

Miodrag N. Simović*, Milena Simović**

ULOGA USTAVNOG SUDA BOSNE I HERCEGOVINE U ODBRANI I DALJNJOJ IZGRADNJI EVROPSKOG IDENTITETA U BOSNI I HERCEGOVINI

Sažetak

Bosna i Hercegovina je uvijek bila u Evropi i pripadala zajednici evropskih zemalja, evropskog kulturnog, historijskog i pravnog nasljeđa. Prema tome, bez obzira na to koliko se danas slagali sa tezom da određeni broj zemalja, posebno onih u tranziciji i onih koje prolaze postkonfliktni period, odstupaju od tzv. savremenih evropskih standarda, Bosna i Hercegovina je dio Evrope. Bosna i Hercegovina je dio evropskog identiteta i konglomerata onoga što čini Evropu. Bosna i Hercegovina je, kao i cijeli bivši region Jugozapadnog Balkana, posebno zanemarujući period u zadnjih 20-tak godina, svojim narodima, jezicima, kulturama, etnijama, itd. obogaćivala evropsku teritoriju i evropski indentitet. Međutim, „Evropski identitet“ je danas određena paradigma specifičnih standarda kojima evropske države teže. Ti standardi su evolutivni rezultat razvoja demokratije i pravne države, zaštite ljudskih prava i sloboda i drugih vrijednosti koje danas naučna doktrina prihvata kao cilj svakog savremenog društva. Ukoliko bi se to uzelo kao tačno, onda se zaista može reći da Bosna i Hercegovina „teži“ Evropi, nalazi se na „evropskom putu“, ali nije još stigla u „Evropu“. Tek kada ispuni tzv. evropske standarde, bez obzira na to koliko oni nekada nejasni bili ili imali različita stanovišta o njima, možemo govoriti o Bosni i Hercegovini i evropskom identitetu.

* Prof. dr., predsjednik Ustavnog suda Bosne i Hercegovine i redovni profesor Pravnog fakulteta u Banjoj Luci

** Dr., direktor Sekretarijata za zakonodavstvo u Vladi Republike Srpske i docent na Fakultetu za bezbjednost i zaštitu u Banjoj Luci

Ustavni sud BiH je veoma važna ustavna institucija. Njegova uloga je ključna kada je u pitanju zaštita ustavnopravnog poretka, uključujući ljudska ljudska prava i slobode. Može se razumijeti da svako želi da Ustavni sud BiH donese odluku kakvu on priželjkuje. Međutim, Ustavni sud treba da se drži Ustava BiH, štiti ga i sudi po njemu. S druge strane, Ustavni sud BiH treba da bude nezavisan i nepristrasan. To je jedna od njegovih osnovnih karakteristika i bitan stub njegovog uspješnog rada. Autonomija, nezavisnost i nepristrasnost Ustavnog suda BiH je interes svih građana.

Ključne riječi: Ustavni sud, Evropski identitet

UVODNE NAPOMENE

U savremenim evropskim ustavnopravnim sistemima ustavno sudstvo zauzima posebno mjesto, jer brani osnovne principe, motive, ciljeve i programska načela ustavnopravnih sistema koji čine jedan od nosivnih zidova današnje Evrope. Kada je riječ o institucionalnoj nezavisnosti ustavnih sudova, ona ne postoji ukoliko sudije nisu u potpunosti nezavisni, nepristrasni, stručni i profesionalni. U tom kontekstu, nezavisnost Ustavnog suda BiH¹ podrazumijeva; nezavisnost sudija (finansijska i profesionalna nemogućnost uticaja); nezavisne procedure (donosi Pravila Ustavnog suda²; nema zakona o Ustavnom sudu; Ustavni sud sam uređuje pitanja svoga rada, osim onih iz Ustava BiH) i finansijska samostalnost (određuje vlastite potrebe, uređuje plate itd)³.

S obzirom na njegovu izrazito odgovornu ulogu u ovoj fazi ustavnopravnog razvoja BiH, Ustavni sud poklanja posebnu pažnju ovom aspektu, pošto je uticaj politike, institucionalni ili vaninstitucionalni, često neprimjereno prisutan. Tome potencijalno doprinosi činjenica da u BiH entitetski zakonodavci imaju potpuno ovlašćenje kada je u pitanju izbor domaćih sudija Ustavnog suda, pri čemu nezavisne, strukovne organizacije nemaju bilo kakvu mogućnost djelovanja na taj izbor. Iako je sličan sistem, na primjer, u Njemačkoj, Belgiji, Mađarskoj ili Poljskoj, potrebno je razmisliti da li određeni način izbora, čak i ako je uobičajen u razvijenim demokratskim sistemima, opravdan i najbolji za nezavisnost ustavnog suda, uzimajući u obzir specifične okolnosti svake države, uključujući stepen demokratskog razvoja i poštovanja principa pravne države.

¹ U daljnjem tekstu: Ustavni sud.

² „Službeni glasnik BiH“ br. 60/05, 64/08 i 51/09.

³ Zato se nadležnost Ustavnog suda ne smije mijenjati i propisivati zakonom. Ustav BiH ne određuje da će se donijeti zakon o Ustavnom sudu, nego da će Ustavni sud donijeti Pravila Suda. Dakle jedini akt, osim Ustava BiH, koji reguliše rad Ustavnog suda, su Pravila Ustavnog suda BiH koja imaju snagu organskog zakona. U skladu s Pravilima, Ustavni sud jedini ima nadležnost da mijenja i dopunjuje Pravila.

Posebna je uloga Ustavnog suda kao zaštitnika pluralističkog društva, što je utvrđeno u Preambuli Ustava BiH, jer je pluralizam garant mira i demokratije u BiH. Pluralizam, kao evropska vrijednost, obuhvata: (1) zaštitu pojedinaca u svojstvu građana sa svim njihovim individualnim ljudskim pravima i slobodama. U tu svrhu treba naglasiti bogat katalog individualnih ustavnih prava i sloboda; (2) zaštitu svih interesnih grupa, posebno etničkih zajednica u BiH, i to putem kolektivnih prava. U tom kontekstu, treba naglasiti katalog kolektivnih ustavnih prava i sloboda, ali i institucionalne mehanizme kao što je zaštita vitalnog nacionalnog interesa⁴; (3) Ustavni sud BiH ima značajnu ulogu i kao zaštitnik ustavnopravnog sistema i funkcionalnosti države i državnih procesa odlučivanja.

Ustavni sud radi profesionalno, transparentno, nezavisno, nepristrasno i, na kraju krajeva, veoma uspješno⁵ svoj posao. Svako ko misli suprotno, može to javno osporavati i dokazivati. To mu danas omogućava, između ostalog, sloboda izražavanja vlastitog mišljenja koja je inkorporirana u Ustav BiH. Osim toga, postoje subjekti i procedure provjere rada svake institucije, uključujući Ustavni sud, koji od toga nije izuzet niti treba da bude.

