

Mahir Muharemović*

**Krivična odgovornost članova Parlamentarne skupštine
BiH za neprovođenje odluka Ustavnog suda BiH i
ESLJP: Ustavnopravna (ne)opravdanost**

Sadržaj

1. Uvod
2. Postojeći mehanizmi za provođenje odluka Evropskog suda za ljudska prava i Ustavnog suda BiH
3. Uporednopravna rješenja za provođenje odluka ustavnih sudova
4. Obilježja krivičnog djela neprovođenja odluka sudova u KZ BiH
5. Problematika krivične odgovornosti članova Parlamentarne skupštine BiH
6. Završna razmatranja

1. Uvod

Izvršavanje odluka sudova je od ključnog značaja za svaki pravni sistem. Odluka suda koja se ne izvrši, neće proizvesti željeni efekat, ukoliko subjekti na koje se ona odnosi ne postupe po njoj. Dakle, pravda koja se izriče u neprovedenim odlukama sudova je nedorečena i nezadovoljena pravda. Zbog svega navedenog, svaka država nastoji maksimizirati efikasnost provođenja odluka svojih sudova, pri čemu razvija određene mehanizme koji će osigurati implementaciju sudskih odluka.

Bosna i Hercegovina (BiH), također, posjeduje mehanizme koji trebaju osigurati efikasnu provedbu sudskih odluka. Budući da i dalje postoje određeni problemi u provođenju sudskih odluka, fokusirati ću se u ovoj analizi na neprovođenje odluka Ustavnog suda BiH (US BiH) i Evropskog suda za ljudska prava (ESLJP). Jer, neprovođenje odluka ovih sudova ima i najdalekosežnije posljedice po državu BiH. Klasičan primjer je neimplementacija presude ESLJP *Sejdić-Finci*¹ koja predstavlja jasnu prepreku na putu BiH ka Evropskoj uniji, neimplementacija

* Autor je magistar prava i asistent na Pravnom fakultetu Univerziteta u Tuzli. Recenzirani rad, recenzenti: Sevima Sali-Terzić (Sarajevo) i Edin Šarčević (Leipzig).

¹ Usp. presuda ESLJP od 22. 12. 2009, AP 27996/06 i 34836/06.

odluke US BiH, po pitanju neustavnih odredbi u Izbornom zakonu BiH², onemogućava provođenje lokalnih izbora u Gradu Mostaru, ili neimplementacija odluke US BiH, kojom su utvrđene neustavne odredbe u Zakonu o jedinstvenom matičnom broju BiH³, dovodi do nemogućnosti izdavanja jedinstvenih matičnih brojeva građanima BiH.

Provođenje navedenih odluka podrazumijeva zakonodavnu aktivnost Parlamentarne skupštine BiH (PS BiH), odnosno izmjene i samog Ustava BiH u slučaju implementacije presude ESLJP u predmetu *Sejdić-Finci*. Neprovođenje ovih, i sličnih odluka ESLJP i US BiH predstavlja krivično djelo prema članu 289 Krivičnog zakona BiH (KZ BiH).⁴ Ovaj mehanizam za osiguranje provođenja odluka US BiH i ESLJP, čije provođenje podrazumijeva tzv. generalne mjere, tj. promjenu Ustava i zakona, direktno dovodi članove oba doma Parlamentarne skupštine BiH (PS BiH) u situaciju krivično-pravne odgovornosti zbog neusvajanja amandmana na Ustav ili izmjena i dopuna odgovarajućih zakona.

Provođenje presuda je problematično iz dva aspekta. Prvo, iz aspekta samog krivičnog gonjenja, tj. iz perspektive problema praktične individualizacije krivične odgovornosti i postojanja imuniteta funkcionera zakonodavnih tijela. Drugo, iz aspekta ustavno-pravnog sistema BiH, odnosno, zbog postojanja podjele vlasti, koja bi mogla ozbiljno biti narušena uplitanjem pravosuđa u poslove zakonodavne vlasti, odnosno vršenjem pritiska od strane pravosuđa putem krivičnog gonjenja.

2. Postojeći mehanizmi za provođenje odluka Evropskog suda za ljudska prava i Ustavnog suda BiH

Ustavni sud BiH samostalan je državni organ koji obavlja funkciju ustavnog sudstva u okviru Ustavom utvrđenih prava i dužnosti i konstituiran je kao sud koji stoji izvan sistema redovnog sudstva i obavljanja redovne sudske funkcije⁵. Nadležnosti US BiH su apstraktna i konkretna kontrola ustavnosti, rješavanje sporova između entiteta, BiH i entiteta, između institucija BiH, te apelaciona nadležnost⁶. Njegova najvažnija funkcija, u kod nas važećem sistemu trodiobe vlasti, jeste da osigura vršenje zakonodavne vlasti, u skladu, i u granicama Ustava. Ovaj svoj zadatak Ustavni sud sprovodi putem apstraktne ocjene ustavnosti akata. Postupajući po zahtjevu za ocjenu ustavnosti relevantnog akta, odluka Ustavnog suda može biti dvojaka, da je akt u saglasnosti ili da akt nije u saglasnosti sa Ustavom u cijelosti ili djelomično⁷. Ukoliko US BiH utvrdi postojanje neustavne odredbe u nekom opštem aktu, može ostaviti određeni rok

² Usp. odluku US BiH U 9/09; rješenjem o neprovođenju od 18. 01. 2012. US BiH je utvrdio da prestaju da važe neustavne odredbe navedenog zakona.

³ Usp. odluku US BiH U 3/11; rješenjem o neprovođenju od 16. 01. 2013. US BiH je utvrdio da prestaju da važe neustavne odredbe navedenog zakona.

