

JACANJE KAPACITETA USTAVNOG SUDA
BOSNE I HERCEGOVINE.

KAKO POBOLJSATI PRIMJENU I IZVRŠAVANJE ODLUKA?

Policy paper

Sarajevo, 2014.

EDICIJA VLADAVINA PRAVA CENTRA ZA POLITIČKE STUDIJE
Ediciju uređuje: Dalila Mirović

Knjiga broj: 1

naslov: Jačanje kapaciteta Ustavnog suda Bosne i Hercegovine. Kako poboljšati primjenu i izvršavanje odluka? Policy paper
autori_ ce: Damir Banović, Sanela Muharemović, Dženana Kapo
prelom_ dizajn: Dina Vilić
izdavač: Centre for Political Studies/Centar za političke studije, www.cps.ba
za izdavača: Damir Banović



BALKAN
CIVIL
SOCIETY
DEVELOPMENT
NETWORK



© Udruženje za istraživanje i političke studije/Centar za političke studije

Nekomercijalno umnožavanje, fotokopiranje ili bilo koji drugi oblik reprodukcije cijele publikacije ili njezinih dijelova je poželjno, uz prethodno pismeno informisanje izdavača na mail: office@cps.ba

Publikacija je objavljena uz podršku Balkan Civil Society Development Network-a (BCSDN). Stavovi i mišljenja izneseni u ovoj publikaciji su autorski i ne predstavljaju izričite stavove i mišljenja izdavača i donatora.

Uvod

Ustavni sud Bosne i Hercegovine, kao najviša sudska instanca u državi koja nadzire rad svih vrsta i nivoa vlasti, ima važnu ulogu zaštitnika ustavnog poretka i ustavom zagaranovanih prava i osnovnih sloboda. No, za jedan pravni i politički sistem nije dovoljno da ustavni sud donosi odluke, već se njegove odluke moraju i implementirati.

Bosna i Hercegovina je postkonfliktno, podijeljeno i tranziciono društvo,¹ te ovaj društveni kontekst uvjetuje i odnos prema sudskoj vlasti i implementiranju odluka. Bosna i Hercegovina prolazi kroz dvostruki tranzicijski proces: tranziciju ka istinskom demokratskom društvu i tranziciju ka mirnom postkonfliktnom društvu.² Nedostatak razvijene demokratske političke kulture odražava se kroz *deficit odgovornosti* nosilaca političke vlasti, između ostalog i onda kada se oni pojavljuju kao izvršioci odluka Ustavnog suda Bosne i Hercegovine (US BiH). Drugim riječima, bosanskohercegovačkom pravnom sistemu nedostaje jedan bitan sociološki element: *kultura vladavine prava*.³ Problem neizvršenja ili zakašnjelog izvršenja odluka Ustavnog suda u Bosni i Hercegovini je sistemski problem, što se može vidjeti i iz povećanja broja apelacija pred Evropskim sudom za ljudska prava zbog kršenja člana 6. Evropske konvencije.⁴ Uzimajući u obzir nedostatak dugogodišnje demokratske političke kulture i kulture vladavine prava, ne treba ni čuditi što predstavnici vlasti i drugi organi često ne izvršavaju odluke Ustavnog suda.

Ovo istraživanje stavlja fokus na neizvršenje odluka US BiH iz nadležnosti ocjene ustavnosti, tj. na nedjelovanje zakonodavnih tijela koje Ustavni sud zaduži za usaglašavanje neustavnih zakonskih odredbi s Ustavom Bosne i Hercegovine i/ili primjenjivim međunarodnim zakonskim aktima.⁵ Istraživanje je pokazalo da je korijen ovog problema političke prirode, što ga čini teškim za *policy* pristup. Međutim, neke zakonske izmjene mogu ipak imati pozitivan učinak na izvršenje odluka Ustavnog suda Bosne i Hercegovine.

Nadležnosti Ustavnog suda Bosne i Hercegovine i mehanizmi izvršenja

Nadležnosti Ustavnog suda Bosne i Hercegovine propisane su isključivo u Ustavu BiH,⁶ te u tom smislu zakonodavac nema pravo da propisuje dodatne nadležnosti zakonom. Ustavni sud Bosne i Hercegovine ima sedam nadležnosti:

1. Zaštita vitalnog nacionalnog interesa konstitutivnih naroda (član IV/3.f. Ustava BiH);
2. Organski sporovi (član VI/3.a Ustava BiH);
3. Apstraktna ocjena ustavnosti (član VI/3.a Ustava BiH);
4. Ocjena ustavnosti specijalnih paralelnih veza entiteta sa susjednim državama (član VI/3.a. Ustava BiH);
5. Apelaciona nadležnost (član VI/3.b. Ustava BiH);
6. Zaštita statusa Brčko distrikta Bosne i Hercegovine (član VI/4. Ustava BiH);
7. Konkretna ocjena ustavnosti (član VI/3.c. Ustava BiH).⁷