ODNOS USTAVNOG SUDA SA PARLAMENTOM I VLADOM

Ustavni sud čini devet sudija. U skladu sa članom VI/1.a) Ustava BiH, četiri člana Ustavnog suda bira Predstavnički dom Federacije Bosne i Hercegovine a dva člana Narodna skupština Republike Srpske. Preostala tri

⁴ Prema statistici, Ustavni sud je od 1997. godine do danas odlučivao četiri puta po osnovu jurisdikcije zaštite vitalnog nacionalnog interesa koji je regulisan članom IV/3.f) Ustava BiH Bosna i Hercegovina je administrativno-teritorijalno i etnički izuzetno složena država. Zbog toga je ovaj ustavnopravni institut veoma bitan. S druge strane, prije svega, u medijima možemo često čuti tvrdnje i pozivanje na diskriminaciju po etničkoj osnovi. Kada se to dvije stvari uzmu u obzir, četiri predmeta koje je imao Ustavni sud BiH nije puno. Očekivalo se da će tih predmeta biti mnogo više.

⁵ Ukupan broj neriješenih predmeta pred Ustavnim sudom (1. januara 2010. godine) iznosio je 6.243 (10 U predmeta i 6.233 AP predmeta). U toku 2010. godine, od 1. januara do 31. decembra, u Ustavni sud je primljeno 6.056 predmeta, od čega 12 zahtjeva za ocjenu ustavnosti i 6.044 predmeta iz apelacione nadležnosti. Od navedenog broja predmeta Ustavni sud je do 31. decembra 2010. godine riješio 4.057 predmeta (19 U predmeta i 4.038 AP predmeta). Nakon 31. decembra 2010. godine, u Ustavnom sudu je ostalo neriješenih ukupno 8.243 predmeta (tri U predmeta i 8.240 AP predmeta). U toku 2010. godine u Ustavnom sudu se nalazilo 235 zahtjeva za preispitivanje odluka, od čega je 74 preneseno iz ranijih godina, a 161 primljeno u 2010. godini. Od ovog broja, u toku 2010. godine riješeno je 159 zahtjeva, a 31. decembra 2010. godine ostalo je neriješeno 76 zahtjeva. Uz to, Ustavni sud je kontinuirano pratio izvršenje donesenih odluka Ustavnog suda, kao i odluka koje je donio bivši Dom za ljudska prava za BiH, odnosno Komisija za ljudska prava pri Ustavnom sudu, te preduzimao adekvatne radnje u pravcu postizanja njihovog izvršenja i donio 17 rješenja o neizvršenju odluka.

Poređenja radi, Ustavni sud je u prvih pet godina svog postojanja, od 1997. do 2002. godine, primio ukupno 701 predmet, a riješio 411 predmeta. Danas Ustavni sud rješava toliko predmeta u jednom mjesecu. Ovi podaci najplastičnije govore o opterećenosti Suda i o povećanju obima posla, ali i o odgovoru Ustavnog suda na ove izazove. Ovo je, na neki način, i potvrda povjerenja javnosti u Sud.

člana bira predsjednik Evropskog suda za ljudska prava - nakon konsultacija sa Predsjedništvom BiH.

Proces izbora novog sudije započinje raspisivanjem konkursa. O prijavama kandidata odlučuje *ad hoc* komisija Predstavničkog doma Parlamenta Federacije BiH, odnosno Narodne skupština Republike Srpske koju čine zastupnici i jedan broj stručnih lica iz oblasti prava. Navedena komisija predlaže kandidate o čijem imenovanju kasnije glasaju zastupnici u Parlamentu Federacije BiH, odnosno Narodnoj skupštini Republike Srpske.

U skladu sa članom VI/1.c) Ustava BiH, mandat sudija Ustavnog suda traje do navršenih 70 godina života, izuzev ako podnesu ostavku ili budu s razlogom razriješeni na osnovu konsenzusa ostalih sudija. Pitanje mandata sudija Ustavnog suda detaljnije je uređeno članom 101 Pravila Ustavnog suda tako da sudija može biti razriješen dužnosti sudije prije isteka vremena na koje je izabran u sljedećim slučajevima: ako to sam zatraži; ako bude osuđen na zatvorsku kaznu zbog počinjenog krivičnog djela za koje je pravnosnažno osuđen na безусловnu kaznu zatvora, a koje ga čini nedostojnim za vršenje sudijske funkcije; ako trajno izgubi sposobnost da obavlja svoju funkciju; ako nastupe okolnosti iz člana 97 ovih pravila i ako funkciju sudije ne vrši u skladu sa članom 94 ovih pravila. Ustavni sud utvrđuje postojanje ovih razloga, razrješava sudiju na osnovu konsenzusa ostalih sudija i o tome obavještava organ koji je izabrao tog sudiju.

U skladu sa članom 104 st. 1–3 Pravila Ustavnog suda, predsjednik Ustavnog suda, najkasnije šest mjeseci prije isteka mandata sudije zbog starosne dobi, pokreće postupak izbora sudije u skladu sa članom VI/1.a) Ustava BiH. U slučaju ostavke, odnosno razrješenja sudije, predsjednik Ustavnog suda pokreće postupak izbora sudije - danom donošenja odluke Ustavnog suda u plenarnoj sjednici. U ovom slučaju predsjednik Ustavnog suda obavještava predsjednika Predstavničkog doma Parlamenta Federacije BiH/Narodne skupštine Republike Srpske, odnosno Predsjedništvo BiH i predsjednika Evropskog suda za ljudska prava.

FINANSIJSKA NEZAVISNOST USTAVNOG SUDA U KREIRANJU I ADMINISTRIRANJU VLASTITOG BUDŽETA

Pravilima Ustavnog suda propisano je da Ustavni sud ima finansijsku samostalnost. Međutim, u praksi je ovo veliki problem sa kojim se Ustavni sud redovno susreće. Zadnjih nekoliko godina djelovanje Ustavnog suda usmjereno je ka različitim aktivnostima u pravcu iznalaženja rješenja za obezbjeđenje sredstava koja su mu potrebna za osiguranje nesmetanog,

nezavisnog, efikasnog i blagovremenog funkcionisanja i rada i naročitom angažovanju na ostvarenju finansijske nezavisnosti i pune odgovornosti i ovlaštenja u pogledu budžetskih sredstava neophodnih za njegov rad. Poštovanje finansijske nezavisnosti Ustavnog suda zahtijeva minimum da Ustavni sud sam predloži svoj budžet i način njegovog korištenja Parlamentarnoj skupštini BiH koja će ga usvojiti. Međutim, ovakav stepen nezavisnosti Ustavni sud još uvijek nije dostigao.

NADLEŽNOST USTAVNOG SUDA

Nadležnost Ustavnog suda BiH je prvenstveno utvrđena članom VI/3. Ustava BiH. Pitanje nadležnosti Ustavnog suda je dakle van domašaja zakonodavca. U suprotnom, zakonom bi se mogla mijenjati nadležnost Suda po mjeri politike, zavisno od odnosa političkih snaga.

Prema članu VI/3 Ustava BiH, Ustavni sud će podržavati ovaj ustav. Ustavni sud treba da bdije nad Ustavom BiH i da bude njegov čuvar. On nije demokratski organ, koji treba da bude dostupan građanima u svakom trenutku, već je kskluzivni organ, koji izuzetno odlučuje. Ustav BiH je predvidio zaista mnogo nadležnosti za ovaj sud, a time je oslabio njegov autoritet. Ne smije Ustavni sud da odlučuje o svemu i svačemu. Sa sadašnjim obimom raznovrsnih poslova koji su mu Ustavom stavljeni u nadležnost, Ustavni sud gubi fizionomiju čuvara Ustava i organa koji izuzetno odlučuje, a sve više poprima karakteristike drugih državnih organa.

