

Ass. Harun Išerić
Univerzitet u Sarajevu / University of Sarajevo
Pravni fakultet / Faculty of Law
harun.iseric@gmail.com

UDK 340.131(497.6)

**ZAPAŽANJA O PRIJEDLOGU ZAKONA O PROVOĐENJU
ODLUKA SUDOVA: FEDERACIJA BOSNE I HERCEGOVINE NA
POGREŠNOM I NEUSTAVNOM PUTU?**

**OBSERVATIONS ON THE PROPOSAL OF THE LAW ON
IMPLEMENTATION OF THE DECISIONS OF COURTS:
FEDERATION OF BOSNIA AND HERZEGOVINA ON THE
WRONG AND UNCONSTITUTIONAL PATH?**

Sažetak

U tekstu se kritički analiziraju odredbe Prijedloga Zakona o provođenju odluka sudova Federacije BiH u odnosu na njihovu usaglašenost sa Ustavom BiH, preciznije sa članom III/3/b odnosno Odlukom o zastupniku/agentu Vijeća ministara Bosne i Hercegovine pred Evropskim sudom za ljudska prava i Uredu zastupnika/agenta Vijeća ministara Bosne i Hercegovine pred Evropskim sudom za ljudska prava, kao i svrsishodnost donošenja ovakvog zakona.

Ključne riječi: *normativna hijerarhija, provođenje odluka Evropskog suda za ljudska prava*

Summary

The text critically analyses the provisions of the Proposal of the Law on Implementation of the Decisions of Courts in the Federation of BiH concerning their compliance with the Constitution of BiH, precision, Article III/3 /b and the Decision on the Representative/Agent of the Council of Ministers of Bosnia and Herzegovina before the European Court of Human Rights and the Office of the Representative/Agent of the Council of Ministers of Bosnia and Herzegovina before the European Court of Human Rights, as well as the expediency of passing such a law.

Keywords: *normative hierarchy, implementation of decisions of the European Court of Human Rights*

Vlada Federacije BiH je u maju 2017. godine utvrdila i uputila u parlamentarnu proceduru Nacrt Zakona o provođenju odluka sudova.¹ U januaru 2019. godine udruženje građana ZaštoNe? je organiziralo javnu raspravu o Nacrtu Zakona,² na kojoj je zaključeno da on sadrži određene “problematičnosti”, “posebno u smislu odgovornosti Ureda za suradnju i zastupanje pred Ustavnim sudom Bosne i Hercegovine za provođenje odluka Evropskog suda za ljudska prava”. Zbog toga je preporučeno Vladi FBiH da se provedu šire konsultacije, kako bi se u konačnici dobilo “kvalitetno zakonsko rješenje”.

Nacrt Zakona je usvojio Predstavnički dom Parlamenta FBiH 23. 6. 2020. godine, a Dom naroda 15. 10. 2020. godine. Oba doma su zaključila da Nacrt Zakona može poslužiti kao osnova za izradu prijedloga zakona. U raspravi u Predstavničkom domu učestvovala su samo dvije zastupnice, dok u Domu naroda rasprave uopće nije bilo. U obrazloženju razloga za izradu nacrt zakona navodi se “uspostav[a] jasnog mehanizma u procesu izvršenja odluka kroz zakonodavni i administrativni okvir”. Također, treba istaći da Ministarstvo pravde FBiH nije učestvovalo u izradi Nacrta Zakona³, već je njega izradio Ured za saradnju i zastupanje Vlade FBiH pred Ustavnim sudom BiH (Ured Vlade FBiH).

Prijedlog Zakona⁴ je usvojio Predstavnički dom 26. 1. 2021. godine, dok to još uvijek nije uradio Dom naroda.

Pravni fakultet u Sarajevu je 19. 4. 2021. godine, uz podršku Fondacije Konrad Adenauer u BiH, organizirao webinar⁵ posvećen Prijedlogu Zakona. U nastavku ovog teksta ukazat ću na nedostatke u tekstu Prijedloga Zakona i njegovu potencijalnu neustavnost.

¹ Dostupno na: <

https://parlamentfbih.gov.ba/dom_naroda/v2/userfiles/file/Materijali%20u%20proceduri_2017/Zakon%20o%20provodjenju%20odluka%20sudova%20b_.pdf> [10. 6. 2021].

