

Горан Н. Гуска, студент докторских студија
Универзитета у Новом Саду
Правни факултет у Новом Саду
goranguska@gmail.com

СПЕЦИФИЧНОСТИ УСТАВНОГ СУДА БОСНЕ И ХЕРЦЕГОВИНЕ СА ОСВРТОМ НА ЊЕГОВЕ ОДЛУКЕ У ВЕЗИ РЕФЕРЕНДУМА И ДАНА РЕПУБЛИКЕ СРПСКЕ

Сажетак: Устав Босне и Херцеговине чини саставни део Дејтонског мировног споразума којим је настала данашња држава Босна и Херцеговина и специфичан је у односу на уставне државе у свету. Тако и Уставни суд који има улогу заштитника Устава Босне и Херцеговине има своје специфичности у односу на уставне судове држава које устав циљује на овакав начин. Један део рада се односи на анализу организације и надлежности Уставног суда Босне и Херцеговине са свим његовим специфичностима као и одлука које суд доноси са тежиштем на оне одлуке које се односе на оцену уставности аката законодавних органа у Босни и Херцеговини које нису у складу са Уставом Босне и Херцеговине или обавезно важећим међународним правним актима са фокусом на њихово неизвршење. Други део се односи на кривичну одговорност за неизвршење одлука Уставног суда Босне и Херцеговине као и правне механизме који су у функцији обезбеђења извршења одлука Уставног суда. Одговоре на питања када постоји кривична одговорност за неизвршење одлука Уставног суда Босне и Херцеговине, на кога се она конкретно односи и у вези са њим постојеће у пракси добили смо анализирајући конкретне одлуке. Тако је извршена анализа одлука Уставног суда које се односе на Дан Републике Српске и референдум у Републици Српској 2016. године.

Кључне речи: Уставни суд Босне и Херцеговине, неизвршење одлуке, кривична одговорност, Дан Републике Српске, референдум.

1. УВОДНА РАЗМАТРАЊА

Садашња држава Босна и Херцеговина настала је као резултат потписивања мировног споразума који је потписан 14. децембра 1995. године у Паризу, којем су претходили преговори одржани у периоду од 01. новембра до 21. новембра 1995. године у америчкој војној бази „Wright-Patterson“ код града Дејтон чиме је званично прекинут рат у Босни и Херцеговини. Званични назив мировног споразума је „The General Framework Agreement for Peace in Bosnia and Herzegovina – Општи оквирни споразум за мир у Босни и Херцеговини“. Дејтонским споразумом је утврђен модел државног уређења и конституисана данашња држава Босна и Херцеговина која је демократска, сложена и децентрализована држава¹. Саставни део овог споразума је Анекс IV који чини текст Устава Босне и Херцеговине. По начину његовог доношења он је *de facto* октроисан, јер се о њему нису изјашњавали ни парламенти ентитета нити грађани референдумом². Члан VI Устава се односи на Уставни суд Босне и Херцеговине у којем су прописане уставне одредбе које одређују састав суда, поступак, надлежности и питања одлука суда³. Амандман I који је усвојен 2009. године у члан VI Устава додаје одредбу која се односи на статус Брчко Дистрикта Босне и Херцеговине и надлежности Уставног суда Босне и Херцеговине у вези са заштитом утврђеног статуса и овлашћења Брчко Дистрикта Босне и Херцеговине⁴. Уставни суд Босне и Херцеговине је заштитник Устава и у босанскохерцеговачком правном поретку представља један од стубова владавине права и правне сигурности и гарант очувања и развоја демократског поретка. Он није законодавна, извршна нити класична судска власт већ је власт посебне врсте *sui generis*, као коректив све три гране власти⁵. Одлуке Уставног суда су коначне и обавезујуће. Међутим, у правној и политичкој пракси носилаца власти Босне и Херцеговине, поједине одлуке уставног суда нису извршене. Неизвршење одлуке Уставног суда према Кривичном закону Босне и Херцеговине у члану 239. представља

¹ Рајко Кузмановић, „Уставноправни положај Републике Српске у оквиру Босне и Херцеговине“, *Научни скуп Република Српска – десет година Дејтонског мировног споразума*, мај 2005, Академија наука и умјетности Републике Српске, књига VIII, Бања Лука, 46 и 47.

² Миле Дмичић, „Осврт на неке аспекте остваривања пројектованог уставноправног модела Босне и Херцеговине“, *Научни скуп Подјела надлежности између институција Босне и Херцеговине и ентитета*, фебруар 2000, Академија наука и умјетности Републике Српске, књига III, Бања Лука, 142.

³ Устав Босне и Херцеговине, извор <http://www.ccbh.ba/osnovni-akti/ustav/?title=clan-6>, 23.10.2017. године.

⁴ Амандман I на Устав Босне и Херцеговине, *Службени гласник БиХ*, бр. 25/2009.

⁵ Миодраг Симовић, Милена Симовић, „Границе овлашћења Уставног суда Босне и Херцеговине у поступку оцјене сагласности закона са Уставом Босне и Херцеговине“, *Зборник радова Правног факултета у Нишу*, 68/2014, 45.

