

DOI: 10.7251/GFP1202218S

UDC: 342.4:347.962.2

Pregledni rad

Datum prijema rada:
15. maj 2012.

Datum prihvatanja rada:
17. juni 2012.

Doc. dr Milena Simović

*Sekretarijat za zakonodavstvo
Vlade Republike Srpske
i docent na Fakultetu za
bezbjednost i zaštitu u Banjoj
Luci*

Neizvršenje pravnosnažnih sudskih presuda u Bosni i Hercegovini i praksa Ustavnog suda Bosne i Hercegovine i Evropskog suda za ljudska prava

Sažetak: Postoji obimna praksa Ustavnog suda Bosne i Hercegovine u vezi sa neizvršavanjem sudskih odluka. Autor se bavi analizom prakse Ustavnog suda koja se odnosi na nemogućnost izvršenja pravnosnažnih sudskih odluka zbog tzv. zakonodavnog uplitanja nadležnih državnih organa, u situaciji kada je izvršenik, uopšteno govoreći, država, a dosuđena potraživanja su novčane prirode. Radi potpunijeg uvida praksa koja se navodi je nešto šira u odnosu na konkretne slučajeve, u kojima je izvršni postupak okončan i rješenje o izvršenju je dostavljeno na provođenje, ali zbog nedostatka sredstava izvršenje će biti provedeno na način i u skladu sa relevantnim zakonskim i podzakonskim odredbama. Autor se ne osvrće na praksu Ustavnog suda u situacijama kada se ne provodi tzv. administrativno izvršenje ili kada sudovi ne okončavaju izvršni postupak u razumnom roku ili kada se ne izvršava sudska odluka, a razlog tome nije intervencija zakonodavca.

Ključne riječi: Ustavni sud Bosne i Hercegovine, Ustav Bosne i Hercegovine, Evropski sud za ljudska prava, Evropska konvencija za zaštitu ljudskih prava i osnovnih sloboda, pravnosnažnost.

UVODNE NAPOMENE

Na sjednici Ustavnog suda Bosne i Hercegovine¹ održanoj 16. jula 2009. godine vijeće od pet sudija razmatralo je nacrt odluke u predmetu broj AP 1307/08, kojim je predloženo da se apelacija, koju je podnijelo preduzeće „Caping” d.o.o. Gračanica radi neizvršavanja pravnosnažne presude Opštinskog suda I u Sarajevu, odbije zbog toga što je očigledno (*prima facie*) neosnovana. Na sjednici je odlučeno da se odloži rješavanje o navedenom predmetu, kao i da se istraži praksa Ustavnog suda u ovakvim i sličnim predmetima, te da se ispituju mogućnosti pravnog lijeka u ovim slučajevima. Osim toga, odlučeno je da se zastane sa otpremom odluke koja je donesena u predmetu AP 2120/07 (I.T.) dok se ovo pitanje ne riješi.

Tokom diskusije rečeno je da ovakvi predmeti pokreću pitanja koja se moraju ozbiljnije razmotriti, kao i da praksa Ustavnog suda nije konzistentna, te da se u ovakvim i sličnim slučajevima pretežno utvrđuje povreda. Bilo je prijedloga da Ustavni sud mora narediti javnoj vlasti izvršavanje pravnosnažnih sudskih odluka. Naglašeno je da treba ispitati da li su dovoljno dobri i da li osiguravaju najveći nivo zaštite zakoni, kojima se reguliše isplata potraživanja na teret budžetskih sredstava prema pravnosnažnim sudskim odlukama.

Imajući u vidu raspravu i prijedloge koji su iznijeti tokom plenarne sjednice održane 28. i 29. maja 2010. godine, Ustavni sud je zaključio da je nadležan i za odlučivanje o implementaciji odluka Doma za ljudska prava i Komisije za ljudska pri Ustavnom sudu. Ova nadležnost zasniva na osnovu prve rečenice člana VI/3. Ustava Bosne i Hercegovine koja glasi „Ustavni sud će štiti ovaj ustav”, a u vezi sa čl. II/2, II/6 i III/5.a) Ustava Bosne i Hercegovine. Nadalje, Ustavni sud je zaključio da se ovi predmeti neće zavoditi kao nove apelacije, već će u povodu njih Ustavni sud donositi rješenje o (ne)izvršenju odluka bivših Doma za ljudska prava za Bosnu i Hercegovinu, Komisije za ljudska prava pri Ustavnom sudu, te Ustavnog suda, donijetih na osnovu Aneksa 6 Opšteg okvirnog sporazuma za mir u Bosni i Hercegovini. U skladu sa čl. 74–76 Pravila Ustavnog suda² o ovim predmetima odlučivaće se na sjednici vijeća od pet sudija, a prema potrebi i na plenarnim sjednicama Suda.

PREDMET BROJ AP 1307/08

Preduzeće „Caping” d.o.o. Gračanica³ potražuje od Federacije BiH - Federalnog ministarstva odbrane⁴ novčani iznos od 1.352.952,91 KM sa troškovima parničnog postupka u iznosu od 57.700 KM, koji je dosuđen na temelju pravnosnažne presude Opštinskog suda I u Sarajevu broj Ps-422/00 od 16. januara 2002. godine na ime duga koji je nastao tokom 1994. godine temeljem Ugovora o proizvodnji i isporuci sredstava naoružanja i vojne opreme.

¹ U daljnjem tekstu: Ustavni sud.

² „Službeni glasnik BiH” br. 60/05, 64/08 i 51/09.

³ U daljnjem tekstu: apelant.

⁴ U daljnjem tekstu: Federacija.

Apelant je 19. aprila 2006. godine podnio Opštinskom sudu u Sarajevu prijedlog za izvršenje. Rješenjem o izvršenju, od 4. jula 2006. godine, Opštinski sud je dozvolio predloženo izvršenje, na novčanim sredstvima Federacije koja se vode na transakcijskom računu kod UPI banke d.d. Sarajevo⁵. Rješenje o izvršenju dostavljeno je UPI banci na provođenje 19. jula 2006. godine. Banci je naloženo da sa transakcijskog računa Federacije prenese novčana sredstva na transakcijski račun apelanta, i to iznos glavnice utvrđen izvršnom ispravom i iznos troškova parničnog postupka sa zakonskim zateznim kamatama počev od 16. januara 2002. godine pa do isplate i troškove izvršenja u iznosu od 41.284,98 KM.

UPI banka je, 24. decembra 2007. godine, obavijestila Opštinski sud da se predmetno rješenje o izvršenju nije moglo realizovati jer su Zakonom o utvrđivanju i načinu izmirenja unutrašnjih obaveza Federacije BiH⁶ utvrđene kategorije unutrašnjeg duga. Banka je dalje navela da je navedenim zakonom takođe propisano da će Vlada Federacije BiH, u roku od 30 dana od dana stupanja na snagu zakona, donijeti podzakonske akte za utvrđivanje prvenstva među kategorijama obaveza za izmirenje tražbina. Vlada Federacije BiH je na osnovu ovog zakona donijela Odluku o utvrđivanju prioriteta izmirenja obaveza broj 96/05 od 24. februara 2005. godine⁷ i Odluku broj 157/06 od 6 aprila 2006. godine⁸ kojom je utvrđeno da će redosljed isplata na teret budžeta utvrđivati Ministarstvo finansija Federacije BiH, tako što će svakog mjeseca dostavljati redosljed isplata. UPI banka je naglasila da je članom 27 Zakona o trezoru⁹ utvrđeno da se jedinstveni račun trezora nalazi pod isključivom nadležnošću Ministarstva finansija i da ni jedna druga osoba niti institucija nema pravo upravljati ovim računom. Dalje je navela da je Zakonom o dopunama Zakona o izvršnom postupku¹⁰ utvrđeno da će se izvršenja na teret sredstava budžeta provesti u visini predviđenoj na određenoj poziciji budžeta u skladu sa Zakonom o izvršenju budžeta. UPI banka je navela da ima preko 4.000 izvršnih sudskih rješenja koje isplaćuje po spisku i nalogu koji za svako pojedinačno rješenje utvrdi Ministarstvo finansija i dostavi banci. Zbog navedenih razloga, UPI banka je navela da ne može vršiti nikakvu isplatu iz sredstava budžeta bez naloga Ministarstva finansija, dakle ni isplatu po osnovu pojedinačnog sudskog rješenja. Nakon toga je UPI banka, 31. decembra 2007. godine, obavijestila Opštinski sud da je zavela predmetno rješenje u skladu sa čl. 166–176 Zakona o izvršnom postupku¹¹ u vezi sa članom 1 Zakona o izmjenama i dopunama Zakona o izvršnom postupku. Banka je obavijestila Opštinski sud da će predmetno rješenje provesti nakon provođenja rješenja pristiglih u banku prije predmetnog rješenja.

