

USTAVNI SUD
BOSNE I HERCEGOVINE



УСТАВНИ СУД
БОСНЕ И ХЕРЦЕГОВИНЕ

CONSTITUTIONAL COURT
OF BOSNIA AND HERZEGOVINA

COUR CONSTITUTIONNELLE
DE BOSNIE-HERZEGOVINE

**SREDNJOROČNI PLAN RADA
USTAVNOG SUDA BOSNE I HERCEGOVINE
ZA RAZDOBLJE OD 2025. DO 2027. GODINE**

Travanj 2024. godine

SADRŽAJ

- 1. Strateški okvir**
- 2. Mandat, vizija i misija**
- 3. Analiza okruženja**
- 4. Temeljna programska opredjeljenja**
- 5. Resursi i kapaciteti potrebni za postizanje ciljeva**
- 6. Okvir za praćenje provedbe Plana i evaluaciju rezultata**
- 7. Identifikacija rizika u provedbi Srednjoročnog plana rada Ustavnog suda Bosne i Hercegovine za razdoblje od 2025. do 2027. godine**

Prilog 1: Akcioni plan Srednjoročnog plana rada

Ustavni sud Bosne i Hercegovine, na temelju članka 77. stavak (1) točka f) Pravila Ustavnog suda Bosne i Hercegovine – prečišćeni tekst („Službeni glasnik Bosne i Hercegovine“ br. 94/14 i 47/23), te članka 6. Odluke o postupku srednjoročnog planiranja, praćenja i izvješćivanja u institucijama Bosne i Hercegovine („Službeni glasnik BiH“ broj 62/14), na sjednici održanoj 18. travnja 2024. godine usvojio je

SREDNJOROČNI PLAN RADA USTAVNOG SUDA BOSNE I HERCEGOVINE ZA RAZDOBLJE OD 2025. DO 2027. GODINE

1. STRATEŠKI OKVIR

1.1. UVOD

Ustavni sud Bosne i Hercegovine (u daljnjem tekstu: Ustavni sud BiH) uspostavljen je člankom VI. Ustava Bosne i Hercegovine (u daljnjem tekstu: Ustav BiH) kojim se uređuju pitanje nadležnosti i temeljna pitanja organizacije i procedure, te konačnost i obveznost njegovih odluka. Navedenom ustavnom odredbom određen je ustavni položaj Ustavnog suda BiH, čineći ga neovisnim čuvarom Ustava BiH i institucionalnim garantom zaštite ljudskih prava i temeljnih sloboda ustanovljenih popisom prava iz članka II. i instrumentima Aneksa I. Ustava BiH.

Člankom VI/3. Ustava BiH utvrđene su nadležnosti Ustavnog suda BiH na sljedeći način:

„Ustavni sud će podržavati ovaj Ustav.

a) Ustavni sud ima isključivu nadležnost odlučivanja o svim sporovima koji proisteknu iz ovog Ustava između entiteta, ili između Bosne i Hercegovine i jednog ili oba entiteta, ili između institucija Bosne i Hercegovine, uključujući, ali ne ograničavajući se na to:

- Je li odluka nekog entiteta da uspostavi posebne paralelne odnose sa susjednom državom sukladna ovom Ustavu, uključujući i odredbe koje se tiču suvereniteta i teritorijalnog integriteta Bosne i Hercegovine.

- Je li neka odredba ustava ili zakona jednog entiteta sukladna ovom Ustavu.

Spor može pokrenuti član Predsjedništva, predsjedavajući Vijeća ministara, predsjedavajući ili dopredsjedavajući jednog od domova Parlamentarne skupštine; jedna četvrtina članova/delegata jednog od domova Parlamentarne skupštine, ili jedna četvrtina jednog od domova zakonodavnog tijela jednog entiteta.

b) Ustavni sud također ima prizivnu nadležnost za pitanja iz Ustava koja se pojave na temelju presude bilo kojeg drugog suda u Bosni i Hercegovini.

c) Ustavni sud će imati nadležnost za pitanja koja mu podnese bilo koji sud u Bosni i Hercegovini, a koja se tiču toga je li neki zakon o čijoj valjanosti ovisi njegova odluka sukladno ovom Ustavu, s Europskom konvencijom za ljudska prava i temeljne slobode i njezinim

protokolima, ili sa zakonima Bosne i Hercegovine; ili koja se tiču postojanja ili djelokruga nekog općeg pravila međunarodnog javnog prava koje je bitno za odluku suda.“

Dodatno, nadležnost Ustavnog suda BiH definirana je i člankom IV/3. Ustava BiH prema kojem Ustavni sud BiH odlučuje o „deblokadi“ Doma naroda Parlamentarne skupštine BiH. Ustavni sud BiH rješava spor u kojem je, prema mišljenju većine delegata jednog od konstitutivnih naroda, predložena odluka Parlamentarne skupštine destruktivna za vitalni nacionalni interes, a pri tome su u Domu naroda iscrpljena sva „parlamentarna sredstva“ za rješavanje tog pitanja. Također, nadležnost Ustavnog suda BiH definirana je i člankom VI/4. Ustava BiH. Naime, Ustavni sud BiH nadležan je odlučivati o bilo kakvom sporu u svezi sa zaštitom utvrđenog statusa i ovlasti Brčko distrikta BiH koji se može javiti između jednog ili više entiteta i Brčko distrikta BiH ili između Bosne i Hercegovine i Brčko distrikta BiH po Ustavu BiH i odlukama Arbitražnog tribunala.

Na razini institucija BiH proces srednjoročnog planiranja uređen je aktima Vijeća ministara Bosne i Hercegovine – Odlukom o postupku srednjoročnog planiranja, praćenja i izvješćivanja u institucijama Bosne i Hercegovine („Službeni glasnik BiH” broj 62/14) i Uputom o metodologiji u postupku srednjoročnog planiranja, praćenja i izvješćivanja u institucijama BiH („Službeni glasnik BiH” broj 44/15).

Budući da se prema navedenim aktima strateški planovi i planovi rada Ustavnog suda BiH ne usklađuju sa srednjoročnim programom rada Vijeća ministara BiH, to je strateški dokument Ustavnog suda BiH utemeljen na relevantnim dokumentima strateškog okvira (Ustav BiH, važeći zakoni u BiH, sektorske strategije, Ugovor o partnerstvu s EU, Sporazum o stabilizaciji i pridruživanju s EU, regionalni i međunarodni sporazumi...). Istodobno, prilikom izrade strateškog dokumenta Ustavnog suda BiH praćene su upute u svezi s načinom pripreme, formatom i elementima za pripremu srednjoročnih planova rada, utvrđene navedenim dokumentima.

