

DOI: 10.7251/GFP16104K

UDC: 342.565.2(497.6)

**Originalni naučni rad**

*Datum prijema rada:*  
22. februar 2016.

*Datum prihvatanja rada:*  
8. jun 2016.

*Prof. dr*

**Siniša Karan**

*Generalni sekretar  
predsjednika Republike  
Srpske; Vanredni profesor  
Fakulteta pravnih nauka  
Panevropskog Univerziteta  
„Apeiron“ Banja Luka  
sinisa.n.karan@apeironedu.  
onmicrosoft.com*

*Mr*

**Siniša Aleksić**

*Panevropski Univerzitet  
„Apeiron“ Banja Luka  
sinisa.l.aleksic@apeiron-edu.eu*

**Ustavni sud Bosne i Hercegovine****- od ustavobranitelja do ustavotvorca -**

**Rezime:** Najvažnije pitanje funkcionisanja i opstanka država višeznačno složenih federalnog tipa (kakva jeste i BiH) je pitanje podjele nadležnosti, te u vezi sa tim, pitanje ustavnopravne efikasne kontrole tih federalnih odnosa i raspodjele nadležnosti.

Pripadnost određenom kolektivitetu djeluje kao određujuća kategorija u pogledima o političkom i ustavnopravnom uređenju Bosne i Hercegovine kao državne zajednice. Dovođenje u vezu svega i svačega sa ustavnim modelom, stvarajući sliku nepodnošljivosti društveno-političkog stanja u njegovim okvirima, proglašavajući ga krivcem svih kriza u Bosni i Hercegovini, želi se stvoriti nesporn zahtjev za njegove promjene, odnosno njegovu zamjenu novim ustavnim modelom. Prioritetan cilj je stvaranje percepcije da je Dejtonski ustav jedno prelazno rješenje, koje je iscrpilo svoje kapacitete za daljnji razvoj državnopravnog okvira. Suštinske promjene Ustava ipak su nastale de facto postupkom revizije Ustava bez promjene ijednog slova Ustava.

Ustavni sud BiH se našao u ulozi institucije koja će to potvrditi i provesti svojim „konačnim i obavezujućim „ odlukama, čije neprovođenje je krivično sankcionisano.

Ustavni sud je poseban državni organ čija je primarna funkcija kontrola ustavnosti i zakonitosti opštih pravnih akata po posebno utvrđenom postupku. Shodno tom načelu pored ustavnog suda BiH postoje i ustavni sudovi federalnih jedinica (entiteta).

Međutim, ulogom ustavobranitelja do ustavotvorca, Ustavni sud BiH dao je sebi za pravo ne samo da čuva taj Ustav, nego i da ga tumačeći (po svojim Pravilima) i mijenja. Načini revizije ustavnih normi putem Ustavnog suda su se odvijale na više načina: prije svega jezičkim tumačenjem, opštim tumačenjem normi, kao i tumačenjem određenog pravno-političkog miljea iz F BiH, te uz pomoć međunarodnih faktora. Ustavno određenje mjesta i uloge ustavog Suda BiH, pogrešno i tendenciozno je protumačeno, dajući mu mogućnost da bitno mjenja ustavni položaj entiteta u odnosu na BiH. Istovremeno je sebi omogućio djelovanje koje je bilo i jeste potpuno van dometa i kontrole entiteta koji čine supstancijalno biće BiH. U tom smislu je glavna institucija za zaštitu ustava BiH, svojim odlukama išla u pravcu njegove izvorne razgradnje i stvaranja ustavnosudskog okvira za neku novu državu BiH, upuštajući se u ocjene političke i diskrecione prirode odluka državnih organa, cjelishodnosti i svrsishodnosti tih odluka.

Ustavni sud ni u jednom svome segmentu, zbog prakse koju je usvojio, nije pod društvenom kontrolom ni jedne institucije

vlasti na bilo kom nivou. Svojim slobodnim djelovanjem postaje najjači adut u rukama svih zago-  
vornika neke nove ustavne zbilje suprotne od dejtonskog Ustava BiH. Suprotno kontinentalnoj  
pravnoj školi centralizovane sudske kontrole ustavnosti i strogoj primjeni ustava i ustavnih pro-  
cedura, Ustavni sud se ponaša kao američki Vrhovni sud.

Ustavni sud BiH umjesto da, na bazi već utvrđenih pravila, vrši samo primjenu na pojedinačne  
slučajeve (evropsko pravo), upravo suprotno, na bazi pojedinih slučajeva određuje pravila (pre-  
cedentno anglosaksonsko pravo). I upravo zato, svi ozbiljni pokušaji koji bi aktuelnom vremenu  
doveli u pitanje djelovanje neustavnih institucija na nivou BiH, zbog konačnog autoriteta Ustav-  
nog suda BiH i njegove sadašnje prakse, su osuđeni unaprijed na neuspjeh.

Važeća pravila sa jedne strane i sudska praksa po kojoj djeluje Ustavni Sud BiH, sa druge strane,  
eksplicite pokazuju tendenciju preoblikovanja složenog federalnog državnog uređenja, sa ele-  
mentima konfederalnog tipa, prema unitarnom, kroz formu ustavnopravne zaštite.

Transfer nadležnosti sa entiteta na državu, potvrđeni na Ustavnom sudu BiH, koji je izvršen u  
postdejtonskom periodu uz primjenu metoda koje su u dobokom sukobu sa demokratskim prin-  
cipima, znatno je umanjio konfederalne elemente uređenja BiH, u korist jačanja kapaciteta  
državnih institucija i federalne države.

**Ključne riječi:** Ustav Bosne i Hercegovine, Ustavni sud, Zakon o ustavnom sudu, nadležnost, sa-  
stav, Pravila.

## ZAŠTITA USTAVNOSTI I ZAKONITOSTI PUTEM USTAVNOG SUDA

Potreba za zaštitom i kontrolom ustavnosti i zakonitosti javlja se otkad se pojavio prvi  
pisani ustav. Ustavnosudska kontrola - ustavni sudovi najnovija je vrsta kontrole i zaštite  
ustavnosti i zakonitosti i predstavlja savremeni tip takve kontrole, danas veoma dobro  
prihvaćena i primijenjena u svijetu. Osnivanjem ustavnog suda kao samostalne državne  
institucije pokazalo se da je pronađeno pravo rješenje kojim će se osigurati visok stepen  
kontrole i zaštite ustavnosti i zakonitosti. U svim državama nastalim na tlu bivše Jugosla-  
vije uvedena je ustavnosudska kontrola ustavnosti i zakonitosti.

U okviru ustavnog sistema bivše Socijalističke Federativne Republike Jugoslavije,  
savezni Ustav i ustavi bivših socijalističkih republika u sastavu Socijalističke Federativne  
Republike Jugoslavije, doneseni još 1963. godine, označili su u tadašnjem ustavno-prav-  
nom poretku veliku prekretnicu, jer su prihvatili ustavno sudovanje i ustanovili Ustav-  
ni sud Jugoslavije i ustavne sudove socijalističkih republika<sup>1</sup>. Bivša SFRJ je bila jedina

<sup>1</sup> Ustavom iz 1946 – utvrđeno je da Prezidijum Narodne skupštine FNRJ „ocjenjuje saglasnost  
zakona republika sa Ustavom FNRJ i savezni zakonima uz naknadnu potvrdu Narodne skupštine  
FNRJ, a na zahtev Vlade FNRJ, prezidijuma skupština republika, Vrhovnog suda FNRJ, Javnog  
tužioca FNRJ i po sopstvenoj inicijativi“ (čl. 74 tačk 4 Ustava FNRJ). Ustavnim zakonom o  
osnovama društvenog i političkog uređenja FNRJ iz 1953. godine ukinut je Prezidijum Narodne  
skupštine a time i njegova ovlaštenja vršenja kontrole ustavnosti i zakonitosti. Kontrola i zaštita  
ustvnosti i zakonitosti povjerena je stalnoj Komisiji za tumačenje zakona Savezne narodne skup-  
štine. Ustavom SFRJ iz 1963. godine ustanovljen je Ustavni sud, kome je povjerena zaštita i kon-  
trola ustavnosti i zakonitosti. Pored Ustavnog suda Jugoslavije, svi ustavi republika predvidjeli  
su postojanje ustavnih sudova republika. Naknadnim ustavnim promjenama (amandmanima) iz  
1971. godine omogućeno je da i autonomne pokrajine imaju svoje ustavne sudove.

zemlja socijalističkih režima koja je imala sistem ustavnog sudstva<sup>2</sup>. Osim ustavnog suda na saveznom nivou, postojali su i ustavni sudovi šest republika, pa čak i dvije autonomne pokrajine-Kosovo i Vojvodina. Tadašnji ustavni sud je imao prevashodno nadležnost u normativnoj kontroli, kao što je odlučivanje o saglasnosti republičkih zakona sa ustavom<sup>3</sup>.

