

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

USTAVNO SUDSTVO U BOSNI I HERCEGOVINI¹

CONSTITUTIONAL JUDICARY IN BOSNIA AND HERZEGOVINA²

Nedavno je u Banjoj Luci objavljena knjiga posvećena sistemu ustavnog sudstva u Bosni i Hercegovini autora Ljubomira Ožegovića. Radi se o pravoj knjizi posvećenoj dejtonskim ustavnim sudovima entiteta i države BiH. Na početku treba istaći da je autor knjige, tokom svog profesionalnog života, od 2003. do 2008. godine bio zaposlen u Ustavnom sudu BiH, kao savjetnik i viši savjetnik sudije te šef apelacionog odjeljenja Ustavnog suda, a posljednjih 11 godina je sekretar Ustavnog suda Republike Srpske. Činjenica da je autor već 16 godina svjedok funkcionisanja i djelovanja ustavnog sudstva iz njegove unutrašnjosti daje posebnu vrijednost knjizi.

Knjiga sadrži tri glavna dijela, zaključna razmatranja, sažetak na engleskom jeziku i popis literature.

Dio prvi („Teorijske postavke i normativna regulativa ustavnog sudovanja“ [str. 13–63]) sadrži dva poglavlja. U prvom poglavlju autor, oslanjajući na pisane radove stranih i domaćih naučnika sa prostora bivše Jugoslavije, sumarno predstavlja dosadašnja teorijska razmatranja pravne prirode ustavnog sudovanja i to kroz pet segmenata: njegovo pojmovno određenje, funkcije, karakter i dejstva odluka te položaj ustavnog sudstva. Drugo poglavlje je naslovljeno „Istorijat ustavnog sudovanja kod nas“. Ono je posvećeno historijatu ustavnog sudstva u Socijalističkoj Federativnoj Republici Jugoslaviji i Socijalističkoj Republici Bosni i Hercegovini. Autor je u poglavlju prikazao normativna rješenja (iz ustava SFRJ i SR BiH iz 1963. odnosno 1964. godine i 1974. godine te Zakona o Ustavnom sudu SR BiH iz 1964. godine) kojima je bilo uređeno djelovanje Ustavnog suda SFRJ (i to u sljedećim segmentima: nadležnosti, pravno dejstvo odluka i njihove pravne posljedice) i Ustavnog suda SR BiH (u sljedećim segmentima: sastav,

¹ Tekst je prikaz knjige *Ustavno sudstvo u Bosni i Hercegovini* autora dr. Ljubomira Ožegovića (izd. Grafopapir, Banja Luka, 2019).

² The text is a review of the book *Ustavno sudstvo u Bosni i Hercegovini* written by dr. Ljubomir Ožegović and published by Grafopapir, Banja Luka 2019.

mandat, položaj, nadležnosti, postupak i pravno dejstvo odluka), uz zapažanja o njihovoj operacionalizaciji i rezultatima rada ustavnih sudova, ističući da oni „nisu u većoj mjeri ostvarili svoju zamišljenu ulogu ustavočuvara“ (str. 53). Na ovom mjestu moram primijetiti da je autor propustio da prikaže položaj i djelovanje Ustavnog suda u procesu političke tranzicije BiH, a posebno rad Ustavnog suda Republike Bosne i Hercegovine od 1992. do 1997. godine. Primjera radi, Ustavni sud SR BiH je u junu 1990. godine donio odluku o neustavnosti zakonske zabrane udruživanja na nacionalnoj osnovi (Odluka u predmetu broj: U 63/90) i time omogućio legalno formiranje nacionalnih političkih stranaka.³ U periodu od 06. 04. 1992. godine do 31. 12. 1996. godine (od proglašenja do ukidanja ratnog stanja) Ustavni sud Republike BiH je održao 160 redovnih i 75 radnih sjednica i u tom periodu donio 103 odluke, 96 rješenja i 20 obavještenja nadležnim državnim i međunarodnim organizacijama i organima.⁴ Čak više od jedne trećine predmeta Ustavni sud je pokrenuo na vlastitu inicijativu.⁵ Također, smatram da bi bilo korisno za čitatelje da je autor predstavio neke karakteristične odluke Ustavnog suda donesene u različitim ustavnim periodima, kao što je to uradio u slučaju ustavnih sudova entiteta i države (dio treći, poglavlje II, odjeljak 1.4. „Karakteristične odluke“).⁶

