

Nikolina Bajić*

Ustavni sud BiH i obustava odluka o povredi prava na suđenje u razumnom roku

Sadržaj

1. Uvod

2. Pravo na suđenje u razumnom roku u BiH

2.1. *Opšte karakteristike prava na suđenje u razumnom roku*

2.2. *Pravo na suđenje u razumnom roku u vezi sa pravom na djelotvoran pravni lijek u BiH*

3. Razvojni put odluka Ustavnog suda u pogledu pitanja razumnog roka

3.1. *Prva etapa – apelacija kao djelotvoran pravni lijek*

3.2. *Druga etapa – identifikovanje sistemskog problema*

3.3. *Treća etapa – relativizovanje apelacije kao djelotvornog pravnog sredstva*

3.4. *Četvrta etapa – apelacija kao nedjelotvorno pravno sredstvo*

4. Otvorena pitanja nakon Odluke br. AP–1356/17

4.1. *Pravna utemeljenost Odluke br. AP–1356/17*

4.2. *Pitanje jednogodišnjeg roka*

4.3. *Pitanje identifikacije apelacija, na koje se protežu implikacije Odluke br. AP–1356/17*

5. Zaključak ili koraci koje je potrebno preduzeti

1. Uvod

Ustavni sud Bosne i Hercegovine (Ustavni sud BiH) je u 2018. godini primio preko 1.700 novih predmeta, u kojima se apelanti pozivaju na povredu prava na suđenje u razumnom roku. Pregled statistike¹ pokazuje da je ovaj sud, u periodu od januara 2008. do februara 2017. godine, donio ukupno 1.447 odluka, u kojima je utvrdio da domaći sudovi, u parničnim i izvršnim postupcima, nisu donijeli odluku u razumnom roku. To znači da je u istom periodu, na ime naknade za učinjenu povredu apelantima dosuđeno, oko 1.800.000,00 KM u ukupnom iznosu. Na alarmantnost “hiperprodukcije” apelacija u kojima se apelanti žale na (navodnu) povredu prava na suđenje u razumnom roku, Ustavni sud BiH već značajan vremenski period kontinuirano

* Autorka je diplomirana pravnik i stručna saradnica u advokatskoj kancelariji u Banjaluci.

¹ Riječ je o statističkim podacima koji se (bez navođenja izvora) navode u Odluci o dopustivosti i meritumu Ustavnog suda BiH br. AP–1062/15 od 10. 05. 2017, § 98.

ukazuje u svojim odlukama.² Problem tzv. sporog (tačnije bi bilo reći zadocnjelog) pravosuđa, od prvobitno alarmantnog, su Ustavni sud BiH i najviša pravosudna tijela, do unazad nekoliko godina identifikovali kao sistemski problem, te je ukazano na nužnost da se za njega iznađe i sistemsko rješenje. Do takvog rješenja, jedino pravno sredstvo koje je potencijalnim žrtvama stajalo na raspolaganju je ulaganje apelacije Ustavnom sudu BiH. Perfekt nije upotrijebljen slučajno, već je utemeljena na aktuelnoj praksi ovog suda. Manir odlučivanja Ustavnog suda BiH u slučajevima povreda prava na suđenje u razumnom roku, godinama unazad stidljivo se kretao u pravcu relativizovanja apelacije kao djelotvornog pravnog sredstva. Naposljetku se u novembru 2018. godine, otjelotvorio u odluci ovog suda da određeni vremenski period neće odlučivati o apelacijama koje pokreću pitanje dugotrajnosti sudskih postupaka koji su *u toku* u BiH.³ Takav stav je važio u trenutku pisanja ovog rada.⁴ To konkretno znači da od novembra 2018. godine do danas i u budućem periodu *svaka osoba unutar određene skupine, u načelu ovlaštena da podnese pojedinačnu apelaciju*⁵, ne može uživati svoje pravo na podnošenje apelacije radi povrede prava na suđenje u razumnom roku. Suprotno, u slučaju ulaganja, apelacije će automatski biti odbačene kao nedopuštene, nezavisno od toga da li u konkretnom slučaju povreda postoji ili ne, jer se Sud uopšte neće upustiti u meritorno odlučivanje.

Ovakva praksa predstavlja radikalni presedan u odnosu na dotadašnje postupanje ovog suda. Pitanje je da li u ovom slučaju cilj zaista može da opravda sredstvo, s obzirom na činjenicu da je apelacija, u okviru domaćeg pravnog sistema, predstavljala jedini djelotvoran pravni lijek u slučajevima dugotrajnih sudskih postupaka⁶. Nakon ovakve odluke u domaćem pravnom sistemu ne postoji nijedan (djelotvoran) pravni lijek za ovu povredu ljudskog prava. Značaj zaštite prava na suđenje u razumnom roku je, tragom prethodno ilustrovanih brojki, bespredmetno posebno naglašavati.