### USTAVNI SUD BOSNE I HERCEGOVINE

Ustavni Sud BiH<sup>4</sup> takođe predstavlja sistem kontrole ustavnosti i zakonitosti u Bosni i Hercegovini<sup>5</sup> koji je obogaćen je i uvođenjem i funkcionisanjem ustavnih sudova entiteta, Republike Srpske<sup>6</sup> i Federacije BiH<sup>7</sup>, sa jasnim nadležnostima<sup>8</sup>. Na nivou BiH ne postoji Vrhoni sud, te je ova sud preuzeo i dio nadležnosti karakterističan za vrhovne pravosudne instance u nekim složenim državama. Ustavni sud Bosne i Hercegovine ima samostalan i nezavisan položaj, to je organ državne vlasti koji uživa visoki ugled i predstavlja najviši pravni autoritet. To je poseban državni organ koji je nezavisan u odnosu na zakonodavnu, izvršnu i sudsku vlast.

Moramo istaći da je, neuobičajeno i jedinstveno rješenje u komparativnoj ustavnosti, prema kome je sudska vlast na nivou Bosne i Hercegovine svedena na Ustavni sud Bosne i Hercegovine<sup>9</sup>.

<sup>2</sup> Ustavni sud Bosne i Hercegovine je konstituisan prvi put 15. februara 1964. godine na osnovu Ustava Socijalističke Republike Bosne i Hercegovine iz 1963. godine. Institucija Ustavnog suda zadržana je i Ustavom SR BiH iz 1974. godine, što predstavlja jedan od rijetkih primjera socijalističkih država sa ustavnim sudovima.

<sup>3</sup> Tadašnji ustavni sud je imao prevashodno nadležnost u normativnoj kontroli, kao što je odlučivanje o saglasnosti republičkih zakona sa ustavom i o ustavnosti i zakonitosti drugih propisa i opštih akata (tada i samoupravnih akata), te riješenje sporova (između republike i drugih društveno-političkih zajednica), kao i sukoba nadležnosti (između sudova i organa društveno-političkih zajednica).

<sup>4</sup> Član VI Ustava Bosne i Hercegovine je u cjelini posvećen Ustavnom sudu Bosne i Hercegovine.

<sup>5</sup> Saglasno Ustavu, Ustavni sud je institucija koja vrši kontrolu i obezbjeđuje zaštitu ustavnosti i zakonitosti, zaštitnik je Ustava i institucionalni garant za zaštitu ljudskih prava i sloboda.

<sup>6</sup> Član 115. Ustava Republike Srpske. Ustavom Republike Srpske utvrđene su načelne odredbe o ustavnosti i zakonitosti, ali i potrebna razrada (konkretizacija) kojom se obezbjeđuje ostvarivanje ove značajne funkcije. Ustavni sud Republike Srpske ima sedam, a od ustavnih promjena 2002. Sud ima 9 sudija, koje bira Narodna skupština Republike Srpske na prijedlog predsjednika Republike (nakon procedure od strane VSTS-a).

<sup>7</sup> Sama činjenica postojanja Ustavnog suda Federacije Bosne i Hercegovine ukazuje na oblik državnog uređenja ovog entiteta. Uprkos tome što kantoni imaju svoje pravne poretke, oni moraju biti usklađeni sa federalnim pravnim poretkom i proizilaziti iz njega. Kako pravni akti Federacije i kantona nemaju jednaku pravnu snagu, bilo je nužno Ustavom predvidjeti postojanje Ustavnog suda, koji bi osigurao njihovu usklađenost, ali i hijerarhijsku nadređenost odnosno superiornost federalnog pravnog poretka.

<sup>8</sup> Nadležnost, postupak pred Sudom i pravno dejstvo njegovih odluka razrađeni su: Zakonom o Ustavnom sudu Republike Srpske ("Službeni glasnik Republike Srpske br. 29/94 i 23/98); Poslovnikom o radu Ustavnog suda Republike Srpske ("Službeni glasnik Republike Srpske broj 22/94) i Odlukom o organizaciji Ustavnog suda Republike Srpske ("Službeni glasnik Republike Srpske" br. 15/99 i 12/02).

<sup>9</sup> Ustavom Bosne i hercegovine izostavljena je sudska vlast na državnom nivou, što nedvosmisleno potvrđuje da je početna zamisao ustavotvorca da stvori državnu zajednicu sa ograničenim

To je nadomješteno donošenjem Zakona o Sudu i Tužilaštvu Bosne i Hercegovine, čime je sistem institucija Bosne i Hercegovine zaokružen u smislu da je državi pripalo i pravo na vršenje sudske vlasti. Ova krupna promjena u ustavnom sistemu je mogla biti učinjena samo izmjenama Ustava Bosne i Hercegovine, ali kako za to nije bilo političkog konsenzusa, intervenisao je Visoki predstavnik i u ustavni sistem uveo instituciju sudske vlasti na državnom nivou. Dileme o ustavno-pravnom osnovu osnivanja Suda Bosne i Hercegovine ukazuju na kompleksnost i nedostatke ustavnog uređenja Bosne i Hercegovine. Ustavni sud je ustvrdio u Odluci broj U 26/01 u kojoj je Zakon o Sudu BiH proglašen ustavnim, pri čemu je zakon ocjenjivan sa aspekta da li država ima nadležnost za osnivanje takvog suda. <sup>10</sup>Odsustvo sudske vlasti na državnom nivou je jedno od fundamentalnih i specifičnih obilježja državnog uređenja Bosne i Hercegovine.

Generalno se može reći da Ustavni sud BiH, po svom personalnom sastavu, široko postavljenim nadležnostima i materijalnopravnoj osnovi za ustavnu kontrolu, predstavlja pravni *novum*. Ustavni sud BiH, kao posljednja instanca u tumačenju Ustava BiH, ima konačnu riječ u ustavnopravnim sporovima nastalim između ostalih ustavnih organa. Uprkos tome, njegova „ustavnopravna funkcija“ ne uključuje pravo da proširi svoje nadležnosti izvan ustavnopravnog mandata.

Ustavni sud BiH, snagom Ustava BiH, ima posebno mjesto u sudstvu kao dio sudske vlasti, koji (Ustav) ne samo da propisuje njegove nadležnosti<sup>11</sup> već mu daje i ovlaštenje da usvoji vlastiti poslovnik o radu. Ovaj najviši sud u državi sâm, u svom poslovniku o radu, koji se zove Pravila, reguliše ustavnopravne zadatke definisane u Ustavu BiH<sup>12</sup>. Pri tome

---

nadležnostima, koja će imati mnoge elemente konfederalnog karaktera.

<sup>10</sup> Visoki predstavnik za Bosnu i Hercegovinu donio je, 12. novembra 2000. godine, Zakon o Sudu Bosne i Hercegovine. Zakon je objavljen u „Službenom glasniku BiH“, broj 29/00, od 30. novembra 2000. godine. Dvadesetpet poslanika Narodne skupštine Republike Srpske su, 23. marta 2001. godine, na osnovu člana VI/3.(a) Ustava Bosne i Hercegovine, podnijeli Ustavnom sudu Bosne i Hercegovine zahtjev za ocjenu ustavnosti Zakona o Sudu Bosne i Hercegovine. Ustavni sud Bosne i Hercegovine, na osnovu člana VI/3.(a) Ustava Bosne i Hercegovine i čl. 54. i 57. Poslovnika Ustavnog suda Bosne i Hercegovine, na sjednici održanoj 28. septembra 2001. godine, donio je Odluku da je Zakon o Sudu Bosne i Hercegovine („Službeni glasnik BiH“, broj 29/00) u skladu sa Ustavom Bosne i Hercegovine. Podnosioci zahtjeva smatraju da Zakon o Sudu Bosne i Hercegovine „grubo krši“ odredbe člana III Ustava Bosne i Hercegovine koje regulišu nadležnosti i odnose između institucija Bosne i Hercegovine i entiteta, jer tačkom 1. tog člana pravosuđe nije predviđeno kao nadležnost Bosne i Hercegovine nego je to nadležnost entiteta kako je predviđeno tačkom 3.(a) istog člana. Slijedi da je uređenje pravosudnog sistema nadležnost entiteta, te da ne postoji ustavni osnov za donošenje Zakona o Sudu Bosne i Hercegovine, jer, osim Ustavnog suda, Ustavom nije predviđena nijedna druga sudska instanca na državnom nivou.