Opštinski sud je, zaključkom od 23. juna 2008. godine, prihvatio dopunu-ispravljeni prijedlog za izvršenje od 17. juna 2008. godine. Razlog za podnošenje ispravke prijedloga je taj što je Federacija u međuvremenu promijenila transakcijski račun, odnosno poslovnu banku. Apelant je dostavio sudu transakcijske račune Federacije otvorene u četiri poslovne banke. U skladu sa podnesenim prijedlogom, Opštinski sud je vanraspravno donio zaklju-

⁵ U daljnjem tekstu: UPI banka.

⁶ „Službene novine Federacije BiH” broj 66/04.

⁷ „Službene novine Federacije BiH” broj 13/05.

⁸ „Službene novine Federacije BiH” broj 21/06.

⁹ „Službene novine Federacije BiH” broj 58/02.

¹⁰ „Službene novine Federacije BiH” broj 33/06.

¹¹ „Službene novine Federacije BiH” broj 32/03.

čak kojim je odredio provođenje rješenja o izvršenju od 4 jula 2006. godine pljenidbom novčanih sredstava sa računa otvorenih kod: UniCredit banke d.d. Mostar, Raiffeisen banke d.d. BiH Sarajevo, Hypo Alpe Adria banke d.d. Mostar i Nove Banke d.d. Banja Luka. Opštinski sud je naložio poslovnim bankama da izvrše rješenje o izvršenju u skladu sa ovlaštenjima shodno odredbama čl. 166–176 Zakona o izvršnom postupku. Opštinski sud je 15. avgusta 2008. godine dostavio UniCredit banci d.d. Mostar zaključak od 23. juna 2008. godine sa dokumentacijom koju je vratila UPI banka. Uni Credit banka d.d. Mostar je 3 oktobra 2008. godine obavijestila Opštinski sud da je u rješenju o izvršenju naveden račun Federacije koji je depozitni račun za prikupljanje javnih prihoda. Opštinski sud je 7. oktobra 2008. godine obavijestio UniCredit banku d.d. Mostar da je apelant naznačio novi transakcijski račun Federacije kod te banke. Rješenje o ispravci s klauzulom pravnosnažnosti dostavljeno je UniCredit banci d.d. Mostar 8. januara 2009. godine.

Do dana podnošenja ove apelacije predmetno rješenje o izvršenju nije realizovano, tj. sa transakcijskih računa Federacije nije izvršen prenos novčanih sredstava na transakcijski račun apelanta, u čemu apelant vidi povredu prava na djelotvoran pristup sudu iz člana 6 stav 1 Evropske konvencije za zaštitu ljudskih prava i osnovnih sloboda¹².

PREDMET BROJ AP 2120/07

I.T. iz Orašja¹³ potražuje od Federacije BiH - Federalnog ministarstva odbrane¹⁴ iznos od 124.389,21 KM sa zakonskim zateznim kamatama počev od 22. oktobra 2004. godine i troškovima postupka u iznosu od 3.330 KM, što je dosuđeno na osnovu pravnosnažne presude Opštinskog suda u Orašju broj P-185/03 od 22. oktobra 2004. godine zbog pričinjene materijalne štete na imovini apelanta tokom ratnih dejstava. Apelant je 20. marta 2007. godine Opštinskom sudu podnio prijedlog za izvršenje tražeći da se odredi izvršenje na novčanim sredstvima Federacije koja se vode na transakcijskom računu kod UPI banke d.d. Sarajevo. Opštinski sud je donio rješenje o izvršenju od 22. marta 2007. godine, kojim je odredio izvršenje prema prijedlogu apelanta od 20. marta 2007. godine. Opštinski sud je dopisom od 21. maja 2007. godine obavijestio apelanta da je rješenje o izvršenju od 22. marta 2007. godine postalo pravnosnažno sa 8. aprilom 2007. godine, te da je ono dostavljeno UPI banci d.d. Sarajevo na provođenje.

Do dana podnošenja apelacije predmetno rješenje o izvršenju nije provedeno, odnosno nije bilo prenosa novčanih sredstava sa transakcijskog računa Federacije na transakcijski račun apelanta. Apelant u navedenom vidi povredu prava na pravično suđenje iz člana 6 stav 1 Evropske konvencije, te povredu prava na imovinu iz člana 1 Protokola broj 1 uz Evropsku konvenciju.

PRAKSA USTAVNOG SUDA

¹² U daljnjem tekstu: Evropska konvencija.

¹³ U daljnjem tekstu: apelant.

¹⁴ U daljnjem tekstu: Federacija.

Ustavni sud je u periodu od 1. avgusta 2009. do 31. marta 2010. godine; od 1. januara do 31. jula 2009. i od 20. decembra 2005. do 17. novembra 2008. godine donio ukupno 150 meritornih odluka kojima su usvojene apelacije i utvrđene povrede ustavnih prava podnosilaca apelacija. Od tog broja, jedna odluka se odnosi na nesaglasnost zakona (odredbe zakona) sa Ustavom Bosne i Hercegovine (U 5/09, u kojoj nije određen rok za njeno izvršenje), a 149 odluka se odnosi na usvojene apelacije.

U vezi sa 149 odluka kojima su usvojene apelacije i utvrđene povrede ustavnih prava podnosilaca apelacija, utvrđeno je sljedeće: (1) u 83 odluke nadležni organi su postupili na način i u roku kako je to naloženo odlukama Ustavnog suda, te se te 83 odluke smatraju u potpunosti izvršenim; (2) u 26 odluka nije određen rok za izvršenje. Riječ je o odlukama u kojima je utvrđena povreda ustavnih prava apelanata zbog nedonošenja odluka u razumnom roku (predmeti u kojima apelanti nisu tražili naknadu nematerijalne štete zbog nerazumne dužine postupka), kao i odlukama koje su dostavljene nadležnim organima radi osiguranja ustavnih prava apelanata; (3) kada su u pitanju odluke AP 774/04, AP 487/05, AP 557/05, AP 704/05, AP 900/05, AP 1162/05 i AP 1840/05 koje odnose na tzv. ratnu štetu, Vlada Republike Srpske je 16. jula 2008. godine obavijestila Ustavni sud da je Narodna skupština Republike Srpske na sjednici održanoj 24. juna 2008. godine usvojila zakonske izmjene u vezi sa rokom dospjeća obveznica, tako što je rok dospjeća obveznica smanjen sa 35 na 15 godina; (4) u odluci AP 3077/06 koja se odnosi na tzv. ratnu štetu, Vlada Federacije BiH je postupila po odluci Ustavnog suda, na način da je apellantu isplaćena naknada po osnovu sudskih troškova; (5) u 10 odluka postoje opravdani razlozi za neizvršenje; (6) devet odluka Ustavnog suda nije izvršeno; (7) u tri odluke Ustavni sud je zatražio obavještenje o izvršenju tih odluka od organa koji su zaduženi za njihovo izvršenje; (8) konačno, u preostalih 10 odluka rokovi za izvršenje ističu u periodu od 1. juna do 31. avgusta 2010. godine.

(1) Prvi predmet ove vrste bio je AP 288/03 gdje su apelanti bili članovi porodice poginulog vojnika Vojske Republike Srpske kojima su sudovi na ime naknade nematerijalne i materijalne štete dosudili određene novčane iznose. Apelanti su posjedovali pravnosnažna rješenja donesena u izvršnom postupku, koja nisu mogla biti realizovana na osnovu odredaba Zakona o odlaganju izvršenja sudskih odluka na teret sredstava budžeta Republike Srpske po osnovu isplate naknade materijalne i nematerijalne štete nastale usljed ratnih dejstava i po osnovu isplate stare devizne štednje¹⁵, Zakona o privremenom odlaganju od izvršenja potraživanja iz budžeta Republike Srpske¹⁶ i Zakona o utvrđivanju i načinu izmirenja unutrašnjeg duga Republike Srpske¹⁷.

Rješavajući o apelaciji Ustavni sud je donio odluku broj AP 288/03 od 17. decembra 2004. godine kojom je usvojio apelaciju i utvrdio povredu člana II/3.e) Ustava Bosne i Hercegovine i člana 6 stav 1 Evropske konvencije, te odluku dostavio Vladi Republike Srpske sa nalogom da se osiguraju ustavna prava apelanata. U odluci je Ustavni sud naglasio da upravni organi moraju poštovati pravnosnažne presude sudova, te da država, u principu, ne može donositi zakone kojima će stopirati izvršenje pravnosnažnih sudskih odluka,

¹⁵ „Službeni glasnik Republike Srpske” br. 25/02 i 51/03.

¹⁶ „Službeni glasnik Republike Srpske” br. 110/03 i 63/04

¹⁷ „Službeni glasnik Republike Srpske” broj 63/04.

jer bi to bilo u suprotnosti sa načelom vladavine prava iz člana I/2 Ustava Bosne i Hercegovine, a zatim i sa pravom na pravično suđenje iz člana II/3.e) Ustava Bosne i Hercegovine i članom 6 stav 1 Evropske konvencije.