U drugom dijelu knjige („Ustavno sudstvo u Bosni i Hercegovini“ [str. 63–191]) autor u tri zasebna poglavlja analizira institucije Ustavnog suda Bosne

³ Išerić, H., Hebib, M., 2017. Uloga Ustavnog suda Socijalističke Republike Bosne i Hercegovine. U: Kamberović, H. ur. *Prilozi historiji Bosne i Hercegovine u socijalističkoj Jugoslaviji*. Sarajevo: Udruženje za modernu historiju, str. 255–297.

⁴ Podaci preuzeti iz: Datubašić, I., 1997. Agresorsko formiranje kolaborističkih tvorevina i djelovanje Ustavnog suda Bosne i Hercegovine na njihovom ukidanju. U: Imamović, M. ur. *Agresija na Bosnu i Hercegovinu i borba za njen opstanak 1992–1995. godine*. Sarajevo: Pravni fakultet u Sarajevu, str. 179–199.

⁵ Na ovom mjestu ću navesti samo neke bitne odluke Ustavnog suda donesene tokom ratnog stanja: Odluka o poništavanju Deklaracije o proglašenju Republike srpskog naroda u BiH od 9. januara 1992. godine, ustav Srpske republike Bosne i Hercegovine od 28. februara 1992. godine i njegove promjene od 11. 8. i 1. 9. 1992. godine i opšti akti doneseni na osnovu ovih akata (Odluka donesena 8. 10. 1992. godine); Odluka o poništavanju Odluke o uspostavi Hrvatske zajednice „Herceg-Bosna“ i cijelog niza drugih opštih akata vezanih za uspostavu Herceg-Bosne (Odluka donesena 14. 9. 1992. godine); Odluka kojom se poništava odluka kojom je 24. augusta 1993. godine u Livnu proglašena Hrvatska republika Herceg-Bosna (Odluka donesena 20. 1. 1994. godine); Odluka o poništavanju Odluke tzv. Ustavotvorne skupštine o obrazovanju „Autonomne pokrajine Zapadna Bosna“, donesene 27. 9. 1993. godine u Velikoj Kladuši i drugi opšti akti doneseni na osnovu ove odluke (Odluka donesena 4. 10. 1993. godine); Odluka o neustavnosti Odluke o utvrđivanju prečišćenog teksta Ustava Republike Bosne i Hercegovine (Odluka donesena 23. 9. 1993. godine).

⁶ Za pregled najznačajnijih stavova Ustavnog suda vidjeti: Tadić, M. ur., 2014. *Ustavni sud Bosne i Hercegovine 1964–2014*. Sarajevo: Ustavni sud BiH, str. 29–46 (za period 1964–1974.) i str. 54–65 (za period 1975–1990).

i Hercegovine, Ustavnog suda Federacije Bosne i Hercegovine i Ustavnog suda Republike Srpske. Analiza se temelji na sljedećim segmentima: 1) organizacija, 2) nadležnosti, 3) postupak (pravo pokretanja postupka i njegov tok) i 4) dejstvo odluka. U okviru nadležnosti Ustavnog suda BiH predstavljene su sljedeće: rješavanje sporova i apstraktna normativna kontrola: sporovi o nadležnosti i apstraktna normativna kontrola, potom apelaciona nadležnost, prosljeđivanje ustavnih pitanja i odlučivanje o pitanjima zaštite vitalnog nacionalnog interesa.

