

Dženeta Omerdić*

Formalne i faktičke izmjene i dopune Ustava Bosne i Hercegovine: koliko daleko možemo ići?

Sadržaj

1. Uvod
2. Temeljne odrednice Ustava Bosne i Hercegovine
3. Izmjene i dopune Ustava BiH: formalni i faktički pristup
4. Faktičke izmjene i dopune Ustava BiH
5. Zaključna razmatranja

1. Uvod

Posmatrajući ustav sa materijalnog (sadržajnog) aspekta riječ je o konstitutivnom pravnom aktu države koji predstavlja sistem temeljnih pravila kojima se normira institucionalna struktura javne vlasti, s jedne strane, kao i status i prava građana, s druge strane. Kao najviši pravni akt, ustav predstavlja izraz volje naroda (*demosa*) koji na ovaj način zapravo odlučuje o organizaciji „političkog života i pravnog poretka zemlje s kojim imaju biti usuglašeni svi akti i postupci javne vlasti i građana“¹. Savremeno poimanje ustava podrazumijeva postojanje imperativnih normi kojima se omogućuje djelovanje državnih organa vlasti u javnom interesu, pri čemu se istovremeno javna vlast ograničava i sprečava njena zloupotreba. Drugim riječima, moderno shvaćanje ustava vezano je za *vladavinu prava*. Suština načela vladavine prava ogleda se u obavezi države da uspostavi vlast koja se „mora obnašati prema pravnim procedurama, načelima i ograničenjima i u kojoj svaki građanin u slučaju kršenja njegovih prava ima na raspolaganju pravna sredstva obrane protiv svih drugih subjekata prava bez obzira na njihov društveni položaj i moć“².

S obzirom na dinamiku međunarodnih, regionalnih, ali i nacionalnih društvenih odnosa, promjene ustava u savremenim demokratskim državama su neophodne. Tragajući za efikasnijom i demokratičnijom vlasti, te osiguravajući i potičući društveni razvoj³, nadležni državni organi, kroz donošenje ustavnih zakona i/ili usvajanje ustavnih amandmana, u potpunosti ili djelimično,

* Autorica je vanredna profesorica na Pravnom fakultetu Univerziteta u Tuzli.

¹ V. Pezo, *Pravni leksikon*, Zagreb 2007, s. 1707.

² *Ibid*, s. 1190.

³ Usp. *ibid*, ss. 1708-1709.

mijenjaju ustave. Međutim, izmjene i dopune ustava mogu se vršiti i ustavnim običajima, zakonima, sudskim odlukama i tumačenjima. U ovom slučaju riječ je o tzv. *faktičkim izmjenama (i dopunama) ustava*.

Imajući u vidu pravnu prirodu Ustava BiH, kao i specifičnosti bosanskohercegovačkog savremenog državnog i ustavno-pravnog poretka, predmet ove analize predstavljaju formalni i faktički aspekti izmjena i dopuna Ustava BiH. Ključno pitanje koje nam se cijelo vrijeme nameće jeste: da li su socijalni, ekonomski, pravni, politološki i brojni drugi razlozi dovoljno snažni da dovedu do *aktualiziranja* Ustava BiH? Ukoliko je odgovor na prethodno pitanje potvrđan, koji državni organi vlasti će u tom slučaju preuzeti leadersku poziciju u procesu ustavnih reformi i koliko daleko nas mogu odvesti? Mišljenja sam da se izmjene i dopune Ustava trebaju vršiti institucionalno, što zahtijeva aktivniji i odgovorniji angažman državnih organa vlasti. Međutim, trenutni društveno-politički odnosi ukazuju na to da u Bosni i Hercegovini ne postoji politička volja koja je, zapravo, neophodna za iniciranje postupka izmjene i dopune Ustava BiH. Kao predstavnički organ vlasti, Parlamentarna skupština BiH ima izuzetno bitnu ulogu u procesu ustavnih reformi, bilo da se radi o formalnim ili faktičkim izmjenama i dopunama Ustava. Pored Parlamentarne skupštine, ključni državni organ za (eventualne) faktičke izmjene i dopune Ustava BiH zapravo je Ustavni sud BiH, od kojeg se u ovom procesu (i u ovoj fazi društvene stagnacije) zahtijeva i (opravdano) očekuje izraženiji pozitivni ustavnosudski aktivizam. Vrijeme je da se ustavnim načelima da novi smisao i da princip vladavine prava postane primarna odrednica savremenog bosanskohercegovačkog ustavnog poretka.

