

Aida Hunčec-Pita*

**Umijeće nelogičnog zaključivanja:
Povodom odluke Ustavnog suda Bosne i Hercegovine – U 2/11
(Ocjena ustavnosti Zakona o budžetu Republike Srpske za 2011. i
Odluke o usvajanju budžeta Republike Srpske za 2011.)**

Sadržaj

1. Uvod
2. Praksa i usvojeni stav Ustavnog suda Bosne i Hercegovine
3. Zakon o Fiskalnom vijeću Bosne i Hercegovine
4. Iz merituma odluke
5. (Ne)dosljednost
6. Zaključak

1. Uvod

Ustavnom sudu Bosne i Hercegovine je u maju 2011. godine podnesen zahtjev za ocjenu ustavnosti Zakona o izvršenju budžeta Republike Srpske za 2011.¹ i Odluke o usvajanju budžeta Republike Srpske za 2011.² Podnositelj zahtjeva tvrdi da je Narodna skupština Republike Srpske usvajanjem oba dokumenta povrijedila čl. III/3.b), III/5.a) i VIII/3 Ustava Bosne i Hercegovine. Zahtjev se temelji na činjenici da je državnim zakonom propisana procedura za usvajanje entitetskog zakona kao i drugih akata (u ovom slučaju Odluke o usvajanju budžeta Republike Srpske za 2011). Prema mišljenju podnosioca zahtjeva, upravo je u postupku usvajanja oba akta prekršen propisani postupak. Riječ je o odredbama Zakona o Fiskalnom vijeću Bosne i Hercegovine³ koji svojim čl. 6 reguliše pitanje globalnog okvira fiskalnog bilansa i politika u Bosni i Hercegovini. Prijedlog dokumenta „Globalnog okvira“ za period od tri godine donosi se prema ovom propisu, revidira se svake godine i usvaja se u formi sporazuma između Vijeća ministara Bosne i Hercegovine i entitetskih vlada. Nakon usvojenog sporazuma, Vijeće ministara Bosne i Hercegovine i obje entitetske vlade, u skladu sa svojim budžetskim kalendarom, predlažu svojim parlamentima, odnosno skupštini, budžet na usvajanje. Zakon o Fiskalnom vijeću Bosne i Hercegovine je, uz to, odredio procedure prema kojima vlada na državnom nivou i vlade na entitetskom nivou moraju postupiti u slučaju izostanka sporazuma.

Iako sporazum u Fiskalnom vijeću nije usvojen, Vlada Republike Srpske je predložila, a Narodna skupština usvojila, Zakon o izvršenju budžeta za 2011. kao i Odluku o usvajanju

*Autor je diplomirani pravnik i suradnik FCJP.

¹ Sl. gl. RS, broj 1/11.

² Sl. gl. RS, broj 1/11.

³ Sl. gl. BiH, broj 63/08.

budžeta za 2011. prema proceduri propisanoj budžetskim kalendarom, ali ne i u skladu sa odredbama Zakona o Fiskalom vijeću.

Ustavni sud je ovo pitanje razmotrio i donio je odluku kojom se odbija zahtjev podnosioca kao neosnovan. Odlukom se utvrđuje da su Zakon o izvršenju budžeta Republike Srpske za 2011, kao i Odluka o usvajanju budžeta Republike Srpske za 2011. u skladu sa čl. III/3.b), III/5.a) i VIII/3 Ustava Bosne i Hercegovine.

2. Praksa i usvojeni stav Ustavnog suda Bosne i Hercegovine

U ovoj odluci⁴, Ustavni sud se poziva i najvećim dijelom se oslanja na Odluku U 14/04⁵ koju je donio u predmetu ocjene ustavnosti zakona iz oblasti indirektnog oporezivanja. Ovdje je Ustavni sud *usvojio stav* da je nepoštivanjem procedure koja je propisana zakonom na državnom nivou, entitet *de facto* preuzeo ovlaštenje koje je sporazumom prenio na nivo države Bosne i Hercegovine. Ustavni sud se u istoj odluci izjasnio da se takvim postupkom, odnosno nepoštivanjem procedure propisane državnim zakonom, dovodi u pitanje funkcioniranje Bosne i Hercegovine na principu vladavine prava i da se time krši odredba člana III/3.b) Ustava Bosne i Hercegovine.