U radu ću izložiti stavove koje je Ustavni sud BiH do danas zauzimao u odlukama, koje su razmatrale povredu suđenja u razumnom roku, sa posebnim akcentom na posljednju fazu, koja je nastupila u novembru 2018. godine. U svim fazama se javljalo pitanje djelotvornost (efikasnost) apelacije kao posebnog (i ekskluzivnog) pravnog sredstva, od njenog postojanja, preko relativizovanja do njenog negiranja. Rad će se fokusirati na analizu postojeće prakse Ustavnog suda BiH. Jedan njegov dio čini kratak osvrt na pravo na suđenje u razumnom roku i pravo na djelotvoran pravni lijek, u kontekstu njihovog pravnog utemeljenja i praktične manifestacije u BiH. Osim što se postavljaju pitanja praktičnih posljedica ovakvog presedana, ukazaću i na nastalo stanje pravne nesigurnosti i konačnu potrebu da se hitno preduzmu konkretni koraci ka efikasnom rješenju ovog pitanja.

² Npr. odluke Ustavnog suda BiH br. AP-303/16 od 16. 03. 2016, AP-1062/15 od 10. 05. 2017, AP-480/17 od 13. 02. 2019.

³ Odluka o dopustivosti br. AP-1356/17 od 06. 11. 2018.

⁴ Odluka o dopustivosti br. AP-888/18 od 10. 04. 2019.

⁵ Odluka o dopustivosti br. AP-1356/17 od 06. 11. 2018, § 78.

⁶ Odluka o dopustivosti br. AP-888/18 od 10. 04. 2019, § 31.

2. Pravo na suđenje u razumnom roku u BiH

2.1. Opšte karakteristike prava na suđenje u razumnom roku

Pravo na suđenje u razumnom roku proističe iz formulacije čl. 6 Evropske konvencije za zaštitu ljudskih prava i osnovnih sloboda (Konvencija), u kojem se u relevantnom dijelu, decidno navodi: „Svako, tokom odlučivanja o njegovim građanskim pravima i obavezama ili o krivičnoj optužbi protiv njega, ima pravo na pravičnu i javnu raspravu u razumnom roku, pred nezavisnim i nepristrasnim sudom, obrazovanim na osnovu zakona.” Ustav BiH u članu II/3, u relevantnom dijelu, predviđa da *sva lica na teritoriji BiH uživaju ljudska prava i slobode, koja uključuju i pravo na pravično saslušanje u građanskim i krivičnim stvarima i druga prava u vezi sa krivičnim postupkom* (što podrazumijeva pravo na suđenje u razumnom roku). Pored toga, niz je procesnih zakona, koji konkretnim odredbama priznaju ovo pravo građanima, kada se nađu pred sudom (zakoni o parničnom, vanparničnom, izvršnom postupku, itd). Standardi “razumnosti” dužine trajanja postupka izgrađeni su prvenstveno u praksi Evropskog suda za ljudska prava (ESLjP). Ovo implicira da je čl. 6 Konvencije u potpunosti autonoman u odnosu na rokove za preduzimanje procesnih radnji, propisane u unutrašnjim pravnim sistemima.⁷ Drugim riječima, prekoračenje rokova u unutrašnjem pravu ne mora nužno značiti i kršenje čl. 6 Konvencije, što u praksi često izaziva zamjenu teza. U vezi sa tim, kriterijumi kojima se Ustavni sud BiH redovno vodi(o) prilikom odlučivanja u svakom pojedinačnom slučaju ove vrste jesu: složenost predmeta, ponašanje strana u postupku i nadležnog suda ili drugih javnih vlasti i značaj koji konkretna pravna stvar ima za apelanta⁸. Riječ je o kriterijumima preuzetim iz prakse ESLjP⁹.

BiH, kao potpisnica Konvencije, obavezala se da svoj pravni sistem organizuje tako da može obezbijediti poštovanje čl. 6, uključujući i zahtjev za doseganjem pravde u razumnom roku.¹⁰ Ipak, u stvarnosti BiH zaštita ovog prava sve više se udaljava od *praktične i djelotvorne ka teorijskoj i iluzornoj*.¹¹ Sve je veći priliv apelacija koje se odnose na dužinu postupka, a odgovor sudova se, gotovo bez izuzetka, iscrpljuje u preopterećenosti brojem predmeta. Prvobitno, Ustavni sud BiH nije bio indiferentan prema argumentu preopterećenosti i cijenio ga je kroz prizmu poslijeratnog povratka države u demokratiju i suočavanja sa poteškoćama ponovnog uspostavljanja sistema koji normalno funkcioniše.¹² Međutim, kako “bolest” zvana preopterećenost sudova nije jenjavala, naprotiv kako je galopirajućim korakom napredovala, Ustavni sud BiH je u svojim odlukama počeo redovno naglašavati da hronična opterećenost sudova nije opravdanje za prekomjernu dužinu postupka i nije nikakva vanredna okolnost sa kojom se tek treba suočiti. U 2016. godini napokon je zaključio da se radi o sistemskom problemu *„koji je doveo do hroničnih zaostataka u radu suda, pa i svaki novi predmet postaje stari dok dođe na red za rješavanje, što stvara pozitivnu obavezu javne vlasti da taj problem*

⁷ D. Vitkauskas/G. Dikov, *Zaštita prava na pravično suđenje prema Evropskoj Konvenciji o ljudskim pravima*, Strazbur 2012, ss. 86-90.