2. Temeljne odrednice Ustava Bosne i Hercegovine

Ustav Bosne i Hercegovine (Ustav BiH), kao Aneks 4 Općeg okvirnog sporazuma za mir u Bosni i Hercegovini (tzv. Dejtonski mirovni sporazum), predstavlja sastavni dio međunarodnog ugovora. Premda je u završnoj odredbi preambule Ustava BiH normirano da „Bošnjaci, Hrvati i Srbi, kao konstitutivni narodi (u zajednici s ostalima), i građani Bosne i Hercegovine ovim utvrđuju Ustav“, ipak se ne može tvrditi da je riječ o nedvojbenom izrazu „suverenosti naroda“⁴, jer Ustav nije donio (niti ratifikovao) bosanskohercegovački suvereni organ. Donošenjem Ustava BiH odstupilo se od svih dosadašnjih ustavnih rješenja: kao primarni subjekti u procesu donošenja najviših pravnih i društveno-političkih odluka, na uštrb individua (građana), nametnuli su se kolektiviteti (etničke zajednice). Nadalje, savremeni ustavi trebaju biti aktuelni i ne smiju kočiti društveni razvoj. Međutim, kada je riječ o Ustavu BiH, teško da se može reći da važeće ustavne odredbe predstavljaju *garante* za pokretanje i realiziranje društvenih promjena. Naprotiv. Ustavnim odredbama, za koje se smatralo da su privremenog karaktera⁵, ne osigurava se razvoj bosanskohercegovačkog društva, niti se osigurava vršenje javne vlasti na temelju principa narodne suverenosti i vladavine prava⁶.

Kao ustavni akt, odmah po potpisivanju Dejtonskog mirovnog sporazuma, Ustav BiH počeo je proizvoditi pravne posljedice. Njegovim stupanjem na snagu amandmanski se zamijenio i stavio

⁴ Usp. E. Šarčević, *Dejtonski ustav: karakteristike i karakteristični problemi*, Sarajevo 2009, ss. 57-61.

⁵ Usp. Šarčević (bilj. 4), ss. 61-63.

⁶ Dž. Mirašćić, Narodni suverenitet i princip vladavine prava u savremenoj državi naciji, sa posebnim osvrtom na Bosnu i Hercegovinu, *Vladavina prava i pravna država u regionu*, Zbornik radova sa međunarodnog naučnog skupa 2013. godine na Palama, Istočno Sarajevo 2014, ss. 268-298.

van snage Ustav Republike Bosne i Hercegovine⁷. U pravilu, amandmanske izmjene podrazumijevaju „akte kontinuiteta“ i donose se „sukladno prethodno utvrđenoj reviziji“⁸. Donošenje važećeg Ustava BiH (amandmanske izmjene ranije važećeg ustava) nije izvršeno po prethodno utvrđenom postupku⁹. Nadalje, na osnovu pomenute završne odredbe preambule Ustava vidljivo je da se, za razliku od ranijeg ustavnog rješenja (čl. 2 Ustava iz 1974. godine koji je izmijenjen Amandmanom LX iz 1990. godine), primat daje *etničkom*, a ne građanskom elementu¹⁰, što je u konačnici dovelo do direktnog kršenja odredaba Evropske konvencije o zaštiti ljudskih prava i temeljnih sloboda. To je u više odluka potvrdio Evropski sud za ljudska prava¹¹.