² Javna rasprava – poštivanje odluka ustavnih sudova mora biti imperativ, dostupno na: <

<https://zastone.ba/okrugli-sto-o-nacrtu-zakona-o-provodenju-odluka-sudova/>> [15. 6. 2021].

³ Obavještenje, broj 09-49-2167/19, od 26. 8. 2019. godine.

⁴ Dostupno na: <

https://parlamentfbih.gov.ba/v2/userfiles/file/Materijali%20u%20proceduri_2020/PRIJEDLOG%20%20ZAKONA%20O%20PROVO%20C4%90ENJU%20ODLUKA%20SUDOVA_bo_s.pdf> [10. 6. 2021].

⁵ U radu webinara su učestvovali: viši asistent Igor Popović (Pravni fakultet u Banjoj Luci): “Izvršavanje odluka Evropskog suda za ljudska prava“, docent Damir Banović (Pravni fakultet u Sarajevu): “Idejne, jezičke i nomotehničke perspektive Zakona o provođenju odluka sudova“ i asistent Harun Išerić (Pravni fakultet u Sarajevu): “(Ne)ustavnost Zakona o provođenju odluka sudova“. U okviru rasprave poseban doprinos je dala gospođa Belma Skalonjić, bivša v. d. zastupnice Vijeća ministara pred Evropskim sudom za ljudska prava.

Prijedlog Zakona u svom V. dijelu, koji se odnosi na provođenje odluka Evropskog suda za ljudska prava, u središte tog postupka stavlja Ured Vlade FBiH te u cijelosti marginalizira Ured zastupnika Vijeća ministara pred Evropskim sudom za ljudska prava (Ured zastupnika). Zbog toga smatram da je Prijedlog Zakona u suprotnosti sa članom III/3/b Ustava BiH, koji uspostavlja supremaciju prava BiH odnosno normativnu hijerarhiju u pravnom poretku BiH. Sukladno ovoj ustavnoj odredbi, ustavne i zakonske norme entiteta moraju biti usaglašeni sa Ustavom BiH i odlukama institucija BiH. Vrlo često kršenje ovog člana povezuje se sa kršenjem člana I/2 – principa vladavine prava.

Mišljenje o neusaglašenosti temeljim na stavovima Ustavnog suda BiH iznesenim u Odluci o dopustivosti i meritumu u predmetu broj U 16/11:

1) Ustavna nadležnost BiH je da izvršava svoje međunarodne obaveze. To podrazumijeva i ustavno ovlaštenje BiH da odlučuje o načinu/modalitetu izvršenja njenih međunarodnih obaveza.

2) Izvršavanje odluka Evropskog suda za ljudska prava predstavlja međunarodnu obavezu BiH. To je i Ustavni sud BiH naglasio u Odluci o dopustivosti u predmetu broj U 12/08 i u Odluci o dopustivosti i meritumu u predmetu broj U 2/13.

3) Evropska konvencija za ljudska prava ne sprečava BiH da donese interne propise kojima će urediti proces izvršenja odluka Evropskog suda za ljudska prava. Evropska konvencija također ne propisuje ko u okviru države može ili treba da donese interne propise. To je sasvim uobičajeno u međunarodnom pravu.

4) Bosna i Hercegovina odnosno Vijeće ministara BiH je donijelo Odluku o zastupniku/agentu Vijeća ministara Bosne i Hercegovine pred Evropskim sudom za ljudska prava i Uredu zastupnika/agenta Vijeća ministara Bosne i Hercegovine pred Evropskim sudom za ljudska prava (Odluka).⁶ Tom odlukom je uređen i proces izvršenja odluka Evropskog suda za ljudska prava (vidi član 7, član 8 i član 9). Ova odluka ima se smatrati odlukom institucija BiH, u smislu člana III/3/b Ustava, kako je to istakao Ustavni sud BiH u Odluci u predmetu broj U 16/11. Dakle, ustavne i zakonske odredbe entiteta moraju biti u skladu sa Odlukom. U protivnom, entiteti krše Ustav BiH.

⁶ “Službeni glasnik BiH“, broj 41/03, 65/05 i 22/19.