Odluke Ustavnog suda BiH iz apelacione nadležnosti

Kada je riječ o **apelacijama**, Sud u principu djeluje tako da ukida osporenu odluku i vraća je nadležnom organu na **hitno ponovni postupak i donošenje nove odluke**. Izuzetno, i sam Sud može odlučiti o meritumu predmeta i odluku dostaviti nadležnom organu na izvršenje.⁸

Sve odluke Suda su **konačne i obavezujuće**. Sud sam određuje **subjekte** koji treba da provedu odluku, **mjere** koje trebaju da se poduzmu i **rokove** u kojima je mjere potrebno provesti. Odluke Suda se provode direktno, a ne u posebnom izvršnom postupku kao što je to slučaj kod redovnih sudova.

Odluke Ustavnog suda BiH iz nadležnosti ocjene ustavnosti zakona

Ustavni sud Bosne i Hercegovine ima veliku slobodu pri donošenju odluka. Sud može odrediti da li će odluka djelovati *ex nunc* ili *ex tunc*. Odlukom može u **cijelosti ili djelomično ukinuti opšti akt ili pojedine njegove odredbe** koje prestaju da važe narednog dana od dana objavljivanja u *Službenom glasniku Bosne i Hercegovine*. Sud može

ostaviti rok do 6 mjeseci za usaglašavanje. Proglašavanjem nekog akta neustavnim, odnosno njegovim uklanjanjem iz pravnog sistema, smatra se da je odluka Suda time i **izvršena**.

Neizvršenje odluka Ustavnog suda BiH i uloga Tužilaštva Bosne i Hercegovine

Ustavni sud Bosne i Hercegovine obično preduzima aktivnu ulogu u pogledu praćenja primjene svojih odluka i traži informacije od nadležnog organa u pogledu odluke koju je donio te, ukoliko je opravdano, ostavlja i dodatni period za izvršenje. Tako je npr. Ustavni sud BiH 2007. godine na svojoj internet stranici objavio saopštenje ponavljajući svoje zaključke iz odluka koje se tiču nestalih osoba iznoseći svoju zabrinutost zbog neizvršenja ovih odluka i pozivajući ponovo nadležne organe da ispune ove obaveze. Također, Ustavni sud Bosne i Hercegovine je primijetio da usvajanje **rješenja o neizvršenju nije napravilo nikakvog pomaka u rješavanju ovog delikatnog pitanja**, te da su rješenja o neizvršenju dostavljena Tužilaštvu Bosne i Hercegovine.⁹

Organi vlasti koji su obavezni da primijene odluke Ustavnog suda, a koji to ne učine, navode različite razloge za neizvršenje, pri čemu Sud ispituje te razloge u svakom konkretnom slučaju. Ukoliko Sud nađe da postoje valjani razlozi za neizvršenje, on u svom internom dokumentu *Informacija o neizvršenju*, kojeg periodično usvaja, označava kao opravdano neizvršenu. Sud dalje prati izvršenje ovakvih odluka u sljedećoj *Informaciji* gdje ponekad dođe do zaključka da je u međuvremenu odluka izvršena. U suprotnom, usvaja rješenje o neizvršenju.

Svako lice koje ima **pravni interes** može tražiti izvršenje odluke Suda. Svi organi vlasti dužni su da provode odluke Suda i o svojoj provedbi obavijeste Sud. U slučajevima kada do izvršenja nije došlo, Sud donosi **Rješenje o neizvršenju** kojim utvrđuje da njegova odluka nije izvršena, te se sam može odrediti na koji način odluka treba da bude izvršena. **Rješenje o neizvršenju** se dostavlja **državnom tužiocu**. Dostavljanje rješenja (koje se ne smatra prijavom za izvršenje krivičnog djela) može dovesti do pokretanja krivičnog postupka. Prema članu 239 Krivičnog zakona Bosne i Hercegovine: *Službena osoba u institucijama Bosne i Hercegovine, institucijama entiteta ili institucijama Brčko Distrikta Bosne i Hercegovine, koja odbije da izvrši konačnu i izvršnu odluku Ustavnog suda Bosne i Hercegovine, Suda Bosne i Hercegovine, Doma za ljudska prava ili Evropskog suda za ljudska prava, ili sprječava da se takva odluka izvrši, ili na drugi način onemogućava njeno izvršenje, kaznit će se kaznom zatvora od šest mjeseci do pet godina.*¹⁰ Ovim se stvara dodatna zaštita za izvršavanje odluka Ustavnog suda Bosne i Hercegovine.