⁴ Sl. gl. BiH 3/03, 32/03, 37/03, 54/04, 61/04, 30/05, 53/06, 55/06, 32/07, 8/10. Neprovođenje odluka sudova je također inkriminisano i u entitetskim krivičnim zakonima i Krivičnim zakonom Brčko distrikta. Usp. čl. 345 KZ FBIH (Sl. nov. FBIH 36/03, 37/03, 21/04, 69/04, 18/05, 42/10, 42/11), čl. 345 KZ BD (Sl. gl. BD 10/03, 6/05, 21/10 i 9/13) i čl. 371 KZ RS (Sl. gl. RS 49/03, 108/04, 37/06, 70/06, 73/10, 1/12, 67/13).

⁵ E. Hodžić/Dž. Husremović/L. Ibranović/A. Kadribašić/M. Izmirlija/V. Kolovrat, Ustavno sudovanje u BiH-problemi i perspektive, u: *Ljudska prava u BiH 2011, Pravo, praksa i međunarodni standardi ljudskih prava sa ispitivanjem javnog mnijenja*, pripremili A. Mehmedić/M. Izmirlija/S. Madacki, Sarajevo 2012, s. (79 i dalje) 80.

⁶ Usp. čl. VI/3 Ustava BiH.

⁷ Usp. u: Hodžić/Husremović/Ibranović/Kadribašić/Izmirlija/Kolovrat (bilj. 5), s. 81.

nadležnom organu da promijeni takvu odredbu ili može odmah staviti van snage takvu odredbu koja, u tom slučaju, prestaje važiti narednog dana od dana objavljivanja u Službenom glasniku⁸.

Odluke Ustavnog suda konačne su i obavezujuće i dužno ih je poštovati svako fizičko i pravno lice⁹. Svi organi vlasti dužni su, u okviru svojih nadležnosti utvrđenih ustavom i zakonom, provoditi odluke Ustavnog suda.¹⁰ Pri tome, odluke ne podliježu nekom postupku izvršenja koji je poznat iz drugih procesnih zakona, već su te odluke neposredno izvršne. Ustavni sud može naložiti i drugim organima da izvrše njegove odluke¹¹. Od vrste postupka zavisi i koje su vrste naredbi za izvršenje moguće i uobičajene¹². Ukoliko odgovorni organ ne koriguje neustavne odredbe u naloženom roku, Ustavni sud će svojom odlukom utvrditi da odredbe koje nisu saglasne prestaju važiti, te se takve odredbe stavljaju van snage, također, dan nakon objavljivanja u Službenom glasniku¹³. Prema članu 74 stav 5 Pravila Ustavnog suda postoji obaveza nadležnog organa da u određenom roku obavijesti Ustavni sud o preduzetim mjerama, ili o statusu i fazi implementacije odluke. U slučaju da je izvršenje izostalo, u slučaju kašnjenja ili u slučaju da nije dostavljeno obavještenje o izvršenju, Ustavni sud utvrđuje da njegova odluka nije izvršena a, također, može da odredi i na koji način određenu odluku treba izvršiti. Ovo rješenje se dostavlja nadležnom državnom tužiocu, odnosno drugom organu nadležnom za izvršenje kojeg odredi Ustavni sud¹⁴. Postoji i ovlaštenje US BiH iz člana 74 stav 4 Pravila Ustavnog suda prema kojem US BiH može odrediti način i rok izvršenja svojih presuda. Interesantno je da US BiH u svojoj odluci u predmetu U 44/01¹⁵ od 22. septembra 2004. godine, zamjenjuje privremeno neustavne nazive gradova i općina u RS sa nazivima koji su u skladu sa Ustavom BiH, ne pozivajući se, pri tome, ni na jedan konkretan član Pravila US, pa shodno tome ni na član 74 stav 4, nego je samo naveo u obrazloženju da ne preuzima ulogu zakonodavca, dok je takvu mjeru opravdao sprečavanjem pravnog haosa koji bi nastao u RS da takvo što nije poduzeo¹⁶.

U odnosu na provođenje odluka Evropskog suda za ljudska prava (ESLJP) treba zapaziti da su njegove odluke „suštinski deklaratorne prirode“, a u njima se utvrđuje povreda Evropske konvencije za zaštitu ljudskih prava i osnovnih sloboda (Konvencija) i dosuđuje eventualna naknada i troškovi, kada su za to ispunjeni uslovi¹⁷. Pri tome, ESLJP ne može ukinuti odluku domaćeg suda ili staviti van snage domaći zakon neke njegove odredbe kada smatra da su neke njegove odredbe u suprotnosti sa Konvencijom. Sa druge strane, države su svjesne svojih obaveza prema Konvenciji, te u najvećem broju slučajeva poduzimaju mjere u cilju otklanjanja

⁸ Čl. 63 Pravila Ustavnog suda BiH, Sl. gl. BiH 60/05, 64/08, 51/09.

⁹ Čl. 74 st. 1 (bilj. 8) i čl. V/5 (bilj. 6).

¹⁰ Čl. 74 st. 2 (bilj. 8).

¹¹ Isto ovlaštenje postoji kod Ustavnog suda Republike Hrvatske, gdje izvršenje odluka ustavnog suda osigurava i Vlada RH preko tijela državne uprave. Usp. čl. 25 st. 2 i 3 Ustavnog zakona o Ustavnom sudu RH, NN 49/02.

¹² C. Steiner/N. Ademović, *Ustav BiH - Komentar*, Sarajevo 2010, s. 856.

¹³ Čl. 63 (bilj. 8).

¹⁴ Steiner/Ademović (bilj. 12), s. 858.

¹⁵ U predmetu U 44/01 US BiH je, privremeno, nakon što je utvrdio svojim rješenjem od 22. 09. 2004. da presuda nije izvršena od strane Narodne skupštine RS, svojim rješenjem, od istog dana, zamijenio neustavne nazive gradova i općina u RS-u.

