

Konferencija

„Izvršenje odluka Ustavnog suda Bosne i Hercegovine“

Jahorina, 13. i 14. lipnja 2023.

ZAKLJUČCI I PREPORUKE

Polazeći od toga da su prema Ustavu Bosne i Hercegovine i Pravilima Ustavnog suda:

- odluke Ustavnog suda BiH konačne i obvezujuće,
- da je svaka fizička i pravna osoba dužna poštovati odluke Ustavnog suda,
- da su svi organi vlasti dužni, u okviru svojih nadležnosti utvrđenih Ustavom i zakonom,

provoditi odluke Ustavnog suda,

- da je Kaznenim zakonom BiH neizvršenje odluka Ustavnog suda, odnosno sprječavanje da se takva odluka izvrši ili da se na drugi način onemogućava njezino izvršenje predviđeno kao kazneno djelo,

sudionici su zaključili da održavanje Konferencije u kojoj su sudjelovali predstavnici zakonodavne, sudske i izvršne vlasti predstavlja veoma značajan početni korak u otvaranju diskusije u kojoj su sudionici imali priliku istaknuti ono što je bitno s njihove točke gledišta, probleme s kojima su se susretali i s kojima se susreću u ovom segmentu. Konferencija je doprinijela povećanju razumijevanja o značaju izvršenja odluka Ustavnog suda Bosne i Hercegovine. Na temelju izlaganja panelista i postavljenih pitanja sudionika mogu se izvesti sljedeći zaključci:

1. Konferencija je prvi u nizu planiranih događaja o temi izvršenja odluka Ustavnog suda. Imajući u vidu kompleksnost ovog pitanja i raznovrsnost subjekata koji imaju ulogu u izvršenju odluka Ustavnog suda, nakon Konferencije je potrebno održavati daljnje aktivnosti koje mogu doprinijeti rješavanju ovog veoma značajnog pitanja za vladavinu prava.
2. Izvršavanje odluka Ustavnog suda, redovnih sudova, kao i pravomoćnih i izvršnih akata drugih organa predstavlja poštovanje načela vladavine prava i pravne države.



3. Načelno se može konstatirati da je proglašavanjem nekog zakona ili drugog akta neustavnim, odnosno njegovim uklanjanjem iz pravnog sustava, odluka Ustavnog suda time izvršena. Međutim, to istodobno ne znači da je odluka stvarno provedena, odnosno da je ispoštovana. Poznate su faktičke situacije u kojima organi vlasti zanemare pravne razloge odluke Ustavnog suda i konstantno (kao vid neslaganja i u namjeri neprovođenja odluka Ustavnog suda) usvajaju suštinski jednake propise i odluke u usporedbi s onima koji su odlukom Ustavnog suda proglašeni neustavnim, odnosno uklonjeni iz pravnog sustava. Na taj način se odluke suštinski ne poštuju i ne provode, nego se svjesno i ciljano iskazuje namjera i proizvodi privid koji nije teško prepoznati.
4. Izvršna i zakonodavna vlast imaju posebnu odgovornost da pravodobnim predlaganjem i usvajanjem ustavnih rješenja umjesto zakona ili pojedinih njihovih odredbi koje je Ustavni sud proglasio neustavnim i eventualno ukinuo onemogućće nastanak i trajanje pravnih praznina, zbog kojih prava i interesi građana, funkcioniranje institucija, a posebice rad redovnih sudova mogu biti ugroženi.
5. Zbog složene zakonodavne procedure (što uključuje izradu, utvrđivanje prijedloga, te parlamentarnu raspravu itd.) čini se da rok od šest mjeseci koji Ustavni sud BiH odredi za usuglašavanje zakona sa Ustavom, iako moguć, najčešće nije dovoljan. Od Ustavnog suda se očekuje da preispita Pravila Ustavnog suda Bosne i Hercegovine o ovom pitanju i da tamo gdje ima osnove i potrebe ubuduće određuje dulji rok.
6. Resorna ministarstva se obvezuju da odmah po objavi odluke u „Službenom glasniku Bosne i Hercegovine“ poduzmu radnje iz svoje nadležnosti radi pripreme nacрта izmjena i dopuna zakonskih odredbi s ciljem izvršavanja odluka Ustavnog suda. Međutim, nedjelovanje zakonodavnih tijela u slučajevima dugogodišnjeg neizvršenja odluka Ustavnog suda primarno karakterizira nedostatak političke volje da se izvrše i poštuju neke odluke Ustavnog suda Bosne i Hercegovine.
7. Stajalište Tužiteljstva BiH je da je veoma teško utvrditi kaznenu odgovornost u slučajevima neizvršenja odluke Ustavnog suda kojom je naloženo zakonodavnom ili izvršnom tijelu da izmijeni opće pravne akte. Problem u tim slučajevima je individualizacija odgovornosti i to što je Kazneni zakon BiH ograničio odgovornost na službenu osobu. Konstatirano je da ne postoji dovoljna sudska praksa na temelju koje



bi te poteškoće u procesuiranju bile otklonjene, što bi Tužiteljstvu BiH olakšalo efikasnije procesuiranje ovog kaznenog djela.

