

USTAVNOSUDSKA KONTROLA U ODLUKAMA USTAVNOG SUDA FEDERACIJE I VRŠENJE ZAKONODAVNE VLASTI

Dr. sc. Kata Senjak
sudac Ustavnog suda Federacije BiH

kata.senjak@ustavnisudfbih.ba

SAŽETAK

Kad je u pitanju ustavnosudska kontrola i vršenje zakonodavne vlasti, ustavni sudovi imaju veliki značaj u izgradnji suvremene države. Princip jednakosti, zabrane diskriminacije i pravne sigurnosti utvrđen u Ustavu i drugim međunarodnim dokumentima, a na temelju čega ustavni sudovi donose svoje odluke, postaje nezaobilazan princip i vrijednost koja se ima u vidu kod stvaranja i primjene prava. Zbog toga, ustavni sudovi kao čuvari i zaštitnici Ustava, svojim djelovanjem moraju pokazati odgovornost i posvećenost u obavljanju funkcije ustavnog nadzora kroz ujednačenu kontrolu, jasne standarde i procedure i transparentnost u svom radu.

Ključne riječi: *Pravna sigurnost, ustavnosudska kontrola, ustavni nadzor, kontrola ustavnosti zakona i drugih propisa, ljudska prava i njihova zaštita, vršenje zakonodavne vlasti i dr.*

- - -

Gledano sa stanovišta povijesti ustavnih sudova i problem tranzicije socijalističkih zemalja, za Bosnu i Hercegovinu kao novu demokratsku državu sa društvom u tranziciji, izraženom asimetričnom podjelom vlasti, uloga ustavnih sudova ima poseban značaj.

Polazeći od opće prihvaćenog stava, da je ustavno sudstvo organ zaštite ustava, opravdano se može postaviti pitanje, koji je to organ koji u pogledu pravnog djelovanja u većoj mjeri od ustavnog suda vrši ulogu većeg društvenog opravdanja. On je kontrolor akata koje donosi zakonodavna i izvršna vlast kao i redovni sudovi, i na taj način je uspostavljen kao institucija od posebnog društvenog značaja.

Ovdje treba dodati i činjenicu da Ustav Bosne i Hercegovine detaljno navodi temeljne normativne principe koji se sastoje u poštivanju ljudskog dostojanstva, jednakosti, tolerancije, te demokratske organe vlasti kao najbolje sredstvo za stvaranje miroljubivih odnosa unutar prularističkog društva.

Na području zaštite ustavnosti i ljudskih prava, ustavni sudovi imaju veliki značaj u izgradnji Bosne i Hercegovine kao pravne države. Princip jednakosti i zabrane diskriminacije pravne sigurnosti i ljudskog dostojanstva na temelju čega ustavni sudovi zasnivaju svoje odluke, postaje nezaobilazan princip i vrijednost koja se ima u vidu kod stvaranja i primjene prava. Iz tih razloga, ustavni sudovi kao čuvari, zaštitnici i tumači Ustava, svojim djelovanjem moraju vidno manifestirati svoju posvećenost i odgovornost u obavljanju funkcije ustavnog nadzora. Bitne pretpostavke za razuman i odgovoran rad Suda u obavljanju ustavnog nadzora jeste ujednačena kontrola, jasni standardi i procedure, transparentnost i objavljivanje odluka suda.

Kada govorimo o nadležnosti ustavnih sudova u Bosni i Hercegovini, one su različito definirane, što znači, da imamo diferencirane postupke, a time i specifične odluke ovisno od vrste nadležnosti i prirode sporova. Diferenciranje ovih nadležnosti zasniva se na činjenici u kojoj mjeri ustavni sudovi u Bosni i Hercegovini pored klasičnog zadatka koji se odnosi na zaštitu ustavnosti, ostvaruju i neposredniju vezu sa zakonodavnom, izvršnom i sudskom vlašću.

U uvjetima izrazito složene organizacije vlasti u Bosni i Hercegovini, kada veliki broj državnih tijela donosi propise vrlo važan uvjet za osiguranje ustavnosti je postojanje sigurnog mehanizma za uklanjanje iz pravnog života propisa koji su u suprotnosti s Ustavom Bosne i Hercegovine i međunarodnim aktima. Sadašnja ustavna rješenja u pogledu položaja i nadležnosti Ustavnog suda Federacije Bosne i Hercegovine to u potpunosti ne omogućava, dok su nadležnosti Ustavnog suda Bosne i Hercegovine i Ustavnog suda Republike Srpske drugačije definirane. Blagovremeno izvršavanje presuda ustavnih sudova u Bosni i Hercegovini treba da bude jedan od prioritarnih zadataka organa zakonodavne i izvršne vlasti, na svim nivoima vlasti, radi očuvanja principa ustavnosti odnosno vladavine prava.

Vršeći ustavnosudsku zaštitu ustavno sudstvo u Bosni i Hercegovini utiče na zakonodavnu djelatnost kao što su to učinili brojni zapadnoeuropski ustavni sudovi. Osnovno ovlaštenje ustavnog suda ogleda se u sprečavanju stupanja na pravnu snagu neustavnog zakona koji je donijelo zakonodavno tijelo kada utvrdi da zakon iz formalnih ili suštinskih razloga nije u suglasnosti sa Ustavom. Postupajući na taj

način Sud osigurava zaštitu, odnosno poštivanje Ustava i njegovu superiornost u pravnom poretku i na taj način vraća zakonodavca u ustavne okvire i propisanu nadležnost.

Kad je u pitanju zaštita ljudskih prava i temeljnih sloboda, nedvojbeno je da najjaču pravnu snagu imaju norme koje su utvrđene u Ustavu Bosne i Hercegovine gdje se u Preambuli Ustava detaljno navode temeljni normativni principi koji se sastoje u poštivanju ljudskog dostojanstva, jednakosti, tolerancije, te demokratski organi vlasti kao najbolje sredstvo za stvaranje miroljubivih odnosa unutar političkog društva. Članak II Ustava sadrži najširi katalog ljudskih prava i proglašava Evropsku konvenciju za zaštitu ljudskih prava i temeljnih sloboda, primjenljivu u Bosni i Hercegovini kao dio Ustava sa izravnom primjenom i supremacijom nad svim drugim zakonima¹. Ovdje treba dodati i instrumente koji su propisani u Aneksu I – Dodatni sporazum o ljudskim pravima koji će se primjenjivati u Bosni i Hercegovini². Ta ljudska prava i temeljne slobode dalje su razrađene i inkorporirane u zakone Bosne i Hercegovine i zakone entiteta kako materijalne tako i procesne. Inkorporiranje Evropske konvencije o zaštiti ljudskih prava i temeljnih sloboda u svoj ustavni poredak, Bosna i Hercegovina je preuzela

¹ Članak II.2. Ustava Bosne i Hercegovine. Prava i slobode predviđene u Evropskoj konvenciji za zaštitu ljudskih prava i osnovnih sloboda i u njenim protokolima direktno se primjenjuju u Bosni i Hercegovini. Ti akti imaju prioritet nad svim ostalim zakonima.