Međutim, rečeno je da se državi ne može osporiti pravo da donosi zakone kojima se oduzimaju ili ograničavaju određena ljudska prava, ali samo u slučajevima kada je takvo ograničenje predviđeno Evropskom konvencijom (na primjer, pravo na imovinu iz člana 1 Protokola broj 1 uz Evropsku konvenciju), uz napomenu da Evropska konvencija ne daje pravo državama članicama da donesu zakone kojima će se spriječiti izvršenje pravosnažnih sudskih odluka donesenih u skladu sa članom 6 Evropske konvencije. Ustavni sud je naglasio da u pogledu donošenja navedenih zakona smatra da za takvo odstupanje od obaveza preuzetih ratifikacijom Evropske konvencije ne postoje razlozi navedeni u članu 15 Evropske konvencije. Naglašeno je da ukoliko bi se navedeni zakoni posmatrali kao uplitanje države u određena imovinska prava građana, takvim zakonima bi morao biti uspostavljen pravedan odnos između zahtjeva opšteg interesa zajednice i potrebe da se zaštite osnovna prava pojedinaca. Dakle, morao bi postojati razuman odnos proporcionalnosti između korišćenih sredstava i cilja koji se želi ostvariti. Potreban ravnoteža, tj. proporcionalnost između javnog interesa zajednice i osnovnih prava pojedinaca neće biti utvrđena ako odnosna lica moraju da snose prevelik teret. Ustavni sud je naglasio da je u pogledu navedenih zakona, osim upitnosti njihovog donošenja u smislu principa iz Evropske konvencije, narušen princip proporcionalnosti u odnosu na osnovna prava pojedinaca. Iako postoji evidentan javni interes države da se donesu navedeni zakoni, zbog enormnog duga koji je nastao po osnovu materijalne i nematerijalne štete nastale tokom ratnih dejstava, Ustavni sud smatra da je donošenjem ovakvih zakona stavljen pretjeran teret na pojedince, te da zbog toga nije ispunjen uslov proporcionalnosti između javnog interesa zajednice i osnovnih prava pojedinaca. Pretjeran teret Ustavni sud je vidio u relevantnim odredbama Zakona o utvrđivanju i načinu izmirenja unutrašnjeg duga Republike Srpske kojima je bilo propisano da će se potraživanja utvrđena pravosnažnim sudskim presudama izmiriti emitovanjem obveznica sa rokom dospjeća od 50 godina, bez mogućnosti naplate kamate. Ustavni sud je smatrao da je upitno da li će iko od građana, koji će posjedovati takvu vrstu obveznica, doživjeti mogućnost naplate, kao i da je zabranom obračuna kamate *de facto* umanjeno dosuđeno potraživanje, imajući u vidu predviđeni rok dospjeća i naplate obveznica.

(2) Sljedeći predmet bio je AP 464/04 gdje je situacija bila identična kao u AP 288/03 (radilo se o pravosnažno dosuđenoj šteti članovima porodice poginulog vojnika u Republici Srpskoj, a isplatu, odnosno realizaciju rješenja o izvršenju onemogućavali su isti zakoni kao što je već navedeno). Rješavajući o apelaciji Ustavni sud je donio odluku broj AP 464/04 od 17. februara 2005. godine kojom je usvojio apelaciju i utvrdio povredu člana II/3.e) Ustava Bosne i Hercegovine i člana 6 stav 1 Evropske konvencije, te odluku dostavio Vladi Republike Srpske sa nalogom da se obezbijede prava apelanata. U obrazloženju odluke Ustavni sud je ponovio ranije zauzete stavove iz odluke broj AP 288/03 od 17. decembra 2004. godine, a kao novo navedeno je da Ustavni sud smatra da zakonskoj regulativi u ovom predmetu nedostaje potreban zakonski kvalitet u onoj mjeri u kojoj se ne poštuju zahtjevi člana 6 stav 1 Evropske konvencije.

(3) Predmet AP 552/04 je bitno drukčiji u odnosu na prethodna dva. Ovo je jedini predmet u dosadašnjoj praksi Ustavnog suda koji odgovara predmetnim slučajevima, odnosno predmet gdje je okončan izvršni postupak i rješenje o izvršenju dostavljeno banci na provođenje, ali zbog nedostatka sredstava na računu izvršenika - ono nije moglo biti odmah provedeno, već je evidentirano zajedno sa ostalim potraživanjima ovakve vrste.

U ovom predmetu apelant je bio fizičko lice koji protiv Opštine Lukavac ima pravnosnažno utvrđeno potraživanje u iznosu od 9.385 KM sa troškovima postupka u iznosu od 751,44 KM, što je sve dosuđeno na ime naknade materijalne štete. U izvršnom postupku dužnik je pravnosnažno obavezan na isplatu navedenih iznosa, a rješenje o izvršenju dostavljeno je na provođenje banci kod koje je dužnik imao otvoren transakcijski račun. Banka je obavijestila apelanta da je u skladu sa odredbama člana 167 stav 2 Zakona o izvršnom postupku¹⁸ njegovo potraživanje prema Opštini Lukavac evidentirano u četvrtom prioritetu na devetom mjestu. Rješavajući o apelaciji Ustavni sud je donio odluku broj AP 552/04 od 28. juna 2005. godine kojom je apelaciju odbacio kao očigledno (*prima facie*) neosnovanu. U obrazloženju odluke Ustavni sud je naveo da u konkretnom slučaju zapaža da se ne radi o odbijanju nadležnog organa da izvrši pravnosnažno utvrđeno građansko pravo, nego o specifičnom postupku izvršenja na novčanom potraživanju od dužnika na čijem transakcionom računu, u trenutku dostave rješenja o izvršenju, nije bilo slobodnih sredstava za izvršenje. Zbog toga je banka i obavijestila apelanta da se njegovo potraživanje od Opštine Lukavac nalazi u četvrtom prioritetu na devetom mjestu. Dakle, građansko pravo apelanta, pravnosnažno utvrđeno u sudskom postupku, biće ostvareno u skladu sa redoslijedom naplate potraživanja sa transakcijskog računa Opštine Lukavac. S druge strane, ukoliko banka ne bude postupala u skladu sa rješenjem o izvršenju i drugim sudskim nalozima, odgovara za štetu prouzrokovanu tražiocu izvršenja po opštim pravilima o naknadi štete, u smislu člana 175 Zakona o izvršnom postupku.

(4) Drukčiju situaciju Ustavni sud je imao u predmetu broj AP 703/04 gdje je apelant (pravno lice) imao pravnosnažnu presudu protiv Opštine Kladanj na iznos od 79.330 DEM sa kamatama i sudskim troškovima, na ime isplate nastalog duga zbog isporučenih uniformi i opreme tokom ratnog perioda. Apelant je pravnosnažno okončao i izvršni postupak u svoju korist. Međutim, rješenje o izvršenju nikad nije bilo poslato na naplatu, jer je dužnik podnio prijedlog za privremenu obustavu rješenja, koji prijedlog je sud usvojio na osnovu odredaba Zakona o privremenoj obustavi od izmirenja potraživanja nastalih za vrijeme ratnog stanja i neposredne ratne opasnosti¹⁹, te Zakona o odlaganju od izvršenja potraživanja na osnovu izvršnih odluka na teret budžeta Federacije²⁰. Odlukom broj AP 703/04 od 23. marta 2005. godine Ustavni sud je usvojio apelaciju, te utvrdio kršenje člana 6 stav 1 Evropske konvencije i predmet dostavio Vladi Federacije sa nalogom da se osiguraju ustavna prava apelanata. U obrazloženju odluke Ustavni sud je ponovio svoja stanovišta ranije zauzeta u predmetima broj AP 288/03 i AP 464/04, koja se tiču obaveze izvršavanja sudskih odluka, te kvalitete zakona koje donosi država, a kojima se upliće u određena imovinska prava građana na način da se donose zakoni kojima se odlaže izvršenje sudskih odluka.

¹⁸ „Službene novine Federacije BiH” broj 32/03.

¹⁹ „Službene novine Federacije BiH” broj 39/98.

²⁰ „Službene novine Federacije BiH” br. 9/04 i 30/04.

Ustavni sud je analizirao odredbe Zakona o privremenom odlaganju od izvršenja potraživanja na osnovu izvršnih odluka na teret budžeta Federacije BiH²¹, Zakona o utvrđivanju i načinu izmirenja unutrašnjih obaveza Federacije BiH²², te Uredbe o načinu utvrđivanja i realizaciji javnog duga Federacije BiH nastalog za vrijeme ratnog stanja i neposredne ratne opasnosti²³. S tim u vezi, Ustavni sud je zaključio da je kvalitet navedene zakonske regulative identičan zakonskim rješenjima u Republici Srpskoj o čemu je Ustavni sud je dao svoj mišljenje u odlukama AP 288/03 od 17. decembra 2004. i AP 464/04 od 17. februara 2005. godine.

