

---

Miodrag N. SIMOVIĆ<sup>1</sup>

## Uloga Ustavnog suda Bosne i Hercegovine u zaštiti ustavnosti u Bosni i Hercegovini

### The Role Of The Constitutional Court Of Bosnia And Herzegovina In The Protection Of Constitutionality In Bosnia And Herzegovina

---

#### Sažetak

Ustavni sud Bosne i Hercegovine je čuvar objektivnog ustavnopravnog poretka i zaštitnik subjektivnih ustavnih prava u Bosni i Hercegovini. Njegove nadležnosti utordjene su članom VI/3. Ustava Bosne i Hercegovine. Prema Ustavu Bosne i Hercegovine, Ustavni sud je posebni organ visokog autoriteta, čija je prvenstvena nadležnost nadzor nad ustavnošću zakona i Ustavom Bosne i Hercegovine zajamčenih ljudskih prava i osnovnih sloboda. Nedvojbeno je da je Ustav Bosne i Hercegovine odredio poziciju Ustavnog suda tako da organizaciono i funkcionalno Ustavni sud djeluje kao nezavisni organ od svake druge vlasti u Bosni i Hercegovini. S obzirom da Ustavni sud, saglasno svojim nadležnostima, nadzire sve druge vlasti, obavezuju ga samo Ustav Bosne i Hercegovine i pravila o radu, koja donosi sam Ustavni sud, saglasno ovlašćenjima iz Ustava Bosne i Hercegovine.

Ustavni sud je kroz svoju dosadašnju praksu nastojao samoograničiti interpretativni aktivizam, vodeći računa da se ne pretvori u mega sud četvrtog ili trećeg stepena. Stoga se Ustavni sud, u okviru apelacijske jurisdikcije, u pravilu, ne upušta u pitanje jesu li sudovi pravilno i potpuno utvrdili činjenično stanje, niti se upušta u ocjenu dokaza, odnosno u pravnu ocjenu sudova. Za Ustavni sud su relevantne činjenice o čijem postojanju ovisi ocjena o povredi ustavnog prava.

---

<sup>1</sup> Dr. sc., redovni profesor Pravnog fakulteta u Banja Luci i Potpredsjednik Ustavnog suda Bosne i Hercegovine

*Inkorporiranjem Evropske konvencije za zaštitu ljudskih prava i osnovnih sloboda u ustavnopravni sistem Bosne i Hercegovine, kao i ostalih međunarodnih sporazuma za zaštitu ljudskih prava, koji na izvjestan način komplementiraju Ustav Bosne i Hercegovine, može se slobodno kazati da je Ustavni sud najjači zaštitnik ljudskih prava.*

*Nakon ratifikacije Evropske konvencije za zaštitu ljudskih prava i osnovnih sloboda, za Bosnu i Hercegovinu su učinjeni veliki koraci, kako prema uključivanju u evropske integracije, tako i omogućavanju da njen unutrašnji pravni sistem bude podložan nadzoru nezavisnih organa Vijeća Evrope. Samim tim se Bosna i Hercegovina obavezala da svoj pravni poredak usaglasi sa standardima Evropske konvencije za zaštitu ljudskih prava i osnovnih sloboda i praksom Evropskog suda za ljudska prava. Stoga, posebnu važnost dobija institut apelacije pred Ustavnim sudom, koji predstavlja zadnji stepen zaštite ljudskih prava i osnovnih sloboda u Bosni i Hercegovini. Naime, iako će to procjenjivati Evropski sud za ljudska prava, podnošenje zahtjeva Evropskom sudu prije okončanja postupka pred Ustavnim sudom bilo bi nedopušteno i takvi zahtjevi bi bili odbačeni - zbog neiscrpljivanja svih raspoloživih domaćih pravnih lijekova. Apelacijska nadležnost, samim tim, dobija na značenju i zato što će odluka o apelaciji biti posljednja prilika da Bosna i Hercegovina unutar svog sudskog sistema ispravi kršenja ljudskih prava, što bi zapravo trebao biti krajnji cilj svih mehanizama za zaštitu ljudskih prava.*

*Zaključno se može ustorditi da u specifičnim uslovima, društvenim, privrednim i političkim u Bosni i Hercegovini, u kojima djeluje od početka svog djelovanja do danas, Ustavni sud savjesno i hrabro se koristi svojim ustavnim ovlaštenjima zaštite ljudskih prava i osnovnih sloboda zajamčenih Ustavom Bosne i Hercegovine. Ukupnost odluka u tim predmetima čini stvaran doprinos Ustavnog suda zaštiti i afirmisanju vladavine prava u Bosni i Hercegovini. Zato je, da bi Ustavni sud djelotvorno mogao štititi vladavinu prava, bitno da u njegovim odnosima prema organima zakonodavne, izvršne i sudske vlasti bude i ustavnopravno i stvarno osigurana organizacijska i funkcionalna nezavisnost Ustavnog suda i da svi organi vlasti u Bosni i Hercegovini primjenjuju, odnosno provode odluke Ustavnog suda i to bez obzira kakoo interesno ili vrijednosno stanovište imaju o pojedinoj odluci. Samo na taj način Ustavni sud će se moći potpuno uključiti u savremene evropske, pa i svjetske trendove ustavnosudske zaštite.*

**Ključne riječi:** *ustav, ustavni sud, evropske konvencije, Vijeće Evrope*

## Summary

*The Constitutional Court of Bosnia and Herzegovina is the guardian of the constitutional and legal system and the protector of the constitutional rights in Bosnia and Herzegovina. Its competences have been set forth in Article VI. 3 of the Constitution of Bosnia and Herzegovina. According to the Constitution of Bosnia and Herzegovina, the Constitutional Court is a special body of high authority whose primary competence is to oversee the constitutionality of laws as well as human rights and fundamental freedoms guaranteed under the Constitution of Bosnia and Herzegovina. It is beyond doubt that the Constitution of Bosnia and Herzegovina determined the position of the Constitutional Court to act in terms of organization and operation as an authority independent of all other instances of power in Bosnia and Herzegovina. Since the Constitutional Court, pursuant to its competences, oversees all other instances of power, it is bound only by the Constitution of Bosnia and Herzegovina and its Rules of Procedure that it adopts, pursuant to the powers under the Constitution of Bosnia and Herzegovina.*

*In its case-law, the Constitutional Court has strived to limit itself to interpretative activism while being careful not to become a court of third or fourth instance. Consequently, as a rule, the Constitutional Court does not dwell on the issue whether the courts established the facts correctly and fully when appellate jurisdiction is in question, nor does it assess the evidence. The Constitutional Court finds that the facts on whose existence the assessment of a violation of a constitutional right depends are relevant facts.*

*After the European Convention for the Protection of Human Rights and Fundamental Freedoms was incorporated in the constitutional and legal system of Bosnia and Herzegovina, accompanied by a number of international agreements for protection of human rights that in a way complement the Constitution of Bosnia and Herzegovina, it may be freely said that the Constitutional Court is the strongest protector of human rights.*

*Following the ratification of the European Convention, large steps were taken for Bosnia and Herzegovina both toward inclusion in the European integrations and by allowing its internal legal system to be subject to independent bodies of the Council of Europe. By doing so, Bosnia and Herzegovina undertook to harmonize its legal system with the standards set out in the European Convention and in the case-law of the European Court of Human Rights. In the light of the aforesaid, particular relevance is assigned to the institute of appeal before the Constitutional Court, which represents the*

*final level of protection of human rights and fundamental freedoms in Bosnia and Herzegovina. Namely, although this would be assessed by the European Court of Human Rights, submission of a request to the European Court of Human Rights prior to the termination of a procedure before the Constitutional Court would be held inadmissible and such requests would be rejected – due to failure to exhaust domestic legal remedies. In this way, appellate jurisdiction would gain significance and a decision on an appeal would be the last opportunity for Bosnia and Herzegovina to correct human rights violations within its judicial system, which should be the ultimate goal of all human rights protection instrument.*