¹⁶ V. pasus 11 obrazloženja odluke US 44/01 od 22. 09. 2004.

¹⁷ S. Carić, *Izvršavanje presuda Evropskog suda za ljudska prava i nadzor nad Evropskom konvencijom o zaštiti ljudskih prava i osnovnih sloboda*, dostupno na: http://www.ecmi.de/fileadmin/doc/Implementing-Human_Rights/Srpski/Izvestavanje%20i%20monitoring/Trening/Prezentacije/Evropski%20sud.pdf (očitanje 05. 02. 2014).

utvrđenih kršenja prava i prevencije budućih kršenja. Provođenje odluka ESLJP nadzire Komitet ministara Vijeća Evrope. Osim toga, u BiH Ured zastupnika/agenta Vijeća ministara BiH pred ESLJP zadužen za nadzor provođenja presuda ESLJP¹⁸. U slučaju da je potrebno poduzimanje generalnih mjera (izmjene u zakonodavstvu, izmjene administrativnih procedura i sl.) radi izvršenja presuda ESLJP, Komitet ministara Vijeća Evrope traži od vlada država članica izvještaje o poduzetim mjerama. Ukoliko presuda nije izvršena, Komitet ministara može organizovati sastanke “na visokom nivou”, poduzimati diplomatske inicijative, donositi interim rezolucije, kojima se određuju privremene mjere radi sprovođenja presuda ESLJP i utvrđuje vremenski okvir za sprovođenje presuda. U slučaju da država odbija da se povinuje presudi ESLJP, donose se nove rezolucije u kojima se koriste i prijetnje prestankom članstva u Vijeću Evrope ili se i druge članice Vijeća Evrope pozivaju da poduzmu mjere protiv države prekršioca koja odbija da sprovede odluku Suda¹⁹.

Odlukom Vijeća ministara o zastupniku/agentu Vijeća ministara Bosne i Hercegovine pred Europskim sudom za ljudska prava i Uredu zastupnika/agenta Vijeća ministara Bosne i Hercegovine pred Europskim sudom za ljudska prava²⁰, regulisano je pitanje zastupanja BiH pred ESLJP. U obavljanju poslova koji se odnose na izvršenje presuda Europskog suda za ljudska prava, zastupnik se brine o prevođenju presuda i odluka ESLJP koje se odnose na Bosnu i Hercegovinu na službene jezike Bosne i Hercegovine, te o njihovoj objavi u Službenom glasniku Bosne i Hercegovine. Zastupnik daje smjernice nadležnim tijelima u postupku izvršenja presuda, prati tok izvršenja presuda na domaćem nivou i o tome izvještava Komitet ministara Vijeća Evrope.

Iz svega navedenog, vidljivo je da postoje određeni mehanizmi koji trebaju garantovati provođenje odluka Ustavnog suda BiH i Evropskog suda za ljudska prava. Međutim, ipak treba konstatovati da je efikasno izvršenje odluka Evropskog suda za ljudska prava “u rukama” samih država članica, a da je uticaj samog zastupnika BiH pred ESLJP u procesu provođenja presuda ESLJP, čije provođenja podrazumijeva poduzimanje generalnih mjera, “slab”, jer provođenje takvih odluka podrazumijeva političku volju. S druge strane, kao što je to navedeno kroz nekoliko primjera ranije u ovoj analizi, postoji i problem provođenja odluka i samog Ustavnog suda BiH²¹. 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 odluka²². Prema određenim stajalištima, ustavni sudovi bi, u slučaju neprovođenja odluka od strane zakonodavca, uslijed političke fragmentiranosti, trebali sami reagovati i normirati određeno društveno pitanje.²³ Međutim, takvo “uplitanje” u esencijalnu nadležnosti zakonodavnog organa bilo bi u suprotnosti

¹⁸ O tome Carić (bilj. 17).

¹⁹ Carić (bilj. 17).

²⁰ Sl. gl. BiH 41/03 i 65/05.

²¹ Ovdje treba naglasiti da ne postoji pravna obaveza Vijeća Ministara BiH da osigura provođenje odluka sudova na nivou BiH, kao što je to regulisano npr. u Federaciji BiH gdje premijer osigurava provođenje sudskih odluka.

²² A. Hanušić, *Mali koraci - veliki efekti: Optimiziranje izvršenja odluka Ustavnog suda Bosne i Hercegovine*, Program podrške istraživanjima u oblasti javnih politika 2010 - 2011, s. 10. Dostupno na: http://www.mrezapravde.ba/mpbh/mpbh_files/file/BHS_65_Adrijana_Hanusic.pdf (očitanje 03. 02. 2014).

²³ Usp. *The Role of Courts in a Democracy*, The Foundation for Law, Justice and Society, s. 19. Dostupno na: http://www.fljs.org/sites/www.fljs.org/files/publications/ROCD-Report_0.pdf (očitanje 03. 02. 2014).

sa prirodom ustavnog sudstva i narušilo bi princip trodiobe vlasti.²⁴ S druge strane, presude ESLJP često ne sadrže upute za konkretne mjere koje su nužne kako bi se iste efikasno implementirale.²⁵ Ipak, treba naglasiti da je ESLJP razvio metod tzv. “pilot” presuda²⁶ u kojima se identifikuje strukturalni problem u nacionalnom pravnom poretku koji za posljedicu ima više istih predmeta/aplikacija pred ESLJP, te se nalaže poduzimanje specifičnih mjera državi kako bi se otklonili ti strukturalni problemi u određenom roku, pri čemu se “zamrzavaju” svi slični predmeti do postupanja po uputstvima ESLJP. Time se stvara svojevrsni pritisak na države da razviju efektivne mjere u domaćem pravnom poretku koje bi spriječile kršenje ljudskih prava i sloboda koje bi imale uzrok u takvom identifikovanom strukturalnom problemu.²⁷ Međutim, i dalje ostaje na državi članici i Komitetu ministara Vijeća Evrope²⁸ da biraju adekvatna sredstva kako bi izvršili uputstva ESLJP, data u pilot presudama, čime se i dalje održava konvencijski princip supsidijarnosti²⁹.