Naime, Zakon o privremenom odlaganju od izvršenja potraživanja na osnovu izvršnih odluka na teret budžeta Federacije BiH je prvobitno odredio rok do kada će se ovaj zakon primjenjivati („do donošenja novog zakona a najkasnije do 31. maja 2004. godine”), da bi kasnijim izmjenama tog zakona bio izbrisan navedeni datum, ali nije bilo precizirano do kada će se donijeti novi zakon. Dalje, Uredbom o načinu utvrđivanja i realizaciji javnog duga Federacije bilo je predviđeno uplitanje upravnog tijela (Komisija za utvrđivanje i realizovanje potraživanja nastalih za vrijeme ratnog stanja i neposredne ratne opasnosti) u rad sudova, s obzirom na to da je navedenom uredbom bilo propisano da je mišljenje Komisije obavezujuće za sudove. Ustavni sud je smatrao da je o u suprotnosti sa pravom na nezavisan sud iz člana 6 stav 1 Evropske konvencije, koje pravo u sebi sadrži i princip da niko izvan sudske vlasti ne može mijenjati ili suspendovati od izvršenja obavezujuće sudske odluke na štetu pojedinaca. Ustavni sud je zaključio da je narušen princip proporcionalnosti, te da nameću pretjeran teret na apelante odredbe Zakona o utvrđivanju i načinu izmirenja unutrašnjih obaveza Federacije BiH, kojima je propisano da će se obaveze iz pravnosnažnih sudskih odluka izmiriti izdavanjem obveznica sa rokom dospijeca od 50 godina - dok će se kamate na ta potraživanja otpisati. Pozivajući se na stavove iz odluke u predmetu AP 288/03, Ustavni sud je naglasio da primjena ovakvih odredbi, u suštini, onemogućava izvršenje pravnosnažnih sudskih odluka na način i u obimu koji je utvrđen takvim odlukama, što je u suprotnosti sa pravom na pravično suđenje i integralni je element prava na pravično suđenje. Na kraju je Ustavni sud ponovio svoj raniji stav da navedenoj zakonskoj regulativi nedostaje potreban zakonski kvalitet u onoj mjeri u kojoj se ne poštuju zahtjevi člana 6 stav 1 Evropske konvencije.

(5) U predmetu AP 969/04 apelant je imao pravnosnažno utvrđeno potraživanje prema Unsko-sanskom kantonu na ime neisplaćenih naknada toplog obroka i regresa. Pravnosnažno rješenje o izvršenju nije dostavljeno nadležnoj banci na provođenje, s obzirom na to da je izvršenje bilo odloženo na temelju odredaba Zakona o privremenom odlaganju od izvršenja potraživanja na osnovu izvršnih odluka na teret budžeta Federacije²⁴, te Zakona o utvrđivanju i načinu izmirenja unutrašnjih obaveza Federacije BiH²⁵. Odlukom broj AP 969/04 od 23. marta 2005. godine Ustavni sud je usvojio apelaciju, utvrdio povredu člana II/3.e) Ustava Bosne i Hercegovine i člana 6 stav 1 Evropske konvencije, te odluku dostavio Vladi Federacije sa nalogom da se osiguraju ustavna prava apelanta. S obzirom

²¹ „Službene novine Federacije BiH” br. 9/04 i 30/04.

²² „Službene novine Federacije BiH” broj 66/04.

²³ „Službene novine Federacije BiH” br. 17/02, 34/02 i 34/02.

²⁴ „Službene novine Federacije BiH” br. 9/04 i 30/04.

²⁵ „Službene novine Federacije BiH” broj 66/04.

na to da je izvršenje odloženo na temelju istih zakona kao u predmetu AP 703/04, Ustavni sud je ponovio stavove iz te odluke, te dodao da osnovni razlog u kojem Ustavni sud vidi pretjeran teret prema pojedincima jeste činjenica da još uvijek nije određen način na osnovu kojeg će se izmiriti obaveze iz izvršnih odluka. Stoga se apelant još uvijek nalazi u neizvjesnoj situaciji, jer ne može realizovati svoja potraživanja na osnovu pravnosnažne presude, niti je izvjesno kada će i na koji način moći ostvariti svoja prava iz presude. Ustavni sud smatra da je, u cilju podržavanja Ustava Bosne i Hercegovine, Vlada Federacije BiH obavezna apelantu omogućiti izvršenje pravnosnažne sudske odluke. U zaključku odluke navedeno je da postoji povreda prava na pristup sudu kao elementa prava na pravično suđenje ako je zakonom ili kojim drugim aktom vlasti onemogućeno izvršenje pravnosnažne sudske presude, kada takav zakon stavlja pretjeran teret na pojedince čime ne zadovoljava uslov proporcionalnosti između javnog interesa zajednice i osnovnih prava pojedinaca.

(6) U predmetu broj AP 981/04 apelant je bio pravno lice koje je imalo pravnosnažno utvrđeno potraživanje prema Federalnom ministarstvu odbrane u iznosu od 143.316,31 KM sa zakonskom zateznom kamatom, te troškovima postupka u iznosu od 20.807,97 KM na ime pružanja usluga za potrebe Armije Republike BiH. Rješenje o izvršenju nije dostavljeno na provođenje, s obzirom ne to da je Opštinski sud usvojio prigovor tuženog, te obustavio izvršni postupak, uz zaključak da će se pravnosnažna presuda uputiti nadležnoj vladinoj komisiji u skladu sa odredbama Zakona o utvrđivanju i ostvarivanju potraživanja nastalih za vrijeme ratnog stanja i neposredne ratne opasnosti²⁶. Odlukom broj AP 981/04 od 20. decembra 2005. godine Ustavni sud je usvojio predmetnu apelaciju, utvrdio povredu člana II/3.e) Ustava Bosne i Hercegovine i člana 6 stav 1 Evropske konvencije, te je ukinuo odluke redovnih sudova kojima je obustavljen izvršni postupak. Vladi Federacije je naloženo da osigura potpuno izvršenje prema izvršnom rješenju nadležnog suda. U obrazloženju odluke Ustavni sud je ponovio stavove iz ranije odluke broj AP 969/04 od 23. marta 2005. godine.

(7) U predmetima koji su okončani odlukama AP 487/05 od 20. decembra 2005., AP 557/05 od 12 aprila 2006. i AP 704/05 od 9. maja 2006. godine Ustavni sud je usvojio grupe apelacija koje su podnijete zbog nemogućnosti izvršenja pravnosnažnih presuda na ime dosuđene materijalne i nematerijalne štete koja je nastala za vrijeme rata. Utvrđena je povreda prava iz člana II/3.k) Ustava Bosne i Hercegovine i člana 1 Protokola broj 1 uz Evropsku konvenciju, te člana II/3.e) Ustava Bosne i Hercegovine i člana 6 stav 1 Evropske konvencije, a odluka je dostavljena Vladi Republike Srpske sa nalogom da se apelantima osiguraju ustavna prava. U obrazloženjima navedenih odluka Ustavni sud se pozvao na razloge iz odluka AP 288/03 od 17. decembra 2004., AP 464/04 od 17. februara 2005. i AP 703/04 od 23. marta 2005. godine.

(8) U odluci AP 1431/05 od 12. septembra 2006. godine usvojena je apelacija, te nađena povreda člana II/3.e) Ustava Bosne i Hercegovine i člana 6 stav 1 Evropske konvencije zbog neizvršavanja pravnosnažnih sudskih odluka, a odluka je dostavljena Vladi Republike Srpske sa nalogom da u roku od 90 dana od dana prijema odluke osigura zaštitu ustavnih prava apelanata. U ovom predmetu apelanti su imali pravnosnažno utvrđeno

²⁶ „Službene novine Federacije BiH” broj 43/01.

novčano potraživanje prema Zajednici stanovanja Foča, koje nije moglo biti izvršeno, jer je navedena Zajednica prestala sa radom i nije imala sredstava na kojim bi se moglo provesti izvršenje, a Opština Foča i Fond stanovanja Foča nisu, u skladu sa članom 65 Zakona o privatizaciji državnih stanova²⁷ u roku od 90 dana od dana stupanja na snagu zakona, međusobno uredili način preuzimanja sredstava, prava i obaveza, kao i zaposlenih radnika dotadašnjih samoupravnih interesnih zajednica u stambenoj oblasti. U obrazloženju odluke Ustavni sud je naglasio da su Opština Foča i Fond stanovanja organi Republike Srpske, te da je njima navedenim zakonom nametnuta obaveza da uredi prava i obaveze bivše Zajednice stanovanja. Stoga, proizilazi da je Republika Srpska radi efikasnosti pravnog sistema bila obavezna da osigura da se ispune zakonske obaveze njenih organa, kao i time omogućiti apelantima izvršenje njihovih pravnosnažnih odluka. Evidentno je da Republika Srpska nije postupila u skladu sa zakonom, jer do uređenja načina preuzimanja prava i obaveza bivše Zajednice stanovanja između Opštine Foča i Fonda stanovanja, prema članu 65 Zakona o privatizaciji državnih stanova, nije došlo.

