



# Mali koraci - veliki efekti: Optimiziranje izvršenja odluka Ustavnog suda Bosne i Hercegovine

Adrijana Hanušić

## Sadržaj

<b>1. Uvod</b>	<b>4</b>
<b>2. Implementacija odluka Ustavnog suda BiH - adekvatna i dovoljna?</b>	<b>5</b>
2.1. Obim i značaj jurisdikcije Ustavnog suda BiH	5
2.2. Potreba za domaćim mjerama koje će osigurati sistematično izvršavanje odluka Ustavnog suda	6
2.3. Stanje izvršenja odluka Ustavnog suda BiH: Neadekvatno izvršenje i njegovi efekti	7
2.4. Izvršenje domaćih sudskih odluka kao međunarodna obaveza	9
<b>3. Postojeće mjere za osiguranje izvršenja odluka Ustavnog suda BiH</b>	<b>10</b>
3.1. Postojeći pravni okvir	10
3.2. Kako uspostavljeni sistem funkcionira u stvarnosti? Uloga različitih institucija u procesu (ne)izvršenja odluka	12
3.2.1. Pasivna uloga Tužilaštva BiH	12
3.2.2. Proaktivan pristup Ustavnog suda BiH?	13
3.2.3. Uloga organa vlasti obavezanah na izvršenje odluka Ustavnog suda BiH i navođeni razlozi za neizvršenje	14
<b>4. Šta se poduzima po pitanju unaprijeđenja izvršenja odluka?</b>	<b>16</b>
<b>5. Serija koraka za optimizaciju izvršenja odluka Ustavnog suda BiH</b>	<b>17</b>
<b>6. Zaključak</b>	<b>21</b>
<b>Prilozi</b>	<b>24</b>
<b>Bibliografija</b>	<b>27</b>

*„Bosna i Hercegovina i oba entiteta će osigurati najviši nivo međunarodno priznatih ljudskih prava i osnovnih sloboda.“*

Član II.1. Ustava BiH

*„Bosna i Hercegovina, i svi sudovi, ustanove, te organi kojima posredno rukovode entiteti ili koji djeluju unutar entiteta podvrgnuti su, odnosno primjenjuju ljudska prava i osnovne slobode na koje je ukazano u stavu 2.“*

Član II.6. Ustava BiH

*„Ustavni sud smatra da se najviši nivo međunarodno priznatih ljudskih prava i osnovnih sloboda ne može ostvariti ako se odluke Ustavnog suda, kao njihovog vrhunskog zaštitnika, ne provode.“*

Rješenje o neizvršenju br. U 35/00



## Kratak sadržaj

Ustavni sud Bosne i Hercegovine, kao najviša sudska instanca u državi koja nadzire rad svih vrsta i nivoa vlasti, ima važnu ulogu zaštitnika ustavnog poretka i ustavom zagarantovanih prava i osnovnih sloboda. Međutim, kako bi ova uloga bila u potpunosti ispunjena nije dovoljno samo da Sud donosi kvalitetne odluke; one moraju takođe biti adekvatno i blagovremeno sprovedene.

U periodu od 01.01.2003. do 31.12.2010. godine, Ustavni sud je u okviru svoje apelacione nadležnosti usvojio 778 odluka u kojima je utvrdio kršenje Ustava Bosne i Hercegovine, što u najvećem broju slučajeva istovremeno znači i utvrđena povreda ljudskih prava. Od navedenog broja 56 odluka, odnosno 7 %, isti Sud je zvanično ocijenio kao neizvršene. Međutim, ova statistika je u stvarnosti daleko manje optimistična. S jedne strane, navedeni procenat se uvećava ako se uzme u obzir činjenica da značajan dio pomenutih 778 odluka samo utvrđuje kršenje ljudskih prava, bez zahtjeva za daljim postupanjem od strane nekog odgovornog organa u određenom zadatom roku, što iste isključuje iz zvaničnog praćenja izvršenja odluka. S druge strane, čini se da neke od ostalih odluka koje jesu predmet praćenja izvršenja, uprkos činjenici što nisu nikako ili nisu u potpunosti sprovedene, nisu (još uvijek) kao takve kvalificirane od strane Suda, što povećava broj *de facto* neizvršenih odluka na više od 56.

Od 56 analiziranih neizvršenih odluka najveći dio njih (43 %) su odluke koje sadrže naloge redovnim sudovima da hitno usvoje nove odluke ili hitno okončaju tekuće sudske postupke zbog utvrđenog kršenja prava apelanta na suđenje u razumnom vremenskom roku. 32 % neizvršenih odluka sadrže naloge različitim nivoima vlasti da plate kompenzaciju za nematerijalnu štetu žrtvama dugačkih sudskih postupaka. 9 % ovih odluka odnosi se na postupke koje su pokrenuli članovi porodica osoba nestalih u toku rata, gdje različiti nivoi vlasti nisu u zadatom vremenskom roku osnovali institucije predviđene ranije usvojenim Zakonom o nestalim osobama BiH, ili su takođe propustili da sprovedu istragu i obezbijede rodbini relevantne informacije o njihovim najmilijima. Neke od *de facto* ili *de jure* neizvršenih odluka se čine problematičnim zbog poteškoća u razumijevanju zahtijevanog načina njihovog izvršenja.

Isticani razlozi za pasivan odgovor na neke od odluka USBiH različite su prirode - finansijske, organizacione ili političke. Međutim, srž ove problematike čini neadekvatnost postojećih mehanizama izvršenja, jer samo oni, pod uslovom njihove učinkovitosti, mogu smanjiti prostor za pojavu kako objektivnih razloga tako i neopravdanih izgovora za neizvršenje odluka. Posmatrano kao strukturni problem, zakašnjelo izvršenje ili neizvršenje odluka Ustavnog suda zahtijeva poduzimanje strateških koraka koji bi značajno reducirali neadekvatne reakcije na ove odluke.

Ova studija se temelji na analizi postojećeg pravnog okvira mehanizama izvršenja, njihovog funkcionisanja u praksi, te poteškoća koje se javljaju u praksi prilikom sprovođenja odluka USBiH. Na osnovu ovih saznanja, studija istražuje odgovarajuće mehanizme koji bi mogli unaprijediti sprovođenje odluka, i identifikuje seriju realno izvodljivih tehničkih koraka, koji bi, ako bi bili usvojeni i primijenjeni, u mnogom doprinijeli prevazilaženju specifičnih problema i dugoročno učinili da što veći broj odgovornih aktera poštuje donesene odluke. Na ovaj način, ovi mali koraci bi na duge staze mogli dovesti do značajnih efekata: unaprijediti vladavinu prava i pravilno funkcioniranje domaće sudske kontrole u okviru sistema kočnica i ravnoteže, te poboljšati nivo odgovornosti domaćih nosilaca moći. Konačno, obzirom da se pomenute odluke najčešće tiču zaštite ljudskih prava građana, ovo bi imalo i pozitivan efekat na primjenu relevantnih standarda ljudskih prava u BiH i na smanjenje potrebe pojedinaca da traže pomoć pri međunarodnim institucijama za zaštitu ljudskih prava.

## 1. Uvod

<sup>1</sup> Dobrovoljno poštivanje ustavnih odluka od strane javnih autoriteta, naime, zahtijevaju postojanje „političkih uslova jedne dovoljno razvijene demokratske države i političke kulture konstitucionalizma“ naznačava španski profesor ustavnog prava Garcia Roca (Vidi Venecijanska komisija (VK), (CDL-JU (99) 28)) .

Značajan broj važnih odluka Ustavnog suda Bosne i Hercegovine (USBiH) se ne izvršava na adekvatan način od strane odgovornih institucija, a da pri tome odgovorne osobe iz ovih institucija ne snose nikakve posljedice za to. S jedne strane, ovo je direktna posljedica još uvijek nerazvijene kulture vladavine prava i nedostataka odgovornosti domaćih aktera<sup>1</sup>. S druge strane pak, u ovakvim uslovima, postojeći mehanizmi izvršenja ovih odluka takođe demonstriraju nedostatke koji ne idu u prilog situaciji.

Važan aspekt aranžmana odgovornosti jeste njihova horizontalna dimenzija - institucionalni nadzor i sistem kočnica i ravnoteže u samoj državi. U ovom kontekstu, sudski nadzor izvršne i zakonodavne vlasti, kao i nižih sudskih instanci, predstavlja bitnu kontrolnu funkciju. Ustavna pravda, pri tome, ima posebnu dodatnu ulogu. Kroz svoju obavezujuću jurisprudenciju, ona štiti osnovne ustavne i međunarodno priznate vrijednosti kao što su ljudska prava, vladavina prava i demokratija, sa kojima svaki pojedinačni domaći akt i postupak treba biti usaglašen. Stoga Ustavni sud, polazeći od ovih vrijednosti, daje smjernice i stvara okvir za djelovanje cijelog sudskog i političkog sistema u zemlji. Za Bosnu i Hercegovinu (BiH), novu demokratsku državu sa društvom u tranziciji, koja još uvijek traži za vlastitim identitetom i međunarodnim standardima i smjernicama koje bi slijedila, ovaj zadatak je još važniji. Međutim, samo donošenje sudskih odluka nije dovoljno za ispunjavanje ovih funkcija, posebno ne u zemlji sa izraženom pojavom deficita odgovornosti. Da bi funkcije nadzora i zaštite vrijednosti imale efekta, odluke Ustavnog suda moraju biti i dosljedno sprovedene. Izvršenje ovih specifičnih odluka jeste svuda kompleksno pitanje. Međutim, čini se da predstavlja poseban problem u novijim demokratijama, koje se suočavaju sa širokom lepezom praktičnih i političkih izazova i gdje sudovi još uvijek trebaju dodatno ojačati svoj autoritet u odnosu na ostale institucije. Upravo je ovo razlog zašto je naročito važno ispravno funkcionisanje mehanizama izvršenja donesenih odluka.

<sup>2</sup> Vidi takođe Ademović&Steiner, 2010, str. 867.

Glavni problem koji je ovdje obrađen je neadekvatno sprovođenje odluka Ustavnog suda BiH. Iako kvantitativna analiza ukazuje na to da se veliki dio ovih odluka sprovodi, kroz kvalitativnu analizu vidljivo je da postoji značajan broj važnih odluka ili grupa odluka koje se ili neadekvatno ili nikako ne sprovode od strane različitih nivoa vlasti, parlamenata i redovnih sudova<sup>2</sup>. Ovo jasno ukazuje na neefikasnost postojećih mehanizama izvršenja i na potrebu za uvođenjem dodatnih, odgovarajućih mehanizama. Kada bi bili implementirani adekvatni mehanizmi izvršenja, smanjio bi se prostor za neodgovorno postupanje zvaničnika u različitim institucijama obavezanim ustavnim odlukama. Postojanje mehanizama koji osiguravaju efikasnu implementaciju sudskih odluka iziskujući njihovo poštivanje od strane odgovornih organa vlasti, jesu ključna pretpostavka za poštivanje vladavine prava i ispravno funkcionisanje pravosudnog sistema, koji sa svoje strane daju čvrst okvir za odgovorno postupanje lokalnih aktera i u skladu s tim uopće prosperitet države. Efikasno izvršenje sudskih odluka je sastavni dio prava pojedinca na pravično suđenje u razumnom vremenskom roku, zagarantovano članom 6. Evropske konvencije o ljudskim pravima i osnovnim slobodama (EKLJP). Jednako kako se civilno društvo i politički predstavnici trenutno bave opsežnim javnim raspravama o eliminisanju ustavne diskriminacije određenih kategorija BiH građana, isto tako i neizvršavanje presuda domaćih sudova, kao problem koji se ponovljeno iznosi pred Evropski sud za ljudska prava (ESLJP) i druga međunarodna tijela, za služi potrebnju pažnju, obzirom na to da će, ukoliko izostanu naponi da se situacija unaprijedi, doći do analognih problema na polju ispunjenja međunarodnih obaveza BiH.

Stoga se ova studija fokusira na promišljanja o postojećim i predlaganje mogućih novih mehanizmima koji bi, ako bi bili unaprijeđeni i/ili uvedeni, mogli obezbijediti ispravnu i dosljednu



implementaciju odluka najviše sudske instance u BiH - njenog Ustavnog suda. Kombinovano uvođenje nekoliko manjih koraka, koji bi podržali implementaciju ovih odluka, moglo bi na duge staze dovesti do jačanja vladavine prava i odgovornosti domaćih zvaničnika, te eliminisati štetne efekte na zemlju i osnovna prava njenih građana.

Ova prospektivna studija je primarno fokusirana na odluke Ustavnog suda BiH, ali takođe uzima u obzir odluke Doma za ljudska prava (Dom) i Komisije za ljudska prava pri Ustavnom sudu BiH (KLJP pri USBiH), koji su prestala sa radom.

Polazeći od premise da konkretne poteškoće pri izvršenju variraju, ovisno od prirode različitih naloga Suda, u toku istraživanja identificirane su različite grupe neadekvatno sprovedenih odluka s ciljem iznalaženja najadekvatnijih mehanizama izvršenja potrebnih za prevazilaženje pojedinih vrsta postojećih prepreka.

Studija pri tome daje prioritet analizi apelacionih odluka Ustavnog suda koje generalno ne zahtijevaju zakonodavne aktivnosti, i ne bavi se odlukama o ocjeni ustavnosti zakona. Vodeći računa o principu podjele vlasti, izvršenje odluka putem usvajanja novog zakonodavstva ili harmonizacijom postojećeg sa Ustavom, zavisi uglavnom od mogućnosti postizanja parlamentarne većine; pitanje je političke volje. Ovo je razlog zbog kojeg ovo pitanje zaslužuje da mu se posveti posebna pažnja u nekoj drugoj analizi.

Rad počinje izučavanjem trenutnog stanja u provođenju pomenutih odluka, prije nego se pozabavi analizom postojećih mehanizama izvršenja i njihovog funkcionisanja u praksi, te završava predstavljanjem mjera koje bi, ako bi bile implementirane, mogle unaprijediti izvršenje odluka Ustavnog suda i na taj način pozitivno uticati na vladavinu prava, zaštitu ljudskih prava, funkcionisanje pravnog sistema, te uopšteno na nivo odgovornosti u BiH.

## **2. Implementacija odluka Ustavnog suda BiH - adekvatna i dovoljna?**

### **2.1. Obim i značaj jurisdikcije Ustavnog suda BiH**

Ustavom BiH, koji je usvojen kao dio Dejtonskog mirovnog sporazum 1995. godine, osnovan je USBiH čija je primarna zadaća da podržava Ustav. Bosna i Hercegovina je u svoj pravni sistem inkorporirala impresivne elemente međunarodnog prava i standarda iz oblasti ljudskih prava, a sudska praksa USBiH je do sada bila od izuzetne važnosti u procesu implementacije ovih elementa, kroz usklađivanje domaćeg prava i prakse sa osnovnim ustavnim vrijednostima, demokratskim principima i standardima zaštite ljudskih prava. Unatoč pojavama neodobravanja odluka Suda od strane organa čiji postupci su okvalificirani kao neustavni, a ponekad čak i od šire javnosti, do sada je dokazano da "detaljna, iscrpna i kvalitetna obrazloženja sadržana u njegovim odlukama unapređuju reputaciju USBiH u javnosti, neovisno od napada stranaka na USBiH i njihovog neslaganja s odlukama." (Galić, 2010). Međutim, da bi Sud i dalje u punom obimu ostvarivao opisanu značajnu ulogu, potrebno je unapređenje izvršenja odluka koje čine ovu sudsku praksu. Odluke Ustavnog suda ne samo da trebaju biti poštovane, nego i sprovedene bez izuzetaka i bez kašnjenja.

Ustavni sud ima sljedeće odgovornosti:

U okviru *apelacijskih postupaka*, koji čine najveći dio njegove aktivnosti, a u skladu sa članom

<sup>3</sup> Prilog A sadrži kompletan tekst ovog člana.

<sup>4</sup> Član Predsjedništva, predsjedavajući Vijeća ministara, predsjedavajući ili zamjenik predsjedavajućeg bilo kog doma Parlamentarne skupštine, jedna četvrtina članova/delegata bilo kojeg doma Parlamentarne skupštine ili jedna četvrtina članova/delegata bilo kojeg doma zakonodavnog organa jednog entiteta.

<sup>5</sup> Sud može samo u izuzetnim slučajevima odrediti vremenski rok u trajanju do 6 mjeseci za harmoniziranje neustavnih odredaba uz mogućnost da, u slučaju da implementacija izostane, utvrdi da donesene odredbe prestaju biti na snazi nakon isteka postavljenog roka (Čl. 63. st. 5.). Uvođenje ovakve mogućnosti kao izuzetka od pravila direktna je posljedica ranije pasivnosti parlamenata u izvršavanju odluka usvajanjem novih odredaba (Ademović & Steiner, 2010, str. 859.).

<sup>6</sup> Sud je pri tome nadležan da ispita kompatibilnost zakona sa Ustavom, sa EKLJP i njenim protokolima, ili sa zakonima BiH, kao i da se izjasni u pogledu postojanja ili domašaja nekog opšteg pravila međunarodnog javnog prava bitnog za odluku suda.

<sup>7</sup> Strane nadležne da pokrenu spor iste su kao i kod postupka apstraktno kontrole. Vidi fusnotu 4.

<sup>8</sup> Zajedno sa Domom, a potom i Komisijom za ljudska prava pri USBiH, ova sudska instanca je odigrala ključnu ulogu u bitnim područjima kao što je zaštita ljudskih prava, zaštita od diskriminacije, organizacija države, povratak izbjeglica i suočavanje s prošlošću. Radeći neovisno i profesionalno, ova su tijela davala smjernice i generalni okvir za političke aktivnosti lokalnih aktera i omogućile su sprovođenje mnogih bitnih reformi u navedenim, ali i u drugim područjima (Ademović&Steiner, 2010). Kako je naglasio Nedin Ademović, šef Kabineta predsjednika Ustavnog suda BiH (2007), sudska praksa Ustavnog suda služi kao bitan temelj za dalji razvoj zaštite ljudskih prava na proceduralnom, materijalnom i institucionalnom nivou.