*In conclusion, it may be asserted that the Constitutional Court, in the light of specific social, economic and political conditions in Bosnia and Herzegovina in which it has been operating until present day, has used in a conscientious and daring manner its constitutional powers for the protection of human rights and fundamental freedoms guaranteed under the Constitution of Bosnia and Herzegovina. The overall decisions in those cases make an actual contribution of the Constitutional Court to protection and recognition of the rule of law in Bosnia and Herzegovina. Therefore, in order for the Court to protect the rule of law in an efficient manner, it is crucial that, in its relation towards the bodies of the legislative, executive and judicial authorities, organizational and functional independence of the Constitutional Court is ensured both constitutionally and actually. It is also crucial that all of the authorities in Bosnia and Herzegovina are applying and implementing the decisions of the Constitutional Court regardless of their standpoint on certain decisions in terms of their interests or values. The Constitutional Court would only in that manner be able to integrate itself completely into the contemporary European and world developments concerning the constitutional and judicial protection.*

**Key words:** *constitution, constitutional court, European Conventions, Council of Europe*

\* \* \*

*Per definitionem, ustavno sudstvo je zasebna i nezavisna državna institucija kojoj se povjerava funkcija ustavnog sudovanja, prosuđivanja i pravnog rezonovanja najvišeg nivoa. Riječ je o rješavanju ustavnih sporova, o pravnom odlučivanju da li je povrijeđen ustav. Obavlja se po naročitom postupku i ima više vidova.*

Katalog poslova ustavnog sudstva zavisi od solucija važećeg prava u jednoj zemlji. Njegova iole kompletnija sadržina imala bi sljedeći izgled: (1) Sudeње (o) zakonima (i podzakonskim propisima) sa stanovišta ustava kao čelnog pravnog akta – provjera pravnosti prava; (2) Rješavanje federalnih sporova (tamo gdje su oni mogući), kao i rješavanje sukoba nadležnosti između pojedinih unutardržavnih teritorijalnih zajednica; (3) Preciziranje razgraničenja nadležnosti između određenih državnih organa, pripadajućih različitim granama vlasti, kada u praksi tim povodom nastupe nedoumice; (4) Nadziranje ustavnosti i zakonitosti sprovođenja državnog referenduma; (5) Raspetljavanje najvažnijih izbornih sporova nastalih oko formiranja ključnih državnih organa; (6) Sudeње pojedinačnim pravnim i materijalnim aktima kao odgovor na pitanje da li su nedopušteno atakovali na nečija osnovna subjektivna prava i slobode – povodom izjavljenih ustavnih žalbi (bilo da u konkretnom slučaju ne postoji redovna sudska zaštita, bilo da je ona prethodno iscrpljena); (7) Odlučivanje o opstanku pojedinih političkih partija osumnjičenih za narušavanje ustavnog poretka; (8) Ustanovljavanje da li je šef države (ili/i određeni drugi visoki državni činovnik) povrijedio ustav, odnosno zakon; (9) Odlučivanje o prestanku poslaničkog mandata, odnosno o oduzimanju poslaničkog imuniteta; (10) Zauzimanje krucijalnih pravnih shvatanja u vezi sa primjenom ustava, pa i davanje zvaničnih tumačenja smisla i domašaja pojedinih ustavnih odredaba.

Zbog kvaliteta i kvantiteta potencijalnog djelokruga ustavnog sudstva, ono u ovdašnjim (ne)prilikama u Bosni i Hercegovini zaslužuju osobitu pažnju. Prvo – sa gledišta nužnog jačanja misije ustavnog sudstva *de constitutione ferenda*, odnosno eventualnog obogaćivanja palete njegovih sadašnjih kompetencija. Naime, Ustavni sud Bosne i Hercegovine, po aktuelnom Ustavu Bosne i Hercegovine (član VI/3.) ne sadrži ingerencije navedena pod (4), (5), (7), (8), (9) i (10). Drugo – tema "ustavno sudovanje" pobuđuje interesovanje i iz ugla jasnog određenja njegove prirode i buduće moćnije i čistije ustavne pozicije u državno-društvenom miljeu.

1. Načelo vladavine prava i načelo o podjeli državne vlasti su već uhodane tekovine demokratske pravne kulture. Polazeći od njih, i u svijetu i na našim prostorima, dominiralo je i dominira – i u teoriji i u zakonodavstvu – stanovište o trodiobi državnih funkcija (vlasti):

podjela na zakonodavnu, izvršnu (bilo da je ona isključivo kod državne vlade, bilo da je obavljaju, svako u odgovarajućem obimu, i šef države i vlada) i sudsku državnu djelatnost, kao glavne komponente vlasti. Pri tome, uloga ustavnog suda (gdje je on uveden kao samostalan organ) nije ustavno stavljena u ravan odvojene državne vlasti, tako da se on smješta bilo u sklop sudstva uopšte (rjeđe ustavno opredjeljenje), bilo izvan sudskog kapaciteta, čak sasvim izvan konteksta podjele vlasti (daleko najčešća ustavna varijanta). Na ustavno sudstvo se, po pravilu, nailazi pri kraju ustavnih dokumenata, a tek po izuzetku ga susrećemo na "spisku" vodećih centralnih državnih organa. Međutim, duboke institucionalne krize pokazuju njegov nesumnjiv značaj kako iz perspektive pouzdane zaštite temeljnih pravnih vrijednosti (individualnih i kolektivnih), tako i održavanja integriteta i identiteta pojedinih funkcija vlasti i njihovih nosilaca.

2. U pravnoj i političkoj doktrini opstavaju tri osnovna stava o kakvoći ustavnog sudovanja i ustavnog sudstva. Po jednom, ustavni sud je – i po svome rodu i po svojoj srži (ustrojstvu, položaju sudija, itd.) – sud, a ustavno sudovanje je i samo sudska funkcija, rješavanje određenih sporova (bez obzira na njihovu specifičnost) i izricanje sankcija zbog utvrđene protivpravnosti.

Prema drugoj koncepciji, ustavno sudovanje je, suštastveno, osobena zakonodavna djelatnost. Tu se ustavni sud uzima kao "negativni zakonodavac", koji ne kazuje šta pravno i društveno valja, već jedino šta je pravno rđavo, naročito šta je neustavno u zakonodavnoj sferi, pa to potom eliminiše – doduše na način sudstva.

Treće stanovište vidi ustavnosudsku kao *sui generis* funkciju: poglavito kao hibridnu kategoriju, ujedno i političku i sudsku. Ono nam se čini i najbližim, najtačnijim. Ovo izjašnjavanje zahtijeva i odgovarajuće obrazloženje. Najprije, ustavni sud nije "super-sud", premda je upadljivo više od onog opštepoznatog poimanja suda. Jer, ustavni sud ima mnogo razudnije i po posljedicama dalekosežnije zadatke i prerogative u poređenju sa "ostalim" sudstvom. Zatim, ustavni sud je – u poređenju sa "običnim" sudom – oslonjen ekskluzivno na ustavne norme i principe: na njihovo slovo i duh koji mu svojom obuhvatnošću i apstraktnošću ostavljaju neuporedivo širi manevarski prostor za tumačenje.

3. Kao osnov postupanja ustavnog suda, ustav nema jednostrano pravnu, nego mješovitu, složenu, političko-pravnu supstancu. Takođe, pri ispitivanju ustavnosti zakona, ustavni sud standardno može da postupa kako po spoljašnjoj, tako i po sopstvenoj inicijativi ("po službenoj dužnosti"), što nipošto ne odgovara formuli tradicionalnog sudstva. Otuda je ustavno sudstvo osoben organ izvan sudskog organizma, ali ne i izvan matrice podjele vlasti. Posrijedi je odista samosvojna funkcija – funkcija zaštite ustavnosti, pod ustavnom "kapom". Ona ima kako represivno-kontrolni (kada poništava ili ukida (akte), zabranjuje (političke stranke), utvrđuje krivicu (najviših državnih odlučilaca pojedinaca), oduzima poslanički imunitet, odnosno mandat ili pak nadzire pravilnost referendum), tako i korektivno-kreativni karakter – kada kroz prizmu ustava provjerava zakone, kada rješava sukobe nadležnosti ili kada odlučuje u izbornoj materiji.

