



Strazbur, 18. mart 2024. godine

CDL-AD(2024)002

Or. engl.

EVROPSKA KOMISIJA ZA DEMOKRATIJU PUTEM PRAVA
(VENECIJANSKA KOMISIJA)

BOSNA I HERCEGOVINA

MIŠLJENJE

O

**ODREĐENIM PITANJIMA KOJA SE ODOSE NA FUNKCIONISANJE
USTAVNOG SUDA BOSNE I HERCEGOVINE**

**koje je usvojila Venecijanska komisija
na 138. plenarnoj sjednici
(Venecija, 15.-16. mart 2024. godine)**

na osnovu komentara:

Jana BARICOVÁ (član, Slovačka Republika)
Paolo CAROZZA (bivši član, ekspert, Sjedinjene Američke Države)
Christoph GRABENWARTER (član, Austrija)
Hanna SUCHOCKA (počasna predsjednica)
Kaarlo TUORI (počasni predsjednik)

Opinion co-funded
by the European Union



Sadržaj

I.	Uvod.....	3
II.	Kontekst.....	3
III.	Pitanja Ustavnog suda	5
IV.	Analiza	6
A.	Mjere koje se mogu preduzeti (pitanje 1).....	6
B.	<i>Ad hoc</i> sudije (pitanja 2-4).....	7
C.	Produženje mandata (pitanja 5-6).....	8
D.	Anti-deadlock mehanizmi (pitanja 7-8).....	11
V.	Zaključak.....	12

I. Uvod

1. Dopisom od 19. januara 2024. godine, predsjednica Ustavnog suda Bosne i Hercegovine je zatražila mišljenje Venecijanske komisije o osam pitanja koja se odnose na funkcionisanje Ustavnog suda.
2. Jana Baricová, Paolo Carozza, Christoph Grabenwarter, Hanna Suchocka i Kaarlo Tuori bili su izvjestioci za ovo mišljenje.
3. Dana 21. februara 2024. godine, gosp. Carozza, gđa Suchocka i gosp. Tuori, zajedno s gđom Taniom van Dijk i gosp. Domenicom Vallariom iz Sekretarijata, održali su *online* sastanke s Ustavnim sudom Bosne i Hercegovine, Uredom Visokog predstavnika i predstavnicima Delegacije Evropske unije u Bosni i Hercegovini i Generalnim direktoratom za susjedstvo i pregovore o proširenju (DG-NEAR), te s nekoliko akademika. Venecijanska komisija žali što izvjestioci nisu imali *online* sastanke sa zastupnicima Narodne skupštine Republike Srpske i Zastupničkog doma Parlamenta Federacije Bosne i Hercegovine kako bi detaljnije razgovarali o ovim pitanjima. Komisija je zahvalna Uredu Vijeća Evrope u Sarajevu na izvršnoj organizaciji *online* sastanaka.
4. Ovo mišljenje je pripremljeno na osnovu engleskog prevoda važećih Pravila Ustavnog suda, koji možda neće u svim tačkama tačno odražavati tekst izvornika.
5. Ovo mišljenje sastavljeno je na osnovu komentara izjavitelaca i rezultata *online* sastanaka od 21. februara 2024. godine. Nakon razmatranja na zajedničkom sastanku potkomisija za vladavinu prava i ustavnog sudstva (Venecija, 14. mart 2024. godine), Venecijanska komisija je usvojila Mišljenje na 138. plenarnoj sjednici (Venecija, 15-16. decembar 2024. godine).

II. Kontekst

6. Ustav Bosne i Hercegovine propisuje da se "*Ustavni sud Bosne i Hercegovine sastoji od devet članova*" (član VI/1. Ustava). Od tih devet članova, šest članova biraju zakonodavna tijela dvaju entiteta u zemlji: četiri bira Zastupnički dom Federacije Bosne i Hercegovine (FBiH), a dva Skupština Republike Srpske (RS) (član VI/1.a) Ustava). Preostala tri člana bira predsjednik Evropskog suda za ljudska prava (ESLJP) nakon konsultacija s Predsjedništvom Bosne i Hercegovine (član VI/1.a) Ustava). Nadalje je propisano da će sudije Ustavnog suda "*služiti do navršениh 70 godina života, izuzev ako podnesu ostavku ili budu s razlogom razriješeni na osnovu konsenzusa ostalih sudija*" (član VI/1. d) Ustava).
7. Napominje se da Bosna i Hercegovina nema zakon o ustavnom sudu, a ni sam Ustav ne predviđa institut organskih zakona. Osim odredbe da "*(...) Parlamentarna skupština može zakonom predvidjeti drugačiji način izbora troje sudija koje bira predsjednik Evropskog suda za ljudska prava*" (član VI/1.d) Ustava), Ustav ne daje izričito ovlast Parlamentarnoj skupštini da dalje uređuje organizaciju, nadležnosti i postupak pred Ustavnim sudom. Umjesto toga, Ustav predviđa sljedeće: "*Sud će, većinom glasova svih članova, usvojiti svoja pravila o radu*" (član VI/2.b) Ustava).¹
8. Nakon umirovljenja (u avgustu 2022. godine) sudije kojeg je izabrao Zastupnički dom Federacije BiH i umirovljenja (u novembru 2022. godine) i ostavke (od januara 2024. godine) dvojice sudija koje je izabrala Narodna skupština Republike Srpske, te nepopunjavanja

¹ Prema Pravilima, Sud odlučuje na plenarnim sjednicama, koje čine sve sudije Suda (član 9. Pravila), sjednicama Velikog vijeća, koje čine samo domaće sudije (član 10. Pravila) i sjednicama Malog vijeća, koje čine predsjednik Suda i dva potpredsjednika iz reda domaćih sudija, a koji jednoglasno odlučuju o privremenim mjerama i administrativnim pitanjima (član 12. Pravila). Za odluke na plenarnim sjednicama i sjednicama Velikog vijeća potrebna je većina svih sudija (čl. 9. i 10. Pravila).

upražnjenih mjesta od strane Zastupničkog doma Federacije BiH i Narodne skupštine Republike Srpske, Ustavni sud trenutno ima samo šest aktivnih sudija: troje domaćih sudija koje je imenovala Federacija BiH i troje međunarodnih sudija koje je imenovao predsjednik ESLJP-a. Preostalih troje domaćih sudija bi trebali otići u mirovinu u novembru 2024. godine, decembru 2025. godine i oktobru 2026. godine, kada navršše 70 godina života.