1.2. DOKUMENTI STRATEŠKOG OKVIRA

Ustav Bosne i Hercegovine

Ustavom BiH, koji je donesen kao Aneks IV. Općeg okvirnog sporazuma za mir u BiH, uspostavljen je Ustavni sud BiH kao neovisan čuvar Ustava BiH i institucionalni garant zaštite proklamiranih ustavnih načela i vrijednosti, naročito suvereniteta i teritorijalnog integriteta države, demokratskog uređenja, vladavine prava, ljudskih prava i temeljnih sloboda. Ustav BiH je ustanovio poseban položaj Ustavnog suda BiH u strukturi državne vlasti kao neovisnog organa visokog autoriteta. Ustavni sud BiH je izdvojen iz sustava trodiobe vlasti. Dakle, Ustavni sud BiH nije dio zakonodavne, izvršne ni redovne sudske vlasti, nego je najviši ustavni organ Bosne i Hercegovine koji garantira poštovanje i primjenu Ustava BiH i kao takav djeluje kao korektivni čimbenik za ostala tri segmenta vlasti.

Člankom VI. Ustava BiH uređena su pitanja nadležnosti, sastava, procedura, te konačnost i obveznost odluka Ustavnog suda BiH.

Pravila Ustavnog suda BiH

Imajući u vidu da Ustavom BiH nije predviđeno donošenje ustavnog zakona, odnosno posebnog zakona o Ustavnom sudu BiH, operacionalizacija ustavnih odredaba o Ustavnom sudu BiH i bliže uređenje organizacije, nadležnosti i postupka pred Ustavnim sudom BiH vrše se na temelju Pravila koja, prema članku VI/2.(b) Ustava BiH, donosi sam Ustavni sud BiH većinom glasova svih sudaca. Time je iskazana volja ustavotvorca da na taj način osigura neovisnost Ustavnog suda BiH i njegov poseban položaj u sustavu vlasti. Stoga, Pravila Ustavnog suda BiH imaju ustavnu vrijednost. Samo Ustavni sud BiH može donositi propise i opće akte koji se tiču njegovog rada i njegove uloge utvrđene Ustavom BiH. Zato, uz Ustav BiH, Pravila Ustavnog suda BiH predstavljaju temeljni akt za organizaciju i funkcioniranje Ustavnog suda BiH.

Strategija za reformu sektora pravde u BiH za razdoblje od 2014. do 2018. godine

Strategija za reformu sektora pravde u Bosni i Hercegovini za razdoblje od 2021. do 2027. godine još uvijek nije usvojena (strategija i pripadajući akcioni plan su u fazi nacрта), te je relevantni strateški okvir i dalje Strategija za razdoblje od 2014. do 2018. godine.

Strateška vizija reforme sektora pravde u BiH za tekuće razdoblje je efikasan, efektivan i koordiniran sustav pravde u BiH, koji je odgovoran svim građanima i potpuno usklađen sa standardima EU i najboljom praksom, garantirajući vladavinu prava. U okviru tako definirane vizije, Strategija kao temeljne dugoročne prioritete sektora pravde definira, između ostalog, i sljedeće stavove:

- Dalje jačati i održavati neovisnost, odgovornost, djelotvornost, profesionalnost i usklađenost pravosudnog sustava koji osigurava vladavinu prava u BiH
- Unaprijediti sustav međunarodne pravne pomoći i uspostaviti, jačati i održavati sustave i postupke kojima se garantira jednak pristup pravdi u BiH
- Definirati i provesti mjere kojima će sektor pravde u BiH doprinijeti stvaranju povoljnijeg okruženja za održiv ekonomski razvoj u BiH
- Koordinirati i učiniti djelotvornijim uloge i odgovornosti najvažnijih institucija u sektoru pravde u BiH s ciljem postizanja efektivnijeg, otvorenijeg i odgovornijeg sustava pravde u BiH.

Sporazum o stabilizaciji i pridruživanju

Sporazumom o stabilizaciji i pridruživanju kao opća načela Sporazuma koja predstavljaju osnovu za unutarnju i vanjsku politiku strana ugovornica utvrđuju se, između ostalog, i „poštovanje demokratskih načela i ljudskih prava proglašanih u Univerzalnoj deklaraciji o ljudskim pravima i definiranih u Europskoj konvenciji za zaštitu ljudskih prava i temeljnih sloboda [u daljnjem tekstu: Europska konvencija], Helsinškom završnom aktu i Pariškoj povelji za novu Europu, poštovanje načela međunarodnog prava, uključujući i punu suradnju s Međunarodnim kaznenim sudom za bivšu Jugoslaviju (MKSJ), te vladavine prava i načela tržišne privrede, u skladu s dokumentom Bonske konferencije CSCE-a o ekonomskoj suradnji”.

U okviru Poglavlja VII. Sporazuma – Pravda, sloboda i sigurnost ugovoreno je da će strane „u međusobnoj suradnji u oblasti pravosuđa i unutarnjih poslova pridavati posebnu važnost učvršćivanju vladavine zakona i jačanju institucija na svim razinama”.

Strategija proširenja EU – Vjerodostojna perspektiva proširenja i pojačana suradnja EU sa Zapadnim Balkanom

U veljači 2018. godine Europska komisija je usvojila strategiju pod nazivom „Vjerodostojna perspektiva proširenja za Zapadni Balkan i pojačano angažiranje EU na Zapadnom Balkanu“. U navedenom dokumentu, u dijelu 1 – Vladavina prava, temeljna prava, upravljanje, ističe se sljedeće: „Provedba reformi u oblasti vladavine prava, temeljnih prava i dobrog upravljanja ostaje najvažnije pitanje za Zapadni Balkan. To je također ključno mjerilo na temelju kojeg će EU procjenjivati izgleda ovih zemalja. Ova regija mora snažnije i vjerodostojnije prihvatiti ove temeljne vrijednosti EU.“

