

Mirsad Ćeman, predsjednik Ustavnog suda Bosne i Hercegovine<sup>1</sup>

Kolegice i kolege, vaše ekscelencije, dragi gosti, dame i gospodo!

Historija ustavnog sudovanja u Bosni i Hercegovini datira od sredine XX stoljeća. Godine 1963. u Socijalističkoj federativnoj republici Jugoslaviji (SFRJ), kao i u njezinim federalnim jedinicama - republikama, donošenjem novog saveznog i republičkih ustava uspostavljeni su ustavni sudovi-savezni i republički. Do 1992. godine, kada je stekla nezavisnost i međunarodnopravni subjektivitet kao 177. članica Organizacije ujedinjenih naroda (OUN), Bosna i Hercegovina je bila jedna od šest republika/federalnih jedinica u sastavu SFRJ. Pošto je prvi Ustavni sud Bosne i Hercegovine počeo efektivno da djeluje već naredne, 1964. godine (konstituiran je 15. februara te godine), proizlazi da tradicija ustavnog sudovanja u Bosni i Hercegovini traje više od pola stoljeća. Za dvije godine, tj. 2020. godine, navršit će se cijelo jedno stoljeće, dakle punih 100 godina, ustavnog sudovanja u Evropi. U Austriji, odnosno Češkoj, u to vrijeme, a na osnovu Kelzenove ideje o uspostavljanju posebnog državnog organa „zaštitnika ustava“, uspostavljeni su prvi ustavni sudovi u Evropi. Gledano ne samo iz historijske perspektive, to je bilo značajno dostignuće bez obzira na oscilacije u pozicioniranju, nadležnostima i stvarnim dometima institucije ustavnih sudova, posebno u početnoj fazi. Jednako tako, bez obzira na realan utjecaj i ustavnu, pa i općedruštvenu poziciju, odnosno položaj u društveno-političkom sistemu toga vremena, činjenica je da je u državama bivše SFRJ (dakle i u Bosni i Hercegovini) tradicija ustavnog sudovanja, putem posebne institucije ustavnog suda, među najstarijima u Evropi.

Ustavni sud BiH je obilježio 50 godina ustavnog sudovanja u Bosni i Hercegovini 2014. godine.

Današnji Ustavni sud, ustanovljen Ustavom iz 1995. godine (Aneks 4. Općeg okvirnog sporazuma za mir u Bosni i Hercegovini, tzv. Dejtonski sporazum), konstituiran je 22. maja 1997. godine. Dakle, ove, 2017. godine navršilo se već 20 godina postojanja Ustavnog suda Bosne i Hercegovine u postdejtonskom periodu. To je prilika da se ova institucija prigodno predstavi najširoj javnosti.

Dozvolite, stoga, da ovom prilikom ovom cijenjenom auditoriju, ali i općoj bh. javnosti, u najkraćim crtama predstavim dio onoga što bi se moglo i trebalo ovim povodom reći. Upućujem vas, naravno, i na publikaciju „Ustavni sud BiH 1997-2017“, koju smo izdali povodom ovoga jubileja, u kojoj možete naći mnogo više o radu i djelovanju ove institucije u protekle dvije decenije.

Prema članu VI Ustava, Ustavni sud BiH broji devet članova. Četiri člana bira Predstavnički dom Parlamenta Federacije BiH, a dva člana bira Narodna skupština Republike Srpske. Preostala tri člana imenuje predsjednik Evropskog suda za ljudska prava konsultirajući se pri tome sa Predsjedništvom BiH. Mandat prvoimenovanih sudija, prema Ustavu, bio je pet godina. Sudije koje su imenovane kasnije mogu obnašati svoju dužnost do navršenih 70 godina života. Za imenovanje sudija nakon pet godina od prvog imenovanja Parlamentarna skupština BiH može zakonom utvrditi drugačiji način izbora trojice sudija koje bira predsjednik Evropskog suda za ljudska prava.

---

<sup>1</sup> Govor na Svečanoj plenarnoj sjednici Ustavnog suda BiH (Sarajevo, 31. maja 2017. godine).

Nadležnost i obaveza Ustavnog suda jesu da „podržava Ustav“. U okviru toga Ustavni sud odlučuje o sporovima koji proisteknu iz Ustava BiH između entiteta, ili između Bosne i Hercegovine i jednog ili oba entiteta, ili između institucija Bosne i Hercegovine o pitanjima koja se tiču suvereniteta, teritorijalnog integriteta i međunarodnog subjektiviteta Bosne i Hercegovine, zatim, da li je neka odredba ustava ili zakona bilo kojeg entiteta (i Brčko Distrikta BiH-prema Amandmanu I) u skladu sa Ustavom, što je, zapravo, temeljna, klasična, nadležnost svakoga ustavnog suda kada je riječ o pitanjima apstraktne ustavne kontrole. Iako odredba člana VI/3.a) Ustava BiH ne predviđa eksplicitnu nadležnost Ustavnog suda da ocjenjuje ustavnost zakonâ BiH, supstancijalni pojam ovlaštenja određenih samim Ustavom BiH (Ustavni sud je zaključio) sadrži u sebi titulus Ustavnog suda za takvu nadležnost, a posebno ulogu Ustavnog suda kao tijela koje „podržava“ Ustav BiH.

U odnosu na ranija iskustva, značajna, specifična i, prema broju predmeta pred ovim sudom, veoma široko zastupljena nadležnost Ustavnog suda jeste „apelaciona nadležnost“ za pitanja iz Ustava koja se pojave na temelju presude bilo kojeg drugog suda u Bosni i Hercegovini, te tzv. incidentna ili konkretna kontrola ustavnosti za pitanja koja mu podnese bilo koji redovni sud u Bosni i Hercegovini o tome da li je zakon o čijoj valjanosti zavisi njegova odluka u skladu sa Ustavom, sa Evropskom konvencijom za ljudska prava i njenim protokolima ili sa zakonima Bosne i Hercegovine, ili se tiču postojanja ili djelokruga nekog općeg pravila međunarodnog javnog prava koje je bitno za odluku suda.