Kako bi se “konkretizovao” i “ojačao” mehanizam za provođenje odluka US BiH i ESLJP, BiH je u svoje krivično zakonodavstvo uvela krivično djelo neprovođenja odluka sudova (čl. 239 KZ BiH), što će biti predmet interesovanja u nastavku ovog rada.

3. Uporednopravna rješenja za provođenje odluka ustavnih sudova

Jasno je postoje različiti nacionalni modeli koji osiguravaju efektivno provođenje odluka nacionalnih ustavnih sudova. Kratak pregled takvih rješenja u Republici Hrvatskoj, Makedoniji, Albaniji i Saveznoj Republici Njemačkoj će dati nešto kompletniju sliku o poziciji i kvalitetu rješenja koje je usvojila BiH.

Odluke i rješenja Ustavnog suda Republike Hrvatske (US RH) obavezujuće su i dužna ih je poštovati svaka fizička i pravna osoba. Sva tijela državne vlasti, lokalne i područne (regionalne) samouprave dužna su u okviru svoga ustavnog i zakonskog djelokruga provoditi odluke i rješenja Ustavnog suda. Vlada Republike Hrvatske osigurava preko tijela državne uprave

²⁴ U suprotnom, došlo bi do, kako se to u teoriji naziva, “suvereniteta sudova”, te pojave da vladaju neizabrani (misli se na sudije) Usp. C. Hoennige, *Constitutional Courts as Veto Players, Lessons from Germany, France and the US*, s. 2. Dostupno na: http://campus.usal.es/~acpa/sites/default/files/seminario_cristoph_honnige.pdf (očitanje 31. 01. 2014). Usp. ovlasti Saveznog ustavnog suda u Njemačkoj u: H. Guhling, *Problems of Enforcing Constitutional Court Decisions*, dostupno na http://www.tribunalconstitucional.ad/docs/coloqui_justicia/05-HARTMUT%20GUHLING.pdf (očitanje 30. 01. 2014).

²⁵ M. Issaeva/I. Sergeeva/M. Suchkova, *Enforcement of the Judgments of the European Court of Human Rights in Russia: Recent Developments and Current Challenges*, *International journal on human rights*, 15-2011, s. (67 i dalje) 70.

²⁶ Prva pilot presuda protiv BiH donesena je u predmetu *Suljagić protiv BiH*, AP 27912/02. U toj presudi utvrđeno je kršenje ljudskih prava koje je bilo rezultat sistemskog problema vezanog za isplatu stare devizne štednje, te je naloženo Federaciji BiH poduzimanje određenih generalnih mjera (da vladine obveznice budu izdate u FBiH, da sve neisplaćene rate budu isplaćene u FBiH i dr).

²⁷ Usp. E. L. Abdelgawad, *The Execution of the Judgments of the European Court of Human Rights: Towards a Non-coercive and Participatory Model of Accountability*, *ZaöRV*, 69-2009, s. (471 i dalje) 476.

²⁸ O značajnoj ulozi Komiteta ministara u izvršenju presuda ESLJP i njegovoj interakciji sa ESLJP v. detaljnije u: Council of Europe - Annual Report 2011, *Supervision of the execution of judgments and decisions of the European Court of Human Rights*, Strasbourg 2012, ss. 16-22.

²⁹ Suprotno ovom gledištu, određeni autori smatraju da se mijenja ravnoteža između ESLJP i Komiteta ministara donošenjem pilot presuda, tako da se njima narušava princip slobode izbora sredstava za izvršenje presuda ESLJP. Detaljnije Abdelgawad (bilj. 28), s. 479.

provedbu odluka i rješenja Ustavnog suda. Ustavni sud može sam odrediti tijelo kojem povjerava provedbu svoje odluke, odnosno rješenja kao što može odrediti način provedbe svoje odluke, odnosno rješenja.³⁰ Ovakva rješenja su u najvećoj mjeri usporediva sa rješenjima koja su predviđena i Pravilima US BiH. Interesantno je primijetiti da se u ustavno-pravnoj doktrini Hrvatske smatra da ustavni sud ukida samo neustavne odredbe, ali je isključiva obaveza zakonodavca da provodi pravnu regulativu. Ustavni sud RH nema mehanizme kojima bi prisilio Sabor RH da pokrene zakonodavni postupak.³¹ Dakle, odredba po kojoj je dato ovlaštenje US RH da može odrediti način provedbe svoje odluke ne podrazumijeva eksplicitno ovlaštenje da sam popunjava pravne praznine nakon ukidanja određenog zakona, odnosno odredbi zakona³². Shodno navedenom, US RH, isto kao i US BiH, ostavlja, a ponekad i produžava, rok zakonodavnom tijelu (Saboru) da donese novi zakon, odnosno zamjeni neustavne odredbe zakona, prije nego što ih sam ukine.³³ Krivično zakonodavstvo RH nije inkriminiralo neizvršenje odluka US RH, kao što je to slučaj u BiH.

Ustavni sud Makedonije nema međutim ovlaštenje da daje uputstva parlamentu, da određuje rokove i načine izvršenja, niti može sam regulisati privremeno određenu oblast u slučaju nepostupanja parlamenta. Nadalje, on ne može ni obavezati druge organe da provedu odluke ustavnog suda, nego se mora obratiti vladi.³⁴ Ni krivično zakonodavstvo Makedonije nije inkriminiralo neizvršenje odluka ustavnog suda.