Ustavnozaštitna funkcija je, dakle, specijalan ogranak, koji može da se označi četvrtom polugom državne vlasti. To u novom Ustavu Bosne i Hercegovine– uz proširivanje spektra poslova Ustavnog suda – treba i izričito reći. Primjerice: "U Bosni i Hercegovini se vlast uređuje po načelu podjele na ustavotvorno-zakonodavnu, ustavnozaštitnu, izvršnu i sudsku. Ustavnozaštitna vlast povjerava se Ustavnom sudu". Ona je po lokaciji metasudska, a po prirodi je kontrolno-stvaralačka.

4. Inače, zakonodavac je sopstvenom voljom, radnjom ustavotvorca, podveden pod ustavno sudovanje. Ustavno sudovanje je – pošto se, između ostalog, naročito i najviše bavi ispravnošću rada stvaraloca prava – i samo bar djelimice stvaralački čin. Odluke ustavnog suda su formalnopravno pojedinačni akti kojima se izriče sankcija zbog neustavnosti. No, oni su po funkciji opšti – stupaju na mjesto opštih i normativno djeluju prema svima (*erga omnes*). Neposredno su i bezpogovorno izvršni i, nadalje, neprikosnoveni. Ustavni sud ne donosi zakone, ali je ustavnosudska odluka, *ex constitutione*, u rang zakona kojim se (potpuno ili djelimično) ukida izvjestan zakon – a nadmoćna je, kasirajuća u pogledu zakonskih normi koje, kao neustavne, upravo ta odluka direktno stavlja van snage.

To sve, s druge strane, ne kazuje da je ustavni sud "superlegislativa", da je iznad parlamenta, kao narodnog predstavništva, kao političkog tijela. Zaključak je jednostavan: i parlament je, kao i svi u državi, pa i

sam državni aparat u cjelini – podređen ustavu. Instrumentalno gledano, ustavni sud je – autoritativno i pravno-profesionalno odlučujući šta je protivpravno na opštem stvaralačkom planu – tzv. negativni pravotvorac. No, on je i prateći pozitivni “pravotvorac iz sjenke”: on indirektno saopštava i kako treba, pravno regularno, držeći se mjerodavnih ustavnopravnih paragrafa, urediti pojedine društvene odnose.

Ustavnozaštitna funkcija ne dopušta “prirodno” najvišoj vlasti, onoj ustavotvorno-zakonodavnoj – parlamentu, da se pravno osili, da prekorači ustav kao izraz volje većine građana - izborima prenijete na poslanike. Ukratko: vlast ustavnog sudovanja je dovoljno drugačija i od sudske i od zakonodavne vlasti da zaslužuje atribut različite.

5. Sve u svemu, ustavnozaštitna funkcija je skladno uklopljiva u sistem podjele vlasti, zaokružujući ga i obezbjeđujući. Ona je osobena i s obzirom na svoju svrhu i s obzirom na sopstveni predmet. I prema mjerilu odlučivanja i imajući u vidu pravno dejstvo i društvenu važnost i karakter odluka koje se tom prilikom donose. Otuda je primjereno da bude rezervisana za posebnu i prestižnu ustavnu instituciju. S tim u vezi, podrazumijeva se neporecivi vrhunski pravnički i moralni ugled članova organa ustavnozaštitne vlasti i nespojivost njihovog položaja sa drugim javnim i profesionalnim funkcijama i aktivnostima (osim, eventualno, s profilom univerzitetskog profesora prava).

A šta ako se ustavni sud “otme” pravu pa počne da radi *contra constitutionem*? Opasnost je u tome što iznad ustavnog suda ne postoji viša pravna instanca. Njemu može da “žirira” samo “sud” javnoga mnjenja, “sud” struke i savjesti, nepisanih ali moćnih zahtjeva i kriterijuma razumnosti, moralnosti i pravednosti. To je svakako rizik, ali manji od onoga koji bi nastalo ukoliko bi se nekakvom kvazi-kontrolom ustavnom sudu vezale ruke, porekla njegova samostalnost i nezavisnost, čime bi prestao da bude dostojan da se naziva najvišim pravnozaštitnikom. Tada bi vrata za širenje neustavnog prava – u prvom redu neustavnih zakona – (p)ostala širom otvorena.

6. Ustavno sudstvo u Bosni i Hercegovini danas čine Ustavni sud Bosne i Hercegovine i ustavni sudovi entiteta i to kao ustavne institucije. Ustavni sudovi entiteta su samostalni u odnosu na Ustavni sud. Ustavni sud Bosne i Hercegovine nije u odnosu na njih viši sud niti zauzima položaj



"vrhovnog suda". Ustavni sudovi vrše svoju funkciju samo na osnovu ustava, a ustavni sudovi entiteta i na osnovu zakona donijetih u skladu sa ustavom. Ustavni sudovi entiteta su nosioci zaštite entitetskih ustava i entitetskih zakona.

Ustavni sudovi u Bosni i Hercegovini nisu organi koji stvaraju ustav ili zakon. Ustavotvorna i zakonodavna funkcija ostaje u kompetenciji parlamenata BiH i entiteta. Vršanjem funkcija zaštite ustava i ocjenjivanja ustavnosti zakona i drugih opštih akata, ustavni sud otklanja i povrede ustava, eliminisanjem neustavnih zakona i drugih opštih akata iz pravnog poretka Bosne i Hercegovine, odnosno entiteta. Ustavni sudovi u postupku odlučivanja o ustavnosti, u stvari, tumače ustav, ali su tom prilikom vezan za taj ustav, jer se moraju strogo pridržavati teksta ustava, tražeći u njemu pravo značenje i objektivnu sadržinu. Svako drugo postupanje u procesu tumačenja bi vodilo izvitoperavanju suštine funkcije ustavnog sudstva, tj. pretvaranju ustavnog sudstva u instituciju koja je iznad drugih ustavnih institucija. To bi bilo opasno za demokratiju i neustavno djelovanje bilo kojih drugih organa.

Ustavni sudovi u Bosni i Hercegovini su nezavisni organi, ne samo u odnosu na skupštinu, koja vrši zakonodavnu vlast, već i u odnosu na druge vlasti: izvršnu i sudsku. Oni nisu odgovorni drugim organima. Uz to, nisu isključivo sudski organi, pa tako i ne spadaju u sudski sistem (osim Ustavnog suda Federacije Bosne i Hercegovine), u okviru koga se nalaze ostali sudovi i druge pravosudne institucije.

7. Ustavni sud Bosne i Hercegovine (u daljem tekstu: Sud) je značajna i specifična institucija Bosne i Hercegovine kao složene države. Njegova nadležnost, sastav i način rada regulisani su članom VI Ustava Bosne i Hercegovine (u daljem tekstu: Ustav). Saglasno Ustavu, Sud je istovremeno zaštitnik ustava i institucionalni garant za zaštitu ljudskih prava i sloboda ustanovljenih, ne samo katalogom prava iz člana II Ustava, već i instrumentima Aneksa I na Ustav.

Sud ima samostalan i nezavisan položaj. To je organ državne vlasti koji uživa visoki ugled i predstavlja najviši pravni autoritet. Mada se u nekim sistemima, pa i u Ustavu Federacije BiH, ustavni sud svrstan u sudsku vlast, Sud je poseban državni organ koji je nezavisan u odnosu i na zakonodavnu i izvršnu i sudsku vlast. To je izraženo na više načina. Sva pitanja u vezi sa položajem, nadležnošću, postupkom i odlukama

Suda uređuju se jedino Ustavom (član VI Ustava) i Poslovnikom Suda kojeg donosi sam Sud<sup>2</sup>. Zakonodavac ne može uticati na tako utvrđeni položaj Suda. Samostalnost se izražava i u načinu izbora i stabilnosti članova Suda, kao i u finansijskoj nezavisnosti. Sud samostalno odlučuje o sredstvima koja se obezbjeđuju u budžetu institucija Bosne i Hercegovine. Sudije Suda, između sebe tajnim glasanjem, biraju predsjednika Suda na mandat od tri godine. Kod novog izbora vodi se računa o rotaciji s obzirom na entitetsku pripadnost.

8. Sastav Suda je, s obzirom na pravnu prirodu Bosne i Hercegovine i njen međunarodnopravni status, specifičan. Naime, Sud se sastoji od devet sudija, od kojih četvero bira Predstavnički dom Federacije Bosne i Hercegovine a dvoje Narodna skupština Republike Srpske. Preostalu trojicu sudija bira predsjednik Evropskog suda za ljudska prava, uz konsultacije sa Predsjedništvom Bosne i Hercegovine. Oni, prema Ustavu, ne mogu biti državljani bilo koje susjedne države.