9. Razlozi zbog kojih zakonodavna tijela Federacije BiH i Republike Srpske nisu ispunila ustavnu obavezu izbora sudija Ustavnog suda su političke prirode. Od umirovljenja sudije kojeg je imenovala Federacija BiH u avgustu 2022. godine, vlasti Federacije BiH nisu uspjele postići politički dogovor o imenovanju novog sudije. Što se tiče Republike Srpske do sada preduzete radnje pokazuju namjernu opstrukciju Ustavnog suda.² Nakon odbijanja popunjavanja upražnjenog mjesta uslijed odlaska u mirovinu jednog sudije kojeg je imenovala Republika Srpska u prvoj polovini 2023. godine i pritiska izvršenog na jednog preostalog sudiju kojeg je imenovala Republika Srpska da napusti svoju funkciju³, dana 19. juna 2023. godine, Ustavni sud je izmijenio svoja Pravila kako bi omogućio donošenje odluka čak i ako sudija kojeg je imenovala Republika Srpska (ili troje sudija koje je izabrala Federacija BiH) ne bi bio prisutan.⁴ Nakon toga, 27. juna 2023. godine, Narodna skupština Republike Srpske je po hitnom postupku usvojila Zakon o neprimjenjivanju odluka Ustavnog suda Bosne i Hercegovine na teritoriji Republike Srpske (i o neobjavljivanju odluka visokog predstavnika).⁵ Dana 1. jula 2023. godine, Visoki predstavnik je taj zakon stavio van snage.⁶

10. Nepopunjavanje upražnjenih mjesta od strane vlasti Federacije BiH i Republike Srpske ozbiljno je otežalo funkcionisanje Ustavnog suda. Veliko vijeće (koje se sastoji od šest domaćih sudija i donosi odluke o predmetima iz "apelacione nadležnosti") više nije funkcionalno, što ima znatne posljedice po efikasnost Suda. Tokom *on-line* sastanaka, izvjestioci Venecijanske komisije obaviješteni su da je zaključno sa 21. februarom 2024. godine pred Ustavnim sudom bilo 7.902 neriješena predmeta. To čini pristup ustavnom sudstvu pretjerano dugim, te rezultira rizikom od kršenja člana 6. Evropske konvencije o ljudskim pravima (Evropska konvencija) kada se on primjenjuje⁷, te ugrožava djelotvornost i kredibilitet pravosudnog sistema.⁸ Prema Evropskoj konvenciji, države imaju obvezu odmah preduzeti potrebne zakonodavne, organizacijske ili druge mjere kako bi se izbjegli dugotrajni sudski postupci.⁹

11. U tom kontekstu i uzimajući u obzir činjenicu da već 2025. godine Ustavni sud više neće imati kvorum (o kvorumu vidi odjeljak III(A) u nastavku) ako se ne preduzmu daljnje mjere, predsjednica Ustavnog suda je zatražila mišljenje Venecijanske komisije o osam pitanja u vezi s

² Vlasti Republike Srpske uvjetuju imenovanje sudija iz Republike Srpske u Ustavni sud donošenjem Zakona o Ustavnom sudu Bosne i Hercegovine. Ovim zakonom bi se navodno ukinuo mandat međunarodnih sudija i propisalo da u Sudu bude po troje sudija iz svakog od konstitutivnih naroda (troje sudija iz Republike Srpske i šest iz Federacije BiH), a odluke Suda bi bile važeće samo ako najmanje po jedan predstavnik svakog od konstitutivnih naroda učestvuje u procesu donošenja odluka). U tom kontekstu, Venecijanska komisija podsjeća da je već utvrdila da je "pravilo, koje nalaže da su odluke Ustavnog suda BiH valjane samo ako barem jedan sudija iz svakog konstitutivnog naroda podrži odluku, u suprotnosti s evropskim standardima" (Venecijanska komisija, [CDL-AD\(2005\)039](#), Mišljenje o predloženim pravilima glasanja za Ustavni sud Bosne i Hercegovine), tačka 24.

³ U [izjavi](#) od 16. juna 2023. godine, Venecijanska komisija je pozvala Narodnu skupštinu Republike Srpske da povuče svoj poziv za ostavku jednog od sudija koje je imenovala Republika Srpska, opisujući to kao suprotno garancijama neovisnosti Suda.

⁴ Ustavni sud Bosne i Hercegovine, [Odluka](#) o izmjeni Pravila Ustavnog suda Bosne i Hercegovine (19. juni 2023. godine).

⁵ Usvajanje ovog zakona naišlo je na žestoke kritike međunarodne zajednice. Vidi, između ostalog, [izjavu](#) generalnog sekretara Vijeća Evrope o tome, te [reakciju](#) specijalnog izvjestioca UN-a o nezavisnosti sudija i advokata.

⁶ [Odluka](#) kojom se sprečava stupanje na snagu Zakona o neprimjenjivanju odluka Ustavnog suda Bosne i Hercegovine (1. juli 2023).

⁷ U vezi s primjenjivošću člana 6. stav 1. Evropske konvencije na postupke pred Ustavnim sudom Bosne i Hercegovine, vidi, na primjer: ESLJP, [Pinkas i drugi protiv Bosne i Hercegovine](#), br. 8701/21, od 4. oktobra 2021. godine, tačke 36-39.

⁸ ESLJP, [Scordino protiv Italije](#) (br. 1) [Veliko vijeće], br. 36813/97, od 29. marta 2006. godine, tačka 224.

⁹ ESLJP, [Bienenliński protiv Poljske](#), br. 48762/19, od 21. jula 2022. godine, tačka 44.

funkcionisanjem Ustavnog suda. Odgovarajući na ova pitanja, Venecijanska komisija konstatuje da je glavni uzrok sadašnje krize u biti političke prirode. Poštivanje temeljnog demokratskog načela podjele vlasti zahtijeva da nijednoj grani vlasti, bilo na državnoj ili entitetskoj razini, ne bude dopušteno, putem namjernog nedjelovanja ili puke nesposobnosti da djeluje, da blokira funkcionisanje druge grane vlasti i drži ustavne institucije kao taoce političkih zahtjeva. Osiguranje funkcionisanja Ustavnog suda je temeljni ustavni interes i bitna pretpostavka za provođenje Opšteg okvirnog sporazuma za mir u Bosni i Hercegovini. Upravo kroz tu prizmu će Venecijanska komisija sagledati tehničke aspekte ove krize.

III. Pitanja Ustavnog suda

12. Ovo mišljenje se odnosi na pitanja koja je postavila predsjednica Ustavnog suda u svom dopisu od 19. januara 2024. godine kako slijedi:

- (1) U situaciji kada političke vlasti namjerno blokiraju izbor novih sudija u Ustavni sud BiH, kako bi onemogućili Ustavni sud da funkcioniše, koje se mjere mogu preduzeti da bi se osiguralo efikasno funkcionisanje Ustavnog suda?;
- (2) Da li bi imenovanje *ad hoc* sudija bilo dozvoljeno u ovakvoj vanrednoj ustavnoj situaciji?;
- (3) Ko bi mogao imenovati *ad hoc* sudije u postojećem ustavnom sistemu BiH?;
- (4) Da li bi u slučaju imenovanja *ad hoc* sudija rad Ustavnog suda i dalje bio u skladu sa Ustavom BiH i legitiman?;
- (5) Da li bi bilo u suprotnosti sa članom VI/1.c) Ustava BiH da postojeće domaće sudije, koje prema ovom članu imaju mandat do 70. godine života, ostanu na ovoj dužnosti dok nadležni organi ne izvrše svoje ustavne obaveze i imenuju nove sudije?;
- (6) Da li bi u slučaju produženja mandata postojećim sudijama rad Ustavnog suda i dalje bio u skladu sa Ustavom BiH i legitiman? Da li bi bilo u skladu sa Ustavom BiH da ovakvu mogućnost Ustavni sud propiše u svojim Pravilima koja donosi na osnovu člana VI/2.b) Ustava BiH?;
- (7) Ukratko, da li bi i kako slične prakse na evropskom nivou, npr. u Evropskom sudu za ljudska prava, mogle biti iskorištene i na domaćem nivou kako bi se prevazišle političke blokade rada Ustavnog suda BiH?;
- (8) Imajući u vidu dosadašnja mišljenja Venecijanske komisije u vezi sa sličnim problemima u drugim državama članicama Vijeća Evrope i ukazivanje na potrebu postojanja mehanizama za sprečavanje blokada i zastoja (engl. *antiblocking* i *antideadlock*) za slučaj nemogućnosti postizanja političkog kompromisa (vidi, između ostalih, [CDL-AD\(2016\)001](#) Mišljenje o izmjenama i dopunama Zakona o Ustavnom sudu Poljske od 25. juna 2015. godine), koji bi se sve mehanizmi deblokade mogli primijeniti u BiH?