Izvješće Europske komisije za Bosnu i Hercegovinu za 2023. godinu

U Izvješću Komisije za 2023. godinu navodi se da je BiH dostigla određenu razinu pripremljenosti za provedbu *acquisa* EU i europskih standarda u oblasti pravosuđa i temeljnih prava, te da se u oblasti pravosuđa nalazi između rane faze i određene razine pripremljenosti. Posebno je istaknuto da Bosna i Hercegovina u narednoj godini treba hitno imenovati suce iz oba entiteta na sva upražnjena mjesta u Ustavnom sudu BiH i na taj način osigurati njegov puni sastav i funkcioniranje. U dokumentu se iznova naglašava 14 ključnih prioriteta za koje se očekuje da ih BiH ispuni. S aspekta Ustavnog suda BiH, posebno su relevantni Prioritet 4 (Fundamentalno unapređenje institucionalnog okvira, uključujući i na ustavnoj razini), Prioritet 9 (Jačanje zaštite prava svih građana), Prioritet 10 (Osigurati pravo na život i zabranu torture), Prioritet 11 (Osigurati povoljno okruženje za civilno društvo), Prioritet 12 (Garantirati slobodu izražavanja i slobodu medija i zaštitu novinara) i Prioritet 13 (Poboljšati zaštitu i uključivanje ranjivih skupina). Navedeni prioriteti odgovaraju nedostacima na koje se ukazuje, odnosno zahtjevima koji se Bosni i Hercegovini postavljaju u drugim dokumentima Europske unije.

Strateški okvir institucija BiH do 2030. godine

Vijeće ministara Bosne i Hercegovine je na sjednici održanoj 9. studenog 2022. godine usvojilo Strateški okvir institucija Bosne i Hercegovine do 2030. godine. Dokument bi trebao doprinijeti realizaciji ciljeva održivog razvoja jer sadrži portfelj usmjeravajućih strateških ciljeva i prioriteta za izradu srednjoročnih planova rada institucija Bosne i Hercegovine u skladu s važećom regulativom. U tom dokumentu, u okviru prioriteta „Ojačati vladavinu prava, sigurnost i temeljna prava”, istaknuta je nužnost daljnjeg jačanja i održavanja razine EU standarda neovisnosti i usklađenosti, efikasnosti i kvalitete, odgovornosti i transparentnosti, kao i zadovoljavajuće razine kapaciteta i resursa u radu pravosudnog sustava.

Imajući u vidu njegovu ustavnu ulogu i nadležnosti, Ustavni sud BiH je važan čimbenik za realizaciju dugoročnih prioriteta sektora pravde utvrđenih Strategijom za reformu sektora pravde

u BiH za razdoblje od 2014. do 2018. godine, kao i za realizaciju načela i obveza iz Sporazuma o stabilizaciji i pridruživanju te realizaciju prioriteta iz Strategije proširenja EU za 2018. godinu. Ciljevi i obveze definirani navedenim strateškim dokumentima će i u narednom trogodišnjem razdoblju određivati rad Ustavnog suda BiH.

2. MANDAT, MISIJA I VIZIJA

Nadležnosti Ustavnog suda BiH definirane su čl. VI/3. i IV/3. Ustava BiH, te Amandmanom I. na Ustav BiH. Iz navedenih nadležnosti proizlazi mandat Ustavnog suda BiH.

Mandat

Ustavnom sudu BiH su povjerene klasične ustavnopravne nadležnosti kao što su apstraktna (normativna) i konkretna kontrola ustavnosti, rješavanje ustavnih sporova između određenih razina vlasti ili između institucija Bosne i Hercegovine, kao i apelacijska nadležnost. Osim toga, Ustavni sud BiH rješava blokade u procesu odlučivanja u Parlamentarnoj skupštini BiH, te odlučuje o bilo kakvom sporu u svezi sa zaštitom utvrđenog statusa i ovlasti Brčko distrikta Bosne i Hercegovine.

Misija

Ustavni sud BiH svojim odlukama osigurava zaštitu ustavnih načela i vrijednosti kao što su suverenitet, teritorijalni integritet države, demokratsko uređenje, a naročito načela vladavine prava i, unutar njega, zaštite prava svih bez diskriminacije, i otklanja posljedice kršenja ljudskih prava i temeljnih sloboda koje su učinili redovni sudovi i druge institucije.

Vizija

Pravovremena i efektivna zaštita ljudskih prava i temeljnih sloboda i kontinuiran doprinos zaštiti ustavnopravnog poretka, pravnoj sigurnosti i vladavini prava, što doprinosi da se proklamirana ustavna načela i vrijednosti u potpunosti primjenjuju.

3. ANALIZA OKRUŽENJA

Radi razumijevanja konteksta u kojem se razvija srednjoročni plan rada i stvaranja osnove za definiranje projekata i programa, izvršena je analiza unutarnjeg stanja koja pruža realnu sliku o eventualnim slabostima i snagama Ustavnog suda BiH kao institucije, te analiza vanjskih čimbenika koji mogu utjecati na realizaciju ciljeva.

U prvim godinama svog rada Ustavni sud BiH uspijevaio je rješavati predmete najkasnije u roku od jedne godine od njihovog prijema. Međutim, nakon 2006. godine, kada dolazi do znatnog uvećanja priliva predmeta, i unatoč permanentnom poduzimanju normativnih i organizacijskih mjera, više nije bilo moguće ostvariti takav tempo rješavanja predmeta. U posljednjih deset godina prosječan broj primljenih predmeta na godišnjoj razini iznosi nešto više od 5.000.

Ustavni sud BiH poduzima sve mjere kako bi osigurao da vrijeme rješavanja predmeta ne prelazi 24 mjeseca, čime se nastoji postići, između ostalog, ostvarivanje ustavnih nadležnosti Ustavnog suda BiH bez povrede prava na pravično suđenje u razumnom roku, uz održavanje kvalitete rada na najvišoj razini.

Međutim, od 2022. godine Ustavni sud BiH nema popunjene sve sudačke pozicije (dvojici sudaca je zbog odlaska u mirovini prestao mandat tijekom 2022. godine, a jednom u siječnju 2024. godine) pa ne može održavati sjednice Velikog vijeća na kojima se donosio veliki broj odluka. Počevši od studenog 2022. godine, Sud odlučuje isključivo u plenarnoj sjednici, na kojoj se u normalnim okolnostima rješavaju samo predmeti ocjene ustavnosti i vrlo mali broj apelacija. Takva situacija i posljedice koje iz nje proizlaze su vrlo ozbiljne, te je čak i uz prilagodbu organizacije rada novonastaloj situaciji efikasnost rada znatno ugrožena i nemoguće je održati dosadašnju dinamiku rješavanja predmeta.

