

**BOSNA I HERCEGOVINA
FEDERACIJA BOSNE I HERCEGOVINE
VLADA**

PRIJEDLOG

ZAKON O PROVOĐENJU ODLUKA SUDOVA

Sarajevo, decembar 2020. godine

ZAKON O PROVOĐENJU ODLUKA SUDOVA

I. OPĆE ODREDBE

Član 1.

(Sadržaj Zakona)

Ovim zakonom uređuje se provođenje odluka Ustavnog suda Bosne i Hercegovine za čije je izvršenje nadležna Vlada Federacije Bosne i Hercegovine (u daljem tekstu: Vlada Federacije), odluka Ustavnog suda Federacije Bosne i Hercegovine (u daljem tekstu: Ustavni sud Federacije) i odluka Evropskog suda za ljudska prava (u daljem tekstu: Evropski sud) za čije izvršenje su nadležne institucije Federacije Bosne i Hercegovine (u daljem tekstu: Federacija) i druga pitanja vezana za izvršenje tih odluka.

Član 2.

(Primjena zakona)

Odredbe ovog zakona ne primjenjuju se na postupke izvršenja odluka iz člana 1. ovog zakona propisane posebnim zakonom.

Član 3.

(Nadležnost za provođenje odluka)

Organi vlasti Federacije kojima su dostavljene odluke iz člana 1. ovog zakona dužni su provoditi odluke u skladu sa Ustavom Federacije Bosne i Hercegovine i zakonom utvrđenim nadležnostima na način propisan ovim zakonom.

Član 4.

(Obaveza provođenja odluka)

Odredbe ovog zakona tumače se tako da su organi dužni odluke iz svoje nadležnosti izvršavati brzo i efikasno uz poštovanje zadatih rokova i podliježu odgovornosti u slučaju neizvršenja tih odluka.

II. ZNAČENJE IZRAZA UPOTRIJEBLJENIH U ZAKONU

Član 5.

(Značenje pojedinih izraza)

Pojedini izrazi upotrijebljeni u ovom zakonu imaju sljedeće značenje, i to:

- a) **Nadležni organ** je federalni organ uprave i federalna upravna organizacija Federacije;
- b) **Odluke** su apelacione odluke Ustavnog suda Bosne i Hercegovine i odluke kojim se ocjenjuje ustavnost zakona Federacije sa Ustavom Bosne i Hercegovine; presude Ustavnog suda Federacije kojima je ocijenjena neustavnost zakona ili je federalnim propisom povrijeđeno pravo na lokalnu samoupravu i odluke Evropskog suda za ljudska prava za čije izvršenje su nadležne institucije Federacije;
- c) **Ured** je Ured za saradnju i zastupanje pred Ustavnim sudom Bosne i Hercegovine;

- d) **Pojedinačna mjera** je radnja nadležnog organa koju je potrebno preuzeti da se ukloni povreda prava utvrđenih odlukom i isplata pravične naknade;
- e) **Opće mjere** su mjere koje će spriječiti nova slična kršenja ili ona koja su već ustanovljena ili okončati kontinuirana kršenja (promjene sudske i upravne prakse koja će se temeljiti na odluci suda, mjere za otklanjanje nedostaka u pravnoj regulativi i usaglašavanje domaćeg zakonodavstva sa standardima Evropske konvencije za zaštitu ljudskih prava i osnovnih sloboda (u daljem tekstu: Evropska konvencija).

III. POSTUPAK PROVOĐENJA ODLUKA USTAVNOG SUDA BOSNE I HERCEGOVINE

Član 6.

(Dostavljanje odluka)

Odluke Ustavnog suda Bosne i Hercegovine za čije je izvršenje nadležna Vlada Federacije dostavljaju se putem Ureda organu koji je obavezan da preuzme mjere s ciljem izvršenja odluke.

Član 7.

(Postupak pripreme obavijesti)

Organi zaduženi za realizaciju obaveza utvrđenih odlukom iz člana 6. ovog zakona dužni su podatke o preduzetim mjerama dostaviti Uredu, radi pripreme obavijesti koju Vlada Federacije dostavlja Ustavnom суду Bosne i Hercegovine.