Veoma je značajna nadležnost Ustavnog suda u deblokadi rada Parlamentarne skupštine BiH (član IV/3.f)<sup>2</sup> Ustava), kojom se na izvjestan način osigurava preventivno djelovanje Ustavnog suda na ustavnost akata (zakonâ) koji su u parlamentarnoj proceduri-eliminiranjem potencijalne „destruktivnosti po vitalni interes“ jednog ili više konstitutivnih naroda. Ta nadležnost je, po mnogo čemu, atipičan vid aktiviteta ustavnosudske instance, jer praktično predstavlja „bliski kontakt“ između „ustavnosudske“ i „zakonodavne“ vlasti. U ovoj fazi Ustavni sud ne ocjenjuje ustavnost samog zakona ili pojedine norme, nego samo da li spor koji je pokrenut prema Ustavu ima karakter „vitalnog interesa“ po jedan od konstitutivnih naroda u Bosni i Hercegovini, te da li je došlo do kršenja tog „vitalnog interesa“. Do sada se Ustavni sud bavio pitanjem zaštite vitalnog nacionalnog interesa u više odluka. Jedan postupak u vezi s tim je upravo u toku.

U okviru svoje eksplicitne ustavne nadležnosti, Ustavni sud, po uzoru na pravila postupka pred Evropskim sudom za ljudska prava i bivšim Domom za ljudska prava u BiH, na principu samoregulacije, usvojio je svoja Pravila (prvobitno su nazvana Poslovníkom) kojima je uređio postupak pred Ustavnim sudom, finansijsku i upravno-administrativnu samostalnost, osnove organizacije i druga pitanja značajna za rad Suda. Pravila imaju snagu organskog zakona, pa su, poslije Ustava, za Ustavni sud i stranke u postupku najvažniji i jedini akt kojim se ta pitanja uređuju.

Djelujući u okviru tako definirane nadležnosti, kao nezavisni čuvar Ustava i kao institucionalni garant zaštite ljudskih prava i osnovnih sloboda ustanovljenih Ustavom i instrumentima Aneksa I Ustava, zatim, polazeći od toga da nije dio ni zakonodavne, ni izvršne, niti redovne sudske vlasti, Ustavni sud je sve ovo vrijeme djelovao kao posebna, samostalna i neovisna vlast i korektivni faktor za ostala tri segmenta vlasti u Bosni i Hercegovini. Na ovaj

---

<sup>2</sup> Odredba Ustava-član IV/3.f) glasi: (f) Kada većina bošnjačkih, hrvatskih ili srpskih delegata stavi primjedbu na pozivanje na tačku (e)<sup>2</sup>, predsjedavajući Doma naroda će odmah sazvati Zajedničku komisiju, koja se sastoji od tri delegata, od kojih je svaki izabran iz redova bošnjačkih, hrvatskih i srpskih delegata, radi razrješenja tog pitanja. Ukoliko to Komisija ne uspije u roku od pet dana, predmet se upućuje Ustavnom sudu koji će po hitnom postupku preispitati proceduralnu ispravnost slučaja.

način Ustavni sud, kao jedna od ključnih državnih institucija Bosne i Hercegovine, doprinio je unapređenju demokratije, vladavine prava i afirmaciji pravne države naročito u prvim godinama nakon svoga konstituiranja, kada je trebalo štititi temelje demokratske države i riješiti jedan broj pitanja koja su na neki način ostala nedorečena u važećem Ustavu Bosne i Hercegovine.

Prolazeći kroz različite periode, počevši od organizacionog strukturiranja (u početnoj fazi) do stadija kada je svojim radom obuhvatio sve nadležnosti utvrđene Ustavom i profunkcionirao u punom kapacitetu, Ustavni sud je postao istovremeno respektabilan subjekt zaštite ustavnog poretka u Bosni i Hercegovini, ali i objekt opservacija, očekivanja, kritika, pa i osporavanja.

U sistemu kakav je bosanskohercegovački sa naglašenom asimetričnom raspodjelom nadležnosti između pojedinih nivoa vlasti i unutar sastavnih jedinica države, odnosno entitetâ, i bez optimalno zaokruženog pravosudnog sistema po vertikali (kako to mnogi smatraju) Ustavni sud je nužno bio u poziciji da osigurava jedinstvo i funkcionalnost sistema u okviru postojećih ustavnih rješenja. Postupno se etablirao i kao najviši arbitar u rješavanju sporova između Bosne i Hercegovine i njenih entiteta itd., koji su se u svojoj složenosti formalno artikulirali kao ustavnopravna pitanja, odnosi i problemi sa, nerijetko, veoma naglašenim političkim, odnosno općedruštvenim konotacijama i karakteristikama. U sporovima takve vrste pred ovo tijelo su se postavljale sve dileme i izazovi ustavnosudskog aktivizma, negativnog ili pozitivnog zakonodavca itd.

Ipak, Ustavni sud je dinamičnim tumačenjem Ustava Bosne i Hercegovine, historijskim i/ili sistemskim pristupom i metodom, te posebno ciljnim ili teleološkim tumačenjem, krećući se, uz neophodnu i naglašenu suzdržanost i oprez, u granicama svojih ustavnih nadležnosti i načela samoograničenja, bitno doprinio ravnopravnosti i konstitutivnosti naroda na cijeloj teritoriji Bosne i Hercegovine (barem u formalnom smislu!!), osiguranju suvereniteta, teritorijalnog integriteta i međunarodnog subjektiviteta države, jačanju pravne sigurnosti i vladavine prava kao osnovnih ustavnih principa, ujednačavanju sudske prakse redovnih sudova i sl. To je bilo moguće, pored ostaloga, imajući u vidu i specifičnosti samoga ustavnog teksta.