<sup>11</sup> Nadležnosti Ustavnog suda Bosne i Hercegovine utvrđene su Ustavom Bosne i Hercegovine, Poslovnikom (Pravilima) o radu Ustavnog suda i propisima o prenosu nadležnosti Komisije (Doma) za ljudska prava Bosne i Hercegovine na Ustavni sud Bosne i Hercegovine.

<sup>12</sup> U gotovo svim zemljama gdje je predviđena kontrola ustavnosti postupak pred ustavnim sudom, organizacija ustavnog suda, izvršenje odluka ustavnog suda i druga pitanja koja nisu uređena ustavom regulišu se zakonom. Pored toga, Ustavni sud ne može zabranjivati donošenje zakona podzakonskim aktima, čime narušava hijerarhijsku strukturu pravnih akata. Član VI/2b Ustava

samo Ustavni sud BiH ima ovlaštenja da utvrdi protivustavnost svakog opšteg akta, ustava entiteta, sudske presude svakog suda, akta svakog organa u BiH i da takav akt stavi van snage<sup>13</sup>.

### SASTAV

Osim šest domaćih sudija, u sastavu Ustavnog suda BiH, nalaze se i trojica inostranih sudija, koje ne biraju domaći organi, već predsjednik Evropskog suda za ljudska prava nakon konsultacija sa Predsjedništvom BiH<sup>14</sup>. Postavljanje stranih sudija u najviši sud objašnjava se procjenom ustavotvorca da će ovaj sud imati izuzetno veliki značaj nakon rata, a ovakvo rješenje predstavlja direktan izraz uloge međunarodne zajednice u čitavom ustavnom sistemu Bosne i Hercegovine.

Izbor i sastav Suda uslovljen je zavisnim ustavnim položajem Bosne i Hercegovine. Naime, Sud ima devet sudija (članova), od kojih tri nisu državljani Bosne i Hercegovine. U sistemu pravosuđa, pa i u ustavnom sudovanju, nespojivo je da strani državljani štite tuđi ustav i zakone. Ovakvo rješenje takođe svjedoči o ograničenju suverenosti ove državne zajednice<sup>15</sup>.

Ustav BiH je težio apsolutnoj samostalnosti i neutralnosti Ustavnog suda od etno-političkog uticaj kroz angažovanje stranih eksperata, ali i kvorumom i načinom donošenja odluka pri čemu entiteti, a ni pripadnici konstitutivnih naroda nemaju mogućnost djelovanja, blokade ili bilo kakvog drugog utjecaja. Položaj domaćih sudija jasno pokazuje da se oni biraju na osnovu federalnog (državnog), a ne etničkog principa predstavljanja. Prema tome, sudije Ustavnog suda BiH nisu etnički predstavnici konstitutivnih naroda kojim pripadaju. Takođe, Ustav BiH ne zahtijeva da sudije moraju na bilo koji način pripadati jednom od konstitutivnih naroda, niti da se moraju izjašnjavati kojem narodu pripadaju. Samim tim, na osnovu Ustava BiH, nije nužno da sudije iz FBiH budu Bošnjaci i Hrvati,

---

kojim je propisano da će sud većinom glasova svih članova usvojiti svoja Pravila o radu, ustavni sud je pogrešno protumačio, jer kako objasniti da je izbor trojice sudija umjesto stranih sudija, ustav predvidio mogućnost donošenja zakona, tj. utvrdio zakonodavnu nadležnost, a za njihovo rješenje nije, ili kako protumačiti spomenutu ustavnu odredbu kojom se na osnovu Pravila nameće obaveza izvršenja odluka Ustavnog suda u cjelini, reguliše postupak pred Ustavnim sudom i dr.

<sup>13</sup> Pravna nesigurnost u pogledu funkcionisanja ustavnog suda Bosne i Hercegovine, nadalje se skazuje činjenicom da ovaj Sud, u skladu sa sopstvenim pravilima i prema sopstvenom nahode-nju „širi“ i „skuplja“ sopstvenu nadležnost, odnosno bez ikakvog zakonom postavljanoj uporišta odlučuje za koje predmete ima, a za koje nema nadležnost.

<sup>14</sup> Član VI Ustava Bosne i Hercegovine je u cjelini posvećen Ustavnom sudu Bosne i Hercegovine. Prema njegovom stavu 1, Ustavni sud Bosne i Hercegovine ima devet sudija. Izbor članova Ustavnog suda je dosta komplikovan, a prilagođen je odnosima koji su u osnovi svih drugih institucija Bosne i Hercegovine. Prema Ustavom utvrđenim odredbama, četiri člana Ustavnog suda bira Predstavnički dom Federacije Bosne i Hercegovine, a dva Narodna skupština Republike Srpske. Tu je, dakle, primjenjen federalni princip obezbjeđenja ravnopravnosti entiteta.

<sup>15</sup> Kada je riječ o izvršnoj vlasti (Predsjedništvo BiH i Vijeće ministara) i zakonodavnoj vlasti (Parlamentarna skupština BiH), ustavotvorac je odustao od toga da u Ustav BiH ugradi neki element međunarodnog uticaja jer je to činio i čini naknadno putem Aneksa 10. Dejtonskog mirovnog sporazuma.

a sudije iz RS Srbi. Takvi zahtjevi i uslovi, tako tumačeći, ne bi bili u skladu sa principom nezavisnosti sudija.

Smatra se da bi etnički determinisan izbor domaćih sudija u Ustavni sud BiH kršila član VI/1.a) Ustava BiH time što ovaj član ne propisuje da svaki konstitutivni narod ima po dva mjesta u Ustavnom sudu BiH, već propisuje federalnu strukturu sudijskog sastava koji biraju entitetski zakonodavci.

Ustav BiH, respektuje princip federalnog predstavljanja u Ustavnom sudu BiH na „štetu“ etničkog predstavljanja. Tako, član 39. Pravila Ustavnog suda BiH propisuje da će se sjednica Ustavnog suda u plenarnom sazivu kojoj ne prisustvuju najmanje trojica sudija koje je izabrao Predstavnički dom Parlamenta Federacije Bosne i Hercegovine i najmanje jedan sudija kog je izabrala Narodna skupština Republike Srpske odložiti s tim da će se, u slučaju ponavljanja iste situacije bez opravdanih razloga, naredna sjednica održati.<sup>16</sup> Ipak, član 86. stav 3. Pravila Ustavnog suda BiH određuje da predsjednik i potpredsjednik Ustavnog suda BiH ne mogu pripadati istom konstitutivnom narodu. Dodatno, član 83. Pravila Ustavnog suda BiH pojačava ovo pravilo u odnosu na Poslovnik o radu Ustavnog suda BiH koji je bio ranije na snazi tako što propisuje da se predsjednik Ustavnog suda BiH bira rotacijom između sudija iz konstitutivnih naroda Bosne i Hercegovine.<sup>17</sup>

Poslovnika o radu Ustavnog suda BiH koji je ranije bio na snazi, oslanjajući se na odredbu člana VI/1. Ustava BiH, propisivao je da se predsjednik Ustavnog suda BiH bira rotacijom iz reda sudija koje su izabrali zakonodavni organi entiteta BiH. Kritičari odredbi člana 83. Pravila Ustavnog suda BiH, smatraju da uvodeći kriterij etničkog predstavljanja se ne krši samo federalni princip izbora sudija koji je propisan članom VI/1. Ustava BiH, nego da ova odredba, na kraju, onemogućava svim osobama koje se ne žele nacionalno deklarirati, ili koje ne pripadaju nijednom od konstitutivnih naroda, da vrše dužnost predsjednika Ustavnog suda BiH.