кривично дело па је основно питање због чега се за један део одлука Уставног суда које нису извршене не покрећу кривични поступци, односно не тражи кривична одговорност за оне субјекте који су у обавези извршења ових одлука. Полазиште овог рада је да не постоје довољно јаки и прецизни механизми који би одлуке Уставног суда учинили извршним у пракси. Неке одлуке Уставног суда чекају извршење и по неколико година што ствара одређен степен правне несигурности у држави чије је уређење само по себи сложено па таква непоступања свакако представљају отежавајућу околност за законито и несметано функционисање свих, како државних, тако и ентитетских институција. Ради бољег разумевања проблема, пре свега анализирали смо организацију и надлежност Уставног суда Босне и Херцеговине са свим његовим специфичностима као и одлуке које суд доноси са тежиштем на оне одлуке које се односе на оцену уставности аката законодавних органа у Босни и Херцеговини које нису у сагласности са Уставом Босне и Херцеговине или обавезно важећим међународним правним актима са фокусом на њихово неизвршење. Истражили смо правне механизме који су у функцији обезбеђења извршења одлука Уставног суда а циљ нам је био утврдити када постоји кривична одговорност за њихово неизвршење, на кога се она конкретно односи и у вези са тим поступање у пракси анализирајући конкретне одлуке. Тако смо анализирали одлуке Уставног суда у вези са Даном Републике Српске и референдума који је спроведен 2016. године у Републици Српској без интенција да улазимо у политичке импликације свих одлука државних институција која су у вези са Даном Републике Српске.

2. ОРГАНИЗАЦИЈА И НАДЛЕЖНОСТ УСТАВНОГ СУДА БОСНЕ И ХЕРЦЕГОВИНЕ

Уставна институционализација Босне и Херцеговине је специфична у односу на друге сложене државне заједнице подручја континенталног права јер у систему редовних судова нема врховног суда а надлежности Уставног суда садрже неке елементе које чине спој редовног и уставног судства.⁶ Устав Босне и Херцеговине је у члану VI прописао уставне одредбе које се односе на Уставни суд Босне и Херцеговине. Став 1. се односи на састав Уставног суда: „Уставни суд Босне и Херцеговине има девет чланова. Четири члана бира Представнички дом Федерације, а два члана Народна скупштина Републике Српске. Преостала три члана бира председник Европског суда за људска права након консултација са Председништвом. Судије ће бити истакнути правници великог моралног угледа. Сваки пуноправни гласач са

⁶ Миле Дмичић, *Уставно право-дојна основној лијераиури*, Бања Лука, 2011, 113.

тим квалификацијама може да буде судија Уставног суда. Судије које изабере предсједник Европског суда за људска права не могу бити држављани Босне и Херцеговине, нити неке од сусједних земаља. Мандат судија који буду именовани на почетку трајаће пет година, осим ако не поднесу оставку или не буду с разлогом разријешени консензусом осталих судија. Судије које ће у почетку бити именоване не могу бити поново именоване. Судије које ће након тога бити именоване вршиће службу до седамдесет година старости, изузев ако не дају оставку или не буду с разлогом разријешени консензусом осталих судија. За именовање након више од пет година по првобитном именовању судија, Парламентарна скупштина може законом да предвиди другачији начин избора оних троје судија које бира предсједник Европског суда за људска права⁷. Мишљења смо да садашње решење са тројицом судија које бира предсједник Европског суда за људска права представља превазиђен компромис Дејтонског споразума и да га је потребно мењати и одустати од концепта да у доношењу важних уставносудских одлука учествују држављани страних држава што би свакако допринело јачању суверенитета Босне и Херцеговине и стварању боље климе код успостављања унутардржавног консензуса између њених народа. Такође, уставно судство у политичком систему које захтева легалитет и легитимитет власти никада неће моћи да стекне улогу прве политичке власти из разлога недостатка непосредног народног избора уставних судија⁸, па сматрамо да би непосредан народни избор судија било решење које би у будућности требало примењивати. Став 2 истог члана предвиђа поступак у којем је прописано да ће већина свих чланова Суда представљати кворум, да ће Суд усвојити правила Суда већином гласова својих чланова као и да ће судски поступак бити јаван а Суд ће објављивати образложења својих одлука. Надлежности Уставног суда су дефинисане у члану IV и члану VI Устава Босне и Херцеговине. Члан VI Устава у ставу 3. је предвидео следеће надлежности: „Уставни суд ће штитити овај Устав. а) Уставни суд има искључиву надлежност да одлучује у споровима који по овом Уставу настају између ентитета, или између Босне и Херцеговине и једног или оба ентитета, или између институција Босне и Херцеговине, укључујући, али се не ограничавајући само на то: – Да ли је одлука неког ентитета да успостави специјални паралелни однос са неком од сусједних држава сагласна овом Уставу, укључујући и одредбе које се односе на суверенитет и територијални интегритет Босне и Херцеговине. – Да ли је неки члан устава или закона ентитета у сагласности са овим Уставом. Спорове могу покретати само чланови Предсједништва, предједавајући Министарског савјета, предједавајући

⁷ Устав Босне и Херцеговине, извор <http://www.ccbh.ba/osnovni-akti/ustav/?title=clan-6>, 23.10.2017. године.

⁸ Слободан Орловић, „Промена положаја уставног судства“ *Зборник радова Правног факултета у Новом Саду*, 4/2013, 160.