IV. Analiza

13. Pitanja koja je postavila predsjednica Ustavnog suda međusobno su povezana. Iz praktičnih razloga, nakon odgovora na pitanje 1, koje se uglavnom odnosi na mjere koje Ustavni sud može preduzeti kako bi osigurao funkcioniranje, pitanja 2-4 o *ad hoc* sudijama će biti obrađena zajedno, kao i pitanja 5 i 6 o produženju mandata sadašnjih sudija, te pitanja 7 i 8 o korištenju sličnih praksi kao na evropskom nivou i mehanizmima za sprečavanje zastoja.

A. Mjere koje bi se mogle preduzeti (pitanje 1)

14. U vezi s mjerama koje bi se mogle preduzeti kako bi se osigurao nastavak rada Ustavnog suda, Venecijanska komisija primjećuje da su odredbe Ustava koje reguliraju Ustavni sud vrlo koncizne. Član VI ukratko regulira ovlasti i nadležnost Suda (stav 3.), njegov sastav (stav 1.), te minimalne karakteristike njegove procedure (stav 2.), ostavljajući Sudu da uredi preostala pitanja Pravilima, koja se usvajaju (te, po analogiji, mijenjaju) većinom glasova svih članova. Stoga, postoji nekoliko mjera koje sam Sud može usvojiti na ovaj način.

15. Najočiglednija mjera je prenijeti većinu ovlasti Velikog vijeća (koje se sastoji samo od domaćih sudija, te trenutno nije u funkciji) na plenarni saziv. Venecijanska komisija je svjesna logističkih ograničenja i finansijskih implikacija ovog rješenja, jer međunarodne sudije ne rade puno radno vrijeme na Sudu i svi dokumenti koji se odnose na neriješene predmete bi morali biti prevedeni. Unatoč tome, smatra da postoji dodatni manevarski prostor za donošenje većeg broja odluka na plenarnoj sjednici (imajući naročito u vidu relativnu finansijsku neovisnost Suda i alate koji su danas dostupni za kvalitetne automatizirane prevode). Za vrijeme *online* sastanaka Venecijanska komisija je saznala da je Ustavni sud već povećao učestalost svojih plenarnih sjednica, tako da sad održava plenarnu sjednicu svaki mjesec umjesto jednom u dva mjeseca, što je dobar početak.

16. Nadalje, postavljaju se pitanja o tumačenju ustavne odredbe o kvorumu (prisustvu). Većina evropskih pravnih sistema sa specijaliziranim ustavnim sudom ima kvorum prisutnih članova (koji često premašuje prostu većinu sudija).¹⁰ Zakonske odredbe u vezi s tim su u većini slučajeva jasne budući da propisuju tačan broj sudija koji čine kvorum prisutnih ili omogućavaju da se to zaključi iz konteksta. U Bosni i Hercegovini, član VI/2.a) Ustava propisuje da “*većina svih članova Suda sačinjava kvorum*”. Ustavni sud je protumačio odredbu „*svih članova Suda*” tako da znači svih devet članova Suda (bez obzira da li je svih devet mjesta stvarno popunjeno ili upražnjeno), a ne sve one koji su u bilo kojem trenutku imenovani (npr. trenutno šest članova). Kao što je Venecijanska komisija prethodno jasno stavila do znanja, ona nema nadležnost da tumači domaće ustavne norme: to je na samom Ustavnom sudu. Venecijanska komisija može dati samo svoje savjetodavno mišljenje, zasnovano na komparativnoj analizi. Imajući to na umu i primjećujući dvosmislenost date odredbe¹¹, Venecijanska komisija podržava tumačenje koje je dao Ustavni sud u pogledu zahtjeva u vezi s kvorumom. Ono je u skladu s prethodnim mišljenjima Venecijanske komisije u sličnim predmetima,¹² a slične ustavne odredbe (s odgovarajućim tumačenjem) postoje u drugim državama.¹³

¹⁰ Vidi, u svrhu komparativnog pregleda, kvorum prisutnih: [CDL-AD\(2016\)001](#), Mišljenje o izmjenama i dopunama Zakona o Ustavnom sudu Poljske, od 25. juna 2015. godine, tačke 69-71.

¹¹ Venecijanska komisija ističe da nema takve dvosmislenosti u drugim odredbama Ustava koje se odnose na kvorum. Član IV/2.b) Ustava, koji se odnosi na Parlamentarnu skupštinu, jasno propisuje da se to odnosi samo na izabrane članove, budući da propisuje da “*Većina svih članova izabranih u Predstavnički dom sačinjava kvorum*”. S druge strane, član IV/1.c) Ustava to numerički izričito propisuje: “*Devet članova Doma naroda čini kvorum (...)*”.

¹² Venecijanska komisija, [CDL-AD\(2022\)019](#), Republika Moldavija – Mišljenje o nacrtu Zakona kojim se mijenjaju određeni normativni akti (Sudstvo), tačke 48-49.

¹³ Slično tumačenje postoji i u slučaju Ustavnog suda Crne Gore koji, prema članu 151. Ustava, odlučuje većinom glasova svih sudija, a ostao je paraliziran odlaskom četiri od sedam članova (i neizborom sudija u Ustavni sud), kada je ostao sa samo tri člana. Vidi [CDL-AD\(2022\)053](#), Crna Gora – Hitno mišljenje o Zakonu o izmjenama i dopunama Zakona o predsjedniku, tačka 17. i dalje. Isto tako, što se tiče Ustavnog suda Albanije, Ustav propisuje

17. U vezi s većinom potrebnom za donošenje odluka, Venecijanska komisija primjećuje da Ustav ništa ne propisuje u tom pogledu. Njegova odredba o kvorumu u pogledu prisutnosti u članu VI/2.a) zahtijeva samo da većina svih članova bude prisutna kako bi Sud mogao donijeti svoje odluke. Osim toga, član VI/2.b) predviđa samo da se Pravila Suda usvajaju većinom glasova svih članova. Odredbe o potrebnoj većini za donošenje odluka navedene su u Pravilima. Član 42. stav 4. Pravila Suda propisuje: “*Odluka Ustavno suda u plenarnoj sjednici i Velikom vijeću donosi se većinom glasova od ukupno devet sudaca Ustavno suda.*”¹⁴ Prema mišljenju Venecijanske komisije, tako strogi zahtjev, koji uvodi kvalificiranu većinu u slučaju bilo kojeg sastava osim svih devet, ne bi bio neophodan. U tom kontekstu, također smatra da što je manji broj sudija Ustavno suda, to će za apelante biti teže da se njihov predmet riješi u meritumu.¹⁵ Pod uvjetom da postoji kvorum prisutnih za donošenje odluka, u slučaju dugotrajne političke neaktivnosti u imenovanju sudaca, Pravilima bi se moglo opravdano propisati da se odluke (osim onih kojima se mijenjaju Pravila Suda) donose prostom većinom onih koji su imenovani u Sud ili onih koji su prisutni na plenarnoj sjednici ili Velikom vijeću.¹⁶ Venecijanska komisija je svjesna da će izmjena Pravila Suda u tom smislu omogućiti tek ograničenu pomoć, budući da u odsutnosti sudija koje je imenuje Republika Srpska, Veliko vijeće u sadašnjem sastavu neće imati kvorum prisutnih.