Polazeći od uloge i značaja koje ima Sud, Ustav zahtijeva da sudije budu istaknuti pravnici, visokog moralnog ugleda i da ispunjavaju opšti uslov - da imaju pravo glasa. Ustav ne navodi bliže kriterije za ocjenu ispunjavanja ovih uslova, niti propisuje ovlašćenog predlagачa za izbor sudija u entitetskim parlamentima. Budući da je Predsjedništvo BiH uključeno u konsultacije o imenovanju sudija-stranaca, analogijom bi se moglo zaključiti da se Predsjedništvo može pojaviti kao ovlašćeni predlagач. To bi bilo u skladu sa rješenjima u drugim zemljama. Međutim, pošto analogija nije uobičajena u ustavnom pravu, može se zaključiti da se mogu pojaviti i drugi ovlašćeni predlagачi u skladu sa ustavima entiteta i poslovniciama parlamenata.

---

<sup>2</sup> U skladu sa svojim ovlašćenjima iz člana VI/2 b) Ustava, Sud je, na sjednici Suda održanoj 19. decembra 2003. godine, donio Odluku o izmjenama i dopunama Poslovnika Suda.

Na osnovu člana 73. Odluke o izmjenama i dopunama Poslovnika Suda, broj P-282/03 od 19. decembra 2003. godine, objavljene u "Službenom glasniku Bosne i Hercegovine" broj 1/04 od januara 2004. godine, Redakciona komisija, na sjednici održanoj 12. januara 2004. godine, utvrdila je Novi prečišćeni tekst Poslovnika Suda.

Novi prečišćeni tekst Poslovnika Suda sadrži odredbe Poslovnika Suda ("Službeni glasnik Bosne i Hercegovine", br. 2/97, 16/99 i 20/99) i odredbe Odluke o izmjenama i dopunama Poslovnika Suda ("Službeni glasnik Bosne i Hercegovine", br. 26/01, 6/02 i 1/04).

Mandat sudija izabranih u prvom sazivu Suda trajao je pet godina, izuzev ako prije toga ne podnesu ostavku ili ne budu s razlogom razriješeni dužnosti konsenzusom ostalih sudija. Sudije novog saziva mogu obavljati svoje dužnosti do 70 godina starosti, izuzev ako prije toga ne podnesu ostavku ili budu razriješeni konsenzusom ostalih sudija. Ovi ustavni kriteriji su razrađeni Poslovníkom Suda (član 100.) prema kome sudija može biti razriješen prije isteka vremena na koje je izabran ako: ako to sam zatraži; ako bude osuđen na zatvorsku kaznu zbog počinjenog krivičnog djela za koje je pravnosnažno osuđen na bezuslovnu kaznu zatvora, a koje ga čini nedostojnim za vršenje sudijske funkcije; ako trajno izgubi sposobnost da obavlja svoju funkciju; ako nastupe okolnosti iz člana 98. ovog poslovnika; ako funkciju sudije ne vrši u skladu sa članom 95. ovog poslovnika. Utvrđivanje postojanje ovih razloga vrši Sud, koji razrješava sudiju na osnovu konsenzusa ostalih sudija i o tome obavještava organ koji je izabrao tog sudiju. Prema svemu, položaj sudija je tako postavljen da su zaštićeni od bilo kakvih pritisaka koji bi dolazili iz izvršne ili zakonodavne vlasti.

Sudije uživaju imunitet. Postoji inkompatibilnost funkcije sudije sa članstvom u političkoj stranci, kao i sa obavljanjem funkcija u zakonodavnoj, izvršnoj i drugoj sudskoj vlasti, kao i sa svakom drugom funkcijom koja može uticati na nepristrasnost sudije.

Sud je konstituisan je nakon izvršenih procedura izbora i imenovanja, prvom sjednicom u maju 1997. godine. Osnovni zadatak ove sjednice je bio da učini Sud radnim. Poslovník o radu Suda usvojen je na sjednici održanoj 29. jula 1997. godine.

Prema Ustavu, većina svih članova Suda sačinjava kvorum. Sud, na osnovu Poslovnika, odluke donosi većinom glasova svih sudija. Odluke Suda su konačne i obavezujuće i objavljuju se u službenim glasilima entiteta (Republike Srpske i Federacije Bosne i Hercegovine) i Bosne i Hercegovine.

9. Uopšteno izražena nadležnost, odnosno funkcija Suda je da štiti Ustav, a time i jedinstvo ukupnog ustavnopravnog poretka. U određenoj mjeri, Sud je nadležan i za zaštitu zakonitosti u odnosu na zakone BiH. U odnosu na druge sisteme ustavnog sudstva, Ustav sadrži i sasvim specifičnu odredbu po kojoj, u određenim slučajevima,

Sud cijeni da li je propis u saglasnosti, ne samo sa Ustavom, nego i sa Evropskom konvencijom za zaštitu ljudskih prava i osnovnih sloboda (u daljem tekstu: Evropska konvencija), kao i sa opštim pravilima međunarodnog prava.

Ocjena ustavnosti entitetskih ustava, zakona i drugih propisa je nadležnost koja se u praksi Suda često pojavljuje. Pred Sudom se vodi apstraktan spor u kome se ocjenjuje "da li je bilo koja odredba ustava ili zakona jednog entiteta u skladu sa ovim ustavom" (član VI/3. a)). Ustav je samo indirektno stavio u nadležnost Suda zaštitu zakonitosti. Jedino, kada redovni sudovi zatraže ocjenu ustavnosti i zakonitosti propisa kojeg trebaju primijeniti u rješavanju konkretnog spora, Sud je nadležan da, pored ustavnosti, ocjenjuje i saglasnost sa zakonom BiH. Uvođenjem ove nadležnosti, Ustav je napravio kombinaciju evropskih rješenja ustavnog sudstva sa američkim sistemom po kome redovni sudovi, u rješavanju konkretnih sporova, kada posumnjaju u ustavnost i zakonitost propisa kojeg trebaju primijeniti, zastaju sa postupkom i od Suda traže ocjenu njegove ustavnosti i zakonitosti. Sud tada ocjenjuje saglasnost toga propisa ne samo sa Ustavom i zakonima BiH, nego i sa Evropskom konvencijom i njenim protokolima, kao i sa opštim pravilima međunarodnog javnog prava (član VI/3. c)). Ovim je pojačana zaštita ljudskih sloboda i prava jer ona moraju biti u skladu sa najvišim standardima prihvaćenim u međunarodnom pravu. Sud se, međutim, može naći u teškoćama kod utvrđivanja postojanja opštih pravila međunarodnog javnog prava jer ta pravila nisu nigdje kodifikovana.

Ustavni sistem BiH ne predviđa kontrolu ustavnosti ustavnih zakona, odnosno ustavnih amandmana. To je sasvim i prirodno jer je ovlašćenjem da ocjenjuje ustavnost zakona, Sud već dobio vrlo široke kompetencije. O još širim ovlašćenjima nije moglo biti ni govora. Uostalom, osnovni kriterij i mjerilo za ocjenjivanje ustavnosti zakona i drugih propisa jeste sam ustavni tekst, a ne neko "suprapozitivno" pravo. Zato bi kod nas zaista bilo i teško zamisliti kontrolu ustavnosti samih ustavnih tekstova, jer nedostaje čvrsto mjerilo za tu kontrolu. Uostalom, i u zemljama gdje se takva kontrola usvaja, ona uglavnom ostaje više jedna zamisao nego li stvarnost i ustavna praksa. Postavlja se, međutim, pitanje da li bi Sud mogao ostati ravnodušan i bez ikakve ingerencije prema eventualnim promjenama ustavnog teksta koje bi bile nesaglasne sa idejnim načelima Ustava. Ustav, naime, sadrži niz

takvih načela čija je intencija da se zagaruje dalji razvitak društvenog i političkog sistema. Taj Ustav utvrđuje i određena neprikosnoveni ljudski prava. Zato se i postavlja pitanje da li bi određeni ustavni zakoni, odnosno amandmani koji bi bili očigledno nesaglasni sa pomenutim ustavnim principima, garancijama i zabranama mogli biti ocjenjivani sa gledišta ustavnosti. Čini se da bi Sud u ovom slučaju svakako mogao skrenuti pažnju Parlamentarnoj skupštini BiH, odnosno dati joj svoje mišljenje i da preko toga ni bi mogao ići. Ova skupština bi i u ovom slučaju morala imati posljednju riječ, jer ona može po propisanoj proceduri za ustavnu reviziju mijenjati Ustav, pa i odredbe o Sudu i njegovoj nadležnosti. Domašaj sudske kontrole ustavnosti, prema tome, ne bi u našem sistemu mogao ići dalje od kontrole ustavnosti zakona, a da se ne izložimo riziku pretvaranja Suda u "supralegislativnu" instituciju. Čitavo je to pitanje više teoretskog značaja, jer je teško pretpostaviti da bi u ustavnoj praksi moglo doći do ove kontrole.