Ustavni sud je jedini nadležan da odlučuje o bilo kojem sporu koji se javlja po Ustavu BiH između dva entiteta ili između BiH i jednog ili oba entiteta, te između institucija BiH, uključujući ali ne ograničavajući se na to:

- Da li je odluka entiteta da uspostavi poseban paralelan odnos sa susjednom državom u skladu sa ovim ustavom, uključujući i odredbe koje se odnose na suverenitet i teritorijalni integritet BiH.

- Da li je bilo koja odredba ustava ili zakona jednog entiteta u skladu sa ovim ustavom. Sporove može pokrenuti član Predsjedništva BiH, predsjedavajući Vijeća ministara, predsjedavajući ili njegov zamjenik bilo kojeg doma Parlamentarne skupštine; jedna četvrtina članova/delegata bilo kojeg doma Parlamentarne skupštine ili jedna četvrtina članova bilo kojeg doma zakonodavnog organa jednog entiteta. Ustavni sud nema nadležnost provoditi *a priori* kontrolu ustavnosti. Kada je riječ o članu VI/4 Ustava BiH koji se odnosi na Brčko Distrikt BiH, spor može pokrenuti većina poslanika u Skupštini Brčko Distrikta BiH koja uključuje najmanje

jednu petinu izabраниh poslanika iz reda svakog od konstitutivnih naroda. Ustavni sud sprovodi postupak u skladu sa članom VI/3.a) Ustava BiH. U pravilu ovi sporovi rješavaju se na plenarnoj sjednici, uz mogućnost da se u skladu sa Pravilima Suda održi javna rasprava. Ovakvi postupci označavaju se slovom U.

Ustavni sud takođe ima apelacionu nadležnost u pitanjima koja su sadržana u Ustavu, BiH kada ona postanu predmet spora zbog presude bilo kojeg suda u Bosni i Hercegovini⁶. To je u dosadašnjoj praksi postala dominantna nadležnost Ustavnog suda i pretvorila ga u svojevrsni žalbeni sud. Ustavni sud je realno došao u opasnost ne samo da sam ne postupa u razumnom roku, već i da svoje osnovne funkcije ne ostvaruje djelotvorno i efikasno. Ustavni sud bi trebalo da se bavi samo najsloženijim sporovima ustavnog ranga, a zbog navedenog, on polako počinje da gubi fizionomiju ustavnog čuvara koji samo izuzetno postupa i da se pretvara u sud „dnevne intervencije”.

Ustavni sud je nadležan u pitanjima koja mu je proslijedio bilo koji sud u Bosni i Hercegovini u pogledu toga da li je zakon, o čijem važenju njegova odluka zavisi, kompatibilan sa Ustavom BiH, sa Evropskom konvencijom za zaštitu ljudskih prava i osnovnih sloboda i njenim protokolima ili sa zakonima Bosne i Hercegovine ili u pogledu postojanja ili domašaja nekog opšteg pravila međunarodnog javnog prava koje je bitno za odluku suda.

Izričito su navedene odredbe ustava i zakona entiteta, što bi čistim jezičkim tumačenjem moglo dovesti do zaključka da zakoni Bosne i Hercegovine ne podliježu kontroli ustavnosti. Međutim, Ustavni sud je u svojoj bogatoj praksi u niz navrata tumačio svoju nadležnost tako da su donesene brojne odluke o ustavnosti zakona Bosne i Hercegovine.

U pogledu apstraktne kontrole ustavnosti, dosadašnja praksa Ustavnog suda u pravilu je usmjerena na kontrolu zakonodavnih opštih akata, a ne i akata organa izvršne vlasti i upravnih organa. Tako je u odluci U 58/02 od 27. juna 2003. godine Ustavni sud zauzeo stav da Odluka Vlade Republike Srpske o davanju saglasnosti na odluku Upravnog odbora MDP „Poslovni sistemi RMK – Prijedor“ ZDP „Rudnik krečnjaka i tvornica kreča“ Doboj, ne može biti predmet ocjene ustavnosti pred Ustavnim sudom u smislu člana VI/3.a) Ustava BiH, jer Ustavni sud ocjenjuje samo ustavnost zakona.

⁶ U Ustavnom sudu Njemačke postoje posebna tijela od po troje sudija koji filtriraju ustavne žalbe. Oni odbacuju žalbe koje ne ispunjavaju procesne pretpostavke i prosljeđuju sudu samo one žalbe o kojima može dalje da se odlučuje.

U Odluci U 4/05 od 22. aprila 2005. godine Ustavni sud je prihvatio nadležnost za ocjenu ustavnosti statuta, i to u konkretnom slučaju Statuta Grada Sarajeva. Osnov za uspostavljanje nadležnosti u ovom predmetu Ustavni sud je našao u činjenici da statute u lokalnoj upravi i samoupravi donose predstavnička tijela tih jedinica tako da se statuti mogu klasifikovati prema nadležnosti za donošenje kao osnovni opšti akti za djelatnost lokalne samouprave i uprave, istog logičkog tipa kao zakoni.

U Ustavu BiH nije izričito navedeno da Ustavni sud ima nadležnost da ocjenjuje ustavnost poslovnika/pravilnika Parlamentarne skupštine BiH niti je Ustavni sud u dosadašnjoj praksi imao priliku da svoju nadležnost tumači u nekom konkretnom slučaju koji se odnosi na takvo pitanje.

U odluci broj U 7/10 od 26. novembra 2010. godine pred Ustavnim sudom je osporavan akt niže pravne snage od zakona, tj. Poslovnik o radu Ustavnog suda Republike Srpske⁷. Međutim, članom VI/3a) alineja 2 Ustava BiH data je nadležnost Ustavnom sudu u pogledu kontrole ustavnosti, prije svega, pravnih akata višeg ranga, tj. ustava i zakona, a akti niže pravne snage ne pominju se u navedenoj ustavnoj odredbi.

Ustavni sud BiH podsjeća na to da je dosadašnja praksa Ustavnog suda BiH u pravilu usmjerena na kontrolu zakonodavnih opštih akata, a ne i podzakonskih akata⁸. U navedenoj odluci Ustavni sud je izrazio stav: „Prilikom ispitivanja zahtjeva, u dijelu koji se odnosi na ocjenu ustavnosti osporenih rješenja, Ustavni sud je pošao prvenstveno od pitanja koji opšti akti mogu biti predmetom apstraktne ustavnosudske kontrole u smislu člana VI/3.a) Ustava BiH. S tim u vezi, dosadašnja praksa Ustavnog suda u pravilu je usmjerena na kontrolu zakonodavnih opštih akata, a ne i akata organa izvršne vlasti i upravnih organa. Međutim, u Odluci U 4/05 od 22. aprila 2005. godine Ustavni sud je prihvatio nadležnost za ocjenu ustavnosti Statuta Grada Sarajeva. S obzirom na to da statute u lokalnoj upravi i samoupravi donose predstavnička tijela tih jedinica, statuti se mogu klasifikovati prema nadležnosti za donošenje kao osnovni opšti akti za djelatnost lokalne samouprave i uprave, istog logičkog tipa kao zakoni. Osporena rješenja su pojedinačni akti, koji svoju pravnu valjanost izvode iz ovlaštenja koja im daje statut i ne predstavljaju vrstu opšte-normativnih akata, odnosno propisa za koje je Ustavni sud, u skladu sa članom VI/3.a) Ustava BiH, nadležan da ocjenjuje njihovu ustavnost. Prema navedenom, u konkretnom slučaju Ustavni sud je, uzi-

⁷ „Službeni glasnik Republike Srpske“ broj 29/05, objavljen 24. marta 2005. godine.