18. Za vrijeme *online* sastanaka učesnici su od Komisije zatražili i da razmotri iskustva ESLJP-a u pogledu sastava suda u vidu sudije pojedinca (za odluke o dopustivosti) ili vijeća od troje sudija (za odluke o dopustivosti ili odluke o zahtjevima koji se *prima facie* odnose na ustaljenu sudsku praksu). Venecijanska komisija ponavlja da su nadležnosti sastava u vidu sudije pojedinca i vijeća od troje sudija propisane Evropskom konvencijom (odnosno članovima 27. i 28. EKLJP), a ne Pravilima ESLJP-a. Imajući u vidu izričitu odredbu o kvorumu prisutnih u članu VI/2.a) Ustava Bosne i Hercegovine, te u nedostatku bilo kakvih drugih mogućnosti predviđenih Ustavom za donošenje odluka u sastavima manjeg broja sudija od propisanog kvoruma, Venecijanska komisija ne preporučuje Ustavnom sudu uspostavljanje sastava u vidu sudije pojedinca za odluke o dopustivosti ni vijeća od troje sudija u pogledu ustaljene sudske prakse.¹⁷

B. *Ad hoc* sudije (pitanja 2-4)

19. Drugo pitanje koje je potrebno razmotriti odnosi se na imenovanje *ad hoc* sudija. Na evropskom nivou, pravilo 29. Pravila ESLJP-a predviđa imenovanje *ad hoc* sudija ukoliko nema sudije ugovorne strane čak i ako Evropska konvencija ne predviđa izričito takvu mogućnost.¹⁸ U

da Ustavni sud donosi konačnu odluku većinom svih svojih članova (član 133. stav 2.). Gotovo dvije godine, do novembra 2019. godine, Sud je imao samo jednog od devet članova. U novembru 2019. godine imao je četiri člana, ali je u velikoj mjeri ostao nefunkcionalan jer je za plenarnu sjednicu potreban kvorum od šest članova. Vidi [CDL-AD\(2020\)10](#), Albanija – Mišljenje o imenovanju sudija u Ustavni sud, tačka 66.

¹⁴ Osim toga, član 9. stav 2. Pravila propisuje: “*Ustavni sud odlučuje u plenarnoj sjednici većinom glasova svih sudaca Ustavno suda (...)*”. Slično tome, član 10. stav 3. Pravila propisuje da “*Veliko vijeće, većinom glasova svih sudaca Ustavno suda (najmanje pet sudaca), odlučuje (...)*”

¹⁵ Premda član 42. stav 5. Pravila (kojim je propisano da, u slučaju da u odlučivanju Suda sudjeluje manje od ukupno devet sudija, a ne može se postići većina od pet glasova, odlučivanje u predmetu se može odgoditi, te ako se u kasnijem trenutku ponovno dogodi ista situacija, glas predsjednika će se računati dvostruko) može pružiti određenu pomoć u tom pogledu, što se broj sudija Suda bude više smanjivao, biće sve teže donijeti bilo kakvu odluku, čak i ako bi se ovaj stav primijenio.

¹⁶ To bi bilo u skladu s obrazloženjem iznesenim u izvještaju Venecijanske komisije, [CDL-STD\(1997\)020](#), Sastav ustavnih sudova (str. 22) da “*U slučaju dugotrajne neaktivnosti tog organa [tj. organa koji vrši imenovanje], kvorum koji je potreban za donošenje odluka bi mogao biti smanjen*”.

¹⁷ Venecijanska komisija je upoznata da Ustavni sud Bosne i Hercegovine ima vijeće od troje sudija (član 12. Pravila). Međutim, ovo vijeće odlučuje samo o privremenim mjerama i o administrativnim pitanjima ukoliko se njima Sud ne bavi na plenarnoj sjednici ili sjednici Velikog vijeća.

¹⁸ Pravilo 29. [Pravila Suda](#) (ESLJP), između ostalog, predviđa “1. (a) *Ako je sudija izabran u ime ugovorne stranke na koju se odnosi zahtjev spriječen zasjedati u vijeću, povuče se ili bude izuzet, odnosno ako ga nema, predsjednik vijeća izabire ad hoc sudiju koji je podoban za sudjelovanje u razmatranju predmeta u skladu sa pravilom 28, s popisa koji je ugovorna stranka unaprijed podnijela, a koji sadrži imena od tri do pet osoba koje je ugovorna stranka*

takvim slučajevima, predsjednik vijeća imenuje *ad hoc* sudiju s liste od maksimalno pet osoba koju je unaprijed podnijela ugovorna strana. Ukoliko ugovorna strana nije dostavila takvu listu ili predsjednik vijeća utvrdi da manje od tri osobe sa liste zadovoljavaju uslove, predsjednik vijeća može imenovati drugog izabranog sudiju kao *ad hoc* sudiju.¹⁹ Međutim, ova druga opcija ne predstavlja rješenje za Ustavni sud Bosne i Hercegovine uzevši u obzir sveukupni manjak imenovanih sudija.

20. Konstatuje se da je mali broj država članica Venecijanske komisije predvidio mogućnost imenovanja *ad hoc* sudija u ustavni sud: u Austriji postoji sistem zamjenskih sudija kojim se štiti pravilno funkcionisanje Ustavnog suda, a koja mogućnost je izričito predviđena Ustavom (član 147.); Čile ima zakon koji propisuje imenovanje dvoje zamjenskih sudija, dok je u Lihtenštajnu zakonom uspostavljen sistem zamjenskih sudija.²⁰ S obzirom na ograničen broj primjera, Venecijanska komisija ne može tvrditi da postoji zajednički evropski ili drugi standard za imenovanje *ad hoc* sudija u ustavni sud.

21. Bez obzira na nepostojanje zajedničkog evropskog standarda, ozbiljna situacija u kojoj se trenutno nalazi Ustavni sud Bosne i Hercegovine bi opravdavala imenovanje *ad hoc* sudija kako bi se zaštitilo pravilno funkcionisanje Suda na sličan način kako je to predviđeno Pravilima ESLJP-a (uz konstataciju da ova mogućnost nije predviđena samom Evropskom konvencijom već isključivo Pravilima Suda). Međutim, analogno izboru *ad hoc* sudija za ESLJP te imenovanju zamjenskih i dodatnih sudija u Austriji odnosno Lihtenštajnu, po mišljenju Venecijanske komisije, da bi rad Ustavnog suda i dalje bio u skladu sa Ustavom Bosne i Hercegovine i legitiman (pitanje 4), izbor *ad hoc* sudija bi morali izvršiti isti organi predviđeni Ustavom (pitanje 3), tj. Zastupnički dom Federacije BiH i Narodna skupština Republike Srpske. Teško da bi izbor koji bi izvršili drugi organi koji nisu predviđeni Ustavom bio u skladu s nezavisnošću pravosuđa, te bi to išlo na štetu legitimnosti Suda. S obzirom da Ustav ne sadrži odredbe o samom načinu izbora i imenovanja sudija Ustavnog suda od strane zakonodavnih organa dva entiteta, zasigurno bi se moglo predvidjeti formiranje liste *ad hoc* ili rezervnih sudija koja bi se mogla koristiti ubuduće u slučaju da sudija kojeg imenuje jedan od entiteta nije prisutan i/ili ako proces imenovanja traje duže nego što je to predviđeno. Međutim, to ne bi ponudilo rješenje za trenutnu krizu te je, iako to može biti opcija za buduća imenovanja od strane Federacije BiH, s obzirom na trenutne opstrukcije rada Ustavnog suda od strane Republike Srpske, malo vjerovatno da bi ovo ikad mogla postati realna opcija ili potreba u pogledu sudija koje imenuje Republika Srpska.