Treba imati u vidu da je pravo na odluku u razumnom roku važan element cjeline zahtjeva za pravično suđenje iz članka II/3.(e) Ustava BiH i članka 6. stavak 1. Europske konvencije. Duljina sudskog postupka već je dulje vrijeme jedan od ključnih problema funkcioniranja pravosuđa u Bosni i Hercegovini i očito je da još nisu pronađeni odgovarajući mehanizmi za njegovo rješavanje. Europski sud za ljudska prava (u daljnjem tekstu: Europski sud) smatra da su države potpisnice Europske konvencije, bez obzira na razloge unutarnje prirode koji se često navode kao objašnjenje i opravdanje za sporo rješavanje predmeta, dužne organizirati svoje pravne sustave tako da domaći sudovi ispunjavaju zahtjeve članka 6. stavak 1. Europske konvencije, a to znači da im se osiguraju sve nužne pretpostavke da svakom mogu jamčiti rješavanje u razumnom roku.

Europski sud do sada nije utvrdio niti jednu povredu prava na donošenje odluke u razumnom roku pred Ustavnim sudom BiH za razliku od ustavnih sudova u regiji. Međutim, svako eventualno produljenje roka rješavanja predmeta za posledicu može imati pokretanje postupka pred Europskim sudom zbog duljine trajanja postupka pred Ustavnim sudom BiH. Treba imati u vidu da su u slučajevima u kojima je Europski sud utvrdio povredu ljudskih prava države dužne aplikantima isplatiti znatna financijska sredstva.

Posljednjih godina Ustavni sud BiH je, poduzimanjem različitih organizacijskih mjera i izvanrednim zalaganjem svih uposlenih, uspio prekinuti trend produljivanja vremena potrebnog za rješavanje apelacija. Međutim, nakon 2022. godine i nagomilavanja neriješenih predmeta tijekom

cijele 2023. godine, zbog već spomenutih razloga, vrijeme potrebno za rješavanje predmeta se ponovno produljuje. Pri tome, prilikom planiranja rada Ustavnog suda BiH u narednom trogodišnjem razdoblju treba računati na nesmanjen priliv predmeta u odnosu na prethodno razdoblje.

Postoji više sistemskih razloga koji dovode do tako velikog broja apelacija i nije realno očekivati da će oni biti otklonjeni u skorije vrijeme. Prvo, poštovanje ljudskih prava i temeljnih sloboda i uz stalni napredak još nije na zadovoljavajućoj razini u Bosni i Hercegovini. S druge strane, znatno je porasla svijest svih građana o njihovim pravima i mehanizmima zaštite. Ne postoje ograničenja u vrstama ni u vrijednosti spora pred bilo kojim redovnim sudom u Bosni i Hercegovini kao uvjet za podnošenje apelacije Ustavnom sudu BiH. Osim toga, u Bosni i Hercegovini postoji nekoliko krupnih, do kraja neriješenih pitanja koja se tiču velikog broja građana i koja su, kao takva, uzrok masovnog obraćanja Ustavnom sudu BiH.

Treba naglasiti i činjenicu da redovni sudovi prilikom donošenja odluka još uvijek ne vode dovoljno računa o primjeni standarda ljudskih prava iz Ustava BiH, odnosno Europske konvencije, iako Europska konvencija i njezini protokoli imaju snagu ustavnih odredaba u Bosni i Hercegovini. Redovni sudovi veoma rijetko izravno primjenjuju Europsku konvenciju i protokole uz nju. Također, nedovoljno koriste svoje ustavne ovlasti da zahtijevaju od Ustavnog suda BiH da donese odluku o tome je li zakon koji bi trebali primijeniti na konkretan slučaj suglasan s Ustavom BiH, Europskom konvencijom i njezinim protokolima, ili sa zakonima Bosne i Hercegovine, kao i u pogledu postojanja ili domašaja nekog općeg pravila međunarodnog javnog prava koje je značajno za donošenje odluke redovnog suda. Ustavni sud BiH već godinama, u suradnji s centrima za edukaciju sudaca i tužitelja, nastoji pomoći u prevladavanju tih problema tako što prenosi svoje znanje putem edukacija i na taj način nastoji djelovati kao društveno odgovorna institucija koja ispunjava svoju ulogu u punom kapacitetu. Te aktivnosti Ustavni sud BiH planira provoditi i u narednom trogodišnjem razdoblju još jačim intenzitetom.

Dodatno, analize primljenih apelacija ukazuju da veliki broj odvjetnika nedovoljno razumije nadležnosti Ustavnog suda BiH, što za posljedicu ima podnošenje velikog broja nedopustivih apelacija, te apelacija koje ne pokreću bilo kakva ustavna pitanja (skoro 70 % od ukupnog broja apelacija). Budući da i takvi predmeti prolaze sve faze obrade i odlučivanja, time se značajno angažiraju resursi Ustavnog suda BiH i umanjuje njegov kapacitet za rješavanje suštinskih pitanja. Treba imati u vidu da Ustavni sud BiH može odlučivati samo u granicama zahtjeva iznesenog u apelaciji i u okviru prava na koje se stranka pozove, a odlučivanje ovisi o vrsti i kvaliteti argumenata koje apelant, odnosno, po pravilu, njegov odvjetnik, iznese u apelaciji. Na sve navedeno Ustavni sud BiH ukazuje i u svojim odlukama, ali i svim drugim aktivnostima koje provodi i kojima nastoji pomoći u prevladavanju tih problema.

3.1. Financijska i upravno-administrativna samostalnost i neovisnost Ustavnog suda BiH

Ustavni sud BiH nije dio zakonodavne, izvršne ni redovne sudske vlasti, nego je Ustavom BiH pozicioniran kao posebna, samostalna i neovisna vlast koja, na temelju tog Ustava, djeluje kao korektivni čimbenik za ostala tri segmenta vlasti. Stoga je vrlo važno da Ustavni sud BiH

zadrži svoju neovisnost koja je osnova garancije vladavine prava, demokracije i poštovanja ljudskih prava.