Ustav BiH spada u kategoriju krutih ustava, odnosno u onu kategoriju „(pisanih) ustava za čije je donošenje i/ili promjenu propisan posebni, kvalificirani (u pravilu otežani) postupak različit od zakonodavnoga“¹². Na temelju člana X/1 Ustava BiH određeno je da „Ustav može biti mijenjan i dopunjavan odlukom Parlamentarne skupštine, koja uključuje dvotrećinsku većinu prisutnih i koji su glasali u Predstavničkom domu“¹³. Poput većine savremenih krutih ustava, i Ustav BiH sadrži tzv. „klauzulu o vječnosti“, odnosno odredbu kojom se zabranjuje mijenjanje određenih ustavnih normi. S tim u vezi, čl. X/2 Ustava BiH određeno je da se niti jednim amandmanom na Ustav ne može „eliminirati, niti umanjiti bilo koje od prava i sloboda iz člana II ovog Ustava, niti izmijeniti ova odredba“¹⁴. Ovakav pristup ustavnim garancijama osnovnih prava istovremeno predstavlja i garanciju demokratije¹⁵.

3. Izmjene i dopune Ustava BiH: formalni i faktički pristup

Kada je riječ o *formalnim* izmjenama i dopunama Ustava BiH, ustavotvorac je nedvojbeno jasan: za amandmanske izmjene nadležan je najviši suvereni organ - Parlamentarna skupština BiH. Ustav može biti mijenjan i dopunjavan odlukom Parlamentarne skupštine, koja *uključuje dvotrećinsku većinu prisutnih i koji su glasali u Predstavničkom domu*¹⁶. Postupak izmjena i dopuna Ustava BiH mogu predložiti Predsjedništvo BiH, Vijeće ministara BiH, Predstavnički dom i Dom naroda Parlamentarne skupštine. Prijedlozi izmjena i dopuna dostavljaju se Predsjedništvu BiH i Vijeću ministara na izjašnjavaње, osim u slučaju kada su oni sami predlagači izmjena i dopuna. S obzirom da je Ustav BiH istovremeno i sastavni dio međunarodnog ugovora, teorijski je moguće izmijeniti Dejtonski mirovni sporazum, pa samim

⁷ Čl. XII Ustava BiH.

⁸ Pezo (bilj. 1), s. 1708.

⁹ Usp. Šarčević (bilj. 4)

¹⁰ Usp. Dž. Mirašćić, *Država nacija u multikulturalnom društvu*, Sarajevo 2012, s. 168.

¹¹ Usp. presude ESLJP u slučajevima: Sejdić i Finci protiv BiH (od 22. 12. 2009), Zornić protiv BiH (od 15. 07. 2014), Šlaku protiv BiH (od 26. 05. 2016). Dostupno na: <http://www.mhrr.gov.ba/PDF/UredPDF/-default.aspx?id=6715&langTag=bs-BA>, očitavanje: 15. 04. 2019.

¹² V. Ceranić, *Načini promjene Ustava Republike Hrvatske i Ustava Republike Slovenije - komparativni prikaz*, Zagreb 2016, s. 91. Dostupno na: <https://hrcak.srce.hr/156894>, očitavanje: 13. 04. 2019.

¹³ Čl. X/1 Ustava BiH.

¹⁴ Čl. X/2 Ustava BiH.

¹⁵ Usp. L. Ferrajoli, *Ustavna demokratija*, Revus 2013, s. 39. Dostupno na: <https://journals.openedition.org/revus/2303?lang=hr>, očitavanje: 19. 04. 2019.

¹⁶ Čl. X/1 Ustava BiH.

tim i Aneks 4, u skladu sa odredbama Bečke konvencije o pravu ugovora iz 1969. godine¹⁷. Temeljem čl. 39 Bečke konvencije „ugovor se može izmijeniti sporazumom između stranaka“¹⁸. S obzirom na trenutnu društveno-političku klimu koja prevladava u regionu i u BiH, apsolutno je *nerealno* očekivati da će predviđene procedure rezultirati i promjenom Ustava, odnosno Ugovora, a samim tim i preraspodjelom „raznih izvora društvenog bogatstva i moći“¹⁹, što bi, eventualno, moglo inicirati i podržati neophodne promjene u bosanskohercegovačkom društvu.