² 1. Konvencija o sprečavanju i kažnjavanju zločina genocida (1948),
2. Ženevske konvencije I-IV o zaštiti žrtava rata (1949), i Dopunski protokoli I-II (1977),
3. Konvencija koja se odnosi na status izbjeglica (1951) i Protokol (1966),
4. Konvencija o državljanstvu udatih žena (1957),
5. Konvencija o smanjenju broja lica bez državljanstva (1961),
6. Međunarodna konvencija o uklanjanju svih oblika rasne diskriminacije (1965),
7. Međunarodni pakt o građanskim i političkim pravima (1966) i Opcioni protokoli (1966 i 1989),
8. Međunarodni pakt o ekonomskim, socijalnim i kulturnim pravima (1966),
9. Konvencija o uklanjanju svih oblika diskriminacije u odnosu na žene (1979),
10. Konvencija protiv mučenja i drugih surovih, nehumanih ili ponižavajućih postupaka ili kažnjavanja (1987),
11. Evropska konvencija o sprečavanju mučenja nehumanog ili ponižavajućeg tretmana ili kažnjavanja (1987),
12. Konvencija o pravima djeteta (1989),
13. Međunarodna konvencija o zaštiti prava svih radnika-migranata i članova njihovih porodica (1990),
14. Evropska povelja za regionalne jezike i jezike manjina (1992) i
15. Okvirna Konvencija za zaštitu nacionalnih manjina (1994).

obvezu da svoje zakonodavstvo i pravnu praksu prilagodi zaštiti prava i sloboda prije nego što je postala članica Vijeća Evrope. Ovdje bi posebno napomenula i Ustav Federacije Bosne i Hercegovine, koji je donesen 1994. godine gdje su Aneksom Ustava Federacije Bosne i Hercegovine utvrđeni instrumenti za zaštitu ljudskih prava i temeljnih sloboda uz izričitu konstataciju da „imaju pravnu snagu ustavnih odredaba“³. Ovaj Aneks obuhvata 21 najznačajniji Međunarodni sporazum iz oblasti ljudskih prava i temeljnih sloboda. Evropska konvencija za zaštitu ljudskih prava navedena je i u pomenutom Aneksu kao i u članku II. Ustava Bosne i Hercegovine i očito ima poseban ustavni tretman sa izravnom primjenom i supremacijom nad svim ostalim zakonima.

³ Instrumenti za zaštitu ljudskih prava koji imaju pravnu snagu ustavnih odredaba:

1. Konvencija o sprečavanju i kažnjavanju zločina genocida, 1948.
2. Univerzalna deklaracija o ljudskim pravima, 1948.
3. Ženevske konvencije I-IV o zaštiti žrtava rata, 1949. i Ženevski dopunski protokoli I-II 1977.
4. Evropska konvencija o zaštiti ljudskih prava i temeljnih sloboda i dopunski protokoli, 1950.
5. Konvencija o pravnom statusu izbjeglica, 1951. i dopunski protokol, 1966.
6. Konvencija o nacionalnosti udatih žena, 1957.
7. Konvencija o smanjenju broja apatrida, 1961.
8. Evropska socijalna povelja, 1961. i dopunski protokol 1.
9. Međunarodna konvencija o eliminaciji svih vrsta rasne diskriminacije, 1965.
10. Međunarodni ugovor o građanskim i političkim pravima, 1966. i pripadajući mu dopunski Opcionalni protokoli, 1989.
11. Međunarodni ugovor o ekonomskim, socijalnim i kulturnim pravima, 1966.
12. Međunarodna konvencija o eliminaciji svih vrsta diskriminacije žena, 1979.
13. Deklaracija Ujedinjenih naroda o eliminiranju svih vrsta netolerancije i diskriminacije na osnovu vjere ili vjeroispovijesti, 1981.
14. Konvencija protiv mučenja i drugih vrsta okrutnog, nehumanog ili ponižavajućeg postupanja ili kažnjavanja, 1984.
15. Evropska konvencija o sprečavanju mučenja nehumanog ili ponižavajućeg postupanja ili kažnjavanja, 1987.
16. Konvencija o pravima djeteta, 1989.
17. Konvencija o pravima radnika na privremenom radu u inozemstvu i članova njihovih obitelji, 1990.
18. Dokument sastanka u Kopenhagenu Konferencije o ljudskoj dimenziji KESS-a, Poglavlje IV, 1990.
19. Preporuke parlamentarne skupštine Evropskog savjeta o pravima manjina, paragrafi 10-13, 1990.
20. Deklaracija Ujedinjenih naroda o pravima osoba koje pripadaju nacionalnim ili etničkim, vjerskim ili jezičkim manjinama, 1990.
21. Evropska povelja o regionalnim jezicima i jezicima manjina, 1992.

Kada govorimo o nadležnosti ustavnih sudova u Bosni i Hercegovini⁴, one su različito definirane, što znači, da imamo diferencirane postupke, a time i specifične odluke ovisno od vrste nadležnosti i prirode sporova. Diferenciranje ovih nadležnosti zasniva se na činjenici u kojoj mjeri ustavni sudovi u Bosni i Hercegovini pored klasičnog zadatka koji se odnosi na zaštitu ustavnosti, ostvaruju i neposredniju vezu sa zakonodavnom, izvršnom i sudskom vlašću i sa građanima.

Sadašnja ustavna rješenja u povodu položaja i nadležnosti Ustavnog suda Federacije ne omogućavaju potpuno ostvarivanje ustavnosti. Ovo iz razloga što je Ustavni sud Federacije ovlašten za ocjenu usuglašenosti propisa koji donose tijela vlasti u Federaciji BiH s Ustavom, ali ne i s federalnim zakonima. S obzirom na veliku zakonodavnu nadležnost kantona i normativnu aktivnost općina i drugih institucija vlasti, ocjena zakonitosti takvih akata značajno bi povećala kvalitet ukupnog pravnog sistema. Isto tako, Ustavni sud Federacije ne može da cijeni normativna akta institucija koje vrše javna ovlaštenja, ustanova, privrednih društava, te su oni potpuno izvan ustavno-sudske kontrole. Radi se o aktima od prvorazrednog značaja za građane koji u svojim zahtjevima traže ostvarivanje određenog prava, a u kojima često ima i grubih povreda kako Ustava tako i zakona.

Prema sadašnjim ustavnim rješenjima, postoji vrlo uzak krug subjekata koji su ovlašćeni za pokretanje postupka pred Ustavnim sudom Federacije BiH. Istovremeno, neki od njih za to nemaju motiva, jer su najčešći i sami participirali u donošenju propisa čiju bi ustavnost trebalo cijeliti. Bilo bi, također, korisno da i sami građani i drugi pravni subjekti imaju ustavno ovlaštenje za davanje inicijative za ocjenjivanje ustavnosti. Na njih se, u stvari, propisi i primjenjuju, tako da su samim tim u najboljoj poziciji da osjete njihov kvalitet.

Princip ustavnosti je od suštinskog značaja za vladavinu prava i osiguranje demokracije. U tom smislu treba shvatiti i društvenu funkciju Ustavnog suda Federacije Bosne i Hercegovine. Stoga su njegove odluke ne samo konačne i obvezujuće kako je to propisano u članku IV.C.3.12. Ustava Federacije Bosne i Hercegovine, nego se istovremeno u svim pravnim sistemima prema odlukama suda postupaju s punom odgovornošću i brigom da se dosljedno realiziraju.