Prema informacijama iz 2009. godine, ukupno 85 odluka Ustavnog suda Bosne i Hercegovine bilo je neizvršeno. Tužilaštvo Bosne i

Hercegovine pokrenulo je istragu u 60 ovakvih slučajeva i već zatvorilo 21 slučaj zbog nedostatka dokaza o krivičnom djelu.¹¹ Tužilaštvo Bosne i Hercegovine do danas nije podiglo niti jednu optužnicu za nepoštivanje odluke Ustavnog suda. Jedina takva optužnica podignuta je na zahtjev apelanta, nakon presude Ustavnog suda BiH u njegovu korist.¹² Stav Tužilaštva je da krivično gonjenje zbog neizvršenja odluka Ustavnog suda BiH nije najbolje rješenje, te se navode ograničeni organizacioni kapaciteti Tužilaštva BiH u okviru kojeg samo pet tužitelja radi na ovim slučajevima, a svaki u prosjeku ima 350 slučajeva.¹³

Prepreke izvršenju odluka Ustavnog suda

Na osnovu upita Centra za političke studije za potrebe ovog istraživanja, Ustavni sud Bosne i Hercegovine je dostavio informacije o 80 rješenja o neizvršenju (zaključno s 11. martom 2013. godine). Ustavni sud BiH ima mogućnost nedonošenja rješenja o neizvršenju, tako da broj neizvršenih odluka može biti i veći od broja rješenja o neizvršenju. S druge strane, to što je izdato rješenje o neizvršenju ne znači da je odluka na koju se odnosi ostala trajno izvršena, tj. ona je mogla biti izvršena sa znatnim zakašnjenjem u odnosu na rok kojeg je odredio Ustavni sud.

Nadležnost suda	Ukupan br. odluka	Br. rješenja o neizvršenju
Zaštita vitalnog nacionalnog interesa konstitutivnih naroda	11	0
Apstraktna ocjena ustavnosti, organski sporovi i ocjena ustavnosti paralelnih veza entiteta sa susjednim državama	61	5
Apelaciona nadležnost	21054	73
Zaštita statusa Brčko distrikta Bosne i Hercegovine	0	0
Konkretna ocjena ustavnosti	13	2

Podaci o donesenim odlukama dobijeni su sa službene internet stranice Ustavnog suda Bosne i Hercegovine (www.ccbh.ba), a podaci o donesenim rješenjima o neizvršenju na osnovu upita Centra za političke studije iz navedenih podataka vidljivo je da se odluke iz nadležnosti za

zaštitu vitalnog nacionalnog interesa konstitutivnih naroda izvršavaju, dok se problemi s neizvršenjem javljaju kod odluka iz apelacione nadležnosti i kontrole ustavnosti. Mada je broj neizvršenih odluka iz apelacione nadležnosti veći, broj neizvršenja *kao procenat ukupnog broja odluka* o ustavnosti je mnogostruko veći. Stoga se ovaj rad fokusira na analizu problema s izvršenjem odluka o ustavnosti i na preporuke koje bi ublažile štetne posljedice neizvršenja tih odluka.

Neizvršenje odluka iz nadležnosti ocjene ustavnosti: analiza

Problem neizvršenja odluka ustavnog ili vrhovnog suda od strane zakonodavnog tijela nipošto nije jedinstven za Bosnu i Hercegovinu. Prema podacima prikupljenim na XV kongresu Konferencije evropskih ustavnih sudova 2011. godine ovaj problem je prisutan i u nekim drugim zemljama. Na primjer, u Bjelorusiji je bilo neizvršeno 77 odluka Ustavnog suda, od ukupno 292.¹⁴ Zakonodavno tijelo Mađarske je propustilo djelovati u 18, od ukupno 103 slučaja.¹⁵ U Litvaniji se do 2010. godine zakonodavno tijelo oglušilo na 39, od ukupno 140 odluka Ustavnog suda.¹⁶ U Moldaviji su tek dvije odluke Ustavnog suda ostale neizvršene.¹⁷ Poljska¹⁸ se također suočava s problemima u radu zakonodavstva na izvršenju odluka Ustavnog tribunala o ustavnosti.