⁸ Vidi Ustavni sud, odluka broj U 3/04 od 27. maja 2005. godine, objavljena u „Službenom glasniku BiH“ broj 58/05.

majući u obzir sve okolnosti, a posebno imajući pri tome u vidu svoju dosadašnju jurisprudenciju prilikom tumačenja svoje nadležnosti, zaključio da ne može prihvatiti nadležnost za odlučivanje o meritumu ovog dijela zahtjeva⁹.

Međutim, Ustavni sud može vršiti kontrolu ustavnosti i pravnih akata nižeg ranga od zakona kada takvi akti pokreću pitanja kršenja ljudskih prava i osnovnih sloboda zaštićenih Ustavom BiH i Evropskom konvencijom za zaštitu ljudskih prava i osnovnih sloboda, kao što je Ustavni sud već uradio u Odluci broj U 4/05¹⁰ kada je ispitivao ustavnost Statuta Gradskog vijeća Grada Sarajeva i odluka opštinskih vijeća o delegiranju vijećnika u Gradsko vijeće, jer su osporeni akti pokretali pitanja kršenja ljudskih prava garantovanih Ustavom BiH. U navedenoj odluci Ustavni sud je zaključio da je „Š...Ć kao institucija koja podržava Ustav BiH, nadležan da ispituje ustavnost svih akata, bez obzira na donosioca, ako je pitanje pokrenuto prema jednoj od nadležnosti Ustavnog suda iz člana VI/3 Ustava BiH. U skladu sa argumentacijom o ljudskim pravima, Ustavni sud je mišljenja da, kad god je to moguće, mora interpretirati svoju jurisdikciju tako da dozvoli najširu mogućnost otklanjanja posljedica kršenja tih prava. U konkretnom slučaju, zahtjev za ocjenu ustavnosti se upravo odnosio na pitanja koja proizlaze iz Ustava BiH i međunarodnih sporazuma kojima se garantuje zaštita ljudskih prava i tiče se ostvarivanja ljudskih prava i ustavnih principa, kao što je princip konstitutivnosti naroda i pravo na zabranu diskriminacije¹¹.

Ustavni sud, dalje, ističe da je u predmetu broj AP 2821/09 odlučivao o tome da li se apelacija apelanata¹² protiv odluke Vijeća za zaštitu vitalnog interesa Ustavnog suda Republike Srpske (da ne razmatra zahtjev podnosioca za ocjenu saglasnosti člana 52 stav 2 Poslovnika o radu Ustavnog suda Republike Srpske sa Ustavom Republike Srpske) ubraja u nadležnost ovog Ustavnog suda i, u vezi s tim, zaključio da je apelacija nedopustiva. Dalje je naveo: „Ustavni sud je obavezan da podržava Ustav BiH, a nema nadležnost da podržava Ustav Republike Srpske, te je Ustavni sud Republike Srpske konačni autoritet po ovom pitanju. Postoji izuzetak od ovog principa u predmetima u kojima Ustavni sud Republike Srpske tumači i primjenjuje Ustav Republike Srpske na način koji nije u skladu sa Ustavom BiH. Međutim, u konkretnom slučaju se nije radilo o takvom pitanju. Ustavni sud, stoga, smatra da nije nadležan za odlu-

⁹ Vidi tač. 17 i 18 citirane odluke.

¹⁰ Vidi Ustavni sud, Odluka broj U 4/05 od 22. aprila 2005. godine, „Službeni glasnik BiH“ broj 32/05.

¹¹ *Ibid*, st. 14–17.

¹² U navedenom predmetu apelanti su bili Klub delegata iz reda bošnjačkog naroda Republike Srpske.

čivanje o ustavnosti osporene odluke Vijeća da ne razmatra navodne neusklađenosti sa Ustavom Republike Srpske¹³.

Ustavni sud zapaža da se podnosioci zahtjeva pozivaju na nesaglasnost relevantnih odredbi osporenog Poslovnika o radu Ustavnog suda Republike Srpske sa Ustavom BiH. Međutim, Ustavni sud smatra da podnosioci zahtjeva faktički upućuju na nesaglasnost odredbi osporenog akta sa Ustavom Republike Srpske, s obzirom na to da se u zahtjevima jasno naglašava da se osporenim odredbama Poslovnika o radu Ustavnog suda Republike Srpske *de facto* stavljaju van snage relevantne odredbe Ustava Republike Srpske, prema kojim odredbama bi se, prema mišljenju podnosilaca zahtjeva, trebala odvijati procedura i donošenje odluka u slučaju zaštite vitalnog nacionalnog interesa na entitetskom nivou. U tom slučaju, prema mišljenju Ustavnog suda, predmetnim zahtjevima za ocjenu ustavnosti ukazuje se na nesaglasnost propisa i opštih akata sa Ustavom Republike Srpske, za šta je nadležan da odlučuje Ustavni sud Republike Srpske. Naime, odredbom člana 115 Ustava Republike Srpske utvrđeno je da Ustavni sud Republike Srpske odlučuje o saglasnosti zakona, drugih propisa i opštih akata sa Ustavom Republike Srpske. Dalje, odredbama člana 120 Ustava Republike Srpske, koje su dopunjene tač. 3 i 4 Amandmana XLII na Ustav Republike Srpske, propisano je da „Š...Ć Postupak pred Ustavnim sudom (Republike Srpske) mogu, bez ograničenja, pokrenuti predsjednik Republike, Narodna skupština i Vlada Š...Ć“. S tim u vezi, Ustavni sud smatra da pitanje neusklađenosti Poslovnika o radu Ustavnog suda Republike Srpske sa Ustavom Republike Srpske treba da bude riješeno prema odredbama koje propisuje entitetski Ustav Republike Srpske.

Ustavni sud naglašava da se, u konkretnom slučaju, ne može primijeniti njegova praksa iz odluka u predmetima br. U 4/05 i U 7/05 s obzirom na to da Poslovnik o radu Ustavnog suda Republike Srpske ne predstavlja akt „Š...Ć koji je donijelo predstavničko tijelo jedinice lokalne samouprave Š...Ć“. Naprotiv, Poslovnik o radu Ustavnog suda Republike Srpske je podzakonski akt, koji je donesen na osnovu člana 77 Zakona o Ustavnom sudu Republike Srpske¹⁴, prema kojem: „Način rada i organizacija Suda uređuju se Poslovníkom i odlukom o sistematizaciji“, što, prema mišljenju Ustavnog suda, predstavlja dodatni argument da usklađenost odredbi Poslovnika o radu Ustavnog suda¹⁵, sa odredbama Ustava Republike Srpske - treba biti ispitana u skladu sa odredbama tog ustava (Ustava Republike

¹³ Vidi Ustavni sud, Odluka o dopustivosti broj AP 2821/09 od 26. marta 2010. godine, tačka 13, dostupna na web-stranici Ustavnog suda www.ustavnisud.ba.

¹⁴ Prečišćeni tekst od 17. maja 2005. godine.