Dalje, Ustavni sud podsjeća i naglašava⁶ da je u ranijoj odluci⁷ *usvojio principijelan stav* da donošenje entitetskog zakona, suprotno proceduri koja je propisana državnim zakonima, pokreće pitanje ustavnosti takvih zakona u smislu odredbi člana III/3.b) Ustava Bosne i Hercegovine, te da se obaveze koje su propisane državnim zakonom moraju poštovati.

Isti stav Ustavnog suda Bosne i Hercegovine⁸ je potvrđen i u ovoj odluci: entiteti (kao i druge administrativne jedinice Bosne i Hercegovine) moraju poštovati obaveze propisane zakonima koje su donijele institucije Bosne i Hercegovine; u slučajevima kada se te obaveze ne poštuju, dolazi do kršenja odredbi Ustava Bosne i Hercegovine.

3. Zakon o Fiskalnom vijeću Bosne i Hercegovine

Zakonom o Fiskalnom vijeću Bosne i Hercegovine⁹ stvoreni su uvjeti za osnivanje Fiskalnog vijeća Bosne i Hercegovine. Vijeće ima zadatak da koordinira fiskalnu politiku u Bosni i Hercegovini kako bi se osigurala makroekonomska stabilnost i fiskalna održivost Bosne i Hercegovine, entiteta i Brčko Distrikta Bosne i Hercegovine.

⁴ Vidi: VI Meritum Odluke.

⁵ U 14/04 od 29.10.2004.

⁶ Tačka 51, st. 25 Odluke.

⁷ Odluka U 14/4 od 29.10.2004.

⁸ Tačka 52, st. 25 Odluke.

⁹ Sl. gl. BiH, broj 63/08.

Jedna od nadležnosti Fiskalnog vijeća¹⁰ jeste i usvajanje prijedloga dokumenta Globalnog okvira fiskalnog bilansa i politika u Bosni i Hercegovini. Prijedlog dokumenta Globalnog okvira bilansa i politika u Bosni i Hercegovini donosi se za naredne tri godine, revidira se svake godine, a usvaja se u formi *sporazuma* između Vijeća ministara Bosne i Hercegovine, Vlade Federacije Bosne i Hercegovine i Vlade Republike Srpske. Svaka od ovih vlada treba, u skladu sa zaključenim sporazumom, usvojiti svoje dokumente okvirnog budžeta u skladu sa svojim budžetskim kalendarom. Tek nakon usvajanja dokumenta okvirnog budžeta, Vijeće ministara Bosne i Hercegovine, Vlada Republike Srpske, odnosno Vlada Federacije Bosne i Hercegovine, predlažu i dostavljaju na usvajanje, u skladu s budžetskim kalendarom, svojim parlamentima, odnosno skupštini, u proceduru budžet za narednu godinu.

U slučaju da Fiskalno vijeće ne postigne sporazum o prijedlogu dokumenta Globalnog okvira fiskalnog bilansa i politika u Bosni i Hercegovini do roka koji je predviđen budžetskim kalendarom, Zakon je regulisao¹¹ da Sekretarijat Fiskalnog vijeća *ex officio* dostavlja Vijeću ministara Bosne i Hercegovine, vladama entiteta, parlamentima, odnosno skupštini tehničku informaciju (Odsustvo sporazuma). U ovakvom slučaju (nepostizanje sporazuma o prijedlogu dokumenta Globalnog okvira fiskalnog bilansa i politika u Bosni i Hercegovini) Vijeće ministara, obje entitetske vlade obavezne su da svojim parlamentima, odnosno skupštini, predlože odluku o privremenom finansiranju u skladu s važećim zakonima, do momenta potpisivanja sporazuma. Za slučaj da se sporazum ne potpiše do isteka važenja odluke o privremenom finansiranju, Vijeće ministara Bosne i Hercegovine, Vlada Federacije Bosne i Hercegovine i Vlada Republike Srpske obavezuju se da predlože okvire budžeta iz prethodne godine.