⁴ Prema Ustavu BiH, Ustavu FBiH i Ustavu RS imamo tri ustavna suda sa tri različite nadležnosti. Nadležnost Ustavnog suda BiH, propisana je člankom VI Ustava Bosne i Hercegovine, nadležnost Ustavnog suda RS propisana je čl. 115-120 Ustava RS, a nadležnost Ustavnog suda Federacije člankom IV.B. (1) 3 i IV.C.3.10. Ustava FBiH.

Ustavni sud Federacije je jedina ustavom ovlaštena institucija za vršenje ustavnog nadzora u Federaciji. Kad je u pitanju oblik ispitivanja ustavnosti zakona, ispitivanju podliježe kako zakon u formalnom smislu, tako i zakon u materijalnom smislu. Ustav Federacije Bosne i Hercegovine ne isključuje ni mogućnost konkretnog nadzora i to po prijedlogu kantonalnog suda i Vrhovnog suda Federacije Bosne i Hercegovine kada u toku postupka koji se vodi pred ovim sudovima, sudovi smatraju da zakon ili drugi propis koji je osnov za rješavanje predmeta nije sukladan ustavu. U tom slučaju sud će donijeti odluku i obustaviti postupak, te predočiti ustavno pitanje.⁵ Kad je u pitanju ocjena ustavnosti provedbenih propisa, Sud može ocjenjivati samo propise koji donose organi vlasti u Federaciji, ali ne i akta drugih subjekata, niti političkih stranaka. Isto tako, Sudu se ne mogu obratiti građani, a niti Sud može po ex officio pokrenuti postupak za ocjenu ustavnosti bilo kog zakona ili drugog akta.

Odlučivanje Ustavnog suda u postupku kontrole suglasnosti zakona sa Ustavom, zapravo je učešće ovog Suda u vršenju javne vlasti, čije se odluke odražavaju na postupanje zakonodavnog organa. U postupku vršenja ustavnosudskog nadzora, Ustavni sud ne rješava političke sporove niti određuje opredjeljenje zakonodavne vlasti, već se samo ustavni nadzor vrši u pogledu ustavno-sudske kontrole.

Utvrđena neustavnost zakona ili drugog akta od strane Suda, ima za posljedicu, da se taj zakon ili propis neće primjenjivati, osim ukoliko se ne izmjeni na način koji

⁵ Povodom ustavnog pitanja podnesenog od strane Vrhovnog suda Federacije gdje se postavilo pitanje u praksi, kako primjeniti odredbu članka 374. stavak 1. Zakona o obligacijama, odnosno kako tumačiti odredbu „međusobna potraživanja društvenih pravnih lica“, Sud je donio Odluku, broj: U-2/08 pd 27.5.2008. godine i protumačio da istu odrednicu treba tumačiti i primjenjivati kao odrednicu „međusobna potraživanja pravnih lica“. Iz tih razloga Sud je konstatirao da „Zbog promjenjene svojinske strukture u pravnom sistemu a polazeći od potrebe osiguranja principa ravnopravnosti, Sud je zauzeo stanovište da u sadašnjim svojinskim odnosima nema opravdanja za različite rokove zastarjelosti u međusobnim potraživanjima svih pravnih osoba iz ugovora o prometu robe i usluga, kao i potraživanja naknade za izdatke učinjene u vezi s tim ugovorima“.

Odluka Ustavnog suda Federacije Bosne i Hercegovine, broj: U. 17/12 od 07.02.2013. godine, povodom postavljenog ustavnog pitanja od strane Kantonalnog suda u Mostaru i Odluka Ustavnog suda Federacije Bosne i Hercegovine povodom postavljenog ustavnog pitanja od strane Vrhovnog suda Federacije Bosne i Hercegovine, broj: U. 33/11 od 21.02.2011. godine (Sva postavljena ustavna pitanja odnose se na određene odredbe zakona ili provedbenog propisa koji su osnov za donošenje odluka od strane Vrhovnog suda Federacije Bosne i Hercegovine ili kantonalnog suda.).

propíše Sud ili ukoliko sud ne utvrdi prijelazna rješenja⁶. U ovoj situaciji Ustavni sud se pojavljuje kao "negativni zakonodavac"⁷. Konstatacija Ustavnog suda, nakon ocjene ustavnosti, da zakon ili pojedini dijelovi zakona nisu sukladni sa Ustavom, ima za posljedicu eliminiranje iz pravnog života tog zakona ili pojedinih njegovih odredaba. Ovdje se može postaviti pitanje, kakva je pravna priroda djelovanja Suda, odnosno kakva je njegova uloga u odnosu na zakonodavnu vlast, kada svojim odlukama donesenim u postupku ocjene ustavnosti utvrdi da se taj zakon ili akt neće primjenjivati, ili kada utvrdi, da je suglasan Ustavu. Ustavni sud je u svojim odlukama isticao da u njegovu nadležnost ne spada utvrđivanje društvenih odnosa i ocjena cjelishodnosti određenih zakonskih rješenja, da je cjelishodnost stvar zakonodavne politike, da njegova nadležnost nije da uređuje društvene odnose

⁶ Članak IV.C.3.12. Ustava Federacije Bosne i Hercegovine i članak 40. Zakona o postupku pred Ustavnim sudom Federacije („Službene novine Federacije BiH“, br. 6/95 i 37/03). U ovim člancima je propisano, da ako usvojeni ili predloženi zakon ili drugi propis organa federalne, kantonalne ili općinske vlasti za koji Ustavni sud utvrdi da nije u skladu sa Ustavom neće se primjenjivati od dana objavljivanja presude Ustavnog suda u „Službenim novinama Federacije BiH“, odnosno predloženi zakon ili drugi propis neće stupiti na snagu. Zakon ili drugi propis primjenjivat će se odnosno stupiti će na snagu od dana određenog u tom propisu ukoliko se izmijeni na način koji propíše Ustavni sud. Uzimajući u obzir sve okolnosti koje su od interesa za zaštitu ustavnosti, a naročito posljedice koje utvrđeni nesklad proizvodi, odnose koji su uspostavljeni na osnovu takvog zakona ili drugog propisa, kao i interes pravne sigurnosti, Ustavni sud može utvrditi prijelazna rješenja koja ne mogu biti na snazi duže od šest mjeseci od dana objavljivanja presude Ustavnog suda u „Službenim novinama Federacije BiH“, o utvrđenoj neskladnosti zakona ili drugog propisa sa Ustavom i o prijelaznim rješenjima.