### **Procedure i nadležnost**

Ustava BiH propisuje osnovne principe vođenja postupka pred Ustavnim sudom BiH i ovlašćuje Sud da sâm usvoji svoj poslovnik o radu. U svojoj praksi Ustavni sud BiH je proglasio Pravila Ustavnog suda BiH ustavnom kategorijom i na ovaj način, mogućnost uticaja zakonodavne i egzekutivne vlasti na Ustavni sud BiH je ograničena.

Ustavni sud BiH može da obavlja svoju funkciju ako je prisutna većina svih članova. Za razliku od Doma naroda Parlamentarne skupštine BiH, Ustavni sud BiH, snagom Us-

<sup>16</sup> Imajući u vidu sastav, a posebno način odlučivanja (Sud odlučuje većinom glasova od ukupnog broja sudija), i nadležnost Ustavnog suda, dolazimo do zaključka da ova institucija snažno naglašava federalni karakter državnog uređenja Bosne i Hercegovine, ali ima i ulogu ne samo ustavobranitelja, već i ustavotvorca.

<sup>17</sup> Član 83.: Predsjednik Ustavnog suda se bira na plenarnoj sjednici tajnim glasanjem rotacijom sudija koje su izabrali zakonodavni organi entiteta iz člana VI/1a) Ustava BiH s tim da u dva uzastopna mandata predsjednik Ustavnog suda ne može da bude iz reda konstitutivnog naroda ili Ostalih iz kog je bio prethodni, niti predsjednik prije njega. Sam način izbora ne „garantuje etničku pripadnost sudije, nego isključivo entiteta.

tava BiH, nije sastavljen na principu etničke, već teritorijalne proporcije. Ustav BiH ne propisuje većinu unutar kvoruma koja je potrebna da bi se jedna odluka mogla usvojiti.

Ustavnom sudu su povjerene klasične ustavnopravne nadležnosti, kao što su apstraktna i konkretna kontrola ustavnosti<sup>18</sup>, rješavanje federalnih i organskih sporova<sup>19</sup>, kao i apelaciona nadležnost. Apelaciona nadležnost (jurisdikcija) koju ima Ustavni sud odnosi se na pitanja koja prema Ustavu proizilaze iz presuda bilo kojega suda u Bosni i Hercegovini. Ovom nadležnošću, Ustavni sud izlazi iz okvira osnovnih karakteristika klasičnog ustavnog suda, i time se svrstava u red redovnih sudova opšte nadležnosti<sup>20</sup>. Konkretno gledajući, pojedine odredbe o nadležnosti su veoma široko i neprecizno formulisane, tako da nude mogućnost za šire tumačenje. Klauzula Ustava BiH člana VI stav 2. tačka a) koja glasi: „uključujući, ali ne ograničavajući se na to“ daje Ustavnom sudu nadležnost da donosi odluke o svim vrstama ustavnih sporova<sup>21</sup>. Ustavni sud navodi da ne samo pojedine odredbe već i cijeli zakon može biti predmet ocjene ustavnosti.

Ustavni sud je prvi put preispitivao ustavnost odredaba ustava entitetâ (primjena principa supremacije Ustava BiH) u predmetu broj U 5/98. To da Ustavni sud može odredbe ustava entitetâ staviti van snage<sup>22</sup>, ne znači da Ustavni sud, u slučaju protivustavnosti odredaba ustava entitetâ, ima nadležnost „da stvara nove ustavne norme“ iako svaka odredba entitetskog ustava može biti predmet preispitivanja.<sup>23</sup> Sa druge strane, odredbe

<sup>18</sup> Akcesorna nadležnost obuhvata pitanja koja Ustavnom sudu, proslijedi bilo koji sud u Bosni i Hercegovini, a odnose se na to da li je neki zakon, od čijeg važenja zavisi odluka tog Suda, u skladu sa Ustavom Bosne i Hercegovine, Evropskom konvencijom o zaštiti ljudskih prava i osnovnih sloboda i njenim Protokolima, sa zakonima Bosne i Hercegovine ili u pogledu postojanja ili domašaja nekog opšteg pravila međunarodnog javnog prava.

<sup>19</sup> Primarna i isključiva nadležnost Suda je da štiti Ustav Bosne i Hercegovine i to na način da odlučuje o sporovima koji prema Ustavu Bosne i Hercegovine nastaju među entitetima, između Bosne i Hercegovine i jednog ili oba entiteta ili među institucijama Bosne i Hercegovine.

<sup>20</sup> Ustavom BiH nije predviđeno postojanje vrhovnog suda BiH, vjerovatno stoga što funkciju vrhovnog suda u BiH dobrim dijelom vrši Ustavni sud BiH, a uz to nedostatak klasične sudske vlasti se tumači konceptom konfederalizma koji je prisutan u izvornom tekstu Ustava. Entiteti imaju svoje samostalne sudske sisteme u kojima su entitetski vrhovni sudovi nadležni da brinu o zaštiti i jedinstvenoj primjeni zakona.

<sup>21</sup> Tumačeći odredbu Ustava Bosne i Hercegovine („Ustavni sud ima i apelacionu nadležnost nad pitanjima po ovom Ustavu koja proističu iz presude bilo kojeg drugog suda u Bosni i Hercegovini“), Ustavni sud je preuzeo i apelacije na odluke ustavnih sudova entiteta, što se može široko tumačiti kao pravna nesigurnost na nivou entiteta. Opravdanost se može naći samo u domenu zaštite ljudskih prava i sloboda.

<sup>22</sup> Odluka Ustavnog suda BiH o konstitutivnosti naroda u entitetima promijenila je unutrašnju strukturu entiteta i obezbijedila punu zastupljenost i zaštitu naroda i građana na području BiH. Radi se o primjeru gdje se i Ustavni sud BiH javlja kao tvorac Ustava (entiteta) i vrši njegovu reviziju, a njegova osnovna uloga je upravo zaštita neustavne promjene i, uopšte, zaštita Ustava BiH. Generalno, Odluke Ustavnog suda BiH o konstitutivnosti naroda u BiH imaju za cilj da ostvare nekoliko zahtjeva: zaštita vitalnog interesa naroda, distribucija ključnih političkih funkcija, minimalna zastupljenost u vladama entiteta, proporcionalna zastupljenost u svim javnim organima vlasti, uključujući i sudove.

<sup>23</sup> Ustavni sud u okviru ove nadležnosti vrši intervenciju u funkcionisanju institucija entiteta, jer u apelacionom postupku može preispitivati presudu nekog entitetskog suda. Ustavna odrednica

Ustava BiH ne mogu biti predmet ispitivanja ustavnosti, jer imaju isti normativni rang. Ustav Bosne i Hercegovine je donesen kao Aneks IV Opštem okvirnom sporazumu za mir u Bosni i Hercegovini, iz čega proizlazi da ne može postojati sukob i mogućnost spora između tog sporazuma i Ustava Bosne i Hercegovine. Ustavni sud, takođe, nije nadležan da ocjenjuje ustavnost Opšteg okvirnog sporazuma za mir u Bosni i Hercegovini u odnosu na Ustav Republike Bosne i Hercegovine.

Interesantno je da Entiteti imaju pravo da uspostavljaju posebne paralelne odnose sa susjednim državama, u skladu sa suverenitetom i teritorijalnim integritetom Bosne i Hercegovine, ali i da ovo pravo može da se tumači kao segment vanjskih poslova, u smislu člana III/1.a) i b) Ustava BiH, te Ustavni sud može utvrditi obim i granice prava na uspostavljanje posebnih paralelnih odnosa sa susjednim državama.

Apelaciona nadležnost, tj. uvođenje ustavne žalbe putem Ustava BiH, predstavlja ustavnoprocensnu novost u pravnom sistemu Bosne i Hercegovine<sup>24</sup>. Apelacijom upućenom Ustavnom sudu apelant ima mogućnost da preispituje pravne akte svih triju državnih vlasti ukoliko su njima povrijeđene njegove ustavnopravne pozicije.