<sup>9</sup> U ovom kontekstu, nepoštovanje ovih odluka bi se potencijalno moglo iskoristiti kao moćno oružje za napad na autoritet Ustavnog suda. Kao sudska instanca na državnom nivou, u slaboj državi kakva je još uvijek BiH, ovaj sud još uvijek nastoji pronaći balans između različitih nivoa vlasti u okviru njene kompleksne državne organizacije, i on ima integracionu i pravno-harmonizacionu ulogu postavljajući standarde koji moraju biti ispoštovani u svim dijelovima države i na svim nivoima vlasti.

VI.3 (b) Ustava BiH<sup>3</sup> i članom 64. Pravila Ustavnog suda (Pravila), Ustavni sud može u odgovoru na apelaciju - ustavnu pritužbu podnesenu od strane pojedinca protiv pravnog djelovanja tri dijela vlasti koji navodno krše njegova ustavna prava - poništiti napadnutu odluku i vratiti predmet nazad nadležnom organu na ubrzano ponovno razmatranje i donošenje nove odluke u kojoj će biti uzet u obzir pravni stav Suda. Sud, međutim, takođe može sam okončati postupak donošenjem odluke u meritumu i prosljeđivanjem iste nadležnom organu vlasti koji ju je obavezan izvršiti osiguranjem ustavnih prava apelanta koja su bila prekršena.

Drugi važan postupak pred Ustavnim sudom jeste kontrola ustavnosti normi koja, pokrenuta od strane ovlaštenih organa<sup>4</sup> može, u skladu sa članom VI.3 (a), biti provedena kao *apstraktna kontrola ustavnosti*, u kojem slučaju Sud, u skladu sa članom 63. Pravila Ustavnog suda, ima mogućnost poništavanja napadnutog opšteg akta ili nekih od njegovih odredbi djelimično ili u potpunosti<sup>5</sup>. Sudu je data ista mogućnost u okviru „konkretne“ ili „incidentalne“ kontrole ustavnosti zakona o čijoj validnosti ovisi odluka nekog od redovnih sudova u BiH, a koji je uputio predmet na razmatranje Ustavnom sudu u skladu sa članom VI.3 (c) Ustava<sup>6</sup>.

Ostala područja nadležnosti Ustavnog suda su „deblokiranje“ rada Doma naroda Parlamentarne skupštine BiH vezano za pitanje narušavanja vitalnih interesa, a u skladu sa članom IV.3 (f) Ustava; isključiva nadležnost, prema članu VI.3 (a) Ustava, nad bilo kojim sporom koji proizilazi iz Ustava, a nastao je između dva entiteta, ili između Bosne i Hercegovine i oba ili jednog od entiteta, ili između institucija Bosne i Hercegovine<sup>7</sup>; kao i nedavno korištena mogućnost *razrješenja dužnosti sudije* u slučaju konsenzusa ostalih sudija, u skladu sa članom VI.1 (c) Ustava i članom 101. Pravila.

U prvim poslijeratnim godinama i tokom posljednje decenije Ustavni sud je, vršeći gore opisana široka ovlaštenja, dokazao da je u stanju ispuniti značajan zadatak koji mu je bio povjeren, i u skladu s tim je ova institucija postala kamen temeljac u procesima demokratizacije i izgrađivanja države Bosne i Hercegovine.<sup>8</sup>

## 2.2. Potreba za domaćim mjerama koje će osigurati sistematično izvršavanje odluka Ustavnog suda

Da bi Sud ispunio ovu važnu ulogu i ostao efikasan u zaštiti svojih osnovnih ciljeva, različite odluke donesene u okviru gore opisane procedura moraju biti adekvatno i blagovremeno izvršene.

Ovo prije svega znači da one trebaju biti ispoštovane i izvršene na *sistematičan i dosljedan način*, dakle bez izuzetaka. Ovo se čini problematičnim u zemlji koja prolazi dvostruki tranzicijski proces - tranzicija ka istinski demokratskoj državi/društvu i tranzicija ka održivom i mirnom postkonfliktnom društvu. Uzimajući u obzir nedostatak uspostavljenog dugogodišnjeg kulture demokratije i vladavine prava, ne iznenađuje činjenica da predstavnici vlasti i druge institucije, ako nisu na to prisiljeni, nerijetko naginju ka neizvršenju odluka koje smatraju neprihvatljivim iz različitih razloga. Ovi razlozi mogu biti finansijske prirode, organizacioni problemi, razlozi političkog oportuniteta, nepostojanje volje da se prihvate i pokrenu različiti reformski procesi, ali takođe i razlozi motivisani još uvijek prisutnim podjelama između građana BiH i želja određenih političkih aktera da ih instrumentaliziraju u cilju očuvanja moći i izbjegavanja sankcija za neizvršenje<sup>9</sup>.

Pored toga, odluke Ustavnog suda trebaju biti izvršene od strane *lokalnih aktera*, bez potrebe za vanjskom intervencijom od strane predstavnika međunarodne zajednice, kao što je to bio slučaj



nebrojeno puta do sada<sup>10</sup>. Ovo je naročito važno uzimajući u obzir izlaznu strategiju međunarodne zajednice i u skladu s tim potrebu preuzimanja odgovornost od strane domaćih vlasti. Sada kada predstavnici međunarodne zajednice izbjegavaju koristiti svoju moć nametanja odluka i pritiska na provođenje reformi, izuzetno je važno za samu državu da izgradi vlastite efikasne instrumente na koje se može osloniti. Bez ispravnog funkcionisanja domaćih mehanizama, ustavne odluke, koje bi iz bilo kojih razloga bile neprihvatljive određenim institucijama, organima vlasti ili lokalnim akterima, mogle bi ostati neizvršene, a da pri tome odgovorni akteri ne snose nikakve posljedice. Upravo ovo se do sada dešavalo u različitim slučajevima neizvršenja odluka.

### 2.3. Stanje izvršenja odluka Ustavnog suda BiH: Neadekvatno izvršenje i njegovi efekti

Prema internoj statistici Ademović&Steiner (2010), Sud je od 2001. godine usvojio 22 odluke u meritumu u okviru svoje nadležnosti za apstraktnu i konkretnu kontrolu normi, nalazeći kršenja u 12 slučajeva. Od ovih 12, u 6 slučajeva Sud je predvidio određeni period za harmonizaciju neustavnih odredbi, pri čemu je 50% od navedenih 6 odluka sprovedeno do momenta objavljivanja podataka. U skladu sa informacijama koje je Ustavni sud BiH u januaru 2011. godine pružio Komesaru za ljudska prava Vijeća Evrope (Commissioner, 2011), oko 100 odluka USBiH i Komisije nije izvršeno od 2003. godine.

Kada se radi o individualnim ustavnim pritužbama - apelacijama, u periodu od 01.01.2003. do 31.12.2010. godine Ustavni sud je usvojio 778 odluka u kojima je ustanovljeno kršenje Ustava BiH<sup>11</sup> od kojih je njih 56 ili 7,2 % okvalifikovano kao neizvršeno u takozvanim rješenjima o neizvršenju<sup>12</sup>.

Međutim, ove statističke podatke treba uzeti sa rezervom. S jedne strane, to ne znači da su ove odluke ostale trajno neizvršene nakon usvajanja rješenja o neizvršenju. S druge pak strane, to zasigurno znači da odluke nisu blagovremeno izvršene uprkos jasnim nalogima Suda. Osim toga, od navedenih 778 odluka određeni dio<sup>13</sup> utvrđuje kršenje, ali ne nalaže nikakvo činjenje potrebno u cilju izvršenja<sup>14</sup>, ili se odluke prosljeđuju odgovarajućem organu vlasti koji treba osigurati prava apelanta u skladu sa odlukama, a da pri tome nije ostavljen rok za izvršenje, što čini nepotrebnim praćenje njihovog blagovremenog izvršenja od strane Ustavnog suda. Ako se ovo uzme u obzir, zajedno sa činjenicom da postoje i *de facto* neizvršene odluke za koje (do sada) nije doneseno rješenje o neizvršenju<sup>15</sup>, ovaj postotak u stvarnosti postaje mnogo veći.<sup>16</sup>

Imajući u vidu značaj USBiH kao najviše sudske instance u državi i njegove važne uloge u očuvanju osnovnih ustavnih vrijednosti, ovakva praksa ima negativan uticaj na vladavinu prava i na ulogu Suda kao institucije koja nadgleda i kontroliše sva tri nivoa vlasti, a time i na odgovornost raznih aktera zaduženih za sprovođenje sudskih odluka.

Pri tome, samo specifična grupa od 13 odluka se odnosi na ukupan broj od preko 1183 apelanata. U ovoj, najpoznatijoj seriji neizvršenih odluka usvojenih u periodu od 2005.-2008.<sup>17</sup>, USBiH je utvrdio da su apelanti - srodnici osoba koje su nestale tokom rata - žrtve kršenja prava osobe da ne bude podvrgnuta mučenju ili nehumanom ili ponižavajućem postupanju, kao i prava na poštovanje privatnog i porodičnog života koja su zajamčena članovima 3. i 8. EKLJP. Sud je naredio Vijeću ministara BiH, vladama dvaju entiteta i Brčko Distrikta da sprovedu Zakon o nestalim osobama BiH ("*Službene novine BiH*", br. 50/4) tako što će obezbijediti operativno funkcionisanje zakonom uspostavljenih institucija; Instituta za nestale osobe, Fonda za finansij-

<sup>10</sup> Uprkos činjenici da međunarodna zajednica nema formalnu ulogu u procesu implementacije, njen doprinos u ovom pogledu je često bio presudan. Ovo se posebno odnosi na odluke Doma, ali i na odluke Ustavnog suda (Vidi Ademović&Steiner, 2010). Dobar primjer je poznata odluka o „konstitutivnosti naroda“ iz 2000. godine, kojom se od entiteta tražilo da izmijene tekst svojih ustava u cilju harmonizacije sa Ustavom BiH i da tako osiguraju punu jednakopravnost tri konstitutivna naroda na čitavoj teritoriji države. Ispravna implementacija ove odluke podrazumijevala je korjenite reforme državnih struktura u dva bosanskohercegovačka entiteta, razlog zašto su samo uz jak pritisak međunarodne zajednice i napore medijatora lokalni akteri došli do kompromisa i potpisali sporazum o ovom pitanju 2002. godine. O aktivnoj ulozi Ureda visokog predstavnika za BiH u procesu implementacije odluke Doma koja nalaže istragu o gospodinu Paliću nestalog u toku rata, vidi takođe *Izdvojeno mišljenje sudija Bratza i Vehabović uz presudu ESLJP-a Palić protiv BiH* (2011).

<sup>11</sup> Informacija dobivena, na zahtjev, od Ustavnog suda BiH.

<sup>12</sup> Više informacija o rješenjima pod 3.1. 56 usvojenih rješenja (6 u 2005., 13 u 2006., 3 u 2007., 3 u 2008., 19 u 2009., 8 u 2010., 4 u 2011.) je dostupno na stranici Suda: <http://www.ccbh.ba/bos/odluke/>.

<sup>13</sup> 2008. - 18 odluka, 2009. - 26 odluka i 2010. - 44 odluke.

<sup>14</sup> Sud samo utvrđuje da je određeno pravo prekršeno (najčešće člano 6. i rjeđe član 5. Evropske konvencije o ljudskim pravima), ili, pored toga, poništava presudu višeg suda pri tome ostavljajući na snazi presudu nižeg redovnog suda.

<sup>15</sup> Kao primjer, pogledati nastavak teksta i str. 14 gdje se pruža opis stanja izvršenja odluka o nestalim licima. Drugi primjer *de facto* neimplementiranih presuda su npr. presude vezane za ratnu štetu.

<sup>16</sup> U nekim izvještajima se tako čak tvrdi da 20% odluka Ustavnog suda nije izvršeno (Human Rights Council, 2009; Vehabović, F. i dr., 2008; U.S. Department of State, 2011).

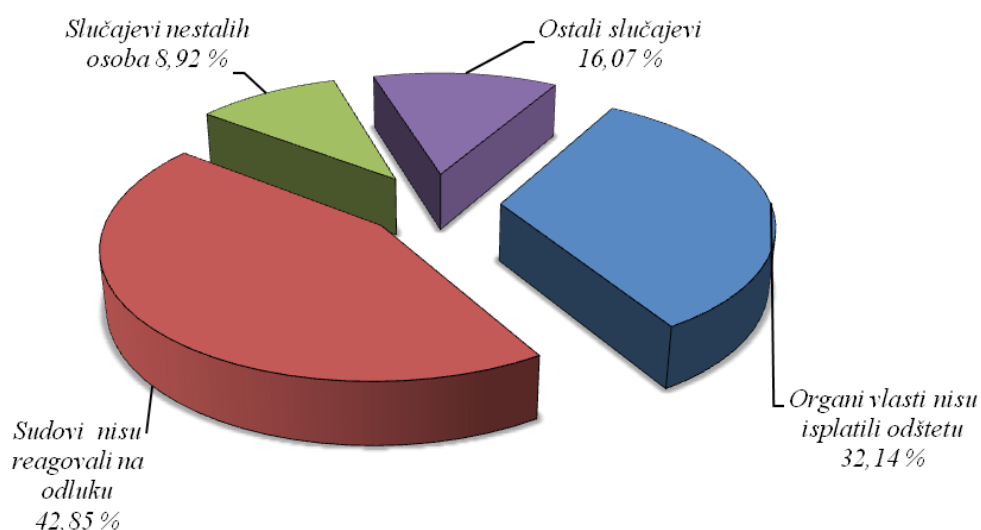
<sup>17</sup> Vidi, *inter alia*, Ustavni sud BiH, br. AP-1182/05, presuda od 12.04.2006., i Rješenje o neizvršenju od 23.05.2007.

<sup>18</sup> 15 odluka o nestalim osobama usvojeno je do kraja 2004. pod jurisdikcijom Doma (Džumhur, 2009). Od strane Ustavnog suda, prva ovakva odluka donesena je 27.05.2005. ; AP-129/04.

<sup>19</sup> Prema podacima TRIAL-a (2010), glavni razlog za ovo odlaganje je želja različitih aktera da manipulišu brojem nestalih osoba iz svoje etničke grupe, što bi bilo onemogućeno u slučaju postojanja centralne baze podataka. Drugi razlog je nemogućnost organa vlasti da postignu sporazum o načinu finansiranja i upravljanja fondom.

**Slika 2.1** Rješenja o neizvršenju 2005-2011; Identifikovani glavni problemi u izvršenju odluka

sku pomoć porodicama i Centralne evidencije nestalih osoba u BiH, što su bili obavezni izvršiti još 2004. godine, nakon usvajanja zakona. Takođe je relevantnim organima vlasti naredeno da porodicama daju informacije o njihovim najmilijim. Iako je vremenska odrednica koju je naveo sud bila "hitno", "bez daljeg odlaganja" i ne kasnije od 6 mjeseci; kada su pomenuti organi vlasti trebali informisati Sud o preduzetim mjerama, prošlo je više od 7 godina od donošenja prve ovakve odluke,<sup>18</sup> a da pri tome niti jedna odluka još nije u potpunosti izvršena. Obavezani organi vlasti su započeli sa istražnim procesima ili su obezbijedili informacije za jedan dio apelanata. I dok je Institut osnovan nakon duge borbe i bezbroj opstrukcija različitih vrsta, Centralna evidencija je tek nedavno predstavljena, a porodice koje su izgubile vjeru u domaći pravni sistem još uvijek moraju čekati na osnivanje Fonda, a da u međuvremenu za ovakvu pasivnost niko ne snosi nikakve posljedice (CIN, 2010)<sup>19</sup>.



Kao što se jasno vidi na slici 2.1., od svih 56 odluka koje je Ustavni sud do sada okvalifikovao kao neizvršene, 9 % se odnosi na slučajeve nestalih osoba. Ovaj procenat je, međutim, u stvarnosti veći, obzirom da on obuhvata samo pet odluka za koje je USBiH donio rješenja u kojima je naveo da su donesene odluke samo djelimično sprovedene. On stoga ne uključuje ostalih osam odluka usvojenih u ovoj stvari<sup>20</sup>.

<sup>20</sup> Vidi str. 14.

Ostalih 32 % odluka tiče se propusta različitih nivoa vlasti da žrtvama kršenja ljudskih prava isplati odštetu; najčešće naloženu na ime nematerijalne štete zbog nerazumne dužine trajanja postupka pred redovnim sudovima.

Većina apelacija Ustavnom sudu se odnosi se na odluke nižih sudova. Iznenadjujuće, čak 43 % odluka koje su označene kao neizvršene bile su prvobitno usmjerene ka redovnim sudovima, koji potom nisu preduzeli naložene mjere u zadanom roku, pa čak ni po njegovom isteku. Najčešće se ova rješenja odnose na redovne sudove koji otvoreno ignorišu naredbe Ustavnog suda da donesu nove odluke, tamo gdje je Sud prethodno ukinuo neku drugu odluku, ili da okončaju tekuće postupke, tamo gdje je USBiH utvrdio povredu prava na suđenje u razumnom roku<sup>21</sup>. Osim nekih predmeta u kojima dalje odlaganje u postupku može biti objektivno opravdano, ovo je neprihvatljivo, jer se time produžava već utvrđeno kršenje ljudskih prava, a redovni sudovi dovode u pitanje autoritet Ustavnog suda kao instance koja se nalazi na vrhu sudske hijerarhije čiji su oni dio.

<sup>21</sup> Vidi npr. rješenje o neizvršenju br. AP 1245/06.

<sup>22</sup> Primjer ove negativne prakse - rješenje br. AP 1/05.

Rijetko se desi i da niži sud ne poštuje obrazloženje neke odluke Ustavnog suda<sup>22</sup>.