Naime, činjenica da je Ustav Bosne i Hercegovine *de facto* kreiran pretežno prema modelu anglosaksonske/američke pravne misli, nomotehnikе i iskustva (ne ulazeći ovom prilikom u ostale aspekte i druge specifičnosti), realno je imala i ima značajne konsekvence. To se, prije svega, ogleda u utemeljenosti i mogućnosti ekstenzivnijeg razumijevanja i tumačenja ustavnog teksta i njegovih ključnih instituta, posebno kada je riječ o pitanjima apstraktne ustavne kontrole, rješavanja sporova između pojedinih nivoa vlasti itd. Naime, iako se ne može povući potpuna paralela, višestoljetno iskustvo Vrhovnog suda SAD u interpretaciji Ustava SAD (sedam, manje ili više opširnih, članova i 27 amandmana kroz više od 200 godina primjene) čini se vrlo interesantnim i sugestivnim. Upravo je Vrhovni sud SAD (koji ima i ulogu ustavnog suda) svojim odlukama Ustavu te složene države i društva s vremenom davao ona značenja i udahnjivao mu sadržaje i život koji bi (bez takvog pristupa) složenu organizaciju države činili neefikasnom, a time uskratili određena temeljna prava i slobode milionima ljudi.

Sve ovo vrijeme pred sličnim izazovima bio je i Ustavni sud Bosne i Hercegovine, jer je u veoma složenim odnosima u društvu i državi, podržavajući Ustav, trebalo i treba prepoznavati, afirmirati i braniti stvarni „normativni kapacitet“ Ustava Bosne i Hercegovine - ništa više, ali ni manje od toga. To je jedino bilo i jeste moguće kroz neophodnu dozu ustavnosudskog aktivizma i hrabrosti, čiji su rezultat, ponekada, pod različitim izgovorima, osporavane odluke, naročito u pojedinim dijelovima fragmentiranog bh. društva, zavisno od ustavnopravnog pitanja koje je njima tretirano.

Isti je slučaj i kada je riječ o primjeni standardâ („slova i duha“) Evropske konvencije (EKLJP). Ključne odredbe Evropske konvencije kojima su utvrđena, odnosno garantirana ljudska prava i temeljne slobode (EKLJP je sastavni dio Ustava BiH i nadređena je, kako je to zaključio Ustavni sud, svakom drugom zakonu u BiH) također su veoma uopćene, ali je njihov puni smisao, sadržaj i značenje dala višedecenijska praksa Evropskog suda za ljudska prava (ESLJP) u Strazburu, koju Ustavni sud BiH dosljedno slijedi. Prihvatanjem sudskih odluka Evropskog suda za ljudska prava, kao vannacionalnog sudskog tijela, nacionalni sudovi su razvojem odnosa između Evropskog suda za ljudska prava i nacionalnih ustavnih sudova doprinijeli, između ostalog, uspostavljanju univerzalnog sistema zaštite ljudskih prava i temeljnih sloboda, te vladavine prava u kojem, uz međusobnu toleranciju, nacionalni ustavni i drugi nacionalni sudovi, kao i Evropski sud za ljudska prava uspostavljaju visoke standarde. Ustavni sud Bosne i Hercegovine doprinosi tome kako visokim standardom vrijednosti svojih odluka, tako i neposrednom saradnjom u razmjeni mišljenja i stavova o najosjetljivijim pitanjima zaštite ljudskih prava i temeljnih sloboda, kao i učestvovanjem na savjetovanjima i seminarima.

Dakle, sudski aktivizam, principijelno i hrabro traganje i stajanje iza normativnog kapaciteta, stvarnih dometa i mogućeg značenja ustavnog teksta prepoznatljivi su u radu Ustavnog suda u ovome periodu, imanentni su nadležnostima, ulozi i misiji Ustavnog suda Bosne i Hercegovine kao, uostalom, ustavnog sudstva općenito. To se ponekada zanemaruje (i ne razumije), pa se cjelishodnost, kvalitet ili potreba nekih rješenja za društveno važna pitanja i odnose u Bosni i Hercegovini (koja se u nekoj formi kao ustavnopravna pitanja nađu pred Ustavnim sudom) miješaju sa standardima, kriterijima i parametrima ustavnosti kao takve. Naime, nešto može biti ustavno, ali zbog drugih razloga ne mora biti dobro, pa ni prihvatljivo rješenje u aktuelnom bh. kontekstu i trenutku. Stoga, traganje za dobrim, boljim ili optimalnim rješenjima u uređivanju odnosa u društvu, uglavnom, spada u domen širokog polja procjene, ovlaštenja i djelovanja drugih javnih vlasti u Bosni i Hercegovini, a ne Ustavnog suda. Jednostavno rečeno, zadatak Ustavnog suda jeste da ocijeni da li je određena zakonska norma u skladu sa Ustavom, a ne da li je sadržaj te zakonske odredbe najbolje rješenje za Bosnu i Hercegovinu i njene građane. To je ono u čemu se uloga Ustavnog suda znatno razlikuje od uloge zakonodavca. Zakonodavac je taj čije je pravo, ali i odgovornost, da donosi zakonska rješenja koja su u najboljem interesu Bosne i Hercegovine. Ako ta rješenja nisu dobra, sankcija se ne može očekivati od Ustavnog suda, već jedino putem slobodnih i demokratskih izbora na kojima će birači podržati one snage koje su, prema njihovom mišljenju, donosile zakone sa najboljim rješenjima za njih. Ustavni sud je isključivo i jedino dužan „podržavati“ Ustav (član VI/3), što čini putem obrazloženih odluka, a ograničen je jedino ustavnom normom, moralom i profesionalizmom svojih članova-sudija.

Otkako je efektivno počeo da radi u oktobru 1997. godine, Ustavni sud je u proteklih 20 godina, donoseći gotovo 30.000 odluka, riješio više od 60.000 predmeta. Od toga broja „svega“ 650 predmeta je iz oblasti ocjene ustavnosti, tzv. apstraktne kontrole, ali se mora naglasiti da su to, zapravo, predmeti koji su, u pravilu (naročito neki od njih), izazivali najviše pažnje, reakcija, pa i osporavanja... naročito u političkim krugovima. Dinamika priliva predmeta varira i iznosi od 16 predmeta u početnoj godini rada do 6.056 predmeta 2010.godine, kada je zabilježen najveći broj primljenih predmeta. Broj riješenih predmeta je, također, varirao, od početnih 13, koliko je riješeno 1997. godine, do 7.926 predmeta riješenih 2016. godine.

