

Komisija primjećuje da su izgleda već u velikoj mjeri izvršene obaveze koje proistječu iz ovog Sporazuma. Komisiji nije poznato u kojem stupnju su još uvijek relevantne pomenute mjere sa kojima se složio Vojni privremeni tim, te stoga ne može dati konačno mišljenje.

III. Sporazumi ratificirani (ili potpisani bez uslovljavanja ratifikovanja) u periodu između stupanja na snagu Ustava (14. decembar 1995. godine) i izbora članova u nove ustavne institucije (septembar 1996. godine)

Opća proceduralna razmatranja

Sporazumi u ovoj kategoriji su ratificirani nakon stupanja na snagu Ustava. Tačka 5 Prijelaznih aranžmana se prema tome ne primjenjuje, bar ne direktno.

Komisija je obaviještena da su ovi Sporazumi, kao i svi drugi Sporazumi koji su zaključeni u periodu između 1. januara 1992. godine i 31. novembra 1996. godine, ipak dati na uvid članovima Predsjedništva nakon preuzimanja njihove dužnosti. Ovo dostavljanje na uvid je bilo motivirano željom da se osigura transparentnost i nije bilo zasnovano na zakonskoj obavezi prema tački 5 Prijelaznih sporazuma.

Svi ovi Sporazumi, izuzimajući *Sporazum o osnivanju zajedničkog Vijeća za saradnju* koji je smatran sporazumom koji se ne treba ratificirati, su ratificirani u postupku koji je nekonzistentan sa odredbama novog Ustava. Ustav predviđa da je Predsjedništvo odgovorno za “vođenje pregovora za zaključivanje međunarodnih ugovora Bosne i Hercegovine, otkazivanje i, uz saglasnost Parlamentarne skupštine, ratificiranje takvih ugovora” (član V.3.d) i da je Parlamentarna skupština odgovorna za “odlučivanje o saglasnosti za ratificiranje ugovora” (član IV.4.d). Suprotno ovim odredbama, Sporazume je ratificirala Vlada Republike Bosne i Hercegovine, bez učešća Parlamentarne skupštine ili Predsjedništva, na osnovu člana 34 Zakona o Vladi Republike Bosne i Hercegovine iz 1994. godine koji je usvojen prema prethodnom Ustavu.

Do ovog zanemarivanja Ustava, koji je već 14. decembra 1995. godine stupio na snagu, je izgleda došlo zbog činjenice da institucije predviđene novim Ustavom nisu još uvijek bile uspostavljene i da izbori za članove tih institucija nisu održani do septembra 1996. godine. Prema tome, za ovaj prijelazni period se moralo pronaći rješenje, a takvo rješenje nije bilo direktno predviđeno tekstom Prijelaznih aranžmana.

Konsultacije sa Komisijom o ovom problemu su već izvršene, ne u vezi sa međunarodnim ugovorima, nego u vezi sa domaćim zakonodavstvom. U svom *Mišljenju o zakonodavnim ovlastima u Bosni i Hercegovini u periodu između stupanja na snagu Ustava, koji je preciziran u Aneksu IV Daytonskog sporazuma (14.*

decembar 1995. godine), i izbora održanih 14. septembra 1996. godine (CDL (96) 94), Komisija je došla do sljedećih zaključaka:

- “10. Član IV novog Ustava Bosne i Hercegovine sadrži odredbe o Parlamentarnoj skupštini. Ova Parlamentarna skupština je drugačija od Skupštine Republike Bosne i Hercegovine koja postoji prema prethodnom Ustavu.
11. Poštivanjem odluke o trenutnom stupanju na snagu novog Ustava, koja je sadržana u članu XII.1 Ustava, Skupština Republike bi na prvi pogled izgubila svoju zakonsku osnovu po potpisivanju Daytonskog sporazuma i, prema tome, ne bi bila u mogućnosti da validno provodi zakone ili druge odluke. Međutim, drugačiji zaključak se može izvući, posebno iz Prijelaznih aranžmana datih u Aneksu 2 Ustava.

12. Tačka 2 Prijelaznih aranžmana o kontinuitetu zakona glasi: “svi zakoni, propisi i sudski poslovnici koji su na snazi na teritoriji Bosne i Hercegovine u vrijeme stupanja ovog Ustava na snagu, ostaju na snazi u onoj mjeri u kojoj nisu u suprotnosti sa Ustavom, ukoliko drugačije ne odredi nadležni organ vlasti Bosne i Hercegovine.”