Za razliku od makedonskog, Ustavni sud Albanije posjeduje slične mehanizme za provođenje svojih odluka kao US BiH i US RH. Naime, odluke Ustavnog suda Albanije su, također, obavezujuće i konačne. Obaveza osiguranja njihovog izvršenja je prenesena na Vijeće ministara. Ipak, postoji interesantno rješenje prema kojem predsjednik Ustavnog suda Albanije ima ovlaštenje da novčano kazni osobe koje ne provode ili sprečavaju provođenje odluka ustavnog suda. Takve odluke predsjednika Ustavnog suda su konačne i izvršne.³⁵

Savezni ustavni sud SR Njemačke (US Njemačke) ima komparativno gledajući jednu od najvažnijih uloga u odnosu na sve ustavne sudove u svijetu. Naime, svojim autoritetom, putem svoje odluke, US Njemačke bitno utječe na društvene tokove u njemačkom društvu. US Njemačke nije samo sud, nego je, prije svega, vrhovno državno tijelo koje je nezavisno od drugih državnih tijela.³⁶ Njegove odluke su obavezujuće, kako za savezne tako i za organe federalnih jedinica (*Länder*), kao i za sve sudove. Odluke US Njemačke imaju snagu zakona.³⁷ U svojim

³⁰ Usp. čl. 31 Ustavnog zakona o Ustavnom sudu Republike Hrvatske, NN 49/02.

³¹ Usp. *Upitnik - Ustavno sudstvo Funkcioniranje i odnos sa drugim tijelima javne vlasti - Odgovori Ustavnog suda RH*, dostupno na: <http://www.confueconstco.org/reports/rep-xv/CROATIA%20na.pdf> (očitanje 21. 02. 2014).

³² Usp. bilj. 15 i 16.

³³ J. Omejec, *The Implementation of the Decisions of the Constitutional Court of the Republic of Croatia*, dostupno na: http://www.tribunalconstitucional.ad/docs/coloqui_justicia/08-JASNA%20OMEJEC.pdf (očitanje 27. 02. 2014).

³⁴ V. više u: Conference of European Constitutional Courts, *Constitutional Justice: Functions and Relationships with the other Public Authorities*, ss. 5 i 18. Dostupno na: <http://193.226.121.81/congres/MACEDONIA%20eng.pdf> (očitanje 21. 02. 2014).

³⁵ *The Constitutional Court of the Republic of Albania*, National Report prepared for the XV Congress of the Conference of European Constitutional Courts, dostupno na: <http://www.confueconstco.org/reports/rep-xv/ALBANIA%20eng.pdf> (očitanje 27. 02. 2014).

³⁶ S. Bross, *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*, s. 4. Dostupno na: [http://www.venice.coe.int/webforms/documents/default.aspx?pdffile=CDL-JU\(2009\)001-e](http://www.venice.coe.int/webforms/documents/default.aspx?pdffile=CDL-JU(2009)001-e) (očitanje 27. 02. 2014).

³⁷ Bross (bilj. 36), s. 4.

odlukama US Njemačke može odrediti ko i na koji način će izvršiti njegove odluke.³⁸ Međutim, samo izvršenje odluka nije u nadležnosti US Njemačke. U slučajevima kada se utvrdi neustavnost određenog zakona ili odredbe zakona, US Njemačke može autonomno odrediti rok zakonodavcu u kojem treba izvršiti nužne izmjene. Kada zakonodavac ne reaguje u datom vremenskom okviru, US Njemačke može izdati uputstvo i ovlaštenje sudovima da postupaju, u započetim predmetima, u skladu sa ustavom, neprimjenjujući neustavno stanje. U drugim slučajevima, US Njemačke utvrđuje neustavnost određene pravne situacije, ali u isto vrijeme reguliše sam tu situaciju. Ovakva procedura je važna u situacijama u kojim zakonodavac ne postupi u skladu sa odlukom US Njemačke i u zadatom vremenskom okviru.³⁹ Na kraju, ni njemačko krivično zakonodavstvo ne inkriminiše neprovođenje odluka US Njemačke.

4. Obilježja krivičnog djela neprovođenja odluka sudova u KZ BiH

Prema članu 239 KZ BiH⁴⁰: „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*⁴¹, Suda Bosne i Hercegovine, Doma za ljudska prava ili Evropskog suda za ljudska prava⁴², ili sprečava da se takva odluka izvrši, ili na drugi način onemogućava njeno izvršenje, kaznit će se kaznom zatvora od šest mjeseci do pet godina.” Analizirajući navedeni član zakona, a u vezi sa članom 1 stav 3 KZ BiH, prema kojem pojam službene osobe, između ostalog, podrazumijeva: “*Službeno lice je izabrani ili imenovani funkcioner u organima zakonodavne, izvršne i sudske vlasti Bosne i Hercegovine*”, jasno proizilazi da i članovi oba doma PS BiH mogu biti krivično gonjeni zbog toga što svojim radnjama odbijaju, sprečavaju ili na drugi način onemogućavaju izvršenje konačne i izvršne odluke US BiH i ESLJP. Treba naglasiti da se krivično djelo može učiniti činjenjem ili nečinjenjem, a da je krivično djelo učinjeno nečinjenjem kad je učinitelj koji je pravno obavezan spriječiti nastupanje zakonom opisane posljedice krivičnog djela to propustio učiniti, a takvo je propuštanje po djelovanju i značenju jednako učinjenju tog krivičnog djela činjenjem.⁴³ Dakle, samo pasivno ponašanje članova PS BiH, u smislu nepoduzimanja zakonodavne aktivnosti kojima bi se otklonilo neustavno stanje u zakonu, kako je to naloženo odlukom US BiH, izjednačeno je sa aktivnom radnjom odbijanja, sprečavanja ili na drugi načina onemogućavanja izvršenja konačne i izvršene odluke US BiH. Odredbe KZ BiH su jasne, te time potencijalno inkriminišu svakog člana PS BiH u gore navedenim situacijama. Na kraju, treba naglasiti da je BiH jedna od rijetkih država u svijetu (uz Azerbejdžan i Slovačku) koja predviđa krivičnu odgovornost kao sredstvo pritiska za izvršenje odluka Ustavnog suda⁴⁴.