¹⁰ Nadležnost Fiskalnog vijeća regulisana je čl. 5 Zakona:

- a) koordinacija fiskalne politike u Bosni i Hercegovini,
- b) usvajanje prijedloga dokumenta Globalnog okvira fiskalnog bilansa i politika u Bosni i Hercegovini, koji sadrži sljedeće parametre:
 1. prijedlog fiskalnih ciljeva budžeta institucija: Bosne i Hercegovine, Federacije Bosne i Hercegovine, Republike Srpske i Brčko Distrikta Bosne i Hercegovine,
 2. prijedlog makroekonomske projekcije i projekcije ukupnih indirektnih poreza i njihove raspodjele za narednu fiskalnu godinu,
 3. prijedlog gornje granice zaduženja budžeta institucija: Bosne i Hercegovine, Federacije Bosne i Hercegovine, Republike Srpske i Brčko Distrikta Bosne i Hercegovine.
- c) usvajanje prijedloga kratkoročnih i dugoročnih makroekonomskih projekcija,
- d) praćenje realizacije utvrđenih ciljeva i kriterija prilikom donošenja i izvršavanja budžeta, kao i preduzimanje korektivnih mjera i aktivnosti,
- e) uspostavljanje potpune koordinacije aktivnosti u poštivanju budžetskih kalendara u pripremi, usvajanju, izvršenju i reviziji budžeta institucija: Bosne i Hercegovine, Federacije Bosne i Hercegovine, Republike Srpske i Brčko Distrikta Bosne i Hercegovine,
- f) predlaganje prioriteta u unapređenju sektora javnih finansija u Bosni i Hercegovini,
- g) usvajanje Poslovnika o radu Fiskalnog vijeća i drugih potrebnih akata za funkcioniranje rada Fiskalnog vijeća,
- h) usvanje budžeta Fiskalnog vijeća.

¹¹ Čl. 12 Zakona o Fiskalnom vijeću Bosne i Hercegovine.

Zakon o Fiskalnom vijeću Bosne i Hercegovine je svojim čl. 13 propisao i sankcije u slučaju kršenja propisa.¹² Sankcije bi se primijenile u slučaju da Vijeće ministara Bosne i Hercegovine, Vlada Federacije Bosne i Hercegovine i Vlada Republike Srpske, prekrše sporazum o prijedlogu dokumenta Globalnog okvira fiskalnog bilansa i politika u Bosni i Hercegovini, ili ako *u slučaju odsustva sporazuma postupe suprotno svojoj obavezi o predlaganju odluke o privremenom finansiranju*.

4. Iz merituma Odluke

Interesantno se na tim osnovama osvrnuti na meritum Odluke U 2/11, odnosno na stavove Ustavnog suda Bosne i Hercegovine.

Na prvom mjestu¹³ Ustavni sud primjećuje da odredba čl. 6 st. 1 Zakona o Fiskalnom vijeću u Bosni i Hercegovini propisuje obavezu, kako za Vijeće ministara Bosne i Hercegovine tako i za entitetske vlade, da postignu sporazum o Globalnom okviru fiskalnog bilansa i politika. Na istom mjestu Sud konstatuje, kao nespornu, činjenicu da takav sporazum nije postignut. Dalje, Sud konstatuje da je, također, nesporno da Narodna skupština Republike Srpske, u odsustvu navedenog sporazuma, nije donijela odluku o privremenom finansiranju prema odredbama Zakona o Fiskalnom vijeću, nego da je usvojila Zakon o izvršenju budžeta Republike Srpske za 2011. kao i Odluku o izvršenju budžeta za 2011.

Da bi otklonio bilo kakvu dilemu o pitanju, da li po automatizmu dolazi do kršenja odredbi čl. III/3.b) Ustava Bosne i Hercegovine u slučajevima kada odredbe državnog zakona nameću entitetima obaveze na poštivanje određene procedure, a entitetske vlasti je zaobiđu, Ustavni sud podsjeća na svoju raniju praksu iz Odluke U 14/04 od 29. oktobra 2004.¹⁴ Odluka je donesena u postupku ocjene ustavnosti zakona iz oblasti indirektnog oporezivanja. Ovdje je stav Suda da se usvajanjem entitetskih zakona, mimo procedure propisane državnim zakonom, dovodi u pitanje funkcioniranje države na principima vladavine zakona, a posebno da se krše odredbe člana III/3.b) Ustava Bosne i Hercegovine.