4. Faktičke izmjene i dopune Ustava BiH

U Bosni i Hercegovini, kao demokratskoj državi koja funkcioniše na temelju vladavine prava²⁰, i bez pristupanja formalnim izmjenama ustavnih normi, moguće je da se prvobitnom tekstu ustava da odgovarajući smisao²¹. Naime, faktičke izmjene ustava putem ustavnih običaja, zakona, sudskih odluka i tumačenja podrazumijevaju *nemijenjanje* važećih ustavnih normi, koje se odgovarajućim tumačenjem (ili se uopšte kao takve ne bi primjenjivale) privode željenom standardu. Sa faktičkim izmjenama se mora postupati oprezno, posebice ako je u samom procesu izmjena i dopuna upitan konsenzus svih relevantnih demokratskih faktora koji participiraju u procesu odlučivanja.

U namjeri da spriječi samovoljne i paušalne izmjene Ustava, bosanskohercegovački ustavotvorac je normirajući tzv. *negativne (primarne i sekundarne) ustavne garancije*²² onemogućio olako derogiranje ustavnih normi. Naime, negativne primarne ustavne garancije podrazumijevaju *obavezu* zakonodavca da u složenom legislativnom postupku izmijeni Ustav, pri čemu je izričito zabranjeno mijenjanje odredbe kojom se normiraju temeljna prava i slobode (tzv. klauzula o vječnosti). S druge strane, negativnim sekundarnim ustavnim garancijama, koje podrazumijevaju kontrolu ustavnosti pravnih akata niže pravne snage, ustavotvorac je onemogućio primjenu akata²³ koji nisu u skladu sa Ustavom BiH.

Za razliku od negativnih, pozitivne ustavne garancije sastoje se u *obavezi* zakonodavca da „stvori legislativu koja služi aktualizaciji“²⁴ ustavnih normi. Obaveza aktualizacije sastoji se „u

¹⁷ Bečka konvencija o pravu ugovora (*Vienna Convention on the Law of Treaties*), BiH članica temeljem sukcesije, *Sl. l. SFRJ* 30/1972.

¹⁸ *Ibid.*, čl. 39

¹⁹ A. Bačić, Ustavne promjene i dileme konstitucionalizma, *Zbornik radova Pravnog fakulteta u Splitu*, Split 2009, ss. 649-666.

²⁰ Čl. I/2 Ustava BiH na engleskom jeziku glasi: „Bosnia and Herzegovina shall be a democratic state, which shall operate under the rule of law and with free and democratic elections“. Dostupno na: <http://www.ohr.int/ohr-dept/legal/laws-of-bih/pdf/001%20-%20Constitutions/BH/BH%20CONSTITUTION%20.pdf>, očitavanje: 14. 04. 2019. Međutim, u čl. I/2 Ustava BiH (bosanska verzija) izostavljena je upotreba termina „vladavina prava“. Navedenim članom se normira da BiH funkcionira „u skladu sa zakonom“. Usp. K. Trnka, *Ustavno pravo - Drugo izmijenjeno i dopunjeno izdanje*, Sarajevo 2006, s. 394.

²¹ N. Pobrić, *Ustavno pravo*, Mostar 2000, s. 69

²² Usp. Ferrajoli (bilj. 15), ss. 45-46.

²³ U većini svojih odluka Ustavni sud BiH se proglašava nenadležnim da odlučuje o ustavnosti podzakonskih akata, kantonalnih zakona, te drugih pravnih akata niže pravne snage od zakona, obrazlažući svoj stav eksplicitnim nadležnostima predviđenim u čl. VI/3 Ustava BiH. Prema navedenoj odredbi, Ustavni sud BiH je jedini nadležan da odlučuje da li je bilo koja odredba ustava ili zakona jednog entiteta u skladu sa Ustavom BiH. Usp. čl. VI/3 Ustava BiH.