Generalno govoreći, autoritet Ustavnog suda i kvalitet njegove sudske prakse rezultiraju pozitivnim izmjenama u sudskoj praksi redovnih sudova i vrhovnih sudova oba entiteta BiH. Na ovaj način, sudovi podržavaju jedan od osnovnih postulata vladavine prava - princip pravne sigurnosti, koji, između ostalog, nalaže da u slučaju kada je Sud donio konačnu odluku o određenom pitanju ona više ne smije biti dovođena u pitanje od strane nižih sudova.

Svi ostali opisani slučajevi neprovođenja rezultiraju produženjem pravnog stanja koje je već proglašeno neustavnim, dok građani koji su pogođeni neizvršenjem sudskih odluka postaju žrtve produženog kršenja jednog od osnovnih ljudskih prava - prava na pravično suđenje.

## 2.4. Izvršenje domaćih sudskih odluka kao međunarodna obaveza

Poštivanje ljudskih prava, demokratskih principa i vladavine prava nije samo stvar unutarnjih poslova Bosne i Hercegovine nego predstavlja i njenu međunarodnu obavezu, i to prvenstveno u skladu sa Evropskom konvencijom o zaštiti ljudskih prava, Međunarodnim paktom o građanskim i političkim pravima i Sporazumom o stabilizaciji i pridruživanju. Ovo se jasno ističe u različitim presudama i monitoring izvještajima o BiH, pripremljenim od strane važnih međunarodnih tijela, što stavlja još jači pritisak na državu da posveti dužnu pažnju ovom problemu, posebno ako se imaju u vidu njene aspiracije prema euroatlanskim integracijama.

U kontinuiranom izostanku reakcije od strane aktera odgovornih za izvršenje odluka, ispravljanjem ustanovljenog kršenja ljudskih prava, a i u nedostatku efikasnog domaćeg pravnog lijeka, mnogi od pogođenih građana podnose svoje zahtjeve međunarodnim tijelima s nadom u konačno postizanje pravde<sup>23</sup>.

Rastući broj presuda Evropskog suda za ljudska prava otkriva sistemski problem neizvršenja ili zakašnjelog izvršenja odluka sudskih tijela BiH. U nekim od najpoznatijih predmeta protiv BiH<sup>24</sup> Evropski sud je utvrdio da je činjenica neizvršenja odluka, usvojenih od strane Doma i KLJP pri USBiH, rezultirala kršenjem člana 6. EKLJP, koji pojedincima garantuje pravo na pravično suđenje. Sud navodi da bi ovo pravo: „bilo iluzorno ako bi domaći pravni sistem države potpisnice dopuštao da konačna i obavezujuća odluka ostane nesprovedena na štetu stranke.“<sup>25</sup> Sud najčešće takođe utvrđuje i povredu člana 1. Protokola broj 1 uz EKLJP, koji štiti pravo na imovinu. Sud, pored toga, obično dodjeljuje aplikantima kompenzaciju za materijalnu i nematerijalnu štetu i kamate u slučaju kašnjenja s isplatom, te pod određenim uslovima nalaže naknadu troškova zastupanja aplikantata. Procjenjuje se da BiH na osnovu do sada donesenih odluka ESLJP ima da plati žrtvama oko 3 miliona KM odnosno 1,5 miliona EUR (T.C., 2011)<sup>26</sup>. Pri tome, ovim iznosom nisu obuhvaćeni troškovi koji za državu nastanu prilikom njene odbrane pred sudom.

Očigledno je da su, osim štetnih efekata na vladavinu prava i poštivanje ljudskih prava samih građana BiH, ovi postupci isuviše skupi za državu da bi Bosna i Hercegovina sebi dopuštala ope-  
tovano dovođenje do ovog stadija. Neizvršenje se smatra strukturalnim problemom<sup>27</sup>, što znači da ustanovljeno kršenje ljudskih prava ne utiče samo na aplikanta nego i na veći broj ostalih građana BiH, što bi moglo dovesti do podizanja većeg broja novih predstavi pred Evropskim sudom, predstavljajući time potencijalnu prijetnju budućoj efikasnosti mehanizma Konvencije. Prema izjavi Monike Mijić, zastupnice Vijeća Ministara BiH pred ESLJP-a (T. C., 2011), oko 1300 predmeta se trenutno vodi protiv BiH pred ESLJP; većina se odnosi na pravo na pravično suđenje, neizvršenje presuda, nestale osobe, povrat imovine, protjerivanje stranaca i slično.

<sup>23</sup> Kada su, na primjer, u pitanju slučajevi „nestalih osoba“, Advocacy Center Trial (ACT) pruža članovima porodice besplatnu pravnu pomoć, iznoseći njihove slučajeve pred ESLJP i pred Komitetom Ujedinjenih nacija za ljudska prava. Za više informacija, vidi: <http://www.trial-ch.org/index.php?id=827&L=5>.

<sup>24</sup> Vidi predmete *Jeličić protiv BiH (2006)*, *Karanović protiv BiH (2007)*, *Milislavjević protiv BiH (2009)*, *Čolić i ostali protiv BiH (2009)*, *Kudić protiv BiH (2008)* i *Šekerović i Pašalić protiv BiH (2011)*. Sve odluke su dostupne u HUDOC bazi podataka o sudskoj praksi Evropskog suda na stranici <http://www.echr.coe.int/echr>.

<sup>25</sup> ESLJP, *Jeličić protiv BiH*, §38, (2006): “Bilo bi nezamislivo da član 6§1 do u detalje opisuje proceduralne garancije koje su na raspolaganju strankama - procese koji su fer, javni i ekspeditivni - bez da štiti implementaciju sudskih odluka.” Ovo bi, smatra Sud “...vjerovatno vodilo do situacija koje bi bile u suprotnosti sa osnovnim principima vladavine zakona na koju su se zemlje potpisnice obavezale ratificirajući Konvenciju. Izvršavanje presude donesene od strane bilo kog suda mora se zato posmatrati kao sastavni dio „sudeња“ u smislu člana 6”.

<sup>26</sup> U pomenutim slučajevima, Sud je dosudio aplikantima kompenzaciju u visini od 1.500 do 4.000 EUR po aplikantu za pretrpljenu nematerijalnu štetu, kao i isplatu dodatne odštete - na primjer 163.460 EUR za materijalnu odštetu za stan, pa sve do iznosa od 427.088 EUR u posljednjem navedenom predmetu.

<sup>27</sup> U sedam od ukupno 16 odluka usvojenih protiv BiH, ESLJP je utvrdio povredu ljudskih prava zbog neizvršenja domaćih presuda. Vidi u tom smislu i: Commissioner (2011).

Ako se ovo ima u vidu, može se lako zaključiti da je od izuzetne važnosti koncentrisati se na preventivnu aktivnost, tj. razmatranje mjera koje bi mogle minimizirati broj predmeta vezanih za neizvršenje, čime bi se izbjegla dalja kršenja ljudskih prava građana Bosne i Hercegovine, a na kraju krajeva i dalje finansijske komplikacije za samu državu.

Drugo tijelo Vijeća Evrope koje je utvrdilo postojanje sistemskog problema jeste Komesar za ljudska prava (2007) koji je izrazio svoju zabrinutost da „odluke Ustavnog suda (...) često nisu izvršene od relevantnih tijela i organa vlasti, što je razlog za ozbiljnu brigu, obzirom da to potkopava vladavinu prava i poštivanje Ustavnog suda. Pored toga, trenutno ne postoji uspostavljen mehanizam koji bi mogao popraviti situaciju. Neizvršenje konačnih sudskih odluka mora biti adresirano.“<sup>28</sup>

<sup>28</sup> Vidi takođe: Commissioner, 2011, st. 175. Za sličan zaključak vidi OSCE (b.d.).

Međunarodna organizacija koja djeluje izvan ovog regiona, a koja je vrijedna pomena, je Komitet za borbu protiv mučenja Ujedinjenih nacija koji u svojim nedavnim Zaključcima (Concluding observations, 2010) izražava „svoju ozbiljnu zabrinutost zbog činjenice da značajan broj presuda Ustavnog suda nije implementiran čak i po više godina nakon što su usvojene“ naglašavajući da se „većina neimplementiranih odluka Ustavnog suda odnosi na slučajeve kršenja ljudskih prava, najčešće predmete nestalih osoba“. Komitet dalje naglašava da je „neophodno u potpunosti implementirati odluke Ustavnog suda bez daljeg odlaganja, posebno one koje se tiču prisilnih nestanaka, i da je potrebno procesuirati nepostupanje po ovakvim odlukama.“. Nakon posjete Bosni i Hercegovini, Radna grupe za prisilne ili nedobrovoljne nestanke UN-a je u svom izvještaju (Report, 2011) došla do istih zaključaka<sup>29</sup>.

<sup>29</sup> Vidi u tom smislu i UN Human Rights Committee (2006), st. 14. i 25., i Human Rights Council (2009) st. 28.

Međutim, nisu samo organizacije čiji je primarni fokus zaštita ljudskih prava izrazile svoju zabrinutost zbog nedostatka adekvatnog provođenja domaćih ustavnih odluka BiH. Evropska komisija je takođe u svom zadnjem Izvještaju o napretku u Bosni i Hercegovini (European Commission, 2010) istakla da entiteti još uvijek nisu usaglasili tekst svojih ustava sa odlukom USBiH iz 2006. koja zaključuje da grbovi, zastave i obilježja entiteta nisu u skladu sa državnim Ustavom, i da je bilo više slučajeva neizvršenja odluka USBiH, što je na kraju rezultiralo pokretanjem postupka pri Evropskim sudom za ljudska prava.<sup>30</sup>

<sup>30</sup> Sjedinjene američke države su takođe istakle postojanje ovog problema u najnovijem izvještaju - Report on BiH of the U.S. Department of State (2011).

Sve ovo se može izbjeći jedino uz postojanje adekvatnih i efikasnih mehanizama u okviru domaćeg pravnog poretka, koji bi doveli do generalnog poboljšanja poštivanja vladavine prava i autoriteta Ustavnog suda, i koji bi omogućili ustavno-sudskoj kontrolnoj funkciji da uistinu izazove moć drugih vrsta vlasti i nižih sudskih tijela, te da dovede njihovo djelovanje u sklad sa Ustavom i inkorporiranim međunarodnim standardima poštivanja ljudskih prava.

### 3. Postojeće mjere za osiguranje izvršenja odluka Ustavnog suda BiH

#### 3.1. Postojeći pravni okvir

Trenutno su Ustavni sud, Tužilaštvo i Sud BiH uključeni u proces praćenja izvršenja, odnosno reagovanja na neizvršenje ustavnih odluka<sup>31</sup>.

Za razliku od mehanizama sprovođenja odluka Ustavnog suda na entitetskom nivou i u nekim od susjednih zemalja, gdje premijer<sup>32</sup> ili vlada<sup>33</sup> osiguravaju njihovo izvršenje, Vijeće ministara BiH nema pravnu odgovornost da obezbjeđuje implementaciju odluka Ustavnog suda. Ove odluke

<sup>31</sup> Kao što je ranije pomenuto, donedavno je međunarodna zajednica, odnosno Ured visokog predstavnika, zajedno sa OSCE-om, aktivno učestvovala u procesu implementacije odluka najviših sudskih tijela.

<sup>32</sup> Kao u Federaciji BiH.

<sup>33</sup> Kao u Republici Srpskoj ili u Hrvatskoj.



se takođe ne izvršavaju u okviru redovnih, razrađenih izvršnih postupaka poznatih za odluke redovnih sudova. Ustavni sud nema poseban odjel za izvršenje odluka, obzirom na to da to nije uobičajeno, odnosno da je to u suprotnosti sa prirodom ustavne pravde, a s druge strane policija, banke i drugi relevantni organi ne mogu pomoći pri izvršenju njegovih odluka (Bičakčić, 2007)<sup>34</sup>.

U skladu sa članom VI. 4. Ustava BiH i članom 74§1 Pravila Ustavnog suda, presude USBiH jesu konačne, obavezujuće i izvršne. Potrebno je, prije svega, naglasiti da sama *snaga presude* Ustavnog suda kao takva treba biti tretirana kao mehanizam izvršenja (*N. Ademović, intervju, 07. decembar 2010.*). Za razliku od izvršenja odluka redovnih sudova u građanskim postupcima, gdje izvršenje nije automatsko, jer je stranama u postupku ostavljeno da odluče da li žele tražiti izvršenje odluke donesene u njihovu korist ili ne, odluke Ustavnog suda su direktno izvršive bez potrebe za bilo kakvim djelovanjem od strane apelanata<sup>35</sup>.

Slijedeći ovu liniju, Pravila Ustavnog suda<sup>36</sup> detaljno uređuju pitanje izvršenja odluka; predviđaju da se odluke Ustavnog suda objavljuju u službenim glasilima države i oba entiteta (član 73.), da je svako fizičko i pravno lice dužno da *poštuje* odluke, a da su svi organi vlasti dužni *provoditi* odluke Ustavnog suda u okviru svojih nadležnosti utvrđenih ustavom i zakonom.<sup>37</sup>

Još jedan pozitivan aspekt nadležnosti USBiH ogleda se u tome što mu je dopušteno da u svojoj odluci odredi *način i vremenski okvir* za izvršenje odluke, što nije slučaj u mnogim drugim državama<sup>38</sup>. Ovo je razumljiva posljedica direktne izvršnosti njegovih odluka, koja stavlja posebnu odgovornost na Ustavni sud, obzirom da on na ovaj način, u zavisnosti od svakog pojedinačnog slučaja i vrste postupka u pitanju, može *ex officio* izdati sve konkretne naredbe potrebne za izvršenje njegovih odluka<sup>39</sup>. USBiH često koristi ovu pravnu mogućnost, nastojeći, međutim, u isto vrijeme da ne zloupotrijebi ovu ovlast, izbjegavajući narušavanje principa podjele vlasti<sup>40</sup>. Činjenica da Sud imenuje konkretne organe vlasti koji trebaju izvršiti njegove odluke tako što će isplatiti određenu sumu ili preduzeti različite potrebne mjere u cilju osiguranja poštivanja ljudskih prava apelanta, do sada je sigurno imala veliki uticaj na generalno govoreći pozitivan trend izvršenja ustavnih odluka u ovoj još mladoj postratnoj demokratskoj zajednici. Čak i ako su uopšteno gledajući naklonjeni neodgovornosti, domaći akteri se ne nalaze u jednostavnoj situaciji, jer su njihove institucije najčešće vrlo konkretno i jasno prozване ustavnim odlukama, koje uz to ostavljaju i konkretan vremenski rok za preduzimanje mjera. Stoga ovo ovlaštenje Sudu daje značajan prostor za osiguranje poštovanja njegovih odluka.

Kada se radi, međutim, o samom izvršenju ovih odluka, USBiH samo nadgleda njihovo izvršenje; ne implementira ih sam. U skladu sa njegovim Pravilima, tijelo koje ima obavezu da izvrši odluku je obavezano da u vremenskom roku zadatom od strane Suda u samoj odluci, dostavi obavještenje o preduzetim mjerama s ciljem izvršenja odluke. U slučaju neizvršenja odluke ili kašnjenja u izvršavanju, ili u slučaju nedostavljanja informacije Ustavnom sudu o preduzetim mjerama, Sud usvaja rješenje o neizvršenju, imajući pri tome i mogućnost da odredi konkretan način izvršenja odluke.

Ustavni sud objavljuje ova rješenja u Službenim glasilima u BiH i prosljeđuje ih Tužilaštvu BiH, koje dalje ima obavezu da ih tretira kao krivičnu prijavu, odnosno da naredi istragu i preduzme druge korake neophodne za krivično sankcionisanje ovakvog ponašanja. Sud takođe može prosljediti rješenje drugom tijelu za koje odredi da je nadležno za izvršenje odluke.

<sup>34</sup> Drugačija je situacija, na primjer, u Sjedinjenim Američkim Državama gdje kontrolu ustavnosti vrši redovno sudstvo, i gdje odluke u skladu s tim mogu biti prisilno izvršene (VK, CDL-JU(2008)029). Tako je SAD rijedak primjer poznatog izuzetka po potrebi i prisilnog izvršenja odluka, kao što je to bio slučaj s ukidanjem rasne segregacije u školstvu (VK, 2001).

<sup>35</sup> Vidi takođe Ademović&Steiner (2010).

<sup>36</sup> Vidi Prilog B za relevantan tekst Pravila.

<sup>37</sup> Generalno obavezujući efekat ovih odluka za sva fizička i pravna lica i organe određuje i značajno mjesto koje USBiH sa svojim odlukama ima u cijeloj državi i bosanskohercegovačkom društvu, te stavlja njegove odluke u najmanju ruku u istu ravan sa zakonima usvojenim u parlamentima. Obzirom da su integralni dio pravnog sistema, one stoga takođe dijele i „sudbinu ostatka pravnog sistema kada je u pitanju njihovo poštivanje ili odbijanje prihvatanja od strane državnih ustanova koje na to imaju obavezu.“ (Bross, VK, 2009).

<sup>38</sup> Slična mogućnost je predviđena članom 35. Zakona o Saveznom ustavnom sudu Njemačke. Za komparativni opis drugih država vidi *Venecijanska komisija, CDL-INF (2001) 9*.

<sup>39</sup> O ovakvoj ulozi Ustavnog suda Njemačke vidi takođe Bross, VK, 2010 i odluku Njemačkog ustavnog suda BVerfGE 6, 300 (303-304).

<sup>40</sup> Ovo je takođe razlog zašto su ustavni sudovi u drugim državama oprezniji kada se radi o uvođenju ili korištenju ove mogućnosti.

<sup>41</sup> Bosna je pri tome jedna od rijetkih država koja predviđa krivičnu odgovornost kao sredstvo pritiska za izvršenje odluka Ustavnog suda. Ostali poznati primjeri su Azerbejdžan (vidi VK, 2009 Guliyev) ili Slovačka, gdje tužioci u skladu sa svojim redovnim ovlastima takođe mogu pokrenuti krivični postupak zbog neizvršenja domaćih odluka.