Zanimljiva je i činjenica da Ustavni sud posebno ističe da je kroz Odluku U 14/04 usvojio načelan stav da donošenje entitetskih zakona suprotno preceduri koja je propisana državnim zakonima, pokreće pitanje ustavnosti takvih zakona u smislu odredbe člana III/3.b) Ustava Bosne i Hercegovine, kao i da se obaveze koje nameću zakoni na državnom nivou moraju poštovati.

¹² Propisano je da u slučaju prekršaja nepredlaganja odluke o privremenom finansiranju, prekršilac je obavezan deponirati iznos od 10% od iznosa odstupanja ispod utvrđenog fiskalnog cilja na vlastiti račun posebnih namjena. Ta deponirana sredstva se mogu koristiti isključivo za izmirenje unutrašnjeg duga prekršioca.

¹³ Tačka 48, st. 24 Odluke.

¹⁴ Na ovu odluku i stav iz ove odluke se poziva i podnosilac zahtjeva za ocjenu ustavnosti Zakona o izvršenju budžeta Republike Srpske za 2011. kao i Odluke o usvajanju budžeta za 2011.

5. (Ne)dosljednost¹⁵

U Odluci U 2/11 Ustavni sud konstatuje¹⁶ da je Narodna skupština Republike Srpske donijela Zakon o budžetu Republike Srpske za 2011. i tvrdi, bez detaljnijeg obrazloženja, da u tom aktu *ne vidi ništa sporno*. Ustavni sud je, međutim, u istoj Odluci, nešto ranije¹⁷ konstatovao da je donesen osporeni Zakon o izvršenju budžeta, umjesto da je donesena odluka o privremenom finansiranju, kako to jednoznačno propisuje zakon na državnom nivou. Zatim se konstatuje da je Narodna skupština Republike Srpske *trebala* umjesto donesenih akata usvojiti Odluku o privremenom finansiranju kako je propisano Zakonom o fiskalnom vijeću Bosne i Hercegovine. Već se od ovog mjesta postavlja pitanje logičke (ne)konzistentnosti: kako da Ustavni sud *ne vidi ništa sporno* u činjenici da je Narodna skupština Republike Srpske donijela Zakon o izvršenju budžeta Republike Srpske za 2011. kao i Odluke o usvajanju budžeta Republike Srpske za 2011, *mimo procedure* koja je utvrđena Zakonom o Fiskalnom vijeću Bosne i Hercegovine ako već insistira na proceduri kao elementu ustavnosti zakona.

Iz Odluke se može, zatim, vidjeti da je Ustavni sud shvatio i imao u vidu konkretne zahtjeve podnosioca (još jednom, riječ je o ocjeni ustavnosti osporenog zakona zbog nepoštivanja procedure propisane državnim zakonom). No, umjesto da se pozabavi konkretnim sadržajem zahtjeva, Sud se zadovoljava apodiktičnim stavom da osporenim aktima Narodna skupština Republike Srpske nije mogla ući u okvir nadležnosti institucija Bosne i Hercegovine u oblasti indirektnih oporezivanja. Upravo se na tom mjestu ne vidi da postoji stvarna ili logička povezanost između usvojenog stava o kršenju procedure propisane državnim zakonom o kojoj Ustavni sud govori (o obavezi entiteta da prilikom donošenja svojih zakona moraju poštivati proceduru propisanu zakonima na državnom nivou) i prelaska na novu temu koja u osnovi nije predmet zahtjeva, odnosno na konstataciju da Narodna skupština Republike Srpske nije ušla u nadležnost Bosne i Hercegovine u *oblasti indirektnog oporezivanja*. Podnosilac zahtjeva ovaj aspekt ne spominje kao pravno relevantan.