²⁴ Usp. Ferrajoli (bilj. 15), s. 47.

uvođenju primarnih i sekundarnih garancija koje nedostaju - integriše *pozitivnu ustavnu garanciju* ustavom ustanovljenih prava²⁵. Drugim riječima, obaveza zakonodavca u savremenoj demokratskoj državi je da *kontinuirano stvara garanciju za realizaciju ustavnih načela i ustavom ustanovljenih prava i sloboda*. Stvaranje garancije, zapravo, predstavlja faktičku izmjenu ustava.

Osnovu za stvaranje garancije za realizaciju ustavnih načela i ustavom ustanovljenih (i garantovanih) prava predstavljaju odredbe Ustava BiH: čl. I/2, čl. II/6 (a u vezi sa čl. II/2), čl. III/3.b), te čl. IV/4. Temeljem navedenih ustavnih odredbi, Parlamentarna skupština BiH, kao državni organ zakonodavne vlasti, kroz vršenje svoje jurisdikcije treba da ostvaruje ustavno načelo vladavine prava, da je podvrgnuta, odnosno da primjenjuje ljudska prava i osnovne slobode iz čl. II/2 Ustava. Nadalje, pored za *standardna, Ustavom jasno i eksplicitno definisana*, Parlamentarna skupština BiH nadležna je za ostala pitanja koja su potrebna da se provedu njene dužnosti, pri čemu termin „dužnosti“, u sadržajnom smislu, treba biti vezan za *izgradnju* Bosne i Hercegovine kao demokratske države koja funkcioniše u skladu sa načelom vladavine prava.

Faktičku izmjenu i dopunu Ustava BiH imali smo 2002. godine kada je Parlamentarna skupština BiH donijela Zakon o Vijeću ministara BiH²⁶, te Zakon o izmjenama i dopunama Zakona o Vijeću ministara BiH²⁷. Naime, ustavnim odredbama ne predviđa se broj ministara koji ulaze u sastav Vijeće ministara, nego se Zakonom o Vijeću ministara BiH u čl. 5 nabraja 9 resornih ministarstava koji sačinjavaju ovaj organ izvršne vlasti, da bi se naknadno uspostavila funkcija ministra odbrane, čime je uspostavljeno i deseto ministarstvo. Prema čl. V/4.b) Ustava BiH „najviše dvije trećine svih ministara mogu biti imenovani sa teritorije Federacije“²⁸, pri čemu se ne navodi izričito u kojem omjeru konstitutivni narodi iz FBiH, odnosno Republike Srpske, moraju biti zastupljeni u Vijeću ministara. Međutim, čl. 6 st. 1 Zakona o Vijeću ministara BiH određuje da će se u sastavu Vijeća ministara „osigurati jednaka (paritetna) zastupljenost konstitutivnih naroda BiH“²⁹. Donošenje Zakona nije imalo za cilj jačanje vladavine prava, nego dodatno etniziranje procesa odlučivanja u Bosni i Hercegovini. U ovom konkretnom primjeru, faktičkom izmjenom Ustava BiH u potpunosti se odstupilo od temeljnih ustavnih načela i to na način da su zakonske odredbe zakomplicirale proceduru odlučivanja i time umanjile efikasnost rada ovog izvršnog organa vlasti. Naime, za razliku od složenijih procedura odlučivanja u Parlamentarnoj skupštini BiH i u Predsjedništvu BiH, ustavotvorac je, uzimajući u obzir njegove nadležnosti, Vijeću ministara BiH ustavnim rješenjima omogućio jednostavniji mehanizam odlučivanja. Dakle, ustavotvorac, za razliku od zakonodavca, niti jednom odredbom nije pokazao namjeru da kroz Vijeće ministara BiH štiti etničke, ili neke druge interese³⁰.

²⁵ *Ibid*, s. 49.

²⁶ *Sl. gl. BiH* 38/02.

²⁷ *Sl. gl. BiH* 42/03.