Ova odredba ne obuhvata zakone usvojene nakon stupanja na snagu novog Ustava, nego samo prethodno donesene zakone. Samo odsustvo odredbe o zakonima usvojenim tokom prijelaznog perioda bi se, međutim, moglo smatrati kao znak da takvi zakoni nisu bili predviđeni.

13. S druge strane, tačka 4 Prijelaznih aranžmana pod nazivom “organi vlasti” predviđa slijedeće: “dok ne budu zamijenjeni novim sporazumom ili zakonom, organi vlasti, institucije i druga tijela Bosne i Hercegovine funkcioniraju u skladu sa važećim propisima”.

U skladu sa terminologijom Daytonskog Ustava, za parlamentarno tijelo se može upotrijebiti izraz “organi vlasti, institucije i druga tijela”. Ovo proizilazi iz člana III.1 gdje se riječ “institucija” primjenjuje na sve organe Države, uključujući Parlamentarnu skupštinu. Pored toga, gorecitirana tačka 2 Aneksa 2 “organ vlasti” naziva nadležnim tijelom koje utvrđuje kontinuitet validnosti prethodnih zakona.

Nasuprot tome, primjena riječi “dok ne budu zamijenjeni novim sporazumom ili zakonom” na parlamentarno tijelo izgleda problematična budući da Parlament ima svoju glavnu zakonsku osnovu u Ustavu, a novi Ustav je već stavio van snage prethodni Ustav.

14. Prema tome, tekst Prijelaznih aranžmana izgleda dvosmislen i mora se pronaći odgovor primjenjujući na tumačenje Ustava opće principe sadržane u Daytonskom mirovnom sporazumu.

15. Prema članu I.1 Ustava, Bosna i Hercegovina nije nova država, nego nastavlja svoje pravno postojanje po međunarodnom pravu kao Država. Ovo također jasno proizilazi iz člana XII.1 prema kojem novi Ustav stupa na snagu "zamjenjujući i stavljajući van snage Ustav Republike Bosne i Hercegovine". Prema tome, jasno je da je država Bosna i Hercegovina postojala u cijelom ovom periodu. Ona je, kao Država, morala da izvršava obilježja državne vlasti svojstvena svakoj državi prema međunarodnom pravu. Organi Države su prema tome morali biti u stanju da efikasno izvršavaju svoje ovlasti. Budući da novi parlamentarni organi nisu postojali prije izbora održanih 14. septembra 1996. godine, osporavanje kontinuiranog postojanja Skupštine Republike Bosne i Hercegovine bi značilo da u periodu od 10 mjeseci na nivou države Bosne i Hercegovine nije postojalo nijedno parlamentarno ili zakonodavno tijelo. Ovo je teško zamisliti, i u nedostatku jasne odredbe u samom tekstu, princip kontinuiteta zahtijeva kontinuiranost u postojanju parlamentarnog organa države Bosne i Hercegovine.

16. Međutim, čini se da je ovo kontinuirano postojanje veoma ograničeno.

17. Kao prvo, očito je da je Skupština Republike, djelujući kao organ Bosne i Hercegovine, mogla djelovati jedino unutar sfera odgovornosti koje je novi Ustav dao parlamentarnim organima Bosne i Hercegovine (za razliku od entiteta).

18. Pored toga, ovlasti Skupštine su bile opravdane jedino na osnovu principa potrebe. Skupština nije bila nadležan organ na temelju novog Ustava, sa punim ovlastima koje je novi Ustav dao novim institucijama. Ona je samo nastavila postojanje da bi se izbjeglo nepostojanje nadležnog tijela i njeno djelovanje je bilo opravdano samo u onoj mjeri u kojoj se moralo izbjeći to nepostojanje jednog nadležnog tijela.

Skupština Republike je prema tome mogla rješavati samo aktuelna pitanja i nije mogla poduzimati bilo kakve mjere osim onih koje su neophodne za osiguranje kontinuiteta Države. Određivanje ovog ograničenja može biti komplikovano, kao što je to na primjer slučaj kada se radi o aktuelnim pitanjima koja Vlada ipak može riješavati u toku upravne krize. Ova ograničenja, međutim mogu, ukoliko je to potrebno, biti određena od strane Ustavnog suda i, privremeno, od strane Visokog predstavnika pod uslovima datim u članu 2.1.d. Aneksa 10 Dejtonskog sporazuma."