(9) Odlukom broj AP 2408/05 od 20. oktobra 2006. godine Ustavni sud je usvojio apelaciju i utvrdio povredu prava iz člana II/3.e) Ustava Bosne i Hercegovine i člana 6 stav 1 Evropske konvencije, kao i člana II/3.k) Ustava Bosne i Hercegovine i člana 1 Protokola broj 1 uz Evropsku konvenciju. Ustavni sud je ukinuo rješenja redovnih sudova kojima je u izvršnom postupku smanjen iznos koji je apelantu bio dosuđen pravnosnažnom presudom, dok je Vladi Federacije naloženo da osigura potpuno izvršenje rješenja koje je prvobitno bilo doneseno prema iznosu dosuđenom sudskom presudom.

U ovom predmetu apelant je od Federalnog ministarstva odbrane potraživao novčani iznos od 12.063,40 KM sa zakonskom zateznom kamatom i troškovima postupka u iznosu od 3.258 KM na ime isporučene robe tokom 1996. i 1997. godine. Do izvršenja nije došlo zbog primjene odredaba Zakona o privremenoj obustavi od izvršenja potraživanja nastalih za vrijeme ratnog stanja i neposredne ratne opasnosti, Zakona o utvrđivanju i ostvarivanju potraživanja nastalih za vrijeme ratnog stanja i neposredne ratne opasnosti, Uredbe o načinu utvrđivanja i realizaciji javnog duga Federacije BiH nastalog za vrijeme ratnog stanja i neposredne ratne opasnosti, Zakona o privremenom odgađanju od izvršenja potraživanja na osnovu izvršnih odluka na teret budžeta Federacije BiH i Zakona o utvrđivanju i načinu izmirenja unutrašnjih obaveza Federacije. U obrazloženju odluke Ustavni sud je ponovio stavove iz odluka AP 288/03 od 17. decembra 2004. i AP 969/04 od 23. marta 2005. godine.

U predmetnoj odluci Ustavni sud je analizirao odredbe Zakona o utvrđivanju i načinu izmirenja unutrašnjih obaveza Federacije, te zaključio da smatra da za takvo odstupanje od obaveza preuzetih ratifikacijom Evropske konvencije ne postoje razlozi navedeni u članu 15 Evropske konvencije, posebno imajući u vidu da je navedenim zakonom propisano da će Vlada Federacije najkasnije do 1. januara 2008. godine izdati obveznice za izmirenje obaveza, uz uslov da je fiksna godišnja kamatna stopa 2,5%, da imaju *grace* period od 13 godina od dana izdavanja i da dospijevaju najkasnije do 31. decembra 2047 godine. Imajući u vidu navedeno Ustavni sud je bio mišljenja da je usvojenim zakonskim rješenjima,

²⁷ „Službeni glasnik Republike Srpske” br. 11/00, 18/01, 35/01, 16/02, 47/02, 65/03, 70/04, 2/05, 67/05 i 118/05.

o načinu izmirenja unutrašnjeg duga, došlo do povrede prava na pristup sudu iz člana 6 stav 1 Evropske konvencije, s obzirom na to da je bilo nemoguće izvršiti sudske presude u dugom periodu. U zaključku, a što je novo u odnosu na zaključak iz odluke AP 969/04 od 23. marta 2005. godine, Ustavni sud je naglasio da postoji kršenje prava na nezavisan sud, kao elementa prava na pravično suđenje, kada zakonodavac svojim mjerama mijenja pravnosnažne sudske odluke, čime krši i princip vladavine prava iz člana I/2 Ustava Bosne i Hercegovine.

(10) Odlukom broj AP 158/06 od 18. oktobra 2007. godine Ustavni sud je usvojio apelaciju, te utvrdio povredu člana II/3.e) Ustava Bosne i Hercegovine i člana 6 stav 1 Evropske konvencije, a odluku je dostavio Vladi Republike Srpske sa nalogom da se osiguraju ustavna prava apelantata. U ovom predmetu apelanti su imali pravnosnažne presude kojima su im dosuđena potraživanja po osnovu stare devizne štednje, ali izvršenje nije moglo biti provedeno zbog odredbi člana 231a) Zakona o izvršnom postupku kojim je odložena primjena odredaba tog zakona, do donošenja posebnih zakona kojima će se regulisati izvršenje izvršenje sudskih odluka prema osnovu isplate stare devizne štednje. U vrijeme podnošenja apelacije na snazi su bile odredbe Zakona o utvrđivanju i načinu izmirenja unutrašnjeg duga Republike Srpske²⁸ koje su bile proglašene neustavnim odlukom Ustavnog suda broj U 14/05 od 2. decembra 2005. godine.

U odluci AP 158/06 Ustavni sud je dao šire obrazloženje o okolnostima koje moraju biti ispunjene da bi državama članicama bilo dozvoljeno da derogiraju određena prava i slobode iz Evropske konvencije, te su navedeni stavovi Evropskog suda po pitanju odgađanja izvršenja pravnosnažnih sudskih presuda. Naglašeno je da se izuzetno, pod određenim okolnostima, dozvoljava državama stavljanje van snage najvećeg dijela zagarantovanih prava i sloboda. Naime, kada se steknu vanredne okolnosti, kao što su rat, unutrašnji neredi i pobune većih razmjera ili različite opasnosti za narod i državu, izazvane prirodnim nepogodama i katastrofama ili drugim velikim nesrećama, najveći dio osnovnih prava i sloboda garantovanih međunarodnim instrumentima moguće je ukinuti, ali samo privremeno, u skladu s tačno utvrđenom procedurom i dok se te okolnosti ne otklone. Ovakve situacije moraju sadržavati prijetnju fizičkoj egzistenciji stanovništva države koja je u pitanju, bilo na cijeloj teritoriji ili samo u okviru jednog njenog dijela, odnosno dovođenje u opasnost života nacije ili organizovanog funkcionisanja njenih osnovnih institucija. Evropska komisija i Evropski sud za ljudska prava ustanovili su standard javne opasnosti iz člana 15 Evropske konvencije. Komisija je u tzv. *Grčkom slučaju*, povodom suspendovanja pojedinih prava i sloboda koje je izvršila grčka vlada, oličene u tzv. pukovničkom režimu, nabrojala sljedeće neophodne elemente da bi se zadovoljio standard javne opasnosti: opasnost mora biti stvarna i neposredna; njene posljedice se moraju odnositi na cijelu naciju; mora biti ugroženo odvijanje organizovanog života zajednice, te kriza ili opasnost moraju biti izuzetni, tako da su uobičajene mjere ili ograničenja dozvoljeni Evropskom konvencijom radi održavanja javne sigurnosti, zdravlja i reda, očigledno nedovoljne²⁹. Ovakve mjere se ne mogu primjenjivati neograničeno i prema slobodnom nahođenju odnosne države, nego samo u najneophodnijoj mjeri koju zahtijeva situacija. Zatim, zahtijeva se da ovakve mjere moraju biti u skladu s obavezama države koje ona ima prema međunarodnom pravu.

²⁸ „Službeni glasnik Republike Srpske” broj 63/04.

²⁹ Izvještaj Komisije od 5. novembra 1969. godine, ECHR XII, 1969. str. 72.

Evropski sud za ljudska prava je ukazao da se odgađanje izvršenja presude može pravdati pod određenim okolnostima, ali odgađanje ne može biti takvo da naruši suštinu prava koje štiti član 6 stav 1 Evropske konvencije³⁰.

(11) Odlukom broj AP 231/06 od 13. septembra 2007. godine Ustavni sud je usvojio apelaciju i utvrdio povredu člana II/3.e) Ustava Bosne i Hercegovine i člana 6 stav 1 Evropske konvencije, te odluku dostavio Vladi Republike Srpske sa nalogom da se obezbijede ustavna prava apelanata. U ovom predmetu izvršenje se nije moglo provesti zbog nedonošenja određenih podzakonskih akata, čije je donošenje je bilo obavezno prema zakonu. Naime, pravnosnažnim rješenjem Fonda PIO Republike Srpske apelantu je bilo priznato pravo na dodatak uz penziju, koji je bilo dužno isplaćivati Ministarstvo rada i boračko-invalidske zaštite Republike Srpske. Međutim, do izvršenja nije moglo doći, jer je Vlada Republike Srpske vratila rješenje o izvršenju, pozivajući se na odredbe Zakona o pravima boraca, te Odluke o određivanju prioriteta isplate. U obrazloženju svoje odluke Ustavni sud je naglasio da je apelantu pravo na borački dodatak priznato članom 22 Zakona o pravima boraca, ali je članom 49 Zakona o izmjenama i dopunama Zakona o pravima boraca propisano da će Vlada Republike Srpske donijeti propis o postupku, uslovima i prioritetima za ostvarivanje prava na borački dodatak u roku od 60 dana od dana stupanja na snagu ovog zakona. Navedeni zakon je stupio na snagu 30. marta 2007. godine i krajnji rok u kojem je Vlada Republike Srpske trebala donijeti propise o postupku, uslovima i prioritetima za ostvarivanje boračkog dodatka bio je 30. maj 2007. godine. Navedene propise u roku predviđenim zakonom, a ni nakon isteka roka Vlada Republike Srpske, koja je odgovorna za donošenje propisa - nije donijela, dakle nije ispunila svoju zakonsku obavezu. Stoga se apelant još uvijek nalazi u neizvjesnoj situaciji, jer ne može realizovati svoja potraživanja na osnovu pravnosnažne odluke, niti je izvjesno kada će i na koji način moći ostvariti svoja prava iz te odluke. Ustavni sud podsjeća i na vlastitu praksu kad je našao povredu prava na pravično suđenje zbog nepostojanja propisa, a s obzirom na pozitivnu obavezu države, odnosno nadležnog državnog organa da donese propis³¹. Takođe, Ustavni sud ukazuje da je u Odluci o dopustivosti i meritumu, AP 2587/05 od 23. maja 2007. godine, zaključio da postoji povreda prava na pravično suđenje iz člana II/3.e) Ustava Bosne i Hercegovine i člana 6 stav 1 Evropske konvencije zbog arbitrarne primjene prava redovnog suda kada se nedostatak pratećih propisa protumači tako da se izgubi neko pravo zasnovano u zakonu.