⁷ Bačić Arsen, Sudac i ustavna demokracija „Novi informator“, Zagreb, 2008. str. 15-36 u kojem je navedeno: „Ideja kontrole ustavnosti zakona jasnije se oblikuje na prijelazu iz 18. u 19. stoljeće. Dok je 17. i 18. stoljeće obilježavala ideja supremacije parlamenta, razvoj ustavnosti od 19. stoljeća pa do naših dana postupno afirmira ideju supremacije ustava i njegovih čuvara. Početkom 21. stoljeća kontrola ustavnosti zakona već je svjetski raširen fenomen. Danas od postojećih 193 zemelja njih 85% ima ili poznaje neki oblik neovisne institucije koja kontrolira parlamentarnu legislativu. U 46% zemalja takvu kontrolu obnaša ustavno sudstvo, a u 39% zemalja ta je kontrola ekskluzivno povjerena ordinarnom sudstvu. Ideja kontrole ustavnosti zakona afirmira se u sve četiri faze dvostoljetnog razvoja konstitucionalizma. U prvom valu razvoja konstitucionalizma koji se proteže od 1787. godine kada je donijet Ustav SAD pa do I. svjetskog rata (1914.) njene se prvi oblici javljaju kako na europskom tako i na američkom kontinentu. U drugoj se fazi (1918.-1945.) javlja Kelzenova ideja o ustavnom sudu kao posebnoj sudskoj instituciji kojoj se povjeravaju ovlasti „negativnog legislatora“. U trećoj se fazi (1945.-1989.) reorganiziraju stare, a na plimi dekolonizacije tijekom šezdesetih i sedamdesetih formiraju nove države. Četvrtu konačnu fazu (od 1989. do danas) obilježava slom socijalističkih država i njihov temeljni zaokret i promjene u ideološkoj i političko-pravnoj institucionalnoj strukturi.

u Federaciji ili u kantonu, nego je konstatirao da je to u isključivoj nadležnosti zakonodavne vlasti⁸. Kao poseban ustavni organ, Sud ne vrši politički nadzor, nego donosi odluke utemeljene samo na Ustavu kao najvišem pravu i njegovim načelima. U tome može uspjeti samo ako analiza načina vršenja ovlaštenja u praksi potvrdi da te odluke mogu da budu ustavno-sudska jurisprudencija, a suci da svoju funkciju vrše kao neovisne i nepristrasne osobe. Odluke koje je donosio Sud u obavljanju svoje nadležnosti vršeći ustavno-sudsku kontrolu, bile su u funkciji zaštite temeljnih ustavnih vrijednosti.

U analizi djelovanja odluka suda, može se pomenuti teorija H. Kelsena koji je isticao, da kada ustavni sudovi vrše ustavnu kontrolu zakona, oni sudjeluju u zakonodavnom procesu⁹. Međutim, H. Klesen kao ni njegovi sljedbenici nisu u potpunosti analizirali razliku između donošenja i proglašavanja zakona suprotno

⁸ Odluka Ustavnog suda Federacije Bosne i Hercegovine, broj U. 29/13 od 17. i 18.12.2013. godine. Radi se o Zakonu o prijevremenom povoljnijem umirovljenju branitelja domovinskog rata („Službene novine Federacije BiH“, broj: 41/13). U ovoj odluci Sud je utvrdio da ne supstituira zakonodavnu vlast kad je u pitanju kontrola kvaliteta zakona, izuzev ako zakon ne zadovoljava standarde dostupnosti javnosti i preciznosti zakonskih rješenja što kad je u pitanju ovaj zakon nije slučaj. Iz tih razloga Sud je u konkretnom slučaju ispitao osporene odredbe zakona sa stanovišta njihove kompatibilnosti sa odredbama Ustava Federacije Bosne i Hercegovine i Evropske konvencije o zaštiti ljudskih prava i temeljnih sloboda na koje su se podnosioci zahtjeva konkretno pozivali. Analizom rješenja koji reguliraju način isplate mirovine Ustavni sud Federacije prihvata stajalište da mirovina predstavlja imovinu. Isplata mirovine u omjeru 50% iz sredstava Proračuna prema članku 126. Zakona o penzijskom invalidskom osiguranju ima karakter stečene imovine. Kad je u pitanju isplata sredstava u visini od 50% iz Budžeta Federacije Bosne i Hercegovine, a koja se osiguravaju radi realizacije povoljnije prijevremene mirovine u tom obimu mirovina podliježe izmjenama sukladno realnim mogućnostima i ekonomskim pokazateljima u Federaciji što ne može da cijeni Ustavni sud, nego je to domen opredjeljenja i odgovornosti zakonodavne vlasti Federacije koja je i donijela osporeni zakon. Ovakvo miješanje države odnosno Federacije u imovinu zasnovano na zakonu je opravdano javnim interesom. Napominjemo da je ista za sve korisnike zaštićena odredbama zakona po kojoj je najniža mirovina ostvarena pod povoljnijem prijevremenom umirovljenju veća od one koja se isplaćuje građanima koji su stekli pravo na punu mirovinu prema odredbama sistemskog zakona.

⁹ Nenadić Bosa „Ustavni sud Srbije od „negativnog“ ka „pozitivnom“ zakonodavstvu, „Pravna riječ“, Banja Luka, 2013., str. 80-90. Naime, ni Kelsen nije bježao od činjenice da se činom poništavanja zakona od strane suda zakonodavna vlast dijeli između dva organa, odnosno da se time zadire u nadležnost zakonodavca jer poništiti zakon u suštini znači postaviti opću normu. Tvrдио je da poništavanje zakona ima isti stupanj općenitosti kao i njegovo stvaranje čime se ono, u krajnjoj instanci svodi na stvaranje s negativnim predznakom (confection aves un signe negatif). I njegovi sljedbenici tvrde da ustavni sudovi čine dio zakonodavno-političke funkcije, budući da donose autoritativne i politički relevantne odluke.

ustavu. Međutim, možemo reći da je zakonodavac vezan ustavom samo u pogledu postupka donošenja zakona, a izuzetno i općim načelima kad je u pitanju sadržina zakona, ali nadležnost ustavnog suda u potpunosti je posvećena ustavu¹⁰.

Ustavni sud Federacije, koji djeluje sukladno Ustavu Federacije Bosne i Hercegovine, u okviru ustavno-pravnog prostora Federacije Bosne i Hercegovine, kao jednog od entiteta Bosne i Hercegovine, daje značajan doprinos u izgradnji ukupnog demokratskog razvoja ustavno-pravnog sistema Bosne i Hercegovine. Sud je konstituiran na sasvim drugim političkim i ustavnopravnim osnovama, različitim od onih na kojima je bilo utemeljeno ustavno sudstvo u ranijem sistemu, kako u odnosu na nadležnost i postupak, tako i u odnosu na ovlaštenja Suda i osobe koje mogu pokrenuti postupak.

Nadležnost Suda utvrđena je odredbama članka IV.C.3.10. Ustava Federacije BiH, gdje je propisano da je Sud nadležan za rješavanje spora između kantona, općina, grada i federalne vlasti, suglasnosti federalnih i kantonalnih zakona sa Ustavom Federacije Bosne i Hercegovine, suglasnost propisa koje donose organi vlasti u Federaciji BiH, postojanje vitalnog interesa konstitutivnih naroda, smjenjivanje predsjednika i dopredsjednika Federacije BiH, odlučivanje o postavljenom ustavnom pitanju od stane nadležnih sudova. Međutim, za razliku od većine ustavnih sudova, Ustavni sud Federacije nema ustavne tužbe, i ne može na taj način vršiti neposrednu zaštitu ljudskih prava i sloboda, ali ta zaštita sadržana je u postupku ocjene ustavnosti gdje Sud u svojim odlukama utvrđuje povredu određenih prava i sloboda, te utvrđuje da su pojedine odredbe zakona ili provedbenog propisa suprotne Ustavu Federacije BiH, Evropskoj konvenciji o zaštiti ljudskih prava i temeljnih sloboda¹¹, te nalaže zakonodavnom organu da

¹⁰ Krbek Ivo, *Ustavno sudjelovanje*, Zagreb, 1960. str. 7, 12-15. U knjizi je navedeno, da praktično nije moguće iz ustavnog sudovanja ukloniti političko opredjeljenje i svesti samo na pravno rezonovanje. Međutim, prema njegovim navodima radi se o tome da se određena politička opredjeljenja svedu u pravne granice. Ako sudac koji ispituje ustavnost zakona pređe preko toga, on prelazi funkciju sudovanja i zadire u sveru zakonodavne vlasti. Ističe, da ustavni sud može cijeliti sukladnost sa ustavom, usuglašavati niže pravne akte sa višim aktima, ali nema funkciju da cijeni politička opredjeljenja pravne norme utvrđene i propisane od strane zakonodavne vlasti.