или замјеник предсједавајућег било којег вијећа Парламентарне скупштине, једна четвртина чланова било којег вијећа Парламентарне скупштине или једна четвртина било ког законодавног вијећа неког ентитета. б) Уставни суд има и апелациону надлежност над питањима по овом Уставу, која проистичу из пресуде сваког суда у Босни и Херцеговини. ц) Уставни суд има надлежност у питањима која му упути било који суд у Босни и Херцеговини, а односи се на то да ли је закон на чијој ваљаности почива његова одлука, сагласан са овим Уставом, Европском конвенцијом о људским правима и основним слободама и њеним протоколима, или са законима Босне и Херцеговине; или у погледу постојања или дјелокруга неког општег правила међународног јавног права које је од значаја за одлуку тог суда⁹. Са друге стране члан IV став 3. Тачка Ф Устава предвиђају Уставни суд као коначну инстанцу за доношење одлука у случају решавања по питању штетности одлуке по витални национални интерес неког од конститутивних народа у Босни и Херцеговини: „Када се већина бошњачких, хрватских или српских делегата успротиви позивању на тачку (е), предсједавајући Дома народа ће одмах сазвати Заједничку комисију од три делегата, по једног из редова бошњачких, хрватских и српских делегата, како би ријешила то питање. Ако Комисија у томе не успије у року од пет дана, предмет се преноси на Уставни суд, који ће у хитном поступку размотрити процедуралну регуларност у тој ствари“¹⁰. Надлежности Уставног суда Босне и Херцеговине у односу на наведене одредбе можемо посматрати кроз четири вида. Први вид надлежности је да Уставни суд одлучује као конфликтни суд јер одлучује о споровима између појединих административно-територијалних нивоа јавне власти (Босне и Херцеговине, ентита и Брчко Дистрикта Босне и Херцеговине) и о споровима између институција на нивоу државе, односно суштински гледано Уставни суд у овој надлежности одлучује о сукобу надлежности између органа јавне власти на различитим нивоима њеног организовања¹¹. Други вид надлежности се односи на класичну надлежност уставног судовања кроз апстрактну нормативну контролу утемељеној на одредби VI/3.а) Устава и конкретну нормативну контролу из члана VI/3.ц) Устава где Уставни суд одлучује о усаглашености општих правних аката са Уставом. Следећи вид је апелациона надлежност која своје упориште налази у члану VI/3.б) Устава где је Уставни суд кроз своју праксу, упркос нејасноћама наведене одредбе, стао на становиште да је предмет поступка из ове надлежности непосредна заштита људских права и основних слобода утврђених Уставом. И на крају,

⁹ *Ibid.*

¹⁰ Устав Босне и Херцеговине, извор <http://www.ccbh.ba/osnovni-akti/ustav/?title=clan-4>, 24.10.2017. године.

¹¹ Љубомир Ожеговић, *Апелациона надлежност Уставног суда Босне и Херцеговине*, Бања Лука, 2013, 77-78.

четврти вид надлежности Уставног суда, атипичан за уставно судовање, је контролисање процедуралне исправности законодавног поступка у случају позивања неког од конститутивних народа Босне и Херцеговине на заштиту виталног националног интереса које се темељи на члану IV став 3. тачка Ф Устава Босне и Херцеговине¹². За уставни спор поједини аутори тврде да је то уставно средство којим се најбоље штити уставни режим а политика донекле држи у границама права. Постојање независног уставног органа омогућава да се моћ извршне и законодавне власти уподоби уставу¹³.

Неки аутори наводе да Уставни суд има „неуобичајено широка овлашћења“ као и да начин одлучивања у Уставном суду Босне и Херцеговине на одређен начин одудара од одлучивања у осталим институцијама Босне и Херцеговине где два члана суда који долазе из Републике Српске наспрам четири члана суда из Федерације Босне и Херцеговине и три члана која бира Европски суд за људска права, немају правне могућности блокаде рада Уставног суда. Тако аутори даље закључују да Уставни суд представља институцију у којој је државни субјективитет Босне и Херцеговине највише дошао до изражаја¹⁴. Специфичност Уставног суда Босне и Херцеговине је и да решава у меритуму спора, што други уставни судови упоредног федерализма често не могу јер је то предмет судова опште надлежности, па произилази да је Уставни суд и суд опште надлежности који делом врши и функцију (у БиХ непостојећег) Врховног суда¹⁵.

3. АКТИ УСТАВНОГ СУДА БОСНЕ И ХЕРЦЕГОВИНЕ

Акти Уставног суда Босне и Херцеговине се доносе у форми одлука, решења и закључка. Одлуке Уставног суда су: о допустивости захтева (апелације), о меритуму захтева (апелације) а може бити потпуна или делимична, о престанку важења одредбе несагласне са Уставом, о обустави поступка и о привременој мери. У случају потребе, у поступку пред Уставним судом, као и о унутрашњим питањима Уставног суда, могу да се доносе решења и закључци¹⁶.

¹² *Ibid.*

¹³ Слободан Орловић, „Промена положаја уставног судства“ *Зборник радова Правног факултета у Новом Саду*, 4/2013, 157-158.

¹⁴ Вид. Снежана Савић, „О облику државног уређења Босне и Херцеговине“, *Научни скуп Подјела надлежности између институција Босне и Херцеговине и институција*, фебруар 2000, Академија наука и умјетности Републике Српске, књига III, Бања Лука, 80 и 81.

¹⁵ Петар Кунић, *Промјене Устава Босне и Херцеговине, pro et contra, критичке ојаске на једини институционална рјешења, досадашња искуства и могућа рјешења*, Бања Лука, 2015, 119.

¹⁶ Миодраг Симовић, Милена Симовић, *Мјесто и улога Уставног суда Босне и Херцеговине у заштити људских права*, Лакташи, 2009, 103.