5) Odluka ne sadrži odredbe na temelju kojih bi se moglo zaključiti da su entiteti nadležni da donesu dodatne propise (zakonske ili podzakonske) kojima bi se uredio postupak izvršenja odluka Evropskog suda za ljudska prava, baš kao što je to bilo slučaj u predmetu broj U 16/11.

6) Odredbe Prijedloga Zakona su suprotne Odluci. Član 7 Odluke propisuje: “Zastupnik Vijeća ministara se brine o izvršavanju presuda Evropskog suda za ljudska prava i o tome obavještava Vijeće ministara Bosne i Hercegovine i Komitet ministara Vijeća Evrope.”⁷ Radi se o jednoj širokoj normi, koja zastupniku omogućava da poduzima bilo kakvu radnju, i to bez bilo kakvih ograničenja. U praktičnom smislu, ova norma je od velikog značaja za rad zastupnika/agenta, jer omogućava slobodan i direktan pristup svim organima i institucijama javne vlasti u BiH za koje smatra da su relevantne i da na bilo koji način mogu doprinijeti procesu izvršenja odluka Evropskog suda za ljudska prava. S druge strane, Prijedlog Zakona postavlja Ured Vlade FBiH u središte procesa izvršavanja odluka Evropskog suda za ljudska prava, a Ured zastupnika se marginalizira u cijelosti i on bi samo figurirao kao transmisija prema Komitetu ministara Vijeća Evrope, bez stvarne odgovornosti i direktne nadležnosti u procesu izvršavanja odluka Evropskog suda za ljudska

⁷ Staranje o izvršavanju odluka Evropskog suda za ljudska prava je uobičajena nadležnost zastupnika/agenta države. Preporuka CM/Rec(2008)2 Komiteta ministara Vijeća Evrope državama članicama o efikasnim domaćim kapacitetima za brzo izvršavanje presuda Evropskog suda za ljudska prava je stavila “najveći mogući naglasak na ulogu zastupnika kao centralnog koordinacionog tela u nadgledanju izvršavanja presuda Suda, pošto su njegove dužnosti najbližije dužnostima dodeljenim tom preporukom”. Delovski, V., Rodić V., 2020. *Analiza potreba u procesu izvršavanja presuda Evropskog suda za ljudska prava protiv Srbije*. Beograd: Savet Evrope, str. 13. Dostupno na: <<https://rm.coe.int/analiza-potreba-u-procesu-izvršavanja-presuda-esljp-protiv-srbije/1680a0368c>> [10. 6. 2021]. Autori također navode: “Zastupnik vodi proces utvrđivanja mera izvršavanja i sačinjavanja akcionih planova i izveštaja, i normalno savetuje nacionalne državne organe o tome kako presude Suda treba da se čitaju i tumače, ali takođe se konsultuje sa njima, kadgod je to potrebno. U većini država, on normalno daje inicijalne predloge o tome šta treba uraditi da bi se neka presuda izvršila, kada je postala pravnosnažna, nakon komuniciranja i saradnje sa telima vlasti u pitanju koja su takođe uključena. Često je sačinjavanje akcionih planova i izveštaja na zastupniku, na osnovu informacija koje pružaju odgovarajuća nacionalna tela” (str. 20). Vidi također: Upravni komitet za ljudska prava Saveta Evrope (CDDH), Vodič za dobru praksu za primenu Preporuke (2008)2 Komiteta ministara o efikasnim domaćim kapacitetima za brzo izvršavanje presuda Evropskog suda za ljudska prava, dostupno na: <https://search.coe.int/cm/Pages/result_details.aspx?ObjectID=090000168073683d> [10. 6. 2021]. U stavu 14 ističe se da su koordinatori za izvršavanje presuda Evropskog suda za ljudska prava najčešće agenti država ili njihovi uredi. Također, u stavu 29 se navodi: “Koordinator ili vladin agent poduzima postupke za brzo i potpuno izvršenje presuda. Uz ulogu savjetnika u vezi s tumačenjem presuda i srodnim obvezama države, njegovi postupci mogu uključivati savjetovanje s državom ili vanjskim akterima, sazivanje radnih skupina ili sudjelovanje visokih vlasti.”