Na ovom mjestu ću istaći samo neka aktuelna i sporna pitanja ustavnog prava, a koja je autor obradio u knjizi. U dijelu „Nadležnosti“ autor je posebnu pažnju posvetio kontroli opštih podzakonskih akata države i entiteta, ističući da je Ustavni sud BiH odlučujući o ustavnosti podzakonskih akata sa lokalnog ili entitetskog nivoa, „prekoračio svoja ustavna ovlašćenja, zadirući tako u kompetencije entitetskih ustavnih sudova“ (str. 87). Tumačeći apelacionu nadležnost Ustavnog suda BiH, autor je, između ostalog, kritikovao odlučivanje Ustavnog suda BiH o osnovanosti tužbenog zahtjeva u svojoj apelacionoj nadležnosti, navodeći da se time krši podjela vlasti i vladavina prava (str. 96). Još jedno vrlo aktuelno pitanje i to apelacione nadležnosti spram odluka entitetskih ustavnih sudova donesenih u postupku apstraktno ocjene ustavnosti, autor je zaključio da Ustavni sud ne smije „tako lako odbacivati“ tu nadležnosti, tj. procjenjivanje da li je odlukom entitetskog ustavnog suda prekršeno osnovno pravo ili sloboda zajamčena državnim Ustavom (str. 99).

Smatram da je pojedinim pitanjima autor trebao posvetiti više pažnje. Jedno od takvih pitanje jeste ustavni običaj izbora domaćih sudija Ustavnog suda BiH. Ovaj ustavni običaj je u drugim radovima opisan kao „najdetaljnije analiziran[og] oblik[a] faktičke ustavne promjene u BiH“.⁷ Autor je, bez obrazloženja ili kritike dosadašnjih istraživanja koja su rezultirala sa drugačijim zaključkom, samo naveo da to ne predstavlja povredu Ustava BiH te da bi do povrede moglo doći „u slučaju da kandidat za sudiju Ustavnog suda ne bude izabran isključivo zbog činjenice što ne pripada nekom od konstitutivnih naroda, a što se ipak nije desilo u dosadašnjoj praksi izbora sudija“ (str. 68).

Nadležnosti Ustavnog suda RS su razmotrene u sljedećim pitanjima: apstraktna normativna kontrola, rješavanje sukoba nadležnosti – „konfliktni sud“, odlučivanje o pitanjima zaštite vitalnog interesa i opštenadzorna i

⁷ Kulenović, N., 2019. *Faktička ustavna promjena u teoriji i praksi ustavnog prava, sa posebnim osvrtom na Ustav Bosne i Hercegovine* (doktorska disertacija), str. 237.

savjetodavna funkcija, dok su nadležnosti Ustavnog suda FBiH posmatrane u sljedećim aspektima: apstraktna normativna kontrola, rješavanje sporova – „konfliktni sud“, odlučivanje o ustavnim pitanjima, odlučivanje o pitanjima zaštite vitalnog interesa i zaštita prava na lokalnu samoupravu. Pored normativne metoda, koju autor koristi da prikaže ustavne i zakonske norme (one iz Zakona o Ustavnom sudu RS i Zakon o postupku pred Ustavnim sudom FBiH te Zakona o Visokom sudskom i tužilačkom vijeću BiH), te sadržaj opštih akata koje su donijeli ustavni sudovi, on se oslanja i na njihovu bogatu sudsku praksu.

Poglavlja II i III iz drugog dijela knjige predstavljaju veoma informativne dijelove knjige, koji će zasigurno biti od koristi naučnicima ali i široj javnosti, s obzirom na manjak naučnih radova posvećenih ovim sudovima odnosno njihovu dostupnost u oba bh. entiteta. U tom smislu, posebno želim istaći opštenadzornu i savjetodavnu funkciji Ustavnog suda RS, odnosno nadležnost zaštite prava na lokalnu samoupravu Ustavnog suda FBiH.