C. Produženje mandata (pitanja 5-6)

22. Kao izuzetak od ustavnih odredbi o mandatu sudija ustavnog suda, u Evropi je relativno uobičajena praksa da se sudijama ustavnog suda dozvoli da ostanu na funkciji sve do

odredila kao podobne za službu ad hoc sudije za obnovljivo razdoblje od četiri godine i koji udovoljavaju uslovima određenim stavom 1. c) ovog pravila. (...)

¹⁹ Pravilo 29. stav 2. Pravila Suda. Npr. ovo je bio slučaj u nedavnoj praksi ESLJP u predmetima gdje je Ruska Federacija bila tužena strana (npr. ESLJP, [Ukrajina i Nizozemska protiv Rusije \(dec.\) \[VV\]](#), br. 8019/16, 43800/14 i 28525/20, 30. novembar 2022. godine, tačka 37.-40.; [Kutayev protiv Rusije](#), br. 17912/15, 24. januar 2023. godine, tačka 7.-9. i [Svetova i dr. protiv Rusije](#), br. 54714/17, 24. januar 2023. godine, tačka 10.-12.), ali i nedavni primjer gdje je Poljska bila tužena strana ([Waleša protiv Poljske](#), br. 50849/21, 23. novembar 2023. godine).

²⁰ Ustavni sud Austrije ima ukupno šest zamjenskih članova koji se pozivaju ukoliko je neki član Ustavnog suda spriječen da prisustvuje (član 6. stav 2. Saveznog zakona Austrije o Ustavnom sudu). Ustavni sud Čilea ima dvoje zamjenskih sudija koje imenuje Predsjednik Republike i koji mogu zamijeniti sudije na plenarnim ili sjednicama vijeća ukoliko nema potrebnog kvoruma za održavanje sjednice (član 18. Ustavnog organskog zakona o Ustavnom sudu). Ustavni sud Lihtenštajna ima pet sudija i pet dodatnih sudija, a ovi potonji mogu biti zamjena sudijama (čl. 1. i 9. Zakona o Ustavnom sudu Lihtenštajna). Drugi primjeri u sličnim institucijama: Vrhovni sud Kanade (predsjednik Vrhovnog suda može pozvati sudiju Saveznog apelacionog suda, Saveznog suda ili Poreznog suda da zamijene odsutnog sudiju Vrhovnog suda, na osnovu člana 30. Zakona o Vrhovnom sudu), Vrhovni sud Kostarike (gdje je predviđeno da Zakonodavna skupština imenuje najmanje 25 dodatnih sudija, na osnovu člana 164. Ustava) i Vrhovni sud Nizozemske (gdje je predviđeno do 20 sudija u vanrednoj službi, a koje može pozvati predsjednik Suda na osnovu člana 72. Zakona o organizaciji sudova).

imenovanja novih sudija (pitanja 5 i 6), čime se ustavnim sudovima dozvoljava da nastave s radom u slučaju blokada imenovanja novih sudija. Na nivou ESLJP-a, Protokolom br. 15 ukinuta je dobná granica od 70 godina života za sudije ESLJP-a²¹. Međutim, član 23. Evropske konvencije predviđa i dalje da “*sudije ostaju na dužnosti dok ne budu zamijenjeni. Međutim, oni nastavljaju da rade na predmetima koje su već uzeli na razmatranje*”. Na sličan način, ustavi Albanije (član 125.), Slovenije (član 165.) i Slovačke (član 134.) izričito propisuju da sudije ustavnog suda nastavljaju obavljati svoju funkciju sve dok nove sudije ne polože zakletvu. Ustav Hrvatske (član 126.) sadrži sličnu odredbu, ali ograničava produženje mandata do šest mjeseci. Ustavi Litvanije, Portugala i Španije propisuju da je mandat sudije ustavnog suda devet godina, ali ništa ne propisuju u pogledu produženja mandata. Umjesto toga, u zakonima o ustavnom sudu predviđeno je da će sudije ustavnog suda obavljati svoju funkciju sve dok nove sudije ne polože zakletvu.²² Slično tome, Ustav Crne Gore propisuje da se sudija Ustavnog suda bira na vrijeme od 12 godina, dok Zakon o Ustavnom sudu (član 15.) propisuje da sudija Ustavnog suda nastavlja da vrši funkciju sudije do izbora novog sudije, ali ne duže od jedne godine, na osnovu odluke Skupštine.²³ U Gruziji, Ustav (član 60.) i Organski zakon o Ustavnom sudu (član 18.) predviđaju da je mandat sudije Ustavnog suda deset godina. Međutim, odlukom Ustavnog suda propisan je izuzetak ukoliko, po isteku mandata sudije Ustavnog suda, nadležni organ ne imenuje novog člana u zakonom predviđenim rokovima, čime Sud više ne bi imao kvoruma. U tom slučaju, produžava se mandat sudije.²⁴ Ustavi Njemačke i Latvije ne regulišu trajanje mandata sudije ustavnog suda, ali je to pitanje propisano zakonima u kojima također stoji da sudije ustavnog suda nastavljaju da obavljaju svoju funkciju sve dok nove sudije ne polože zakletvu.²⁵ S druge strane, u ustavima Italije (član 135. Ustava)²⁶ i Rumunije (član 142. Ustava) jasno stoji da se mandat sudije ustavnog suda ne može produžiti, dok pravni sistemi Austrije (član 147. Ustava), Bugarske (član 147. Ustava)²⁷, Češke Republike (član 7. Zakona o Ustavnom sudu), Mađarske (član 15. Zakona o Ustavnom sudu)²⁸ i Srbije (član 13. Zakona o Ustavnom sudu) ne dozvoljavaju ili više ne dozvoljavaju produženje mandata sudija ustavnog suda.

23. Primjeri Litvanije, Crne Gore, Portugala i Španije (kao i Gruzije, ali na drugačiji način) pokazuju da ustavne odredbe koje propisuju trajanje mandata sudija ustavnog suda, ali ne propisuju ništa o produženju mandata, ne onemogućavaju nužno usvajanje podustavnih akata kojima se omogućuje produženje mandata, ukoliko sam ustav ništa ne govori o takvoj mogućnosti. Tako je u nekoliko svojih ranijih mišljenja Venecijanska komisija izričito preporučila da se zakonom (a ne ustavnim amandmanima) reguliše da sudija nastavlja obavljati svoju funkciju sve dok novi sudija ne preuzme dužnost.²⁹

²¹ Umjesto toga, član 21. Evropske konvencije je uveo dobnú granicu od 65 godina na dan do kojeg je Parlamentarna skupština zahtijevala da joj se dostavi lista od tri kandidata.

²² Član 4. Zakona o Ustavnom sudu Litvanije, član 17. Organskog zakona o Ustavnom sudu Španije i član 21. Zakona o Ustavnom sudu Portugala.

²³ Treba napomenuti da je Ustavni sud bio paralizovan uprkos ovoj odredbi.

²⁴ Presuda plenarnog saziva Ustavnog suda Gruzije od 29. decembra 2016. godine, N3/5/768, 769, 790, 792.

²⁵ Član 4. Zakona o Saveznom ustavnom sudu Njemačke i član 11. Zakona o Ustavnom sudu Latvije.