prava. Prijedlogom Zakona nadležnosti zastupnika iz člana 7 Odluke znatno se ograničavaju i svode isključivo na saradnju u izradi akcionog plana, gdje glavnu ulogu ima Ured Vlade BiH, i na primanje izvještaja od Ureda Vlade FBiH radi izvještavanja Komiteta ministara Vijeća Evrope. Dakle, Ured Vlade FBiH dodjeljuju neki od osnovnih zadataka zastupnika, kao što su: široka diseminacija odluka Evropskog suda za ljudska prava, tumačenje obaveza iz odluka Evropskog suda za ljudska prava, definiranje i tumačenje općih i pojedinačnih mjera, zahtijevanje dostavljanja informacija od različitih organa vlasti, koordinacija izrade akcionog plana, implementacija akcionog plana, iniciranje izmjene nekog propisa ukoliko se ustanovi da je suprotan Evropskoj konvenciji za ljudska prava itd. Takvo postupanje je neprovedivo u praksi, jer je ove radnje nemoguće provesti bez stalnog i direktnog kontakta sa strazburškim organima.⁸

7) Čak iako Odluka u praksi nije otklonila administrativne nedorečenosti i barijere u izvršavanju odluka Evropskog suda za ljudska prava, a što je navedeno kao razlog za donošenje zakona, to se ne može rješavati na način da entitet, odnosno Federacije BiH, donese propis kojim će *de facto* derogirati propis BiH – u ovom slučaju Odluku Vijeća ministara.

Summa summarum, ne postoji uporište u Odluci za donošenje Prijedloga Zakona i očigledne su suprotnosti sadržane u Prijedlogu Zakona sa Odlukom. Dakle, donošenjem zakona entitet FBiH bi prekršio član III/3/b i član I/2 Ustava BiH.

Jedino što entitet, odnosno Federacija BiH, može uraditi jeste da u zakonu propiše obavezu (koja je već navedena u članu 8 Odluke) adekvatnog i potpunog izvršenja pojedinačnih i općih mjera te obavezu saradnje organa i institucija FBiH sa Uredom zastupnika.

Glede drugih zapažanja, ističem da su u Prijedlogu Zakona u cijelosti zaboravljene odluke Ustavnog sud BiH donesene u postupku ocjene ustavnosti općih podzakonskih akata. Ustavni sud BiH takvu nadležnosti uspostavlja od slučaja do slučaja, a predmeta u kojima je cijenio ustavnost akata Vlade FBiH je u praksi Ustavnog suda bilo. Dio III. Prijedloga Zakona (koji se odnosi na provođenje odluka Ustavnog suda BiH) govori o odlukama Ustavnog suda BiH za čije je provođenje nadležna Vlada FBiH. Nejasno je šta je sa odlukama Ustavnog suda BiH u kojima je odgovornost

⁸ Plavšić, N., 2019. *Pravni položaj zastupnika Republike Srbije pred Evropskim sudom za ljudska prava* [online]. Dostupno na: <http://www.fcjp.ba/analize/Natasa_Plavsic1-Pravni_položaj_zastupnika_Republike_Srbije_pred_Evropskim_sudom_za_ljudska_prava.pdf> [10. 6. 2021].

za provođenje na Parlamentu FBiH. Također, Pravila Ustavnog suda BiH govore o direktnoj komunikaciji organa označenog za izvršenje odluke i Ustavnog suda BiH, a ne posredstvom nekog trećeg tijela. To posredničko tijelo uvodi se prijedlogom zakona. Treba istaći da trenutno ne postoje odluke Ustavnog suda BiH, za koje je kao izvršilac određena Vlada FBiH, a da one nisu izvršene. S druge strane, dvije odluke Ustavnog suda u kojima je kao izvršilac određen Parlament FBiH (predmeti broj U-15/11 od 30. 3. 2012. godine i U-20/16 od 30. 3. 2017) nisu izvršene. U Prijedlogu Zakona u cijelosti se zanemaruje uloga Parlamenta FBiH u procesu provođenja odluka ustavnih sudova i Evropskog suda za ljudska prava.⁹