Postojeći pravni okvir, tačnije član 239. Krivičnog zakona Bosne i Hercegovine usvojenog 2003. godine, predviđa u stvari krivičnu odgovornost za neizvršenje obavezujuće i konačne odluke USBiH kao i Suda BiH i ESLJP-a<sup>41</sup>. U skladu s ovom odredbom, bilo koja službena osoba koja odbije da izvrši odluku, spriječi izvršenje ovakve odluke, ili na neki drugi način onemogući njeno izvršenje kaznit će se kaznom zatvora od šest mjeseci do pet godina.

### 3.2. Kako uspostavljeni sistem funkcionira u stvarnosti? Uloga različitih institucija u procesu (ne)izvršenja odluka

<sup>42</sup> U mnogim drugim demokratskim državama sa boljom političkom i društvenom situacijom, čak i u odsustvu pomenutih mehanizama, izvršenje ovih odluka ne predstavlja značajan problem, obzirom na autoritet kojeg uživaju pojedini sudovi, odnosno na sveopšte poštivanje vladavina prava.

Dosadašnja analiza daje povod za zaključak da bi opisani mehanizmi spojeni i implementirani svi zajedno mogli omogućiti solidnu osnovu za izvršenje ustavnih odluka<sup>42</sup>. Pitanje njihove istinske efikasnosti, po implementaciji u praksi u BiH je, međutim, vidljivo iz ranije opisanog stanja sprovođenja odluka. Njihova neadekvatnost i nedostatnost evidentna je i iz same činjenice da se ova tematika stalno ponavlja u različitim domaćim i međunarodnim raspravama i izvještajima.

#### 3.2.1. Pasivna uloga Tužilaštva BiH

U praksi se pokazalo da Tužilaštvo do sada nije imalo aktivan pristup u gonjenu aktera navodno odgovornih za ovo krivično djelo.

<sup>43</sup> Za dodatne informacije vidi CIN (2009), odluke USBiH br. U-47/01 od 02.11. 2001. i AP-2281/05 od 06.07. 2007. godine, kao i odluke Suda BiH KŽK-03/05 od 13.10.2005. i KŽK-3/07 od 06.11. 2007., dostupne na zahtjev.

Do sada je Tužilaštvo BiH u samo jednom slučaju podiglo optužnicu, koja je na kraju rezultirala osudom pred Sudom Bosne i Hercegovine zbog nepoštivanja odluke Ustavnog suda. Mora se, međutim, naglasiti da je ovaj postupak iniciran od strane samog apelanta čiji je cilj bio da zaštiti svoju imovinu na osnovu ustavne odluke koja je bila izrečena u njegovu korist i čije izvršenje je bilo opstruirano od strane dvojice službenika Ureda za geodetske i imovinsko-pravne poslove Republike Srpske<sup>43</sup>. Ove dvije osobe su uslovno osuđene, jedna na deset, a druga na šest mjeseci zatvora, s tim da je jedna od njih kasnije oslobođena optužbe.

<sup>44</sup> Prema Tužilaštvu BiH, od 2002. do 2008., 85 odluka USBiH nije bilo izvršeno u okviru zadatog roka (CIN, 2009).

Prema nekim statistikama iz juna 2009. godine<sup>44</sup> istraga je pokrenuta u 60 predmeta, ali je obustavljena u 21 predmeta, jer Tužilaštvo nije našlo dokaze za krivičnu odgovornost. U drugih 25 predmeta, Tužilaštvo još uvijek razmatra da li postoji pravni osnov za podizanje optužnice (CIN, 2009). Kada su u pitanju predmeti „nestalih osoba“, Tužilaštvo BiH tvrdi da je započelo nekoliko istraga, ali ni jedna od njih nije do sada rezultirala podizanjem optužnice.

<sup>45</sup> Čini se da samo pet tužilaca radi na slučajevima Ustavnog suda, te da svaki od njih ima u prosjeku 350 predmeta (CIN, 2009).

Postoje različita mišljenja o uzrocima ove neaktivnosti. Jedno do ponuđenih objašnjenja za pasivno ponašanje Tužilaštva jeste „nepostojanje efikasnog pravosuđa koje neće ustuknuti pred strahom od procesuiranja najviših nosilaca političkih i javnih funkcija u Bosni i Hercegovini“ (Bičakčić, 2007). Glasnogovornik Tužilaštva, s druge strane, tvrdi da je teško individualizirati krivičnu odgovornost za neizvršenje odluka, koja je suštinski različita od političke odgovornosti. Drugi argument je da istraga zahtijeva suviše vremena i ljudskih resursa<sup>45</sup>, te da su neke od odluka nejasne i nedovoljno precizne. U ovom kontekstu, ponovljeno se ističe da bi Ustavni sud sam trebao zauzeti proaktivan pristup pomažući Tužilaštvu ponudom dodatnih objašnjenja i rasprava o pojedinim odlukama (CIN, 2009). Ali, ako se na primjer uzmu u obzir neizvršene odluke o nestalim osobama, Faris Vehabović, sudija Ustavnog suda Federacije BiH podvlači da je „Sud jasno naglasio čija su prava povrijeđena, koje su ustanove za to odgovorne i koje korake trebaju



poduzeti vlasti (...) No, Tužilaštvo još uvijek istražuje ovaj predmet.” (CIN, 2009). Glasnogovornik Tužilaštva tvrdi da postoje određeni slučajevi, najčešće individualni slučajevi nestalih osoba, gdje su identificirane osobe za koje se sumnja da skrivaju informacije o nestanku. On, međutim, takođe dodaje da bi vjerovatno bio veći broj istraga ukoliko bi se naveli konkretni pojedinci koji ne izvršavaju odluke USBiH, što bi “olakšalo eventualno kazneno procesuiranje” (Alić, 2010).

Ovdje treba biti naglašeno da se ovakva indicija ne može očekivati od strane Ustavnog suda, jer to jasno prevazilazi njegove nadležnosti. Prije je to odgovornost tužilaštva, koje u skladu sa krivičnim pravom, na osnovu dostupne dokumentacije, uključujući i onu kojom raspolaže Ustavni sud, treba da utvrdi činjenice o određenom slučaju koji mu je prosljeđen. Ne treba zaboraviti da je osnovna i jedina funkcija svakog ustavnog suda, pa tako i Ustavnog suda BiH, donošenje ustavnih odluka i podržavanje ustava, a da su istražne aktivnosti povjerene organima tužilaštava.

### 3.2.2. Proaktivan pristup Ustavnog suda BiH?

Kao što je gore opisano, Ustavni sud redovno prati implementaciju svojih odluka i donosi rješenja utvrđujući da određeni organ ili organi vlasti nisu izvršili njegovu odluku (najčešći slučaj), nisu u potpunosti izvršili odluku, ili onemogućavaju izvršenje (ne tako čest slučaj; npr. AP-214/03). Sud usvaja ova rješenja na plenarnoj sesiji (prisustvo svih članova Suda, uključujući međunarodne sudije), što jasno ukazuje na značaj ovog postupka. Sud svaki put u ovim rješenjima naglašava da su njegove odluke konačne i obavezujuće, da su sva lica dužna da ih poštuju, i da su svi organi vlasti dužni da ih provode. Po njihovom usvajanju, rješenja se prosljeđuju Tužilaštvu BiH. Analiza do sada usvojenih 56 rješenja vodi do zaključka da je Sud preuzeo aktivnu ulogu u vršenju ove funkcije, što je pohvalno. Sud u odluci daje vremenski rok za obavještanje Suda o mjerama preduzetim u cilju izvršenja, koji tretira i kao krajnji rok za samo izvršenje<sup>46</sup>. Pri određivanju ovog krajnjeg roka, Sud uzima u obzir prirodu naložene obaveze i razumnu količinu vremena potrebnu za njeno izvršenje<sup>47</sup>.

U većini slučajeva organi vlasti redovno izvještavaju Sud o preduzetim ili nepreduzetim mjerama. U određenim slučajevima, međutim, organ vlasti naveden u odluci kao odgovoran za izvršenje ne ispunjava ovu svoju obavezu. U ovoj situaciji, iako nije obavezan prema svojim internim pravilima, Ustavni sud obično šalje po isteku zadatog roka, a ponekad čak i ranije, dopis dotičnom organu vlasti zahtjevajući informacije i ostavljajući mu dodatnih 7 do 10 dana za odgovor. Ovo se čini veoma korisnom inicijativom Suda s obzirom da organi vlasti najčešće reaguju na ovaj dodatni zahtjev. Čak i u slučajevima kada odgovorni organ izvijesti Sud o preduzetim mjerama u zatom roku, Sud mu ponovo šalje upit kako bi dobio informaciju o dalje preduzetim mjerama i aktualiziranom stanju sprovođenja odluke<sup>48</sup>. U jednom predmetu<sup>49</sup>, USBiH je, na zahtjev redovnog suda, zbog kompleksnosti predmeta dodijelio i dodatnih 30 dana za izvršenje odluke.

U septembru 2007. godine, Ustavni sud je na svojoj internet stranici objavio saopštenje ponavljajući svoje zaključke iz odluka koje se tiču nestalih osoba, iznoseći svoju zabrinutost zbog neizvršenja ovih odluka čak i nakon usvajanja rješenja o neizvršenju, i pozivajući ponovo nadležne organe da ispune ove obaveze na koje su obavezane sudskim putem<sup>50</sup>. Ovakva praksa može samo biti podržana, jer ukazuje na aktivan pristup Ustavnog suda u ovom slučaju, i to, ponovo, bez postojanja obaveze za ovakvim postupanjem.

<sup>46</sup> Na primjer u Rješenju br. AP-53/03, gdje je Sud naložio redovnom sudu da hitno donese novu presudu, i gdje je ostavio rok od 6 mjeseci za obavještanje Suda, Sud je tih 6 mjeseci takođe smatrao krajnjim rokom za izvršenje odluke.

<sup>47</sup> Za isplatu kompenzacije na ime nanese-  
ne nematerijalne štete Sud npr. predviđa 3  
mjeseca za izvršenje i informisanje Suda o  
izvršenju, smatrajući ovo vrijeme dovoljnim  
za pravovremeno izvršenje odluke .

<sup>48</sup> Vidi na primjer Rješenje br. AP-602/04.

<sup>49</sup> Vidi Zaključak br. 214/03 od 09.05. 2006.

<sup>50</sup> Dostupno na: <http://www.ustavnisud.ba/bos/press/index.php?pid=2327&sta=3&pkat=125&kat=123>.

U određenim slučajevima, Sud takođe koristi svoje pravo da u rješenju naznači način izvršenja odluke. Ovo je bio slučaj u jednoj od rijetkih situacija u kojoj je odluka bila naslovljena na jedan redovni sud koji potom nije ispoštovao obrazloženje USBiH, te čiju je novousvojenju odluku Ustavni sud u skladu s tim i poništio i uputio svoju odluku ponovo na izvršenje. Ustavni sud je, pri tome, podsjetio redovni sud u pitanju da se obaveznost i izvršnost njegove odluke ne odnosi samo na izreku presude, nego i na njeno pravno shvatanje i pravnu ocjenu koje je pravo povrijeđeno i na koji način, podvlačeći na taj način svoj autoritet, kao i autoritet svojih odluka<sup>51</sup>.

<sup>51</sup> Vidi Odluku br. AP- 214/03 i br. AP- 854/04.

Mora se naglasiti da Ustavni sud ima mogućnost nedonošenja rješenja o djelimičnom ili potpunom neizvršenju odluke, čak i ako odluka nije sprovedena. Ovo se može desiti ako Sud zaključi da odluku objektivno i stoga opravdano nije moguće izvršiti.

Kao što je već pomenuto, u predmetima nestalih osoba, rješenja o neizvršenju donesena su u 5 predmeta, dok u ostalih 8 usvojene odluke nisu okvalifikovane kao neizvršene, uprkos tome što nisu implementirane, i to iz istih razloga kao one iz prve grupe (vidi Trial, 2010)<sup>52</sup>. Iako bi, na primjer, moglo biti zamislivo da je objektivno nemoguće doći do podataka o određenim nestalim osobama, u najmanju ruku se čini problematičnim argumentirati da pasivan pristup odgovornih nivoa vlasti prema njihovim obavezama da osnuju zakonom predviđene institucije može biti opravdan. Konkretno, u slučaju nestalih osoba, sistematično usvajanje rješenja o neizvršenju zbog neispunjenja obaveze osnivanja opisanih institucija ne bi promijenilo ništa kada je u pitanju postupak pred Tužilaštvom BiH, jer su odgovorni organi i činjenice koje bi trebalo istražiti uvijek isti. Situacija se, međutim, mijenja kada se radi o sudski utvrđenoj obavezi da se istraže pojedini slučajevi nestanaka. Upravo zbog toga bilo bi poželjno da se, ukoliko postoje uslovi za to, donesu rješenja o neizvršenju, jer je moguće da konkretni pojedinci, koji se razlikuju od slučaja do slučaja, skrivaju podatke o određenim nestalim osobama, te koji bi shodno tome mogli biti procesuirani.<sup>53</sup>

<sup>52</sup> Prema organizaciji Trial (Oficijelan stav, 2011), apelanti u ovim predmetima nisu čak ni dobili odgovor o statusu izvršenja ovih odluka usvojenih u njihovu korist, što na kraju u sličnoj činjeničnoj i pravnoj situaciji dovodi do neopravdanog različitog tretmana apelantata obuhvaćenih različitim odlukama.

<sup>53</sup> Zbog povjerenja u pravosudni sistem i mogućeg preduzimanja narednih koraka na traženju pravde, za žrtve kršenja ljudskih prava je od ključnog značaja osigurati sistematsko usvajanje rješenja o neizvršenju, ili makar obrazloženo obavještenje apelantima da je odluka u njihovu korist okvalifikovana kao opravdano neizvršiva, ako je to slučaj.

### 3.2.3. Uloga organa vlasti obavezanah na izvršenje odluka Ustavnog suda BiH i navođeni razlozi za neizvršenje

Organi vlasti koji su obavezani da izvrše odluke USBiH navode različite razloge za neizvršenje, pri čemu Sud ispituje u svakom pojedinačnom slučaju, da li su ti razlozi takve prirode da mogu opravdati neizvršenje odluke. Ukoliko Sud nađe da postoje valjani razlozi za neizvršenje, on u svom internom dokumentu- *Informaciji o izvršenju* koji periodično usvaja označava odluku kao opravdano neizvršenu, ne usvajajući pri tome odmah rješenje o neizvršenju. Sud, međutim, dalje prati izvršenje ovakvih odluka u sljedećoj *Informaciji*, gdje ponekad dođe do zaključka da je odluka u međuvremenu izvršena. Ako Sud pak utvrdi da su ranije navedeni razlozi prestali postojati, a da odluka još nije izvršena, on usvaja rješenje o neizvršenju te odluke.

Organi koji trebaju izvršiti odluke na ovaj način su stavljeni u prilično dobar položaj, ako se uzme u obzir da Sud nastoji biti realan kada određuje vremenski rok za izvršenje odluke, kao i da obično donosi rješenje o neizvršenju tek nakon izvjesnog vremena pošto istekne zadati rok, ostavljajući tako odgovornom organu dovoljno vremena da izvrši odluku čak i sa određenim zakašnjenjem i tako izbjegne moguće negativne posljedice donošenja rješenja o neizvršenju.<sup>54</sup>

<sup>54</sup> Na primjer, za jednu odluku usvojenu u martu 2005., za koju je rok za izvršenje istekao u augustu iste godine, rješenje o neizvršenju doneseno je u aprilu 2006. godine.

Među uzrocima za neizvršenje koje redovni sudovi i različiti nivoi vlasti navode u dopisima-obavještenjima Ustavnom sudu postoje dva koje se stalno ponavljaju, i koja vrijedi posebno anali-

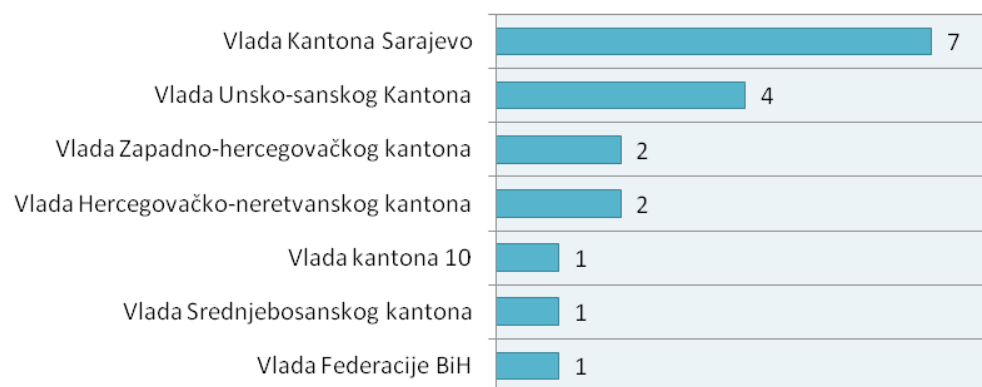


zirati, jer isti vode ka ponavljanom usvajanju rješenja o neizvršenju. Oni se odnose na problem predugih postupaka koji, kako je već pomenuto, pod određenim uslovima dovode do kršenja prava pojedinca na pravično suđenje<sup>55</sup>. Ukoliko Ustavni sud utvrdi kršenje prava na pravično suđenje po ovom osnovu, najčešće nalaže odgovornom sudu da okonča postupak bez daljeg odlaganja, te ponekad apelantu istovremeno dodjeljuje i kompenzaciju za nematerijalnu štetu koja mu je uzrokovana nerazumno dužinom trajanja postupka.