Da bi to postigao, Ustavni sud BiH mora biti neovisan i u finansijskim pitanjima jer je finansijska neovisnost veoma važan preduvjet za ostale aspekte neovisnosti. Ograničavanje finansijskih sredstava ima veliki potencijal da bude mehanizam za ograničavanje neovisnosti institucije. Finansijska neovisnost podrazumijeva da Ustavni sud BiH definiira svoje standarde rada i dobije sredstva dovoljna za nesmetan rad, odnosno realizaciju utvrđenih strateških – srednjoročnih i specifičnih ciljeva, programa i projekata, sve s ciljem postizanja uspješnih rezultata rada, neovisno o djelovanju organa izvršne i zakonodavne vlasti.

Ustavom BiH dana je ovlast Ustavnom sudu BiH da donosi vlastita pravila, čime je iskazana volja ustavotvorca da na taj način osigura neovisnost Ustavnog suda BiH i njegov poseban položaj u sustavu vlasti. Stoga, Pravila Ustavnog suda BiH imaju ustavnu vrijednost i kao takva obvezuju i sve druge organe vlasti u Bosni i Hercegovini.

U skladu s Pravilima, neovisnost Ustavnog suda BiH izražava se, u prvom redu, njegovom finansijskom neovisnošću koja nužno podrazumijeva: potpunu samostalnost Ustavnog suda BiH u planiranju sredstava dovoljnih za njegovo nesmetano funkcioniranje, dostavu Predsjedništvu BiH tako utvrđenog prijedloga proračuna, koji je usvojio Ustavni sud BiH, s ciljem da ga uključi u prijedlog proračuna institucija BiH u smislu članka VIII. Ustava BiH, kao i samostalnost Ustavnog suda BiH u raspoređivanju odobrenih sredstava u skladu sa stvarnim potrebama. Međutim, prema postojećem zakonskom rješenju, Ustavni sud BiH tretira se kao „obični“ proračunski korisnik, a njegov proračun ima i dijeli sudbinu proračuna ostalih proračunskih korisnika/institucija.

U konačnici, navedeno potvrđuje da je stvarni odnos zakonodavne i izvršne vlasti prema Ustavnom sudu BiH takav da ograničava njegovu finansijsku neovisnost. Stoga se nužno nameće potreba da se, u skladu s Pravilima, Ustavnom sudu BiH osigura posebna pozicija, tretman i samostalnost u ukupnoj proceduri utvrđivanja i donošenja proračuna.

Sljedeći značajan aspekt neovisnosti i samostalnosti Ustavnog suda BiH jest osiguravanje njegove upravne i administrativne neovisnosti, a što se ogleda u tome da Ustavni sud BiH mora biti u stanju potpuno neovisno odlučivati o vlastitoj organizaciji i funkcioniranju i da samo Ustavni sud BiH može donositi propise i opće akte koji se tiču njegovog rada i njegove uloge utvrđene Ustavom BiH. To podrazumijeva da nijedan organ vlasti ne može ni donositi, niti predlagati, a pogotovo ne nalagati donošenje internih akata Ustavnog suda BiH, već to ovisi isključivo o procjeni i odluci Ustavnog suda BiH.

Stoga, Ustavni sud BiH kontinuirano nastavlja poduzimati aktivnosti u odnosu na neriješena pitanja značajna za Ustavni sud BiH, a u smislu dosljednog i potpunog poštovanja neovisnosti, samostalnosti, posebno u segmentu upravno-administrativne i finansijske neovisnosti i samostalnosti.

3.2. Organizacijska struktura i ljudski potencijali

Člankom VI. Ustava BiH propisano je da se Ustavni sud BiH sastoji od devet članova, pri čemu četiri člana bira Zastupnički dom (Parlamenta) Federacije, dva člana Narodna skupština Republike Srpske, a tri člana bira predsjednik Europskog suda nakon konzultacije s Predsjedništvom.

Prema Pravilima Ustavnog suda BiH, potporu Ustavnom sudu BiH pruža Tajništvo u kojem se obavljaju studijsko-analitički, pravni, stručno-operativni, računovodstveno-materijalni, informacijsko-dokumentacijski, administrativno-tehnički, operativno-tehnički i pomoćni poslovi.

Organizacijska struktura Tajništva propisana je Odlukom o organizaciji Tajništva Ustavnog suda Bosne i Hercegovine koja je usvojena u lipnju 2022. godine.

Proračunom institucija Bosne i Hercegovine za 2023. godinu za Ustavni sud BiH predviđena su sredstva za 98 uposlenih, što uključuje 92 uposlenih u Tajništvu i šestero domaćih sudaca, te sredstva za troje međunarodnih sudaca. Isti broj uposlenih predviđen je i proračunskim zahtjevom Ustavnog suda BiH za 2024. godinu, međutim, u vrijeme izrade ovog dokumenta on nije usvojen.

Organizacija Tajništva Ustavnog suda BiH, koja je primjerena potrebama posla i ostvarenju planiranih ciljeva, utvrđena je Odlukom o organizaciji Tajništva prema kojoj je sistematizirano 47 radnih mjesta, odnosno 114 izvršitelja.

Potreban broj izvršitelja za realizaciju godišnjih planiranih aktivnosti utvrđuje se godišnjim planom kadrova koji, na prijedlog predsjednika Ustavnog suda BiH, odlukom utvrđuje Veliko vijeće Ustavnog suda BiH prije utvrđivanja prijedloga proračuna Ustavnog suda BiH za narednu proračunsku godinu.

Ustavni sud BiH već godinama u svim svojim financijskim dokumentima kontinuirano ističe zahtjev za dodatni broj izvršitelja. I u proračunskom zahtjevu za razdoblje od 2025. do 2027. godine Ustavni sud BiH traži dodatna sredstva za povećanje broja uposlenih prema stvarnim potrebama posla i u skladu sa svojom organizacijom.

3.3. Izvori financiranja

Aktivnosti Ustavnog suda BiH financiraju se iz proračuna institucija BiH.

Ustavni sud BiH godinama se susreće s istim problemom – državnim proračunom ne odobravaju mu se financijska sredstva koja bi, u skladu s opsegom posla i stvarnim potrebama, bila nužna za izvršavanje njegove uloge definirane Ustavom BiH i misije u društvu.