Све одлуке Уставног суда Босне и Херцеговине према члану VI/5 Устава Босне и Херцеговине су коначне и обавезујуће¹⁷. Питања о одлукама Уставног суда подробније прописују Правила Уставног суда Босне и Херцеговине¹⁸ у глави II док је извршење одлука прописано у глави III и то у члану 72. који се односи на обавезност извршења, начин и рок извршења. Тако у ставу 2. истог члана стоји да су сви органи власти дужни, у оквиру својих надлежности утврђених Уставом и законом, да спроводе одлуке Уставног суда а став 3. прописује могућност да свако ко има правни интерес може да затражи извршење одлуке Уставног суда¹⁹. Уставни суд самостално одређује субјекте (или органе) који ће проводити такве одлуке, односно мере које треба да се проведу као и рокове у којима је такве мере потребно провести. Одлуке Уставног суда се проводе директно, а не у посебном извршном поступку као што је случај са одлукама редовних судова²⁰. Према ставу 5. орган којег је Уставни суд обавезао на извршење одлуке дужан је да достави обавештење о предузетим мерама с циљем извршења одлуке Уставног суда онако како је то назначено у одлуци. Даље, став 6. је предвидео да у случају непоступања, односно кашњења у извршавању или обавештавању Уставног суда о предузетим мерама, Уставни суд доноси решење којим се утврђује да одлука Уставног суда није извршена, односно може да одреди начин извршења одлуке. То решење се доставља надлежном тужиоцу, односно другом органу надлежном за извршење ког одреди Уставни суд²¹. Достављање решења државном тужилаштву даје могућност покретања кривичног поступка због неизвршења одлуке Уставног суда које представља кривично дело. Кривични закон Босне и Херцеговине у члану 239. Неизвршење одлуке Уставног суда Босне и Херцеговине, Суда Босне и Херцеговине, Дома за људска права или Европског суда за људска права прописао је следеће: „Службена особа у институцијама Босне и Херцеговине, институцијама ентитета или институцијама Брчко Дистрикта Босне и Херцеговине, која одбије да изврши коначну и извршну одлуку Уставног суда Босне и Херцеговине, Суда Босне и Херцеговине, Дома за људска права или Европског суда за људска права, или спречава да се таква одлука изврши, или на други начин онемогућава

¹⁷ Устав Босне и Херцеговине, извор <http://www.ccbh.ba/osnovni-akti/ustav/?title=clan-6>, 23.10.2017. године.

¹⁸ Правила Уставног суда Босне и Херцеговине (пречишћени текст), *Службени гласник Босне и Херцеговине*, бр. 94/14.

¹⁹ *Ibid.*

²⁰ Недим Адемовић, Марко Јосепх, Горан Марковић, *Уставно право Босне и Херцеговине*, Сарајево, 2012, 209.

²¹ Правила Уставног суда Босне и Херцеговине (пречишћени текст), *Службени гласник Босне и Херцеговине*, бр. 94/14.

њено извршење, казнит ће се казном затвора од шест мјесеци до пет година²². Службено лице дефинисано је чланом 3. у ставу 3. истог закона²³.

Због непостојања закона о Уставном суду на државном нивоу, Правила Уставног суда Босне и Херцеговине су једини норматив који подробније регулише питања поступка пред Уставним судом, његову организацију, финансијску и управно-административну самосталност као и друга питања значајна за рад Уставног суда. Због чињенице да је управо Уставни суд прописао Правила, према неким ауторима ово представља неуобичајено решење јер се Уставни суд ставља у улогу позитивног законодавца уместо да остане позициониран као посебна, самостална и независна власт која по Уставу Босне и Херцеговине делује као корективни фактор за остала три сегмента власти²⁴.

4. КРИВИЧНА ОДГОВОРНОСТ ЗА НЕСПРОВОЂЕЊЕ ОДЛУКА УСТАВНОГ СУДА БОСНЕ И ХЕРЦЕГОВИНЕ У ВЕЗИ ДАНА РЕПУБЛИКЕ СРПСКЕ И РЕФЕРЕНДУМА

Након што је проглашена Република Српска 1992. године, исте године, Законом о славама и светковинама утврђен је Дан Републике Српске као празник са датумом прослављања сваког 9. јануара у години²⁵. Законом о празницима Републике Српске који је ступио на снагу 2007. године престао је да важи Закон о славама и светковинама, а одредба о Дану Републике Српске је преузета из старог и прописана у нови закон у члану 2. тачка б и 3. тачка б²⁶. Члан Председништва Босне и Херцеговине Бакир Изетбеговић

²² Кривични закон Босне и Херцеговине, *Службени гласник Босне и Херцеговине*, бр. 3/03, 32/03, 37/03, 54/04, 61/04, 30/05, 53/06, 55/06, 32/07, 8/10, 47/14, 22/15 и 40/15.

²³ Тако: „Службено лице је изабрани или именовани функционер у органима законодавне, извршне и судске власти Босне и Херцеговине и у другим државним и управним установама или службама које врше одређене управне, стручне и друге послове у оквиру права и дужности власти која их је основала; лице које стално или повремено врши службену дужност у наведеним управним органима или установама; овлаштено лице у привредном друштву или другом правном лицу којем је законом или другим прописом донесеним на основу закона повјерено вршење јавних овлаштења, а које у оквиру тих овлаштења обавља одређену дужност; те друго лице које уз накнаду или без накнаде обавља одређену службену дужност на основу овлаштења из закона или другог прописа донесеног на основу закона.“

²⁴ Вид. Миодраг Симовић, Милена Симовић, Границе овлаштења Уставног суда Босне и Херцеговине у поступку оцјене сагласности закона са Уставом Босне и Херцеговине, *Зборник радова Правног факултета у Нишу*, 68/2014, 45–64.