Ustav uopšte ne reguliše pitanje kontrole ustavnosti međunarodnog ugovora. Ustav samo sadrži odredbe o načinu ratifikacije i o stupanju na snagu međunarodnih ugovora. Otud bi se moglo postaviti pitanje da li Sud može ispitivati ustavnost ugovora, a zatim da li bi se mogao proglasiti neustavnim zakon koji nanosi povredu ugovoru. Ova pitanja su još uvijek otvorena i u većini ostalih ustavnih sistema u svijetu. Tamo gdje je proglašen prioritet međunarodnog prava, ugovor je jači od zakona, pa se zato može i ocjenjivati saglasnost zakona sa ugovorom i ukoliko mu protivrječi, proglasiti neustavnim. Novija pravna teorija sve više usvaja gledište da međunarodno ugovorno pravo obavezuje zakonodavca i da se ne može mijenjati običnim zakonima, te da bi u slučaju njihovog sukoba, ustavni sudovi trebali dati prednost ugovoru. I Ustav bi se mogao interpretirati u ovom smislu. U svakom slučaju, problem kontrole ustavnosti međunarodnih ugovora ostaje kod nas kao otvoreno pitanje na koje treba da odgovori praksa Suda ili da ga zakonodavac naknadno određenije normira.

U pogledu političkih akata (deklaracija, rezolucija, preporuka) uglavnom nije bilo dilema da oni ne dolaze pod kontrolu putem Suda. Razumljivo je da i ti akti trebaju biti saglasni sa Ustavom i zakonima i da Sud ima mogućnost da upozori Parlamentarnu skupštinu BiH na njihov eventualni nesklad sa Ustavom ili zakonom, ali ih svakako ne može neposredno kontrolisati, jer se ne radi o normativnim aktima. Do

kontrole jedne preporuke bi eventualno moglo doći jedino posredno tj. kada bi npr. u procesu njene aplikacije transformiranjem u određeni pravni akt - došlo do povrede Ustava ili zakona.

10. Apelaciona jurisdikcija omogućuje da se pravnosnažne presude redovnih sudova preispitaju pred Sudom. Ustavna odredba o tome glasi: "Ustavni sud takođe ima drugostepenu nadležnost u pitanjima koja su sadržana u ovom Ustavu, kada ona postanu predmet spora zbog presude bilo kojeg suda u Bosni i Hercegovini." (član VI/3. b)). Prema tome, postoje dva uslova za ostvarivanje ove nadležnosti: (1) presuda redovnog suda mora biti pravnosnažna i (2) mora se raditi o povredi prava garantovanog Ustavom. Ova nadležnost omogućuje da se poveća i na teritoriji cijele zemlje ujednači zaštita ljudskih sloboda i prava. Ona ima još veći značaj u periodu kada još uvijek ne postoji sud opšte nadležnosti za cijelu zemlju koji osigurava jedinstvenu primjenu prava.

Ova ustavna odredba bi se mogla protumačiti tako da Sud predstavlja najvišu sudsku instancu u odnosu na redovne sudove, čime se utvrđuje njegova uloga u smislu posebnog institucionalnog garanta zaštite prava i sloboda ustanovljenih Ustavom. Sud čija je presuda ukinuta dužan je da po hitnom postupku donese drugu, pri čemu je vezan pravnim shvatanjem Suda o povredi Ustavom garantovanih prava i osnovnih sloboda podnosioca apelacije. Apelanti, odnosno pojedinci, koji smatraju da su im presudom ili drugom odlukom bilo kojeg suda povrijeđena prava, imaju pravo podnošenja apelacije tek nakon iscrpljivanja svih pravnih lijekova u entitetima i Brčko Distriktu, pri čemu Sud takođe uzima u obzir i efikasnost mogućih pravnih lijekova.

Odluke Ustavnog suda u ovom domenu njegove nadležnosti su veoma značajne jer daju veliki doprinos zaštiti ljudskih prava i osnovnih sloboda, tj. primjeni Evropske konvencije, čime se Bosna i Hercegovina približava evropskim standardima. Osim toga, Sud, kroz svoj rad, obezbjeđuje pravnu sigurnost i izvjesnost za sve subjekte prava, ali, putem sudske prakse, utiče i na ostale sudove u entitetima i Brčko Distriktu u pogledu ustanovljavanja određenih standarda u zaštiti ljudskih prava.

U ovom kontekstu ranije se često diskutovalo i o odnosu Suda i ustavnih sudova entiteta. Mogu li se pod «bilo kojim sudom u Bosni i Hercegovini» (član VI/3. b) Ustava Bosne i Hercegovine) smatrati i ustavni sudovi entiteta? Odnosno, postavljalo se pitanje postoji li instancijski odnos između Suda i ustavnih sudova entiteta, te može li Sud vršiti reviziju njihovih odluka? Na ovo pitanje je Sud je odgovorio pozitivno, nalazeći za to pravno uporište u citiranom članu Ustava koji se odnosi na apelacijsku nadležnost Suda (član VI/3. b)) s obzirom na pitanja iz «koja se pojave na temelju presude bilo kojeg drugog suda u Bosni i Hercegovini». Ova nadležnost Suda se u stvarnosti pretežno svela na oblast ljudskih prava i sloboda, odnosno *de facto* predstavlja ustavnu tužbu.

11. Rješavanje sporova između državnih organa BiH i entiteta je nedležnost Suda kojom se rješavaju sporovi između institucija BiH i vlasti entiteta, između samih entiteta, kao i između pojedinih institucija BiH. Najčešće se radi o sukobu nadležnosti između ovih organa, ali se može raditi i o drugim spornim pitanjima. Sud je jedini nadležan da rješava ove sporove. U suštini, Sud ovdje odlučuje o pozitivnom ili negativnom sukobu nadležnosti, kao i o bilo kojim drugim sporovima koji se mogu pojaviti u odnosima između državnih i entitetskih struktura vlasti, odnosno institucija Bosne i Hercegovine.

12. Sud je nadležan i u pitanjima koja mu je proslijedio bilo koji sud u Bosni i Hercegovini u pogledu toga da li je zakon, od čijeg važenja zavisi njegova odluka, saglasan sa Ustavom, sa Evropskom konvencijom, sa njenim protokolima ili sa zakonima Bosne i Hercegovine ili u pogledu postojanja ili domašaja nekog opšteg pravila međunarodnog javnog prava. <sup>3</sup> Sud, po opštem pravilu, može da podrži predmetne odredbe zakona relevantnog za odluku nižeg suda ili da ih proglasi nevažećim. Pomenuti niži sud je potom obavezan da postupi u skladu sa odlukom Suda.

13. Nadležnost Suda u slučaju "blokade" Doma naroda Parlamentarne skupštine Bosne i Hercegovine, po pitanju vitalnog interesa naroda, predstavlja, po mnogo čemu, atipičan vid aktiviteta ustavnosudske instance, jer se praktično na ovaj način uspostavlja "bliski kontakt" između "ustavnosudske" i "zakonodavne vlasti". <sup>4</sup> Ovdje Sud rješava spor u kojem je predložena odluka Parlamentarne skupštine, po

<sup>3</sup> Član VI/3. c) Ustava.