### **ODNOS USTAVNOG SUDA BIH I PRAVNIH AKATA VISOKOG PREDSTAVNIKA**

Nakon Bonske konferencije za implementaciju mira iz 1997. godine, gdje su predstavnici međunarodne zajednice dobili podršku da preduzmu energičnije i odlučnije aktivnosti na implementaciji mirovnog sporazuma, Visoki predstavnik oslanja se na ekstenzivno tumačenje svojih ovlaštenja iz Aneksa 10. DMS, te nameće zakone<sup>25</sup>, proglašava nevažećim odluke nižestepenih sudova, zabranjuje vršenje političkih dužnosti nekim licima, ili

---

da je Ustavni sud nadležan u pitanjima koja mu je proslijedio bilo koji sud u Bosni i Hercegovini u pogledu toga da li je zakon, o čijem važenju njegova odluka ovisi, kompatibilan sa ovim Ustavom, sa Evropskom konvencijom o ljudskim pravima i osnovnim slobodama i njenim protokolima, ili sa zakonima Bosne i Hercegovine; ili u pogledu postojanja ili domašaja nekog opšteg pravila međunarodnog javnog prava koje je bitno za odluku suda, daju osnov za takvo djelovanje.

<sup>24</sup> Praksa Ustavnog suda BiH nije ograničila široko polje primjene apelacije. Dopustiv predmet spora su, u svakom slučaju, presude svih sudova u Bosni i Hercegovini. Nevezano za činjenicu da je ovo tumačenje sasvim svrsishodno, ono ima pokriće i u jezičkom tumačenju ove odredbe, jer izraz presuda odnosi se ne samo na presude u užem smislu riječi već, u principu, i na sve ostale sudske odluke.

<sup>25</sup> U periodu 1996. do 2010. godine Visoki predstavnik nametnuo je veliki broj sistemskih zakona koji su utjecali na preoblikovanje državnog uređenja BiH i ustavnopravnu prekompoziciju entiteta: Zakon o državljanstvu BiH, Zakon o zastavi BiH, Zakon o politici direktnih stranih ulaganja u BiH, Zakon o grbu BiH, Zakon o telekomunikacijama BiH i Okvirni zakon o privatizaciji preduzeća i banaka u BiH, Zakon o državnoj himni BiH sa muzičkim dijelom "intermezzo", Zakon o državnoj graničnoj službi, Zakon o Sudu BiH, Zakon o izmjenama i dopunama Izbornog zakona BiH, Zakon o državnoj službi u institucijama BiH, Zakon o osnovama javnog radiotelevizijskog sistema i Javnom radiotelevizijskom servisu BiH, Zakon o Visokom sudskom i tužilačkom vijeću BiH, Zakon o tužilaštvu, Zakon o Savjetu ministara, Zakon o izmjenama i dopunama Zakona o Sudu BiH, Zakon o izmjenama i dopunama Zakona o Tužilaštvu BiH, Zakon o Sudskoj policiji BiH, Krivični zakon BiH, Zakon o krivičnom postupku BiH, Zakon o zaštiti svjedoka pod prijetnjom i ugroženog svjedoka, i dr.



smjenjuje funkcionere na najvišim nivoima vlasti, te sa ostalih ključnih pozicija. Kada su strane ugovornice iz Aneksa 10. DMS (Republika Bosna i Hercegovina, Republika Hrvatska, Savezna Republika Jugoslavija, Federacija Bosne i Hercegovine i Republika Srpska) potpisivale Sporazum, vjerovatno nisu u potpunosti shvatile njegov skriveni potencijal<sup>26</sup>.

Kao i mnoge druge klauzule Opšteg okvirnog sporazuma za mir u Bosni i Hercegovini i njegovih Aneksa, i Sporazum o civilnoj implementaciji mirovnog sporazuma sadrži neke fraze koje je neophodno protumačiti, ili, bolje rečeno, koje je moguće tumačiti. Tako Aneks 10. Visokom predstavniku daje zadatak da „olakša“ napore ugovornih strana, te da pokrene aktivnosti (međunarodnih) organizacija koje učestvuju u civilnoj implementaciji i da njihov rad, po potrebi, usklađuje. Ovakav monopol za tumačenje Visoki predstavnik je ekstenzivno koristio, prisvajajući sve tri funkcije državne vlasti objedinjene kao jedna.

U godinama, kada se autoritet Visokog predstavnika pojačano počinje da dovodi u pitanje, Visoki predstavnik je odlučio da svoja ovlaštenja ne bazira samo na Aneksu 10. već i na rezolucijama Vijeća sigurnosti UN. On to čini tako što ukazuje da Vijeće sigurnosti u članu 4. Rezolucije 1174 (1998) od 15.6.1998. godine, u poglavlju VII Povelje, „...još jednom potvrđuje da je Visoki predstavnik najviša instanca za tumačenje i u odnosu na Aneks 10. o civilnoj implementaciji mirovnog sporazuma, te da u slučaju spora može dati svoje tumačenje i svoje preporuke i da prema vlastitoj procjeni može donositi obavezujuće odluke u pitanjima koja je obradilo Vijeće za implementaciju mira u Bonu 9. i 10. decembra 1997. Ovo stanovište OHR-a potvrdio je upravo Ustavni sud BiH, u odmakloj fazi političkih diskusija između OHR-a i Suda iako nije nadležan za ovu vrstu spora<sup>27</sup>. Određene razlike nalazimo u mogućnosti preispitivanja pojedinačnih akata Visokog predstavnika<sup>28</sup>.

Važenje pravnih akata OHR-a po okončanju mandata takođe trži garanciju Ustavnog suda s obzirom na to da se očekuje da se mandat Visokog predstavnika okonča. Ukoliko je Visoki predstavnik nametnuo akte u svojstvu zakonodavca, bez obzira na to da li se

<sup>26</sup> Ako bacimo pogled na istoriju odluka organa Visokog predstavnika, vidjećemo da njegovo djelovanje obuhvata sve oblasti države i društva.. Čak bi se moglo reći da su u organu Visokog predstavnika tri vrste vlasti ujedinjene.

<sup>27</sup> Nema nadležnosti Ustavnog suda za ocjenjivanje akata Visokog predstavnika, posebno iz razloga što se Visoki predstavnik u Ustavu BiH uopšte ne spominje, već je Aneks 10. osnova za njegove aktivnosti. S druge strane, nije dovoljno da akt predstavlja zakon u materijalnom pravnom smislu, što čini Visoki predstavnik, ignorišući ustavnu činjenicu da on nije formalni ustavni predlagač, čime ni takvi nametnuti zakoni nemaju formalni karakter zakona. Ovo prenebregavanje Ustavnog suda je krajnje neprofesionalno.

<sup>28</sup> Kada oštećene (smijenjene) osobe iscrpe sva moguća pravna sredstva, doći će u situaciju da mogu da se požale i Ustavnom sudu na nemogućnost osporavanja odluka Visokog predstavnika. Sud je donio u jednom takvom predmetu odluku i utvrdio kršenje člana 13. EKLJP za koje je odgovorna Bosna i Hercegovina, jer u Bosni i Hercegovini ne postoji nikakva djelotvorna pravna zaštita od odluka Visokog predstavnika. Istovremeno, Ustavni sud BiH, pozivajući se na svoju prijašnju praksu nije preispitivao samu odluku Visokog predstavnika. Prema istoj toj teoriji, odluke o smjenama nemoguće je preispitivati, jer su one neposredno utemeljene u ovlaštenjima iz Aneksa 10. Sud je ukazao na međunarodnopravnu osnovu moći Visokog predstavnika, uključujući i rezolucije Vijeća sigurnosti, te odbio da preispituje, tj. proglasio se nenadležnim za preispitivanje određenih odluka OHR-a.

radi o običnim zakonima ili izmjenama entitetskih ustava koji su nižerangirani u odnosu na Ustav BiH, a koji su objavljeni u državnim službenim glasilima, prema stanovištu Ustavnog suda BiH i Doma za ljudska prava, oni su domaće pravo bez obzira na to da li ih je naknadno donio (potvrdio) i nadležni domaći zakonodavac. Nadležni domaći zakonodavac može izmijeniti ili staviti van snage ove propise u odgovarajućem zakonodavnom postupku.