(12) Odlukama broj AP 619/06 od 26. juna 2007. i AP 1211/06 od 13. decembra 2007. godine Ustavni sud je utvrdio kršenje prava iz člana II/3.e) Ustava Bosne i Hercegovine i člana 6 stav 1 Evropske konvencije, kao i člana II/3.k) Ustava Bosne i Hercegovine i člana 1 Protokola broj 1 uz Evropsku konvenciju, te odluku dostavio Vladi Republike Srpske sa nalogom da se osiguraju ustavna prava apelanata. U konkretnom slučaju apellantima je pravnosnažno bila dosuđena materijalna i nematerijalna šteta koja je nastala u periodu rata, rješenja o izvršenju su postala pravnosnažna, ali izvršenje nije provedeno zbog postojanja posebnih zakonskih odredbi kojima se regulisalo izvršenje u ovakvim slučajevima. Međutim, za razliku od legislative u predmetima AP 288/03, AP 464/04 i AP 774/04, u

³⁰ Vidi *Burdov protiv Rusije*, broj 59498/00, tačka 35, ECHR 2002–III i *Teteriny protiv Rusije*, broj 11931/03, tačka 41, od 30. juna 2005. godine.

³¹ Vidi Ustavni sud, Odluka broj AP 301/004 od 23. septembra 2005. godine objavljena u „Službenom glasniku BiH” broj 80/05.

konkretnom slučaju bio je na snazi Zakon o izmjenama i dopunama Zakona o utvrđivanju i načinu izmirenja unutrašnjeg duga Republike Srpske³². Analizirajući modalitete isplate dosuđene materijalne i nematerijalne štete prema odredbama ovog zakona, Ustavni sud je naglasio da je u ranijim odlukama, koje je donio povodom istih činjeničnih i pravnih pitanja, zaključio da se „ratna šteta” smatra imovinom u smislu člana 1 Protokola broj 1 uz Evropsku konvenciju, jer se odnosi na naknadu materijalne i nematerijalne štete fizičkim i pravnim licima koja je nastala u periodu od 20. maja 1992. do 19. juna 1996. godine i koja je priznata pravnosnažnim sudskim odlukama i vansudskim poravnanjima.

Analizirajući odredbe osnovnog Zakona o unutrašnjem dugu i Zakona o izmjenama i dopunama Zakona o unutrašnjem dugu, a kod odgovora na pitanje postoji li miješanje u prava apelanta na imovinu, Ustavni sud je u ranije donesenim odlukama zaključio da se u pogledu primjene Zakona o odlaganju i Zakona o privremenom odlaganju, *de facto* radi o lišavanju imovine, a donošenjem Zakona o unutrašnjem dugu o kontroli imovine, osim u dijelu koji se odnosi na kamate za koje je *explicite* propisano da se dosuđene zatezne kamate otpisuju u cijelosti.

U odnosu na rok dospijea od 35 godina, Ustavni sud zapaža da se može očekivati da će iznosi materijalne i nematerijalne štete biti isplaćeni apelantima u okvirima zakonski predviđenog modaliteta, ali je na problem u vezi sa dugoročnom isplatom ukazao u svojim ranijim odlukama br. AP 288/03 i AP 464/04. Osnovni razlog zbog kojeg je Ustavni sud zaključio da postoji pretjeran teret prema pojedincima jeste činjenica da je Zakonom o unutrašnjem dugu propisano da će se potraživanja koja su utvrđena pravnosnažnim sudskim odlukama biti izmirena emitovanjem obveznica sa rokom dospijea do 50 godina. Zakonom o izmjenama i dopunama Zakona o unutrašnjem dugu taj rok je smanjen na 35 godina, ali se ponovo opravdano postavlja pitanje da li će iko od građana ko posjeduje takvu vrstu obveznica doživjeti mogućnost njihove naplate i na taj način efektivno ostvariti svoja prava. Ustavni sud u konkretnom slučaju, i pored izmjena koje je ustanovio Zakon o izmjenama i dopunama Zakona o unutrašnjem dugu, ne nalazi razloge zbog kojih bi izmijenio već izneseno stanovište u odlukama koje je ranije donio, te ostaje kod zaključka da ni ovim zakonom nije uspostavljena „pravična ravnoteža” između zahtjeva od opšteg ili javnog interesa i prava pojedinca, tj. da ovakvo zakonsko rješenje nije proporcionalno legitimnom cilju koji se želi postići - kako to zahtijeva član 1 Protokola broj 1 uz Evropsku konvenciju.

(13) Odlukom broj AP 1985/06 od 15. januara 2009. godine Ustavni sud je usvojio apelaciju i utvrdio povredu člana II/3.e) i II/3.k) Ustava Bosne i Hercegovine i člana 6 stav 1 Evropske konvencije, te člana 1 Protokola broj 1 uz Evropsku konvenciju. Apelanti su potraživali iznos pravnosnažno dosuđene kamate po osnovu stare devizne štednje, ali izvršenje nije provedeno zbog postojanja odredbi Zakona o izmirenju obaveza po osnovu računa stare devizne štednje³³. Ustavni sud je utvrdio povredu navedenih ustavnih prava, te predmet vratio na početak, pozivajući se na stavove Evropskog suda za ljudska prava u predmetima Jeličić i Pejaković, gdje se radilo o bosanskim državljanima koji su imali pravnosnažno dosuđene kamate po osnovu stare devizne štednje, ali je izvršenje bilo one-

³² „Službeni glasnik Republike Srpske” broj 47/06.

³³ „Službeni glasnik BiH” br. 26/06, 76/06 i 72/08.

mogućeno zbog odredbi citiranog zakona, pa je Evropski sud našao povrede Konvencije i obavezao državu BiH da apelantima isplati iznose dosuđene pravnosnažnim presudama.

(14) Odlukom broj AP 3428/06 od 18. oktobra 2007. godine Ustavni sud je odbacio kao očigledno (*prima facie*) nedopuštenu apelaciju koju je podnio Tuzlanski kanton. Tuzlanski kanton je podnio više apelacija, a u svim slučajevima on je bio izvršenik koji je tražio da se odgodi izvršenje na osnovu odredaba Zakona o privremenom odlaganju od izvršenja potraživanja na osnovu izvršnih odluka na teret Budžeta Federacije, kom zahtjevu redovni sudovi nisu udovoljili. Ustavni sud je u obrazloženju odluke naveo da smatra da je miješanje u imovinu apelanta zasnovano na članu 22 Zakona o izvršnom postupku, jer je izvršenje dozvoljeno na osnovu pravnosnažne sudske odluke. Nadalje, Ustavni sud smatra da je takvo miješanje bilo u javnom interesu koji se ogleda u očuvanju pravne sigurnosti izvršavanjem pravnosnažnih sudskih odluka. Takođe, Ustavni sud smatra da je takvo miješanje u imovinu apelanta proporcionalno interesu apelanta da se zaštiti njegovo pravo na mirno uživanje imovine, s jedne strane, i javnom interesu očuvanja pravne sigurnosti, s druge strane.

PRAKSA EVROPSKOG SUDA

U odnosu na predstavke iz Bosne i Hercegovine povodom neizvršenja pravnosnažnih sudskih presuda zbog zakonodavnog uplitanja, koje su riješene tokom 2009. godine, praksa Evropskog suda za ljudska prava je sljedeća:

U predmetu *Pralica protiv Bosne i Hercegovine*³⁴ Evropski sud je utvrdio kršenje člana 6 Evropske konvencije i člana 1 Protokola broj 1 uz Evropsku konvenciju. Predmetni slučaj odnosio se na neizvršenje pravnosnažne presude o „staroj deviznoj štednji”. Prema zakonima koji su sprječavali izvršenje presude (Zakon o izmirenju obaveza po osnovu stare devizne štednje iz 2006. godine) podnosilac predstavke nije mogao očekivati potpuno izvršenje presude.