⁸ Odluka br. U 14/99 od 29. 09. 2000.

⁹ Detaljnije o ovome C. Harland/R. Roche/E. Strauss, *Komentar Evropske konvencije o ljudskim pravima prema praksi u Bosni i Hercegovini i Strasbourgu*, Sarajevo 2003, ss. 150-164, kao i u G. Dutertre, *Izvodi iz sudske prakse Evropski sud za ljudska prava*, Sarajevo 2003, ss. 183-185.

¹⁰ Čl. 1 Konvencije glasi: „Visoke strane ugovornice jemče svakome u svojoj nadležnosti prava i slobode određene u dijelu 1 ove Konvencije.“

¹¹ Sakhnovskiy protiv Rusije, br. 21272/03, presuda od 02. 11. 2010, § 95.

¹² Odluka br. U 14/99 od 29. 09. 2000.

*adekvatno riješi.*¹³ U istoj Odluci, Sud je konstatovao da u odnosu na pravo na suđenje u razumnom roku u domaćem pravnom sistemu nedostaje djelotvoran pravni lijek prije podnošenja apelacije Ustavnom sudu BiH.

2.2. Pravo na suđenje u razumnom roku u vezi sa pravom na djelotvoran pravni lijek u BiH

Članom 13 Konvencije propisano je pravo na djelotvoran pravni lijek, prema kojem *svako kome su povrijeđena prava i slobode predviđeni u Konvenciji ima pravo na djelotvoran pravni lijek pred nacionalnim vlastima, bez obzira jesu li povredu izvršila lica koja su postupala u službenom svojstvu*. U smislu čl. 13 postoje četiri autonomna zahtjeva koja pravni lijek mora ispunjavati da bi bio “djelotvoran”, tj. on mora posjedovati četiri dimenzije djelotvornosti: institucionalnu, stvarnu, korektivnu i materijalnu¹⁴. Kako je jedno od konvencijskih prava i pravo na suđenje u razumnom roku, obaveza je države da svakome kome je *to* pravo povrijeđeno obezbijedi djelotvoran pravni lijek *pred nacionalnim vlastima*. Primijenjeno na relevantne činjenice u domaćem pravosudnom sistemu, apelacija je (bila) predviđena kao jedini djelotvoran pravni lijek u slučajevima dugotrajnosti sudskih postupaka. Uloga Ustavnog suda BiH u tom pogledu je (bila) da utvrdi postojanje povrede prava, te da konzumira svoja naredbodavna ovlaštenja *u onim predmetima u kojima je utvrđeno kršenje Ustava BiH, preduzme mjere da to kršenje na najbrži i najdjelotvorniji način prestane, da se uspostavi stanje koje je ustavno, te naknadi šteta ako je ona prouzrokovana*¹⁵. Još konkretnije, nakon što bi utvrdio povredu prava, Ustavni sud BiH bi nadležnom organu naložio da preduzme odgovarajuće mjere za okončanje postupka (tamo gdje postupak nije bio okončan) i da ga obavijesti u određenom roku o preduzetim mjerama, a apelantu bi dosudio određenu naknadu u visini, koju bi ocijenio primjerenom satisfakcijom.¹⁶ Kako se da uočiti, Ustavnom sudu se mogla podnijeti apelacija kako tamo gdje je postupak okončan (ali je trajao nerazumno dugo), tako i tamo gdje postupak, uprkos značajnom protoku vremena, nije okončan¹⁷.

Apelanti su se, gotovo u pravilu, uz pozivanje na povredu prava na suđenje u razumnom roku pozivali i na povredu člana 13 Konvencije. U Odluci br. AP–303/16 Ustavni sud je, ne utvrđujući povredu iz člana 13, naglasio da *u slučajevima pretjerane dužine postupaka pred redovnim sudovima nedostaje djelotvoran pravni lijek u domaćem pravnom sistemu prije podnošenja apelacije Ustavnom sudu, te da je apelacija pred Ustavnim sudom za sada jedino pravno sredstvo za zaštitu prava na suđenje u razumnom roku* (upadljivo izostavljajući atribut *djelotvorno*). Dalje je naglašeno da Ustavni sud smatra da apelacija nije neposredno način ostvarenja prava na brzo i djelotvorno suđenje.¹⁸ U Odluci br. AP–4101/15, Ustavni sud je otišao korak dalje i utvrdio postojanje povrede prava na djelotvoran pravni lijek u vezi s pravom na

¹³ AP–303/16 od 16. 11. 2016, § 30.