³⁸ Bross (bilj. 36), s. 5.

³⁹ Guhling (bilj. 24), s. 8.

⁴⁰ Bilj. 4.

⁴¹ Naglašeno od strane autora.

⁴² Naglašeno od strane autora.

⁴³ Čl. 21 st. 1 i 2 (bilj. 4).

⁴⁴ Hanušić (bilj. 22), s. 12.

5. Problemi krivične odgovornosti članova Parlamentarne skupštine BiH

Ustavni sudovi su dio u ravnoteži vlasti, a u isto vrijeme imaju obavezu da štite princip podjele vlasti.⁴⁵ S tim u vezi, delikatno je pitanje na koji način ustavni sudovi svojim odlukama, pa tako i US BiH, mogu osigurati sa jedne strane autonomiju zakonodavca da reguliše odnose unutar jednog društva, a sa druge strane da i zakonodavac bude podređen Ustavu.⁴⁶ Prilikom apstraktne kontrole ustavnosti zakona, US BiH predstavlja „usta Ustava“, a primjenom i interpretacijom Ustava BiH, kao najvišeg pravnog akta u odnosu na sve druge pravne akte, on ima ovlaštenje iz Ustava BiH da proglasi neustavnim zakone i da iste ukine. Time US BiH vrši kontrolu i predstavlja kočnicu neustavnim aktivnostima zakonodavnog tijela, odnosno Parlamentarne skupštine BiH. Ova njegova uloga u ustavnom sistemu BiH opravdava i intenciju stvaranja što efikasnijih mehanizama za provođenje odluka US BiH.

Međutim, postavlja se opravdano pitanje da li se kao mehanizam za provođenje odluka US BiH i ESLJP može koristiti i krivično gonjenje članova PS BiH za neizvršavanje odluka navedenih sudova. Naime, kada postoji potreba za poduzimanjem tzv. generalnih mjera kako bi se otklonila povreda određenog prava iz Konvencije ili neustavna odredba iz zakona, onda se javlja i potreba zakonodavne aktivnosti, ili čak donošenja amandmana na Ustav BiH. Zakonodavna procedura u BiH, te i donošenje amandmana na Ustav BiH, regulisana je samim Ustavom BiH⁴⁷ i Poslovnica oba doma PS BiH⁴⁸. Nužno je naglasiti da Pravilnici oba doma ne predviđaju posebnu hitnu proceduru u slučaju potrebe izmjena neustavnih odredbi zakona. Ovdje se, zapravo i javlja prvi problem za efektivno krivično gonjenje, a to je pitanje individualizacija krivice. Naime, osnovni princip krivičnog zakonodavstva je princip individualizacije krivice te izricanje srazmjerne kazne krivično-pravno odgovornom počinitelju krivičnog djela. Kako je PS BiH zborni organ po načinu donošenja odluka, koji donosi zakone po tačno Ustavom i pravilnicima definisanoj proceduri, teško je odrediti ko je ta službena osoba, ili više njih, unutar PS BiH koja čini inkriminisane radnje, odnosno da li uopće postoji efektivna radnja pojedinca ili više njih koja onemogućava provođenje odluke US BiH i ESLJP, a imajući u vidu da se radi o dvodomnom parlamentu sa ukupno 67 parlamentaraca⁴⁹. Međutim, i kada bi se moglo identifikovati službeno lice, ili više njih, odnosno član PS BiH koji opstruira provođenje odluke suda, tj. blokira zakonodavnu proceduru, neizbježno se javlja problem (ne)postojanja imuniteta izabраних funkcionera u PS BiH. Prema članu 3 i 4 Zakona o imunitetu BiH⁵⁰ i članu 14 Pravilnika oba doma PS BiH članovi Predstavničkog doma i delegati u Domu naroda neće biti krivično odgovorni za bilo koji postupak izvršen u okviru njihovih dužnosti u PS BiH. Na imunitet koji imaju mogu se pozvati u bilo koje vrijeme za postupke izvršene u okviru dužnosti

⁴⁵ P. Haeberle, *Role and Impact of Constitutional Courts in a Comparative Perspective*, s. 71. Dostupno na: http://www.ecln.net/elements/conferences/book_berlin/haeberle.pdf (očitanje 31. 01. 2014).

⁴⁶ *Portuguese Constitutional Court: Problems of Legislative Omission in Constitutional Jurisprudence*, Portuguese Report for the XIVth Congress of the Conference of European Constitutional Courts, Vilnius 2008, s. 9.

⁴⁷ Čl. IV/3 i čl. X /1 Ustava BiH.

⁴⁸ Usp. čl. 99-127 (zakonodavni postupak) i čl. 132-135 (donošenje amandmana na Ustav) Poslovnika Predstavničkog doma Parlamentarne skupštine BiH, Sl. gl. BiH 33/06; čl. 92-122 (zakonodavni postupak) i čl. 127-129 (donošenje amandana na Ustav) Poslovnika Doma naroda Parlamentarne skupštine BiH, Sl. gl. BiH 33/06.

⁴⁹ Pitanje postojanja umišljaja u ovom slučaju ne bi postojalo, jer su izabrani zvaničnici upoznati sa obavezom izvršenja konačne odluke US BiH i ESLJP. Isto i u: Hodžić/Husremović/Ibranović/Kadribašić/Izmirlija/Kolovrat (bilj. 5), s. 95.