Bez obzira na različitosti u pojedinačnim sistemima kontrole ustavnosti ovih država, korijen ovog problema nužno je identičan: u političkim sistemima baziranim na odvojenosti sudske, zakonodavne i izvršne vlasti nijedan državni organ, pa ni ustavni ili vrhovni sud, ne može prisiliti zakonodavno tijelo da donese neki zakon ili ga promijeni. Sagovornici¹⁹ u ovom istraživanju su naveli isti princip. Pravni ustroj Bosne i Hercegovine dozvoljava Ustavnom sudu da naredi zakonodavnom tijelu na bilo kojem nivou vlasti da neki zakon ili njegov dio uskladi s Ustavom Bosne i Hercegovine. Međutim, Ustavni sud nema nadležnost nad *mehanizmom* koji bi osigurao izvršenje te naredbe. To jest, Sud ne može narediti pojedinačnim predstavnicima u zakonodavnim tijelima da izglasaju donošenje ili promjenu zakona ili drugog akta u svrhu izvršenja vlastite odluke o ustavnosti.

Kriminalizacija neizvršenja odluke Ustavnog suda iz člana 239 Krivičnog zakona BiH u ovom slučaju nije od pomoći. Stav Tužilaštva BiH je da je veoma teško pokazati krivičnu odgovornost u slučajevima neizvršenja odluke Ustavnog suda koje imenuju zakonodavno tijelo ili vladu kao izvršioca. Problem u tim slučajevima je individualizacija odgovornosti. Krivični zakon ograničio je odgovornost na službenu osobu. U Tužilaštvu je potvrđeno da je u tijelima zakonodavne i izvršne vlasti skoro nemoguće pronaći službenu osobu koja bi mogla biti odgovorna za neizvršenje odluke Ustavnog suda po članu 239 Krivičnog zakona. Takva bi se osoba

mogla teretiti za počinjenje krivičnog djela samo u izuzetnim slučajevima, na primjer u slučaju da službena osoba namjerno prikrije komunikaciju iz Ustavnog suda. Međutim, prepreke izvršenju odluka Ustavnog suda nisu takve prirode. Neizvršenje odluka Ustavnog suda o neustavnosti nastaje kao posljedica izostanka relevantnog zakonodavnog djelovanja. Čim predstavnik zakonodavnog tijela pokaže da su poduzeti koraci ka izvršenju odluke Ustavnog suda – na primjer zaduženjem Vijeća ministara da predloži traženo zakonsko rješenje – gubi se mogućnost krivične odgovornosti bilo koje službene osobe iz tog zakonodavnog tijela, bez obzira na krajnji ishod takvog prijedloga. Glasanje poslanika i predstavnika u zakonodavnim tijelima ne može imati elemente krivičnog djela samo zato što ne vodi ka izvršenju odluke Ustavnog suda.

U nekim evropskim državama (na primjer: Češka Republika, Gruzija, Litvanija, Makedonija, Norveška, Portugal, Srbija),²⁰ ustavni sud uopće ne daje zakonodavnom tijelu rok za usaglašavanje neustavnih zakonskih odredbi s odlukama, pa je teško govoriti o njihovom "neizvršenju". U ovim državama, izostanak reakcije zakonodavnog tijela na odluku o neustavnosti ne smatra se problematičnim, ili se smatra problemom samo u slučajevima gdje dovodi do ozbiljne pravne nesigurnosti. Kao i u Bosni i Hercegovini, u većem broju evropskih država sama odluka Ustavnog suda o neustavnosti nekog zakona ili jednog njegovog dijela smatra se izvršenjem odluke, tj. zakon ili njegov dio koji je proglašen neustavnim, stavlja se van snage i ne može se više primjenjivati. Ovakvi pristupi kontroli ustavnosti upućuju na to da propust zakonodavca da donese novi zakon ili dio zakona u skladu s odlukom Ustavnog suda ne mora sam po sebi biti problem. Problem nastaje samo onda kad stavljanje zakona van snage stvara pravnu prazninu koja može dovesti do kršenja prava građana ili drugih štetnih posljedica.

Širom Evrope primjenjuju se različiti mehanizmi u slučajevima kad stavljanje zakona ili nekog njegovog dijela van snage stvara štetnu pravnu prazninu. U Češkoj Republici, na primjer, u izuzetnim slučajevima, Ustavni sud može popuniti pravnu prazninu vlastitom interpretativnom odlukom.²¹ U Njemačkoj²² i Sloveniji,²³ ustavnom sudu je data moć da odredi način izvršenja odluke o ustavnosti, koju su oba suda već koristila u slučajevima nedjelovanja zakonodavca.²⁴ U Italiji, Latviji i Litvaniji,²⁵ redovni sudovi se umjesto ukinutog zakona moraju pozivati na druge pravne izvore, prvenstveno ustav, u slučaju pravne praznine. Time se osigurava zaštita prava građana bez obzira na letargičnost zakonodavca. Stav Ustavnog suda Litvanije objašnjava princip iza ovakvog pristupa:

[A]ko bi mogućnost da sudovi primijene zakon, prije svega vrhovni zakon – Ustav – zavisila od toga da neki zakonodavni subjekat ne ostavi prazninu u zakonskoj regulaciji (pravnim aktima), i ako bi sudovi mogli odlučiti u takvim slučajevima samo nakon

popunjavanja pravnih praznina zakonodavstvom, onda bi se moralo prihvatiti da sudovi [...] dijele pravdu ne prema zakonu, nego samo formalno primjenjuju članove (ili njihove dijelove) pravnih akata, da ustavne vrijednosti, *inter alia* prava i slobode osoba, smiju biti povrijeđene (i pri tom nenadoknađene i neispravljene) samo zato jer relevantan zakonodavni subjekt nije zakonski regulirao neke odnose [...] Moć sudova da popune zakonske praznine nastale kao rezultat neuspjeha zakonodavne institucije da djeluje ili zbog njenog neispravnog djelovanja sprječavaju arbitrarnost države i zakonski nihilizam, te jačaju vjeru osobe u državu i zakon.²⁶

Ovakav stav pokazuje da u traženju rješenja za problem neimplementacije odluka Ustavnog suda o ustavnosti zakona ne treba izgubiti iz vida prioritetne vrijednosti: zaštitu prava garantiranih Ustavom, bez obzira na djelovanje ili nedjelovanje zakonodavnih tijela.

Napokon, stavovi političara, akademske zajednice i stručnjaka prikupljeni tokom ovog istraživanja ukazuju na sljedeće: nedjelovanje zakonodavnih tijela po odlukama Ustavnog suda odražava primarno nedostatak političke volje da se izvrše neke odluke Ustavnog suda Bosne i Hercegovine koje se tiču ocjene ustavnosti, a koje bi unijele promjene političkog sistema. Ustavni sud Bosne i Hercegovine donosi odluke koje su veoma kontroverzne i politički osjetljive, što je neizbježno jer, kao tumač Ustava, Sud vrši i njegovu nadogradnju. Ustavni sud svojim pojedinim odlukama bitno utječe na prirodu ustavnog sistema i na političke odnose u Bosni i Hercegovini. Politička elita kojoj se ne sviđaju takve odluke ima mogućnost da značajno otežava izvršenje takvih odluka. Odluke će u krajnjoj liniji biti izvršene – relevantno zakonodavno tijelo već je usaglasilo barem dvije neustavne zakonske odredbe s odlukama Ustavnog suda (U-9/11 i U-3/11), nakon izdavanja rješenja o neizvršenju – ali za svaku političku elitu je važan trenutak kad će se to desiti jer se tokom vremena mijenja odnos političkih snaga.

Iznimno je važno imati na umu ovu ključnu ulogu politike u neizvršenju odluka Ustavnog suda Bosne i Hercegovine od strane zakonodavnih tijela, jer ta uloga bitno ograničava moguća rješenja. Naime, nemoguće je pronaći i predložiti bilo kakvo adekvatno *zakonsko* ili *institucionalno* rješenje za problem koji je fundamentalno *političke* prirode. Bosanskohercegovačko zakonodavstvo u ovom pitanju ilustrira trenutni nivo političke odgovornosti vlasti prema građanima, i za očekivati je da su poboljšanja na tom polju dugoročni projekat. Prema tome, u pristupu rješenju ovog problema moguće se jedino fokusirati na kratkoročne i srednjoročne mjere koje bi doprinijele zaštiti prava i sloboda građana onda kad kao posljedica stavljanja jednog zakona ili nekog njegovog dijela van snage i nepravovremene reakcije zakonodavca nastane zakonska praznina koja ugrožava ta prava i slobode. Takve mjere trebaju se odnositi na

osnaživanje Ustavnog suda Bosne i Hercegovine i sudskog sektora uopće, tako da mogu zaštititi prava i slobode građana Bosne i Hercegovine i onda kad relevantna zakonodavna tijela propuste to učiniti svojim djelovanjem.

Preporuke

1. Donijeti zakon o Ustavnom sudu Bosne i Hercegovine

Izvršenje odluka Ustavnog suda BiH, kao ni druge važne procedure, nije regulirano van internih pravila suda, što nije adekvatno rješenje. Mehanizmi i procedure vezani za rad državnog Ustavnog suda trebali bi imati snagu zakona. Donošenje zakona o Ustavnom sudu kojim bi se regulirala važna pitanja poput odgovornosti za praćenje i provedbu odluka, postupci u slučaju neizvršenja odluke, itd., ojačalo bi pravni status suda.