²⁶ Prije reforme iz 1967. godine, u Italiji je bio dozvoljen “*prorogatio*” prema Poslovniku Ustavnog suda. Ustavnim zakonom br. 2/1967 skraćen je mandat sudija Ustavnog suda na devet godina te je dodan novi stav u članu 135. Ustava koji i dalje glasi “*Po isteku mandata, sudiji Ustavnog suda prestaje funkcija, te dalje ne može obavljati dužnosti sudije*”.

²⁷ Član 147. Ustava Bugarske propisuje da se sudije Ustavnog suda imenuju na period od devet godina koji se ne može produžiti. Član 5. Zakona o Ustavnom sudu je ranije imao drugi stav koji je predviđao da članovi Ustavnog nastavljaju obavljati svoje funkcije do preuzimanja dužnosti od strane novih sudija. Ustavni sud je ovu odredbu proglasio neustavnim (uz relativno veliki broj izdvojenih mišljenja) presudom br. 1 od 7. marta 2006. godine.

²⁸ Član 24. Ustava Mađarske predviđa da mandat sudije Ustavnog suda traje 12 godina. Član 15. stav 1. tačka a) Zakona o Ustavnom sudu je omogućavao produženje mandata, ali je Parlament ukinuo ovu odredbu 2013. godine.

²⁹ Vidi Venecijanska komisija, [CDL-AD\(2006\)016](#), Ukrajina – Mišljenje o eventualnim ustavnopravnim poboljšanjima kako bi se osiguralo neometano funkcionisanje Ustavnog suda Ukrajine, tačka 21; vidi, također, diskusiju o ovom pitanju u [CDL-AD\(2008\)030](#), Crna Gora – Mišljenje o nacrtu zakona o Ustavnom sudu Crne Gore, tačka 85., gdje se izričito navodi “*Ostala pitanja se mogu riješiti na osnovu običnog zakona, naročito (...): barem u slučaju penzionisanja po osnovu godina života, sudije bi trebale nastaviti obavljati svoju funkciju sve do preuzimanja dužnosti od strane novih sudija*”. Drugi primjeri: [CDL-AD\(2014\)033](#), Crna Gora - Mišljenje o nacrtu zakona o Ustavnom sudu Crne Gore, tačka 56.; [CDL-AD\(2014\)017](#), Tadžikistan - Mišljenje o nacrtu ustavnog zakona o Ustavnom sudu, tačka 68.; [CDL-](#)

24. Razlika između situacije u Bosni i Hercegovini i primjera navedenih gore je u tome da BiH nema zakon o ustavnom sudu.³⁰ Ustavi skoro svih evropskih država koje imaju ustavni sud izričito daju ovlaštenje zakonodavnim organima da detaljnije regulišu organizaciju, nadležnosti i procedure pred ustavnim sudom. To nije slučaj u Bosni i Hercegovini gdje se stiče dojam da Ustav prepušta Ustavnom sudu da to radi, čime se ističe njegovo posebno mjesto u institucionalnom ustrojstvu Bosne i Hercegovine s jasnim garancijama za nezavisnost od drugih državnih i entitetskih institucija. Tako, Pravila Ustavnog suda pokrivaju širok spektar pitanja koja su obično obuhvaćena zakonom o ustavnom sudu. Kao takva, Pravila Ustavnog suda Bosne i Hercegovine imaju specifičnu ustavnu prirodu i zauzimaju visoko mjesto u hijerarhiji pravnih normi, kako je to konstatovao i Sud.³¹ Iako je očigledno da Pravila ne predstavljaju organski zakon u formalnom smislu, ista se mogu smatrati organskim propisom koji ispunjava ulogu zakona *sui generis*. U skladu sa ranijim mišljenjima Venecijanske komisije da se zakonom o ustavnom sudu može (a u nekim slučajevima i treba) produžiti mandat sudije ustavnog suda sve dok novi sudija ne preuzme dužnost, Venecijanska komisija zauzima stav da se u slučaju Bosne i Hercegovine, u nedostatku drugih relevantnih zakona, ovo može izuzetno regulisati Pravilima Suda.

25. U tom kontekstu, Venecijanska komisija također smatra da Ustav propisuje da će sudije služiti do navršenih 70 godina života i očekuje da Sud nastavi sa radom tako što bi ove sudije odmah zamijenile nove sudije. U situaciji kao što je trenutna, gdje je u pitanju osnovno funkcionisanje krucijalnog ustavnog organa, može se postaviti pitanje koji je od ova dva principa važniji. Suviše restriktivno tumačenje odredbe „*sudije (...) će služiti do navršenih 70 godina života*“ bi dovelo do neobičnog zaključka da su tvorci Ustava dali prednost potpunoj paralizi ključnog ustavnog organa nad privremenim produženjem mandata legitimno imenovanih sudija. S obzirom da zakonodavni organi entiteta mogu u bilo kom trenutku prekinuti ovo produženje tako što će izabrati nove sudije, a što im je i ustavna obaveza, Venecijanska komisija smatra da doslovno tumačenje ne smije imati prednost nad sveobuhvatnim ustavnim principom funkcionalnog ustavnog suda, čime se štiti osnovno pravo na pristup sudu.

26. Ako bi Pravila predviđala da sudije nastavljaju obavljati svoju funkciju sve dok novi sudija ne preuzme dužnost, manjkavost takve odredbe bi se ogledala u tome da bi to bilo samo ograničeno rješenje za trenutnu krizu jer se primjenjuje samo na buduća upražnjena mjesta, odnosi se samo na sudije koje imenuje Federacija BiH (jer trenutno nema sudija koje je imenovala Republika Srpska koji bi nastavili obavljati svoje funkcije) i samo privremeno pomaže (u smislu da sudije neće raditi beskonačno, a mogu i sami podnijeti ostavku u bilo kojem trenutku). To ne bi

[AD\(2012\)009](#), Mađarska, Mišljenje o Zakonu CLI iz 2011. godine o Ustavnom sudu Mađarske, tačka 15. S druge strane, [CDL-AD\(2016\)017](#), Gruzija – Mišljenje o izmjenama i dopunama Organskog zakona o Ustavnom sudu te Zakona o ustavnopravnom postupku, gdje se, između ostalog, navodi da se „*striktno ograničenje mandata sudija treba uvesti isključivo zajedno s ustavnim amandmanom koji propisuje da sudija koji odlazi ostaje na funkciji do preuzimanja dužnosti novog sudije (...)*“ i [CDL-AD\(2011\)050cor](#), Srbija – Mišljenje o nacrtu izmjena i dopuna zakona o Ustavnom sudu Srbije, tačke 17. i 54., gdje se ističe da bi produženje mandata sudije „*možda iziskivalo izmjenu člana 174.1 Ustava*“. U vezi sa ovim, vidi, također, [CDL-AD\(2022\)019](#), *op. cit.*, tačka 46., gdje se, u vezi članova Višeg pravosudnog vijeća, ističe da bi u određenim situacijama, „*kratkoročno tehničko produženje mandata ustavnog organa moglo biti neizbježno, ali [...] to ne bi trebalo postati pravilo*“; uz dodatno pozivanje na [CDL-AD\(2021\)012](#), Cma Gora – Mišljenje o nacrtu izmjena i dopuna Zakona o Državnom tužilaštvu i nacrtu zakona o Tužilaštvu za organizovani kriminal i korupciju, tačka 50.