⁵⁰ Sl. gl. BiH 37/03 i 75/09; isto i u entitetskim zakonima i zakonu Brčko distrikta (usp. Zakon o imunitetu FBiH, Sl. nov. FBiH 19/03; Zakon o imunitetu RS, Sl. gl. RS 69/02; Zakon o imunitetu Brčko distrikta, Sl. gl. BD 2/03).

tih osoba u navedenim institucijama. Nesporno je da samo predlaganje i glasanje za zakon ili izmjene zakona predstavljaju inherentne radnje koje članovi PS BiH poduzimaju u okviru svojih dužnosti. Nepredlaganje⁵¹ ili neglasanje ili glasanje protiv zakona ili izmjena zakona kojim bi se eventualno otklonile neustavne odredbe u istima, i dalje je zaštićeno imunitetom koji uživaju članovi PS BiH, jer je i takvo ponašanje odraz političkog ubjeđenja predstavnika ili delegata, koje pokriva mandat, te time ne može biti predmet pravne procjene, odnosno krivičnog gonjenja. U ovom slučaju, nužna je primjena člana 224 Zakona o krivičnom postupku BiH (ZKP BiH)⁵² prema kojem će tužilac donijeti naredbu o obustavljanju istrage zbog postojanje smetnji za krivično gonjenje, odnosno člana 283 ZKP prema kojem će Sud donijeti odbijajuću presudu iz istog razloga.

Na kraju, iako postoje znatne prepreke sa krivično-pravnog aspekta za gonjenje članova PS BiH za neizvršavanje odluke US BiH i ESLJP, postoji i ustavno-pravna upitnost takvog vida pritiska na članove PS BiH. Naime, krivičnim gonjenjem zastupnika ili delegata zbog nedonošenja zakona, odnosno nepoduzimanja zakonodavnih aktivnosti, ili zbog nedonošenja odgovarajućih amandmana na Ustav BiH, došlo bi do uplitanja pravosuđa u rad zakonodavne vlasti, čime bi se ugrozio princip trodiobe vlasti. Međutim, takva aktivnost ne izlazi iz okvira „kočnice i ravnoteže vlasti“⁵³, iako je zakonodavna, odnosno amandmanska aktivnost primarno izraz političke volje izabranih članova jednog parlamenta. Naime, pravosuđe ne može „narediti“ članovima jednog zakonodavnog tijela poduzimanje spomenutih aktivnosti, ali može, u sklopu efektivne kontrole nad radom zakonodavnog tijela, odnosno u sklopu osiguravanja funkcionisanja zakonodavne vlasti u skladu sa ustavnim sistemom BiH, a shodno dogmatskoj postavci međusobne saradnje i kontrole državnih vlasti, putem mehanizma krivičnog gonjenja, osigurati efektivno provođenje odluka US BiH i ESLJP. Ipak, postavlja se pitanje da li se isto podjednako odnosi na neprovođenje odluka ESLJP koje podrazumijevaju izmjene samog Ustava BiH. U takvoj situaciji članovi PS BiH bi bili krivično gonjeni zbog nepoduzimanja amandmanske aktivnosti kojom bi se zadiralo u sam ustavni poredak na osnovu kojeg funkcioniše zakonodavna, ali i pravosudna vlast u BiH, čime bi se stvorio svojevrsni paradoks. Time bi i pravosuđe „izašlo“ iz samih ustavnih okvira „kočnice i ravnoteže“ vlasti, odnosno isto bi se nadredilo zakonodavnoj vlasti, vršeći pritisak da se izvrše izmjene samog Ustava BiH.

6. Završna razmatranja

Iako, zasigurno, postoji potreba za građenjem efikasnijeg ustavnog sistema, time i političkog, koji bi odgovorio potrebama građana BiH, ne postoji opravdanje koje bi narušilo same temelje ustavnog sistema, tj. trodiobu vlasti. Kako je iz prethodne analize vidljivo, mehanizam krivičnog gonjenja članova PS BiH, u slučaju neizvršenja odluka US BiH i ESLJP, za čije provođenje je nužna zakonodavna ili amandmanska aktivnost, je neprovodljiv, dok je sa ustavno-pravnog aspekta djelimično opravdan, iz ranije navedenih razloga. Ukoliko jedan ustavni sud ukine neustavne odredbe, on je izvršio svoju primarnu „ustavnu zadaću“, tj. uklonio je neustavno stanje

⁵¹ Prema čl. 8 (bilj. 48) i čl. 9 (bilj. 48) ne postoji obaveza zastupnika, odnosno delegata da predlože zakon, nego samo pravo.

⁵² Sl. gl. BiH 3/03, 32/03, 36/03, 26/04, 63/04, 13/05, 48/05, 46/06, 76/06, 29/07, 32/07, 53/07, 76/07, 15/08, 58/08, 12/09, 16/09, 93/09 i 72/13.

⁵³ “Apsolutna organizaciona i funkcionalna odvojenost i izolovanost pojedinih državnih vlasti dovele bi do paralize cijelog sistema državne vlasti.” K. Trnka, *Ustavno pravo*, Sarajevo 2006, s. 220.