¹⁴ Harland/Roche/Strauss (bilj. 9), ss. 277-282.

¹⁵ N. Ademović/J. Marko/G. Marković, *Ustavno pravo Bosne i Hercegovine*, Sarajevo 2012, s. 209.

¹⁶ Npr. odluke Ustavnog suda BiH u slučajevima: AP–129/02 od 30. 06. 2004; AP–1404/05 od 09. 05. 2006. (utvrđeno da postoji povreda prava na pravičan postupak u razumnom roku u odnosu na vođeni upravni postupak).

¹⁷ U skladu sa čl. 18 st. 2 Pravila Ustavnog suda: Ustavni sud može izuzetno razmatrati apelaciju i kada nema odluke nadležnog suda, ukoliko apelacija ukazuje na ozbiljna kršenja prava i osnovnih sloboda koje štiti Ustav ili međunarodni dokumenti koji se primjenjuju u Bosni i Hercegovini, dostupno na: <http://www.ccbh.ba/osnovni-akti/pravila-suda/uvod/?title=uvod&second=true>, očitavanje: 29. 05. 2019.

¹⁸ AP–303/16 od 16. 03. 2016.

suđenje u razumnom roku, *budući da ne postoji djelotvoran pravni lijek kojim bi se apelantima, prije podnošenja apelacije Ustavnom sudu, omogućilo ubrzanje postupka koji je u toku ili obeštećenje zbog odugovlačenja koje se već desilo.*¹⁹ U konačnici Sud je u 2018. godini, utvrdio da u odnosu na dugotrajnost postupaka koji su u toku, neće više odlučivati. Na taj način je problematika djelotvornog pravnog lijeka u odnosu na pravo na suđenje u razumnom roku dobila nove dimenzije. Potencijalne žrtve ne samo da nemaju na raspolaganju djelotvoran pravni lijek prije podnošenja apelacije, već praktično oni više *u odnosu na dugotrajnost postupaka koji su u toku* nemaju na raspolaganju ni apelaciju.

3. Razvojni put odluka Ustavnog suda u pogledu pitanja razumnog roka

3.1. Prva etapa – apelacija kao djelotvoran pravni lijek

Analizirajući praksu Ustavnog suda BiH, sa aspekta sadržaja odluka u predmetima gdje se pojavljivao zahtjev za utvrđenje povrede prava na suđenje u razumnom roku, moguće je napraviti podjelu na četiri etape, unutar kojih je Sud zauzimao stavove, kojima je opredjeljivao karakter apelacije kao (ne)djelotvornog pravnog sredstva.

Bez namjere da ovaj rad opteretim preciznim vremenskim odrednicama, jer je i sama podjela na etape načinjena isključivo radi slikovitijeg prikaza problema, interesantno je zapaziti da je, sa ili bez izvjesnih zapažanja unutar obrazloženja, Ustavni sud BiH do 2017. godine apelaciju, makar zvanično, smatrao djelotvornom. Opreza radi, na ovom mjestu je važno istaći da je ovaj sud, duži vremenski period, konstantnim utvrđivanjem povreda, postepeno slao određene poruke “upozorenja”, kojima je alarmirao u pogledu pitanja dugotrajnosti sudskih postupaka. Ipak, to treba diferencirati od njegovog zvaničnog stava u pogledu djelotvornosti apelacije.

U prvoj fazi, Ustavni sud BiH je, po skoro predvidivom maniru, praktikovao svoja ovlaštenja, te je u pojedinačnim slučajevima, nakon provedenog testa *razumnosti dužine postupka*, uobzirujući standarde ESLJP, utvrđivao postojanje povrede prava apelanata. Tamo gdje postupci nisu bili okončani, nalagao je da se preduzmu mjere u interesu njihovog što hitnijeg okončanja. U određivanju naknade, kao satisfakcije za učinjenu povredu, Sud se vodio okolnostima pojedinačnog slučaja, te sopstvenim utvrđenim principima (po ugledu na ESLJP). Ovako dosuđivana naknade štete, posmatrajući pojedinačne odluke, sama za sebe povlači niz diskutabilnih pitanja, te se tim neću baviti u ovom radu, nastojeći da ne razvodnim osnovnu temu.²⁰ Kako je, s vremenom, postalo jasno da problem sporog pravosuđa nije izolovan slučaj, pored donošenja konkretnih odluka i “kažnjavanja” države za takva kažnjenja, Ustavni sud BiH je, kao svojevrsan apel, *desetljećima*, odluke dostavljao Visokom sudskom i tužilačkom vijeću

¹⁹ AP-4101/15 od 10. 05. 2017, § 118.