²⁵ Закон о славама и светковинама, *Службени гласник Републике Српске*, бр. 19/92.

²⁶ Закон о празницима Републике Српске, *Службени гласник Републике Српске*, бр. 43/07.

је дана 17.01.2013. године Уставном суду Босне и Херцеговине поднео захтев за оцену уставности члана 2. б) и члана 3.б) Закона о празницима Републике Српске образлажући, између осталог, да се ради о одредбама које нису у сагласности са одредбама Устава Босне и Херцеговине, Европске конвенције за заштиту људских права и основних слобода и Међународне конвенције о укидању свих облика расне дискриминације, да празник симболизује само један од три конститутивна народа у Босни и Херцеговини, да се ради о датуму који представља верски празник и означава везу Републике Српске и припадника само једне, православне групе народа итд.²⁷ Захтев је поднесен од овлашћеног подносиоца, у овом случају члана Председништва Босне и Херцеговине који је своје право искористио црпећи одредбе Устава Босне и Херцеговине а правни основ подносилац је пронашао у одредбама Закона о славама и светковинама за које је навео да дискриминишу групе народа који нису православне вероисповести.

Уставни суд Босне и Херцеговине Одлуком број У 3/13 од 26. новембра 2015. године усвојио је захтев за оцену уставности члана 3.б) Закона о празницима Републике Српске подносиоца Бакира Изетбеговића којом је утврђено да предметни члан није у складу са чланом I/2 и чланом II/4 Устава Босне и Херцеговине, у вези са чланом 1.1 и чланом 2а) и ц) Међународне конвенције о укидању свих облика расне дискриминације и чланом 1 Протокола број 12 уз Европску конвенцију за заштиту људских права и основних слобода, па је Народној скупштини Републике Српске наложено да, у складу са чланом 61 став (4) Правила Уставног суда Босне и Херцеговине²⁸, у року од шест мјесеци од достављања ове одлуке, усагласи члан 3б) Закона о празницима Републике Српске са Уставом Босне и Херцеговине и обавести Уставни суд о предузетим мерама с циљем извршења одлуке. Предметна одлука Уставног суда број У 3/13 од 26. новембра 2015. године достављена је Народној скупштини Републике Српске 25. децембра 2015. године, од када је Народној скупштини Републике Српске почео да тече рок од шест месеци за њено извршење²⁹. Рок за извршење Одлуке број У 3/13 од 26. новембра 2015. године је био 25. јуна 2016. године, а Народна скупштина Републике Српске је дана 17.6.2016. године, поднела Захтев за преиспитивање Одлуке Уставног суда БиХ у предмету број У 3/13 од 26.11. 2015. године сматрајући, између осталог, да постоје оправдани разлози, односно да постоје чињенице које по својој природи могу одлучно утицати на исход овог уставносудског

²⁷ Вид. Одлука Уставног суда о допуствости и мерутуму, предмет број У3/13, *Службени гласник Босне и Херцеговине* бр.100/15.

²⁸ Вид. Правила Уставног суда Босне и Херцеговине (пречишћени текст), *Службени гласник Босне и Херцеговине*, бр. 94/14.

²⁹ Вид. Решење Уставног суда у предмету број У3/13, *Службени гласник Босне и Херцеговине* бр.77/16.

спора, а које, кад је одлука била донесена, нису биле познате Уставном суду БиХ и нису разумно ни могле бити познате странкама у складу са Правилима³⁰. Народна скупштина Републике Српске је поступила у складу са чл. 68. ст. 1 Правила Уставног суда БиХ у законском року па сматрамо да у овој фази поступка није прекорачен рок за извршење одлуке Уставног суда чиме нису остварени елементи кривичног дела из члана 239. Кривичног закона Босне и Херцеговине. Обзиром да је прије истека рока за извршење ове одлуке Уставног суда, Народна скупштина доставила захтев за преиспитивање предметне одлуке, сматрамо да је на тај начин искориштена могућност неке врсте правног лека јер Правила Уставног суда у члану 68. управо дају такву могућност. Међутим, овде примећујемо да Правила не регулишу питање рока за извршење одлуке за коју је затражен захтев за њено преиспитивање па мислимо да рок треба да почне да тече од дана доношења одлуке по захтеву. Ово је врло битно са аспекта (не)извршења одлука јер члан 68. Правила Уставног суда предвиђа подношење захтева у року до годину дана од дана пријема одлуке па би тако постојала могућност да Уставни суд Тужилаштву Босне и Херцеговине достави Одлуку која није извршена у року, тужилаштво покрене кривични поступак за кривично дело из члана 239. Кривичног закона Босне и Херцеговине против странке која може да у току поступка који се води против ње, поднесе захтев за преиспитивање одлуке, а Уставни суд уважи захтев и донесе другачију одлуку од претходне. Тиме би кривични поступак требао да буде прекинут а таква ситуација би произвела одрђену врсту правне несигурности уз неизбежну политичку конотацију. У предметном случају, по захтеву за преиспитивање Одлуке Уставног суда број У 3/13 од 26. новембра 2015. године о којем је Уставни суд одлучио на Пленарној седници одржаној 17. септембра 2016. године, закључио је да Народна скупштина Републике Српске у свом захтеву за преиспитивање није презентовала никакве нове чињенице у смислу члана 68 став (1) Правила Уставног суда, које би могле да утичу на другачије одлучивање Уставног суда у предметном случају, због чега је он одбијен³¹. Уставни суд Босне и Херцеговине је дана 30.09.2016. године донео решење којим је утврдио да Народна скупштина Републике Српске није извршила одлуку Уставног суда Босне и Херцеговине број У 3/13 од 25.11.2015. године и да одредба члана 3. тачка б) Закона о празницима Републике Српске³² престаје да важи наредног дана од дана објављивања решења у Службеном гласнику Босне и Херцеговине. Решење је у складу са Правилима Уставног суда достављено Тужилаштву Босне и Херцеговине а решење је требало објавити у Службеном гласнику Босне и Херцеговине, Службеним новинама Федерације Босне и Херцеговине, Службеном