Nema nikakve sumnje da je u tački 54 Odluke došlo do zamjene teza. Relevantan stav glasi:

„(...) Ustavni sud ne vidi ni jedan razlog na osnovu kojeg bi mogao zaključiti da je osporenim aktima Narodna skupština Republike Srpske ušla u okvir nadležnosti institucija Bosne i Hercegovine u *oblasti indirektnog oporezivanja* i time dovela u pitanje poštivanje ovih nadležnosti na osnovu člana III/5.a)“.

Podsjetimo se da čl. III/5.a) Ustava Bosne i Hercegovine govori o dodatnoj nadležnosti koju Bosna i Hercegovina preuzima u onim stvarima u kojima se o tome postigne suglasnost entiteta, i da mogu biti uspostavljene dodatne institucije prema potrebi vršenja tih nadležnosti. U konkretnom slučaju radi se o sporazumu o dokumentu Globalnog okvira fiskalnog bilansa i politika u Bosni i Hercegovini, a institucija u kojoj se postiže taj sporazum je Fiskalno vijeće Bosne i Hercegovine.

¹⁵ U teoriji prava pod pojmom nedosljednosti razumijeva se proturječje, logička neusklađenost sadržaja između dviju ili više pravnih normi ili dviju ili više općih načela prava koje se odnose na isti društveni odnos, tj. činjenične okolnosti. Usp: A.V. Ross, *On Law and Justice*, Stevens & Sons Limited, London 1958, s. 128 – 132; D. Vrban, *Država i pravo*, Zagreb 2003, st. 466.

¹⁶ Vidi tačku 54, st. 26 Odluke.

¹⁷ Vidi tačku 48, st. 26 Odluke.

Prema tome, unatoč jasnim stavovima o pitanju ocjene ustavnosti jednog entitetskog zakona koji je donesen mimo procedure propisane državnim zakonom, zatim stavova o važnosti poštivanja državnog zakona, u ovom slučaju procedura pred entitetskim zakonodavnim tijelom, Ustavni sud izvan konteksta vlastitih stavova zaključuje (u tački 54) da ne vidi ni jedan razlog na osnovu kojeg bi se moglo utvrditi da je Narodna skupština Republike Srpske ušla u nadležnost institucije Bosne i Hercegovine. Čini se da je Ustavni sud ovako postavljenom odlukom izišao u susret pritisku faktičkog.

Ako bismo zamislili situaciju u kojoj bi nakon razmatranja zahtjeva Ustavni sud donio pozitivnu odluku, tj. ako bi utvrdio da je zahtjev osnovan i da su osporeni akti u suprotnosti sa Ustavom Bosne i Hercegovine, za pravno utemeljenu odluku Ustavnog suda bi bila relevantna vremenska dimenzija. S obzirom da je odluka donesena tek krajem maja (na sjednici održanoj 27. maja), nakon toga objavljena u Službenom glasniku i da je sljedećeg dana stupila na snagu¹⁸, postavlja se pitanje kakvog bi efekta imala odluka Ustavnog suda kojom se osporavani akti proglašavaju neustavnim. Jer, prema izričitoj odredbi čl. 12 Zakona o Fiskalnom vijeću, Vlada Republike Srpske dužna je podnijeti prijedlog Narodnoj skupštini Republike Srpske za usvajanje budžeta i to na nivou iz prošle godine, ako se ne postigne sporazum o Globalnom okviru fiskalnog bilansa i politika do isteka roka predviđenog za privremeno finansiranje (rok za privremeno finansiranje u Republici Srpskoj prema Dokumentu okvirnog budžeta je šest mjeseci – od januara do kraja juna). Praktično bi u takvoj konstelaciji Ustavni sud donio odluku kojom potvrđuje da su osporeni dokumenti u suprotnosti sa Ustavom. Međutim, Narodna skupština bi trebala sprovesti Odluku Ustavnog suda i usvojiti budžet, koji je zbog toga što je u trenutku stupanja na snagu odluke Ustavnog suda, rok za privremeno finansiranje istekao, *de facto*, već usvojila – mimo procedure predviđene zakonom.