²⁰ U Odluci o meritumu br. AP-938/04 od 17. 11. 2005. Ustavni sud BiH je utvrdio načelo, prema kojem apelantima, u slučajevima kada su ispunjeni uslovi za to, kao nadoknadu na ime nematerijalne štete, treba isplatiti iznos od približno 150 KM za svaku godinu za koju su domaći sudovi odlagali donošenje odluke, odnosno dvostruki iznos u predmetima koji zahtijevaju posebnu hitnost. Na ovaj princip Sud se poziva i u odlukama, koje su donesene i nakon proteka više od 10 godina (npr. u Odluci AP-303/16 od 16. 11. 2016), što otvara pitanje da li je sa te vremenske distance adekvatno cijeniti visinu nadoknade prema vrijednostima parametara koji su postojali kada ih je Sud uzeo u obzir (standard života, ekonomske prilike, itd).

BiH²¹ (VSTV BiH), kao tijelu, koje ima zadatak da osigura nezavisno, nepristrasno i profesionalno pravosuđe, te unaprijedi njegovu efikasnost.

3.2. Druga etapa – identifikovanje sistemskog problema

Nakon što je postalo izvjesno da problem “spore pravde” opstaje uprkos postojećoj sudskoj praksi, koja je pružala osnov za preduzimanje mjera za njegovo rješavanje, u Odluci br. AP–303/16 od 16. marta 2016. godine, Sud je po prvi put ovom pitanju prišao na tako neposredan način. U toj Odluci jasno je konstatovano da dužina trajanja postupaka pred redovnim sudovima predstavlja *sistemski problem* u BiH, koji zahtijeva kompleksan pristup – zakonodavnog ili administrativnog karaktera. U odnosu na karakter apelacije, Sud je naglasio da je ona *jedino pravno sredstvo za zaštitu prava na suđenje u razumnom roku, ali da nije neposredno način ostvarenja prava na brzo i djelotvorno suđenje, nego jedan od načina da se reaguje na dugotrajnost i nedjelotvornost koje već postoje u sudskom postupku*. Sud je podsjetio da se obaveza javne vlasti, kada je utvrđeno kršenje ustavnog prava, ne iscrpljuje samo u isplati dosuđenih iznosa na ime pravičnog zadovoljenja, već da je obaveza da se u pravnom poretku usvoje odgovarajuće opšte i/ili pojedinačne mjere radi okončanja kršenja koja je Ustavni sud utvrdio i radi otklanjanja posljedica. Ovo je bio presedan u odnosu na cijeli raniji period, ali je i u ovoj fazi Sud Odluku ipak samo dostavio VSTV BiH. Razlika u odnosu na prijašnju praksu je u izraženom *očekivanju* da će ovo tijelo, najkasnije u roku od šest mjeseci obavijestiti Ustavni sud BiH o preduzetim mjerama.²²

3.3. Treća etapa – relativizovanje apelacije kao djelotvornog pravnog sredstva

Nakon što je u Odluci br. AP–303/16 od 16. marta 2016. godine Ustavni sud BiH dao “dijagnozu” spore pravde u BiH i utvrdio da je riječ o hroničnom oboljenju pravosudnog sistema, te pozvao na reakciju VSTV BiH, Sud je nastavio sa dotadašnjom praksom utvrđivanja povreda, tamo gdje je postojao osnov. U odluci koja je uslijedila nakon više od godinu dana vremenske distance, susrećemo se sa reakcijom na izostanak reakcije (akcije?) pomenutog tijela i nepromijenjeno/pogoršano stanje “bolesnika”, pravosudnog sistema države BiH. Analizirajući Odluku br. AP–1062/15 od 10. maja 2017. godine, stiče se utisak da je Sud ponovo iskoračio u pravcu presedana. Predmetna Odluka se odnosila na desetine apelacija, podnesenih zbog dužine trajanja postupka, koje je Sud spojio i vodio kao jedan predmet. U odgovorima postupajućih sudova, ponovljeni su uobičajeni argumenti: pozivanje na plan rješavanja starih predmeta²³, nedovoljna kadrovska popunjenost i prevelik broj predmeta, koji se nalaze na rješavanju pred tim sudovima. Sud je u svim podnesenim apelacijama utvrdio postojanje povrede²⁴, te je (uobičajeno) ponovio stav ESLJP da hronična opterećenost sudova nije opravdanje za prekomjernu dužinu postupka. Iako bi se na prvi pogled moglo učiniti da, iz ugla dužine suđenja,

²¹ Odluka o dopustivosti i meritumu br. AP–303/16 od 16. 03. 2016.

²² *Ibid.*

²³ Misli se na Uputu za izradu plana rješavanja starih predmeta prema starosti inicijalnog akta, koju je donio VSTV BiH, a za period od 01. 01. 2016. do 31. 03. 2016.