²⁸ Čl. V/4.b) Ustava BiH

²⁹ Usp. Dž. Mirašić, *Bosanski model demokratske vlasti*, Tuzla 2009, s. 118.

³⁰ Usp. Mirašić (bilj. 10), ss. 177-178. Sa ciljem deblokade rada Vijeća ministara BiH, vodeći računa o ustavnim nadležnostima pomenutog izvršnog organa vlasti, Visoki predstavnik za Bosnu i Hercegovinu je 19. 10. 2007. godine donio *Odluku o donošenju Zakona o izmjenama i dopunama Zakona o Vijeću ministara Bosne i Hercegovine* (*Sl. gl. BiH* 81/07) kojom su regulirana pitanja vezana za: zamjenu ministra njegovim zamjenikom u slučaju ministrove trajne spriječenosti, podnošenja ostavke ili smjene; kvorum za održavanje sjednice; obaveza održavanja sjednica Vijeća ministara BiH, kao i za donošenje odluka.

Uslov za o(p)stanak ustava kao vrhovne norme jeste obaveza da ga nosioci vlasti koji ga moraju primijeniti i tumačiti, *de facto* i poštuju³¹. Ostvarenje demokratske države ograničene načelom vladavine prava zahtijeva stalno aktualiziranje ustavnog teksta „uz odlučnu i smjelu teleološku interpretaciju ustavnih odredbi, ali uz striktno očuvanje temeljnih načela, osobito vladavine prava“³². U savremenim demokratskim državama posebnu ulogu u obezbjeđivanju vladavine prava (i ustava) imaju ustavni sudovi. Tu svoju ulogu ustavni sudovi vrše prevashodno kroz sudsku kontrolu ustavnosti koja se sastoji „u obavezi sudstva da poništi ili onemogući primjenu perceptivnih akata koji su u suprotnosti, iz formalnih ili supstancijalnih razloga, sa ustavnim normama“³³. S druge strane, ustavni sudovi u razvijenim demokratijama *poduzimaju sve neophodne mjere s ciljem razvijanja novih standarda zaštite ljudskih prava i temeljnih sloboda*. Riječ je o pozitivnom ustavnosudskom aktivizmu³⁴.

Kada je riječ o Ustavnom sudu BiH on je nadležan da *podržava* Ustav. Drugim riječima, Ustavni sud BiH *štiti* Ustav, a time i „jedinstvo ukupnog ustavno-pravnog poretka“³⁵. Pored vršenja redovnih (ustavnih) nadležnosti, a imajući u vidu faktičke izmjene Ustava, neophodno je da Ustavni sud proaktivno tumači ustavne norme u pojedinim slučajevima i da intervencionistički pristupa rješavanju problema³⁶. Kao primarni zaštitnik Ustava, Ustavni sud BiH treba promijeniti pristup svojoj jurisdikciji i prestati sa dosadašnjom praksom samoograničavanja nadležnosti. Naime, zanemarujući značaj načela vladavine prava, Ustavni sud BiH se oglasio nenadležnim za ocjenu ustavnosti podzakonskih akata i kantonalnih zakona. Također, zbog nenadležnosti je odbacio kao nedopuštene apelacije protiv odluka entitetskih ustavnih sudova. S tim u vezi, Ustavni sud BiH se u predmetu *U-24/18*³⁷, rješavajući zahtjev dvadeset i sedam poslanika Predstavničkog doma Parlamenta FBiH za ocjenu ustavnosti Uputstva o izmjenama i dopunama Uputstva o postupku provedbe posrednih izbora za organe vlasti u Bosni i Hercegovini obuhvaćenih Izbornim zakonom Bosne i Hercegovine, oglasio nenadležnim, obrazlažući svoj stav tvrdnjom da član VI/3.a) Ustava BiH ne propisuje eksplicitnu nadležnost Ustavnog suda da ocjenjuje ustavnost akata niže pravne snage od zakona³⁸. U predmetu *U-19/16*, rješavajući zahtjev trideset zastupnika u Predstavničkom domu Parlamenta FBiH za ocjenu ustavnosti Zakona o visokom obrazovanju Tuzlanskog kantona, Ustavni sud BiH se također oglasio nenadležnim, te je zahtjev odbacio kao nedopušten. I u ovom slučaju, Ustavni sud se pozvao na čl. VI/3.a) Ustava BiH i svoj stav *obrazložio tvrdnjom da Ustav BiH ne propisuje eksplicitnu nadležnost Ustavnog suda da ocjenjuje ustavnost zakona ili odredbe zakona koje su donijele kantonalne skupštine*. Nadalje, tumačeći entitetske ustavne sudove kao vrhovne (posljednje)