¹⁵ *Ibid.*

Srpske). Imajući u vidu navedeno, Ustavni sud smatra da, u konkretnom slučaju, Poslovnik o radu Ustavnog suda Republike Srpske ne predstavlja akt čiju je usklađenost sa Ustavom Bosne i Hercegovine Ustavni sud nadležan ispitati prema odredbama člana VI/3a) Ustava Bosne i Hercegovine.

RJEŠAVANJE ORGANSKIH SPOROVA OD STRANE USTAVNOG SUDA

U pravnom sistemu Bosne i Hercegovine, kao rezultat njenog složenog uređenja, pojavljuju se dvije vrste sporova ustavne prirode između organa javnih vlasti: tzv. federalni sporovi (između pojedinih administrativno-teritorijalnih jedinica drugog nivoa - entiteti i između različitih nivoa - država i entiteti, gdje se kao poseban vid tih sporova pojavljuje oni vezani za odluke entiteta da uspostave posebne paralelne odnose sa susjednim državama) i tzv. organski sporovi na državnom nivou - između institucija BiH. Ustavni sud dakle, u okviru ovlašćenja predviđenih članom VI/3.a), odlučuje o pozitivnim ili negativnim sukobima nadležnosti, kao i o bilo kojim drugim sporovima koji se mogu pojaviti u odnosima između državnih i entitetskih struktura vlasti, odnosno institucija BiH. Ne smije se zaboraviti da je Amandmanom I na Ustav BiH (usvojen u martu 2009. godine) dodat novi član VI/4 koji propisuje da je Ustavni sud BiH nadležan da odlučuje o bilo kakvom sporu u vezi sa zaštitom utvrđenog statusa i ovlašćenja Brčko Distrikta BiH koji se može javiti između jednog ili više entiteta i Brčko Distrikta BiH ili između BiH i Brčko Distrikta BiH po Ustavu BiH i odlukama Arbitražnog tribunala.

Prema primjerima iz prakse Ustavnog suda, neki od akata koji su doveli do sporova sukoba nadležnosti u kontekstu člana VI/3.a) Ustava BiH su bili npr:

(1) Sporazum o uspostavljanju specijalnih paralelnih odnosa između Savezne Republike Jugoslavije i Republike Srpske¹⁶ koji je pokrenuo spor nadležnosti između države BiH i Republike Srpske kao jednog od njena dva entiteta. Jedno od pitanja postavljenih u ovom predmetu bilo je treba li prije ratifikacije Sporazuma o posebnim paralelnim odnosima tražiti saglasnost Parlamentarne skupštine BiH. U vezi sa ovim pitanjem Ustavni sud je istakao da na osnovu člana III/2 Ustava BiH, sporazum o posebnim paralelnim odnosima ima ustavno ograničenje u pogledu suvereniteta i teritorijalnog integriteta, dok se sporazum sa državama i međunarodnim organizacijama može zaključiti (samo) uz saglasnost Parlamentarne skupštine BiH. To znači da sporazum o posebnim pa-

¹⁶ Pogledati odluku Ustavnog suda broj U 42/01 od 26.marta 2004. godine.

ralelnim odnosima podliježe kontroli Ustavnog suda, dok sporazum sa državama i međunarodnim organizacijama zahtijeva saglasnost Parlamentarne skupštine. Ustavni sud je zaključio da za uspostavljanje posebnih paralelnih odnosa sa susjednim državama nije potrebna saglasnost Parlamentarne skupštine BiH, te je stoga Sporazum donesen na način saglasan Ustavu BiH.

(2) Zakon o Agenciji za osiguranje BiH¹⁷ bio je razlog spora nadležnosti između države BiH i entiteta. Ustavni sud je u konkretnom slučaju zaključio da je Parlamentarna skupština BiH imala ovlaštenje da usvoji osporene zakonske odredbe na temelju člana IV/4.a) Ustava BiH u vezi s članom III/1. tač. a) i b) Ustava BiH, s obzirom na to da je njihov cilj međusobno usklađivanje entitetskog zakonodavstva u oblasti osiguranja, kao i njihovog usklađivanja s relevantnim propisima kojima je ova oblast regulisana unutar Evropske unije, što ujedno i predstavlja ispunjavanje obaveza preuzetih potpisivanjem Sporazuma o stabilizaciji i pridruživanju s Evropskom unijom.

(3) U odluci broj U 14/04 od 29. oktobra 2004. godine Ustavni sud je konstatovao da odredbe čl. 1. i 2. Zakona o izmjenama Zakona o porezu na promet proizvoda i usluga¹⁸, te odredbe čl. 1 i 2 Zakona o izmjenama i dopunama Zakona o posebnom porezu na bezalkoholna pića¹⁹ nisu u skladu sa odredbama čl. III/3.b) i III/5.a) Ustava BiH. Ustavni sud je istakao da je Parlament Federacije BiH prekršio odredbu člana III/5.a) Ustava BiH, s obzirom na to da je time ušao u okvir nadležnosti koje je prethodno Federacija BiH sporazumom prenijela u nadležnost države BiH. I u ovom slučaju se radilo o sukobu nadležnosti između države i entiteta, u ovom slučaju Federacije BiH.

(4) U odluci broj U 12/09 od 28. maja 2010. godine Ustavni sud je smatrao da je pobijana odredba člana 35 Zakona o platama i naknadama u institucijama BiH²⁰ protivna članu II/4 Ustava BiH u vezi sa članom 1 Protokola broj 12 uz Evropsku konvenciju, čl. 1, 2 i 11 Konvencije UN o ukidanju svih oblika diskriminacije žena, kao i članu 26 Međunarodnog pakta o građanskim i političkim pravima i članu 10 Međunarodnog pakta o ekonomskim, socijalnim i kulturnim pravima, jer dovodi do različitoga tretmana zaposlenih u institucijama BiH, a za takvo razlikovanje Ustavni sud nije našao razumno i objektivno opravdanje, zbog čega je diskriminirajuća. Kao posljedica navedenog, Ustavni sud zaključuje da je prestao pravni

¹⁷ Odluka Ustavnog suda broj U 17/09 od 27. marta 2010. godine.

¹⁸ „Službene novine Federacije BiH“ broj 39/04

¹⁹ „Službene novine Federacije BiH“ broj 39/04.

²⁰ „Službeni glasnik BiH“ br. 50/08 i 35/09.

osnov za donošenje pobijane odluke Vijeća ministara, jer je donesena na osnovu pobijane odredbe Zakona o platama i naknadama u institucijama Bosne i Hercegovine.

Prvo pitanje na koje Ustavni sud morao odgovoriti jeste postoji li različit tretman. *Prima facie* se ne čini da se ovo desilo u ovom predmetu, s obzirom na to da se član 35 koji reguliše porodijsko odsustvo odnosi na sve žene koje rade u državnim institucijama. Međutim, treba navesti da se ova odredba odnosi na mjesto isplate naknada za porodijsko odsustvo. Takođe, podnosioci zahtjeva su smatrali da su zaposlene u institucijama BiH koje imaju mjesto prebivališta u Federaciji BiH diskriminirane na osnovu mjesta isplate kada je u pitanju uživanje prava na naknade za porodijsko odsustvo. Naime, podnosioci zahtjeva su smatrali da su zaposlene u institucijama BiH sa mjestom prebivališta u Federaciji BiH diskriminirane u odnosu na zaposlene čije je mjesto prebivališta na teritoriji Republike Srpske ili sa onima čije je mjesto prebivališta u Federaciji, zavisno od kantona u kojem žive.