³⁰ Treba konstatovati da Ustav ne ovlašćuje izričito Parlamentarnu skupštinu za usvajanje takvog zakona, već samo propisuje da „*(...)Parlamentarna skupština može zakonom predvidjeti drugačiji način izbora troje sudija koje bira predsjednik Evropskog suda za ljudska prava*“ (član IV/1.d) Ustava).

³¹ U predmetu [U-7/13](#) od 27. septembra 2013. godine, Sud je obrazložio „*Imajući u vidu navedeno, Ustavni sud smatra da Pravila Ustavnog suda, koja su propisana Ustavom Bosne i Hercegovine kao akt čije je donošenje u isključivoj nadležnosti Ustavnog suda, imaju specifičnu ustavnu prirodu koja je rezultat potreba i namjere da se u punoj mjeri očuvaju i zaštite autonomija i nezavisnost Ustavnog suda. S obzirom na takvu ustavnu prirodu ovog akta, te činjenicu da taj akt svoje izvoriste ima direktno u Ustavu Bosne i Hercegovine, Ustavni sud smatra da se „pravila suda“ mogu smatrati sui generis „zakonom“ u smislu člana VI stav 3. tačka a) Ustava Bosne i Hercegovine*“ (stav 11). Vidi, također, predmet [U-11/21](#) od 2. decembra 2021. godine, tačke 12.-13.

predstavljalo značajan poticaj za prevazilaženje tromosti i opstrukcija od strane organa zaduženih za imenovanje u Federaciji BiH i Republici Srpskoj. Dozvoljavanje paralize Ustavnog suda bi se pak moglo percipirati kao nagrada za navedenu inertnost i opstrukcije.

27. U zaključku, uzevši u obzir sveobuhvatni ustavni princip funkcionalnog ustavnog suda, Venecijanska komisija nalazi da omogućavanje sadašnjim sudijama da nastave obavljati svoje funkcije nakon navršenih 70 godina života sve do imenovanja novih sudija ne bi bilo u suprotnosti s članom VI stav 1. tačka c) Ustava Bosne i Hercegovine (pitanje 5) te da bi, u slučaju da se mandat postojećim sudijama produži, rad Ustavnog suda bio i dalje u skladu s Ustavom i shodno tome legitiman (pitanje 6). S obzirom na status Pravila Ustavnog suda u hijerarhiji normi, takva mogućnost bi mogla i trebala biti propisana Pravilima (pitanje 6).

D. Mehanizmi za sprečavanje zastoja (pitanja 7-8)

28. U pogledu toga da se u Bosni i Hercegovini koristi praksa sličnoj onoj na evropskom nivou (npr. ESLJP) (pitanje 7), Venecijanska komisija upućuje na gore navedene odgovore u pogledu *ad hoc* sudija, sudija pojedinaca i tročlanih vijeća. Venecijanska komisija nije upoznata ni sa kakvim drugim praksama koje bi se analogijom mogle koristiti u Bosni i Hercegovini.

29. Što se tiče eventualnih mehanizama za sprečavanje zastoja /engl. *anti-deadlock*/ koji bi se mogli primijeniti u Bosni i Hercegovini (pitanje 8), Venecijanska komisija upućuje na odgovore na pitanje br. 1 te pitanja br. 5 i 6 kao mjere koje bi Sud mogao preduzeti. Kad govorimo o mjerama izvan ingerencije Suda, Venecijanska komisija ponovo ističe da su uzroci trenutne krize političke prirode za koje pravne mjere mogu dati samo ograničena rješenja. U raznim mišljenjima³² Venecijanska komisija je preporučila mehanizam za sprečavanje zastoja putem smanjivanja zahtjeva kvalifikovane većine za izbor ili imenovanje sudija u ustavni sud u slučaju blokada pri prvom pokušaju(ima),³³ podjele ovlaštenja za imenovanje/izbor sudija ustavnog suda između različitih državnih organa,³⁴ prenošenje ovlaštenja za početni izbor odnosno imenovanje/izbor sudija ustavnog suda sa ustavnog organa na druge organe u slučaju kontinuirane neaktivnosti odnosno nepredlaganja ili neimenovanja sudija ustavnog suda³⁵ ili, ukoliko skupština u određenom vremenskom periodu ne odabere jednog od kandidata sa liste, prvorangirani kandidat bi se mogo smatrati imenovanim.³⁶ Idealno bi bilo da takvi mehanizmi za sprečavanje zastoja budu predviđeni ustavom, jer odstupaju od glavnih pravila o imenovanjima.

30. U Bosni i Hercegovini, kao što je već navedeno, problem ne leži u zahtjevu kvalifikovane većine. Zapravo, za izbor sudija Ustavnog suda od strane entitetskih skupština potrebna je samo

³² Vidi, Venecijanska komisija, [CDL-PI\(2023\)018](#), Kompilacija mišljenja i izvještaja Venecijanske komisije u pogledu kvalifikovane većine i *anti-deadlock* mehanizama, str. 5 i sljedeće.

³³ Npr. Venecijanska komisija, [CDL-AD\(2015\)024](#), Mišljenje o nacrtu institucionalnog zakona o Ustavnom sudu Tunisa, tačka 2.; [CDL-AD\(2014\)033](#), *op. cit.*, st. 13.-14. Takva mjera je uvedena i u Slovačkoj donošenjem ustavnih amandmana u decembru 2020. godine, gdje član 85. (stav 5.) Ustava sada propisuje da ukoliko se u parlamentu ne ostvari tropetinska većina u prva dva kruga glasanja, u narednom krugu glasanja potrebna je apsolutna većina da bi se izabrao sudija Ustavnog suda.

³⁴ Npr. Venecijanska komisija, [CDL-AD\(2016\)001](#), *op. cit.*, tačka 141.

³⁵ Npr. na osnovu člana 7a Zakona o Saveznom Ustavnom sudu Njemačke, u slučaju neaktivnosti Komisije za izbor *Bundestaga*, od Saveznog ustavnog suda će se tražiti da predloži kandidate. U vezi s nominiranjem kandidata od strane neutralnih organa, vidi, također, Venecijanska komisija, [CDL-AD\(2015\)037](#), Prvo mišljenje o nacrtu izmjena i dopuna Ustava (poglavlja 1 do 7 ii 10) Republike Armenije, tačka 162.; [CDL-AD\(2015\)024](#), *op. cit.*, tačka 21.

³⁶ Npr. član 125. stav 2. Ustava Albanije propisuje sljedeći mehanizam za imenovanja sudija Ustavnog suda od strane Skupštine: "Skupština vrši izbor sudija Ustavnog suda uz tropetinsku većinu članova. Ukoliko Skupština ne izabere sudiju u roku od 30 dana od podnošenja liste kandidata od strane Vijeća za imenovanje nosilaca pravosudnih funkcija, smatrat će se da je prvorangirani kandidat imenovan." Slično tome, u Slovačkoj, nakon izmjena i dopuna Ustava iz decembra 2020. godine koji su izazvani krizom u radu Ustavnog suda 2019. godine, član 134. (stav 2.) Ustava sada propisuje rok za Parlament da izabere neophodan broj kandidata, omogućavajući Predsjedniku Republike da imenuje sudije sa nepotpune liste kandidata u slučaju zastoja.

prosta većina. Što se tiče prenosa ovlaštenja za predlaganje, na nivou Federacije BiH, propisi bi mogli predvidjeti da predlaganje kandidata Zastupničkom domu, umjesto Komisije za izbor i imenovanje, preuzme drugo (neutralno) tijelo u slučaju kontinuiranog nepostupanja te Komisije tokom određenog vremenskog perioda. Na nivou Republike Srpske nema odgovarajućeg rješenja s obzirom na očigledno odbijanje organa vlasti da imenuju sudije u Ustavni sud. Mjere poput podjele ovlaštenja za imenovanje ili izbor sudija Ustavnog suda između različitih državnih i entitetskih vlasti ili prenošenje ovlaštenja za izbor sudija Ustavnog suda sa entitetskih zakonodavnih organa na druge organe, u slučaju da se ne izvrši imenovanje sudija u određenom periodu, bi zasigurno bile opravdane, ali bi to iziskivalo ustavne amandmane. Trenutno je malo vjerovatno da postoji većina za takve amandmane, a to u svakom slučaju ne bi odmah riješilo postojeću krizu.