Glavno opravdanje koje redovni sudovi iznose za sopstvenu neaktivnost u izvršavanju ovih odluka Ustavnog suda jeste preopterećenost Suda<sup>56</sup> ili gubitak vremena zbog bolovanja odgovornog sudije. Ustavni sud, međutim, ne prihvata opravdanja za dalje prolongiranje postupaka. U odgovoru na ove navode najčešće naglašava da je apelacija upravo i usvojena zbog propusta vođenja i okončanja postupka u razumno vremenskom roku, što je zahtijevalo posebnu hitnost u daljem postupanju.

Druga grupa predmeta koja otkriva postojanje inherentnog strukturalnog problema, a ne izdvojene izolovane pojave, tiče se ponovljenog problema s različitim vladama kojima je naložena isplata odštete žrtvama kršenja ljudskih prava<sup>57</sup>, ali koji istu ne plaćaju s objašnjenjem da u okviru trenutnog budžeta nisu planirana novčana sredstva iz kojih bi se realizovala isplata, te ponekad takođe navodeći da će plaćanje biti izvršeno nakon usvajanja novog budžeta ili nakon rebalansa postojećeg<sup>58</sup>.

Interesantno je primijetiti (vidi Sliku 3.1) da se rješenja o neizvršenju odluka plaćanjem odštete isključivo odnose na kantone u Federaciji BiH<sup>59</sup>, entitetu koji je poznat po svojoj komplikovanoj strukturalnoj organizaciji i s tim povezanim finansijskim problemima. Čini se da Republika Srpska na vrijeme ispunjava svoje obaveze kada su u pitanju isplate ovih odšteta, što opet može biti objašnjeno činjenicom da tu postoji samo jedan budžet na nivou entiteta, čime je obezbijeđena bolja organizacija, za razliku od kantona kojima nedostaje koherentnost u poduzimanju aktivnosti.



Ustavni sud pak i u ovom slučaju ne prihvata iznesene finansijske razloge kao opravdanje za neizvršenje njegovih konačnih i obavezujućih odluka, što stalno naglašava i u svojim odlukama koje se tiču izvršenja presuda drugih, nižih sudova, a u skladu sa razvijenom sudskom praksom Evropskog suda za ljudska prava<sup>60</sup>.

Kao što je Sud jasno objasnio u svojim rješenjima o neizvršenju br. AP-1103/06 i U-35/00, tačka 6.:

“Objašnjenje Kantona Sarajevo da odgovarajuća finansijska sredstva za izvršenje odluke Ustavnog suda nisu na raspolaganju, Ustavni sud ne može prihvatiti. Svaki odgovorni (jav-

<sup>55</sup> Važno je naglasiti da je ovo jasan strukturalni problem u BiH, jer čini veliku većinu apelacija koje se podnose Sudu, odnosno na koje se odnose njegove odluke.

<sup>56</sup> Neki od njih čak šalju Ustavnom sudu izjašnjenje odgovornog sudije i tabelu u kojoj su prikazani brojevi predmeta u odnosu na broj uposlenika suda.

<sup>57</sup> Kompenzacija se plaća iz budžeta kojim se finansira sud koji je odgovoran za kršenje prava - kao što je pomenuto, najčešće prava na postupanje u razumno roku.

<sup>58</sup> Kao primjer, vidi rješenje br. AP 2310/06.

<sup>59</sup> Vladu Federacije BiH pri tome treba smatrati izuzetkom.

**Slika 3.1 Organi vlasti koji ne sprovode odluke USBiH isplatom kompenzacije**

<sup>60</sup> “Kompleksnost domaćeg izvršnog postupka ili budžetskog sistema države, ne može osloboditi državu njene obaveze da garantuje svakom pojedincu izvršenje obavezujuće sudske odluke u razumno vremenskom roku [...] Niti državni organ vlasti može navoditi nedostatak sredstava ili drugih resursa kao izgovor za neispalčivanje duga po osnovu presude.” (Hammerberg, 2010; vidi takođe i.a. ECtHR. *Burdov v. Russia* (No. 2), 15.01. 2009, st. 70.)

ni) pravni subjekt, naime, dužan je biti organiziran na takav način kako bi se pravosnažno utvrđene obaveze, uključujući one iz odluka Ustavnog suda, u predviđenim rokovima mogle ispoštovati. Ovo je nedvosmislena obaveza odgovornih subjekata, koja je neophodna kako bi ovaj element ustavnopravnog principa pravne države, propisan članom 1/2. Ustava Bosne i Hercegovine, mogao biti ispoštovan.”

Konačno, treba uzeti u obzir i treću grupu neizvršenih odluka; Monika Mijić (intervju, 28.12.2010.) ukazuje i na postojanje slučajeva kod kojih nesigurnosti vezane za navodno nepreciziran tekst odluke, postojanje negativnog sukoba nadležnosti između različitih nivoa vlasti ili drugi slični razlozi mogu kreirati poteškoće u izvršavanju ovakvih odluka, iako vlasti u principu ne proturječe odlukama Suda. Tako na primjer u odluci broj AP 602/04 Općinski sud Široki Brijeg traži od USBiH interpretaciju njegove odluke kako bi je bio u stanju sprovesti, pri čemu Sud nije udovoljio zahtjevu nego je samo utvrdio da odluka nije izvršena. Potrebno je naravno imati na umu da bi u nekim slučajevima ovakav izgovor za neizvršenje mogao biti motiviran željom za manipulisanjem rokovima izvršenja; iz pojedinih slučajeva je očigledno da čak i pojašnjenje dato od strane USBiH ne donosi nikakvu promjenu, jer u suštini ne postoji politička volja, nedostaju finansije ili postoje neki drugi skriveni razlozi za neizvršenje<sup>61</sup>. Ali, ako se zaista pojave slučajevi neizvršenja odluka zbog problema sa interpretacijom, one bi morale biti posmatrane kao posebna grupa problema s izvršenjem, koji zahtijeva adekvatno rješavanje.

<sup>61</sup> Na primjer, u predmetu *Šekerović protiv BiH* (ESLJP, 08.03.2011, §14,30) je navedeno da je USBiH 13.10.2010. godine utvrdio u svom rješenju o neizvršenju odluke KLJP pri USBiH *CH/00/6413 i ostali* da u cilju izvršenja odluke usvojene između ostalog i u korist gosp. Šekerovića, nije bilo dovoljno da mu se isplati razlika između njegove trenutne penzije i penzije koju bi primao da je korisnik Penzionog fonda Federacije i da se u budućnosti nastavi ovakvo doplaćivanje, nego da je on umjesto toga trebao biti prebačen u Federalni fond. Međutim, uprkos ovom pojašnjenju, ova obaveza je ostala neizvršena.

#### 4. Šta se poduzima po pitanju unaprijeđenja izvršenja odluka?

Iz do sada prezentiranih podataka o stanju (ne)izvršenih odluka Ustavnog suda očigledno proizilazi da Bosna i Hercegovina treba razmisliti o preventivnim koracima kojima bi se optimiziralo izvršenje ovih odluka u cilju sprječavanja daljih štetnih efekata neizvršenja.

<sup>62</sup> O okruglom stolu na temu „Obaveze organa vlasti da izvrše odluke Ustavnog suda BiH, Vijeća za ljudska prava BiH i konačne presude domaćih sudova“ organizovanom u junu 2009. od strane Vijeća Evrope i Ureda agenta vlade pri ESLJP, vidi: [http://www.mhrr.gov.ba/ured\\_zastupnika/novosti/?id=659](http://www.mhrr.gov.ba/ured_zastupnika/novosti/?id=659).

Da bi se pozabavili ovim problemom, do sada su održana dva okrugla stola na kojima su bili prisutni predstavnici i Ustavnog suda i Tužilaštva BiH, kao i predstavnici drugih relevantnih institucija vlasti. Na okruglim stolovima su formulisane određene preporuke koje su prosljeđene relevantnim organima vlasti<sup>62</sup>. Ovakav način rada dobro je došao, jer je saradnja različitih državnih organa vlasti od izuzetne važnosti za ispravno funkcioniranje sprovođenja sudskih odluka.

Pored gore citiranih primjera međunarodnih izvještaja tijela Ujedinjenih naroda, regionalnih organizacija poput Evropske Unije, Vijeća Evrope i OSCE-a, i presuda ESLJP-a, ovaj je problem bio tretiran i u domaćim izvještajima (TRIAL, 2010; Ombudsmen za ljudska prava BiH, 2010; Vehabović *et al.*, 2008), medijima (CIN, 2008; Alić, 2010), pravnim člancima (Bičakčić, 2007), kao i u studijama o ustavu (Ademović & Steiner, 2010) ili transnacionalnoj pravdi u BiH (UNDP BiH, 2009). Pa ipak, različiti argumenti i kritike postojeće pravne situacije i prakse ostali su razasuti u raznim izvorima. Šira javnost, osim apelanata koji su direktno pogođeni, nije dovoljno informirana niti svjesna postojanja problema, što opet rezultira nepostojanjem svijesti o potrebi poduzimanja hitnih mjera da bi se isti riješio.

Bosni i Hercegovini je potreban sistemski pristup u rješavanju ovog problema, sa čitavim setom konkretnih mjera koje treba poduzeti da bi se umanjilo i ako je moguće eliminisalo neizvršenje sudskih odluka. Ovo može biti urađeno tako što bi se prije svega identifikovale konkretne grupe odluka koje ostaju neizvršene, zatim načinila analiza konkretnih prepreka za njihovo izvršenje, a onda i pronašla rješenja za svaki poseban problem, čijom primjenom bi





se na koncu smanjio broj neizvršenih odluka. Preostale neizvršene odluke bi se na taj način posebno isticale, dobili više pažnje u javnosti, što bi potom rezultiralo jačim pritiscima da se takve odluke sprovedu.

Obzirom da se postojeći mehanizam izvršenja odluka, iako dobro razvijen u odnosu na ostale države, pokazao kao nedovoljno efikasan zbog određenih političkih, finansijskih i tranzicionih okolnosti u državi, uvođenje bilo koje druge mjere koja bi trebala podržati ovaj mehanizam moralo bi prije svega proći test očekivane efikasnosti i efektivnosti. Pored toga, u trenutnom političkom stanju u BiH koje pokazuje rezerviranost prema bilo kom većem reformskom procesu, važno je razmatrati mjere koje ne bi zahtijevale zahtjevne niti dugotrajne procese promjena, nego prije svega manje korake koji bi svi zajedno trebali donijeti pozitivne rezultate u unapređenju izvršenja ustavnih odluka.

## **5. Serija koraka za optimizaciju izvršenja odluka Ustavnog suda BiH**

Ukoliko pitanje sprovođenja odluka ostane ovakvo kakvo je sada, Bosna i Hercegovina rizikuje da sve veći broj odluka koje su iz različitih razloga neprihvatljive za lokalne aktere ostane neizvršen. Teške i nestabilne političke prilike u državi ne idu u prilog odgovornom ponašanju, poštivanju institucija na državnom nivou, finansijskim opterećenjima i vladavini prava. Imajući u vidu odlučujuću ulogu koju je do sada imala međunarodna zajednica pri implementaciji značajnih i problematičnih odluka, te činjenicu da je njen pristup u zadnje vrijeme promijenjen, odnosno mnogo pasivniji, ovo bi mogao postati problem koji bi potencijalno mogao dovesti do pogoršanja opisanih štetnih efekata neizvršenja odluka, te do ponovljenih padova na ispitima pred važnim međunarodnim tijelima.

Upravo je zbog toga od izuzetne važnosti istražiti zakonski i regulatorni okvir koji će osigurati izvršenje odluka Ustavnog suda BiH. U slučajevima strukturalnih problema potrebno je, naime, usvojiti sistemski domaći pristup optimizaciji izvršenja domaćih odluka, uključujući pri tome sve aktere i donosiocje odluka kojih se ovaj proces tiče (Committee of Ministers of the Council of Europe, 2010). Mjere koje će podržati izvršenje odluka se mogu odnositi na različite strane koje imaju ulogu u procesu izvršenja, kao što su to Tužilaštvo BiH, sam Ustavni sud i organi vlasti na koje se najčešće odnose odluke Suda.

### **Jačanje raspoloživih resursa i unapređenje kapaciteta Tužilaštva BiH?**

Imajući u vidu da je na ovim prostorima priroda krivičnog djela neizvršenja odluka manje poznata, čini se da je osnovni problem tužioca nedostatak razumjevanja kako individualizirati odgovornost za neizvršenje, kako reagovati na neizvršenje koje se često dešava u kolektivnim i političkim organima, ili kako reagovati na odluku donesenu od strane sudije u njegovom ličnom sudijskom uvjerenju, ali suprotno obrazloženju Ustavnog suda. Da bi se ovaj problem riješio, tužiteljima i ostalom osoblju je potrebna dodatna edukacija, odnosno obuka od strane eksperata iz drugih pravnih sistema koji poznaju ovaj oblik krivične odgovornosti. Pored toga, Tužilaštvo bi trebalo biti bolje materijalno opremljeno i imati više osoblja da bi bilo u poziciji brzo reagovati na neizvršenje sudske odluke (N. Ademović, intervju, 07.12. 2010.; Zaključci s Okruglog stola, juni 2009.). Krivično gonjenje osumnjičenih počinitelja ovog djela trebala bi biti dodijeljena nekolicini tužilaca čime bi bio olakšan interni monitoring preduzimanja potrebnih mjera.

<sup>63</sup> Osim toga, čak i u slučaju adekvatne opremljenosti resursima i znanjem, još uvijek ostaje otvoreno pitanje da li bi bilo dovoljno hrabrosti za procesuiranje po potrebi i visokih zvaničnika, što u mnogome zavisi od generalnog konteksta u kome djeluje Tužilaštvo.

<sup>64</sup> Dobar primjer na međunarodnom nivou je jak mehanizam Komiteta ministara Vijeća Evrope koji nadzire izvršenje presuda Evropskog suda za ljudska prava.

<sup>65</sup> Na sličan način u Austriji je izvršenje presuda (uz izuzetak presuda koje se odnose na novčana potraživanja od Federacije, države ili lokalnih vlasti, koje izvršavaju redovni sudovi) povjereno predsjedniku federacije koji, na zahtjev Ustavnog suda, daje instrukcije federalnim ili državnim organima vlasti koje imenuje u cilju izvršenja odluke (VK, 2009, Wagner). Za druge primjere, recimo Albanije ili Švicarske, vidjeti: VK, CDL-INF(2001)9, str.19. Latvija je takođe uvela obavezu Ministarstva pravde, kao najadekvatnije institucije, da koordinira efikasnu i adekvatnu implementaciju odluka Ustavnog suda (VK, CDL-JU(2008)028).

<sup>66</sup> ESLJP, *Karanović protiv BiH*, §19, 20.11. 2007.

<sup>67</sup> *Ibid.*

<sup>68</sup> Pravo na djelotvoran pravni lijek zagarantovano je članom 13. EKLJP. U skladu sa sudskom praksom ESLJP (vidi *Klass i dr. protiv Njemačke*, 1978., § 64), ovo znači da pojedinac koji iznese razumnu tvrdnju da je žrtva kršenja nekog od prava navedenih u Konvenciji, treba imati pravni lijek pred nacionalnim vlastima kako bi njegov zahtjev bio riješen i, ako je isti opravdan, dobio obeštećenje. ESLJP je istakao u *Mirazović protiv BiH* (2006) da je „domaći pravni lijek za neizvršenje presuda efikasan u skladu sa značenjem člana 35§1 Konvencije ako može biti korišten ili da spriječi navodno kršenje ili njegov nastavak, ili da obezbijedi adekvatnu naknadu štete za bilo koje kršenje koje se već desilo...” U predmetu *Kaić i dr. protiv Hrvatske* (2008), ESLJP, na primjer utvrđuje da ustavna pritužba nije djelotvoran pravni lijek ako redovni sudovi nisu poštovali vremenski rok postavljen od strane Ustavnog suda za usvajanje odluka, i ako apelant nije dobio zadovoljavajuću odštetu zbog dugog trajanja postupka.

<sup>69</sup> Pored uštede troškova državi BiH, ovo bi bilo od koristi ESLJP-a i Vijeću Evrope, koji stalno pozivaju države članice da podrže supsidijarnu ulogu Evropskog suda osiguranjem postojanja efikasnih domaćih pravnih lijekova (Vidi *Izmir Declaration*, april 2011.).

lako bi ovo moglo imati potencijalno pozitivne efekte na implementaciju sudskih odluka zbog straha od mogućih posljedica u slučaju neizvršenja, radi se ipak o skupom i dugotrajnom procesu<sup>63</sup>. Takođe se ne smije zaboraviti da ovaj mehanizam ima funkciju sankcionisanja, u slučaju kada odluka nije izvršena. Kao takav još uvijek se može smatrati mehanizmom izvršenja, jer prijetnja krivičnom odgovornošću može biti moćno oružje u pokušaju da se određeni akteri prisile da poštuju naredbe Suda. Međutim, ovo nije mehanizam praćenja, koji bi obezbijedio monitoring od strane određenog organa vlasti, što bi omogućavalo da preventivno reaguje, odnosno da identifikuje aktere odgovorne za izvršenje odluka i u skladu s tim zahtijeva od njih odgovorno postupanje. Postojeći mehanizam bi, ako bi bio efektivno primijenjen, mogao imati značajnu ulogu, i svi naponi usmjereni prema njegovom jačanju su zaista dobro došli. Pa ipak, to još uvijek ne bi bio preventivni mehanizam izvršenja sudskih odluka, poput mehanizama koji postoje u okviru posebnog izvršnog odjela u okviru općinskih sudova, ili zadatka dodjeljenog šefovima vlade kao što je to slučaj na entitetskom nivou i u nekim drugim državama<sup>64</sup>.