Član 8.

(Usklađivanje federalnog zakona)

Kada iz odluke proizilaze obaveze usklađivanja federalnog zakona sa Ustavom Bosne i Hercegovine i Evropskom konvencijom radi otklanjanja povreda, Ured u saradnji sa nadležnim organima priprema za Vladu Federacije prijedlog mjera za izvršenje odluke u utvrđenim rokovima, kao i nosioce aktivnosti za izvršenje.

Član 9.

(Obaveza poštovanja rokova)

Organi zaduženi za realizaciju obaveza dužni su pridržavati se utvrđenih rokova za preduzimanje aktivnosti i o tome obavještavati Ured.

Član 10.

(Postupak u slučaju kašnjenja u izvršenju)

- (1) Ako organi iz člana 9. ovog zakona ne dostave podatke u utvrđenom roku ili kasne u izvršenju, Ured će zatražiti informaciju od rukovodioca organa o razlozima neizvršenja i o tome izvijestiti Vladu Federacije.
- (2) Izvještaj Ureda sadrži i Preporuku o mjerama koje treba preuzeti kako bi odluka bila izvršena.

IV. POSTUPAK PROVOĐENJA ODLUKA USTAVNOG SUDA FEDERACIJE BOSNE I HERCEGOVINE

Član 11.

(Aktivnosti po prijemu odluka)

- (1)Odluke Ustavnog suda Federacije kojima je utvrđeno da federalni zakon nije u saglasnosti sa Ustavom Federacije Bosne i Hercegovine ili je federalnim propisom povrijeđeno pravo na lokalnu samoupravu, putem Parlamenta Federacije Bosne i Hercegovine (u daljem tekstu: Parlament Federacije) dostavljaju se Vladi Federacije.
- (2)Po prijemu Odluke iz stava (1) ovog člana Parlament Federacije donosi zaključak koji uz odluku dostavlja Vladi Federacije.

Član 12.

(Preduzimanje mjera za provođenje odluka)

- (1)Odluku i zaključak iz člana 11. ovog zakona Vlada Federacije dostavlja Uredu da u saradnji sa nadležnim organima pripremi prijedlog zaključka o mjerama za izvršenje odluke u utvrđenim rokovima i nosioce aktivnosti.
- (2)Organi zaduženi za realizaciju obaveza utvđenih zaključkom Vlade Federacije dužni su podatke o preduzetim mjerama dostaviti Uredu.

Član 13.

(Postupak u slučaju kašnjenja u izvršenju)

- (1)Ako organ iz člana 12.ovog zakona ne dostavi podatke u utvrđenom roku ili kasni u izvršenju Ured će zatražiti informaciju od rukovodioca organa o razlozima neizvršenja i o tome izvijestiti Vladu Federacije.
- (2)Izvještaj Ureda sadrži i Preporuku o mjerama koje treba preuzeti kako bi odluka bila izvršena.

Član 14.

(Odgovornost za neizvršenje odluka)

U slučaju neizvršenja u roku koji je određen odlukom ili odbijanja izvršenja odluka Vlada Federacije će ovlastiti drugo tijelo za pripremu odgovarajućeg materijala i zadužit će Federalno pravobranilaštvo da pokrene postupak utvrđivanja odgovornosti u skladu sa odredbama člana 228. Zakona o krivičnom postupku Federacije Bosne i Hercegovine i preuzeti mjere zaštite imovinskih interesa Federacije, ukoliko su isti ugroženi neizvršavanjem odluke.

V. POSTUPAK PROVOĐENJA ODLUKA EVROPSKOG SUDA ZA LJUDSKA PRAVA

Član 15.

(Dostavljane odluka)

Odluke Evropskog suda za ljudska prava za čije izvršenje su nadležne institucije Federacije dostavljaju se putem Ureda zastupnika Vijeća ministara pred Evropskim

sudom za ljudska prava (u daljem tekstu: Ured zastupnika) Uredu na nadležno postupanje.

Član 16.