Isti argumenti se čine odgovarajućim i kada se radi o međunarodnim ugovorima. U pravilu, institucije BiH su prema tome opravdano djelovale na osnovu svojih prethodnih ustavnih funkcija, kada se radi o onim sporazumima koji su bili neophodni za osiguranje kontinuiteta Države, i samo u okviru ograničenja nadležnosti BiH koje se razlikuju od nadležnosti Entiteta. Prema tome, Komisija će se rukovoditi primjenom principa kontinuiteta i neophodnosti u vezi sa slijedećim Sporazumima :

- Sporazum o uspostavljanju Zajedničkog vijeća za saradnju

Ovaj Sporazum su 14. decembra 1995. godine, na dan stupanja na snagu novog Ustava, potpisali predsjednici Republike BiH, Hrvatske i F BiH. Prema njegovom članu 5, Sporazum stupa na snagu danom potpisivanja.

Glavni cilj ovog Sporazuma je uspostava Zajedničkog vijeća za saradnju. Komisija napominje da je Parlamentarna skupština BiH već odobrila novi Sporazum o uspostavi među-državnog vijeća za saradnju između BiH i Republike Hrvatske (pogledati doljenavedeni tekst). Ovaj Sporazum će zamijeniti postojeći Sporazum. Uz to, treba napomenuti da novi Sporazum o posebnim paralelnim odnosima između F BiH i Hrvatske takođe omogućava uspostavu zajedničkog Vijeća za saradnju, u ovom slučaju između F BiH i Hrvatske.

U ovakvim okolnostima, postojeći Sporazum će uskoro biti stavljen van snage daljnjim razvojem situacije, te se čini se da ga nije neophodno detaljno ispitati.

- Sporazum između Vlade BiH, Vlade F BiH i Vlade Republike Hrvatske o uzajamnom izvršenju sudskih odluka u krivičnim predmetima

Proceduralna pitanja

Ovaj Sporazum je potpisan 26. februara 1996. godine, a nakon toga ga je ratifikovala Vlada Republike BiH u skladu sa procedurom prema zakonu iz 1994. godine. Ratifikacija je objavljena 4. aprila 1996. godine. Kao što je gore navedeno, proceduralna valjanost ovog Sporazuma će radi toga zavisiti o pitanju da li je u to vrijeme zaista bilo neophodno sklopiti takav Sporazum kako bi se osigurao kontinuitet države BiH.

Svakako je tačno da uspostava zakona i poretka predstavlja prioritet u zemlji u kojoj je rat tek završen, te da saradnja sa susjednom državom u takvim pitanjima može u velikoj mjeri biti odlučujuća. Ipak, treba napomenuti da se Sporazum samo odnosi na premještanje osuđenih osoba i na nadzor uslovno osuđenih osoba u drugoj zemlji. Teško je uvidjeti zašto je premještanje osuđenih osoba trebalo biti tako hitno i odlučujuće za reorganizaciju Države i zašto nije bilo moguće čekati na uspostavu ustavnih institucija. Prema tome, sklapanje Sporazuma bez poštivanja proceduralnih pravila koje je utvrdio novi Ustav nije bilo opravdano.

Suštinska pitanja

U vezi sa suštinom Sporazuma, treba napomenuti da su i BiH i F BiH strane u ovom Sporazumu. Ustav BiH ne predviđa izričitu mogućnost za zajedničko sklapanje međunarodnog sporazuma od strane BiH i jednog od Entiteta. Dok član III.2.d. Ustava izričito daje pravo Entitetima da sklope međunarodne sporazume uz saglasnost Parlamentarne skupštine, on ne pominje sklapanje sporazuma zajedno sa BiH. Čini se da je ustavni sistem BiH općenito zasnovan na striktnoj podjeli između nadležnosti BiH i

nadležnosti Entiteta. Ne postoji izričita odredba za zajedničke ili mješovite nadležnosti kao što je to slučaj u Ustavima evropskih federalnih država.

Ipak, BiH i F BiH su zajednički sklopile ovaj Sporazum i sporazume koji su uslijedili, i čini se da su odgovarajuće institucije takvu proceduru smatrale ispravnom, a možda čak i neophodnom. Ovo može biti objašnjeno činjenicom da je BiH neuobičajeno labava federacija. Većina nadležnosti je dodijeljena Entitetima, dok nadležnost za vanjsku politiku prirodno ostaje na nivou BiH. Pod ovim okolnostima, čini se vjerovatnim da će se mnogi međunarodni sporazumi dotaći nadležnosti kako BiH tako i jednog od Entiteta. Radi toga se moraju pronaći mehanizmi za saradnju, a čini se da je sklapanje takvih zajedničkih sporazuma razuman način osiguranja potpune usklađenosti između državnog i entitetskog nivoa. Komisija ne vidi razloga da se u principu protivi takvim sporazumima, pod uslovom da se takav sporazum dotiče nadležnosti kako BiH tako i odnosnog Entiteta.