Na taj način, pobijane odredbe se odnose na entitetsko zakonodavstvo o socijalnoj politici. Dok je u Republici Srpskoj ženama garantovano da će primiti puni iznos plate, u Federaciji ovo pitanje regulišu vlasti Federacije, kao i kantona ili čak opština, što rezultira značajnim razlikama, s tim da neki kantoni nemaju nikakve isplate naknada²¹. Stoga je jasno da član 35 tretira na različit način grupu osoba – žene zaposlenih u državnim institucijama – koje se kao zaposlene u državnim institucijama nalaze u istoj pravnoj situaciji. Prema tome, ovaj različit tretman mora biti opravdan.

Drugo pitanje na koje je trebalo odgovoriti tiče se legitimitnog cilja kojem teži pobijana odredba. Ustavni sud nalazi da je pobijana odredba sadržana u Zakonu o platama i naknadama u institucijama Bosne i Hercegovine i stoga je usmjerena ka garantovanju istih socijalnih prava zaposlenim iste institucije. Ovaj cilj je jasan u svjetlu člana 4 ovog zakona i korespondira međunarodnim obavezama BiH, kao što je to precizno navedeno u okvirnom Zakonu o zabrani diskriminacije u BiH²². Ustavni sud je morao razmotriti može li se različit tretman opravdati raspodjelom odgovornosti između države i entitetâ. Naime, pitanje socijalne politike potpada pod nadležnost entitetâ, a ne države. S tim u vezi, Ustavni sud smatra da ekskluzivna nadležnost entitetâ ne uzima u obzir činjenicu da porodijsko odsustvo nije samo pitanje socijalne politike nego i ljudskih prava i njihove zaštite.

²¹ Vidi Specijalni izvještaj Ombudsmana BiH od 12. maja 2009. godine.

²² „Službeni glasnik BiH“ broj 59/09.

Uzimajući u obzir navedeno, Ustavni sud podsjeća da se porodijsko odsustvo posebno odnosi na prava žena da ne budu diskriminirane i da uživaju adekvatne uslove rada, pravo na zdravlje, pravo na privatni i porodični život, te prava djece. Stoga se u izvještaju Bosne i Hercegovine od januara 2004. godine (Povjerenstvu koje ima zadatak nadgledati primjenu Konvencije o ukidanju svih oblika diskriminacije žena) navodi: „Prema važećim zakonima iz oblasti rada u Bosni i Hercegovini, zabranjena je svaka vrsta diskriminacije po osnovu prava na rad i upošljavanje. Bosna i Hercegovina je potpisnica više od 66 konvencija iz oblasti rada (MOR) tako da je u proteklom razdoblju donijela nove zakone koje je uskladila, u najvećem dijelu, sa konvencijama MOR-a. U novo zakonodavstvo su ugrađeni međunarodni radni standardi koji osiguravaju potpunu jednakost svih osoba na radu i u pristupu upošljavanju, zabranjuje se svaki vid diskriminacije i utvrđuju se prava koja su ekonomski i finansijski održiva, s obzirom na stanje privrede Bosne i Hercegovine. Sve beneficije po osnovu rada jednake su za žene i muškarce“ (tačka 157). Međutim, ovi navodi nisu ispunjeni u potpunosti, jer isti izvještaj navodi: „Za vrijeme trudnoće, porođaja i njege djeteta žena ima pravo na porodijsko odsustvo u trajanju od jedne godine. Za vrijeme korišćenja porodijskog odsustva zaposlena ima pravo na naknadu plate, u Republici Srpskoj u visini prosjeka posljednje isplaćene tri plate, a u Federaciji BiH prema propisima kantona, u čemu ima razlike u visini isplata“ (tačka 186).

Dalje, Ustavni sud podsjeća da su prijašnje naknade za porodijsko odsustvo bile vezane za zdravstvenu zaštitu i socijalno osiguranje. Agencija za osiguranje u BiH je nadležna uskladiti ovaj dio zakonodavne aktivnosti entitetâ - kako bi se ispunili uslovi za integraciju u Evropsku uniju. Obaveza da se ispune zahtjevi za integraciju u Evropsku uniju postoji, takođe, u odnosu na naknada za porodijsko odsustvo. Naime, cilj Zakona o platama i naknadama u institucijama BiH je stvaranje uslova za rad bez diskriminacije u smislu člana II/4 Ustava BiH u vezi sa članom 1 Protokola broj 12 uz Evropsku konvenciju. Takođe, spomenuti zakon mora poštovati polje prava na slobodu kretanja osoba saglasno Uredbi Vijeća Evropske ekonomske zajednice²³ o primjeni programa socijalnog osiguranja na zaposlene osobe, samostalno zaposlene osobe i članove njihovih porodica koji se kreću unutar Zajednice.

Ustavni sud podsjeća na svoju Odluku broj U 68/02 od 25. juna 2004. godine u kojoj je navedeno da je materijalni sadržaj jedinstvenog tržišta (član I/4 Ustava BiH) jasno definisao Evropski sud pravde, dajući evropskim zemljama smjernice u ustavnopravnom razvoju ovoga važnog as-

²³ EEZ broj 1408/71 od 14. juna 1971. godine.

pekta²⁴. Stoga, jedinstveno tržište koje tumači Evropski sud pravde ima interpretativnu moć za ustavnopravno načelo jedinstvenog tržišta iz člana I/4 Ustava BiH. Prema tom načelu, naknade kao što je porodiljsko odsustvo za zaposlene u državnim institucijama ne bi trebale zavisiti od mjesta prebivališta osoba, s obzirom na to da ideja o jedinstvenom tržištu podrazumijeva da država treba učiniti jednako privlačnim prilike za upošljavanje svim građanima Bosne i Hercegovine, bez obzira na granice entitetâ, entitetsko državljanstvo ili mjesto prebivališta. Podržavajući sheme koje osigurava pobijana odredba, država je učinila privlačnijim prilike za upošljavanje unutar državnih institucija onim građanima koji žive u entitetu koji nudi veće naknade. Dalje, pravo na slobodu kretanja osoba, zajedno sa drugim slobodama koje su sadržane u načelu jedinstvenog tržišta, potpada pod načelo prava na nediskriminaciju.

S obzirom na to da naknada za porodiljsko odsustvo proizlazi iz radnog odnosa u toj instituciji, a ne iz mjesta prebivališta, razlika koju nameće pobijana odredba (saglasno mjestu isplate) nije adekvatan način da se postigne najviši nivo ljudskih prava. Ustavni sud smatra da nadležnost entitetâ da regulišu socijalnu politiku nije adekvatna cilju koji se teži postići u socijalnoj zaštiti i jednakoj naknadi. Stoga se mora uzeti u obzir da te zaposlene rade u državnim institucijama, a ne u entitetskim institucijama i da, saglasno članu 4 Zakona o platama i naknadama u institucijama BiH, sredstva za plate i naknade zaposlenih u institucijama BiH osiguravaju se isključivo iz budžeta. Prema tome, država i entitet imaju zajedničku obavezu ne samo da osiguraju najviši nivo zaštite ljudskih prava, nego i da garantuju jednaku implementaciju ovih prava. Slijedeći navedeno, Ustavni sud smatra da pobijana odredba ne teži zakonitom cilju.