²⁴ Interesantno, Sud se u ovoj Odluci opredijelio za princip da svim apelantima dodijeli istu naknadu u visini od 1.000 KM, bez obzira na različitu dužinu trajanja postupka u pojedinim slučajevima, v. § 94.

nema značajnije razlike između ove i Odluke br. AP–303/16 (s obzirom da u velikoj mjeri Sud ponavlja ranije izražene stavove), u praktičnom smislu razlika ipak postoji. Ogleda se u dva aspekta.

Prvo, Sud je, za razliku od ranije odluke, utvrdio da postoji kršenje prava na djelotvoran pravni lijek iz člana 13 u vezi sa pravom na suđenje u razumnom roku iz člana 6 st. 1 Konvencije. Simptomatičan je način na koji je Sud ovo učinio i stvorio utisak postojanja snažne potrebe kod Suda da ode korak dalje. Ovdje prvenstveno mislim na činjenicu da je, mimo uobičajenog manira, utvrdio povredu člana na koji se apelanti, kako se navodi “*nisu eksplicitno pozvali*”²⁵. Ovo nije prvi put da je Sud ovako argumentira, ali je nesumnjivo da se ne radi o redovnoj, ni čestoj praksi. Kao opravdanje za ovo navode se dva argumenta. Prvi, da je iz apelacionih navoda proizlazilo da su apelanti smatrali da nemaju nikakvog drugog djelotvornog pravnog sredstva, kojim bi ishodovali okončanje postupka u razumnom roku, osim podnošenja apelacije Ustavnom sudu BiH. Pravno je Sud ovo podveo pod praksu ESLJP, prema kojoj taj sud nije ograničen, ni vezan za aplikantovu ili vladinu kvalifikaciju, te na vlastitu raniju praksu izlaženja iz okvira povreda na koje su se apelanti pozvali. Drugi argument je, cijeneći cjelokupan kontekst, indikativnijeg karaktera. Sud kaže: “*Osim toga, kako je već rečeno, VSTV BiH nije udovoljio zahtjevu Ustavnog suda iz odluke broj AP 303/16, što ozbiljno dovodi u pitanje i nastojanja Ustavnog suda da kroz svoju apelacionu nadležnost efikasno riješi problem dužine postupaka pred redovnim sudovima.*”²⁶ Stiče se utisak da je Sud, nakon inercije (ili ignorancije) pomenutog tijela, odlučio povući crtu, te dati do znanja da, iako ograničenih ovlaštenja, još ima prostora za manevrisanje.²⁷ Utvrđujući da u konkretnim slučajevima postoji povreda prava apelantata na djelotvoran pravni lijek, Sud je po prvi put izrazio stav da je *djelotvornost apelacije kao pravnog lijeka koji je po ovom pitanju jedini dostupan apelantima ozbiljno dovedena u pitanje u smislu stvarnog i efikasnog okončanja parničnih postupaka, kako bi se suštinski ispunili zahtjevi suđenja u razumnom roku*²⁸. Ovakav zaključak izveden je tragom tri argumenta: uvida da nadležna javna vlast nije pronašla adekvatan način da riješi problem dugotrajnosti sudskih postupaka, ograničene ustavne mogućnosti Suda da odredi konkretne mjere ubrzanja u svakom konkretnom predmetu i stalnog porasta apelacija koje se isključivo odnose na pitanje dugotrajnosti parničnih postupaka.

Ovako izražen stav stvorio je potencijalnim apelantima prostor za pravnu nedoumicu/nesigurnost. Na jednoj strani Sud, nedvosmisleno, ozbiljno dovodi u pitanje djelotvornost apelacije, ali na drugoj strani, Sud ipak ne negira u potpunosti njenu djelotvornost, na način da apelantima ne daje nedvosmisleni uputu da više ne podnose apelacije radi ove povrede. U praksi, to je otvorilo pitanje da li bi potencijalna žrtva povrede prava na suđenje u razumnom roku mogla da “preskoči” apelacionu instancu i direktno se obrati ESLJP

²⁵ Čl. 31 Pravila Ustavnog suda je propisan obim odlučivanja ovog suda: “Pri odlučivanju Ustavni sud, u pravilu, ispituje da li postoje samo one povrede koje su iznesene u zahtjevu/apelaciji.”

²⁶ Interesantno je primjetiti da je u Odluci br. AP–303/16 Ustavni sud iskoristio jezičku konstrukciju da „*očekuje da ga Visoko sudsko i tužilačko vijeće Bosne i Hercegovine obavijesti o preduzetim mjerama i njihovim efektima najkasnije u roku od šest mjeseci od primanja ove odluke*“, a da je u Odluci br. AP–1062/15 naveo da VSTV nije uvažio njegov zahtjev.

²⁷ Ranije je u istoj Odluci, Ustavni sud sa žaljenjem konstatovao da mu, protivno izraženom očekivanju u Odluci br. AP–303/16, VSTV BiH nije dostavio traženu obavijest, iako je odluka Ustavnog suda kod VSTV BiH primljena 30. 03. 2016, dakle ni nakon protoka ostavljenog roka od šest mjeseci.