Kada je riječ o aktima Visokog predstavnika u kojima je on nalagao pojedinačne mjere, od kojih neki nisu objavljavani u službenim glasilima, na njih se ne može primijeniti formula o supstituciji utvrđena u praksi Ustavnog suda BiH, tako da ove akte ne možemo smatrati domaćim pravom. Njihovo neograničeno važenje čini se problematičnim upravo u slučajevima u kojima je Visoki predstavnik oštećenim licima zabranio da vrše javne funkcije sve dok on sâm ne ukine tu zabranu.

### **ZAKON O USTAVNOM SUDU BIH<sup>29</sup>, POTREBA ZA DONOŠENJEM I MOGUĆA RJEŠENJA**

Dobro rješenje bi bilo, da se u vezi sa ostvarivanjem ustavno-sudske funkcije u što većem kapacitetu regulišu pitanja samim Ustavom<sup>30</sup> što svakako nije realna varijanta, pa se to čini zakonskom regulativom.

Razlozi za donošenje Zakona su višestruki<sup>31</sup>. Imajuću u vidu karakter Bosne i Hercegovine, njeno složeno ustavno-pravno uređenje, način glasanja bi se morao prilagoditi takvim okolnostima, kako bi Ustavni sud uživao povjerenje svih naroda i građana Bosne i Hercegovine<sup>32</sup>. Imajući u vidu da se u sastavu Ustavnog suda Bosne i Hercegovine nalaze strani državljani<sup>33</sup>, da se u odlučivanju i ostvarivanju nadležnosti Ustavnog suda, skoro

<sup>29</sup> Prijedloga zakona o Ustavnom sudu BiH i Prijedloga zakona o izmjeni Krivičnog zakona BiH koji su predložili poslanici SNSD-a i SDS-a i nalaze se u parlamentarnoj proceduri.

<sup>30</sup> Polazište za razgovor o eventualnim ustavnim promjenama u Bosni i Hercegovini su sadašnja rješenja sadržana u Dejtonskom mirovnom sporazumu i konsenzus entiteta, s obzirom na to da su entiteti potpisnici svih aneksa Dejtonskog mirovnog sporazuma. Ne postoje realne pretpostavke da se donese novi Ustav Bosne i Hercegovine, već da se ustavnim promjenama pristupi dogradnji postojećih ustavnopravnih rješenja koja su sadržana u Ustavu Bosne i Hercegovine.

<sup>31</sup> Zakonom bi se u skladu sa Ustavom Bosne i Hercegovine bliže uredila pitanja sastava, izbora, organizacije, posebno nadležnost, način odlučivanja i druga pitanja rada Ustavnog suda Bosne i Hercegovine, koja su sada definisana Pravilima.

<sup>32</sup> Novim rješenjima bi se odredilo da Ustavni sud odlučuje većinom glasova svih sudija koja uključuje najmanje glas jednog sudije iz reda svakog konstitutivnog naroda Bosne i Hercegovine i iz jednog entiteta i to kada odlučuje u sporovima koji po Ustavu nastaju između dva entiteta, ili između Bosne i Hercegovine i jednog ili oba entiteta ili Brčko Distrikta Bosne i Hercegovine i institucija Bosne i Hercegovine i entiteta, ili između institucija Bosne i Hercegovine, što obuhvata, ali nije ograničeno na pitanja: a) Da li je odluka jednog entiteta da uspostavi specijalne paralelne odnose sa susjednom zemljom u skladu sa Ustavom, uključujući i odredbe koje se odnose na suverenitet i teritorijalni integritet Bosne i Hercegovine, b) Da li je neka odredba ustava ili zakona jednog od entiteta u skladu sa Ustavom.

<sup>33</sup> Novim Zakonom se može predvidjeti kao jedno od rješenja da Predstavnički dom Federacije Bosne i Hercegovine izabere (dodatno) dvojicu sudija, a Narodna skupština Republike Srpske (dodatno) još jednog sudiju koji će preuzeti funkciju sudije od sudija izbaranih od strane pred-

stalno vršilo preglasavanje sudija iz jednog ili dvaju konstitutivnih naroda, od strane većinskog naroda uz podršku stranih sudija i da je Ustavni sud Bosne i Hercegovine stalno proširivao svoje nadležnosti, kršeći time Ustav Bosne i Hercegovine, legalitet suda je poljuljan. Istovremeno, kao samostalan i nezavisan organ, Ustavni sud bi trebao da predstavlja instituciju u kojoj je državni subjektivitet Bosne i Hercegovine najviše došao do izražaja.

U cilju dodatnog jačanja samostalnosti i nezavisnosti Ustavnog suda kao i savjesnog, nepristrasnog i profesionalnog rada sudija, jedan od tih razloga ima za cilj da se i u instituciji Ustavnog suda u kojima se nalaze strani državljani zamijene domaćim, kako bi jačale domaće institucije, što je i obaveza Bosne i Hercegovine u procesu evropskih integracija.

Takođe, jedna tako značajna institucija države regulisana je samo jednim članom (član VI) Ustava, što nije dovoljan okvir za potpuno regulisanje ovog značajnog pitanja. Mnoga pitanja koja su predmet zakonske regulative, regulisana su umjesto Poslovníkom o radu - Pravilima suda. Neuobičajeno je u komparativnoj ustavnosti da najviši Sud jedne zemlje ima sudije strane državljanke i da je okončanje te prakse nužno sa stanovišta državnog suvereniteta i demokratskih načela.

Imajući sve navedeno u vidu neophodno je donijeti Zakon o Ustavnom sudu Bosne i Hercegovine.

Zakonska pravda (iustitia legalis) i primat legalizma u evropskom pravu imaju apsolutnu prednost nad voljom grupe pojedinaca ma ko oni bili i kakav kvalitet (stručni, moralni i dr.) imali, a ona se izražava i u Pravilima koja su donosi faktički po vlastitom nahođenju. Sve ovo moguće je izbjeći zakonskim regulisanjem pitanja vezanih za rad Ustavnog suda BiH. Konačno, Ustavni sud primjenom zakona koji bi većinski donijeli zakonodavci koje je izabrao narod, riješili bi ocjenu da taj isti zakonodavac nema uopšte uticaj na pitanja koja su izuzetno bitna u pogledu organizacije rada Ustavnog suda, postupka pred Ustavnim sudom, razrješenjem sudija, izricanjem privremenih mjera i dr.

Isto tako, u uslovima zakonskog samoregulisanja izbjegla bi se samokontrola Pravi-la koju vrši Ustavni sud u sadašnjim okolnostima, a otvorila mogućnost ustavno-sudske kontrole zakona uz povećanu odgovornost. Načelo nezavisnosti Ustavnog suda i njegovih sudija podrazumijeva prevashodno, njihovu nezavisnost od ostalih organa državne vlasti, te uticaja političara i ekonomsku stabilnost. Pod nepristrasnosti se podrazumijeva princip, da sudija (sud) ne smije biti opterećen predrasudama vezanim za odluke koju donosi, a koje treba da se zasnivaju na objektivnim kriterijima bez predrasuda i diskriminacije. Odluke Ustavnog suda treba da budu duboko ustavno utemeljene, argumentovane i uvjerljive, kako se ne bi dovodilo u pitanje ostvarivanje vladavine Ustava, a ne bi dolazilo do vladavine ustavnih sudija.

Sadašnja ustavna pozicija otvara pitanje, u kojoj je mjeri Ustavni sud BiH nezavisan i nepristrasan ako se ima u vidu činjenica da sam donosi propise (Pravila) na osnovu kojih

presuđuje, a da pritom Pravila nisu pod društvenim nadzorom, što nedvosmisleno čini njegov kapacitet moći problematičnim. S obzirom na to da Ustavni sud BiH sopstvenim Pravilima uređuje pitanja koja se u dosadašnjoj ustavnoj i zakonodavnoj praksi uređuju ustavom odnosno zakonom kao što su: organizacija i dodatne nadležnosti suda, postupak pred ustavnim sudom, razrješenje sudija, izricanje privremenih mjera i dr., problematizacija njegove ustavne uloge i djelovanja je opravdana.