### Dodjeljivanje Vijeću ministara BiH odgovornosti za izvršenje ?

Slijedeći ovu logiku, u javnim raspravama često je iznošeno poređenje državnog ustava sa ustavima entiteta, koji u odnosu na odluke entitetskih ustavnih sudova dodjeljuju ovu ulogu entitetskom premijeru/vladi, dajući preporuku za istim rješenjem i za odluke Ustavnog suda BiH (UNDP, 2009)<sup>65</sup>. Prije svega treba biti naglašeno da je odgovornost entitetskih vlada samo sekundarne prirode - vlade entiteta nisu direktno odgovorne za implementaciju odluka, nego prije imaju koordinirajuću funkciju. Ovo bi ipak moglo imati određeni pozitivan uticaj na izvršenje makar *nekih* odluka, ukoliko bi se uspješno vršio pritisak za izvršenje i koordinacija izvršenja od strane vlade. U trenutnom društveno-političkom okruženju u BiH, međutim, ne postoje garancije da će implementacija svih odluka biti politički, finansijski ili iz nekih drugih razloga prihvatljiva i samoj vladi koja treba osigurati njeno izvršenje. U tom pogledu, primjer koji govori za sebe su odluke o „nestalim osobama“ koja je *inter alia* obavezujuća za Vijeće ministara BiH. Deficiti odgovornosti su prisutni na svim pa i na najvišim nivoima izvršne vlasti, te su prvenstveno druge grane vlasti podobne da djeluju kao „kočnice i ravnoteže“ izvršnim organima. Pitanje mogućeg uticaja koje bi ovo tijelo moglo imati na redovne sudove koji ne izvršavaju ustavne odluke ili zakonodavna tijela, čini se takođe problematičnim, jer bi ovo moglo ugroziti princip podjele vlasti.

Ovo je jedan od bitnih razloga zašto je imenovanje organa odgovornih za izvršavanje odluka i praćenje njihovog funkcionisanja rezervirano za sam Ustavni sud BiH. Ali s druge strane, kao što primjećuje ESLJP: „Ova posebna procedura značila je samo potvrdu sporne situacije u obliku rješenja: posebna vijeća nisu imala mandat za razmatranje da li je ovakvo neprovođenje dovelo do posebnog kršenja Konvencije ili za određivanje odštete u tom smislu.“<sup>66</sup>. U citiranom slučaju ESLJP je stoga utvrdio da Vlada BiH „...nije uspjela dokazati kako je apelacija podnesena Ustavnom sudu dovoljno „djelotvorna“ na način kojim se podnosiocu zahtjeva omogućuje zadovoljavajuće rješavanje prijave.“<sup>67</sup>.

### Uvođenje djelotvornog pravnog lijeka za neizvršenje ustavnih odluka koji će biti na raspolaganju apelantima

Polazeći od ove premise, treba razmotriti uvođenje djelotvornog pravnog lijeka<sup>68</sup> za neizvršenje odluka Ustavnog suda, koji bi u isto vrijeme znatno umanjio veliki broj ovakvih slučajeva iznošenih pred ESLJP po osnovu kršenja člana 6. EKLJP (Zaključci s Okruglog stola, 2009)<sup>69</sup>.



Ovo bi prije svega moglo biti učinjeno uvođenjem zakona ili zakonske odredbe koja će predviđati obavezu organa vlasti obavezanih odlukama da plate nematerijalnu i materijalnu odštetu, kao i kamate, u slučaju kašnjenja u izvršenju, uz ostavljanje mogućnosti pogođenim građanima za utuženje ovih potraživanja pred redovnim sudovima (N. Ademović, intervju, 7. decembar, 2010.)<sup>70</sup>. Ustavni sud bi takođe mogao utvrditi u svom rješenju o neizvršenju odluke pravni lijek za neizvršenje, kao na primjer (dodatnu) novčanu kompenzaciju (Zaključci s Okruglog stola, 2009.). Obje ove alternative bi mogle imati preventivan efekat, obzirom da bi organi obavezani odlukama želeći izbjeći dalje negativne finansijske konsekvence ubrzavali napore na njihovom provođenju. Prvo rješenje bi u ovom slučaju imalo prednost što bi omogućilo pravno zadovoljenje pred redovnim sudovima u okviru redovnih izvršnih postupaka, dok bi njegov nedostatak bio dodatni vremenski period čekanja na usvajanje ove odluke.

Komparativna analiza prakse u susjednim državama, te u drugim zemljama sa problemima u izvršenju sudskih odluka i dužinom trajanja sudskih postupaka, kao i analiza sudske prakse Evropskog suda koja se odnosi na isto, pokazuje da je idealna opcija uvođenje generalne mogućnosti zaštite prava na suđenje u razumnom vremenskom roku, uključujući i pravni lijek za neizvršenje presuda<sup>71</sup>. Ova mogućnost je u Sloveniji i Crnoj Gori obezbijedena uvođenjem posebnog Zakona o zaštiti prava na pravično suđenje u razumnom roku, usvajanjem posebne zakonodavne odredbe u Zakonu o sudovima u Hrvatskoj i u Makedoniji, ili donošenjem Kompenzacijskog akta poput onog usvojenog 2010.g. u Rusiji. Svi oni daju mogućnost oštećenim građanima da se obrate redovnim sudovima (obično je to sud odmah iznad onog koji postupuje u datom slučaju ili vrhovni sud) tražeći ubrzanje tekućih postupaka i/ili dodjelu materijalne i nematerijalne odštete od strane organa vlasti zbog povrede prava na pravično suđenje koja je već nastupila<sup>72</sup>.

Pravni lijek za neizvršenje mogao bi, pri tome, obezbijediti zadovoljenje ne samo aplikantima koji su pogođeni sa dva glavna problema identifikovana i istražena u ovoj studiji - pasivnošću organa vlasti i redovnih sudova u predugim sudskim postupcima, nego i u svim drugim slučajevima neizvršenja sudskih odluka, uključujući i predmete „nestalih osoba“.

### **Predviđanje obaveze plaćanja adekvatne zatezne kamate u slučaju kašnjenja s isplatom odštete**

Dodatno sredstvo koje može osigurati izbjegavanje umnožavanja presuda, kao i dodatnog vremena potrebno za procesuiranje odštetnih zahtjeva, može biti uvođenje obaveze plaćanja dnevne zatezne kamate, u slučaju kada određeni organi ne uplate naloženu sumu u roku postavljenom u odluci Ustavnog suda. Tako su i na česta kašnjenja plaćanja po odlukama Evropskog suda i Komisije u Strazburu, ESLJP i Komitet ministara Vijeća Evrope odgovorili uvodeći od 1996. godine praksu unošenja u sam tekst odluke obavezu isplate dnevne zatezne kamate po isteku roka od 3 mjeseca predviđenog za isplatu odštete. Izvršenje odluka ESLJP-a se, posljedično tome, znatno popravilo<sup>73</sup>. Ova mogućnost je takođe često korištena od strane bivšeg Doma i KLJP pri USBiH<sup>74</sup>.

### **Uvođenje mogućnosti da USBiH daje obavezujuće tumačenje svojih odluka**

Odluke Ustavnog suda moraju biti jasne i precizne kako bi se izbjegle pojave pogrešnog razumijevanja potrebnog načina njihovog izvršenja, a takođe i kako bi se što je moguće više smanjio prostor za izgovore o neizvršenju. Ovaj cilj je do sada bio postizan od strane Suda koji, uz pošti-

<sup>70</sup> Obaveza isplate nematerijalne odštete i pripadajuće kamate u slučaju kašnjenja sa izvršenjem odluke ranije je bila redovno preventivno uključivana u sam tekst odluka Doma i KLJP pri USBiH. Napuštanje ove prakse stoga treba biti nadomješeno uvođenjem odgovarajućeg ex post pravnog lijeka.

<sup>71</sup> U BiH ovakav, više generalni pristup bi, osim što bi obezbijedio građanima pravni lijek za neizvršenje odluka Ustavnog suda, imao dodatnu prednost u tome što bi rasteretio Sud od apelacija koje su usmjerene na zaštitu od predugih postupaka koje u ovom trenutku čine najveći dio njegovih predmeta, uzrokujući zastoje u radu. U ovom slučaju bi, međutim, bilo jako bitno edukovati sudije redovnih sudova, kao i dati im konkretne upute o primjeni kriterija za ocjenu opravdanosti zahtjeva za zaštitu ovog prava, razrađenim kroz sudsku praksu Ustavnog suda BiH i ESLJP. U interesu izbjegavanja daljih zastoja u zaštiti ljudskih prava, bilo bi takođe značajno ove predmete okarakterisati kao hitne, obavezujući na taj način sudije da im daju prioritet u odnosu na redovne/odštetne zahtjeve i da utvrđuju ograničen vremenski rok za izvršenje ovih odluka.

<sup>72</sup> U predmetu *Scordino protiv Italije*, 2006, §186, ESLJP podvlači da su „...neke države kao Austrija, Hrvatska, Španija, Poljska i Slovačka, savršeno razumjele situaciju i odlučile da kombinuju dvije vrste pravnih lijekova, jedan da bi ubrzali postupak, a drugi da bi obezbijedili sredstva za odštetu.“ Za detaljne informacije o ovim mehanizmima vidi Gorjanc-Prelević, 2009.

<sup>73</sup> Za više informacija vidjeti Sundberg, VK, 1999.

<sup>74</sup> Vidi npr. odluku CH/98/375 od 06.04. 2005. godine.

<sup>75</sup> Značajan primjer u ovom slučaju je predmet *Milislavjević protiv BiH* (ESLJP, 03.03.2009., §§ 10.-14.), gdje je KLJP pri USBiH na zahtjev Federacije BiH dala svoje tumačenje naloga Doma za ljudska prava da se apelantu dodijeli stan, pojašnjavajući da je, u skladu sa odlukom, apelantu trebao biti dodjeljen stan u vlasništvo, a ne u posjed.

<sup>76</sup> Na sličan način, u odgovoru na određene „probleme u interpretaciji“ odluka ESLJP-a, koji negativno utiču na efikasno i pravilno izvršenje, Protokol br. 14 uz EKLJP uveo je mogućnost da Komitet ministara Vijeća Evrope uputi spornu odluku Sudu tražeći donošenje rješenja po pitanju tumačenja teksta - vidi član 46, § 3 EKLJP.

<sup>77</sup> U tom pogledu, vidi presudu *Šekerović protiv BiH* (ESLJP, 08.03. 2011., §§ 14., 30. i 40.).

<sup>78</sup> Kao što zapaža Venecijanska komisija (VK, 2006), „...da bi bio djelotvoran, pravni lijek za pružanje odštete mora biti praćen adekvatnim budžetskim uređenjem, tako da se odluke suda kojim se dodjeljuje kompenzacija mogu sprovesti u roku od šest mjeseci...od datuma njihove izvršnosti.“ (st. 162).

<sup>79</sup> Druga alternativa može biti uvođenje posebne rezervne budžetske linije. Vidi preporuke sa okruglog stola: Committee of Ministers Round table, 2007.

vanje principa podjele vlasti, usvaja odluke koje su izvršive bez stvarnog prostora za konfuziju. Međutim, ukoliko se uprkos ovoj činjenici jave određene objektivne nejasnoće u pogledu naredbi Suda, odnosno načina na koji trebaju biti implementirane, poput dilema kada su u pitanju narebe o pravnim lijekovima (Zaključci s Okruglog stola, 2009.), sukobi nadležnosti pri izvršenju ili slično, Sud bi trebao imati i koristiti mogućnost pružanja detaljnijeg i obavezujućeg tumačenja svojih presuda (N. Ademović, intervju, 7. Decembar 2010.), bilo u rješenjima o neizvršenju odluka<sup>75</sup> ili u posebnim rješenjima usvojenim u ovu svrhu<sup>76</sup>. Ovo bi moglo eliminisati bilo kakve dileme koje se javljaju u procesu izvršenja i, pod uslovom postojanja volje i drugih okolnosti potrebnih za izvršenje, izbjeći na taj način dalje postupke zbog kršenja prava na pravično suđenje po osnovu neizvršenja sudskih odluka. Tumačenje bi moglo biti obezbijeđeno slijedeći uvođenje novog pravila u Pravilima Ustavnog suda, koje bi predvidjelo mogućnost zahtjeva za pojašnjenjem teksta i domašaja presuda, ili u okviru već postojeće mogućnosti Suda da, u skladu sa članom 74§6 Pravila, u samom rješenju o neizvršenju odredi način izvršenja odluke.

Međutim, ipak treba imati u vidu opasnost od moguće zloupotrebe mogućnosti zahtijevanja tumačenja kao načina dobijanja na vremenu i daljeg odlaganja izvršenja. Stoga bi Sud trebao zadržati mogućnost da ovakav zahtjev odbije, ako procijeni da je donesena odluka bila dovoljno jasna i odmah izvršiva, bez ikakvih problema. Ova procedura bi se takođe trebala moći primjeniti u opravdanim, izoliranim slučajevima. Na taj način, zajedno sa pravnim lijekom koji obezbijeđuje plaćanje odštete i kamatama za kašnjenja u izvršenju, smanjio bi se znatno prostor za manipulaciju organa obaveznih da izvrše odluke. Pored toga, u slučaju nastavka zanemarivanja ustavnih odluka čak i nakon datog tumačenja, krivično gonjenje odgovornih pojedinaca bilo bi značajno olakšano. Odgovorni organi vlasti takođe ne bi imali nikakve objektivno opravdane razloge koje bi mogli iznositi u slučaju kasnijeg pokretanja postupka pred ESLJP<sup>77</sup>.

Ako se vratimo na **različite vlade i sudove koji se odlukom obavezuju na izvršenje** i njihovim izgovorima za neizvršenje odluka USBiH, dvije opcije za ove dvije glavne strukturalne grupe problema u izvršenju se čine prikladnim.

### **Osnivanje posebnog fonda u budžetima vlada za potrebe efikasnog i pravilnog izvršenja odluka USBiH:**

Obzirom na stalno ponavljanje situacija predugog trajanja izvršenja naloga za isplatu odštete uz korištenje izgovora da nisu predviđena dovoljna finansijska sredstva, ovo otkriva postojanje strukturalnog budžetskog problema, koji nije nepoznat ni drugim državama, a koji je uglavnom posljedica inkohherentnosti između budžetskog planiranja i stalne pojave novih finansijskih obaveza organa vlasti, ali takođe i nedostatak odgovarajućih mehanizama koji bi mogli na brz način osigurati dodatne finansije (Committee of Ministers of the Council of Europe, 2007). Plaćanja koja rezultiraju iz konačnih ustavnih odluka trebaju, međutim, biti tretirana kao obavezni troškovi, koji trebaju biti blagovremeno isplaćeni, bez obzira na trenutna budžetska ograničenja. Imajući u vidu da se kompenzacija obično dodjeljuje građanima nakon što je utvrđeno kršenje njihovih prava na suđenje u razumnom roku, neprihvatljivo je ostaviti ove građane da dodatno čekaju naplatu izrečenog obeštećenja<sup>78</sup>.

Ovo je nešto što može biti riješeno adekvatnim planiranjem i rekonstrukcijom budžetskog sistema na različitim nivoima vlasti u BiH, posebno na nivou entiteta, kako bi ove institucije mogle na adekvatan način odgovoriti na kršenja ljudskih prava (Zaključci s Okruglog stola, juni 2009.). Prema Ademović Nedimu (intervju, 07. decembar 2010.), najbolje rješenje bilo bi uspostavljanje



posebnih i odvojenih fondova<sup>79</sup> za dva entiteta, Brčko Distrikt i za državu BiH, kako bi se prevazišli nedostaci u budžetu i izbjeglo nepotrebno kašnjenje u sprovođenju odluka. Federalni fond bi, na primjer, mogao omogućiti nižim administrativnim jedinicama- kantonima i općinama - da povuku sredstva kako bi se na tim nivoima odluke brzo i adekvatno izvršavale, uz obavezu refundiranja relevantnih iznosa i eventualnog plaćanja i zateznih kamata. Kako je analiza neizvršenih odluka ukazuje na činjenicu da je primarno kantonalni nivo taj koji ima problem sa blagovremenim plaćanjem kompenzacija za nematerijalnu štetu, ovo bi bilo posebno relevantno u slučaju Federacije BiH. Na ovaj način bi se jednostavno oduzeo prostor za nepotrebna odlaganja izvršenja sudskih odluka, te zauzvrat ojačalo dužno poštivanje obaveze izvršavanja ustavnih odluka u zadatom roku i na adekvatan način, i to bez izuzetaka.

Analiza ustavnih odluka usvojenih u 2008., 2009. i 2010. godini, u kojima je utvrđeno kršenje ljudskih prava i naložena isplata odšteta žrtvama, pokazuje da prosječni godišnje naložen iznos isplata u Federaciji BiH, što uključuje federalnu vlast i sve kantonalne vlade, doseže 59.350 KM<sup>80</sup>. Ovaj prosječan iznos mogao bi biti referentna tačka pri određivanju godišnjeg budžeta navedenog fonda, s tim što bi isti trebao ostati prilagodljiv novim godišnjim procjenama očekivanih troškova. Ova opcija ima prednost što zahtijeva minimalne troškove, rezultirajući zauzvrat važnim pozitivnim efektima na proces izvršenja sudskih odluka u pitanju.<sup>81</sup>

### ***Obavezno davanje prioriteta predmetima u kojima redovni sudovi postupaju u izvršenju odluka USBiH i odgovarajuća evaluacija rada sudija***

Kada je riječ o redovnim sudovima koji ne izvršavaju naredbe Ustavnog suda za hitno okončanje postupka, u pitanju su isključivo prvostepeni i drugostepeni sudovi. Polazeći od gore opisane pretpostavke da sud ne može opravdati svoj propust neokončavanja postupka ni po eksplicitnoj naredbi Ustavnog suda u tom smislu preopterećenošću velikim brojem predmeta, redovni sudovi bi trebali biti obavezani da daju prednost postupanju u predmetima za koje je Ustavni sud naložio hitnu akciju bez daljnjeg odlaganja. Ova obaveza bi trebala biti predviđena u internim poslovnicima redovnih sudova ili procesnim pravilima, koja već predviđaju posebne, hitne postupke, npr. u sporovima iz oblasti radnog prava. Predsjednicima redovnih sudova bi trebalo dodijeliti posebnu odgovornost da osiguraju da pojedini sudovi čijim radom upravljaju postupaju blagovremeno u ovim predmetima. Rad pojedinih sudija i sudova u ovim predmetima bi, pored toga, trebao biti adekvatno praćen i ocjenjivan od strane predsjednika sudova/Visokog sudskog i tužilačkog vijeća, u okviru redovne godišnje evaluacije njihovog rada.