Treće, Ustavni sud je morao odgovoriti na pitanje proporcionalnosti. U vezi sa ovim načelom, Ustavni sud primjećuje da se isti cilj (osiguravanje socijalne zaštite i jednakih naknada za porodiljsko odsustvo) može postići na drugi način, a ne samo striktnim oslanjanjem na lokalne propise. Zakon o zabrani diskriminacije obavezuje sve nadležne vlasti u državi i entitetima da usklade sve propise - kako bi se stvorili uslovi (bez diskriminacije) u političkom, ekonomskom i socijalnom životu u BiH. Ustavni sud ne vidi razlog zašto državne institucije nisu u stanju da, saglasno svojim finansijskim mogućnostima, direktno isplate naknade zaposlenim, kako bi izbjegli bilo kakav diskriminatorski tretman, s obzirom na to da je država obavezna finansirati, između ostalog, isplate zaposlenim u institucija

²⁴ Vidi, Ustavni sud, Odluka broj U 68/02 od 25. juna 2004. godine, stav 41, objavljena u „Službenom glasniku BiH“ broj 38/04.

u BiH i da predmetna isplata nema uticaja na bilo koje druge dodatne beneficije koje zaposlenim daju entiteti.

Dalje, Ustavni sud ističe da iako BiH ima kompleksnu ustavnu strukturu²⁵, bez kvalifikovanja njenog ustavnopravnog poretka, u federalnim državama na nivou Evrope nema sheme naknada za porodiljsko odsustvo slične ovoj. U svim federalnim državama (npr., Austrija, Njemačka, Švajcarska i Rusija) porodiljsko odsustvo je jednako za sve zaposlene, bez obzira na mjesto prebivališta. Jedini izuzetak je Švajcarska u kojoj zaposleni koji žive u Kantonu Ženeva imaju dvije dodatne sedmice porodiljskog odsustva u odnosu na druge kantone. Međutim, federalna vlada je postavila minimum standarda koje moraju ispuniti svi kantoni, osiguravajući, pri tome, da nema velikih razlika između zaposlenih. Ovaj primjer je tipičan za ideju da dodatna prava mogu biti na raspolaganju na lokalnom nivou - sve dok minimum standarda garantuje federalna vlada²⁶. S druge strane, Ustavni sud poštuje specifičnost ustavnog poretka BiH. Međutim, zajednički ustavni standardi kompleksnih država - posebno na evropskom nivou - moraju se uzeti u obzir, a odstupanja se mogu desiti jedino kada postoji dovoljno opravdanje. U ovom predmetu Ustavni sud nije našao razlog za odstupanja od zajedničkih evropskih standarda.

Stoga, Ustavni sud smatra da pobijana odredba nije proporcionalna cilju kojem se teži Zakonom o platama i naknadama u institucijama BiH. S obzirom na razlike u naknadama u Republici Srpskoj i Federaciji BiH, pogotovu u kantonima gdje nema nikakvih naknada za porodiljsko odsustvo, pobijana odredba sadrži diskriminaciju koja je sama po sebi disproportionalna i čiji intenzitet raste zbog različitosti propisa u Federaciji BiH.

Kada odlučuje o predmetima koji se odnose na sporove sukoba nadležnosti, Ustavni sud može donijeti odluku o dopustivosti ili odluku o meritumu. Odluku o dopustivosti će donijeti u slučaju kada nisu ispunjeni formalni uslovi za dopustivost zahtjeva. U zavisnosti od toga da li postoji povreda Ustava BiH, Ustavni sud donosi odluku o meritumu kojom usvaja zahtjev ili ga odbija. Ustavni sud može donijeti djelimičnu odluku ako zahtjev sadrži više pitanja i ako to priroda slučaja omogućava. Dešava se i da pojedine institucije, umesto da same riješe određena pitanja iz svoje nadležnosti, predmete „prebacuju” Ustavnom sudu, što dodatno zatrpava, ali i krnji ugled ovog suda u javnosti, koja ne razumije uvijek na pravi način oglašavanje suda nenadležnim. Nadalje, zloupotrebljava se i pravo obraćanja Ustavnom sudu, pa se od suda traži da rešava sukobe nadležnosti iako je zakonom jasno utvrđena nadležnost „organa u sukobu”.

²⁵ Vidi Odluku Ustavnoga suda broj U 5-98, stav 13.

²⁶ Uporedi, U 3/08, stav 73 i dalje.

PRAVNO DJELOVANJE ODLUKA USTAVNOG SUDA

Pitanje pravnog djelovanja odluka Ustavnog suda uređeno je članom 63 Pravila. Ustavni sud odlukom kojom usvaja zahtjev, odlučuje o njenom pravnom djelovanju (*ex tunc, ex nunc*). Odlukom kojom se utvrđuje nesaglasnost iz člana VI/3.a) i VI/3.c) Ustava, Ustavni sud može u cijelosti ili djelimično ukinuti opšti akt ili pojedine njegove odredbe.

Ukinuti opšti akt, odnosno njegove ukinute odredbe prestaju važiti narednog dana od dana objavljivanja odluke Ustavnog suda u „Službenom glasniku BiH”. Izuzetno, Ustavni sud može, odlukom kojom se utvrđuje nesaglasnost iz člana VI/3.a) i VI/3.c) Ustava, odrediti rok za usaglašavanje koji ne može biti duži od šest mjeseci. Ako se u ostavljenom roku ne otkloni utvrđena nesaglasnost, Ustavni sud će svojom odlukom utvrditi da nesaglasne odredbe prestaju važiti. Narednog dana od dana objavljivanja ove odluke u „Službenom glasniku BiH” prestaju važiti nesaglasne odredbe. Tako je npr. u Odluci broj U 17/06 Ustavni sud utvrdio da sporne odredbe Zakona o prekršajima kojima se povređuju federalni propisi nisu u skladu s članom II/3.e) Ustava BiH i članom 6 stav 1 Evropske konvencije za zaštitu ljudskih prava i osnovnih sloboda. Ustavni sud je naložio Parlamentu Federacije BiH da, u skladu s članom 63 stav 4 Pravila Ustavnog suda, u roku od šest mjeseci od dana objavljivanja ove odluke u „Službenom glasniku BiH“ čl. 152–157 Zakona o prekršajima kojima se povređuju federalni propisi uskladi s članom II/3.e) Ustava BiH i članom 6 stav 1 Evropske konvencije za zaštitu ljudskih prava i osnovnih sloboda. U konkretnom slučaju Ustavni sud je odlučio da su zakonske odredbe u suprotnosti sa Ustavom BiH. Međutim sporne odredbe zakona je ostavio na snazi, te dao Parlamentu Federacije BiH maksimalan rok od šest mjeseci za njihovu izmjenu²⁷.

IZVRŠAVANJE ODLUKA USTAVNOG SUDA

Ustav BiH u članu VI/5 propisuje da su odluke Ustavnog suda konačne i obavezujuće. Kada se kaže konačne, to znači da se ne mogu osporavati, s obzirom na to da ne postoji pravni lijek protiv njih pred višom domaćom instancom. Time ove odluke formalno dobijaju pravnosnažnost.