³⁰ *Ibid.*

³¹ *Ibid.*

³² Закон о празницима Републике Српске, *Службени гласник Републике Српске*, бр. 43/07.

гласнику Републике Српске и Службеном гласнику Брчко дистрикта Босне и Херцеговине³³. Решење о одлуци објављено је у Службеном гласнику Босне и Херцеговине број 77/16 чиме је постало коначно и обавезно. У образложењу решења је наведено како Народна скупштина Републике Српске није извршила коначну и обавезујућу Одлуку Уставног суда број У 3/13 у остављеном року те да је решење о одлуци достављено надлежном Тужилаштву Босне и Херцеговине. Након решења о одлуци Уставног суда, Народна Скупштина Републике Српске је дана 25.10.2016. године усвојила Закон о Дану Републике Српске у којем се као Дан Републике Српске утврђује 9. јануар, а у члану 4. прописано је да Закон ступа на снагу осмог дана од објављивања у Службеном гласнику Републике Српске. Након објављивања ступио је на снагу³⁴. Овај закон је у потпуној супротности са одлуком Уставног суда број У 3/13 па се може закључити да одговорност за његово усвајање и непоступање по одлуци Уставног суда сноси његов доносилац, односно Народна скупштина Републике Српске. Према нама доступним информацијама, Тужилаштво у овом случају до данас није спровело истрагу ради кривичног дела из члана 239. Кривичног закона Босне и Херцеговине.

Током целог поступка код Уставног суда у вези уставности Дана Републике Српске, у Републици Српској се створила политичка клима да по овом питању треба да се очигују и они које овај поступак директно погађа, а то су грађани Републике Српске. Због тога су, након што је Уставни суд донео одлуку број У 3/13 од 26.11. 2015, клубови посланика шест политичких странака, једна посланичка група и један посланик Народне скупштине Републике Српске поднели предлог одлуке о расписивању републичког референдума, а дана 15.07.2016. године Народна скупштина Републике Српске је усвојила Одлуку о расписивању републичког референдума на основу члана 70. став 1. тачка 5. Устава Републике Српске³⁵, чл. 182. и 186. став 1. и 2. Пословника Народне скупштине Републике Српске³⁶ и чл. 10. и 11. Закона о референдуму и грађанској иницијативи³⁷ а референдумско питање је гласило: “Да ли подржавате да се 9. јануар обележава и слави као Дан Републике Српске?”³⁸. Народна скупштина Републике Српске је донела и Одлуку о

³³ Вид. Решење Уставног суда у предмету број У3/13, *Службени гласник Босне и Херцеговине* бр.77/16.

³⁴ Вид. Закон о Дану Републике Српске, *Службени гласник Републике Српске*, бр. 113/16.

³⁵ Устав Републике Српске, *Службени гласник Републике Српске*, бр. 21/92, 28/94, 8/96, 13/96, 15/96, 16/96, 21/96, 21/02, 31/02, 31/03, 98/03 и 115/05

³⁶ Пословник Народне скупштине Републике Српске, *Службени гласник Републике Српске* број 31/11.

³⁷ Закон о референдуму и грађанској иницијативи, *Службени гласник Републике Српске* број 42/10.

³⁸ Одлука о расписивању републичког референдума број 02/1-021-894/16 од 15. јула 2016. године, *Службени гласник Републике Српске* број 68/16.

избору чланова републичке комисије за спровођење референдума у којој је изабрала и именовала председника и осам чланова Републичке комисију за спровођење референдума³⁹. Референдум је спроведен у складу са наведеним одлукама, а наконведеног референдума Народна скупштина Републике Српске је усвојила Одлуку о констатовању резултата Републичког референдума где је према извештају Републичке комисије од 55,78% регистрованих бирача њих 99,81% одговорило са „Да“ чиме су дали подршку да се 9. јануар прославља као Дан Републике Српске⁴⁰. Са друге стране, више овлаштених подносилаца су Уставном суду појединачно поднели захтеве „за решавање уставноправног спора са ентитетом Република Српска” у вези са Одлуком о расписивању републичког референдума број 02/1-021-894/16 од 15. јула 2016. године и поставили захтеве за доношење привремене мере којом би Уставни суд обуставио примену Одлуке о референдуму до доношења коначне одлуке Уставног суда. Ови захтеви су поднети 24. 29. и 31. 08. и 03.09. 2016. године, а Уставни суд је донео одлуку о спајању наведених захтева по којима ће водити један поступак и донети једну одлуку под бројем У 10/16⁴¹. Подносиоци захтева сматрају да је Одлука о референдуму супротна чл. I/2 и VI/5 Устава Босне и Херцеговине и Уставном суду предлажу да усвоји захтеве, утврди неуставност Одлуке о референдуму у односу на чл. I/2 и VI/5 Устава Босне и Херцеговине, стави ван снаге Одлуку о референдуму, обавезе Народну скупштину да предузме активности на анулирању свих супсидијарних одлука и активности које су засноване на Одлуци о референдуму и да Уставни суд обавести о предузетим мерама у року од три месеца. Уставни суд Босне и Херцеговине је дана 17. септембра 2016. године донео одлуку о привременој мери број У10/16 којом се Привремено обуставља примена Одлуке о расписивању републичког референдума број 02/1-021-894/16 од 15. јула 2016., а одлука је ступила на снагу одмах и произвела правно деловање до доношења коначне одлуке Уставног суда Босне и Херцеговине о поднесеним захтевима⁴². Одлука Уставног суда о допустивости и меритуму у предмету број У10/16 је донесена 01. децембра 2016. године и њом су усвојени захтеви више овлаштених подносилаца па се утврђује да Одлука о расписивању републичког референдума број 02/1-021-894/16 од 15. јула 2016. године није у сагласности са чланом I/2. и чланом VI/5. Устава Босне и Херцеговине те да се поништавају резултати референдума одржаног 25.09.2016.