<sup>4</sup> Član VI/ 3. f) Ustava.

mišljenju većine delegata (poslanika) iz reda jednog od konstitutivnih naroda, destruktivna po vitalni interes naroda, a pri tome su u Domu naroda iscrpljena sva "parlamentarna sredstva" za rješavanje pitanja. Nadležnost Suda, u ovom slučaju, odnosi se samo na pitanja proceduralnog karaktera, ali ne i na pitanja suštinske prirode, što praktično znači da Sud u ovom slučaju na bi mogao odlučivati u meritumu.

14. Ocjena ustavnosti odluka entiteta o uspostavljanju posebnih paralelnih odnosa sa susjednim državama je specifična nadležnost Suda. Ona proizlazi iz prava entiteta da uspostavljaju takve odnose i obaveze da se takvim sporazumima ne ugrožavaju ustavni poredak i međunarodni položaj Bosne i Hercegovine. Sud posebno pazi da li su odredbe sporazuma u saglasnosti sa suverenitetom i teritorijalnim integritetom BiH. Predmet ovih sporazuma mogu biti samo pitanja iz nadležnosti entiteta i ne mogu zadirati u bilo koju nadležnost institucija BiH (član VI/3. a) Ustava). Ova ustavna odredba može da posluži kao osnov za stav da Parlamentarna skupština BiH, koja prema opštoj odredbi daje saglasnost entitetima da zaključuju međunarodne sporazume, u slučaju posebnih odnosa ne treba da daje takvu saglasnost. Prema sadržaju, ova odredba se dalje može smatrati kao *lex specialis* u odnosu na odredbu o davanju saglasnosti na zaključivanje međunarodnih sporazuma.

15. Ustav je dosta usko postavio krug subjekata koji su ovlašćeni da pokrenu postupak pred Sudom. Time je ovaj najvažniji organ zaštite ustavnosti, a u određenoj mjeri i zakonitosti, prilično imobiliziran. To se nepovoljno odražava na ostvarivanje ustavnosti i zakonitosti i na zaštitu Ustavom zajamčenih prava i interesa. Pravo ovlašćenog predlagača za pokretanje postupka imaju: (1) Najviši državni funkcioneri i to samo svaki član Predsjedništva, predsjedavajući Vijeća ministara i predsjedavajući i njegovi zamjenici bilo kojeg doma Parlamentarne skupštine. Pravo pokretanja postupka nemaju ostali funkcioneri u institucijama BiH, kao ni funkcioneri u entitetima, kantonima i drugim organima državne vlasti; (2) Jedna četvrtina poslanika, odnosno delegata bilo kojeg doma Parlamentarne skupštine, odnosno zakonodavnih tijela entiteta. Ovo je značajno sredstvo u rukama parlamentarne manjine (opozicije) u borbi za ostvarivanje ustavnosti i zakonitosti i obuzdavanju vladajućih stranaka. Ovo pravo, ipak, nije dato poslanicima u kantonalnim ili



opštinskim skupštinama i opštinskim i gradskim vijećima; (3) Predsjedavajući u Domu naroda Parlamentarne skupštine ima i specifično pravo pokretanja postupka u slučaju kada se u domu kojem predsjedava ne uspije postići konsenzus bošnjačkih, hrvatskih i srpskih delegata (član IV/3. f)); (4) Građani i pravna lica u okviru apelacione jurisdikcije kada im je sudskom odlukom povrijeđeno neko ustavno pravo; (5) Sud koji je zaustavio postupak i koji je zatražio ocjenu ustavnosti zakona koji bi trebao primijeniti u rješavanju konkretnog spora.

Svi ostali subjekti mogu dati samo inicijativu navedenim ovlašćenim predlagачima da se pokrene postupak pred Sudom. Tek ako ovlašćeni predlagачi prihvate inicijativu i upute je kao svoj prijedlog, dolazi do postupka pred Sudom.

Posebnu pažnju u okviru sadašnjih rješenja pitanja pokretanja postupka pred Sudom, svakako zasluđuje položaj redovnih sudova. Sudovi nisu nikada kod nas bili ovlašćeni da jednostavno izvrše ekscpciju protivustavnosti i da spor riješe ignorišući zakon koji smatraju protivustavnim. Njima je zato priznato pravo, odnosno utvrđena dužnost da daju odgovarajući prijedlog Sudu. Ustav je, međutim, to odredio samo u odnosu na zakone, ali ne i u pogledu podzakonskih akata. Zato se i postavilo pitanje da li u našem sistemu treba primijeniti jednak kriterij i za zakone i za podzakonske propise i druge opšte akte.

Drugo značajno pitanje iz problematike iniciranja ustavnog spora tiče se položaja Suda kao pokretača postupka *ex officio*. Neograničeno pokretanje postupka po sopstvenoj inicijativi ustavnog suda veoma se rijetko sreće kod ustavnih sudova u svijetu (u Austriji takvo je pravo predviđeno, ali samo pod uslovom da ocjena ustavnosti predstavlja prethodno pitanje za rješenje nekog drugog spora, koji Ustavni sud Austrije rješava kao sud prve i posljednje instance). I kod nas je predlagano ograničenje ovog ovlašćenja samo na slučajeve kad pitanje ustavnosti nastane u drugom nekom postupku pred ustavnim sudom. Generalnom ovlašćenju ustavnih sudova za pokretanje postupka *ex officio* se prigovaralo i u tom smislu kao da bi to bilo "kadija tuži – kadija sudi".

Opasnost za normalno odvijanje postupka pokrenutog po sopstvenoj inicijativi sastoji se prvenstveno u postojanju mogućnosti prejudiciranja konačnog rješenja, jer se sud, već samim tim što se odlučuje da će pokrenuti postupak, u izvjesnom smislu, unaprijed izjašnjava o neustavnosti, što znači da samo pokretanje postupka već dobrim dijelom opredjeljuje i konačnu ocjenu suda o nesaglasnosti propisa. Radi eliminisanja ove opasnosti ustavni sudovi traže prikladne forme i instrumente koji bi omogućili da se postupak pokreće na osnovu hipoteze neustavnosti (nezakonitosti), odnosno na osnovu postojanja određenog stepena vjerovatnoće da se radi o nesaglasnosti propisa. Razumije se da je procesnopravni položaj suda mnogo čistiji i određeniji kada se postupak pokreće po prijedlogu drugih ovlašćenih subjekata, jer u tom slučaju nema one "dvostruke" uloge suda u kojoj se on pojavljuje kada postupak pokreće po sopstvenoj inicijativi.

16. Postupak pred Sudom uređuje sam Sud i to svojim Poslovníkom. Sud odlučuje na sjednicama većinom glasova svih članova Suda. Rad Suda je javan. Javnost je isključena na sjednicama o vijećanju i glasanju. Sud može odlučiti da isključi javnost i kada se radi o pitanjima koja po zakonu imaju karakter tajne, kada to zahtijevaju razlozi zaštite morala, javnog reda, bezbjednosti države, prava privatnosti ili drugih ličnih prava. Svi su dužni da Sudu daju potrebne informacije i podatke za vođenje postupka i po nalogu Suda preduzimati radnje koje su od interesa za vođenje postupka.

Prva od faza u postupku pred Sudom jeste prethodni postupak. Ova faza postupka je u rukama pojedinih sudija, odnosno sudije-izvjestioca i sastoji se u provjeravanju procesnih pretpostavki i drugih uslova za vođenje postupka, kao i u preduzimanju izvjesnih mjera da se dobiju svi potrebni podaci za odlučivanje Suda.

Kad je zahtjev, odnosno apelacija upućena Sudu nepotpuna ili ne sadrži podatke neophodne za vođenje postupka, registrar će zatražiti od podnosioca da u određenom roku, a najduže za mjesec dana, te nedostatke otkloni pri čemu se podnosiocu zahtjeva, odnosno apelantu, obavezno dostavlja obrazac apelacije i uputstvo o popunjavanju obrasca. Ako podnosilac u ovom roku ne otkloni nedostatke, zahtjev, odnosno apelacija, će se odbaciti (član 19. Poslovníka).

Nakon vijećanja i glasanja, Sud donosi odluke: o dopustivosti zahtjeva, odnosno apelacije; o meritumu zahtjeva, odnosno apelacije (potpuna ili djelimična); o prestanku važenja odredbe nesaglasne sa Ustavom; o obustavi postupka i o privremenoj mjeri. U slučaju potrebe, u postupku pred Sudom, kao i o unutrašnjim pitanjima Suda, mogu da se donose rješenja i zaključci (član 59).