(Nadležni organi za izvršenje)

Po prijemu odluke iz člana 15. ovog zakona, Ured u roku od sedam dana dostavlja institucijama Federacije za koje je utvrđeno da su u postupanju povrijedila neka od prava koja štiti. Evropska konvencija i organima nadležnim za izvršenje odluke.

Član 17.

(Mjere i nosioci aktivnosti)

U roku od 15 od dana prijema odluke, Ured dostavlja Informaciju Vladi Federacije o sadržaju odluke i obavezama utvrđenim za institucije Federacije sa prijedlogom mjera za izvršenje odluke u utvrđenim rokovima, kao i nosiocima aktivnosti za izvršenje.

Član 18.

(Način izvršenja pojedinačnih i općih mjer)

- (1)Pojedinačne mjere i nosilac aktivnosti za izvršenje određuju se zavisno o vrsti utvrđene povrede u odluci.
- (2)Ako izvršenje odluka zahtijeva preuzimanje općih mjera, Ured u saradnji sa organima nadležnim za izvršenje i Uredom zastupnika, u roku od 30 dana od dana dostavljanja odluke priprema Akcioni plan i dostavlja ga Vladi Federacije radi razmatranja i usvajanja i prati njegovu implemetaciju.

Član 19.

(Izvještaj)

Organi iz člana 16 .ovog zakona dužni su Uredu dostavljati Izvještaje o preduzetim mjerama za izvršenje odluka.

Član 20.

(Mjere za konačno izvršenje)

Ukoliko nadležni organ ne dostavi Izvještaj o preduzetim mjerama u izvršenju naredbi iz odluke, kasni sa izvršenjem obaveza iz odluke ili ne izvrši obavezu u roku utvrđenom odlukom, Vlada Federacije to pitanje razmatra do konačnog izvršenja odluke.

Član 21.

(Obavijest Uredu zastupnika)

O toku postupka provođenja i svim radnjama preduzetim u cilju izvršenja odluka, Ured redovno obavještava Ured zastupnika, radi podnošenja izvještaja Komitetu ministara Vijeća Evope.

VI. ZAVRŠNE ODREDBE

Član 22.

(Informisanje Parlamenta Federacije BiH)

(1) O izvršenju odluka iz člana 1. ovog zakona jednom godišnje informiše se Parlament Federacije.

(2) Informacija iz stava (1) ovog člana sadrži podatke o ukupnom broju i vrsti odluka koje su donesene, stanju izvršenja po pojedim odlukama, mjere preduzete na izvršenju i razloge neizvršenja sa prijedlogom Zaključka.

Član 23.

(Stupanje na snagu Zakona)

Ovaj zakon stupa na snagu osmog dana od dana objavljivanja u „Službenim novinama Federacije BiH“.

O B R A Z L O Ž E N J E ZAKONA O PROVOĐENJU ODLUKA SUDOVA

I. – USTAVNI OSNOV

Ustavni osnov za donošenje ovog zakona sadržan je u odredbi člana IV. A. 20. 1. d., Ustava Federacije Bosne i Hercegovine, kojim je propisano da je Parlament Federacije nadležan za donošenje zakona o vršenju funkcija federalne vlasti.

II. – RAZLOZI ZA DONOŠENJE ZAKONA

U okviru projekta „Demokratsko upravljanje“ u organizaciji Misije OSCE u Bosni i Hercegovini sproveden je dvogodišnji projekat o provođenju odluka ustavnih sudova u Bosni i Hercegovini i kao rezultat istog proistekli su određeni nalazi, mišljenja i preporuke.

Rukovodeći se prije svega problemom porasta broja neizvršenih odluka najviših sudske institucija kroz projekat se pokušao dati odgovor na glavne razloge sporog i neefikasnog izvršavanja odnosno neizvršavanja odluka.

Između ostalih detektovan je problem nedostatka procedura izvršenja odluka, nedovoljno razvijenog sistema praćenja provođenja odluka putem organa u čijoj nadležnosti treba biti praćenje provođenja odluka, nedovoljno izgrađen sistem mjera prevencije.