S obzirom na to da Brčko distrikt ima status koji se približava položaju entiteta,⁸ a njegov Apelacioni sud posjeduje nadležnosti koje su slične onima koje imaju ustavni sudovi (da li je bilo koji zakon Distrikta, podzakonski akt ili bilo koji drugi pravni akt bilo koje institucije Distrikta u skladu sa Statutom, da li je bilo koji podzakonski akt Distrikta ili bilo koji drugi pravni akt bilo koje institucije Distrikta u skladu sa zakonom Distrikta, o sukobu nadležnosti između sudova Distrikta i drugih institucija Distrikta ili između institucija Distrikta), mišljenja sam da autor treba uključiti i analizu rada ovog suda u narednom izdanju knjige.

U trećem dijelu knjige su sadržana dva poglavlja: 1. uporedna analiza ustavnog sudstva i 2. problemi i perspektive ustavnog sudstva u BiH. Prvo poglavlje je posvećeno analizi ustavnog sudstva u a) „reprezentativnim sistemima“: SR Njemačkoj, Austriji i Italiji i b) državama nastalim na prostoru bivše SFR Jugoslavije. Analiza je urađena po sljedećim pitanjima: sastav, mandat i položaj sudija, nadležnosti i dejstvo odluka.

S obzirom na specifičnosti u radu Ustavnog suda Kosova, posebno jer je u prvom mandatu imao u svom sastavu strane sudije, mislim da bi autor u narednom izdanju knjige trebao upotpuniti ovaj pregled Ustavnim sudom Republike Kosovo.

⁸ Marković, G., 2012. *Bosanskohercegovački federalizam*. Sarajevo – Beograd: JP Službeni glasnik i University Press – Izdanja Magistrat, str. 175–184.

Drugo poglavlje je posvećeno ponovo ustavnom sudstvu u BiH i to osvrtno na sljedeća pitanja: 1) njegovi problemi: nedostaci normativne regulative, problem neizvršavanja odluka ustavnih sudova, nekih aspekata (ne)zavisnosti, 2) karakteristične odluke (u slučaju Ustavnog suda BiH, to su odluke u predmetima U-5/98 i U-3/13, odluka Ustavnog suda Republike Srpske u predmetu U-5/16 i odluka Ustavnog suda Federacije BiH u predmetu U-11/06) te 3) autorove smjernice *de constitutione* i *de lege ferenda*. Radi bolje sistematike, mislim da bi bilo potrebno izdvojiti ovo poglavlje u zaseban – četvrti – dio knjige.

Drugo poglavlje je, prema mom mišljenju, najznačajnije u knjizi. Naime, autor u njemu ukazuje na neophodne ustavne intervencije u ustavima entiteta i države odnosno relevantnim zakonima i na potrebu razvoja svijesti o važnosti vladavine prava i političke kulture, kao ključnim pretpostavkama za izvršavanje svih odluka ustavnih sudova.

Smjernice sadržane u ovom poglavlju mogu biti jedna od inspiracija državnom i entitetskom ustavotvorcu prilikom promjena ustavnih odredbi o ustavnim sudovima, a koje zahtijeva Evropska komisija u svom mišljenju o zahtjevu za članstvo BiH u EU.

Međutim, potrebno je istaći da u autor u ovom poglavlju koristi određene konstrukcije koje nisu utemeljene u ustavnom pravu BiH. Tako npr. on navodi da su neke odluke Ustavnog suda BiH „usvojene glasovima stranih sudija i sudija pripadnika samo jednog konstitutivnog naroda uz preglasavanje domaćih sudija koji dolaze iz reda druga dva konstitutivna naroda“ (str. 285). Ustav BiH i Pravila Ustavnog suda BiH ne poznaju termin „preglasavanje“ niti pravilo da većina u Ustavnom sudu mora uključivati glasove sudija izabranih iz oba entiteta i sl.

Na kraju, želim ukazati na potrebu da se u posebnom dijelu knjige popišu odluke ustavnih sudova koje su citirane ili navedene u knjizi.

Iako knjiga sadrži određene nedostatke na koje sam pokušao ukazati u ovom tekstu, s ciljem da oni budu uklonjeni i kvalitet knjige unaprijeđen u svim narednim izdanjima, ona je zasigurno značajan doprinos literaturi iz ustavnog prava u BiH ali i poticaj budućim istraživačima u oblasti ustavnog sudovanja.