U predmetu *Čolić i dr. protiv Bosne i Hercegovine*³⁵ Evropski sud je utvrdio kršenje člana 6 Evropske konvencije i člana 1 Protokola broj 1 uz Evropsku konvenciju zbog privremenog obustavljanja od izvršenja velikog broja pravnosnažnih presuda po osnovu isplate materijalne i nematerijalne štete nastale usljed ratnih dejstava (Zakon o odlaganju od izvršenja sudskih odluka na teret budžeta Republike Srpske iz 2002. godine i Zakon o utvrđivanju i načinu izmirenja unutrašnjeg duga Republike Srpske iz 2004. godine). Iz presude se vidi stav Evropskog suda u pogledu kršenja navedenih prava, zbog nepotpunog izvršenja pravnosnažnih presuda koje traje preko četiri godine, kao i da jedan broj tužbenih zahtjeva koji još uvijek nisu riješeni može dovesti do potrebe da se oni zamijene jednim generalnim planom za naknadu štete.

MOGUĆNOST KORIŠĆENJA PRAVNIH LIJEKOVA

Vrlo značajno je i pitanje mogućnosti korišćenja pravnih lijekova u ovakvim slučajevima. U predmetnim slučajevima (AP 1307/08 i AP 2120/07) ne se radi o situaciji kada

³⁴ Predstavka broj 38945/05, presuda od 6. januara 2009. godine

³⁵ Predstavka broj 1218/07, presuda od 10. novembra 2009. godine.

zakon ili neki drugi akt sprječava da se rješenje o izvršenju dostavi banci na provođenje, odnosno kada odredbe posebnih zakona ili drugih propisa sprječavaju okončavanje izvršnog postupka. Ne radi se ni o situaciji kada zakon ili neki drugi akt umanjuje ili potpuno isključuje dio potraživanja koja su dosuđena pravnosnažnim presudama. Nije ni slučaj da zakon ili neki drugi akt upućuje da se pravnosnažna presuda dostavi na verifikaciju organima javne vlasti čije bi mišljenje bilo obavezujuće za sudove, a ne vidi se ni da je javna vlast odgovorna što u konkretnom slučaju nisu donijeti određeni propisi, što bi za posljedicu imalo da ne se mogu izvršiti potraživanja utvrđena pravnosnažnim presudama. Ne može se reći ni da banka kod koje izvršenik ima otvoren račun ne postupa prema rješenju o izvršenju, pa da se može koristiti institut tužbe radi naknade štete iz člana 175 Zakona o izvršnom postupku.

U konkretnom slučaju, riječ je o situaciji kada je pred sudom okončan izvršni postupak i kad je pravnosnažno rješenje o izvršenju dostavljeno banci na provođenje, ali na transakcijskom računu nema sredstava na kojima bi se moglo provesti izvršenje. Uopšteno govoreći, kada je izvršenik građansko fizičko ili pravno lice, te kada se utvrdi da ne posjeduje imovinu na kojoj bi se moglo provesti izvršenje - izvršni postupak se obustavlja. Dakle, u situaciji kada navedeni izvršenik nema sredstava za izvršenje - ono se ne može provesti i protiv takve situacije niti jedan pravni sistem nije predvidio djelotvoran pravni lijek.

U navedenom slučaju situacija je nešto specifičnija, jer izvršenik nije građansko lice već, uopšteno govoreći, država odnosno njeni entiteti - dijelovi (Federacija BiH). U obrnutoj situaciji, tj. da izvršenik nije država već građansko lice koje nema sredstava za izvršenje - apelacija vjerovatno ne bi bila ni podnesena.

Ovdje je država, zbog enormnog unutrašnjeg duga (1.859 miliona KM bez devizne štednje za Federaciju), a očiglednog nedostatka sredstava u budžetu za isplatu cjelokupnog duga svima po okončanju izvršnog postupka, odlučila da izvršenje provodi prema redoslijedu sudskih presuda u skladu sa planiranim i raspoloživim budžetskim sredstvima. Zakonski i podzakonski akti kojima se propisuje ovakav način izvršenja ne isključuju ništa od onoga što je dosuđeno presudom, te naloženo rješenjem o izvršenju, uz napomenu da izvršenje odlažu na period čiju je dužinu teško sa sigurnošću predvidjeti. Protiv toga, naravno, nema pravnog lijeka a pitanje je kakav bi se pravni lijek mogao predvidjeti u ova-koj situaciji - da bude istovremeno i djelotvoran i moguće?

KVALITET RELEVANTNIH ZAKONSKIH ODREDBI

Zakonom o dopunama Zakona o izvršnom postupku Federacije BiH član 138 tog zakona dopunjen je odredbama kojima se ograničava izvršenje na teret sredstava budžeta Federacije BiH i njenih kantona, na način da su svi nivoi vlasti u Federaciji dužni u svojim budžetima planirati najmanje pet odsto sredstava za isplatu sudskih izvršnih rješenja, a više povjerilaca namirivaće se prema redoslijedu prijema sudskih izvršnih rješenja. Tokom 2005., 2006., 2007. i 2008. godine Federacija je donijela odluke o utvrđivanju prioriteta izmirenja opštih obaveza unutrašnjeg duga, te kao prioritete za isplatu odredila neizmirene plate za pripadnike Vojske Federacije, kao i neizmirene obaveze prema dobavljačima roba, materijala i usluga. Ovakva odluka nije objavljena tokom 2009. godine, ali iz usvo-

jenog budžeta za 2009. godinu vidi se da su planirana sredstva za isplatu po navedenom osnovu.

Prije analize kvaliteta navedenih zakonskih i podzakonskih odredbi, treba primijetiti da u relevantnom dijelu stava 6 dopunjenog člana 138 Zakona o izvršnom postupku stoji da su svi nivoi vlasti u Federaciji dužni u svojim budžetima predvidjeti najmanje pet odsto za isplatu sudskih izvršnih rješenja na teret tih sredstava. Ako pažljivije pogledamo strukturu budžeta za 2008. i 2009. godinu uočićemo da je u prvom slučaju predviđeno 12.000.000 KM + 2.000.000 KM za odluke Doma za ljudska prava, a u drugom 10.800.000 KM + 500.000 KM za odluke Doma za ljudska prava za „izvršenje sudskih presuda i rješenja o izvršenju”. Ukoliko se navedeni iznosi uporede sa brojkama od 1.833.614.878 KM i 1.600.917.600 KM, koliko su iznosili usvojeni budžeti Federacije za 2008. i 2009. godinu, moglo bi se doći do zaključka da budžetske stavke pod brojem 614800, koje se odnose na izvršenje sudskih presuda i rješenja o izvršenju, ne predstavljaju ni približno od pet odsto koliko Zakon o izvršnom postupku propisuje da se mora predvidjeti za ovakve slučajeve. Međutim, da bi bili potpuno sigurni u navedeno potrebno je od nadležnih institucija zatražiti pojašnjenje da li se budžetske stavke pod brojem 823400 odnose isto na izvršne sudske naslove ili je u pitanju izvršavanje ostalih obaveza po osnovu unutrašnjeg duga. Iz odgovora na ovo pitanje vidjelo bi se da li Federacija ispunjava zakonsku obavezu iz stava 6 člana 138 Zakona o izvršnom postupku, tj. da li planira najmanje pet odsto budžetskih sredstava za isplatu po osnovu sudskih izvršnih rješenja, te ukoliko ne planira - da li za to postoje opravdani razlozi u javnom interesu i sl. Zbrajanjem stavki pod brojevima 614800 i 823400 proizilazi da je na ime otplate unutrašnjeg duga u budžetu Federacije za 2008. godinu bilo predviđeno 75.000.000 KM, a za 2009. godinu 108.800.000 KM. U odnosu na usvojene budžete, to bi za 2008. godinu iznosilo približno pet odsto, a za 2009. godinu taj procenat bi bio još veći. Međutim, postavlja se pitanje da li se navedeni iznosi odnose u cijelosti na isplate po osnovu izvršnih sudskih rješenja?

Imajući u vidu citiranu praksu Ustavnog suda, relevantne odredbe zakonskih i podzakonskih akata mogle bi se smatrati kao kontrola imovine građana. Naime, novčani iznosi dosuđeni pravosnažnim presudama predstavljaju imovinu građana. Navedenim zakonskim odredbama ti se iznosi ne dovode u pitanje (glavnica, kamata i sudski troškovi) niti se dovodi u pitanje način njihove isplate (isplata u novcu), već se propisuje dinamika isplate dosuđenih novčanih potraživanja na teret budžeta Federacije. Zbog toga se navedene odredbe trebaju smatrati „kontrolom”, a ne „oduzimanjem” imovine. Kontrola imovine mora biti u skladu sa javnim interesom i zadovoljavati uslov proporcionalnosti. Javni interes za ovakvim načinom kontrole imovine je očit. Ukupan iznos javnog duga u Federaciji je oko 1.900.000.000 KM i očigledno je da taj iznos ne može biti isplaćen u skladu sa dinamikom koju nalažu izvršna sudska rješenja, a da istovremeno ne bude ugroženo funkcionisanje javne vlasti u Federaciji, s obzirom na to da je iznos duga jednak (a u ovoj godini čak i veći) iznosu ukupnog budžeta Federacije. Međutim, pored javnog interesa - kontrola imovine mora zadovoljavati uslov proporcionalnosti.