U ovom slučaju, učešće BiH je posebno opravdano nadležnošću koju BiH ima za "međunarodnu i među-entitetsku provedbu krivičnog zakona" prema članu III.1.g Ustava, a učešće F BiH je opravdano njenom cjelokupnom nadležnošću za svoj sistem krivičnog prava.

Što se tiče suštine ovog Sporazuma, čini se da, prema tome, nema razloga da se sumnja u njegovu ustavnost.

- Ugovor o carinskoj saradnji između Vlade Republike BiH, Vlade F BiH i Vlade Republike Hrvatske

Ovaj Sporazum je potpisan 24. marta 1995. godine, prije nego što je Ustav stupio na snagu, a ratificiran je u februaru 1996. godine u toku prijelaznog perioda, opet bez poštivanja ustavnih odredbi o proceduri ratifikacije. Suština ovog Sporazuma je vrlo tehničke prirode, i on u velikoj mjeri ne uspostavlja opća pravila carinske politike nego reguliše saradnju između organa vlasti na terenu. Kada se u obzir uzme čak i velika važnost trgovine sa susjednom Državom, neophodnost brze ratifikacije ovog Sporazuma se čini upitnom. Ovo se potvrđuje činjenicom da je Sporazum ratificiran jedanaest mjeseci nakon njegovog potpisivanja. Zbog toga se čini da je bilo moguće pričekati još sedam mjeseci do uspostave novih institucija. Pored toga, prema njegovom članu 18, Sporazum se trebao privremeno primjenjivati od dana njegovog potpisivanja. Pod takvim okolnostima, bio je sasvim moguće produžiti ovu privremenu primjenu sve do uspostavljanja novih institucija, a zatim dostaviti tekst novoizabranom Predsjedništvu i Parlamentarnoj skupštini. Ratifikacija Sporazuma se prema tome ne može smatrati valjanom.

Pod ovakvim okolnostima, čini se da nije neophodno detaljno ispitati suštinu Sporazuma. S obzirom da u vrijeme ratifikacije carinska politika BiH još uvijek nije mogla biti definisana, teško je vidjeti kako je Entitet mogao sklopiti takav sporazum a da pri tome

ne prekrši nadležnost BiH za carinsku politiku prema članu III.1.c Ustava BiH. Posebno neustavnim se čini pozivanje na carinsku regiju F BiH u članu 2.

- Sporazum o povratku izbjeglica

Ovo je takođe Sporazum koji je potpisan u martu 1995. godine, a ratificiran je u februaru 1996. godine od strane Vlade Republike BiH prema proceduri na osnovu zakona iz 1994. godine. Povratak izbjeglica je imao i očigledno i dalje ima najveću važnost za reorganizaciju BiH. Iako nema dovoljnih elemenata da bi se detaljno ocijenila hitnost ovog Sporazuma, Komisija ne može isključiti činjenicu da je ratifikacija u toku ovog perioda bila opravdana uzimajući u obzir principe neophodnosti i kontinuiteta kao što je to naprijed navedeno.

Što se tiče suštine, Komisija konstatuje da je ovo još jedan Sporazum u kojem su i BiH i F BiH strane. Ovo se ponovo čini neupitnim, uzimajući u obzir da *Sporazum o izbjeglicama i raseljenim licima*, koji se pojavljuje u Aneksu VII Dejtonskog sporazuma, obavezuje i BiH i F BiH da poduzmu sve neophodne korake za povratak izbjeglica, i da član III.5.a. Ustava predviđa da BiH preuzme nadležnost za druga slična pitanja kao što je to predviđeno u Aneksima V do VIII Dejtonskog sporazuma.

Trebalo bi napomenuti da se Sporazum primjenjuje na izbjeglice koje dolaze sa cijele teritorije BiH, dok se, u vezi sa povratkom izbjeglica, član 4 odnosi samo na teritoriju Federacije. Dok su takvi sporazumi mogli biti opravdani u vrijeme kada je Sporazum sklopljen, sada bi se činilo odgovarajućim da organi vlasti BiH zajedno sa Entitetima, a nakon toga i sa Hrvatskom, ispituju mogućnost proširenja primjene ovog člana i na osobe koje žele da se vrate u RS.