Relevantna statistika pokazuje da 99,55 % zaprimljenih predmeta čine predmeti iz apelacione nadležnosti, a u okviru toga najzastupljeniji su predmeti koji se odnose na pravo na pravično suđenje (član II/3.e) Ustava Bosne i Hercegovine i član 6. Evropske konvencije), pravo na imovinu (član II/3.k) Ustava Bosne i Hercegovine i član 1. Protokola broj 1 uz

Evropsku konvenciju), pravo na dom (član II/3.f) Ustava Bosne i Hercegovine i član 8. Evropske konvencije).

Dame i gospodo,

Ustavni sud je u proteklih 20 godina izgradio impresivnu bazu svojih odluka, usvojio značajne i brojne stavove koje kao etabliranu praksu slijedi, dinamičnim tumačenjem Ustava, a slijedeći praksu ESLJP, ponekada je i evoluirao u svojim stavovima (uostalom, kao i ESLJP).

Čini mi se uputnim podsjetiti makar na neke značajnije odluke, stavove i praksu ( mada su svi predmeti pred Ustavnim sudom, makar formalno, jednako važni).

Iz područja tzv. apstraktne nadležnosti, tj. ocjene usklađenosti sa Ustavom BiH, Ustavni sud je odlučivao o zahtjevima za ocjenu ustavnosti niza entitetskih i državnih zakona, pa i drugih akata, npr. entitetskih ustava, Zakona o Sudu BiH, Izbornog zakona BiH, Statuta Grada Mostara, federalnog Zakona o prodaji stanova na kojima postoji stanarsko pravo, Zakona o statistici, Zakona o zaštiti domaće proizvodnje, Zakona o statusu državne imovine koja se nalazi na teritoriji Republike Srpske i koja je pod zabranom raspolaganja, Zakona o državljanstvu BiH, Zakona o provođenju Aneksa „G” Sporazuma o pitanjima sukcesije na teritoriji Republike Srpske itd.

- Već na početku mandata, 1997. godine, Ustavni sud je odlučivao o „ustavnosti Dejtonskog sporazuma” i zaključio da nije nadležan da ocjenjuje ustavnost „Općeg okvirnog sporazuma za mir u Bosni i Hercegovini“ u odnosu na Ustav Republike Bosne i Hercegovine, jer je ovaj Ustavni sud ustanovljen prema važećem Ustavu Bosne i Hercegovine (koji je Aneks 4. mirovnog sporazuma) sa isključivim zadatkom da „podržava ovaj ustav“.

- Prvi put obuhvativši gotovo sve nadležnosti utvrđene Ustavom Bosne i Hercegovine, Ustavni sud je 2000. godine donio odluku (zapravo, više djelimičnih odluka) poznatu kao „odluka o konstitutivnosti naroda“, koja je značajno obilježila rad Ustavnog suda u cjelini i odnose u BiH. Složenost ovoga predmeta ogledala se u činjenici da su zahtjevom za ocjenu ustavnosti obuhvaćene osnovne odredbe tadašnjih entitetskih ustava.

- Ocjenjujući ustavnost Zakona o Sudu Bosne i Hercegovine (koji je Visoki predstavnik proglasio na privremenoj osnovi, a Parlamentarna skupština BiH potvrdila ga poslije), Ustavni sud je ocijenio da je Zakon o Sudu BiH u skladu sa Ustavom, jer se uspostavljanjem ovoga suda može očekivati veći doprinos jačanju vladavine prava, da je Bosna i Hercegovina, funkcionirajući kao demokratska država, ovlaštena da uspostavi i druge mehanizme u oblastima iz svoje nadležnosti, uključujući i dodatne institucije koje su joj potrebne da bi izvršila svoje nadležnosti, pa i suda za jačanje pravne zaštite njenih građana.

- Pitanjem podjele nadležnosti između entitetā i države Ustavni sud se bavio i kada je odlučivao o ustavnosti Zakona o statusu državne imovine koja se nalazi na teritoriji Republike Srpske i koja je pod zabranom raspolaganja.

- U predmetu koji se odnosio na primjenu člana 143. Zakona o radu Federacije BiH i diskriminaciju u vezi s tim Ustavni sud je istakao da je primjenom ovoga člana federalnog zakona (i u RS je bila slična odredba) općenito na sve „zaposlene na čekanju” tokom rata prestanak radnog odnosa imao utjecaja na različite etničke grupe. Ustavni sud je usvojio stav da neki zakon može imati opravdani cilj da se zaposlenici privremeno stave „na čekanje”, ali da to neće biti slučaj ako se stavljanje „na čekanje”, ili prestanak radnog odnosa vrše po diskreciji poslodavca, proizvoljno, a posebno diskriminacijom zaposlenih.

- Prvu priliku da odlučuje o deblokadi Parlamentarne skupštine BiH Ustavni sud je imao 2004. godine povodom zahtjeva da se ispita proceduralna ispravnost, tj. utvrdi postojanje

ili nepostojanje ustavnih pretpostavki za izjavu jednog kluba konstitutivnog naroda da je prijedlog nekog zakona „destruktivan po vitalne interese naroda“.

- Nakon što je odlukom iz februara 2004. godine utvrdio da dio odredbe Zakona o teritorijalnoj organizaciji i lokalnoj samoupravi kojom su utvrđeni nazivi pojedinih gradova i općina u Republici Srpskoj nije u skladu sa Ustavom Bosne i Hercegovine, Ustavni sud je zakonodavcu ostavio rok da usaglasi sporne odredbe. S obzirom na to da utvrđene neustavnosti nisu otklonjene, Ustavni sud je donio odluku o prestanku važenja neustavnih odredaba, te, na privremenoj osnovi, utvrdio nove nazive gradova i općina. To je za sada prvi i jedini slučaj u kome je Ustavni sud postupio kao „pozitivni zakonodavac“.