¹¹ Odluka Ustavnog suda Federacije Bosne i Hercegovine, broj: U. 17/12 od 07.02.2013. godine gdje je Sud povodom ocjene ustavnosti članka 5. stavak 2. Zakona o provođenju kontrole zakonitosti korištenja prava iz oblasti braniteljsko-invalidske zaštite („Službene novine Federacije BiH“, broj 82/09) utvrdio povredu prava na pravično suđenje u upravnom postupku, što je u nesuglasnosti sa člankom 6. stavak 1. Evropske konvencije o zaštiti ljudskih prava i temeljnih sloboda i dr.

otkloni te neustavnosti u određenom roku koji je propisan Ustavom¹².

Princip ustavnosti je od suštinskog značaja za vladavinu prava i osiguranje demokratije. U tom smislu treba shvatiti i društvenu funkciju Ustavnog suda. Stoga su odluke Suda ne samo konačne i obavezujuće, nego se istovremeno u svim pravnim sistemima prema njima postupa sa punom odgovornošću i brigom da se dosljedno realizuju. U uslovima izrazito složene organizacije državne vlasti, kada vrlo veliki broj državnih organa donosi propise, vrlo važan uslov za osiguranje ustavnosti i vladavine prava je postojanje sigurnog mehanizma uklanjanja iz pravnog života svih propisa koji su u suprotnosti sa Ustavom.

Ustavni sud Federacije je jedina ustavom ovlaštena institucija za vršenje ustavnog nadzora u Federaciji. Kad je u pitanju oblik ispitivanja ustavnosti zakona, ispitivanju podliježe kako zakon u formalnom smislu¹³, tako i zakon u materijalnom smislu. Kad je u pitanju ocjena ustavnosti provedbenih propisa, Sud može ocjenjivati samo propise koji donose organi vlasti u Federaciji, ali ne i akta drugih subjekata, a niti političkih stranaka¹⁴. Isto tako Sudu se ne mogu obratiti građani, a niti Sud može po ex officio pokrenuti postupak za ocjenu ustavnosti bilo kog zakona ili drugog akta.

¹² Odluka Ustavnog suda Federacije Bosne i Hercegovine, broj: U. 39/11 od 11.12.2012. godine, gdje je Sud cijeneći ustavnost članka 3. Zakona o izmjenama i dopunama Zakona o osnovnom obrazovanju „Službene novine Kantona Sarajevo“, utvrdio povredu prava kao što je sloboda vjeroispovijesti (članak 9.), sloboda izražavanja (članak 10.), zabrana diskriminacije (članak 14.) Evropske konvencije o ljudskim pravima i temeljnim slobodama, te na obrazovanje (članak 2. Protokola 1. uz Evropsku konvenciju) i dr.

¹³ Odluka Ustavnog suda Federacije, broj: U.29/15 od 17.2.2016. godine gdje je Sud povodom rješavanja spora unutar Doma naroda Parlamenta Federacije Bosne i Hercegovine i to između 17 delegata u Domu naroda i samog Doma, donio Presudu i utvrdio da je 4. vanredna sjednica Doma, održana 30.7.2015. godine u postupku usvajanja Zakona o radu, održana u suprotnosti sa Poslovníkom Doma naroda Parlamenta Federacije BiH, a time i Ustavom Federacije Bosne i Hercegovine. U Presudi je navedeno da se Sud u postupku rješavanja spora nije upuštao u sadržaj Zakona, dakle, u materijalnopravnu prirodu teksta, nego je samo konstatirao „da je Zakon o radu usvojen suprotno preciznim i jasnim poslovničkim odredbama koje onemogućavaju da delegati u punom kapacitetu, zakonito i odgovorno vrše svoju ustavnu funkciju, te se vraća u fazu prijedloga u Dom naroda, s tim da se imaju ispoštovati odredbe o postupku donošenja Zakona, propisane Poslovníkom Doma naroda Parlamenta Federacije“.

¹⁴ Sud ne može da cijeni ustavnost niti zakonitost propisa koje donose ustanove, političke stranke, institucije koje imaju javna ovlaštenja i privredni subjekti.

Odlučivanje Ustavnog suda u postupku kontrole suglasnosti zakona sa Ustavom, zapravo je učesće ovog Suda u vršenju javne vlasti, čije se odluke odražavaju na postupanje zakonodavnog organa. U postupku vršenja ustavnosudskog nadzora, Ustavni sud ne utiče na opredjeljenje zakonodavne vlasti i donošenje zakona, već se samo ustavni nadzor vrši u pogledu ustavno-sudske kontrole.

Utvrđena neustavnost zakona ili drugog akta od strane Suda, ima za posledicu, da se taj zakon ili propis neće primjenjivati, osim ukoliko se ne izmjeni na način koji propiše Sud ili ukoliko sud ne utvrdi prijelazna rješenja¹⁵. Konstatacija Ustavnog suda, nakon ocjene ustavnosti, da zakon ili pojedini dijelovi zakona nisu sukladni sa Ustavom ili Evropskom konvencijom o zaštiti ljudskih prava i temeljnih sloboda, ima za posledicu eliminiranje iz pravnog života tog zakona ili pojedinih njegovih odredaba. Ovdje se može postaviti pitanje, kakva je pravna priroda djelovanja Suda, odnosno kakva je njegova uloga u odnosu na zakonodavnu vlast, kada svojim odlukama donesenim u postupku ocjene ustavnosti utvrdi da se taj zakon ili akt neće primjenjivati, ili kada utvrdi, da je suglasan Ustavu. Sud je u svojim odlukama isticao, da u njegovu nadležnost ne spada utvrđivanje društvenih odnosa i ocjena cjelishodnosti određenih zakonskih rješenja, da je cjelishodnost stvar zakonodavne politike, da njegova nadležnost nije da uređuje društvene odnose u Federaciji ili u kantonu, gradu ili općini nego je konstatirao, da je to u isključivoj nadležnosti zakonodavne vlasti¹⁶, a u nadležnosti je Suda da utvrdi, da pojedine odredbe zakona ili propisa nisu sukladne Ustavu odnosno i da se ne poštuju ljudska prava i slobode regulirane u Ustavu Federacije Bosne i Hercegovine i u međunarodnim aktima.