³⁹ Одлука о избору чланова у Републичку комисију за спровођење референдума број 02/1-021-896/16 од 15. јула 2016. године *Службени гласник Републике Српске* број 68/16.

⁴⁰ Одлука о констатовању резултата Републичког референдума број 02/1-021-1148/16 од 11. октобра 2016. године *Службени гласник Републике Српске* број 87/16.

⁴¹ Одлука Уставног суда о привременој мери у предмету број У10/16, *Службени гласник Босне и Херцеговине* бр.74/16.

⁴² *Ibid.*

године јер су одржани на основу Одлуке о расписивању републичког референдума. Уставни суд је обавезао на објављивање ове одлуке у Службеном гласнику Босне и Херцеговине, Службеним новинама Федерације Босне и Херцеговине, Службеном гласнику Републике Српске и Службеном гласнику Брчко дистрикта Босне и Херцеговине⁴³. Овом одлуком престаје правно деловање Одлуке о привременој мери број У10/16 од 17.09.2016. године, а одлука је коначна и обавезујућа и достављена је Тужилаштву Босне и Херцеговине. Тужилац и заменик руководиоца 3.Одељења Тужилаштва Босне и Херцеговине је спровео истрагу и након спроведене истраге и прикупљених доказа, дана 13.07.2017. године подигао је оптужницу против четири лица, председника Републичке комисије за спровођење референдума и три члана комисије. У оптужници се оптужени терете да су својим деловањем и активностима као председник и чланови Републичке комисије за спровођење референдума, као службене особе у институцијама ентитета, одбили извршити коначну и извршну Одлуку Уставног суда Босне и Херцеговине, као и да су починили низ радњи и активности на провођењу референдума о Дану Републике Српске. Терете се да су својим радњама и поступцима, уместо да поступе по обавезујућој Одлуци Уставног суда о привременој мери и прекину све активности везане за провођење референдума, наставили радити као Комисија на организацији и провођењу референдума који је проведени дана 25.09.2016. године и тиме учествовали у неизвршењу одлуке Уставног суда. Тиме су починили кривично дело из члана 239. Кривичног закона Босне и Херцеговине. У истом предмету су донесене и двије наредбе о обустави истраге од којих се прва односи на пет чланова Комисије за спровођење референдума јер се ради о лицима која као посланици Народне скупштине Републике Српске имају имунитет од кривичног гоњења. Друга наредба о обустави истраге се односи на четворо носилаца јавне власти у Републици Српској и Босни и Херцеговини за које не постоји довољно доказа да су својим радњама починили извршење кривичног дела помагање или потицање у наведеном кривичном делу⁴⁴. Оптужница је прослеђена Суду Босне и Херцеговине на потврђивање, а судија за претходно саслушање је дана 19.07.2017. године донео одлуку о одбијању оптужнице јер је закључио да из доказа Тужилаштва БиХ није могуће извести закључак о постојању основане сумње да су оптужени починили кривично дело које им се ставља на терет. У одлуци се указује на чињеницу да је извршење одлуке Уставног суда било у надлежности Народне скупштине Републике Српске, којој је Уставни суд и доставио одлуку о привременој мери, и да оптужени нису имали

⁴³ Одлука Уставног суда о допустивости и меритуму у предмету број У10/16, *Службени гласник Босне и Херцеговине* бр.94/16.

⁴⁴ Вид. <http://www.tuzilastvobih.gov.ba/index.php?id=3589&jezik=b>, 10.09.2016. године.

реалну моћ да донесу било какву одлуку о суспензији одлуке о спровођењу референдума, с обзиром на чињеницу да је већина чланова Комисије за спровођење референдума (пет чланова) била из реда народних посланика који су учествовали у доношењу одлуке о референдуму, а који нису оптужени највероватније јер као народни посланици уживају имунитет⁴⁵. Парламентарни институт имунитет се јавља у два облика и то као имунитет неодговорности по којем кривични поступак не важи за посланике који својим говором, гласањем, изражавањем властитог посланичког мишљења не могу учинити кривично дело док са друге стране постоји имунитет неповредивости у којем кривично-правни поредак у односу на посланика важи у целини па оно што учини посланик има карактер и природу кривичног дела, али је кривични поступак против њега отежан јер је привремено онемогућен⁴⁶.