8. Donošenje novih zakona u svezi s duljinom trajanja postupka bi trebalo omogućiti ubrzanje sudskih postupaka i učinkovitije izvršenje sudskih odluka. Efikasnost tih novih zakona može biti upitna ako se jasno ne uredi nadležnost odlučivanja te ako Ustavni sud BiH ponovo bude stavljen u poziciju da utvrđuje kršenje prava na pravično suđenje.
9. U sprječavanju navedenih problema ključnu ulogu imaju zakonodavna, izvršna vlast, kao i VSTV, u čijoj je nadležnosti efikasno organiziranje rada redovnih sudova u Bosni i Hercegovini.
10. Kada su u pitanju tzv. vojni stanovi, nedostatak adekvatnog zakonskog rješenja ne smije obeshrabrili redovne sudove da rješavaju takve predmete. U tim slučajevima redovni sudovi trebaju uzeti u obzir standarde Europskog suda za ljudska prava i praksu Ustavnog suda BiH kada je u pitanju visina naknade. Suprotno postupanje pokreće pitanje poštovanja prava na imovinu. Navedena obveza redovnih sudova proizlazi iz ustavne obveze izravne primjene Europske konvencije.
11. Problem višestrukog vraćanja predmeta pred redovnim sudovima je također ozbiljan problem koji doprinosi duljini trajanja postupka, utvrđenju kršenja prava na suđenje u razumnom roku i nalaganju isplate naknade nematerijalne štete.
12. Redovni sudovi su u skladu sa člankom 72. Pravila Ustavnog suda dužni poštovati pravna shvaćanja Ustavnog suda u situaciji kada Ustavni sud utvrdi povredu, ukine osporenu odluku i vrati je redovnom sudu na ponovno postupanje.

Iz zaključaka proizlazi da je u Bosni i Hercegovini potreban sistemski pristup rješavanju ovog sistemskog problema s jasnim konceptom konkretnih mjera koje treba poduzimati da bi se umanjila i, ako je moguće, eliminirala umišljajna ili uslijed propuštanja prisutna praksa, odnosno pojava neizvršenja sudskih odluka. S ciljem rješavanja problema neizvršenja odluka Ustavnog suda, potrebno je poduzeti sljedeće korake:

1. Svi organi javne vlasti, organizacije civilnog društva i društvo u cjelini moraju nastaviti kontinuirano raditi i djelovati na promociji i afirmaciji opće pravne kulture, a naročito kulture provođenja sudskih odluka.

2. Ustavni sud, u suradnji s drugim organima i institucijama, treba i dalje voditi proaktivnu ulogu u praćenju izvršenja i izvršenju svojih odluka.
3. Ustavni sud treba, u slučajevima u kojima je to primjereno, razmotriti mogućnost dodatnog preciziranja naloga za izvršenje koji se daju nadležnim organima vlasti kako bi na taj način doprinio ubrzanju postupka izvršenja odluke Ustavnog suda.
4. Iznimno, kada Ustavni sud utvrdi neustavnost zakona i javna vlast ne ispoštuje rok za izvršenje, a postoji mogućnost nastanka neotklonjive štete ili ozbiljnih kršenja ljudskih prava, Ustavni sud bi trebao razmotriti donošenje privremenih rješenja kao nužnih prijelaznih mjera.
5. Kao pojedinačne mjere, nadležni organi vlasti bi trebali sačiniti analizu konkretnih prepreka za izvršenje pojedinačnih odluka Ustavnog suda i aktivno poduzimati radnje s ciljem utvrđivanja nacrtu/prijedloga propisa koji vode izvršenju odluka Ustavnog suda.
6. Kao opća mjera potrebna je implementacija adekvatnijih mehanizama izvršenja odluka Ustavnog suda iz apstraktne nadležnosti, koji će uključivati odgovornost za nadzor i pravne posljedice za nepoštovanje tih zahtjeva. Time bi se u značajnoj mjeri optimiziralo izvršenje i spriječile štetne posljedice, te značajno olakšao eventualni kazneni progon zbog neizvršenja odluka Ustavnog suda. U ovom pravcu bi trebalo razmotriti usvajanje zakonskih rješenja kojim bi te procedure bile detaljno propisane.
7. Institucije kaznenog progona bi trebale ulagati dodatne napore s ciljem razjašnjavanja postojećih dilema u procesuiranju kaznenog djela neizvršenja odluka Ustavnog suda.
8. Izvršenju odluka Ustavnog suda mogle bi doprinijeti sljedeće mjere koje se odnose na redovne sudove:
 - a) Usvajanje tehničko-organizacijskih mjera (npr. povećanje broja sudaca, uspostava novih informacijskih sustava upravljanja predmetima i sl.).
 - b) Donošenje zakona o duljini trajanja postupka tamo gdje nisu donijeti. Zakonsko predviđanje novog suđenja potencijalno otvara pitanje „suđenja u



suđenju“, što može rezultirati novim kršenjima prava na pravično suđenje u razumnom roku.

- c) Rasterećenje redovnih sudova.
- d) Sve razine javne vlasti bi trebale preciznije utvrditi svoju obvezu plaćanja kompenzacija i u svezi s tim povećati svoje proračune za te namjene (uključujući i izmjenu procesnih zakona radi ubrzanja suđenja).