Zahtjev ili apelacija nisu dopustivi ako postoji koji od sljedećih slučajeva: Sud nije nadležan za odlučivanje; zahtjev/apelacija je anonimna; podnosilac zahtjeva/apelacije je odustao od zahtjeva/apelacije; protekao je rok za podnošenje apelacije; zahtjev/apelaciju je podnijelo neovlašćeno lice; Sud je o istoj stvari ranije odlučio; apelacija je očigledno (*prima facie*) neosnovana ili je zloupotrijebljeno pravo na podnošenje apelacije; ako su izmijenjene pravne okolnosti; apelacija je *ratione materiae* inkompatibilna sa Ustavom; apelacija je *ratione personae* inkompatibilna sa Ustavom; apelant je prethodno pokrenuo postupak pred Domom za ljudska prava za Bosnu i Hercegovinu; podnosilac zahtjeva/apelant je propustio da u ostavljenom roku dopuni/precizira zahtjev/apelaciju; apelacija je preuranjena; osporeni opšti akt nije na snazi; radi se o pitanju o kome je Sud već odlučivao, a iz navoda ili dokaza iznesenih u zahtjevu/apelaciji ne proizilazi da ima osnova za ponovno odlučivanje i apelant nije iscrpio pravne lijekove moguće po zakonu. U svim ovim slučajevima odluku donosi Vijeće od pet sudija. Ukoliko Vijeće od pet sudija jednoglasno potvrdi odluku, smatra se da je odluka konačna. U suprotnom, Sud donosi odluku u plenarnoj sjednici.

Ovdje je potrebno posebno naglasiti da je odredbom člana 16. stav 2. tačka 6. Poslovnika utvrđen razlog zbog kojeg će Sud proglasiti apelaciju nedopustivom kad utvrdi da je već odlučivao o istoj stvari. Time je u ustavnosudsku kontrolu uvedeno načelo, odnosno pravilo presuđene stvari (*res iudicata*). Načelo *ne bis in idem* znači: ne dvaput o tome; ne suditi dvaput o istoj stvari; poštovati pravnosnažnu sudsku odluku.

Sud će, prema članu 65. Poslovnika, donijeti odluku kojom obustavlja postupak kada je u toku postupka: otklonjena neustavnost osporenog akta; osporeni opšti akt prestao da važi; podnosilac naknadno povukao zahtjev/apelaciju i u drugim slučajevima kada prestanu da

postoje potrebe za vođenje postupka. U prva dva slučaja Sud će da nastavi postupak ako se radi o očiglednoj povredi odredaba člana II Ustava ili ukoliko posljedice povrijeđenih prava i sloboda nisu otklonjene.

Kad je u postupku pred Sudom potrebno da se neposredno raspravi pitanje od značaja za donošenje odluke, Sud će u plenarnoj sjednici održati javnu raspravu. O potrebi održavanja javne rasprave odlučuje Sud u plenarnoj sjednici, a na nju se pozivaju učesnici u postupku. Kad je potrebno, na javnu raspravu pozivaju se i lica koja mogu Sudu da daju stručna mišljenja i objašnjenja od značaja za donošenje odluke. Sudija izvjestilac izlaže na javnoj raspravi stanje stvari i sporna pravna pitanja od značaja za raspravljanje, ne iznoseći pri tome svoj stav za donošenje odluke.

Ustavni sud može u toku postupka ocjeniti da dalja primjena osporenog akta može izazvati neotklonjive štetne posljedice. U tom slučaju, Sud može narediti privremenu mjeru kojom se, do odluke Suda, obustavlja dalja primjena osporenog akta.

17. U regulisanju materije dejstva odluka, u pojedinim zemljama koje imaju ustavne sudove, nailazi se ne samo na više elemenata dejstva odluke, nego i na različito komponovanje tih elemenata, zavisno od predmeta ustavnog spora, ali i od osnovnih koncepcija o položaju, ulozi i zadacima ustavnih sudova.

U tome smislu, kao bitna pitanja dejstva odluka ustavnih sudova pojavljuju se pitanja: (1) dejstvo odluka sa stanovišta posljedica koje proizvode u odnosu na predmet spora, odnosno sa stanovišta na koji se način spor završava; (2) dejstvo odluka sa stanovišta vremenskog elementa - dejstvo *ex nunc* i dejstvo *ex tunc*; (3) pitanje dejstva sa stanovišta učesnika u ustavnom sporu - tj. dejstvo *erga omnes* ili *inter partes*; (4) dejstvo odluke ustavnog suda sa stanovišta obima – tj. da li odluka djeluje u odnosu na cjelinu propisa ili akta ili samo u odnosu na njegove dijelove. Pored navedenih, u različitim sistemima kontrole ustavnosti ima i drugih pitanja koja se postavljaju u vezi sa dejstvom odluke ustavnog suda, kao: popunjavanje pravnih praznina koje nastaju stavljanjem van snage propisa ili opštih akata.

Odlukom ustavnog suda okončava se ustavni spor. Ustavni spor se okončava, po pravilu, konstatacijom neustavnosti (sa ekscepcijom protivustavnosti) ili kasacijom akta koji je predmet spora. Kasacija se primjenjuje u vidu ukidanja ili u vidu ništenja akta. Prema tome, dejstvo odluka ustavnih sudova sa stanovišta posljedica koje proizvode može biti odluka konstatacije i odluka kasacije (ukidanja i poništavanja).

Pitanje dejstva odluka ustavnih sudova sa stanovišta vremenskog važenja postavlja se kroz dva osnovna pitanja dejstva odluke: *ex nunc* i *ex tunc*, drugim riječima postavlja se pitanje djeluje li odluka *pro futuro* ili i retroaktivno.

Dejstvo odluka ustavnih sudova, sa stanovišta učesnika u postupku, može biti dvojako: prvo, dejstvo *erga omnes*, odnosno da li odluke ustavnog suda djeluju i na treća lica, tj. lica koja se ne mogu smatrati neposrednim učesnicima u postupku pred ustavnim sudom. Drugo, dejstvo – *inter partes*, kada se dejstvo odluka ograničava na učesnike u postupku. Generalna dilema u domenu dejstva odluka Suda jeste da li odgovor Suda da je «zakon protivustavan», znači da ima dejstvo *erga omnes* ili se ova ocjena odnosi samo na konkretan slučaj. Slijedom ustavne odredbe da se radi o zakonu, dakle o opštem aktu, «odgovor Suda» može da ima opšte dejstvo – *erga omnes*. Argumentaciju za ovu tvrdnju, pored činjenice da se radi o zakonu kao opštem aktu, treba tražiti i na slijedu generalne ustavne obaveze o tzv. internacionalizaciji domaćeg prava, uključujući i nadređenost internacionalnih normi, a upravo ova ustavna odredba se ne ograničava samo na kompatibilnost zakona sa Ustavom (kao što je to slučaj kod apstraktne kontrole ustavnosti), nego i u odnosu na Evropsku konvenciju i njene protokole. Međutim, ukoliko se slijedi opšte dejstvo odluka Suda u ovom domenu, otvara se dilema konzistentnosti djelovanja Suda naspram principa samoograničenja normiranog u Poslovniku.

U teoriji i praksi kontrolu ustavnosti zakona postavlja se i pitanje obima – kasiranja, tj. da li se akt ukida, odnosno ništi samo parcijalno ili je svako kasiranje potpuno. Može se, načelno, reći da greške u načinu donošenja zakona (tzv. formalna protivustavnost) prouzrokuju odluke o stavljanju van snage zakona u cjelini. To su, međutim, rijetku slučajevi i ustavni sudovi izuzetno pribjegavaju takvoj odluci, jer, prema pretežnom stavu i teorije i prakse, greške u donošenju zakona

treba da budu zaista krupne i bitne - da bi izazvale kasaciju zakona. Kod sadržinske protivustavnosti, kasiranje može biti potpuno ili parcijalno.