Ustavni sud u tački 52 iznosi stav da bi se tolerisanjem nepoštivanja Ustava Bosne i Hercegovine od strane entiteta, doveo u pitanje ne samo autoritet institucija Bosne i Hercegovine nego princip iz čl. I/2 Ustava, prema kojem je Bosna i Hercegovina demokratska država koja funkcioniše prema slovu zakona. Na toj se pozadini mora postaviti pitanje kakvu zaštitu možemo očekivati od Ustavnog suda Bosne i Hercegovine ako nastavi sa praksom donošenja odluka koje pod pritiskom događaja falsificiraju logičku strukturu argumenata, jurisdikciju Ustavnog suda i izričite zakonske propise.

6. Zaključak

Sve u svemu, ne vide se stvarni razlozi zbog kojih Sud odstupa od vlastite prakse, odnosno zbog kojih prihvata logički falsificirana obrazloženja. To je praksa koja se ne smije bagatelizirati ili potpuno prešutjeti. Nepotrebno je podsjećati da je Ustavni sud Bosne i Hercegovine čuvar ustavnog poretka¹⁹ i da putem svojih odluka mora osigurati punu primjenu principa vladavine prava kao elementa pravne države.

¹⁸ Odluka objavljena u Sl. gl. BiH, broj 99/11, 13.12.2011.

¹⁹ Čl. VI/3.a)2 Ustava Bosne i Hercegovine: „Ustavni sud će podržavati ovaj Ustav.

a) Ustavni sud je jedini nadležan da odlučuje o bilo kojem sporu koji se javlja po ovom Ustavu između dva entiteta, ili između Bosne i Hercegovine i jednog ili oba entiteta, te između institucija Bosne i Hercegovine, uključujući ali

Nedosljednost u primjeni propisa i ustaljene sudske prakse u pogledu zaštite ustavnosti i zakonitosti donesenih akata, direktan je udar na pravnu sigurnost. Ovim se dovodi u pitanje funkcioniranje Bosne i Hercegovine na principu vladavine prava. Da takav “udar“ dolazi iz Ustavnog suda BiH, iznenaduje već zbog toga što je upravo ovaj Sud važio kao ustanova koja je bila u stanju da entitetske zakonodavne avanture vrati u Ustavom predviđen okvir.

Rezime

Ustavni sud Bosne i Hercegovine donosi Odluku broj U 2/11 u kojoj konstatuje da je podneseni zahtjev neosnovan i da Narodna skupština Republike Srpske nije svojim činom usvajanja Zakona o budžetu Republike Srpske za 2011. te Odluke o izvršenju budžeta Republike Srpske za 2011. prekršila odredbe Ustava Bosne i Hercegovine koje govore o obavezi entiteta i drugih administrativnih jedinica da moraju poštovati Ustav Bosne i Hercegovine, zakone na državnom nivou, te odluke državnih institucija. Ustavni sud u svom obrazloženju navodi da donošenjem osporenih akata nisu povrijeđene odredbe zakona na državnom nivou iz oblasti indirektnog oporezivanja. Međutim, podnosilac zahtjeva ni u jednom trenutku ne navodi činjenicu da je Narodna skupština Republike Srpske prekršila odredbe zakona iz oblasti indirektnog oporezivanja nego proceduru propisanu Zakonom o Fiskalnom vijeću Bosne i Hercegovine.

Summary

The Constitutional Court of Bosnia and Herzegovina has issued a Decision number 2/11 which states that the submitted claim is groundless, and that the National Assembly of the Republika Srpska, in its act regarding adoption of the Budget for 2011. and its Decision of the Execution of the Budget of the Republika Srpska for 2011, did not violated provisions of the Constitution of Bosnia and Herzegovina, which prescribe obligation of entities and other administrative units to respect Constitution of Bosnia and Herzegovina, laws at the state level as well as decision of government institutions. The Constitutional Court in its explanation states that by adoption of the disputed documents, the provisions of the Law at the state level in the field of indirect taxation have not been violated. However, the applicant has never mentioned the fact that the National Assembly of the Republika Srpska had violated the provisions of the law in the field of indirect taxation. Instead it is only mentioned the violation of procedure prescribed by the Law on Fiscal Council of Bosnia and Herzegovina.

ne ograničavajući se na to pitanje: - Da li je bilo koja odredba ustava ili zakona jednog entiteta u skladu s ovim Ustavom.“