2. Formalno utvrditi odgovornost Vijeća ministara BiH za praćenje i provedbu odluka iz apelacione nadležnosti Ustavnog suda

Za razliku od mehanizama povoda odluka ustavnog suda na entitetskom nivou i u nekim susjednim državama (Republika Hrvatska) gdje premijer ili vlada osiguravaju njihovo izvršenje, Vijeće ministara Bosne i Hercegovine nema pravnu odgovornost da obezbjeđuje implementaciju odluka Ustavnog suda Bosne i Hercegovine. O ovome se stara sam Ustavni sud, što stvara dodatno opterećenje Sudu koji ionako ima veliki broj predmeta. Prema intervjuu datom novinskoj agenciji SRNA (10. 1. 2013), registrar Zvonko Mijan navodi da se trenutno pred Sudom nalazi više od 8.000 neriješenih predmeta, a da svake godine Sud zaprimi od 4.500 do 5.000 predmeta. Najveći broj se upravo odnosi na apelacije na čije rješavanje građani čekaju i do 3 godine. Zaduživanje Vijeća ministara BiH za praćenje provedbe odluka Ustavnog suda BiH proizvelo bi dvostruku korist. Prvo, oslobodili bi se resursi u Ustavnom sudu, što bi omogućilo sudu da se fokusira na rješavanje samih slučajeva, te praćenje izvršenja odluka iz ostalih nadležnosti, koje nisu brojne. Drugo, budući da je Vijeće ministara kao izvršna grana vlasti veoma operativno i dinamično tijelo, veoma je vjerovatno da bi ono moglo omogućiti brže i efikasnije izvršenje odluka, kao i djelotvornu reakciju kroz svoje izvršne organe u slučaju neizvršenja odluke. U odnosu na trenutni ustroj, ovakav mehanizam bi imao povoljan utjecaj na pristup građana zaštiti njihovih prava i sloboda.

3. Dati pravnobavezujuću snagu tumačenju odluka Ustavnog suda o ustavnosti

U slučajevima gdje zakonodavno tijelo ne usaglasi neustavne zakonske odredbe s Ustavom Bosne i Hercegovine ili primjenjivim međunarodnim zakonom u roku kojeg odredi Ustavni sud, prijeko je potrebno osigurati da takva zakonska praznina ne dovede do kršenja prava građana. Jasno je da bi građani trebali biti pravno zaštićeni, kako od primjene zakonskih odredbi koje nisu u skladu s ustavnim vrijednostima, tako i od pravne nesigurnosti. U svrhu eliminacije pravne nesigurnosti u periodu između stavljanja neke zakonske odredbe van snage i njenog usklađivanja s Ustavom od strane zakonodavnog tijela, Ustavni sud bi trebao imati mogućnost dati detaljna objašnjenja o primjeni Ustava ili drugih zakona na koje bi se drugi sudovi mogli pozvati u slučajevima u kojima odlučuju. Ovakva mogućnost ne bi konstituirala uzurpiranje zakonodavne ovlasti od strane Ustavnog suda jer su njegove odluke ionako obavezujuće za sve od njihovog objavljivanja. Prema tome, niži sudovi dužni su poštovati te odluke u slučajevima u kojima se mogu primijeniti bez obzira na nedjelovanje zakonodavca; detaljna uputstva od strane Ustavnog suda kao tumača Ustava samo bi olakšala tu primjenu i osigurala njenu dosljednost.

4. Nasloviti predlagača zakona ili izmjene zakona u odluci o ustavnosti

Prema dosadašnjoj praksi, kada Ustavni sud utvrdi da je neka zakonska odredba neustavna, on naredi nadležnom entitetskom ili državnom zakonodavnom tijelu da uskladi dotičnu odredbu s Ustavom Bosne i Hercegovine. Kao što je ovdje obrazloženo, ovakav mehanizam je u potpunosti neefikasan kada članovi relevantnog zakonodavnog tijela ne podržavaju odluku Ustavnog suda, jer se radi o problemu političke prirode. Međutim, moguće je ovu proceduru učiniti efikasnijom i jednostavnijom u slučajevima kad ne postoje političke prepreke implementaciji odluke, ili one nisu ozbiljne. Naime, budući da Ustavni sud određuje izvršioca odluke, bilo bi poželjnije da u odluci kojom proglašava neku zakonsku odredbu neustavnom precizno odredi predlagača zakona. Kad Ustavni sud za izvršenje ovakve odluke zaduži zakonodavno tijelo, ono svejedno prosljeđuje odluku nekom od ovlaštenih predlagača (npr. Parlamentarna skupština BiH zaduži Vijeće ministara da predloži rješenje). Ovakav indirektan put odluke do ovlaštenog predlagača predstavlja gubitak vremena koji se može otkloniti direktnom komunikacijom Ustavnog suda s ovlaštenim predlagačem zakona.