- Sporazum o ukidanju viza
- Protokol o uslovima za ulazak ili tranzit državljana Republike BiH u i kroz Republiku Hrvatsku
- Protokol o privremenoj primjeni Sporazuma o ukidanju viza

Situacija u vezi sa ova tri teksta se čini djelimično konfuznom. Sporazum o ukidanju viza potpisan je u ime Vlade Republike i Federacije u martu 1995. godine. Protokol o uslovima za ulazak ili tranzit državljana Republike BiH u i kroz Republiku Hrvatsku je, sa bosanske strane, potpisala istog dana samo Vlada Republike BiH. Prema njegovom članu 4, ovaj Protokol stupa na snagu u roku od petnaest dana od dana potpisivanja i primjenjivati će se do stupanja na snagu Sporazuma o ukidanju viza. Ipak, BiH je zajedno ratificirala i Sporazum i Protokol (objavljeno 23. februara 1996. godine). Uz to, BiH i Hrvatska su 26. februara 1996. godine sklopile Protokol o privremenoj primjeni Sporazuma o ukidanju viza, do stupanja na snagu Sporazuma o ukidanju viza. Ovaj Protokol, prema njegovom tekstu, stupio je na snagu 4. marta 1996. godine i privremeno ograničava primjenu odredbi Sporazuma o ukidanju viza za državljane BiH koji žive na teritoriji F BiH. Iako je BiH ratificirala Sporazum, čini se da

taj Sporazum nije primjenjen i da je originalni Protokol zamjenjen Protokolom o privremenoj primjeni Sporazuma o ukidanju viza.

Uzimajući u obzir geografsku poziciju BiH, čini se vjerovatnim da su pravila o tranzitu državljana BiH kroz teritoriju Hrvatske bila od najveće hitnosti. Takođe se čini ispravnim to što je Protokole zaključila samo BiH, s obzirom da je BiH nadležna za “imigracije, izbjeglice, politiku azila i propise”.

Suprotno tomu, sadržaj *Protokola o privremenoj primjeni Sporazuma o bezviznom režimu* kao jedini tekst koji je trenutno na snazi nailazi na primjedbe. Protokolom se osiguravaju pogodnosti slobodnog putovanja isključivo za građane BH koji imaju boravište na teritoriji FBH, a građani koji imaju boravište na teritoriji RS se upućuju na dopunski Protokol koji izgleda nije ni zaključen. Ovakav diskriminatorско postupanje sa jednim dijelom građana Države nije dopustivo u jednoj federalnoj državi, te se, prema tome, Protokol ima smatrati kao neustavan.

- Sporazum o ekonomskoj suradnji

Ovaj Sporazum je ponovo potpisan u ime Vlada Republike BH i FBH dana 24. marta 1995. i ratifikovala ga je Vlada Republike BH na osnovu zakona iz 1994. u toku prijelaznog perioda u martu 1996.

Trgovina sa Hrvatskom i ekonomska saradnja sa Hrvatskom je očigledno bila veoma važna za BH u toku ovog perioda i ne može se poreći postojanje izvjesne hitnosti. Ipak, ratifikacija jednog takvog sveobuhvatnog sporazuma sa susjednom državom i velikim ekonomskim partnerom u jednom prijelaznom periodu se ne može opravdati kao neophodna.

Uz to, Sporazum nailazi i na primjedbe u vezi sa njegovom suštinom. Čak nije ni potpino jasno ko su strane u Sporazumu. Prema preambuli, Sporazuma su zaključile dvije Vlade, to jest, Hrvatska s jedne strane i Vlada Republike i Federacije s druge strane. Izgleda da članovi 1 i 15 ograničavaju primjenjivost Sporazuma na FBH. Također izgleda nepojmljivo da se u jednoj federaciji reguliraju važnija pitanja iz vanjske trgovinske politike i carinske politike koja su na snazi samo u jednom Entitetu. Zbog principa slobodnog kretanja roba i usluga širom BH, što je zagantirano članom I.4 Ustava, ovakav sporazum ima veće reperkusije i na drugi Entitet. Pozivanje u preambuli na Sporazum o konfederaciji između Hrvatske i FBH također pokazuje da je ovaj Sporazum neodgovarajući nakon novonastale situacije koju je stvorio Daytonski mirovni sporazum.

Sporazum se prema tome ima smatrati kao neustavan.