Више информација у време писања овог рада од Тужилаштва Босне и Херцеговине није било могуће добити јер се ради о предмету за који се, према Тужилаштву, још води поступак, међутим из наведених података могуће је донети неколико закључака. Пре свега, у случају одлука Уставног суда у вези са Даном Републике Српске и референдума, ово је прва оптужница за кривично дело из члана 239. Кривичног закона Босне и Херцеговине иако постоји низ случајева неизвршења одлука Уставног суда. Друго, примећујемо да нису подигнуте оптужнице за лица која уживају имунитет од кривичног гоњења па се онда поставља питање да ли ће у случајевима неизвршења одлука Уставног суда (о уставности и законитости) бити пракса, као и из анализираног случаја, да тужиоци не подижу оптужнице јер у већини случајева управо носиоци имунитета и јесу у обавези извршавања уставносудских одлука⁴⁷.

ЗАКЉУЧАК:

Босна и Херцеговина представља постконфликтну, комплексну државу у процесу транзиције која своје постојање темељи на Дејтонском мировном споразуму као компромисном решењу за престанак ратних сукоба у њој у оквиру којег је и Устав Босне и Херцеговине који није донесен на начин како то чине суверене државе. Уставни суд Босне и Херцеговине као заштит-

⁴⁵ Вид. <http://www.sudbih.gov.ba/vijest/odbijena-optunica-tuilatva-bih-20605>, 10.09.2016. године.

⁴⁶ Светозар Чиплић, „Имунитет неповредивости у уставима неких европских земаља у транзицији „ *Зборник радова Правног факултета у Новом Саду*, 4/2012, 337.

⁴⁷ Вид. Закон о имунитету Републике Српске, *Службени гласник Републике Српске* бр.69/02.и Закон о имунитету Босне и Херцеговине, *Службени гласник Босне и Херцеговине* бр.75/09.

ник Устава Босне и Херцеговине има одређене специфичности које се данас могу тумачити као недостаци. Један од њих је састав Уставног суда у којем се налазе страни држављани који равноправно учествују у доношењу свих уставносудских одлука а такве одлуке врло често управо из тог разлога добијају политички призив, а са друге стране Уставни суд због страних држављана који учествују у одлучивању не дају пуни легитимитет Уставном суду Босне и Херцеговине. Надаље, рад Уставног суда регулишу Правила Уставног суда а ова правила је донео сам Уставни суд где се у овом случају појављује као позитивни законодавац што може да се тумачи кроз независност Уставног суда, док супротно, задатак Уставног суда није да доноси норме већ одлуке које се односе на питања усклађености норми са Уставом. Са друге стране, та иста правила су недовољно прецизно и јасно прописала одређене одредбе а ту пре свега мислимо на посупак код неизвршења одлука Уставног суда. Зато смо мишљења да поступци као и механизми везани за рад Уставног суда требају да буду у форми закона, односно да је потребно донети Закон о Уставном суду Босне и Херцеговине. Што се тиче неизвршења одлука Уставног суда, будући закон би требао прецизно одредити поступке у таквим случајевима, односно јасно прописати норме које се тичу одговорности за праћење и провођење уставносудских одлука. Такође, поставља се питање да ли имунитет од кривичног гоњења које уживају посланици парламената и други носиоци власти на свим нивоима у Босни и Херцеговини представља сметњу и одлучујући разлог због којег се тужиоци Тужилаштва Босне и Херцеговине не одлучују за подизање оптужница, па би требало кориговати нормативе који регулишу ову област. Податак да је до данас подигнута само једна оптужница за кривично дело 239. Кривичног закона Босне и Херцеговине иде у прилог претходним констатацијама. Све ове промене би засигурно допринеле законитом поступању без нејасноћа у поступцима Уставног суда а тиме и правној сигурности, а Уставни суд Босне и Херцеговине детерминисале као легитимног чувара Устава Босне и Херцеговине.

Goran N. Guska, Ph. D. Student
University of Novi Sad
Faculty of Law Novi Sad
goranguska@gmail.com

The Specificity of the Constitutional Court of Bosnia and Herzegovina with the Criminal Responsibility for the Non-Execution of Its Decisions

Abstract: *The Constitution of Bosnia and Herzegovina forms an integral part of the Dayton Peace Agreement, which created the present state of Bosnia and Herzegovina and it is specific in relation to the constitutions of most countries in the world. Thus, the Constitutional Court, which has the role of protector of the Constitution of Bosnia and Herzegovina, has its own specificities in relation to the Constitutional Courts of States which the Constitution protects in that way. One part of the paper is an analysis of the organization and jurisdiction of the Constitutional Court of Bosnia and Herzegovina with all its specificities as well as the decision of the court with the focus on those decisions related to the assessment of the constitutionality of norms of legislative acts in Bosnia and Herzegovina that are not in accordance with the Constitution of Bosnia and Herzegovina or mandatory international legal acts with a focus on their non-execution. The second part deals with criminal responsibility for non-execution of decisions of the Constitutional Court of Bosnia and Herzegovina as well as legal mechanisms in the function of securing the execution of decisions of the Constitutional Court. The answers to the questions when there is criminal responsibility for non-execution of the decisions of the Constitutional Court of Bosnia and Herzegovina, to which it specifically refers and in relation to such practical actions, we obtained by analyzing concrete decisions. Thus, we analyzed the decisions of the Constitutional Court regarding the Republic of Srpska Day and the referendum in Republic of Srpska in 2016.*

Keywords: *Constitutional Court of Bosnia and Herzegovina, non-execution of a decision, criminal responsibility, Republic of Srpska Day, referendum.*

Датум пријема рада: 15.09.2017.