V. Zaključak

31. Predsjednica Ustavnog suda je zatražila mišljenje Venecijanske komisije u pogledu mjera koje bi se mogle preduzeti u situaciji kada vlasti namjerno blokiraju izbor sudija u Ustavni sud, imenovanja *ad hoc* sudija, produženja mandata postojećim sudijama i mehanizama za sprečavanje zastoja.

32. Venecijanska komisija je duboko zabrinuta činjenicom da Ustavni sud Bosne i Hercegovine trenutno ne može funkcionisati u punom kapacitetu. To je dovelo do nakupljanja više od 7.000 neriješenih predmeta, što prekomjerno produžava pristup ustavnom sudstvu te ugrožava efikasnost i kredibilitet pravosudnog sistema. Ustavni sud bi uskoro mogao biti paralizovan zbog dosadašnje nesposobnosti organa Federacije Bosne i Hercegovine da imenuju sudije u Ustavni sud te odbijanja organa Republike Srpske da to učine. Kao što je to Venecijanska komisija isticala u sličnim situacijama,³⁷ onemogućavanje djelotvornosti ustavnog suda podriva sva tri osnovna principa Vijeća Evrope: demokratiju – zbog nedostatka centralnog dijela sistema provjera i ravnoteže; ljudska prava – zbog toga što bi pristup Ustavnom sudu mogao biti usporen do tačke uskraćivanja pravde; i vladavinu prava – zbog toga što bi Ustavni sud, kao centralni dio pravosuđa u Bosni i Hercegovini, postao nedjelotvoran. Neosporno je da propust organa da ispune svoje ustavne obaveze u smislu održavanja funkcionalnosti Ustavnog suda Bosne i Hercegovine predstavlja povredu Ustava.

33. U pogledu osam pitanja koje je postavio Ustavni sud Bosne i Hercegovine, Venecijanska komisija prepoznaje da je trenutna kritična situacija u kojoj se nalazi Ustavni sud političke prirode. Radi se o situaciji koja bi se mogla jednostavno riješiti kada bi postojala volja političkih aktera. Bez te volje, svako pravno rješenje koje iziskuje široku političku podršku je osuđeno na propast, čak i ako Venecijanska komisija smatra da bi bilo od koristi usvojiti amandmane na odredbe Ustava koje se odnose na Ustavni sud.

34. Bez prejudiciranja rješenja koje bi Ustavni sud mogao pronaći u trenutnoj krizi, po mišljenju Venecijanske komisije, u odgovoru na prvo pitanje koje je postavio, Ustavni sud bi mogao potpuno legitimno izmijeniti svoja Pravila kako bi 1) privremeno prebacio sve predmete o kojima inače odlučuje Veliko vijeće na plenarni saziv, a istovremeno plenarne sjednice održavao češće i 2) smanjio potrebnu većinu glasova koji su potrebni za usvajanje odluka uz potpuno uvažavanje kvoruma prisutnih predviđenog Ustavom.

35. U vezi s drugim, trećim i četvrtim pitanjem i eventualnim imenovanjem *ad hoc* sudija, Venecijanska komisija zaključuje da iako bi situacija u kojoj se nalazi Ustavni sud Bosne i Hercegovine opravdavala imenovanje *ad hoc* sudija (pitanje 2), da bi Ustavni sud nastavio da radi u skladu sa Ustavom Bosne i Hercegovine i da bude legitiman (pitanje br. 4), izbor *ad hoc* sudija bi

³⁷ Vidi, Venecijanska komisija [CDL-AD\(2016\)001, op.cit.](#), tačka 138.

morali izvršiti isti organi koji su predviđeni Ustavom (pitanje 3), tj. Zastupnički dom Federacije Bosne i Hercegovine i Narodna skupština Republike Srpske.

36. Nadalje, u vezi s petim i šestim pitanjem, Venecijanska komisija, s obzirom na sveobuhvatni ustavni princip funkcionalnog ustavnog suda, zaključuje da dozvoljavanje postojećim sudijama da služe i nakon navršениh 70 godina života sve do imenovanja novih sudija ne bi bilo suprotno članu VI/1.c) Ustava Bosne i Hercegovine (pitanje br. 5) te da bi, u slučaju da mandat postojećim sudijama bude produžen, rad Ustavnog suda bio u skladu s Ustavom i shodno tome legitiman (pitanje 6). Uzevši u obzir status Pravila Ustavnog suda u hijerarhiji normi, takva mogućnost bi mogla i trebala biti predviđena u Pravilima (pitanje 6).

37. Što se tiče upotrebe sličnih praksi kakve se primjenjuju na evropskom nivou (npr. ESLJP) u Bosni i Hercegovini (pitanje 7), Venecijanska komisija nije upoznata ni sa kakvim drugim praksama koje bi se analogijom mogle primijeniti na situaciju u Bosni i Hercegovini. Što se tiče eventualne primjene mehanizama za sprečavanje zastoja (pitanje 8), Venecijanska komisija smatra da bi razni mehanizmi za sprečavanje zastoja mogli biti korisna nadopuna postojećem sistemu, ali bi to iziskivalo ustavne amandmane. Na nivou entiteta, u Federaciji Bosne i Hercegovine bi se kao mehanizam za sprečavanje zastoja moglo predvidjeti predlaganje kandidata direktno Zastupničkom domu u slučaju kontinuirane neaktivnosti Komisije za izbor i imenovanje tokom određenog vremenskog perioda. Međutim, da bi se sam proces izbora prenio sa Zastupničkog doma, opet bi bili potrebni amandmani na Ustav. Isto tako, ustavni amandmani bi bili potrebni i za proces izbora koje bi vršio bilo koji drugi organ umjesto Narodne skupštine Republike Srpske u slučaju kontinuiranog odbijanja imenovanja sudija u Ustavni sud.

38. Venecijanska komisija prepoznaje da gore navedena rješenja imaju ograničen obim te da neće popraviti situaciju na istinski zadovoljavajući način. Održivo i trajno rješenje može se naći samo uz *bona fide* angažman svih relevantnih političkih aktera, prije svega organa dva entiteta. Venecijanska komisija još jednom naglašava da se mandat i ovlasti institucija države Bosne i Hercegovine moraju poštovati kako bi im se omogućilo da ispune svoje legitimne institucionalne ciljeve. Zbog toga, Komisija poziva organe Federacije Bosne i Hercegovine i Republike Srpske da se rukovode principom lojalne saradnje između državnih i entitetskih organa te da ispune svoje ustavne obaveze tako što će bez odlaganja imenovati sudije u Ustavni sud.

39. Venecijanska komisija stoji na raspolaganju organima Bosne i Hercegovine i njenom Ustavnom sudu za daljnju pomoć po ovom pitanju.