¹⁵ Članak IV.C.3.12. Ustava Federacije Bosne i Hercegovine i članak 40. Zakona o postupku pred Ustavnim sudom Federacije („Službene novine Federacije BiH“, br. 6/95 i 37/03). U ovim člancima je propisano, da ako usvojeni ili predloženi zakon ili drugi propis organa federalne, kantonalne ili općinske vlasti za koji Ustavni sud utvrdi da nije u skladu sa Ustavom neće se primjenjivati od dana objavljivanja presude Ustavnog suda U „Službenim novinama Federacije BiH“, odnosno predloženi zakon ili drugi propis neće stupiti na snagu. Zakon ili drugi propis primjenjivat će se odnosno stupit će na snagu od dana određenog u tom propisu ukoliko se izmijeni na način koji propiše Ustavni sud. Uzimajući u obzir sve okolnosti koje su od interesa za zaštitu ustavnosti, a naročito posljedice koje utvrđeni nesklad proizvodi, odnose koji su uspostavljeni na osnovu takvog zakona ili drugog propisa, kao i interes pravne sigurnosti, Ustavni sud može utvrditi prijelazna rješenja koje ne mogu biti na snazi duže od šest mjeseci od dana objavljivanja presude Ustavnog suda u „Službenim novinama Federacije BiH“, o utvrđenoj neskladnosti zakona ili drugog propisa sa Ustavom i o prijelaznim rješenjima.

¹⁶ Odluka Ustavnog suda Federacije Bosne i Hercegovine, broj U. 29/13 od 17. i 18.12.2013. godine i dr.

Kao poseban ustavni organ, Sud ne vrši politički nadzor nego donosi odluke utemeljene samo na Ustavu kao najvišem pravu i njegovim načelima. U tome može uspjeti samo ako analiza načina vršenja ovlaštenja u praksi potvrdi da te odluke mogu da budu ustavno-sudska jurisprudencija, a suci da svoju funkciju vrše kao neovisne i nepristrasne osobe. Odluke koje je donosio Sud u obavljanju svoje nadležnosti vršeći ustavno-sudsku kontrolu, bile su u funkciji zaštite temeljnih ustavnih vrijednosti, što ne znači da politička vlast nije pokušavala posredno ili neposredno da utiče na vršenje ustavno-sudske kontrole.

Na području zaštite ustavnosti, Ustavni sud ima veliki značaj u izgradnji Bosne i Hercegovine kao pravne države. Princip jednakosti i zabrane diskriminacije pravne sigurnosti i ljudskog dostojanstva na temelju čega Ustavni sud zasniva svoje odluke, postaje nezaobilazan princip i vrijednost koja se ima u vidu kod stvaranja i primjene prava. Iz tih razloga, Ustavni sud kao čuvar, zaštitnik i tumač Ustava, svojim djelovanjem mora vidno manifestirati svoju posvećenost i odgovornost u obavljanju funkcije ustavnog nadzora. Bitne pretpostavke za razuman i odgovoran rad Suda u obavljanju ustavnog nadzora jeste ujednačena kontrola, jasni standardi i procedure, transparentnost i objavljivanje odluka suda.

Odlučivanje Ustavnog suda u postupku kontrole suglasnosti zakona sa Ustavom, zapravo je učestće ovog Suda u vršenju javne vlasti, čije se odluke odražavaju na postupanje zakonodavnog organa. U postupku vršenja ustavnosudskog nadzora, Ustavni sud ne rješava političke sporove niti određuje opredjeljenje zakonodavne vlasti, već se samo ustavni nadzor vrši u pogledu ustavno-sudske kontrole.

Međutim, možemo reći da je zakonodavac vezan Ustavom samo u pogledu postupka donošenja zakona i svoje nadležnosti, a izuzetno i općim načelima kad je u pitanju sadržina zakona, ali nadležnost ustavnog suda u potpunosti je posvećena samo odredbama Ustava.

Slijedeći praksu Evropskog suda za ljudska prava, Sud osim što utvrđuje da je zakon suprotan Ustavu u formalnom i materijalnom smislu, djeluje i u slučaju kada te odredbe ne zadovoljavaju određene standarde u pogledu preciznosti i jasnoće¹⁷.

¹⁷ Odluka Ustavnog suda Federacije Bosne i Hercegovine, broj U. 11/06 od 19.07.2006. godine. Odlučujući o zaštiti vitalnog nacionalnog interesa Kluba izaslanika hrvatskog naroda u Domu naroda Parlamenta Federacije Bosne i Hercegovine, a u postupku donošenja Prijedloga Zakona o javnom servisu Radijo-televizije Federacije Bosne i Hercegovine, Ustani sud je utvrdio da pri uređivanju ovog za konstitutivne narode i

Ustavni sud vrši ocjenu ustavnosti osporenog Zakona sa stanovišta ustava pri

ostale građane veoma značajnog pitanja treba poći od odredaba Ustava Federacije Bosne i Hercegovine koje regulira jednakopravnost konstitutivnih naroda i međunarodnih dokumenata koja štite ljudska prava (Evropska konvencija o zaštiti ljudskih prava i osnovnih sloboda, Opća deklaracija o ljudskim pravima, član 2.1. i Međunarodni pakt o građanskim i političkim pravima, član 19.2.).

Razmatrajući navedeni zahtjev, Vijeće za zaštitu vitalnih interesa pošlo je od toga da je ustavno pravo Parlamenta Federacije Bosne i Hercegovine da zakonom uređuje organizaciju rada Javnog servisa Radio-televizije Federacije Bosne i Hercegovine, programska načela, ostvarivanje tih načela i dr.

Ne upuštajući se u procjenu da li ostvarivanje djelatnosti Javnog servisa Radio-televizije Federacije Bosne i Hercegovine preko proizvodnje i emitovanja programa na jednoj radio i televizijskoj mreži predstavlja optimalno i adekvatno rješenje jer to nije nadležnost Vijeća, nego je to domen opredjeljenja Parlamenta Federacije Bosne i Hercegovine, Vijeće smatra da tako važna pitanja koja su propisana u Prijedlogu zakona, a koja se odnose na ostvarivanje programskih načela nemaju određenu zakonsku razradu u domenu njihovog ostvarivanja i načina zaštite kojom bi se mogli osigurati zadovoljavajući efekti u njegovoj primjeni. Ovo zbog toga što su programska načela suštinska načela na kojima se zasniva vršenje funkcije Javnog Radijo-televizijskog servisa Federacije Bosne i Hercegovine i u tom dijelu trebaju se jasno utvrditi zakonski instrumenti zaštite za sva tri konstitutivna naroda i građane, na način da bi se eliminisala svaka mogućnost favoriziranja bilo kog naroda, a time i diskriminacija na ravnopravnu upotrebu jezika i pisma, uvažavanja nacionalnih, regionalnih, tradicijskih, vjerskih, kulturnih i drugih karakteristika konstitutivnih naroda i svih građana Bosne i Hercegovine. U prilog ovoj tvrdnji su standardi Evropskog suda za ljudska prava i načela vladavine prava da predloženi zakoni moraju sadržavati jasne i precizne formulacije, a zakonske posljedice moraju biti izvjesne i primjerene očekivanjima za one na koje će se primjenjivati, što ne proizilazi iz Prijedloga zakona.