- Kada su u pitanju međunarodni sporazumi o ljudskim pravima, sadržani u Aneksu I na Ustav Bosne i Hercegovine, u odluci koja se tiče grada Mostara - pitanje ustavnosti pojedinih odredaba Izbornog zakona i Statuta Grada (broj U 9/09 iz 2011. godine) Ustavni sud je bitno promijenio stav koji je imao do tada. Naime, Ustavni sud je do tada međunarodne dokumente iz Aneksa I na Ustav Bosne i Hercegovine ocijenio samo u kombinaciji sa članom II/4.a) Ustava Bosne i Hercegovine (nediskriminacija). Međutim, u ovom predmetu Ustavni sud je usvojio stav da je Međunarodni pakt o građanskim i političkim pravima sastavni dio Ustava Bosne i Hercegovine, te da je, s obzirom na to, Ustavni sud nadležan da odlučuje u predmetnom slučaju o tome da li su osporene odredbe u skladu sa članom 25.b) Međunarodnog pakta o građanskim i političkim pravima. Dakle, u ovom slučaju Ustavni sud je, kao standard kontrole, prilikom ocjenjivanja ustavnosti, zaključio da se član 25.b) Međunarodnog pakta o građanskim i političkim pravima može primijeniti samostalno.

- Odlučujući o ustavnosti pojedinih odredaba Zakona o državljanstvu BiH (Odluka broj U 9/11 iz 2011. godine), Ustavni sud je utvrdio da relevantne odredbe Zakona o državljanstvu nisu u skladu sa Ustavom Bosne i Hercegovine, jer, kako je zaključio Ustavni sud, „volja ustavotvorca nije bila da državljanima Bosne i Hercegovine koji imaju državljanstvo druge države, a koji žive u Bosni i Hercegovini ili širom svijeta uvjetuje zadržavanje državljanstva Bosne i Hercegovine odricanjem od državljanstva druge države, ili postojanjem bilateralnog ugovora između Bosne i Hercegovine i te države, kako je to bilo propisano spornim odredbama.

I, na kraju, nezaobilazno treba ukazati na barem još dvije odluke, kada je riječ o apstraktnoj nadležnosti Ustavnog suda. Obje ove odluke su imale veliki odjek u javnosti.

- U novembru 2015. godine Ustavni sud je donio odluku o zahtjevu za ocjenu ustavnosti Zakona o praznicima Republike Srpske kojim je određeno da se Dan Republike Srpske obilježava 9. januara. Odluka je različito primljena, od podrške do otvorenog osporavanja i pokrenula je niz drugih aktivnosti koje su dovele u pitanje funkcioniranje ustavnog poretka u Bosni i Hercegovini, ali i autoritet Ustavnog suda.

- Izbornim zakonom Bosne i Hercegovine Ustavni sud se bavio i potkraj 2016. godine. Sporno ustavnopravno pitanje je bilo: izbor delegata u Dom naroda Federacije Bosne i Hercegovine.

U okviru apelacione nadležnosti Ustavni sud je donio niz odluka (predmeti tzv. ratne štete, stare devizne štednje, nestalih lica, lišavanje slobode lica sa duševnim smetnjama i njihovo zbrinjavanje u zavod, pitanje osnovane sumnje kao osnovnog zakonskog uvjeta za određivanje pritvora, mjera zabrane, pitanje „zakonitog naloga suda“, situacije u kojima lice lišeno slobode nije „odmah“ izvedeno pred „sudiju“, zakonitost lišavanja slobode lica koja su krivično djelo učinila u stanju neuračunljivosti, primjena blažeg zakona itd.)  
Dozvolite da neke od njih šire predstavim.

- U predmetima tzv. ratne štete Ustavni sud, zaključivši da bi isplata iznosa po sudskim presudama po tom osnovu dovela u ozbiljnu opasnost finansijsku stabilnost BiH, zaključio da država, svakako, može odgovarajućim propisima regulirati pitanje izvršenja pravosnažnih presuda, ali da je načinom i predviđenim rokovima prekršeno pravo na pravično suđenje, jer je u nekim slučajevima isplata potpuno onemogućena, a u drugim je zakonom stavljen „pretjeran teret na pojedince”, čime je narušen princip proporcionalnosti između javnog interesa zajednice i osnovnih prava pojedinaca.

- U vezi sa tzv. starom deviznom štednjom, Ustavni sud je zaključio da je nedonošenjem okvirnog zakona kojim bi se reguliralo pitanje isplate stare devizne štednje Bosna i Hercegovina propustila da djelotvorno zaštititi pravo apelanata na imovinu. Ustavni sud je u ovome predmetu (kao i jednom broju drugih) posebno ukazao na pozitivnu obavezu države, navodeći „da se država ne može osloboditi obaveze da garantira poštovanje prava na imovinu [...] delegiranjem odgovornosti, u smislu reguliranja i implementacije, na entitetske institucije i institucije Brčko Distrikta, bez osiguravanja dovoljno pravnih garancija da će ove institucije djelovati u skladu sa, između ostaloga, standardima iz člana 1. Protokola broj 1 uz Evropsku konvenciju”.

- U predmetima „nestalih lica”, Ustavni sud je zaključio, zbog činjenice da ni nakon skoro deset godina od prestanka ratnih dještava u Bosni i Hercegovini (u vrijeme kada je odluka donesena, 2005. godine) nadležne vlasti nisu apellantima dostavile informacije o sudbini članova njihovih porodica nestalih tokom rata u Bosni i Hercegovini, da je u odnosu na članove porodica nestalih lica prekršeno pravo na zabranu nehumanog postupka, kao i pravo na privatni i porodični život. Kao posebnu mjeru radi otklanjanja ove povrede, Sud je naložio nadležnim vlastima da hitno uspostave i osposobe za efikasan rad institucije osnovane Zakonom o nestalim licima, posebno Institut za nestala lica, Fond za pomoć porodicama nestalih lica i Centralnu evidenciju nestalih lica u Bosni i Hercegovini.