²⁸ Odluka o dopustivosti i meritumu br. AP–1062/15, § 109.

podnošenjem aplikacije. Drugim riječima, da li bi tada ESLJP tako podnesenu aplikaciju cijenio prihvatljivom (sa aspekta uslova iscrpljenosti svih djelotvornih pravnih lijekova). Odgovor na ovo pitanje iziskuje da se istraži stav tog suda u istovjetnim slučajevima (o čemu će kasnije biti govora), ali ni tada, u ovoj etapi, ne bi bilo moguće dati odgovor sa potpunom izvjesnošću o ishodu tako uložene aplikacije. Rizik bi svakako ležao na aplikantu, posebno ako se ima na umu dugogodišnja ustaljena praksa iscrpljivanja apelacije kao posljednjeg efikasnog pravnog lijeka u državi BiH. Na drugoj strani, ulaganje apelacije, slijedeći ustaljeni princip, značilo bi značajno duži protek vremena za dobijanje konačne odluke, ali sada otežan spoznajom da i sam Ustavni sud dovodi u pitanje njenu djelotvornost.

Drugo, u istoj Odluci, Sud se odlučio da, na neredovan način, iskoristi svoje ovlaštenje utemeljeno Pravilima Suda, prema kojem može odrediti način i rok izvršenja odluke koju donese²⁹. Konkretno, naloženo je, između ostalog, da Vlada Federacije Bosne i Hercegovine (Vlada FBiH), Vlada Kantona Sarajevo i VSTV BiH, bez odlaganja, a najkasnije u roku od šest mjeseci od prijema odluke, preduzmu odgovarajuće mjere iz svoje nadležnosti sa ciljem propisivanja jednog ili više djelotvornih pravnih lijekova. Naglašeni cilj je otklanjanje sistemskog kršenja prava na suđenje u razumnom roku i kršenja prava na djelotvoran pravni lijek.

Na osnovu navedenog, a imajući u vidu stav koji će Sud zauzeti u periodu koji je uslijedio, čini se da je ovo bio posljednji poziv nadležnim organima da preduzmu odgovarajuće korake. Upadljivo je da je, za razliku od ranijih odluka, Sud do tada prosto izraženo očekivanje da će VSTV BiH preduzeti određene korake zamijenio otvorenim i direktnim zahtjevom da se ti koraci preduzmu³⁰.

3.4. Četvrta etapa – apelacija kao nedjelotvorno pravno sredstvo

U četvrtoj etapi Sud je načinio presedan, kojim je dugotrajnim sudskim postupcima dao novi značaj i širom otvorio prozor pravničkoj diskusiji o njegovoj pravnoj utemeljenosti, o raciu i praktičnim implikacijama odluke na cjelokupan pravosudni sistem BiH i njegove najzainteresovanije subjekte – potencijalne apelante, odnosno aplikante pred ESLJP. U novembru 2018. godine Ustavni sud BiH je naime donio Odluku br. AP–1356/17, kojom je, kao nedopuštene, odbacio apelacije niza apelanata (Sud je ponovo odlučio spojiti postupke), zbog toga što se radilo „o istom pitanju o kojem je Ustavni sud Bosne i Hercegovine već odlučivao, a iz navoda ili dokaza iznesenih u apelacijama ne proizlazi da ima osnova za ponovno odlučivanje.”³¹ Zajednički imenilac za podnesene apelacije je pozivanje na povredu prava u aspektu pretjerano dugih postupaka pred redovnim sudovima, koji u vrijeme podnošenja apelacije nisu bili okončani. Na ovom mjestu je važno primijetiti da se radilo o apelacijama podnesenim u odnosu na postupke koji su u vrijeme podnošenja apelacije još uvijek bili u toku. Radi se o nizu apelacija, od kojih je prva podnesena u aprilu 2017, a posljednja u oktobru 2018.

²⁹ Čl. 72 st. 4 Pravila Ustavnog suda BiH – prečišćeni tekst, *Sl. gl. BiH* 94/14. U st. 5 istog čl. propisano je da je u roku koji sud odredi, organ koji je obavezan izvršiti odluku Ustavnog suda dužan dostaviti obavještenje o preduzetim mjerama s ciljem izvršenja odluke, kako je to naznačeno u njoj.

³⁰ Jednaki stavovi su izraženi i u Odluci o dopustivosti i meritumu br. AP–4101/15 od 10. 05. 2017. (kao i u nizu istovrsnih odluka donesenih nakon ovog datuma).

³¹ Odluka o dopustivosti br. AP–1356/17 od 06. 11. 2018.

godine. U odnosu na sve apelacije, Sud je zaključio da nema temelja za odlučivanje po njima u meritumu, te ih je oglosio nedopustivim.