Ovakva konstatacija se, prema mišljenju Vijeća odnosi i na predložena rješenja kad su u pitanju organi upravljanja Javnog servisa Radio-televizije Federacije Bosne i Hercegovine navedeni u čl. 24. i 28. Prijedloga zakona. Navedenim odredbama nisu predviđeni instrumenti odgovornosti i nadzora organa upravljanaj u slučaju nepoštivanja ostvarivanja programskih načela u pogledu ravnopravnosti sva tri konstitutivna naroda propisanih Ustavom Federacije Bosne i Hercegovine, tako da se može dogoditi da dođe do narušavanja principa ravnopravnosti, a da se to efektivno ne može osporiti, odnosno preispitati. Isto tako, nije osigurana zaštita od preglasavanja jednog konstitutivnog naroda pri donošenju odluka jer prema članku 24. Prijedloga zakona svaka odluka može da se donose od strane dva člana Upravnog odbora Javnog servisa Radio-televizije Federacije Bosne i Hercegovine (u daljem tekstu: Upravni odbor), pri čemu je glas predsjedavajućeg odlučujući. Kod ovakvog stanja stvari, odlukama Upravnog odbora ne garantira se potpuna ravnopravnost utvrđena u pomenutom članku Prijedloga zakona, a koja je zagantirana Amandmanom XXVII na Ustav Federacije Bosne i Hercegovine. Naime, prema Prijedlogu zakona odluku mogu donijeti dva člana Upravnog odbora, što znači predstavnik jednog naroda i predstavnik iz reda ostalih što u neravnopravnu –

čemu taj zakon ili njegove pojedine odredbe ostaju bez mogućnosti sticanja pravne snage ili je gube ako je zakon stupio na snagu. Donijeta odluka djeluje erga omnes, a njena svojstva konačnosti i izvrsnosti po samom Ustavu osiguravaju joj oblik *res iudicate*. Pored odluka kojima se utvrđuje neustavnost zakona ili drugog akta, Sud donosi i odluke kojima utvrđuje da je zakon ili pojedine njegove odredbe sukladne Ustavu. Ove odluke takođe mogu imati značajan uticaj na vršenje zakonodavne funkcije. Interesantno je pomenuti i nadležnost pojedinih ustavnih sudova u regiji i u Evropi koji donose tzv. "interpretativne odluke"¹⁸. Tim odlukama odbija se utvrđivanje da je zakon suprotan ustavu, ali se ima tumačiti onako kako ga je protumačio sud, odnosno da je suglasan ustavu ali samo "pod uvjetom i ograničenjima" iz obrazloženja odluke suda. U teoriji i u pravnoj praksi različita su mišljenja kad su u pitanju ove vrste odluka. Stajalište je da sud u ovim slučajevima djeluje više kao "pozitivni" nego kao "negativni" zakonodavac i otvara pitanje odnosa suda i zakonodavca, odnosno ovlašćenje suda da daje autentično tumačenje zakona. Prema stajalištu jednog broja teoretičara, autentično tumačenje u nadležnosti je zakonodavca koji je donio taj zakon, pa prema tome, ova grupa teoretičara smatra da ustavni sud nije nadležan da na ovaj način tumači odredbe zakona.

I na kraju, osnovno ovlaštenje Ustavnog suda ogleda se u sprečavanju stupanja na pravnu snagu neustavnog zakona koji je donijelo zakonodavno tijelo kada utvrdi da zakon iz formalnih ili suštinskih razloga nije u suglasnosti sa Ustavom, odnosno da se ne poštuju temeljna prava i slobode propisane međunarodnim aktima. Postupajući na taj način Sud osigurava zaštitu, odnosno poštivanje Ustava i njegovu superiornost u pravnom poretku i na taj način vraća zakonodavca u ustavne okvire.

Iz svega navedenog možemo zaključiti da je Ustavni sud postao nezaobilazna institucija u funkcioniranju ustavnog poretka u Federaciji Bosne i Hercegovine odnosno u Bosni i Hercegovini. Također se može zaključiti, da je Sud postao jedan od osnovnih faktora ostvarivanja ustavnosti u Federaciji, samim tim i Bosne i Hercegovine kao ustavne države, posebno u uvjetima ekspanzije normativne

diskriminirajuću poziciju stavlja druga dva naroda, a u tom pogledu ne postoji nikakva efektivna pravna zaštita. Kod ovakvih rješenja u Prijedlogu zakona gdje je deklarativno utvrđena ravnopravnost konstitutivnih naroda, a da ne postoji zakonska razrada u domenu ostvarivanja mehanizama kontrole i odgovornosti, što, prema mišljenju Vijeća predstavlja domen nadležnosti Parlamenta Federacije Bosne i Hercegovine, smatra se da nisu osigurane garancije da jedan narod neće biti diskriminiran.

¹⁸ Bosa M. Nenadić, Ustavni sud Srbije od „negativnog“ ka „pozitivnom“ zakonodavstvu „Pravna riječ“, Banja Luka, 2013. godina

djelatnosti imajući u vidu organizaciju Federacije koja je za razliku od Republike Srpske decentralizirana.

Kad je u pitanju odnos Ustavnog suda i Parlamenta Federacije Bosne i Hercegovine i zakonodavnih tijela kantona, iz iznijetih analiza jasno slijedi, da Sud nije organ koji donosi zakone, niti ima status organa koji neposredno predlaže donošenje novih ili izmjene postojećih zakona, ali jeste organ koji ima ovlaštenje da spriječi stupanja na snagu bilo kog zakona za koga je svojom odlukom utvrdio da je suprotan Ustavu ili drugim međunarodnim aktima, da protumači Ustav i da deklarira što je najviše pravo. Njegova ustavna funkcija više se ne iscrpljuje samo kroz uklanjanje neustavnih zakona i pravnog poretka, već je njegova funkcija mnogo šira. Vršeci ustavni nadzor nad zakonima i drugim aktima, štiteći ljudska prava i slobode, Sud je u situaciji da neposredno ili posredno, na različite načine utiče na vršenje zakonodavne djelatnosti kao i djelatnosti izvršnih organa kad donose određene propise. Njegove presude, odluke, mišljenja i rješenja pravnom utemeljenošću imaju veliki značaj u uspostavljanju pravne države i pravne sigurnosti u pravnom poretku.

Odnos zakonodavne vlasti prema odlukama Suda koji se u uporedno-pravnoj teoriji naziva „korektivna revizija“ slijedi nakon što je utvrđeno da je zakon ili njegove pojedine odredbe suprotne Ustavu. Ovo tim prije što su prema Ustavu svi dužni izvršavati odluke suda koje su konačne i obvezujuće.

S tim u vezi treba istaći da su pojedina pravna shvatanja Ustavnog suda Federacije uvažavana od strane zakonodavnih tijela i počinju bivati svojevrsan putokaz za uređenje i reguliranje određenih društvenih odnosa. Međutim, problem u Federaciji posebno predstavlja donošenje zakona iz zajedničke nadležnosti Federacije i kantona, gdje se vrlo često ne poštuje Ustavom propisana procedura za donošenje tih zakona. Isto tako, problem je izražen i u oblasti lokalne samouprave gdje u postupak donošenja zakona nisu uključene jedinice lokalne samouprave, što je suprotno Evropskoj povelji o lokalnoj samoupravi i Zakonu o principima lokalne samouprave u Federaciji Bosne i Hercegovine.

Analizom dosadašnje prakse od strane zakonodavnog odnosno izvršnog organa vlasti, ukazuje se, na različite načine postupanja prema odlukama Suda.