IV. Sporazumi koje je zaključila ili će zaključiti BH i/ili FBH sa Hrvatskom nakon osnivanja institucija predviđenih novim Ustavom

- Sporazum o osnivanju Međudržavnog vijeća za suradnju između BH i Republike Hrvatske

U pogledu ovog Sporazuma, izgleda da je provedena ispravna ustavna procedura i Komisija ne vidi nikakvog razloga da dovodi u pitanje ustavnost ovog Sporazuma.

- Protokol o uspostavljanju plovidbe na unutarnjim plovnim putevima na rijeci Savi i njenim pritokama između Republike Hrvatske i BH

Različite verzije ovog Protokola su dostavljene Komisiji u toku njegovog razmatranja. Teško je procijeniti tekst ovog Protokola bez potpunijeg poznavanja i pravne i činjenične pozadine. Komisija se stoga suzdržava od izražavanja svoga mišljenja u vezi s ovim sporazumom.

- Nacrt sporazuma između Republike Hrvatske i BH o osnivanju preduzeća za izgradnju autoputa Zagreb-Bihać-Dubrovnik i Ploče-Sarajevo-Osijek.

Nacrt ovog Sporazuma bi trebale potpisati Vlade Hrvatske, BH i FBH. Radi se o osnivanju novog zajedničkog preduzeća za izvođenje građevinskih radova, a sporazum se ne bavi javnim pitanjima zakonske regulative kao što je pribavljanje neophodnih odobrenja za planiranje. On ima prirodu uglavnom privatnog zakona.

V. Sporazumi koje je zaključila RS sa SRJ

- Propisi o privremenom regulisanju prometa roba i usluga sa SRJ

Komisija konstatuje da ovaj tekst nije međunarodni sporazum nego interni regulatorni tekst. Moguće je da su ga već zamijenili kasniji tekstovi, pogotovo *Uredba o reguliranju prometa roba i usluga sa SRJ* (vidi niže).

Propisima se reguliraju trgovinski i carinski aranžmani sa SRJ. Prema članovima III.1.b i III.1.c Ustava, vanjska trgovinska politika i carinska politika su u nadležnosti institucija BH, te stoga ovi Propisi jasno krše Ustav BH.

- Protokol o prometu roba i usluga između Republike Srbije i RS

Ovim Protokolom se regulira promet roba i usluga između RS i Republike Srbije kao osnovne komponente SRJ. Ponovo se krši nadležnost BH za trgovinsku i carinsku politiku. Takvi sporazumi se ne mogu zaključiti od strane jednog Entiteta jer imaju važne reperkusije na drugi Entitet zbog slobode kretanja roba i usluga u BH (vidi gore).

Uz to, saglasnost Parlamentarne skupštine BH, koja je, po članu III.2.d Ustava, potrebna za entitetske sporazume, nije tražena niti dobijena (uporediti niže pod *Trgovinski sporazumi* u smislu pitanja da li trgovinski sporazum može biti sporazum o specijalnim paralelnim odnosima).

- Nacrt sporazuma o specijalnim paralelnim odnosima između SRJ i RS

Prema Ustavu BiH čini se upitno da li sporazumi o posebnim paralelnim odnosima zahtijevaju suglasnost Parlamentarne skupštine BiH. Prema članu III.2.d. Ustava ova suglasnost je potrebna za međunarodne sporazume općenito. Međutim, sporazumi o posebnim paralelnim odnosima se rukovode različitom odredbom Ustava, član III.2.a., koji ne pominje suglasnost Parlamentarne skupštine. Riječ “također” u članu III.2.d. ukazuje na to da ove dvije procedure treba gledati odvojeno. To potvrđuje činjenica da član VI.3.a. Ustavnom sudu daje posebnu nadležnost da kontrolira, po zahtjevu institucija pomenutih u ovom članu, ustavnost sporazuma o posebnim paralelnim odnosima. Radi toga Komisija smatra da sporazumi o posebnim paralelnim odnosima ne zahtijevaju suglasnost Parlamentarne skupštine BiH.

Ipak, Sporazum nije stupio na snagu prema tekstu. Uz to, prema novinskim izvještajima, priprema se novi takav sporazum između RS i SRJ. Onda bi bilo dovoljno kratko identificirati najproblematičnije dijelove Sporazuma.

Član 5 Sporazuma predviđa da je član Predsjedništva BH iz RS i potpredsjednik Vijeća za suradnju. Budući da članovi Predsjedništva BH djeluju u ime BH, onda Entiteti ne mogu usvajati pravila o pravima i obavezama članova Predsjedništva BH.