iz ustavnog sistema. Zakonodavna vlast mora biti slobodna da stvara politiku, što podrazumijeva utilitarističku kalkulaciju najvećeg dobra za što veći krug ljudi.⁵⁴ Pitanje da li će zakonodavno tijelo reagovati i normirati određeni društveni odnos u skladu sa ustavom i uputama Ustavnog suda, nije pitanje pravne nego političke odgovornosti, tj. odgovornosti onih koju su izabrani prema onima koji su ih izabrali, odnosno pitanje je kredibiliteta jedne države u međunarodnoj zajednici, u slučaju nepoštivanja odluka međunarodnih sudova. Ne smije se zaboraviti da autoritet jednog Ustavnog suda u velikoj mjeri zavisi od društveno-političkog ambijenta⁵⁵, odnosno svijesti o važnosti provođenja odluka Ustavnog suda kod političke elite i građana. Međutim, zbog fragmentiranosti političke volje u BiH, nužne su izmjene Pravila Ustavnog suda BiH, koje bi eksplicitno „ovlastile“ US BiH da nakon ukidanja neustavnih odredbi privremeno reguliše određenu oblast, čime bi „uveo“ privremeno stanje usklađeno sa Ustavom BiH u određenoj oblasti. Kako je ranije naglašeno, određeno ovlaštenje postoji u članu 74 stav 4 Pravila US BiH, prema kojem US BiH može odrediti način i rok izvršenja svojih odluka. Međutim, takvo ovlaštenje US BiH nije precizno i do kraja definisano, naročito u odnosu na situacije u kojoj se ukine određeni zakon ili odredba zakona⁵⁶, odnosno nije jasno da li temeljem takvog ovlaštenja proizilazi eksplicitno pravo US BiH da *sam* reguliše nastalu pravnu prazninu u zakonu. Zbog toga se, u takvim situacijama, US BiH oslanja na mehanizam iz člana 63 stav 4 Pravila US BiH, po kojem ostavlja naknadni rok zakonodavcu da uskladi neustavne odredbe određenog zakona sa Ustavom BiH, što se u praksi često pokazalo kao nedjelotvorno. Prema tome, svrsishodnije i efektivnije bi bilo da US BiH ima na raspolaganju samo ovlaštenje da ukine neustavni zakon, odnosno neustavne odredbe određenog zakona, uz mogućnost davanja okvirnih smjernica, a da, izuzetno, i eksplicitno, ukoliko bi ukidanjem zakona ili neustavnih odredbi određenog zakona u velikoj mjeri bila ugrožena ljudska prava i slobode, odnosno pravni poredak BiH, entiteta i Brčko distrikta, privremeno sam reguliše nastalu pravnu prazninu.

Ovaj mehanizam ne bi bio u suprotnosti sa samim konceptom trodiobe vlasti, jer US BiH nije dio redovne sudske vlasti, nego je podređen samo Ustavu BiH i ima za cilj očuvanje ustavnog sistema BiH. Dakle, odluke US BiH i ESLJP mogu predstavljati okvir mogućih politika⁵⁷, ali nikako trajnu supstituciju normativne aktivnosti zakonodavnog tijela. Ipak, ovim bi se otklonila i sama potreba ostavljanja naknadnog roka PS BiH da donese odgovarajuće izmjene zakona, dok bi se, sa druge strane, stabilizirao pravni sistem BiH, odnosno izbjeglo bi se stanje pravne anarhije u određenim oblastima zbog nepostojanja odgovarajućih normi. S druge strane, nema ni ustavno-pravne opravdanosti da ukinuti zakon, ili određene odredbe zakona, ostanu na pravnoj snazi nakon što se utvrdi da su neustavne, jer time se produžavaju efekti neustavnog stanja i narušava se princip pravne sigurnosti. Otklanjanjem mehanizma iz člana 63 stav 4 Pravila US BiH prestao bi osnov za postojanje obilježja krivičnog djela neprovođenja odluka US BiH, a time bi nestali i krivično-pravni problemi vezani za krivično gonjenje članova PS BiH. U odnosu na neprovođenje odluka ESLJP, koje podrazumijevaju izmjene samog Ustava BiH, postojanje krivične odgovornosti članova PS BiH je sa ustavno-pravnog aspekta neopravdano, zbog samog narušavanja suštine ustavnog sistema BiH. Dakle, provođenje ovih odluka ESLJP može ostati samo u domenu političkog konsenzusa i međunarodno-pravnih obaveza BiH.

⁵⁴ *Managing conflict between parliament and the courts*, Joint IPU-ASGP conference, dostupno na: www.ipu.org/conf-e/129/ipu-asgp-summary.pdf (očitanje 30. 01. 2014).

⁵⁵ Hodžić/Husremović/Ibranović/Kadribašić/Izmirlija/Kolovrat (bilj. 5), s. 96.

⁵⁶ V. primjer iz bilj. 18.

⁵⁷ Hoennige (bilj. 24), s. 2.

Zusammenfassung

Die Vollziehung von Gerichtsentscheidungen ist ein wichtiges Element eines jeden Rechtssystems. Eine Gerichtsentscheidung, die nicht vollzogen wird, wird nicht die gewünschte Wirkung haben, falls die Subjekte die sie anspricht ihr nicht folgen. Bosnien und Herzegowina (BiH) hat auch Mechanismen, die die wirksame Umsetzung von Gerichtsentscheidungen gewährleisten sollen, jedoch gibt es immer noch einige Probleme bei der Umsetzung der Entscheidungen des Verfassungsgerichts und des Europäischen Gerichtshofs für Menschenrechte. Die Nicht-Umsetzung der Entscheidungen der Gerichte, die allgemeine Maßnahmen erfordern, z.B. Änderungen in der Verfassung oder in den Gesetzen, stellt eine Straftat gem. 289 des Strafgesetzbuches von Bosnien und Herzegowina dar, und führt somit direkt zu einer strafrechtlichen Verantwortung der Mitglieder der beiden Häuser des Parlaments von Bosnien-Herzegowina. Doch der Mechanismus der Strafverfolgung der Parlamentarier ist im Falle einer Nicht-Umsetzung der Gerichtsentscheide des Verfassungsgerichts von Bosnien-Herzegowina und des Europäischen Gerichtshofs für Menschenrechte, für deren Umsetzung eine Verfassungs- oder Gesetzesänderung nötig ist, strafrechtlich nicht durchsetzbar und verfassungsrechtlich teilweise unbegründet, denn es gibt erhebliche Hindernisse für eine strafrechtliche Verfolgung von Parlamentsmitgliedern und stellt auch eine nicht hinnehmbare Erosion des bosnischen Verfassungssystems dar.