Ovakvim zakonskim rješenjima bi se stvorila pretpostavka za uspostavu jasnog mehanizma u procesu izvršenja odluka kroz zakonodavni i administrativni okvir, što bi vodilo ka daljem jačanju institucija vlasti i promicanju načela vladavine prava.

Ustavom Federacije Bosne i Hercegovine članom IV B 3.7.(c) (I) Premijer Federacije je nadležan između ostalog, da osigura izvršenje odluka sudova, a da pri tome nisu propisani instrumenti kojima bi Premijer Federacije mogao uticati na sam proces izvršenja ili imati informaciju o stanju izvršenja pojedinih odluka kako bi mogao preduzeti mjere da se osigura izvršenje odluke.

Stoga se činilo nužnim da se precizira postupak izvršavanja odluka ustavnih sudova i Evropskog suda za ljudska prava, iz nadležnosti institucija na nivou vlasti Federacije Bosne i Hercegovine, a sve u cilju doprinošenja bržem, efikasnijem i odgovornijem izvršenju odluka.

Naime, činjenica je da ne postoje jasno propisane procedure koje će tačno precizirati načine postupanja sa odlukama ustavnih sudova, te komuniciranja i saradnje između institucija vlasti Federacije Bosne i Hercegovine u ovom procesu, kako bi se izbjeglo isuviše dugo i nepotrebno zadržavanje u pojedinim organima, a da to nije poznato nadležnim za njihovu dalju obradu, se pokazalo kao faktor koji utiče na neizvršenje odluka.

Kontinuirano praćenje izvršenja odluka, raspolaganje sa potpunom informacijom u kojoj se nalazi izvršenje, problemu izvršenja odluka i potrebnim mjerama koje se trebaju poduzeti da se otklone prepreke za izvršenje odluke je nužno kako se izvršenje odluka ustavnih sudova koje su po snazi ustava konačne i obvezujuće ne bi dovodilo u pitanje.

III.- USKLAĐENOST SA PROPISIMA EVROPSKE UNIJE

Imajući u vidu da je predmet i sadržaj ovog zakona odnosi na postupak izvršenja odluka najviših sudske institucija i to Ustavnog suda Bosne i Hercegovine, Ustavnog

suda Federacije Bosne i Hercegovine, te Evropskog suda za ljudska prava, utvđeno je da ne postoje izvori prava Evropske unije sa kojom je potrebno usklađivanje.

IV. - OBRAZLOŽENJE PREDLOŽENIH ZAKONSKIH RJEŠENJA

Prijedlog zakona o provođenju odluka sudova sadrži šest glava i to:

U Glavi I. Opće odredbe (čl. 1.-4.) definisan je sadržaj zakona, odn. provođenje odluka navedenih sudova za koje je nadležna Vlada FBiH ili institucije Federacije BiH, te propisano da se odredbe ne primjenjuju na izvršenje presuda propisanih posebnim zakonom.

U Glavi II. (član 5.) definisani su osnovni pojmovi/značenja upotrebljenih izraza u zakonu.

U Glavi III. (čl. 6.-10.) regulisan je postupak provođenja odluka Ustavnog suda Bosne i Hercegovine. Ovdje su prije svega obuhvaćene apelacione odluke Ustavnog suda BiH kojima se odlučuje o povredama individualnih prava apelanata i za čije izvršenje je nadležna Vlada FBiH. Radi se o odlukama po kojima postoji obaveza preduzimanja pojedinačnih mjeru kao što su npr: ponovno odlučivanje o pravu apelanta, isplata određenog novčanog iznosa na ime povrede prava apelanata ili preduzimanje drugih radnji u odnosu na apelanta.

S druge strane, kada iz odluka proizilazi obaveza usklađivanja zakonodavstva s Ustavom BiH ili Evropskom konvencijom o zaštiti ljudskih prava i osnovih sloboda u proces izvršenja uključen je veći broj institucija, od resornih ministarstava, Vlade FBiH i Parlamenta FBiH, pa je bilo neophodno propisati način postupanja koji će obuhvatiti prijedlog mera za izvršenje, sa rokovima i nosiocima pojedinih obaveza da bi odluka bila izvršena u roku koji je naložen u odluci ili u roku dok postoji prijelazno rješenje za primjenu propisa do njegovog stavljanja van snage zbog neustavnosti.