Ustavni sud BiH prevazilazi okvire uobičajene nadležnosti ustavnih sudova, jer se ne zadržava samo na regulisanju svoje unutrašnje organizacije i rada, već faktički preuzima područje zakonodavne nadležnosti Parlamentarne skupštine BiH<sup>34</sup>, objedinjujući kvaziregulatornu ulogu, primjenom vlastitih propisa.

Svakako da je donošenje zakona o Ustavnom sudu BiH od fundamentalnog značaja za sticanje legitimiteta Ustavnog suda, ali i legaliteta, jer su bez zakona i dalje prisutne pravne praznine koje otvaraju put arbitrarnosti i samovolji u postupanju. Zakonom bi se uredila pravila i procedure postupka pred Ustavnim sudom čime bi se obezbijedilo jemstvo procesne nezavisnosti Ustavnog suda, odnosno nezavisnog i samostalnog vođenja postupka od strane suda u sporovima iz njegove nadležnosti.

Da je Ustavni sud ovom restriktivnom odlukom Pravila o radu Ustavnog suda BiH izašao iz okvira svoje nadležnosti<sup>35</sup>, posebno govori i odredba člana VI/1d Ustava BiH, prema kojoj Parlamentarna skupština BiH može nakon isteka perioda od pet godina od prvih imenovanja „zakonom predvidjeti drugačiji način izbora troje sudija koje bira predsjednik Evropskog suda za ljudska prava“.

<sup>34</sup> Novim zakonskim rješenjem potrebno je jasno definisati nadležnosti, tako da se odredi da Ustavni sud ima isključivu nadležnost da odlučuje o bilo kojem sporu koji se po Ustavu Bosne i Hercegovine javlja između entiteta; Odlučuje o sporovima između Bosne i Hercegovine i jednog ili oba entiteta; Odlučuje o sporovima između institucija Bosne i Hercegovine; Odlučuje o odlukama entiteta koje se tiču uspostavljanja specijalnih paralelnih odnosa sa susjednim državama i njihove saglasnosti sa Ustavom Bosne i Hercegovine, uključujući i odredbe koje se tiču suvereniteta i teritorijalnog integriteta Bosne i Hercegovine. Posebno je važno jasno definisati apekacionu nadležnost tako da Ustavni sud ima apelacionu nadležnost po pitanjima iz Ustava Bosne i Hercegovine koja proizađu iz presuda bilo kog drugog suda u Bosni i Hercegovini u skladu sa članom VI tačka 3. (c) Ustava Bosne i Hercegovine. Isto tako treba da se reguliše da Ustavni sud ima nadležnost po pitanjima koja su mu upućena od bilo kog redovnog suda u Bosni i Hercegovini u pogledu toga, da li je zakon na kojem je zasnovana njegova odluka u skladu sa Ustavom Bosne i Hercegovine, sa Evropskom konvencijom o ljudskim pravima i osnovnim slobodama i njenim protokolima ili sa zakonima Bosne i Hercegovine ili u pogledu postojanja ili razmjere opšteg pravila međunarodnog javnog prava koja su bitna za odluku Ustavnog suda. Takođe bi Ustavni sud bio nadležan da odlučuje o bilo kakvom sporu u vezi sa zaštitom utvrđenog statusa i ovlaštenja Brčko Distrikta Bosne i Hercegovine koji se može javiti između jednog ili više entiteta i Brčko Distrikta Bosne i Hercegovine ili između Bosne i Hercegovine i Brčko Distrikta Bosne i Hercegovine, kao i za pitanja iz člana IV tačka 3. (f) Ustava Bosne i Hercegovine u postupku utvrđivanja regularnosti procedure.

<sup>35</sup> Ustavni sud BiH je sopstvenim Pravilima zabranio bilo kakav vid zakonodavne aktivnosti u domenu rada Ustavnog suda, što predstavlja pravni apsurd njegove jurisdikcije.

## ZAKLJUČAK

Ključ rješenja svih pitanja dalje izgradnje Bosne i Hercegovine i njenih sastavnih dijelova entiteta, odnosno sprečavanja njene razgradnje, nalazi se u povratku Ustavnog suda BiH na izvornu nadležnost i novo tumačenje odredi na kojima počiva njegovo djelovanje koje bi bilo definisano Zakonom o Ustavnom sudu BiH.

Ustavni okvir koji se stvorio vremenom kroz jezičko tumačenje ustavnih normi i tumačenjem „duha ustava“ kroz prizmu unitarno-građanske opcije, pravno tumačenje po istom principu, kao i stvaranjem ustavne prakse koja je bila na fonu eliminacije osnovnog ustavnog određenja BiH kao etno-građanske složene države i entiteta (ustavno konfederalne pozicije i danas stavrno federalne jedinice) kao supstancijalnog elementa BiH, elementa bez koga ona, ovakva kakva je danas ne bi ni postojala.

Situacija lagane, rastuće izgradnje pozicije Ustavnog Suda BiH kao ustavotvorca kroz formu odbrane Ustava BiH, u budućnosti predstavlja, ne samo branu daljem razvoju države i društva, nego i realnu opasnost u kojoj se čak pominje da djelovanje ustavnog suda prerasta u sudokratiju i četvrtu nadvlast u državi.

Odsustvo kontrole, prije svega najviših institucija državne vlasti, kako u domenu normiranja, tako i rada i djelovanja Ustavnog suda, posebno nepreciznih, široko postavljenih okvira nadležnosti, uplitanja i preplitanja u nadležnosti svih drugih sudova posebno ustavnih sudova entiteta, zadiranje u cjelishodnost i svrsishodnost političkih odluka najviših predstavnika vlasti, daljim opstankom stranih državljana u sastavu suda, način donošenja odluka kojima se preglasava neki od konstitutivnih naroda, normativni okvir djelovanja ispod nivoa zakona, ne djelovanje, odnosno potvrđivanje neustavnog djelovanja Visokog predstavnika, prelaskom od ustavobranitelja do ustavostvaraoca, od faktora stabilizacije ustavnopravnog sistema BiH, postaje faktor njegove destabilizacije.

Donošenje novog Zakona o ustavnom sudu BiH uslov je dalje ustavnopravne stabilizacije i garancija ustavnopravne funkcije ovog suda.

Nedonošenje Zakona otvara nove turbulencije unutar i ovako krhkog bosanskohercegovakog *sui generis* federalnog uređenja.<sup>36</sup>

<sup>36</sup> Odluka Ustavnog suda BiH od 26. novembra 2015. godine, kojom se pojedine odredbe Zakona o praznicima Republike Srpske proglašavaju neusklađenim sa Ustavom BiH, izazvala niz reakcija institucija Republike Srpske. Pozvana je i Narodna skupština Republike Srpske da ubuduće odbaci sve odluke Ustavnog suda BiH koje budu zadirale u statusna pitanja Republike Srpske, donesene preglasavanjem. Zahtjevamo od Parlamentarne skupštine BiH da u roku od 120 dana usvoji Zakon o Ustavnom sudu BiH, koji bi podrazumjevao donošenje Odluka sa učešćem najmanje jednog sudije iz svih konstitutivnih naroda i oba entiteta. Po tom Zakonu Ustavni sud BiH neće imati strane sudije u svom sastavu. Politički lider su su isto tako odredili da ukoliko se u predviđenom roku od 4 mjeseca ne usvoji novi Zakon o Ustavnom sudu BiH političke partije će u tom roku donijeti odluku da li će učestvovati u daljem radu zajedničkih institucija BiH, i o tome potpisati zajedničku izjavu. Saglasni su i da se pripremi analiza svih odluka Ustavnog suda BiH od 2001. godine, te Narodna skupština Republike Srpske donese svoje zaključke o tome, posebno o onima koje su donesene preglasavanjem tri strane sudije i dva bošnjaka nad ostalim sudijama. Saglasni su i da Narodna