- Bitne odluke, odnosno stavove Ustavni sud je donio povodom pitanja lišavanja slobode lica sa duševnim smetnjama i njihovog zbrinjavanja u zavod za mentalno invalidna lica (stav Ustavnog suda je bio: samo na temelju sudske odluke, a ne odluke upravnog organa).

- Slijedeći praksu ESLJP (predmet *Maktouf i Damjanović protiv Bosne i Hercegovine-Odluka broj AP 325/08*), Ustavni sud je donio više odluka u predmetima koji su pokretali pitanje primjene blažeg zakona zbog krivičnog djela ratni zločini. Ustavni sud je ustanovio da je prekršen član 7. stav 1. Evropske konvencije, zato što u tim slučajevima postoji realna mogućnost da je retroaktivna primjena Krivičnog zakona Bosne i Hercegovine bila na štetu apelanata u pogledu izricanja kazne, što je protivno članu 7. stav 1. Evropske konvencije, bez obzira na činjenicu što, prema propisanom rasponu kazne zatvora, ne znači da bi apelanti dobili manju kaznu zatvora da je u njihovom slučaju primijenjen Krivični zakon SFRJ (od ključnog značaja je to da je apellant mogao dobiti nižu kaznu da je ovaj zakon i primijenjen). Moram naglasiti da je u vezi sa ovim stavom u pravosudnim organima, ali i u okviru opće javnosti, stručne i akademske zajednice bilo kritika i neslaganja, ali da se odluke i stav Ustavnog suda poštuju.

U više predmeta iz apelacione nadležnosti Ustavni sud je ukazao na „kvalitet zakona“ kao uzrok i ishodište povrede nekog od prava garantiranih Ustavom i Konvencijom i pozvao nadležnog zakonodavca da zakonska rješenja uskladi sa standardima iz oblasti ljudskih prava koje je izgradio Ustavni sud, ali i ESLJP na čiju praksu se Ustavni sud BiH, kao što je rečeno, oslanja.

Tako je npr., raspravljajući o pitanju diskriminacije u vezi sa pravom na pristup sudu (naime, apellantu je kao muškarcu bilo onemogućeno da pokrene pred nadležnim sudom postupak tužbom radi razvoda braka), Ustavni sud odlučio da je u konkretnom slučaju apellant diskriminiran prema spolu u vezi sa pravom na pristup sudu, te da je navedena zakonska odredba diskriminirajuća, jer dovodi do različitog tretmana apellanta prema spolu, te da za takav različit tretman nema razumnog i objektivnog opravdanja. Ustavni sud je naložio Parlamentu i

Vladi Federacije Bosne i Hercegovine da poduzmu odgovarajuće mjere iz svoje nadležnosti kako bi se osiguralo poštovanje ustavnog prava na pristup sudu bez diskriminacije prema spolu. Zakon je izmijenjen i usklađen.

Poštovani,

Iz ovoga kratkog pregleda (izbor je, naravno, mogao biti i drukčiji i potpuniji) dijela odluka kojima je trasirao svoju praksu i postavio standarde, Ustavni sud je, kao što se vidi, odlučivao ne samo o pojedinačnim povredama ustavnih prava nego je u postupcima koje je vodio uočio i ukazivao na sistemske slabosti i nedostatke u oblasti zakonodavstva i pravosuđa općenito.

Baveći se pitanjem prava na pravično suđenje (član II/3.e) Ustava i član 6. EKLJP) u velikom broju apelacija i, u okviru toga, prava na suđenje u razumnom roku, Ustavni sud je nedavno donoseći više odluka ukazao na ovo pitanje kao problem, zaključivši da je, uprkos mjerama koje se poduzimaju, prekomjerno trajanje sudskih postupaka posljedica sistemskih nedostataka u organiziranju pravosuđa i efektivnom ostvarivanju nadležnosti raznih nivoa javne vlasti u ovoj oblasti, a ne tek „izolirani incident“, niti se može pripisati konkretnom slijedu događaja.

U periodu od januara 2008. do februara 2017. godine Ustavni sud je donio 1.447 odluka u kojima je utvrdio povredu prava na pravično suđenje zbog nedonošenja odluke u razumnom roku (trenutno je zaprimljeno više od 600 takvih predmeta, a njihov broj se stalno povećava) u parničnom i izvršnom postupku zajedno (nisu obuhvaćene odluke u upravnom i krivičnom postupku, niti neizvršenje pravosnažnih presuda na teret budžeta raznih nivoa vlasti). Tim odlukama Ustavni sud je naložio određenim nivoima javne vlasti da apelantima na ime naknade nematerijalne štete zbog ovakvog kršenja ustavnih prava isplate ukupan iznos od oko 1.800.000,00 KM.

Iako je evidentno da je javna vlast (sudovi itd.) poduzela određene korake donošenjem plana rješavanja starih predmeta u skladu sa Uputom koju je donijelo VSTVBiH, navedene mjere nisu bile efikasne, jer nisu dovele do otklanjanja zaostataka u radu, potvrđujući da konkretni zastoj nije privremen, nego da predstavlja hronično preopterećenje sudova.

Iako ne treba isključiti daljnju reformu zakonodavstva i pravnih sredstava u ostvarenju prava na pravično suđenje, primarna uloga pripada preventivnim i strukturalnim zahvatima koji bi trebali da osiguraju institucionalnu sposobnost kvalitetnog i brzog suđenja, te koji bi vjerovatnost da dođe do povrede prava na pravično suđenje minimizirali i otklonili već u početku. Stvarni efekti mjera i aktivnosti će biti vidljivi i suštinski djelotvorni samo ako svaki dio javne vlasti koji ima nadležnosti u vezi sa dobrom organizacijom pravosuđa, djelujući pojedinačno i zajedno, poduzme odgovarajuće mjere iz svoje nadležnosti.