Osnovni problem je što imaoi potraživanja, koja su pravosnažna i izvršna, ne znaju, makar i okvirno, kada bi im Federacija mogla isplatiti dug na koji je obavezana sudskim odlukama. Glavni uzrok tome je što nema tačne evidencije o javnom dugu na osnovu prav-

nosnažnih sudskih odluka. Stoga bi bilo neophodno da Federacija napravi tačnu evidenciju javnog duga po osnovu izvršnih sudskih rješenja i da se taj dug razdvoji u odnosu na javni dug koji je priznat na osnovu verifikacije stare devizne štednje, zatim priznanjem potraživanja nastalog temeljem radnog odnosa u oružanim snagama ili potraživanja nastalog na osnovu obligacionih odnosa itd. Tek tada bi se moglo znati, s obzirom na to da je poznat iznos očekivanog i prosječnog godišnjeg budžeta Federacije, koliko bi tačno iznosilo pet odsto planiranog budžeta za isplatu prema pravnosnažnim sudskim rješenjima, te bi se moglo i znati u kojim bi se rokovima isplata mogla izvršiti, a onda bi se moglo prosuditi da li se takvim rokovima isplate nameće „pretjeran teret” na imaoce potraživanja prema izvršnim sudskim rješenjima. Obaveza Bosne i Hercegovine, kao države članice Vijeća Evrope, će uvijek biti primarna prema pravnosnažnim i izvršnim sudskim naslovima, te ukoliko se to pitanje ne riješi preciznim propisima koji osim što će biti u javnom interesu istovremeno i zadovoljavaju uslov proporcionalnosti, Bosna i Hercegovina može očekivati samo gubljenje sporova pred Evropskim sudom za ljudska prava.

LITERATURA:

- Alston P. edited: *The United Nations and Human Rights (A Critical Appraisal)*, Clarendon Paperbacks, Oxford, 1995.
- Andrassy, J., Bakotić, B., Vukas, B: *Međunarodno pravo I*, Zagreb, 1998.
- Avramov, Smilja i Kreća, Milenko: *Međunarodno javno pravo*, Beograd, 1981.
- Bačić, Arsen i dr.: *Leksikom temeljnih pojmova politike, Abeceda demokracije*, Fond otvoreno društvo BiH, Sarajevo, 1994.
- Bakšić-Muftić J.: *Sistem ljudskih prava*, Sarajevo, 2002.
- Bilten Ustavnog suda Bosne i Hercegovine*, 1997–2006;
- Clayton, Richard, Tomlinson, Hugh: *The Law of Human Rights*, Oxford-New York, Oxford University Press, 2000.
- Clements, Luke et al.: *European Human Rights: Taking a Case Under the Convention*, Sweet and Maxwell, London, 1999.
- De Stefani, P.: *Uvod u univerzalni sistem zaštite ljudskih prava*, Centar za ljudska prava, Sarajevo, 2001.
- Dimitrijević, V. i Paunović, M.: *Ljudska prava – udžbenik*, Beograd, 1997.
- Dimitrijević, V., Popović, D., Papić T., Petrović, V.: *Međunarodno pravo ljudskih prava*, Beograd, 2006.
- Dom za ljudska prava za Bosnu i Hercegovinu: *Pregled odluke o prihvatljivosti i meritumu 1996–2002*. sa uvodom Manfreda Novaka, Sarajevo, 2003.
- Dom za ljudska prava za Bosnu i Hercegovinu: *Pregled odluke o prihvatljivosti i meritumu 2003–2006* sa uvodom Mate Tadića i Miodraga Pajića, Sarajevo, 2006.
- Drzemczewski, A.: *European Human Rights Convention in Domestic Law*, Clarendon Press, Oxford, 1983.
- Hannum, H. edited: *Guide to International Human Rights Practice*, Second edition, University of Pennsylvania Press, Philadelphia, 1994.
- Hanski, Raija i Suksi, Marku: *Uvod u međunarodnu zaštitu ljudskih prava*, priručnik, drugo, prerađeno izdanje, Turku, 1999.
- Harris, D. J., Boule, M. O., Warbick, C.: *Law of the European Convention on Human Rights*, Buteer

- Vorts, London, Dablin, Edinburg, 1995.
- Iyer, V.: *Zaštita ljudskih prava u Evropi*, Čitanka za ljudska prava, Centar za ljudska prava, Sarajevo, 2001.
- Jakšić, Aleksandar: *Evropska konvencija o ljudskim pravima – komentar*, Beograd, 2006.
- Janis, Mark W., Kay, Richard S., Brandley, Anthony W.: *European Human Rights law: texts and materials*, Oxford University Press 2000.
- Kuzmanović, Rajko i Dmičić, Mile: *Ustav i prava građana*, Istočno Sarajevo, 2000.
- Kuzmanović, Rajko i Simović, Miodrag: *Ustavni sud Republike Srpske i zaštita ustavnosti i zakonitosti*, Banja Luka, 1999
- Kuzmanović, Rajko: *Eseji o ustavnosti i državnosti*, Banja Luka, 2004.
- Kuzmanović, Rajko: *Ustavno pravo*, Banja Luka, 1999.
- Leach, Philip: *Taking a Case to the European Court of Human Rights*, Oxford-New York, Oxford University Press, 2005.
- Međunarodna ljudska prava u sažetom obliku, Sarajevo, 1998.
- Ovey, Claire; White, Robin; Jakobs and White: *The European Convention on Human Rights*, Oxford, Oxford University Press, 2006.
- P. Van Dijk, G.J.H. van Hoof: *Teorija i praksa Evropske konvencije o ljudskim pravima*, Sarajevo, 2001.
- Paunović, Milan i Carić, Slavoljub: *Evropski sud za ljudska prava*, Beograd“, Beograd, 2006.
- Pejn, T.: *Prava čovjeka*, Beograd, 1987.
- Reid, Karen: *A Practitioner’s Guide to the European Convention on Human Rights*, London, Sweet&Maxwell, 2004.
- Sadiković, Ćazim.: *Evropsko pravo ljudskih prava*, Sarajevo, 2001;
- Sadiković, Ćazim: *Ljudska prava bez zaštite*, Sarajevo 1998.
- Sadiković, Ćazim: *Politički sistem*, Pravni fakultet, Sarajevo, 2000.
- Sieghard, P.: *The International Law of Human Rights*, Oxford, Clarendon Press, 1983.
- Simor, Jessica; Emmerson, Ben (ur.): *Human Rights Practice of the European Convention on Human Rights*, London, Sweet and Maxwell, 2000.
- Simović, Miodrag i Dmičić, Mile: *Zbirka odluka Ustavnog suda Republike Srpske od 1994. do 2004. godine*, Banja Luka, 2005.
- Sokol, S., Smerdel, B.: *Ustavno pravo*, “Informator“, Zagreb, 1998.
- Stojanović, Dragan: *Osnovna prava čoveka – ljudska prava i slobode u ustavima evropskih država*, Niš, 1989.
- Šarčević, E.: *Ustav i politika*, Vijeće kongresa bošnjačkih intelektualaca, Sarajevo, 1997.
- Tamušat, K.: *Ljudska prava između idealizma i realizma*, Beograd, 2006.
- Ustavni sud BiH i druge sudske instance* (Okrugli stolovi Ustavnog suda BiH, Sarajevo 29. novembra 1999. godine, Teslić 8. i 9. decembra 2000. godine), Sarajevo, 2001.
- Vijeće Evrope – Ured u Sarajevu, *Izvod iz sudske prakse Evropskog suda za ljudska prava*, knjiga 1 i 2, Fond otvoreno društvo, Sarajevo, 2001.

Milena Simović

Ph.D., Secretariat for Legislation of the Government of Republika Srpska and Assistant Professor at the Faculty of Security and Protection in Banja Luka

Default Validity Judicial Decision in Bosnia and Herzegovina and Practice of the Constitutional Court of Bosnia and Herzegovina and European Court For Human Rights

Abstract: There exists an extensive case-law of the Constitutional Court of Bosnia and Herzegovina in relation to the non-enforcement of court decisions. The author is analyzing the case-law of the Constitutional Court relating to the unenforceability of legally binding court decisions due to the so-called legislative interference by the competent state authorities in a situation where the enforcement debtor is, generally speaking, the state and awarded claim is of monetary nature. For a more comprehensive insight the cited case-law is of a broader nature in respect of specific cases wherein the enforcement proceeding has been finalized and a ruling on enforcement delivered for execution but, due to the lack of funds, the enforcement will be executed in a manner and in accordance with the relevant legal and regulatory provisions. The author does not deal with the Constitutional Court's case-law in situations involving non-execution of the so-called administrative enforcement or with courts' failure to conclude enforcement proceedings within a reasonable time or with non-enforcement of court decisions where the underlying reason is not an intervention by the legislator.

Key words: Constitutional Court of Bosnia and Herzegovina, the Constitution of Bosnia and Herzegovina, the European Court of Human Rights, European Convention on Human Rights and Fundamental Freedoms, validity.