²⁷ Rješenjem o neizvršenju broj u 4/04 od 27. januara 2007. godine Ustavni sud je utvrdio da Parlament Federacije BiH i Narodna skupština Republike Srpske nisu izvršili Djelimičnu odluku Ustavnog suda broj U 4/04 od 31. marta 2006. godine, i to u ostavljenom roku od šest mjeseci od dana njenog objavljivanja u „Službenom glasniku BiH”. Ustavni sud je dalje utvrdio da čl. 1 i 2 Zakona o grbu i zastavi Federacije BiH („Službene novine Federacije BiH“ br. 21/96 i 26/96) i čl. 2 i 3 Ustavnog zakona o zastavi, grbu i himni Republike Srpske („Službeni glasnik Republike Srpske“ broj 19/92) prestaju da važe od narednog dana od dana objavljivanja ove odluke u „Službenom glasniku BiH”.

Provođenje odluke Ustavnog suda nije u nadležnosti Ustavnog suda. Ustavni sud nema u svojoj organizaciji neku vrstu izvršnog odjela.

U roku iz stava 4 člana 74 Pravila Ustavnog suda, organ koji je obavezan da izvrši odluku Ustavnog suda dužan je dostaviti obavještenje o mjerama koje je preduzeo - s ciljem da izvrši odluke Ustavnog suda na način kako je to naznačeno u odluci. U slučaju nepostupanja, odnosno kašnjenja u izvršavanju ili obavješćavanju Ustavnog suda o preduzetim mjerama, Ustavni sud donosi rješenje kojim se utvrđuje da odluka Ustavnog suda nije izvršena, odnosno može da odredi način na koji će se odluka izvršiti. Ovo rješenje dostavlja se nadležnom tužiocu, odnosno drugom organu nadležnom za izvršenje kojeg odredi Ustavni sud. Članom 239 Krivičnog zakona BiH neizvršenje odluke Ustavnog suda propisano je kao krivično djelo za koje je utvrđena kazna zatvora u trajanju od šest mjeseci do pet godina, tako da se rješenje o neizvršenju odluke Ustavnog suda dostavljeno Tužilaštvu BiH, u kontekstu člana 215 Zakona o krivičnom postupku BiH, treba smatrati krivičnom prijavom, prema kojoj je Tužilaštvo dužno postupiti tako što će narediti provođenje istrage ili će odlučiti da istragu ne sprovodi - o čemu je dužno obavijestiti oštećenog i podnosioca prijave.

Kod odluka u okviru apstraktne kontrole ustavnosti, materijalna pravno-snažnost djeluje *erga omnes*. Kada je riječ o odlukama donesenim u apelacionom postupku, odluke su svakako obavezujuće *inter partes litigantes*.

U većini slučajeva zakonodavni organi poštuju odluke Ustavnog suda. Prema zadnjem izvještaju o izvršenju odluka Ustavnog suda koji je obuhvatao period od avgusta 2009. do marta 2010. godine sve odluke koje su se odnosile na apstraktnu kontrolu ustavnosti su izvršene.

UMJESTO ZAKLJUČKA

Ustavni sud radi u veoma složenim pravnim i političkim okolnostima. U ovoj fazi ustavnopravnog razvoja BiH uloga Ustavnog suda je veoma značajna i teška, a njegove odluke objektivno imaju značajan uticaj na političke procese u državi. Ustavni sud, između ostalog, rješava složena ustavnopravna pitanja sa dalekosežnim implikacijama u kojima su zakonodavni ili izvršni organi na državnom ili entitetskom nivou često direktni učesnici. Samim tim, postoji nepobitan javni interes da Ustavni sud izgradi i čuva svoj ugled, nezavisnost i nepristranost, te da ne dozvoli da se navedeni principi ugroze ili naruše. U protivnom, ne samo Ustavni sud kao institucija, već i njegove odluke gube na autoritetu. Sudije Ustavnog suda, kao pravnici najvišeg moralnog ugleda, u svakom trenutku moraju biti svjesni ovih principa.

Ustavni sud je pod stalnim pritiskom, prije svega, zbog priliva novih predmeta, te nemogućnosti da budžetska sredstva raspodijeli u skladu sa stvarnim potrebama, koje variraju od vremena do vremena. Međutim, Sud funkcioniše, u principu, na zadovoljavajući način.

Broj predmeta pred Ustavnim sudom može biti pokazatelj kako (ne) funkcioniše pravna država. Uporedna praksa pokazuje da nema uspješne ustavnosudske zaštite u zemljama u kojima se „masovno krši ili zanemaruje” ustav, kao najviše pravo. Otuda je za optimalno funkcionisanje ustavnog sudstva uopšte, pa i kod nas, nužna izgradnja harmonizovanog pravnog sistema, visok demokratski potencijal institucija koje stvaraju, ali i onih koje izvršavaju pravo, a posebno stručnost, odgovornost i nezavisnost sudske vlasti i drugih organa koji odlučuju o ljudskim pravima i slobodama.

Građani s pravom očekuju da Ustavni sud blagovremeno i po redu pri-spjeća odlučuje o njihovim zahtjevima. Ustavni sud pokušava da se striktno drži ovog pravila, jer je on odraz jednakosti svih građana pred zakonom. Postoje izuzeci koje se odnose na predmete vezane zapravo na ličnu slobodu i bezbjednost čovjeka, kao i predmete koji se tiču nerazumne dužine postupka. Osim toga, Sud daje prioritet onim predmetima u kojima bi se desila nenaknadiva šteta ukoliko bi ih Sud rješavao po hronološkom redu, a čime bi se i izvršenje odluke Ustavnog suda dovelo u pitanje. Ipak, treba naglasiti da Ustavni sud restriktivno tumači ova izuzetke.

THE ROLE OF THE CONSTITUTIONAL COURT OF BOSNIA AND HERZEGOVINA IN THE PROTECTION AND FURTHER DEVELOPMENT OF THE EUROPEAN IDENTITY IN BOSNIA AND HERZEGOVINA

Summary

Bosnia and Herzegovina has always been in Europe belonging to a community of the European countries and European cultural, historical and legal heritage. Thus, regardless of how much we agree or disagree with the thesis that a certain number of countries, especially those in transition and those which are undergoing a post-conflict period, deviate from the

so called contemporary European standards, Bosnia and Herzegovina is indeed a part of Europe. Bosnia and Herzegovina is a part of European identity and conglomerate of that what makes up Europe. Bosnia and Herzegovina has, just as the entire former region of the southwest Balkans, especially overlooking the period of the last twenty years, enriched the European tradition and European identity by its people, languages, cultures, ethnicities etc. However, the „European identity“ today represents a certain paradigm of specific standards that European countries strive towards. These standards are evolutive result of the development of the democracy and legal state, human rights and freedoms protection and other values that the scientific doctrine today accepts as the goal of the contemporary society. If this were to be taken as true, then one can surely say that Bosnia and Herzegovina „strives“ towards Europe and is on the „European path“ but has not arrived in „Europe“ just yet. Only when Bosnia and Herzegovina meets the so called, European standards, regardless of that how unclear they are or how different viewpoints we might have on them, we can speak of Bosnia and Herzegovina and the European identity.

The Constitutional Court of BiH is very important constitutional institution. Its role is crucial when it comes to protection of constitutional order including human rights and freedoms. It is understandable that everyone wants the Constitutional Court of BiH to take decision he/she desires. However, the Court should uphold the Constitution of BiH, protect and adjudicate in accordance with it. On the other hand, the Constitutional Court of BiH should be independent and impartial. That is one of its basic characteristics and cornerstone of its successful work. Autonomy, independence and impartiality of the Constitutional Court of BiH are in the interest of all of its citizens.

Key words: Constitutional Court, European identity