Ustavni sud je, stoga, naloge za poduzimanje promptnih, ali i sistemskih mjera za otklanjanje ove sistemske slabosti uputio svima u lancu koji, s obzirom na svoje nadležnosti, mogu i moraju da poduzmu adekvatne mjere, počevši od predsjednika redovnih sudova, izvršnih i zakonodavnih organa na određenom nivou, zaključno sa VSTVBiH, pozivajući ih i dajući nalog da, djelujući pojedinačno i zajedno, poduzmu odgovarajuće mjere iz svoje nadležnosti kako bi se osiguralo djelotvorno uživanje u pravu na pravično suđenje u razumnom roku, posebno ističući da je potrebno propisati jedan ili više djelotvornih pravnih lijekova u skladu sa odredbama Ustava, Evropske konvencije i odlukama Ustavnog suda.

Cilj ukazivanja na to nije da se proziva bilo ko, nego to predstavlja apel da se ovome pitanju i problemu, zaista, pristupi na sistematičan način.



Kolegice i kolege, dame i gospodo,

Ustavom Bosne i Hercegovine i Pravilima Ustavnog suda je regulirano da su odluke Ustavnog suda „konačne i obavezujuće” a to znači da ih je „svako fizičko i pravno lice“ dužno poštovati. Kada je odlukom odredio način i rok izvršenja, a u slučaju nepostupanja, odnosno kašnjenja u izvršavanju ili obavještanju Ustavnog suda o preduzetim mjerama, Ustavni sud donosi rješenje kojim utvrđuje da odluka nije izvršena i dostavlja ga nadležnom tužiocu s obzirom na to da odbijanje da se izvrši konačna i izvršna odluka Ustavnog suda, ili sprečavanje da se takva odluka izvrši, ili na drugi način onemogućava njezino izvršenje, predstavlja krivično djelo. Na takav način Ustavni sud je postupio u svim slučajevima i bez izuzetka. Prema podacima iz spisa, nadležno tužilaštvo je do sada u 83 slučaja (osam u vezi sa zahtjevima za ocjenu ustavnosti i 75 u vezi sa odlukama iz apelacione nadležnosti) vodilo ili vodi tužilačku istragu zbog neizvršenja odluka Ustavnog suda. U nekim slučajevima postupci su završeni donošenjem tužilačkih odluka, a u nekim su postupci u toku.

Od kada sistematično prati, analizira i provjerava izvršenje svojih odluka, Ustavni sud je donio ukupno 94 rješenja kojima je utvrdio da njegove odluke nisu izvršene u ostavljenom roku (12 rješenja-predmeti ocjene ustavnosti i 82 rješenja-predmeti apelacione nadležnosti). U međuvremenu, izvršena je 81 odluka, od toga sedam odluka u vezi sa zahtjevima za ocjenu ustavnosti i 74 odluke iz apelacione nadležnosti. Iz toga proizlazi da je od ukupnog broja donesenih rješenja (94) kojima je Ustavni sud ranije utvrdio da pojedine odluke nisu bile izvršene i dalje (prema posljednjem verificiranom podatku) nije izvršeno trinaest odluka, i to pet odluka u vezi sa zahtjevima za ocjenu ustavnosti i osam odluka iz apelacione nadležnosti. Istina, ovi brojevi, odnosno stanje, konstantno se mijenjaju, jer rokovi određeni za izvršenje počinju da teku i ističu, a i većina odluka u međuvremenu bude izvršena.

Izvršenje sudskih odluka je ključno pitanje funkcioniranja ustavnopravnog poretka. U suprotnom, sudske odluke i prava utvrđena njima (pa i obaveze) bili bi tek *golo pravo-ius nudus*, a to znači da su pravosudni i društveni sistem, u cjelini posmatrano, nefunkcionalni.

I jedna neizvršena odluka bilo kojeg suda, pa i Ustavnog suda, predstavlja atak na pravni, odnosno ustavnopravni sistem i poredak. Zato svi, bez obzira na to da li im se sviđale ili ne odluke Ustavnog suda, odnosno bilo kojeg suda, moraju da ih poštuju i da ih provode. Suprotno ponašanje, ma od koga dolazilo, potkopava ustavnopravni poredak i ne doprinosi vladavini prava, odnosno pravnoj sigurnosti. To onda, općenito, narušava povjerenje u pravosudni sistem u cjelini. Oni koji direktno ili indirektno osporavaju odluke i autoritet Ustavnog suda to bi morali imati u vidu. Naime, onda i građani mogu postaviti pitanje zašto se na njima „trenira strogoća“ ako npr. ni same institucije države na bilo kojem nivou ne poštuju odluke pravosudnih organa.

Dame i gospodo,

Sudijsku dužnost u Ustavnom sudu Bosne i Hercegovine do sada je obavljalo, odnosno obavlja ukupno 27 domaćih i inozemnih sudija. Sve ovo vrijeme, a posebno u početnom periodu, značajan doprinos radu Ustavnog suda, zbog svoga međunarodnog iskustva, dale su „međunarodne sudije“ (kako ih mi kolokvijalno zovemo), koje u okviru kvote predviđene Ustavom imenuje predsjednik Evropskog suda za ljudska prava (ESLJP).

Više od 99% odluka Ustavni sud donosi jednoglasno. Najveći broj predmeta se riješi i odluka donese na Velikom vijeću, koje se sastoji od šest domaćih sudija. O predmetima iz oblasti apstraktne ocjene ustavnosti i sličnim predmetima, te iz područja apelacione nadležnosti

u kojima nije postignut dovoljan broj glasova (najmanje pet) na Velikom vijeću odlučuje se na Plenarnoj sjednici. I kada se ne slažu u stavovima, sudije Ustavnog suda BiH respektiraju drukčije mišljenje i stav, poštuju lični, profesionalni i sudijski integritet svakoga sudije. To mi daje pravo da konstatiram da su odnosi u Ustavnom sudu u cjelini korektni i da, kao takvi, doprinose kvalitetu i obimu rada Ustavnog suda kao institucije.