U Glavi IV. (čl. 11-14.) propisan je postupak izvršenja dvije vrste odluka koje donosi Ustavni sud Federacije Bosne i Hercegovine, a za čije je izvršenje odgovoran federalni nivo vlasti. To su odluke o ocjeni ustavnosti federalnih zakona i odluke kojim se utvrđuje povreda prava na lokalnu samoupravu u vezi sa federalnim zakonima.

S obzirom da je jedna od strana u ovim postupcima uvijek Parlament FBiH kao donosilac osporenih zakona, bilo je potrebno precizirati put postupanja sa dostavljenim odlukama od Parlamenta FBiH prema Vladi FBiH i Vlade FBiH prema organima zaduženim za pripremu mera sa rokovima i nosiocima pojedinih aktivnosti za izvršenje odluka.

Takođe, u slučaju nepostupanja po zadatim obavezama propisana je mogućnost davanja ovlašćenja drugim organima od strane Vlade FBiH da pripreme odgovarajući materijal, uz istovremeno obavještavanje Federalnog pravobranilaštva radi pokretanja postupaka u smislu Zakona o krivičnom postupku i zaštite imovinskih interesa Federacije BiH.

U Glavi V. (čl. 15.-21.) je regulisan postupak sa odlukama Evropskog suda za ljudska prava za čije su izvršenje nadležne institucije Federacije BiH. Propisana procedura se praktično primjenjuje niz godina između Ureda zastupnika Vijeća ministara BiH pred Evropskim sudom i Ureda za saradnju i zastupanje pred Ustavnim sudom BiH, kako u zastupanju predmeta koji se vode pred Evropskim sudom, tako i u provođenju odluka tog suda koji se odnose na Federaciju BiH. Slično odlukama Ustavnog suda BiH, i odlukama Evropskog suda kojim se rješavaju pitanja povrede pojedinačnih prava aplikantata zaštićenih Konvencijom, može se naložiti preduzimanje pojedinačnih mjeru za otklanjanje utvrđenih kršenja prava (npr.: donošenje odgovarajućih odluka, preispitivanje donesenih odluka, isplata novčanih iznosa na ime

povrede prava isl.) ili nalaganje preduzimanja generalnih mjera za prevenciju povrede prava i otklanjanje utvrđenih kršenja ukoliko je u odluci detektovan sistemski problem.

To onda podrazumijeva pripremu Akcionalih planova sa mjerama koje se trebaju preduzeti, rokovima u kojima se mjeru trebaju preduzeti i nosiocima pojedinih aktivnosti. Kako se i odlukama Evropskog suda utvrđuju rokovi za izvršenje, to je neophodno bilo propisati da se u svim fazama izvršenja odluka i mjera koje se preduzimaju kontinuirano obavještava Ured zastupnika radi redovnog podnošenja izvještaja Komitetu ministara Vijeća Evrope.

U Glavi VI (čl. 22. i 23.) propisana je obaveza obavještavanja Parlamenta Federacije BiH o stanju izvršenja odluka na koje se odnosi ovaj zakon i stupanje na snagu Zakona.

VI. – MIŠLJENJA PARLAMENTA FEDERACIJE BOSNE I HERCEGOVINE

Vlada Federacije Bosne i Hercegovine je na 102. sjednici održanoj 11.05.2017. godine utvrdila i u parlamentarnu proceduru uputila Nacrt Zakona o provođenju odluka sudova.

Predstavnički dom Parlamenta Federacije BiH je na 12. redovnoj sjednici održanoj 23.06.2020. godine prihvatio Nacrt navedenog Zakona, te zaključio da može poslužiti kao osnova za izradu Prijedloga zakona.

Istovremeno je predlagač obvezan da prilikom izrade Prijedloga zakona ima u vidu sve sugestije, primjedbe i prijedloge iznesene u raspravi.