## **6. Zaključak**

Poznata je činjenica da je izvršenje presuda instrument od izuzetne važnosti za efikasnost čitavog pravnog sistema jedne države. Generalno govoreći može se izvesti zaključak da je Ustavni sud BiH, bez obzira na činjenicu da je relativno mlada institucija, i što djeluje u relativno teškom društveno-političkom okruženju, uspio izgraditi svoj autoritet kroz dobro obrazložene odluke osnažene jakim argumentima. Međutim, statistika ukazuje i na činjenicu da neke od ovih odluka, upravo zbog kompleksnosti preovladavajuće društveno-političke situacije i ekonomskih okolnosti, bez obzira na njihov neosporan kvalitet, nisu implementirane na blagovremen i adekvatan način.

Ovakvo stanje je uzrokovano naročito nedostatkom seta efikasnih mehanizama izvršenja navedenih odluka, što ostavlja odgovornim vlastima slobodan prostor za pasivno držanje pri is-

<sup>80</sup> Iznosi po godinama: 2008 - 34.000 KM, 2009- 69.162 KM, 2010 - 80.740 KM. Za detaljniji prikaz vidi Prilog D.

<sup>81</sup> Ovakav pristup okrenut organizaciji vlasti podržava stalno ponavljano tezu da BiH, da bi mogla poštivati vladavinu prava, mora prije svega postati generalno funkcionalnija država. (Vidi, npr., Ademović, u CIN, 2009).

punjavanju sudskih naloga. Tako određeni organi kojima je naložena isplata odštete žrtvama predugog trajanja sudskih postupaka odlažu isplate pod izgovorom da nemaju u budžetu dovoljno za te namjene planiranih novčanih sredstava. Redovni sudovi kojima je naloženo okončanje tekućih, predugih postupaka ili hitno donošenje nove odluke, ne postupaju blagovremeno, uz ispriku njihove preopterećenosti drugim predmetima, nedostatkom ljudskih resursa i sličnim razlozima. U pojedinim slučajevima, odgovorni organi se žale i na probleme u izvršenju zbog nejasnoća samih odluka, do čega može doći na primjer zbog kompleksne organizacije vlasti u BiH, dovodeći do negativnih sukoba nadležnosti. Ova negativna praksa jasno daje na znanje da je potrebno preduzeti hitne korake kako bi se odgovorilo na identifikovane nedostatke i predujeli njihovi dalji štetni efekti.

Izuzimajući pitanje njihove opravdanosti, prilikom razmatranja najpogodnijih načina za unapređenje implementacije odluka USBiH se treba polaziti upravo od ovih objašnjenja za neizvršavanje odluka Ustavnog suda koja se ponovljeno ističu. Uzimajući takođe u obzir trenutne društveno-političke prilike u Bosni i Hercegovini, gdje se čine teško sprovodivim velike, duge i skupe reforme, nameće se kao imperativ ostati realan u izboru praktično izvodljivih mjera koje bi sprječavale neizvršavanje ili neblagovremeno izvršenje odluka, kao i omogućiti adekvatno zadovoljenje u slučaju kada odluka ostane neizvršena i pored svih ostalih uloženi napora. Kao dio strategije efikasnog izvršenja odluka Ustavnog suda, idealnom akcijom se čini kombinovan pritisak malih, ali efikasnih koraka - „proceduralna pravila postavljena dovoljno precizno da se izbjegne ostavljanje prostora za neizvršenje“ (VK, 2001).

### **Mali koraci - veliki efekti:**

#### Preventivne mjere

- *Predviđanje obaveze plaćanja adekvatne zatezne kamate u slučaju kašnjenja s isplatom odštete*
- *Osnivanje posebnog fonda na nivou Federacije BiH, kojim bi se osigurala potrebna finansijska sredstva federalnoj i kantonalnim vlastima za potrebe blagovremenog izvršenja odluka USBiH.*
- *Obavezno davanje prioriteta predmetima u kojima redovni sudovi postupaju u izvršenju odluka USBiH, te u tom smislu, odgovarajuća evaluacija rada sudija u istim*
- *Davanje, u slučaju potrebe, obavezujućeg tumačenja sopstvenih odluka od strane USBiH*

#### Pravni lijekovi

- *Uvođenje djelotvornog pravnog lijeka za neizvršenje ustavnih odluka koji će biti na raspolaganju apelantima*

Predložene preporuke, kao odgovor na identifikovane glavne probleme u procesima izvršenja odluka, ukazuju na mogućnost preduzimanja malih koraka kao dio sistemskog pristupa postizanju cilja optimizacije izvršenja odluka Ustavnog suda Bosne i Hercegovine. Ovi koraci, preduzeti svi zajedno, mogu omogućiti minimiziranje broja neimplementiranih odluka i adekvatno pravno zadovoljenje za oštećene građane, pri čemu bi njihovo uvođenje imalo prednost što ne bi mnogo koštalo i ne zahtijeva obiman reformski proces kojem lokalni akteri trenutno nisu naklonjeni. Na kraju, još jednom treba podvući da efektivno izvršenje odluka Ustavnog suda ne zavisi samo od pravnih nego i od političkih i društvenih faktora, pri čemu su opšti ekonomski uslovi, stepen demokratskog razvoja i sveukupno poštivanje vladavine prava od iznimnog značaja, i na žalost su često izvan domašaja nekog konkretnog mehanizma izvršenja, koji bi se koristio poput ma-



gičnog štapa. Međutim, uvođenje više kombinovanih, manjih tehničkih koraka pruža mogućnost za smanjenje prostora za zloupotrebe i time za, dugoročno gledajući, pozitivan uzvratni uticaj na ove faktore.

Brza i kvalitetna implementacija odluka Ustavnog suda Bosne i Hercegovine je osnov uspješne zaštite ljudskih prava, ona znači uspješniju vladavinu i poštivanje vladavine prava, učvršćuje autoritet Suda i pospješuje ispravno funkcionisanje državnog pravnog sistema, pozitivno utiče na odgovornost lokalnih zvaničnika i kao posljednje, ali ne manje bitno, sprječava nastanak državi BiH dodatnih troškova koji mogu nastati zbog neizvršenja odluka. Ovo su zaista veliki efekti za predložene male korake, i definitivno vrijedi truda djelovati po pitanju njihove implementacije.

## **PRILOZI**

### **Pravni okvir za izvršenje odluka Ustavnog suda BiH**

#### **Prilog A:**

#### **Relevantne odredbe Ustava Bosne i Hercegovine**

##### **Član VI: Ustavni sud**

###### **1. Sastav.**

Ustavni sud Bosne i Hercegovine ima devet članova.

- a. Četiri člana bira Zastupnički dom Federacije, a dva člana Narodna skupština Republike Srpske. Preostala tri člana bira predsjednik Evropskog suda za ljudska prava nakon konsultacija s Predsjedništvom.
- b. Suci su istaknuti pravници visokih moralnih kvaliteta. Svaka osoba s pravom glasa i takvim kvalifikacijama može biti sudac Ustavnog suda. Suci koje odabere predsjednik Evropskog suda za ljudska prava ne smiju biti državljani Bosne i Hercegovine ili bilo koje od susjednih država.
- c. Suci u prvome sazivu imenuju se na pet godina, osim ako ranije podnesu ostavku ili budu s razlogom smijenjeni, konsenzusom ostalih sudaca. Kod sudaca u prvome sazivu nema reizbora. Suci redom imenovani obavljaju dužnost dok ne navrše 70 godina života, ukoliko prije ne podnesu ostavku ili budu s razlogom udaljeni konsenzusom ostalih sudaca.
- d. Za imenovanja nakon isteka više od pet godina od prvotnog imenovanja sudaca, Parlamentarna skupština može zakonom odrediti drugačiji način odabira troje sudaca koje bira predsjednik Evropskog suda za ljudska prava.

###### **2. Postupci.**

- a. Većina svih članova suda tvori kvorum.
- b. Sud usvaja vlastiti poslovnik većinom svih članova, rasprave su javne, a odluke se obrazlažu i objavljuju.

###### **3. Nadležnost.**

Ustavni sud će podržavati ovaj Ustav.

- a. Ustavni sud ima isključivu nadležnost za razrješavanje svih ustavnih sporova između entiteta ili pak između Bosne i Hercegovine i jednog ili oba entiteta, ili među ustanovama Bosne i Hercegovine, uključujući ali se ne ograničavajući na pitanje:
  - Je li odluka nekog od entiteta da uspostavi posebne paralelne odnose s nekom susjednom državom u skladu s Ustavom, uključujući odredbe koje se tiču suvereniteta i teritorijalne cjelovitosti Bosne i Hercegovine.
  - Je li bilo koja od odredbi ustava ili zakona nekog od dvaju entiteta u skladu s Ustavom.Postupak može pokrenuti samo član Predsjedništva, predsjednik Vijeća ministara, predsjednik ili zamjenik predsjednika bilo kojeg od dvaju domova Parlamentarne skupštine, četvrtina članova bilo kojeg doma Parlamentarne skupštine, ili pak četvrtina bilo kojeg doma predstavničkog organa nekog od entiteta.
- b. Ustavni sud također ima apelacionu nadležnost nad pitanjima u vezi s ovim Ustavom kad je u pitanju presuda bilo kojeg drugog suda u Bosni i Hercegovini.
- c. Ustavni sud nadležan je za pitanja koja mu predoči bilo koji sud u Bosni i Hercegovini u vezi s tim je li neki zakon, o čijoj valjanosti ovisi odluka toga suda, u skladu s ovim Ustavom, Evropskom konvencijom o ljudskim pravima i temeljnim slobodama i njezinim Protokolima te sa zakonima Bosne i Hercegovine; ili pak u vezi s postojanjem ili općim dosegom vladavine međunarodnog prava u vezi s odlukom dotičnog suda.

###### **4. Odluke.**

Odluke Ustavnog suda konačne su i obavezujuće.





## **Prilog B:**

### **Relevantne odredbe Pravila Ustavnog suda BiH**

#### **Izvršenje odluka**

##### **Član 74.**

1. Odluke Ustavnog suda konačne su i obavezne i dužno ih je poštovati svako fizičko i pravno lice.
2. Svi organi vlasti dužni su, u okviru svojih nadležnosti utvrđenih ustavom i zakonom, provoditi odluke Ustavnog suda.
3. Svako ko ima pravni interes može tražiti da se izvrši odluka Ustavnog suda.
4. Ustavni sud u svojoj odluci može odrediti način i rok izvršavanja odluke Ustavnog suda.
5. U roku iz stava 4. ovog člana organ koji je obavezan da izvrši odluku Ustavnog suda dužan je dostaviti obavještenje o preduzetim mjerama s ciljem izvršenja odluke Ustavnog suda, kako je to naznačeno u odluci.
6. U slučaju nepostupanja, odnosno kašnjenja u izvršavanju ili obavještanju Ustavnog suda o preduzetim mjerama, Ustavni sud donosi rješenje kojim se utvrđuje da odluka Ustavnog suda nije izvršena, odnosno može odrediti način izvršenja odluke. Ovo rješenje dostavlja se nadležnom tužiocu, odnosno drugom organu nadležnom za izvršenje kojeg odredi Ustavni sud.

##### **Član 76.**

1. Ako se utvrdi da se izmjenom pojedinačnog akta ne mogu otkloniti posljedice nastale primjenom odredbi za koje je utvrđeno da su nesaglasne, Ustavni sud može, na zahtjev zainteresiranog lica, odrediti da se te posljedice otklone povratom u pređašnje stanje, naknadom štete ili na drugi način.
2. U odluci kojom usvaja apelaciju Ustavni sud, izuzetno, na zahtjev apelanta, može odrediti naknadu za nematerijalnu štetu.

## **Prilog C:**

### **Relevantan tekst Krivičnog zakona BiH**

##### **Član 239.**

#### **Neizvršenje odluke Ustavnog suda Bosne i Hercegovine, Suda Bosne i Hercegovine ili Doma za ljudska prava**

Službena osoba u institucijama Bosne i Hercegovine, institucijama entiteta ili institucijama Brčko Distrikta Bosne i Hercegovine, koja odbije da izvrši konačnu i izvršnu odluku Ustavnog suda Bosne i Hercegovine, Suda Bosne i Hercegovine ili Doma za ljudska prava, ili sprječava da se takva odluka izvrši, ili na drugi način onemogućava njeno izvršenje, kaznit će se kaznom zatvora od šest mjeseci do pet godina.

**Prilog D:**

**Obaveze na naknadu nematerijalne štete naložene različitim vladama u BiH u periodu 2008.-2010. (u KM)**

	2008	2009	2010
<b>Brčko Distrikt</b>	0	2000	0
<b>Republika Srpska</b>	37900	20900	53575
<b>Federacija BiH</b>	900	7950	9100
<b>Vijeće Ministara BiH</b>	150	0	0

	2008	2009	2010
<b>Unsko-sanski kanton</b>	6750	24250	33340
<b>Kanton Sarajevo</b>	6850	15587,5	14550
<b>Hercegovačko-neretvanski kanton</b>	16200	8550	2700
<b>Tuzlanski kanton</b>	0	5100	8600
<b>Zeničko-dobojski kanton</b>	0	2250	7050
<b>Posavski kanton</b>	0	3600	3300
<b>Zapadnohercegovački kanton</b>	0	1500	2100
<b>Srednjobosanski kanton</b>	900	0	0
<b>Kanton br. 10</b>	0	375	0



## Bibliografija

Acosta, P., et al. (2010). *Judicial review - A comparative analysis inside the European legal system*. Strasbourg: Council of Europe Publishing.

Ademović, N. (2007). *Okončanje rada na predmetima bivšeg Doma za ljudska prava Bosne i Hercegovine i gašenje Aneksa 6 uz Opšti okvirni sporazum za mir u Bosni i Hercegovini*. Preuzeto 6. januara 2011. sa stranice Ustavnog suda BiH <http://www.ccbh.ba/bos/press/index.php?pid=2181&sta=3&pkat=125>

Ademović, N., & Steiner, C. (2010). *Komentar Ustava Bosne i Hercegovine*. Sarajevo: Konrad Adenauer Stiftung.

Alić, A. (16. septembar 2010.). *Višegodišnji život u neizvjesnosti*. Preuzeto 1. novembra 2010. sa Birn Justice Magazine: [www.bim.ba](http://www.bim.ba)

Bičakčić, E. (2007). *Neobavezujuće obaveze*. Preuzeto 5. maja 2010. sa Puls Demokratije: <http://www.pulsdemokratije.net/index.php?id=321&l=bs>

Centar za istraživačko Novinarstvo (CIN). (2009). *Političari iznad Ustava*. Preuzeto 3. maja 2010. sa [http://198.171.237.35/court/index.php?option=com\\_content&task=view&id=26&Itemid=1](http://198.171.237.35/court/index.php?option=com_content&task=view&id=26&Itemid=1)

Citroni, G. (ACT Blog). (7. april 2011.). *Susret sa predstavnicima vlasti*. Preuzeto 12. maja 2011. sa [http://www.trial-ch.org/BiH/Blog/Entrees/2011/4/7\\_Susret\\_sa\\_predstavnicima\\_vlasti.html](http://www.trial-ch.org/BiH/Blog/Entrees/2011/4/7_Susret_sa_predstavnicima_vlasti.html)

Džumhur, J. (2009). *Reparacija prava žrtava rata u Bosni i Hercegovini u praksi Doma za ljudska prava i Ustavnog suda BiH*. U S. Orlović, & M. Holliday (Izd.) *Forum za tranzicionu pravdu* (str. 51-57). Beograd: Fond za humanitarno pravo

Galić, V. (2011). *Separation of Powers and Independence of Constitutional Courts and Equivalent Bodies. National report on Bosnia & Herzegovina at the Second Congress of the World Conference on Constitutional Justice*. Dostupno na [http://www.venice.coe.int/WCCJ/Rio/Papers/BiH\\_Galic\\_e.pdf](http://www.venice.coe.int/WCCJ/Rio/Papers/BiH_Galic_e.pdf)

Gorjanc-Prelević, T. (2009). *Pravo na suđenje u razumnom roku*. Sarajevo: Centar za ljudska prava Univerziteta u Sarajevu.

Hammarberg, T. (2009). *Flawed enforcement of Court decisions undermines the trust in state justice*. In Office of the Commissioner for Human Rights, *Human Rights in Europe: Growing Gaps* (str. 81-86). Strasbourg: Council of Europe.

*Kršenje ljudskih prava državu do sada koštalo pet milijuna maraka* (23. mart 2011.). Preuzeto 23. marta 2011. sa [http://pravobih.com/index.php/modules/mod\\_analogclock/clocks/images/index.php?option=com\\_content&view=article&id=584:krenje-ljudskih-prava-dravu-do-sada-kotalo-pet-milijuna-maraka&catid=1:nove-vijesti&Itemid=53](http://pravobih.com/index.php/modules/mod_analogclock/clocks/images/index.php?option=com_content&view=article&id=584:krenje-ljudskih-prava-dravu-do-sada-kotalo-pet-milijuna-maraka&catid=1:nove-vijesti&Itemid=53)

Lambert Abdelgawad, E. (2008). *The execution of judgments of the European Court of Human Rights. Human Rights Files, No 19.* (2<sup>nd</sup> ed). Strasbourg: Council of Europe Publishing.