³¹ O. Bo, *Država i njena vlast*, Beograd 2016, s. 301.

³² Z. Lauc, Načelo vladavine prava u teoriji i praksi, *Pravni vjesnik*, Osijek 3-4/2016, s. 50.

³³ Ferrajoli (bilj. 15), s. 45.

³⁴ Usp. C. Ribičić, Inovativne odluke Ustavnog suda Slovenije, ss. 24-25. Dostupno na: <https://hrcak.srce.hr/179195>, očitavanje: 25. 04. 2019.

³⁵ Trnka (bilj. 20), s. 366.

³⁶ Izvještaj sutkinje V. Galić, Aktualne evropske tendencije ka razvoju funkcionalnog odnosa između parlamenata i ustavnih sudova. Dostupno na: www.ccbh.ba/public/down/Izvjestaj_sutkinje_Galic.doc, očitavanje: 21. 04. 2019.

³⁷ Odluka U-14/28. Dostupno na: http://www.ustavnisud.ba/dokumenti/_bs/U-24-18-1173647.pdf.

³⁸ U Odluci U-28/14 od 26. 11. 2015. Ustavni sud BiH oglasio se nadležnim da vrši kontrolu ustavnosti podzakonskog akta - Pravilnika o izmjenama i dopunama Pravilnika o kriterijima, postupku i načinu raspodjele stranih dozvola za prijevoz tereta domaćim prijevoznicima.

autoritete³⁹ za ocjenu ustavnosti zakona sa entitetskim ustavima, u predmetu AP-2567/16 Ustavni sud BiH se oglosio nenadležnim da odlučuje po apelaciji Notarske komore FBiH i 105 notara protiv presude Ustavnog suda FBiH U-15/10.⁴⁰ Navedenim odlukama, koje predstavljaju samo *dio* prakse Ustavnog suda zanemaruje se temeljni postulat ustavne demokratije: vladavina prava. Nadalje, Ustavni sud BiH je ovakvom praksom sam sebe ograničio u procesu osiguranja zaštite garantovanih ljudskih prava.

Reduciranjem (vlastitih) ustavnih nadležnosti, Ustavni sud BiH ne doprinosi održavanju Ustava u životu u promijenjenim društvenim okolnostima⁴¹, niti doprinosi primjeni i jačanju vladavine prava. Neophodno je, dakle, da Ustavni sud BiH svoju jurisdikciju tumači u što širem kontekstu (kontekstu vladavine prava), te da interpretacija njegove nadležnosti rezultira što efikasnijim otklanjanjem posljedica kršenja prava. Ustavni sud BiH bi trebao u širem (ekstenzivnijem) kontekstu tumačiti čl. VI/3.a) Ustava BiH, te s tim u vezi imati na umu da njegova jurisdikcija *uključuje*, ali se *istovremeno ne ograničava* na eksplicitno navedene nadležnosti. Proaktivnim djelovanjem Ustavnog suda BiH načinile bi se neophodne faktičke izmjene i dopune Ustava BiH. Pozitivni ustavnosudski aktivizam bi važećim ustavnim načelima i ustavnim normama dao novi smisao, prilagođen potrebama savremenog bosanskohercegovačkog društva, s jedne strane, te bi se, s druge strane, *ispoštovali* međunarodni i evropski ustavni standardi.