Zaključak

Predlaganje rješenja i njihova implementacija treba biti stavljeno u kontekst bh. društva. Kao što je već navedeno u početku, Bosna i Hercegovina je postkonfliktno, tranziciono i podijeljeno društvo bez duge demokratske tradicije i pravne kulture. Podijeljenost društva uvjetovala je i uvođenje jednog oblika konsocijacijske demokracije s visokim stepenom federalizacije i decentralizacije države i sistemom *de jure* i *de facto* blokada političkih elita. Ovaj sistem blokada posebno se održava u neprimjenjivanju/odugovlačenju primjene odluka Ustavnog suda koje potencijalno utječu na promjenu ustavnog i političkog sistema Bosne i Hercegovine. Blokada se primjenjuje bez obzira na to da li se radi o odlukama o vitalnom nacionalnom interesu ili ocjenama ustavnosti. Ovaj širi društveni, pravni i politički ambijent treba imati u vidu i kada se radi i o individualnim apelacijama pred Ustavnim sudom, a problem je dalje usložen strukturalnim problemima u pravosuđu i generalno problemima u trajanju sudskih i upravnih postupaka, te teškoćama u primjenama sudskih odluka. Dugoročno potreban je rad na razvijanju pravne kulture poštivanja odluka sudova, ali i političke kulture koja u sebi uključuje spremnost na kompromise u složenoj državi.

(Endnotes)

- 1 Banović, Damir: Political Culture in Post-Conflict and Divided Societies: The Case of Bosnia and Herzegovina. In Jovanović, A. Miodrag/Vujadinović, Dragica (Hrsg.): Identity, Political and Human Rights Culture as Prerequisites of Constitutional Democracy. The Hague: Eleven International Publishing 2013, S. 149–164.
- 2 Hanušić, Adrijana: Mali koraci – veliki efekti: Optimiziranje izvršenja odluka Ustavnog suda Bosne i Hercegovine, Fond otvoreno društvo Bosne i Hercegovine, Sarajevo, 2010, str. 6.
- 3 Hanušić, Adrijana: Mali koraci – veliki efekti: Optimiziranje izvršenja odluka Ustavnog suda Bosne i Hercegovine, Fond otvoreno društvo Bosne i Hercegovine, Sarajevo, 2010, str. 4.
- 4 Hanušić, Adrijana (op. cit), str. 9.
- 5 Analiza i zaključci bazirani su na intervjuima koje su uradili istraživači i istraživačice Centra za političke studije u periodu od novembra 2013. do marta 2014. godine, kao i na pisanim izvorima. Urađeni su intervjui s predstavnicima Tužilaštva Bosne i Hercegovine, akademskim pravnim stručnjacima i s političarima u zakonodavnoj vlasti na državnom i entitetskom nivou. Nažalost, Ustavni sud Bosne i Hercegovine nije pravovremeno ovlastio predstavnika za intervju.
- 6 Ustav Bosne i Hercegovine. Dostupno na: http://www.ccbh.ba/public/down/USTAV_BOSNE_I_HERCEGOVINE_bos.pdf. (posljednji put posjećeno 25. 2. 2014.)
- 7 Ademović, Nedim/ Marko, Joseph/ Marković, Goran: Ustavno pravo Bosne i Hercegovine, Fondacija Konrad Adenauer Predstavništvo u Bosni i Hercegovini, Sarajevo, 2012. godine, str. 202– 203.
- 8 Poslovnik Ustavnog suda Bosne i Hercegovine, čl. 64.
- 9 Ustavni sud Bosne i Hercegovine. Obavještenje. 17. 9. 2007. <http://www.ccbh.ba/bos/press/index.php?pid=2327&sta=3&query=nestale+osobe> (posljednji put posjećeno 25. 2. 2014.)
- 10 Krivični zakon Bosne i Hercegovine. Dostupan na: http://www.sudbih.gov.ba/files/docs/zakoni/ba/Krivicni_zakon_BiH_-_precisceni,_nezvanicni_tekst.pdf. (posljednji put posjećeno 25. 2. 2014.)
- 11 CIN. Politicians above the Constitution. https://reportingproject.net/court/index.php?option=com_content&task=view&id=26&pop=1&page=0&Itemid=1&lang=English (posljednji put posjećeno 24. 2. 2014)
- 12 CIN. Politicians above the Constitution. https://reportingproject.net/court/index.php?option=com_content&task=view&id=26&pop=1&page=0&Itemid=1&lang=English (posljednji put posjećeno 24. 2. 2014)
- 13 CIN Politicians above the Constitution. https://reportingproject.net/court/index.php?option=com_content&task=view&id=26&pop=1&page=0&Itemid=1&lang=English (posljednji put posjećeno 24.2.2014)
- 14 Conference of European Constitutional Courts. Constitutional justice: Function and relationship with the other public authorities. 2011. (Bjelorusija: <http://www.confconstco.org/reports/rep-xv/BELARUS%20eng.pdf>, str. 15)