**LITERATURA:**

- Čavoški K. (1995), *Ustav kao jemstvo slobode*, Beograd
- Dokumenti Dejton-Pariz, četvrto izdanje, Banja Luka, 2002;
- Ibrahimagić O. (1999), *Suprematija BiH nad entitetima*, Sarajevo
- Izvještaj o efektima odluka o prenosu ovlašćenja sa Republike Srpske na zajedničke organe BiH, materijal Vlade Republike Srpske od marta 2006. godine;
- Karan S. (2011), *Federalizam i nacionalna svijest u Bosni i Hercegovini*, Oktobarski pravnički dani, Pravna riječ-časopis za pravnu teoriju i praksu, br.27/11.
- Karan S. (2014), *Oblik državnog uređenja Bosne i Hercegovine*, Apeiron, Godišnjak Pravnog fakulteta, Naučno-stručni časopis iz oblasti pravnih nauka, broj 4
- Karan S. (2015), *Bosanskohercegovački federalizam - dvadeset godina izgradnje i budući pravci*, ANURS, Naučni skup Dejtonski mirovni sporazum-dvadeset godina kasnije
- Karan S. (2015), *Ustavopravna i politička priroda Odluka Visokog predstavnika u Bosni i Hercegovini*, GPF Apeiron
- Kunić P. (2015), *Promjene ustava BiH-pro et contra*, Banja Luka
- Kuzmanović R. (2004), *Ustavne promjene između normativnog i stvarnog, Značenja*, br. 50, Narodna biblioteka, Dobož
- Kuzmanović R., Karan S. (2015), *Ustavno pravo*, Panevropski univerzitet Apeiron, Banja Luka
- Lukić R. (2012), *Ustavno sudstvo i mehanizmi zaštite ustavnog položaja Republike Srpske u BiH*, Banja Luka
- Mijanović G. (1999), *Podjela nadležnosti između institucija Bosne i Hercegovine i entiteta*, Okruglisto, ANURS, Banja Luka
- Mijanović G. (2000), *Kontrola ustavnosti zakona*, Srpsko Sarajevo
- Mijović Lj. (2014), *BiH pred Evropskim sudom za ljudska prava*, Banja Luka
- Nenadić B. (2012), *O jemstvima nezavisnosti ustavnih sudova*, Beograd
- Odluka Narodne skupštine RS o raspisivanju republičkog referenduma broj 01-541/11 od 13. aprila 2011. godine;
- Odluka Ustavnog suda BiH broj U-3/13 Zakonu o praznicima Republike Srpske od 26.11.2015. godine;
- Odluka Ustavnog suda BiH o „konstitutivnosti naroda“ (predmet U 5/98);
- Odluka Ustavnog suda Republike Srpske broj:UV-4/10 od 20 aprila 2010. godine;
- Pilipović M. (2008), *Ustav Bosne i Hercegovine - normativno i stvarno*, PPGP Komesgrafika, Banja Luka
- Pobrić N. (2012) Ko bira sudije Ustavnog suda BiH, Sarajevo
- Podjela nadležnosti između institucija Bosne i Hercegovine i entiteta*, Akademija nauka i umjetnosti Republike Srpske, Banja Luka, 2000. (zbornik radova)
- Savić S. (2002), *Konstitutivnost naroda u BiH*, Banjaluka
- Savić S. (2012), *Sudska vlast prema Ustavu BiH*, Okrugli stol Dejtonski mirovni sporazum kao pravni i politički osnov razvoja RS, ANURS
- Stanković M. (2012), *Ustavno sudstvo u savremenim federacijama*, Beograd
- Steiner, Ademović (2010), *Ustav BiH-komentar*, Sarajevo
- Strategija za reformu sektora pravde za period 2014-2018 godina, Vlada RS.
- Strukturalni dijalog u oblasti reforme pravosuđa u saradnji sa Evropskom Komisijom – informacija;
- Ustav Bosne i Hercegovine, *Aneks 4 Dejtonskog mirovnog sporazuma*, potpisan 14. decembra 1995. godine;

---

skupština Republike Srpske donese Odluku i raspiše referendum na kome bi narod odlučio da li prihvata odluku Ustavnog suda BiH o ukidanju Dana Republike 9. januar.

Ustav Republike Srpske - Prečišćeni tekst, *Službeni glasnik Republike Srpske*, br. 3/92, 6/92, 8/92, 15/92 i 19/92.;

Zakon o referendumu i građanskoj inicijativi (*Službeni glasnik Republike Srpske* broj, 42/10);

Zakon o Tužilaštvu Bosne i Hercegovine (*Sl. glasnik BiH* br. 24/02);

Zakon o Visokom sudskom i tužilačkom savjetu (*Sl. glasnik BiH* br. 15/02);

Zakon u Sudu Bosne i Hercegovine (*Sl. glasnik BiH* br. 29/00);

---

## Prof. Siniša Karan Ph.D

*General Secretary of the President of the Republic of Srpska; Associate Professor, Pan European University „Apeiron“, Banja Luka, Faculty of Law Sciences; e-mail: sinisa.n.karan@apeironedu.onmicrosoft.com*

## Mr Siniša Aleksić

*Pan European University „Apeiron“, Banja Luka, sinisa.l.aleksic@apeiron-edu.eu*

# Constitutional Court of Bosnia and Herzegovina

**Abstract:** The most important issue of the functioning and survival of the states of ambiguous complex federal type (such as BiH), has been the issue of division of competences, and in this regard, the issue of constitutional efficient control of these federal relationships and the distribution of competences.

Belonging to a particular collectivity acts as a defining category in the views of the political and constitutional arrangement of Bosnia and Herzegovina as a state community. By bringing the connection of everything with the constitutional model, by creating an image of intolerance of socio-political situation in its own terms, by declaring it guilty of all the crises in Bosnia and Herzegovina, someone wants to create an uncontested application for its change, or replace it by a new constitutional model. The priority goal is to create the perception that the Dayton constitution is an interim solution, which has exhausted its capacities for further development of the state and legal framework. However, substantial amendments to the Constitution appeared de facto by the process of constitutional revision without changing a single letter of the Constitution.

The Constitutional Court of BiH found itself in the role of an institution that would confirm and implement its “final and binding” decisions, whose non-implementation would be sanctioned.

The Constitutional Court is a special state body whose primary function is to control the constitutionality and legality of legal acts according to a specific procedure. According to this principle, in addition to the Constitutional Court of BiH, there are constitutional courts of federal units (entities).

However, by the role from the defenders of constitution to the constitution makers, the BiH Constitutional Court gave itself the right not only to preserve the Constitution, but also to change it through interpreting it (according to its Rules). The revision of constitutional norms through the Constitutional Court has been performed in several ways: first of all, through linguistic interpretation, the general interpretation of norms, as well as the interpretation of certain legal-political milieu of the BiH Federation and with the help of the international factors. The constitutional definition of the position and role of the BiH Constitutional Court has been erroneously and tendentiously interpreted, giving it the ability to significantly change the constitutional position of the entity in relation to BiH. At the same time, it allowed itself an action that was and has been completely out of range and control of the entities that make up the substantial figure of Bosnia and Herzegovina. In this sense, the main institution for the protection of the Constitution of Bosnia and Herzegovina followed the path of its original decommissioning and creation of constitutional framework for a new state of Bosnia and Herzegovina by its own decisions, going into assessments of political and discretionary nature of the state bodies’ decisions and expedi-

ency of those decisions.

Due to the practices adopted, in neither of its segment, the Constitutional Court has been under social control of any institutional authorities at any level. By its free action, it becomes the main advantage in the hands of all those who advocate new constitutional realities which are the opposite of the Dayton Constitution of BiH. Contrary to the continental law school of centralized judicial control of constitutionality and strict implementation of the constitution and constitutional procedures, the Constitutional Court acts as the US Supreme Court.

On the basis of already established rules, the BiH Constitutional Court rather than it only makes application to individual cases (the European law), on the contrary, on the basis of individual cases it determines the rules (precedent Anglo Saxon law). That is why all serious attempts would question the action of unconstitutional institutions at the state level, for the final authority of the Constitutional Court of BiH and its current practices are doomed to failure in advance.

The current rules on the one hand and the court practice on which the Constitutional Court operates on the other hand, explicit show the tendency of transformation of a complex federal state structure with elements of confederal type, according to a unitary, in the form of constitutional protection.

Transfer of competencies from the entities to the state, confirmed by the BiH Constitutional Court, which was carried out in the post Dayton period with the use of methods that are deeply in conflict with democratic principles, significantly reduced the confederal items of BiH arrangement, in favor of strengthening capacities of the state institutions and federal state.

**Keywords:** Constitution of Bosnia and Herzegovina, Constitutional Court, the Law on the Constitutional Court, competences, composition, Rules.