Član 6 sadrži spisak područja aktivnosti Vijeća za suradnju. Naročito slijedeće oblasti krše nadležnosti BH:

- emigracija, imigracija i azil je u sukobu sa nadležnostima BH po članu III.1.f Ustava za politiku i reguliranje imigracije, izbjeglica i azila;
- isto mišljenje se odnosi na “reguliranje prelaska državnih granica”.
- usklađivanje vanjske politike i pristupa zemljama trećeg svijeta i međunarodnim organizacijama je u sukobu sa nadležnostima BH za vanjsku politiku po članu III.1.a Ustava;
- isto mišljenje se odnosi i na “rješavanje pitanja sukcesije bivše Socijalističke Federativne Republike Jugoslavije”.

Cilj stvaranje jedinstvenog tržišta i privrženosti principu slobode kretanje ljudi, roba i kapitala (član 12) krši nadležnost BH za vanjskotrgovinsku i carinsku politiku i imigraciju. Ostale oblasti, kao što je državljanstvo (po članu I.7 Ustava BH, entitetsko državljanstvo postoji samo u okviru državljanstva BH) i borba protiv terorizma i organiziranog kriminala također, u zavisnosti od opsega ove suradnje, krše nadležnosti BH. U ovom kontekstu je za žaljenje što ne postoji opća odredba kojom bi se ograničile aktivnosti Vijeća za suradnju na ona područja koja su u nadležnosti RS po Ustavu BH.

Ostali dijelovi Sporazuma, kao što je klauza o nevršenju agresije u članu 9, što je tipično za sporazume koje zaključuju suverene države, i mada se u principu može podržati, ipak se može smatrati da krši prerogative vanjske politike BH i nadležnosti Stalnog komiteta za vojna pitanja predviđenog članom V.5.b Ustava BH.

- Trgovinski sporazum

Što se tiče procedure, nije predviđeno da se nacrt Sporazuma podnosi Parlamentarnoj skupštini za davanje saglasnosti, kao što je potrebno po članu III.2.d Ustava za međunarodne sporazume koje zaključuju Entiteti. Jedini izuzetak koji je predviđen Ustavom je da, prema članu III.2.a, nisu obavezni ići na Parlamentarnu skupštinu radi davanja saglasnosti sporazumi o specijalnim paralelnim odnosima (vidi gore). Tvrdi se da je sadašnji sporazum zasnovan na članu III.2.a.

Izgleda upitno, ali može ovdje ostati otvoreno pitanje da li se sporazum koji je ograničen na specifično područje, kao što je trgovina, može smatrati kao sporazum o specijalnim paralelnim odnosima. U svakom slučaju, sporazumi o specijalnim paralelnim odnosima se jedino mogu zaključivati za ona područja za koja su nadležni Entiteti. Pošto je vanjskotrgovinska politika rezervirana za nivo BH, Entiteti ne mogu zaključivati trgovinske sporazume. Sporazum je prema tome neustavan.

- Uredba o reguliranju prometa roba i usluga sa SRJ

Vidi komentare o *Propisu o privremenom reguliranju prometa roba i usluga sa SRJ*.

- Uredba o izmjenama i dopunama Uredbe o reguliranju razmjene roba i usluga sa SRJ

Ovom uredbom mijenjaju se i dopunjuju drugu neustavni akti, i ona se, zajedno s njima, mora smatrati nevažećom.

- Sporazum između Vlade Republike Crne Gore i Vlade Republike Srpske

Ovaj Sporazum nije dostavljen Parlamentarnoj skupštini BiH. Stoga je on neustavan, osim ukoliko bi se ne bi mogao smatrati sporazumom o specijalnim paralelnim odnosima. U principu, članom III.2. se predviđaju takvi specijalni paralelni odnosi samo sa susjednim državama. Crna Gora je jedan entitet unutar susjedne države. S obzirom na sve više prisutnu tendenciju da se prema međunarodnom pravu entitetima omogućava da preuzimaju međunarodne obaveze, koja je potvrđena i Ustavom BiH, i s obzirom na činjenicu da izgleda da sporazumi sa susjednim entitetima ne predstavljaju veći rizik za interese BiH od sporazuma sa susjednim državama, čini se da nema razloga da se negira primjenljivost člana III.2. na sporazume sa susjednim entitetima. Što se tiče njegovog sadržaja, Sporazum pokriva široke oblasti međusobne saradnje i može se smatrati sporazumom kojim se uspostavljaju specijalni paralelni odnosi. Član III.2. se stoga može primijeniti i nije potrebna saglasnost Parlamentarne skupštine BiH.