Također, dodatni problem predstavlja i činjenica da proračun za tekuću proračunsku godinu nije usvojen, te da Ustavni sud BiH, kao i druge institucije na razini države, posluje u skladu s instrukcijama o privremenom financiranju institucija BiH.

Naime, u procesu izrade proračuna za 2024. godinu proračunski zahtjev Ustavnog suda BiH utvrđen je u ukupnom iznosu od 10.946.000 KM, u okviru kojeg su planirana sredstva za postojeći broj uposlenih (98) i sredstva za dodatno upošljavanje (8).

Međutim, kako u trenutku sačinjavanja ovog dokumenta Zakon o proračunu institucija Bosne i Hercegovine i međunarodnih obveza Bosne i Hercegovine za 2024. godinu još nije usvojen, Ustavni sud BiH u 2024. godini posluje u skladu s instrukcijama o privremenom financiranju u okviru iznosa tekućih izdataka odobrenih u Zakonu o proračunu za 2023. godinu (8.240.000 KM).

Kontinuirano neusvajanje i kašnjenje s usvajanjem proračuna predstavlja otežavajuću okolnost u smislu planiranja i određivanja prioriteta u realizaciji aktivnosti Suda. Istovremeno, to predstavlja problem i pri dugoročnom planiranju aktivnosti i financijskih potreba Suda.

U takvim otežanim okolnostima ukupan zahtjev za dodjelu sredstava za razdoblje od 2025. do 2027. godine, sačinjen na bazi 106 izvršitelja, utvrđen je u sljedećim iznosima: za 2025. godinu u iznosu od 12.004.000 KM, za 2026. godinu u iznosu od 12.411.000 KM, te za 2027. godinu u iznosu od 12.670.000 KM.

Ustavni sud BiH je također kandidirao projekte u okviru IPA III fondova u vrijednosti od 2.000.000 eura, čije se odobravanje očekuje u drugoj polovini 2024. godine.

3.4. Analiza SWOT

Za utvrđivanje snaga i slabosti, kao i prilika i prijetnji koje utječu na rad Ustavnog suda BiH korištena je analiza SWOT.

	<i>POZITIVNE</i>	<i>NEGATIVNE</i>
<i>UNUTARNJE</i>	<p>Snage</p> <ul style="list-style-type: none"> - Profesionalan i stručan kadar - Kvalitetni interni akti koji uređuju organizaciju i sistematizaciju - Dobro razvijen sustav interne razmjene informacija (vertikalno i horizontalno), suradnja i timski rad - Otvorenost prihvatanja i lako prilagođavanje promjenama u organizaciji rada - Uspostavljen odgovarajući sustav praćenja rada ocjenjivanjem - Dobri međuljudski odnosi - Kvalitetna IT potpora 	<p>Slabosti</p> <ul style="list-style-type: none"> - Nedovoljna popunjenost sistematiziranih radnih mjesta - Potreba unapređenja u segmentu strateškog planiranja, razvoja sustava financijskog upravljanja i kontrole, upravljanja projektima

VANJSKE	Prilike <ul style="list-style-type: none"> - Redovno financiranje iz proračuna - Mogućnost pristupa donatorskim sredstvima (u segmentu nabave dodatne IT opreme, zaštite IT sustava, financiranja stručnih skupova i publikacija) 	Prijetnje <ul style="list-style-type: none"> - Neimenovanje sudaca - Politički pritisci - Nedovoljna financijska sredstva (posebno u segmentu osiguravanja potrebnog broja izvršitelja i nabave dodatne IT opreme, te zaštite IT sustava) - Nemogućnost adekvatnog planiranja i realizacije potreba uslijed neusvajanja proračuna na vrijeme - Nedosljedno i nepotpuno poštovanje neovisnosti, samostalnosti i značaja Ustavnog suda BiH - Medijski pritisci
----------------	--	---

4. PROGRAMSKA OPREDJELJENJA

Srednjoročni cilj

Srednjoročni cilj: Zaštita ustavnih načela i vrijednosti i jačanje vladavine prava

Specifični cilj

Specifični cilj: Osiguravanje zaštite ustavnih načela i vrijednosti

Program

Program: Rješavanje predmeta iz ustavnosudske nadležnosti

Projekt

U okviru programa „Rješavanje predmeta iz ustavnosudske nadležnosti“ identificiran je sljedeći projekt:

Projekt 1. Rješavanje predmeta iz ustavnosudske nadležnosti

Srednjoročni cilj Ustavnog suda BiH „Zaštita ustavnih načela i vrijednosti i jačanje vladavine prava“ predstavlja opis očekivanog stanja i utvrđen je polazeći od strateškog okvira, imajući u vidu mandat, misiju i viziju institucije, a na temelju analize okruženja u kojem radi institucija. Na temelju tako postavljenog srednjoročnog cilja utvrđen je specifični cilj Ustavnog suda BiH „Osiguravanje zaštite ustavnih načela i vrijednosti“ i on predstavlja opis očekivanog stanja na području doprinosa Ustavnog suda BiH.

Ostvarivanje tako definiranog specifičnog cilja temelji se na provedbi jednog prioritarnog programa, koji je istodobno i projekt Ustavnog suda BiH. Projekt se sastoji od većeg broja aktivnosti koje zajedno doprinose realizaciji postavljenog specifičnog cilja, a koje će biti razrađene u posebnom dokumentu. U realizaciji projekta/projektnih aktivnosti sudjeluju sve organizacijske jedinice Ustavnog suda BiH.

5. RESURSI I KAPACITETI POTREBNI ZA POSTIZANJE CILJEVA

U vrijeme izrade ovog dokumenta Ustavni sud BiH je imao samo šestero sudaca, a što je posljedica prestanka mandata dvojici sudaca zbog navršениh 70 godina života u kolovozu i studenom 2022. godine, te razrješenja dužnosti jednog suca u siječnju 2024. godine, na vlastiti zahtjev, zbog odlaska u mirovinu. Iako je Ustavni sud BiH o toj činjenici na vrijeme obavijestio Parlament Federacije BiH i Narodnu skupštinu Republike Srpske, tijela nadležna za izbor novih sudaca, u vrijeme izrade ovog dokumenta novi članovi nisu izabrani. Takva situacija utječe na rad Ustavnog suda BiH jer je onemogućeno održavanje sjednica Velikog vijeća na kojima se u normalnim okolnostima donese veliki broj odluka. Posljedično to dovodi do nagomilavanja neriješenih predmeta jer je nemoguće sve predmete koji bi bili riješeni na sjednicama Velikog vijeća transferirati na rješavanje na plenarnu sjednicu. S obzirom na to da takva situacija traje od 2022. godine i cijelu 2023. godinu, njezine posljedice ugrožavaju pravo na pravično suđenje u razumnom roku pred Ustavnim sudom BiH.