Mijić, M. (3. april 2011.). Bosna i Hercegovina pred Evropskim sudom za ljudska prava. *Sveske za javno pravo br. 3*, str. 4-14. Sarajevo: Centar za javno pravo.

Ministarstvo za ljudska prava i izbjeglice Bosne i Hercegovine.(2009). *Obavještenje o Okruglom stolu: „Obaveze državnih organa da izvršavaju odluke Ustavnog suda BiH, odluke Doma za ljudska prava BiH i pravosnažne presude domaćih sudova“.* Preuzeto 5. maja 2010. sa [http://www.mhrr.gov.ba/ured\\_zastupnika/novosti/?id=659](http://www.mhrr.gov.ba/ured_zastupnika/novosti/?id=659)

Sali-Terzić, S., Mijan, Z., Bičakčić, E., Gradinčić-Alkalaj, A., & Popović, D. (2007). *Studija kompatibilnosti zakona i prakse Bosne i Hercegovine sa zahtjevima Evropske konvencije o ljudskim pravima.* Sarajevo: Council of Europe.

Simović, M. N., & Simović, M. (2009). *Mjesto i uloga Ustavnog suda Bosne i Hercegovine u zaštiti ljudskih prava.* Banja Luka: Grafomark Laktaši.

Stanojlović, D. (14. oktobar 2010.). *Monika Mijić, agentica BiH pred Evropskim sudom za ljudska prava: Država s greškama.* Preuzeto 22. oktobra 2010. sa <http://www.oslobodjenje.ba/index.php?id=9840>

T., C. (11. januar 2011). *Mijić: Evropski sud otkriva nedostatke bh. pravnog sustava.* Preuzeto 12. januara 2011. sa <http://www.vijesti.ba/intervju/28534-Mijic-Evropski-sud-otkriva-nedostatke-pravnog-sustava.html>

TRIAL (Track Impunity Always- Swiss association against impunity). (Maj 2011.). *Oficijelan stav o neizvršenju odluka Ustavnog suda koje se odnose na nestale osobe u Bosni i Hercegovini.* Interni dokument.

TRIAL. (b.d.). *Situacija u Bosni i Hercegovini.* Preuzeto 12. maja 2011. sa [http://www.trial-ch.org/BiH/Situacija\\_u\\_Bosni\\_i\\_Hercegovini.html](http://www.trial-ch.org/BiH/Situacija_u_Bosni_i_Hercegovini.html)

TRIAL. (b.d.). *UN optužuje Bosnu i Hercegovinu da ne čini dovoljno za civilne žrtve rata.* Preuzeto 12. maja 2011. sa [http://www.trial-ch.org/BiH/Press/Entrees/2010/11/23\\_UN\\_OPTUZUJE\\_BIH\\_DA\\_NE\\_CINI\\_DOVOLJNO\\_ZA\\_CIVILNE\\_ZRTVE\\_RATA.html](http://www.trial-ch.org/BiH/Press/Entrees/2010/11/23_UN_OPTUZUJE_BIH_DA_NE_CINI_DOVOLJNO_ZA_CIVILNE_ZRTVE_RATA.html)

UNDP BiH. (2009). *Vodič za tranzicijsku pravdu u Bosni i Hercegovini.* Dostupno na <http://www.mpr.gov.ba/userfiles/file/Publikacije/Vodic%20kroz%20tranzicijsku%20pravdu%20u%20BiH.pdf>

United Nations Working Group on Enforced or Involuntary Disappearances. (2010, June 21). *Press release: United Nations Working Group on Enforced or Involuntary Disappearances concludes its visit to Bosnia and Herzegovina.* Dostupno na <http://www2.ohchr.org/english/issues/disappear/group/docs/PR21.06.10.pdf>

Ustavni sud BiH. (2007). *Saopštenje o neizvršenju odluka o nestalim licima.* Preuzeto 9. januara 2011. sa <http://www.ccbh.ba/bos/press/index.php?pid=2327&sta=3&pkat=125&kat=123>



Vehabović, F. et al. (Ekspertni tim saradnika Centra za ljudska prava Univerziteta u Sarajevu). (2008). *Ljudska prava u Bosni i Hercegovini*. Centar za ljudska prava Univerziteta u Sarajevu: Sarajevo.

## Dokumenti

24th Conference of European Ministers of Justice. (2001). *Resolution No 3 on "General approach and means of achieving effective enforcement of judicial decisions"*. Preuzeto 12. novembra 2010. sa [http://www.coe.int/t/dghl/standardsetting/minjust/mju24/2001\(Moscow\)Resolution3.asp](http://www.coe.int/t/dghl/standardsetting/minjust/mju24/2001(Moscow)Resolution3.asp)

Commissioner for Human Rights of the Council of Europe. (2011). *Report by Thomas Hammarberg following his visit to Bosnia and Herzegovina on 27-30 November 2010*, doc. CommDH(2011)11. Preuzeto 15. maja 2011. sa <https://wcd.coe.int/wcd/ViewDoc.jsp?id=1766837>

Commissioner for Human Rights of the Council of Europe. (2008). *Report by Thomas Hammarberg following his visit to Bosnia and Herzegovina on 04-11 June 2007*, doc. CommDH(2008)1. Preuzeto 15. maja 2011. sa <https://wcd.coe.int/wcd/ViewDoc.jsp?id=1251561&Site=COE>

Committee of Ministers. (2007). *Conclusions of the Round Table on "Non-enforcement of domestic courts decisions in member states: general measures to comply with European Court judgments"*. Preuzeto 5. februara 2011. sa [https://wcd.coe.int/wcd/ViewDoc.jsp?Ref=CM/Inf/DH%282007%2933&Language=lanEnglish&Ver=original&Site=CM&BackColorInternet=C3C3C3&BackColorIntranet=EDB021&BackColorLogged=F5D383#P49\\_2447](https://wcd.coe.int/wcd/ViewDoc.jsp?Ref=CM/Inf/DH%282007%2933&Language=lanEnglish&Ver=original&Site=CM&BackColorInternet=C3C3C3&BackColorIntranet=EDB021&BackColorLogged=F5D383#P49_2447)

Committee of Ministers of the Council of Europe. (2010). *Conclusions of the Round Table on "Effective remedies against non-execution or delayed execution of domestic court decisions"*. (CM/Inf/DH(2010)15). Preuzeto 27. novembra 2010. sa <https://wcd.coe.int/wcd/ViewDoc.jsp?id=1601593&Site=CM>

Committee of Ministers of the Council of Europe. (2003). *Recommendation Rec(2003)17 of the Committee of Ministers to member states on enforcement*. Preuzeto 12. novembra 2010. sa [https://wcd.coe.int/wcd/ViewDoc.jsp?Ref=Rec\(2003\)17&Language=lanEnglish&Site=CM&BackColorInternet=DBDCF2&BackColorIntranet=FDC864&BackColorLogged=FDC864](https://wcd.coe.int/wcd/ViewDoc.jsp?Ref=Rec(2003)17&Language=lanEnglish&Site=CM&BackColorInternet=DBDCF2&BackColorIntranet=FDC864&BackColorLogged=FDC864)

*Zaključci sa Okruglog stola „Obaveze državnih organa da izvršavaju odluke Ustavnog suda BiH, odluke Doma za ljudska prava BiH i pravosnažne presude domaćih sudova“*, (11. juni 2009.) Organiziran u suradnji Vijeća Europe i Ureda agenta Vijeća ministara BiH. Sarajevo: Interni dokument.

European Commission for the Efficiency of Justice. (2005). *Examination of problems related to the execution of decisions by national civil courts against the state and its entities in the Russian Federation (CEPEJ(2005)8)*. Preuzeto 23. oktobra 2010. sa <https://wcd.coe.int/wcd/ViewDoc.jsp?id=1031447&Site=DGHL&BackColorInternet=B9BDEE&BackColorIntranet=FFCD4F&BackColorLogged=FFC679>

European Commission for the Efficiency of Justice. (2007). *Length of court proceedings in the member states of the Council of Europe based on the case law of the European Court of Human Rights*. Dostupno na [http://www.coe.int/t/dghl/cooperation/cepej/delais/Calvez\\_en.pdf](http://www.coe.int/t/dghl/cooperation/cepej/delais/Calvez_en.pdf)

European Commission of the European Union. (2010). *Progress Report - Bosnia and Herzegovina 2010. Enlargement Strategy and Main Challenges 2010-2011*. {COM(2010)660}. Brussels.

Institucija Ombudsmana za ljudska prava BiH. (2010). *Observations on Application of the Convention against Torture and other Cruel, Inhuman or Degrading Treatment or Punishment*. Banja Luka.

*Izmir Declaration (High level Conference on the future of the European Court of Human Rights)*. (2011). Preuzeto 30. aprila 2011. sa [http://www.coe.int/t/dc/press/news/20110427\\_declaration\\_en.asp](http://www.coe.int/t/dc/press/news/20110427_declaration_en.asp)

OSCE. (n.d.). *Universal Periodic Review of Bosnia and Herzegovina "Stakeholder's submission"*. Dostupno na [http://lib.ohchr.org/HRBodies/UPR/Documents/Session7/BA/OSCE\\_ExecSum\\_UPR\\_BIH\\_S07\\_2010\\_OSCE.pdf](http://lib.ohchr.org/HRBodies/UPR/Documents/Session7/BA/OSCE_ExecSum_UPR_BIH_S07_2010_OSCE.pdf)

Trial (Track Impunity Always- Swiss association against impunity) et al. (2010). *Written Information for the Examination of Bosnia and Herzegovina's Combined Second to Fifth Periodic Reports (CAT/C/BIH/2-5) to the UN Committee against Torture*. Preuzeto 23. novembra 2010. sa <http://www.trial-ch.org/index.php?id=827&L=5>

UN Committee against Torture (CAT). (2010). *Concluding observations of the Committee against Torture : Bosnia and Herzegovina (CAT/C/BIH/CO/2-5)*. Preuzeto 29. januara 2011. aa <http://www.unhcr.org/refworld/docid/4d6ccbb02.html>

UN Human Rights Committee. (2006). *Consideration of reports submitted by States parties under article 40 of the Covenant : International Covenant on Civil and Political Rights : Concluding observations: Bosnia and Herzegovina*. Preuzeto 29. januara 2011. sa <http://www.unhcr.org/refworld/docid/4d6ccbb02.html>

UN Human Rights Council. (2009). *Summary prepared by the Office of the High Commissioner for Human Rights of stakeholders' information doc. A/HRC/WG.6/7/BIH/3 of 12 November 2009*. Dostupno na [http://lib.ohchr.org/HRBodies/UPR/Documents/Session7/BA/A\\_HRC\\_WG6\\_7\\_BIH\\_3\\_E.pdf](http://lib.ohchr.org/HRBodies/UPR/Documents/Session7/BA/A_HRC_WG6_7_BIH_3_E.pdf)

UN Human Rights Council. (2010). *Report of the Working Group on Enforced or Involuntary Disappearances, Addendum : Mission to Bosnia and Herzegovina (A/HRC/16/48/Add.1)*. Preuzeto 29. januara 2011. sa <http://www.unhcr.org/refworld/docid/4d8340472.html>

U.S. Department of State. (2011). *2010 Country Report on Human Rights Practices in Bosnia and Herzegovina*. Dostupno na <http://www.state.gov/documents/organization/160181.pdf>

### **Dokumenti Venecijanske komisije**

Venice Commission. (Mart 2001.). *Decisions of constitutional courts and equivalent bodies and their execution* (CDL-INF(2001)9).

Venice Commission. (Decembar 2006.). *Study on the effectiveness of national remedies in respect of excessive length of proceedings* (CDL-AD(2006)036).



“Mini-conference” on *Effects and execution of constitutional review decisions* (Juni 2009., Tallinn):

- Mavcic, A. “Constitutional Court Decisions - Slovenia” (CDL-JU (2009)010).
- Guliyev, R. “Practical Approaches to the issue of execution of the decisions of the constitutional Court of the Republic of Azerbaijan” (CDL-JU (2009)011).
- Suumann, G. “Execution and Effects of Constitutional Review Judgments. The Supreme Court Practice in 2004-2008” (CDL-JU (2009)012.).
- Wagner, B. “Effects and Execution of Constitutional Court Judgments” (CDL-JU (2009)013).

Seminar on the *Execution of Decisions of the Constitutional Court*, (Oktobar 1999., Kyiv):

- Garcia Roca, J. “Effects, Enforceability and the Execution of the Decisions of the Spanish Constitutional Court” (CDL-JU (99) 28).
- Pinelli, C. “Interpretation of Ukrainian Provisions Concerning the Execution of the Decisions of the Constitutional Court in Comparison with the Italian Experience” (CDL-JU (99) 27).
- Paczolay, P. “Effects, Enforceability and the Execution of the Decisions of the Constitutional Court-the Hungarian Experience” (CDL-JU (99) 26).
- Sundeberg, F. “Control of Execution of Decisions under the ECHR” (CDL-JU (99) 29).

Seminar on the *“Efficiency of Constitutional Justice in a Society in Transition”* (Oktobar 2000., Yerevan):

- Guettler, V. “Execution of judgments of the Constitutional Court of the Czech Republic” (CDL-JU (2000) 40).
- Walter, S. “The Execution of the Decisions of the Federal Constitutional Court of Germany” (CDL-JU (2000) 41).

Conference on *„Execution of the Decisions of Constitutional Courts: A cornerstone of the process of implementation of constitutional justice”*, (Septembar 2008., Baku):

- Kutris, G. “Authority of the Constitutional Court as the Precondition of Execution of the Decisions” (CDL-JU(2008)028).
- Paczolay, P. “Experience of the Execution of Constitutional Court’s Decisions Declaring Legislative Omission in Hungary” (CDL-JU(2008)029).
- Wagnerova, E. “Types of Judgments as a Contribution to the Efficiency of Decision-making at the Constitutional Court” (CDL-JU(2008)030).
- Bross, S. “Reflections on the Execution of Constitutional Court Decisions in a Democratic State under the Rule of Law on the Basis of the Constitutional Law Situation in the Federal Republic of Germany” (CDL-JU(2009)001).

[Svi dokumenti su dostupni na [www.venice.coe.int](http://www.venice.coe.int)]

## Pravni akti

*Ustav Bosne i Hercegovine*. Dostupan na [http://www.oscebih.org/dejtonski\\_mirovni\\_sporazum/BS/annex4.htm](http://www.oscebih.org/dejtonski_mirovni_sporazum/BS/annex4.htm)

*Kriteriji za ocjenu rada sudija u BiH*. Interni dokument VSTV.

*Krivični zakon BiH*. Službeni glasnik Bosne i Hercegovine, br. 3/03 i 37/03; Izmjene objavljenje u Službenom glasniku Bosne i Hercegovine, br. 32/03, 54/04, 61/04, 30/05, 53/06, 55/06, 32/07 i 8/10.



**Adrijana Hanušić** je kao stipendistkinja Francuske Vlade magistrirala 2009. godine na Pravnom fakultetu Univerziteta u Strazburu iz oblasti Međunarodno pravo, s pohvalom 'magna cum laude'. Njen magistarski rad na temu "Međunarodno pravo i izborni režim Bosne i Hercegovine" je objavljen u bibliotekama Evropskog suda za ljudska prava i Venecijanske komisije Vijeća Evrope, u kojima je obavila najveći dio svog naučnog istraživanja. 2008. godine je pohađala ljetni semestar nastave na Pravnom fakultetu Humboldt Univerziteta u Berlinu, a diplomirala je 2007. godine na Pravnom fakultetu Univerziteta u Sarajevu. Kao jedna od najboljih studenata, dobitnica je priznanja za odličan uspjeh Pravnog fakulteta Univerziteta u Sarajevu, kao i mnogih drugih nagrada i stipendija. Učestvovala je na mnogobrojnim domaćim i međunarodnim konferencijama, seminarima i edukativnim programima, među kojima je Škola političkih studija Vijeća Evrope. Objavila je radove koji se tiču međunarodnog prava, zaštite ljudskih prava i ustavnog prava BiH. Uz to je aktivna članica više strukovnih i drugih udruženja građana. Tokom dodiplomskog studija je kao volonter-istraživač bila angažovana u Birou za ljudska prava u Tuzli, a prva radna iskustva je stekla kao dobitnica Međunarodne parlamentarne stipendije u njemačkom Bundestagu, te potom u Venecijanskoj komisiji Vijeća Evrope. Trenutno je zaposlena u advokatskoj kancelariji u Tuzli.

*Pravila Ustavnog suda BiH.* Službeni glasnik Bosne i Hercegovine, br. 60/05.

*Pravilnik o unutrašnjem sudskom poslovanju.* Službeni glasnik Bosne i Hercegovine, br. 57/08.

*Zakon o nestalim licima BiH.* Službeni glasnik Bosne i Hercegovine, br. 50/04.

### Sudska praksa

KŽK-03/05 ( Sud BiH, 13. oktobar 2005.)

KŽK-3/07 (Sud BiH, 6. novembar 2007.)

Sve odluke Evropskog suda za ljudska prava su dostupne u HUDOC bazi njegovih sudskih odluka na <http://www.echr.coe.int/echr>

Sve odluke Ustavnog suda Bosne i Hercegovine su dostupne bazi njegovih sudskih odluka na <http://ustavisud.ba/eng/odluke/>



Fond  
otvoreno društvo  
Bosna i Hercegovina

Fond otvoreno društvo BiH pokrenuo je Program podrške istraživanjima u oblasti javnih politika početkom 2004. godine. Osnovni cilj programa je unaprijedjenje istraživanja i analize javnih politika kako bi se potaknuo argumentovani dijalog i razvio takav način donošenja odluka u oblasti javnih politika koji će počivati na relevantnim informacijama i realnim opcijama.

Program obuhvata edukaciju iz oblasti istraživanja javnih politika, stipendije za istraživa-nje i mentorstvo u toku istraživanja. Do sada je, u okviru ovog programa, stipendirano 73 istraživača.