18. Odluke Suda su konačne, obavezujuće i izvršne. Vijeće ministara i vlade entiteta su odgovorni za izvršavanje odluka Suda. Prilikom donošenja odluke Sud će odlučiti o pravnom dejstvu odluke, tj. da li će odluka djelovati *ex nunc* ili *ex tunc*. Sud može donosiocu akta dati rok ne duži od tri mjeseca da otkloni neustavnost. Ova odluka ima deklarativni karakter i u njoj se samo konstatuje da je Sud utvrdio da postoji neustavnost. Osporeni akt još uvijek ostaje na snazi. Ukoliko u ostavljenom roku donosilac akta ne otkloni neustavnost, Sud će utvrditi da je akt prestao da važi. Ova odluka ima konstitutivni karakter i njome se osporeni akt isključuje iz pravnog poretka. Akt ili pojedine odredbe za koje je Sud utvrdio da su u nesaglasnosti sa Ustavom prestaju da važe danom objavljivanja odluke Suda u "Službenom glasniku BiH". Svako kome je povrijeđeno pravo konačnim pojedinačnim aktom donesenim na osnovu neustavnog opšteg akta, može od nadležnog organa tražiti izmjenu tog pojedinačnog akta u skladu sa odlukom Suda. Takav zahtjev se mora podnijeti u roku od šest mjeseci od objavljivanja odluke Suda. Izmjena se može tražiti samo za one akte koji su doneseni u periodu od pet godina prije donošenja odluke Suda (član 68. Poslovnika). Ako se izmjenom pojedinačnog akta ne mogu otkloniti posljedice neustavnog akta, Sud može odlučiti da se te posljedice otklone na drugi način, povratom u predašnje stanje ili naknadom štete. Ovim rokovima se štiti princip pravne sigurnosti i ostavlja mogućnost restitucije štetnih posljedica koje je izazvao neustavan opšti akt.

Kada Sud odlučuje po apelaciji, njegova odluka može biti kasatorna, tj. ukinuta presuda redovnog suda i predmet vraćen istom sudu na ponovno razmatranje. Redovni sud je u ponovnom postupku vezan stavovima Suda iz apelacionog postupka. Sud može i sam riješiti slučaj u meritumu i od nadležnih organa u entitetima i Brčko Distiktu zahtijevati obezbjeđenje ustavnih prava podnosiocu apelacije.

Obaveznost odluka Suda je opšta. Odluke Suda su obavezne za sve državne organe, za sva preduzeća i druga pravna lica, za sve građane. Ove odluke obavezuju i ona fizička i pravna lica koja nisu učestvovala u postupku. Obaveznost odluka Suda odnosi se isključivo na njihov

dispozitiv, a ne i na stavove koje je Sud zauzeo u obrazloženju, mada ti stavovi, djelujući snagom svoje ubjedljivosti, mogu postati opšteprihvaćeni u praksi.

Odluke Suda su i konačne, jer povodom iste stvari se ne bi mogao ponovo voditi spor pred Sudom, niti odluke podliježu dejstvu pravnih lijekova. Ustav ne sadrži odredbe o konačnosti odluka Suda, ali se na osnovu dužnosti izvršenja njegovih odluka može izvesti zaključak, odnosno pravilo da su te odluke i konačne.

19. Sud nije nikakav "ekstra-ustavni" faktor, "supralegislativna" institucija ili nekakav "sud nad sudovima", već ustavna institucija i faktor koji, kao i ostali ustavni organi, stoje pod Ustavom i rade na osnovu Ustava. On nije nastao ni kao plod nekakvih želja za novotarstvom niti kao rezultat neposrednog ugledanja na druge ustavne sisteme već je jednostavno dosadašnji razvitak ustavnog sistema u Bosni i Hercegovini ukazao na njegovu potrebu i korisnost kao institucije koja po svom statusu, atribucijama i metodi rada, može najefikasnije da osigura zaštitu jedinstvene ustavnosti i zakonitosti i time doprinese nesmetanom funkcionisanju i razvitku države Bosne i Hercegovine. Zaštitom i ostvarenjem osnovnih ljudskih prava i sloboda u Bosni i Hercegovini utire se put razvoju demokratskog društva, u čemu je, bez sumnje, uloga Suda izuzetno značajna. Taj put je relativno dugačak, ali i mali koraci na njemu mogu biti od velikog značaja.

Dosadašnja kratkotrajna praksa Ustavnog suda je već demantovala sve pretpostavke da bi on mogao postati sterilna ustavna institucija. Već i sam broj do sada podnesenih prijedloga i predstavki, jasno ukazuje na opravdanost njegovog uvođenja<sup>5</sup>. Njegov uspjeh će svakako zavisiti od uspjelosti rješenja koja su data ustavnim tekstom, a osobito od adekvatnog određivanja njegove nadležnosti, ovlašćenja, načina iniciranja postupka i pravnog djelovanja odluka. Međutim samo pozitivno-pravno normiranje instituta još ni izbliza ne pruža garanciju za njegov puni uspjeh. Rezultati će zavisiti i od toga koliko će sam ASud svojom principijelnom praksom uspostaviti očekivani autoritet. Za taj uspjeh su potrebne i druge pretpostavke i uslovi, a u prvom redu korektan odnos društva, posebno njegovih najviših državnih i

---

<sup>5</sup> Tako, na primjer, samo u periodu od 1. januara do 14. maja 2004. godine Sud je primio 461 predmet. U istom periodu ukupno je riješeno 405 predmeta.

političkih organa prema Sudu. Društvo koje određenoj instituciji zaista želi uspjeh, mora stvoriti i potrebne uslove za njen plodan rad. Dosadašnja iskustva daju nam za pravo da možemo očekivati da će se i dalje stvarati povoljna klima i potrebi uslovi da Sud zaista postane pravi nosilac zaštite ustavnosti u Bosni i Hercegovini.

### *Literatura*

1. Crnić, J. (1997), Ustavni sud – Jamac i čuvar Ustava, Aktuelne teme ustavnog sudstva, Hrvatski institut za ljudska prava, Novi Vinodolski, Zagreb;
2. Crnić, J. (1994), Vladavina ustava, "Informator", Zagreb;
3. Goranić, V. (1998), Okončanje postupka unutar domaćeg pravnog sistema kao uslov dopuštenosti tužbe Evropskoj komisiji i Evropskom sudu za ljudska prava, Vladavina prava, Zagreb;
4. Jovičić, M. (1984), Veliki ustavni sistemi, Beograd;
5. Kuzmanović, R. (1999), Ustavno pravo, Banja Luka;
6. Levinson, S. (1998), Constitutional Faith, Princeton;
7. Mijanović, GODINE (2003), Kontrola ustavnosti zakona, Srpsko Sarajevo;
8. "Odnosi između ustavnih sudova i drugih sudskih instanci" (2001), "Magistrat", Sarajevo;
9. Savić, S. (2001), Konstitutivnost naroda u BiH, Banja Luka;
10. Savić, S. (1999), Republika Srpska poslije Dejtona, Banja Luka;
11. Savić, S. (2003), Dejtonska Bosna i Hercegovina, Banja Luka;
12. Sokol, S. (2000), Odnos Ustavnog suda i organa sudske vlasti, Zbornik Pravnog fakulteta u Zagrebu, 1-2;
13. Srdić, M. i Đurković, Đ. (1996), Savezni ustavni sud i zaštita ustavnosti i zakonitosti, Beograd;
14. Stojanović, M. (1960), Sudska kontrola ustavnosti, Beograd, Institut za uporedno pravo;
15. Tomić, Z. (2004), Temelj zaštite prava, Četvrta državna vlast, "Politika", Beograd, 26. i 27. januara 2004;
16. Trnka, K. (2000), Ustavno pravo, Sarajevo;
17. "Ustavni sud Bosne i Hercegovine i druge sudske instance" (2000), "Magistrat", Sarajevo;
18. "Ustavni sud u zaštiti ljudskih prava, interpretativna uloga Ustavnog suda" (2000), Hrvatski institut za ljudska prava, Hrvatski pravni centar, Novi vinodolski, Zagreb;
18. Visković, N. (2001), Teorija države i prava, Zagreb;



19. Vukadinović, GODINE (1995), Pravna država, Novi Sad;
20. Čok, V. (1972), Vrste i dejstva odluka ustavnih sudova, Beograd.