Na temelju analize stvarnih potreba posla, Ustavni sud BiH za svaku godinu usvaja plan rada i plan kadrova za narednu godinu, koji služe kao osnova za pripremu prijedloga proračuna Ustavnog suda BiH za tu godinu. Imajući u vidu trenutni i očekivani broj novoprimitljenih predmeta, stanje predmeta u radu i dinamiku njihovog rješavanja, te broj izvršitelja, očito je da je broj izvršitelja nedovoljan da bi se osiguralo nesmetano, neovisno, efikasno i pravovremeno funkcioniranje i obavljanje poslova iz nadležnosti Ustavnog suda BiH utvrđenih Ustavom BiH. Paralelno s osiguravanjem dodatnog osoblja, nužno je kontinuirano ulaganje u razvoj postojećih ljudskih kapaciteta u svim segmentima rada Ustavnog suda BiH.

Ustavni sud BiH već godinama radi u uvjetima nedovoljne financijske potpore države. Posljednjih godina taj problem postaje još izraženiji u okolnostima neusvajanja, odnosno kasnog usvajanja proračuna, što donosi dodatnu nesigurnost i nemogućnost planiranja rada i poslovanja, što nerijetko prijeti da ugrozi redovno funkcioniranje Suda, a svakako smanjuje njegov potencijal

u ostvarivanju šire društvene funkcije. Navedene proračunske restrikcije se odražavaju na prostorne i tehničke uvjete rada, nedovoljne ljudske resurse, nemogućnost provedbe kontinuiranih edukacija, provedbe različitih aktivnosti kojima bi se unaprijedio strateški i pravni okvir poslovanja i dr.

S ciljem jačanja svojih kapaciteta, te jačanja načela vladavine prava u Bosni i Hercegovini, Ustavni sud BiH je kandidirao projekte putem instrumenta pristupne pomoći – IPA III, kako slijedi:

- ***Uspostava dijaloga/suradnje između Ustavnog suda BiH i redovnih sudova i drugih javnih tijela relevantnih za ostvarivanje i unapređenje ljudskih prava i temeljnih sloboda***

U okviru te aktivnosti pružila bi se potpora uspostavi nužnih aranžmana i foruma za poboljšanje konzistentnosti sudske prakse s fokusom na primjenu sudske prakse Europske konvencije i Europskog suda, te obavljanje aktivnosti u istom okviru. Aktivnost također uključuje unapređenje elektroničke komunikacije s odvjetnicima, podnositeljima apelacija i sudovima. Aktivnost će uključivati i jačanje mehanizama praćenja i izvješćivanja u svezi s izvršenjem odluka Ustavnog suda BiH. Aktivnost će povećati promociju ljudskih prava i temeljnih sloboda, kao i olakšati stručne rasprave i/ili objave radova posvećenih tematskim kršenjima ljudskih prava, uključujući i najnovije trendove, i doprinijet će poboljšanju zaštite ljudskih prava pred Ustavnim sudom BiH i Europskim sudom.

- ***Jačanje uloge redovnih sudova/sudaca i odvjetnika u oblasti zaštite ljudskih prava, uključujući i izravnu primjenu Europske konvencije i sudske prakse Europskog suda***

U ovom segmentu provodile bi se aktivnosti edukacije sudaca redovnih sudova iz oblasti standarda ljudskih prava prema Ustavu BiH i Europskoj konvenciji, u suradnji s centrima za edukaciju sudaca i tužitelja, na temelju zajednički identificirane procjene potreba. Nadalje, provodile bi se aktivnosti obuke odvjetnika iz oblasti standarda ljudskih prava prema Ustavu BiH i Europskoj konvenciji, te iz oblasti nadležnosti Ustavnog suda BiH i tehničke obuke u svezi s korištenjem web-portala za elektroničku komunikaciju s Ustavnim sudom BiH. Aktivnosti bi se organizirale u suradnji sa zainteresiranim odvjetničkim komorama, na temelju zajednički identificirane procjene potreba. Također, planirane su i aktivnosti na uspostavi partnerstva između Ustavnog suda BiH i pravnih fakulteta, što bi uključivalo potporu razvoju unaprijeđenih programa rada, nastavnih metoda i materijala, uključujući i potporu u realizaciji programa stručne prakse u Ustavnom sudu BiH.

- ***Jačanje kapaciteta, strateškog i pravnog okvira i prakse rada Ustavnog suda BiH***

U ovom segmentu planirane su aktivnosti potpore kontinuiranom razvoju ljudskih kapaciteta, tehnička pomoć u izradi strateškog i pravnog okvira funkcioniranja Ustavnog suda BiH, uključujući i pomoć u implementaciji i razvoju vještina uposlenih s ciljem primjene i daljnjeg razvoja uspostavljenog strateškog i zakonskog okvira. Cilj aktivnosti će također biti poboljšanje prostorno-tehničkih uvjeta rada, uključujući i izgradnju adekvatnog knjižničnog prostora, prostora za serversku opremu, prostora za čuvanje tajnih podataka i prostora za stalnu arhivsku građu u skladu sa zakonskim propisima koji uređuju navedene oblasti, te nabava kompjuterske i audio-video opreme za multifunkcionalni centar i sale za sjednice.

Predložene aktivnosti podrazumijevaju: stručno obrazovanje suradnika i savjetnika u oblasti Europske konvencije i prakse Europskog suda; edukaciju edukatora, odnosno dokvalifikaciju jednog broja uposlenih za javne nastupe i predstavljanje rada Suda; obuku iz oblasti etike, integriteta, *soft skills* svih uposlenih; razvoj upravljačkih vještina upravljačkog osoblja; tehničku pomoć u razvoju strateškog i pravnog okvira funkcioniranja Ustavnog suda izradom strategije interne i eksterne komunikacije i strategije ljudskih resursa, uključujući i pomoć u njihovoj implementaciji, izradu podzakonskih akata i razvoj vještina uposlenih za implementaciju i daljnji razvoj uspostavljenog strateškog i zakonskog okvira; tehničku pomoć u izradi pravnog okvira koji bi regulirao pitanja prava na pristup informacijama i prava na privatnost.