Ustavni sud, kao i ostale državne institucije, finansira se iz budžeta. Nismo zadovoljni dobijenim iznosom sredstava, iako razumijemo stanje u društvu i državi, jer se to odražava na kadrovsku popunjenost stručnim licima koja neposredno rade na predmetima. U proteklom periodu, posebno u početnom, Sud je putem različitih projekata potpomognut donatorskim sredstvima iz niza prijateljskih zemalja-Sjedinjenih Američkih Država, Republike Austrije, Grčke, Velike Britanije, Republike Francuske, Kraljevine Španije, Kraljevine Švedske, Savezne Republike Njemačke i Kraljevine Norveške, te od Evropske komisije i ICITAP-a. Tim sredstvima Sud je uspio obnoviti svoje službene prostorije, unaprijediti informacijski sistem i izdavačku djelatnost, te dopuniti svoj knjižni fond.

Međutim, da bi potpunije izvršio svoju ulogu definiranu Ustavom, Ustavnom sudu, kao instituciji, neophodna je ne samo finansijska nego i principijelna podrška. U oficijelnim kontaktima sa čelnicima ostalih organa javne vlasti u Bosni i Hercegovini (Predsjedništvo BiH, Parlamentarna skupština, Vijeće ministara, Visoko sudsko i tužilačko vijeće-VSTV) postavili smo i objasnili ovakve zahtjeve i očekivanja, pozivajući se na naročit položaj i ulogu koje ima Ustavni sud, načelo neovisnosti, pune finansijske i upravne neovisnosti i samostalnosti itd.

Za Ustavni sud je veoma važno da ima principijelnu podršku ne samo putem osiguranja finansijskih i drugih materijalnih pretpostavki za rad nego, možda prije svega, putem poštovanja i izvršavanja njegovih odluka. Naime, sve ovo vrijeme Ustavni sud BiH, osim mnogo predmeta i odluka koje nisu izazivale širu pažnju, rješavao je vrlo složena ustavnopravna pitanja koja su objektivno doticala, zapravo zadirala u vrlo osjetljiva općedruštvena pitanja i odnose u Bosni i Hercegovini. Sve to upućuje na to da će tako biti i ubuduće ali će to, naravno, s obzirom na to da Ustavni sud ne postupa *ex officio*, zavisiti od toga šta mu ovlašteni predlagači "stave na sto". Do sada nas nisu štedjeli takvih izazova. Uostalom, sve to je odraz bh. stvarnosti u ovome još uvijek turbulentnom vremenu i prostoru. Ustavni sud, kao institucija, niti ja, kao njegov predsjednik u ovome trenutku, niti sudije pojedinačno ne smiju se bojati, niti se boje svoje društvene uloge čuvara Ustava BiH (ovakvog kakav jeste) bez obzira na to kako to ko kvalificirao, odnosno koliko ko bio ili ne bio zadovoljan njegovim odlukama. U tome kontekstu veoma je važno promovirati i razvijati najširu kulturu poštovanja i provođenja odluka Ustavnog suda i sudskih odluka općenito. To se očekuje (čak je obaveza) od svih, bez obzira na nadležnosti određenog nivoa vlasti, odnosno bez obzira na to da li se odluka Ustavnog suda na njih direktno odnosi. Jer, odluke Ustavnog suda su konačne i obavezujuće i njih je moguće, osim prema vrlo strogim kriterijima i standardima za preispitivanje u okviru postupka pred samim ovim sudom, osporavati pred ESLJP u Strazburu. Korištenje ovih pravnih sredstava su put i način, a ne bilo kakvo i bilo čije nepravno negiranje odluka i osporavanje institucije Ustavnog suda kao takve pod bilo kakvim, pogotovo neprincipijelnim, izgovorima, kakvih je, ipak, bilo.

Sve ovo vrijeme na međunarodnom planu Ustavni sud je putem bilateralne, ali i multilateralne saradnje ostvario značajno prisustvo. Od 2000. godine Ustavni sud Bosne i Hercegovine je punopravni član Konferencije evropskih ustavnih sudova a od 2013. godine i Svjetske konferencije ustavnih sudova. Pored toga, Ustavni sud posebno ima veoma dobru bilateralnu saradnju sa ustavnim sudovima iz regije i šire. Također, Ustavni sud saraduje sa Vijećem Evrope, posebno sa Evropskim sudom za ljudska prava i Evropskom komisijom za

demokratiju putem prava (Venecijanska komisija), kao i sa drugim međunarodnim organizacijama, institucijama i udruženjima (npr. njemačka fondacija IRZ, Centar AIRE iz Londona, Fondacija „Konrad Adenauer“ itd.). U saradnji sa Venecijanskom komisijom organizirano je više međunarodnih konferencija i seminara.

Kolegice i kolege, vaše ekscelencije, dragi gosti, dame i gospodo,

Na kraju, moram naglasiti da ovo nije izvještaj o radu Ustavnog suda BiH u protekle dvije decenije. Molim vas da to imate u vidu. Ipak, vođeni načelom javnosti rada koje je na principu samoregulacije Ustavni sud sam sebi postavio kao obavezu, jučer smo predstavili publikaciju pod nazivom „Ustavni sud BiH 1997-2017“, koju smo i vama stavili na raspolaganje. Ipak, ovu publikaciju, kao svojevrsan izvještaj o radu, planiramo da dostavimo zakonodavnim, izvršnim i sudskim organima na svim nivoima u BiH. Nadamo se da će svima njima, pored informativne, poslužiti i u druge korisne svrhe.

Konačno, sudska praksa prezentirana i ovom prilikom sasvim sigurno pokazuje da je doprinos Ustavnog suda ostvarivanju ljudskih prava u Bosni i Hercegovini veoma značajan. S druge strane, doprinos ujednačavanju sudske prakse redovnih sudova jača pravnu sigurnost građana, a to je naša zajednička obaveza bez obzira na konkretne nadležnosti i odgovornosti.

Ustavni sud će ustrajati na ostvarivanju svoje uloge u ustavnopravnom sistemu Bosne i Hercegovine i zaštiti ljudskih prava i temeljnih sloboda, na promociji i podizanju svijesti u društvu o vrijednostima i značaju neotuđivih prava iz Ustava Bosne i Hercegovine, Evropske konvencije sa njenim protokolima, te Univerzalne deklaracije o ljudskim pravima koja svaki čovjek stječe već samim rođenjem.

Hvala vam za pažnju.

Sarajevo, 31. maj 2017. godine