4. Zaključak

Svaki ustav predstavlja akt sadašnjosti, ali je kao takav okrenut i prema budućnosti. Stoga je nužno da se primjenjuje, razvija i usavršava, te da kao takav doprinosi društvenom razvoju i uspostavljanju efikasnije (i demokratičnije) javne vlasti. Prilikom izmjena i dopuna ustava treba se težiti ka tome da se uočene negativnosti eliminiraju (ili barem svedu na najmanju moguću mjeru), a da se uočene pozitivnosti afirmiraju i dalje razvijaju.

Ustav BiH je neophodno mijenjati tako da se učini aktuelnim, da se prilagodi zahtjevima društvene epohe u kojoj se primjenjuje. Sa normativno-pravnog aspekta, formalne izmjene i dopune Ustava su dozvoljene, ali su, istovremeno, uslovljene postojanjem političke volje i konsenzusom *relevantnih faktora* koji učestvuju u procesu odlučivanja. Kočničari ustavnih reformi u Bosni i Hercegovini nemaju pravni predznak, nego isključivo politički. Ključni problem je što politika nije prihvatila činjenicu da je podređena pravu.

Kada je riječ o faktičkim izmjenama i dopunama Ustava one su u nekoliko navrata vršene i ranije. Nažalost, izvršenim izmjenama i dopunama nije se osnažila vladavina prava, niti su se važeća ustavna načela tumačila s ciljem razvoja novih standarda zaštite ljudskih prava i sloboda. S tim u vezi, svako buduće djelovanje Parlamentarne skupštine BiH treba biti usmjereno ka stvaranju garancija za realizaciju temeljnih prava i sloboda. Nužno je aktivnije djelovanje

³⁹ Ovo obrazloženje Ustavnog suda BiH u mnogome podsjeća na ustavna rješenja iz 1974, prema kojima su ustavni sudovi republika nosioci „zaštite republičkog ustava i republičkih zakona, kao što je Ustavni sud Jugoslavije nosilac zaštite Ustava Jugoslavije i saveznih zakona“. Usp. J. Đorđević, *Ustavno pravo*, Beograd 1976, s. 772.

⁴⁰ Usp. P. Mrkonjić, *Apelacijska nadležnost Ustavnog suda BiH u odnosu na odluke entitetskih ustavnih sudova*, Centar za javno pravo, dostupno na: http://fcjp.ba/templates/ja_avian_ii_d/images/green/Petar_Mrkonjic2.pdf, očitavanje 05. 05. 2019.

⁴¹ Usp. Ribičić (bilj. 34), s. 24.

Ustavnog suda i njegovo ekstenzivnije tumačenje vlastite jurisdikcije. Osnov za ovu tvrdnju nalazi se u vladavini prava i teleološkom tumačenju važećih ustavnih i međunarodnih načela.

Formal and Factual Amendments to the Constitution of Bosnia and Herzegovina: How Far Can We Go?

Summary

Having in mind the legal nature of the Constitution of Bosnia and Herzegovina, as well as the specificities of the modern state and constitutional and legal order of Bosnia and Herzegovina, the subject of this analysis emphasized the formal and factual amendments to the Constitution of B&H.

The amendments to the Constitution should be done institutionally, which requires more active and accountable engagement of the relevant state authorities. However, current socio-political relations indicate that there is no political will in Bosnia and Herzegovina that is, in fact, indispensable for initiating the process of constitutional reform. As a legislative body, whether it is formal or factual amendments to the Constitution, the Parliamentary Assembly of B&H has an extremely important role in the process of constitutional reform. Beside the Parliamentary Assembly, the key state authority for (eventual) factual amendments to the Constitution of B&H is the Constitutional Court of B&H. At this phase of social stagnation, we are demanding and (justifiably) expecting from the Constitutional Court a more positive activism. It is time for new meaning and new interpretation of the constitutional principles. Also it is time that the principle of the rule of law becomes the primary determinant of the contemporary constitutional order of Bosnia and Herzegovina.