- 15 Conference of European Constitutional Courts. Constitutional justice: Function and relationship with the other public authorities. 2011. (Mađarska: <http://www.confeuconstco.org/reports/rep-xv/HUNGARY%20eng.pdf>, str. 11)
- 16 Conference of European Constitutional Courts. Constitutional justice: Function and relationship with the other public authorities. 2011. (Litvanija: <http://www.confeuconstco.org/reports/rep-xv/LITUANIA%20eng.pdf>, str. 34)
- 17 Conference of European Constitutional Courts. Constitutional justice: Function and relationship with the other public authorities. 2011. (Moldavija: <http://www.confeuconstco.org/reports/rep-xv/MOLDOVA%20fr.pdf>, str. 12)
- 18 Conference of European Constitutional Courts. Constitutional justice: Function and relationship with the other public authorities. 2011. (Poljska: <http://www.confeuconstco.org/reports/rep-xv/POLAND%20eng.pdf>, str. 7)
- 19 Intervjui su obavljani u periodu decembar 2013 – februar 2014 sa: Ismeta Dervoz (Parlamentarna skupština Bosne i Hercegovine), Peđa Kojović (Skupština Kantona Sarajevo i Parlament Federacija BiH), Goran Marković (profesor ustavnog prava, Univerzitet u Istočnom Sarajevu), Ahmed Mešić (pravni stručnjak), Biljana Simeunović (Tužilaštvo Bosne i Hercegovine)
- 20 Conference of European Constitutional Courts. Constitutional justice: Function and relationship with the other public authorities. 2011. (Češka Republika: <http://www.confeuconstco.org/reports/rep-xv/CEHIA%20eng.pdf>, str. 22; Gruzija: <http://www.confeuconstco.org/reports/rep-xv/GEORGIA%20eng.pdf>, str. 6; Litvanija: <http://www.confeuconstco.org/reports/rep-xv/LITUANIA%20eng.pdf>, str. 35; Makedonija: <http://www.confeuconstco.org/reports/rep-xv/MACEDONIA%20na.pdf>, str. 19; Norveška: <http://www.confeuconstco.org/reports/rep-xv/NORVEGIA%20eng.pdf>, str. 7; Portugal: <http://www.confeuconstco.org/reports/rep-xv/PORTUGALIA%20fr.pdf>, str. 18; Srbija: <http://www.confeuconstco.org/reports/rep-xv/SERBIA%20eng.pdf>, str. 18.)
- 21 Conference of European Constitutional Courts. Constitutional justice: Function and relationship with the other public authorities. 2011. (Češka Republika: <http://www.confeuconstco.org/reports/rep-xv/CEHIA%20eng.pdf>, str. 22.)
- 22 Federal Constitutional Court Act, Article 35. Dostupan na <http://www.iuscomp.org/gla/statutes/BVerfGG.htm#35>
- 23 Constitutional Court Act, Article 40(2). Dostupan na <http://www.us-rs.si/en/about-the-court/legal-basis/constitutional-court-act/iv-review-of-the-constitutionality-and-legality-of/>
- 24 Vidjeti <http://www.confeuconstco.org/reports/rep-xv/GERMANIA%20eng.pdf>, str. 42 i <http://www.confeuconstco.org/reports/rep-xv/SLOVENIA%20eng.pdf> str. 14.
- 25 Vidjeti <http://www.confeuconstco.org/reports/rep-xv/ITALIA%20eng.pdf>, str. 8, <http://www.confeuconstco.org/reports/rep-xv/LETONIA%20eng.pdf>, str. 13 i <http://www.confeuconstco.org/reports/rep-xv/LITUANIA%20eng.pdf>, str. 35.
- 26 <http://www.confeuconstco.org/reports/rep-xv/LITUANIA%20eng.pdf>, str. 36.