U raspravi je poslanica Elzina Pirić ukazala i da se „presude Vrhovnog suda isto tako ne izvršavaju i niko ih ne prati i nemamo dobar pregled tih presuda“, te ukazala da „su presude Vrhovnog suda ustavna kategorija i da se trebaju poštovati, ali da nažalost to nije definisano na koji način se prate i ko ih prati, i kakva je sankcija za njihovo neizvršavanje“.

U vezi datog prijedloga ukazujemo da je članom 2. navedenog nacrta propisano da se ovaj zakon ne primjenjuje na postupke izvršenja propisane posebnim zakonima. Naime Vrhovni sud Federacije BiH je u sistemu redovnog sudstva u Federaciji BiH, te je Zakonom o sudovima Federacije Bosne i Hercegovine („Službene novine Federacije BiH“, br. 38/05, 22/06 i 63/10 sa ispravkom u br. 72/10 i 7/13) određen kao najviši žalbeni sud u Federaciji BiH. Presude koje donosi Vrhovni sud izvršavaju se u skladu sa Zakonom o izvršnom postupku Federacije Bosne i Hercegovine ili u skladu sa posebnim propisima kojima je utvrđena nadležnost Vrhovnog suda za rješavanje u skladu sa tim zakonima. Naime, odredbom člana 29. navedenog zakona Vrhovni sud ima stvarnu nadležnost da:

„odlučuje o redovnim pravnim lijekovima protiv odluka kantonalnih sudova, ako je to zakonom određeno,

-odlučuje o vanrednim pravnim lijekovima protiv pravomoćnih odluka sudova kada je to zakonom određeno,

-odlučuje o pravnim lijekovima protiv odluka svojih vijeća, ako zakonom nije drukčije određeno.....“ , ali može imati i izvorne nadležnosti, ako je to utvrđeno federalnim zakonima, kao što je propisano Zakonom o parničnom postupku ili Zakonom o upravnim sporovima.

Takođe, Zakonom o izvršnom postupku je uređen postupak po kojem sudovi u Federaciji provode prinudno izvršenje (na osnovu izvršnih i vjerodostojnih isprava), ako posebnim zakonom nije drugačije propisano (član 1.stav 2. zakona)

Iz navedenog proizilazi da se ovim zakonom ne može propisivati izvršenje odluka Vrhovnog suda, jer bi se na takav način propisivala rješenja suprotno važećim zakonima.

U vezi sa navedenim sugestija i prijedlog Poslanice ne može biti prihvaćena i ugrađena u predmetni Zakon.

Za razliku od izvršenja presuda redovnih sudova, čiji je postupak detaljno uređen Zakonom o izvršnom postupku, postupak izvršenja odluka Ustavnog suda BiH, Ustavnog suda Federacije BiH nije do sada propisan i izuzev izričite ustavne odredbe da su oduke ovih sudova“ konačne i obavezujuće“ ne razrađuje sami postupak rada na odlukama, način izvršenja, rokove ili odgovornost za neizvršenje odluka. Ista situacija je sa odlukama Evropskog suda za ljudska prava, koje su po Konvenciji, kojoj je pristupila BiH, obavezujuće za države potpisnice. Takođe, iako je država BiH obavezna za postupanje po odlukama Evropskog suda, pojedine odluke koje dolaze na izvršenje su iz nadležnosti nižih nivoa vlasti, zavisno o pitanju koje je pokrenuto u samom postupku pred Evropskim sudom. Stoga su i za ove odluke, u dijelu u kojem je za njihovo izvršenje nadležna Federacija BiH kao odgovorni nivo vlasti, bilo potrebno propisati proceduru postupanja po istim.

Dom naroda Parlamenta Federacije BiH je na 7.sjednici održanoj 15.10.2020. godine razmatrao i prihvatio Nacrt zakona, te zaključio da isti može poslužiti kao dobra osnova za izradu Prijedloga zakona.

Primjedaba, prijedloga i sugestija nije bilo u raspravi.

VI. - FINANSIJSKA SREDSTVA

Za provođenje ovog zakona nije potrebno obezbijediti dodatna sredstva u Budžetu Federacije Bosne i Hercegovine.