Međutim, potrebno je još jednom istaći da se moraju poštivati nadležnosti BiH. Pošto su odredbe Sporazuma vrlo neprecizne, nije lako ustanoviti da li se njima krši Ustav BiH. Stoga se sa žaljenjem konstatuje da se tekst Sporazuma ne poziva na potrebu zaštite nadležnosti BiH. Trebalo bi dodati takvu referencu. Prema Sporazumu u njegovoj sadašnjoj formi, tješnje integracije u oblasti telekomunikacija (uporedi član III.1.h Ustava

BiH) i zračnog saobraćaja (uporedi član III.1. j Ustava BiH) izgledaju posebno problematično.

- Protokol o proceduri organizovanog povratka

Nema odredbe kojom bi se predviđalo da se ovaj Nacrt protokola dostavi na odobrenje Parlamentarnoj skupštini BiH. Nacrt sporazuma se odnosi na vrlo specifičnu oblast u kojoj postoje nadležnosti BiH i ne može se smatrati sporazumom o specijalnim paralelnim odnosima koji bi trebao biti uopšteniji. Osim toga, nema pozivanja na glavni sporazum kojem bi ovaj Protokol trebao biti dodatak. U odsustvu takvog glavnog sporazuma, čini se da Protokol prelazi okvire čisto administrativnog aranžmana i da ga se mora smatrati međunarodnim sporazumom u smislu člana III.2. d Ustava.

Stoga je potrebna saglasnost Parlamentarne skupštine BiH.

DODATAK I

- Preliminarni sporazuma o uspostavljanju konfederacije između FBiH i Republike Hrvatske, potpisan 18. marta 1994. godine
- Sporazum o usvajanju Ustava FBiH i Preliminarni sporazum o budućoj privrednoj i vojnoj saradnji između FBiH i Republike Hrvatske, potpisan 18. marta 1994. godine
- Sporazum o uspostavljanju Zajedničkog vijeća za saradnju, potpisan 14. decembra 1995. godine
- Sporazum između Vlade BiH, Vlade FBiH i Vlade Republike Hrvatske o međusobnom izvršenju sudskih odluka u krivičnim predmetima, potpisan 26. februara 1996. godine
- Sporazum o carinskoj saradnji između Vlade BiH, Vlade FBiH i Vlade Republike Hrvatske, potpisan 24. marta 1995. godine
- Sporazum o povratku izbjeglica, potpisan 24. marta 1995. godine
- Sporazum o uvođenju bezviznog režima, potpisan 24. marta 1995. godine
- Protokol o uslovima ulaska državljanina Republike BiH u Republiku Hrvatsku ili tranzita preko Republike Hrvatske, potpisan 24. marta 1995. godine

- Protokol o privremenoj primjeni Sporazuma o uvođenju bezvизnog režima, potpisan 26. februara 1996. godine
- Sporazum o privrednoj saradnji, potpisan 24. marta 1995. godine
- Nacrt sporazuma o uspostavljanju Međudržavnog vijeća za saradnju između BiH i Republike Hrvatske, potpisan 30. marta 1998. godine
- Protokol o uspostavljanju plovidbe na unutrašnjim plovim putevima na rijeci Savi i njenim pritokama između Republike Hrvatske i BiH, potpisan 16. oktobra 1998. godine
- Nacrt sporazuma između Republike Hrvatske i BiH o uspostavljanju preduzeća za izgradnju auto-puteva za auto-puteve Zagreb-Bihać-Dubrovnik i Ploče-Sarajevo-Osijek
- Propis o privremenom reguliranju prometa roba i usluga sa SRJ
- Protokol o prometu roba i usluga između Republike Srbije i Republike Srpske, potpisan 14. marta 1997. godine
- Nacrt sporazuma o specijalnim paralelnim odnosima između SRJ i Republike Srpske, potpisan 28. februara 1997. godine
- Trgovinski sporazum, potpisan u martu 1997. godine
- Uredba o reguliranju prometa roba i usluga sa SRJ
- Uredba o izmjenama i dopunama Uredbe o reguliranju razmjene roba i usluga sa SRJ
- Sporazum između Vlade Republike Crne Gore i Vlade Republike Srpske, potpisan 25. marta 1998. godine
- Protokol o proceduri organizovanog povratka