Tokom webinara ukazano je također na to da je donošenje ovog zakona bespotrebno i da ne treba opterećivati normativni prostor ovakvim zakonom. Odluke sudova koje nisu izvršene su u pravilu one koje zahtijevaju izmjene i dopune općeg pravnog akta, i to zakona ili Ustava FBiH, od Parlamenta FBiH. Prijedlog Zakona zasigurno neće doprinijeti tom procesu, jer propust zakonodavca da provede sudsku odluku ukazuje na nerazvijenu demokratsku političku kulturu odnosno nedostatak ustavne kulture i kulture vladavine prava.¹⁰

Tokom rasprave Belma Skalonjić, bivša v. d. zastupnice Vijeća ministara pred Evropskim sudom za ljudska prava, istakla je da se Prijedlogom Zakona Federacija BiH miješa u nadležnost zastupnika i njegovog ureda. Također, istakla je da Ured zastupnika u svom dosadašnjem iskustvu nije imao problema u komunikaciji ili saradnji sa entitetskim organima.¹¹ Ona je

⁹ O značaju parlamenta u procesu izvršenja presuda Evropskog suda za ljudska prava vidi: Delovski, V., Rodić V., 2020. *Analiza potreba u procesu izvršavanja presuda Evropskog suda za ljudska prava protiv Srbije*. Beograd: Savet Evrope, str. 33–37. Dostupno na: <<https://rm.coe.int/analiza-potreba-u-procesu-izvršavanja-presuda-esljp-protiv-srbije/1680a0368c>> [10. 6. 2021]. Također, vidi: Parlamentarna skupština Vijeća Evrope, 2017. Resolution 2178 (2017) The implementation of judgments of the European Court of Human Rights (online). Dostupno na: <<https://assembly.coe.int/nw/xml/XRef/Xref-XML2HTML-en.asp?fileid=23987&lang=en>> [1. 6. 2021].

¹⁰ Banović, D., Muharemović, S., Kapo, Dž., 2014. *Jačanje kapaciteta Ustavnog suda Bosne i Hercegovine: Kako poboljšati primjenu i izvršavanje odluka? Policy paper*. Sarajevo: Udruženje za istraživanje i političke studije/Centar za političke studije, str. 3. Dostupno na: <https://www.academia.edu/10061883/Ja%C4%8Danje_kapaciteta_Ustavnog_suda_Bosne_i_Hercegovine_Kako_pobolj%C5%A1ati_primjenu_i_izvr%C5%A1avanje_odluka> [1. 6. 2021].

¹¹ S tim u vezi vidi: Upravni komitet za ljudska prava Saveta Evrope (CDDH), Vodič za dobru praksu za primenu Preporuke (2008)2 Komiteta ministara o efikasnim domaćim kapacitetima za brzo izvršavanje presuda Evropskog suda za ljudska prava, dostupno na: <https://search.coe.int/cm/Pages/result_details.aspx?ObjectID=090000168073683d> [2. 6. 2021], stav 36: “Komunikacija između različitih vlasti može biti formalni i uokvireni

dodala da je potrebno donijeti državni zakon o provođenju odluka Evropskog suda za ljudska prava,¹² koji bi također uredio pitanja koja su sadržana u Odluci, ali i cijeli niz drugih pravnih instituta koji nisu regulirani (kao što su prijateljska nagodba, unilateralne deklaracije itd.).

Ovaj tekst je poziv predlažaču – Vladi FBiH – i federalnom zakonodavcu – Parlamentu FBiH – da prije nastavka zakonodavne procedure uvažuje komentare stručne javnosti te na odgovarajući način unaprijede kvalitet zakonskih normi, usaglašavajući ga sa Ustavom BiH i aktima strazburških organa, odnosno da promisle o samoj svrsishodnosti donošenja zakona.

postupak ili se može obaviti na neformalan način. U mnogim državama formalni i neformalni kontakti mogu prethoditi jedni drugima ili se odvijati istovremeno na temelju napretka slučaja i njegovih potreba.”

¹² Slično se predlaže državama regiona. Vidi npr.: Delovski, V., Rodić V., 2020. *Analiza potreba u procesu izvršavanja presuda Evropskog suda za ljudska prava protiv Srbije*. Beograd: Savet Evrope, str. 66. Dostupno na: <<https://rm.coe.int/analiza-potreba-u-procesu-izvršavanja-presuda-esljp-protiv-srbije/1680a0368c>> [10. 6. 2021].