Ukupna vrijednost planiranih projekata koje je Ustavni sud BiH identificirao u Akcionom dokumentu iznosi 2.000.000 eura, a vrijeme implementacije projekta je tri godine. Imajući u vidu planirani proračun, te raznovrsnost i opseg projektnih aktivnosti, nije realno očekivati da Ustavni sud BiH s trenutnim ljudskim resursima u okviru Tajništva, pored svih redovnih poslova koji proizlaze iz njegove nadležnosti, odgovori svim potrebama na kvalitetan način, a naročito u svezi s upravljanjem projektima. Pri tome, treba imati na umu da se, neovisno o aktivnostima koje su planirane putem IPA III fondova, pred Ustavni sud BiH kao instituciju na razini Bosne i Hercegovine kontinuirano postavljaju novi zahtjevi za ispunjenje određenih standarda i normi koji proizlaze iz težnje Bosne i Hercegovine za pristupom Europskoj uniji, a koji već sada prelaze postojeće ljudske kapacitete Ustavnog suda. To nameće nužnost da se u narednom razdoblju analiziraju postojeći i potrebni ljudski kapaciteti u smislu broja uposlenih i opisa poslova, te poduzmu odgovarajući koraci s ciljem osiguravanja potrebnih ljudskih kapaciteta.

6. OKVIR ZA PRAĆENJE PROVEDBE PLANA I EVALUACIJU REZULTATA

6.1. Pokazatelji rezultata

Radi praćenja ostvarenja utvrđenog programa i projekta, Akcionim planom Srednjoročnog plana rada Ustavnog suda BiH definirani su posebni pokazatelji rezultata:

1. Broj riješenih predmeta u odnosu na broj primljenih predmeta
2. Prosječno vrijeme rješavanja predmeta
3. Maksimalno vrijeme rješavanja predmeta od njegovog prijema u Sud.

6.2. Monitoring i izvješćivanje

Monitoring, odnosno praćenje provedbe ovog Srednjoročnog plana podrazumijeva sistematsko i redovno praćenje napretka u implementaciji projekata i Akcionog plana, te vrednovanje napretka u realizaciji definiranih ciljeva i njihovog ostvarenja, kao i eventualno redefiniranje postavljenih ciljeva, programa i projekata.

Generalni tajnik Ustavnog suda BiH zadužen je za kontinuiranu implementaciju i praćenje realizacije Srednjoročnog plana rada Ustavnog suda BiH za razdoblje od 2025. do 2027. godine uz obvezu da dostavlja izvješće o radu Ustavnom sudu BiH na godišnjoj osnovi.

7. IDENTIFIKACIJA RIZIKA U PROVEDBI SREDNJOROČNOG PLANA RADA USTAVNOG SUDA BiH ZA RAZDOBLJE OD 2025. DO 2027. GODINE

Uzimajući u obzir navedeno, za uspješnu realizaciju planiranih aktivnosti i ostvarenje postavljenih ciljeva najvažniji rizici koji izravno utječu na provedbu Srednjoročnog plana rada Ustavnog suda BiH za razdoblje od 2025. do 2027. godine su:

- **neimenovanje sudaca**
- **politički pritisci.**

7.1. Neimenovanje sudaca

Svaki mjesec u kojem Ustavni sud BiH radi u nepotpunom sastavu dovodi do dodatnog nagomilavanja neriješenih predmeta, što predstavlja atak na prava građana, podnositelja apelacija, koji upravo pred Ustavnim sudom BiH traže zaštitu svojih prava i očekuju je u razumnom roku.

Ustavni sud BiH nema mehanizme kojima može utjecati na otklanjanje tog rizika, ali može svojim organizacijskim prilagodbama rada novonastalim okolnostima pokušati smanjiti posljedice njegovog utjecaja na rezultate rada. S ciljem prevladavanja te situacije, Ustavni sud BiH je zatražio mišljenje Venecijanske komisije u pogledu mjera koje bi se mogle poduzeti u takvoj situaciji. Venecijanska komisija je na svojoj 138. plenarnoj sjednici održanoj 15. i 16. ožujka 2024. godine usvojila mišljenje u kojem je izrazila duboku zabrinutost činjenicom da Ustavni sud BiH trenutno ne funkcionira u punom kapacitetu, te je predložila set potencijalnih mjera/rješenja za ublažavanje štetnih posljedica koje mogu nastati. Konačan stav Ustavnog suda BiH o prijedlozima Venecijanske komisije Ustavni sud BiH će razmatrati na plenarnoj sjednici zakazanoj za 30. svibnja 2024. godine.

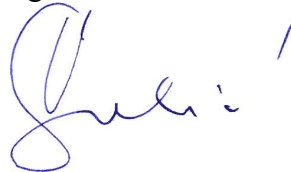
7.2. Politički pritisci

Ustavni sud BiH je već godinama izložen različitim političkim napadima i pritiscima koji su u posljednjih godinu i pol dana dosegli kulminaciju. U svezi s tim, Ustavni sud BiH nastoji svojim proaktivnim djelovanjem, transparentnošću i otvorenom komunikacijom smanjiti taj rizik na najmanju moguću razinu. Internetska stranica Ustavnog suda BiH se redovno ažurira i na njoj se mogu pronaći sve bitne informacije koje bi mogle biti korisne apellantima, općoj i stručnoj javnosti, a tiču se svih segmenata rada Ustavnog suda BiH. Također, odgovara se i na sve upite građana, medija i apelanata koji stignu kao zahtjevi za pristup informacijama, te po potrebi organiziraju konferencije za medije na kojima se odgovara na pitanja koja interesiraju javnost. Suradnja s medijima se ostvaruje i davanjem izjava i intervjua zainteresiranim medijskim kućama.

Ustavni sud BiH, koji je svojim dosadašnjim radom zadobio povjerenje građana, učinit će sve što je u njegovoj moći kako bi zadržao to povjerenje i nastavio obavljati svoju ustavnu funkciju unatoč takvim pritiscima.

Broj: SU-04-356-1/24
18. travnja 2024. godine
Sarajevo

Predsjednica
Ustavnog suda Bosne i Hercegovine



Valerija Galić