Prvo, zakonodavac duži vremenski period nije donosio zakone, ili bolje rečeno, izbjegavao je donošenje zakona u oblasti za koje je Ustavni sud utvrdio da zakon ili pojedine njegove odredbe nisu sukladne Ustavu Federacije. Ova opcija rijetko je primjenjivana od strane zakonodavca, posebno ako se radilo o bitnim zakonima odnosno o sistemskim zakonima. Naravno, bilo je slučajeva kada se nije postupalo

od strane zakonodavnog organa prema odluci Suda. Primjera radi, u presudi donijetoj povodom zahtjeva za zaštitu prava na lokalnu samoupravu - Zakon o šumama¹⁹ i Zakon o imovini Kantona Sarajevo²⁰, Parlament Federacije Bosne i Hercegovine i Skupština Kantona Sarajevo, nisu postupili po odlukama Suda i novi zakoni iz ovih oblasti još nisu doneseni.

Drugo, postupak donošenja zakona gdje je utvrđeno da je cijeli zakon ili njegove odredbe proglašene neustavnim, zakonodavac je dosljedno poštovao odluku Ustavnog suda u kojoj je izražen stav o istom ili sličnom ustavnopravnom pitanju. To je slučaj u onim oblastima u kojima je Sud ne samo konstatirao neustavnost pojedinih odredaba, nego je u obrazloženju istakao i svoja pravna shvatanja o brojnim ustavno-pravnim pitanjima koja su bila od šireg značaja kao što su „takse“, „radno-pravni status državnih službenika“, „zaštita prava na lokalnu samoupravu“. U ovim oblastima „korektivna revizija“ zakona dovela je do relativno visokog stupnja uticaja odluka Suda na zakonodavnu vlast kako od strane Parlamenta Federacije Bosne i Hercegovine tako i od skupština kantona.

Treće, slučajevi, gdje zakonodavna i izvršna vlast ne postupi po odluci Suda, nego u ponovnom postupku donese istu odluku odnosno utvrdi izmjenu zakona sa istim tekstom, za koju je Sud već utvrdio da je suprotna Ustavu Federacije.

Četvrto, uticaj Ustavnog suda na zakonodavnu i izvršnu vlast, ostvaruje se i kroz davanje mišljenja gdje se Sud u ovim slučajevima, osim ustavnosti očituje i o zakonitosti općih i pojedinačnih akata. U većini slučajeva stajališta Suda iskazana u datim mišljenjima su prihvatana.

Na kraju možemo reći, da je Ustavni sud postao nezaobilazna institucija u funkcioniranju ustavnog poretka u Federaciji Bosne i Hercegovine odnosno u Bosni i Hercegovini. Stoga je Sud postao jedan od osnovnih faktora ostvarivanja ustavnosti Federacije, a samim tim i Bosne i Hercegovine kao pravne države, posebno u uvjetima ekspanzije normativne djelatnosti. Značaj i položaj ustavnih sudova utiče na transformiranje zakonodavne vlasti u cijeloj Evropi, a samim tim i u cijeloj Bosni i Hercegovini.

¹⁹ Presuda broj: U-26/08 od 14.04.2009. godine, objavljena u „Službenim novinama Federacije BiH“, broj: 36/09

²⁰ Presuda broj: U-18/09 od 26.01.2010. godine, objavljena u „Službenim novinama Federacije BiH“, broj: 12/10

Vršenjem kontrole ustavnosti zakona i drugih propisa, ustavni sudovi kroz interaktivni odnos sa zakonodavcem utiču na izgradnju pravnog sistema posredno ili neposredno. Ustvare, otklanjanjem protuustavnih akata iz pravnog poretka i neposredne zaštite ljudskih prava, ali i intepretacijom ustava i zakona u postupku vršenja ustavne kontrole i ocjene suglasnosti zakona sa pravilima međunarodnog prava, te preporuke zakonodavcu²¹ u pogledu potrebe promjena ili donošenja novog zakona, ustavni sudovi su u suštini podsjećali i podsticali zakonodavca na uređivanje društvenih odnosa sukladno dostignutim standardima suvremenih ustavnih država u domenu uređenja vlasti, a i ljudskih prava. Iz tih se razloga može reći, da je na ovaj način, ustavnosudska kontrola postala komplementarna sa zakonodavnom funkcijom.

²¹ Odluka Suda U.75/14 od 9.3.2016. godine

LITERATURA

1. Bačić A. „Ustavne promjene i dileme konstitucionalizma“, Zbornik Pravnog fakulteta u Splitu, broj 4/09,
2. Bačić A., Sudac i ustavna demokracija „Novi informator“, Zagreb, 2008. godine,
3. Krapac D. „Pretpostavke za pokretanje i vođenje ustavnosudskog postupka zaštite individualnih ustavnih prava i sloboda“, Zbornik, Hrvatsko ustavno sudovanje, Zagreb, 2009. godina,
4. Krbek I., Ustavno sudjelovanje, Zagreb, 1960. godina,
5. Limbach J., Savezni Ustavni sud Njemačke, University Press, Izdanja Magistrat Sarajevo, 2012. godina,
6. Miličević N. „Ljudska prava“, Sarajevo, 2007. godine,
7. Nenadić B., O jemstvima nezavisnosti ustavnih sudova, Glasnik, Beograd, 2012. godine,
8. Nenadić B., Ustavni sud Srbije od „negativnog“ ka „pozitivnom“ zakonodavstvu, „Pravna riječ“, Banjaluka, 2013. godina,
9. Petro V. „Normativna kontrola prava“ – Ustavni sudovi bivših jugoslovenskih republika, Beograd, 2010. godine.
10. Ribičić C. „Ljudska prava i ustavna demokratija“, Ljubljana, 2010. godina,
11. Smerdel B. i Sokol S. „Ustavno pravo“, Zagreb, 2006. godine,
12. Stanovčić V. „Uloga ustavnog sudstva u ostvarivanju vladavine prava i podele vlasti“, Zbornik Ustavnog suda Srbije, Beograd, 2004. godina,
13. Vasić R. „Ustavno sudstvo u procesu tranzicije: Prepreka ili podsticaj ostvarivanju pravne države“, Zbornik Ustavni sud Srbije, Beograd, 2004. godina,
14. Vučetić S. „Odnos pravnog i političkog karaktera kontrole ustavnosti zakona“, Pravni život, 12/95, Beograd,
15. Uloga i značaj ustavnog suda u očuvanju vladavine prava, Zbornik radova, Beograd, 2013. godina,
16. Ustavno sudstvo u teoriji i praksi, Fondacija Konrad Adenauer Stiftung, Beograd, 2010. godina.

SUMMARY

When it comes to the constitutional legal control and execution of legislative powers, constitutional courts have an enormous importance in the creation of a modern state. The principle of equality, non-discrimination and legal security set up in the Constitution and other international documents, upon which constitutional courts base their decisions, becomes indispensable principal and value one must bear in mind when creating and applying law. That is why the constitutional courts as guardians and defenders of the Constitution, must display responsibility and dedication in performing their function of constitutional supervision through uniform control, clear standards and procedures and transparency in their work.

Dr.sc. Kata Senjak

sudac Ustavnog suda Federacije BiH