Obrazloženje predmetne odluke bi se moglo rezimirati kao osvrt na prethodni period od nekoliko godina ustavnosudskog odlučivanja i stavova, koje je Sud zauzeo u odnosu na pitanje dugotrajnosti sudskih postupaka kao strukturnog problema u BiH. Dalje, Sud je sumirao zaključke sa sjednice održane 17. jula 2018. godine i u konačnom *presudio*. Sud je u ovoj odluci konstatovao šta su konkretno preduzeli adresanti zahtjeva iz Odluke br. AP–1062/15, nakon prijema te Odluke. Rezultati se mogu sumirati na sljedeći način: Nadležni sudovi su u većini slučajeva okončali predmete (misli se na konkretne predmete povodom kojih je donesena Odluka AP–1062/15), a nadležne vlade su isplatile naknade nematerijalne štete. Vlada FBiH je, prema datom obavještenju, zadužila federalna ministarstva da u okviru svojih nadležnosti hitno predlože izmjene zakona u skladu sa stavovima Ustavnog suda BiH. Tragom navedenog, Federalno ministarstvo pravde je svoju eventualnu aktivnost (prema onome što stoji u predmetnoj Odluci) ograničilo na pitanje normativnog aspekta uvođenja prava na djelotvorni pravni lijek, istovremeno ukazujući na prepreke, dominantno finansijske prirode. VSTV BiH je obavijestilo Ustavni sud da je formirana radna grupa za izvršenje odluka Ustavnog suda u vezi sa kršenjem prava na suđenje u razumnom roku, koja ima zadatak da razmatra pitanje izvršenja, kao i da predlaže mjere koje je potrebno poduzeti radi izvršenja naloga Ustavnog suda. Osim toga, VSTV BiH je poslalo dopis predsjednicima sudova da prioritarno poštuju rokove Ustavnog suda u rješavanju predmeta u kojima je podnesena apelacija. Izvršena je i kalkulacija, koja je pokazala da u BiH nedostaje 25 posto više sudija od trenutnog broja, kako bi se ispunili zahtjevi suđenja u razumnom roku, te su ovi podaci dostavljeni nadležnim ministarstvima pravde.³² Ministarstvo pravde BiH je obavijestilo Ustavni sud BiH da je uputilo poziv nadležnim institucijama svih nivoa vlasti (VSTV BiH, entitetskim ministarstvima pravde, Pravosudnoj komisiji Brčko distrikta BiH, Sudu BiH, entitetskim vrhovnim sudovima, Apelacionom sudu Brčko distrikta BiH) da imenuju predstavnike za rad u radnoj skupini koja bi trebalo da izradi prijedlog zakonskih odredaba za sprečavanje kršenja prava na suđenje u razumnom roku, te da je radna skupina kompletirana i u oktobru 2018. godine je doneseno rješenje o njenoj uspostavi.

Može se zaključiti da zahtjevi Ustavnog suda upućeni nadležnim organima nisu, kao u ranijem periodu, u potpunosti ostali bez reakcije, ali se postavilo pitanje snage i konkretnog efekta ispoljene reakcije. Osim što su pojedinačni predmeti okončani, u kontekstu rješavanja sistemskog problema razumnog roka, moglo bi se reći da sistemsko rješavanje nije ni započeto ili da je, optimistično posmatrano, u fazi iznalaženja idejnog rješenja. Sve mjere koje su preduzete nisu proizvele konkretno rješenje koje bi, istovremeno, djelovalo reaktivno u odnosu na postupke koji su prekoračili granicu razumnog roka i preventivno u odnosu na druge potencijalne predmete. Drugim riječima, u pravosudni sistem BiH, nesporno, nije uveden djelotvoran pravni lijek koji bi direktno uticao na smanjenje apelacija, usmjerenih ka dugotrajnosti sudskih postupaka.

Ovakav zaključak je izveo i Ustavni sud. On je naveo da postoje relevantni pokazatelji napretka u rješavanju ovog pitanja. Istovremeno, Sud je konstatovao da je samo u 2018. godini (do novembra) primio više od 1.700 predmeta, koji se tiču sporne povrede. Dovodeći u vezu ono što je predloženo na planu rješavanja ovog pitanja sa nužnošću protoka vremena da se ideje

³² *Ibid*, za detaljnije v. obrazloženje Odluke.

realizuju, te sa željom da se ne čini dalja pometnja u postojećem redosljedu rješavanja postojećih predmeta, u konačnom je donio odluku da je potrebno ostaviti dodatni rok od jedne godine svim subjektima za potpuno i efektivno izvršenje mjera sistemskog karaktera koje se preduzimaju i koje je još potrebno preduzeti. Dalje, Sud je zauzeo stav da do isteka ovog roka neće pojedinačno odlučivati o apelacijama koje pokreću pitanje dugotrajnosti sudskih postupaka koji su u toku u BiH.

Interesantno, u istoj Odluci, Sud je naglasio da je svjestan da je u okviru domaćeg pravnog sistema podnošenje apelacije u slučajevima dugotrajnosti sudskih postupaka trenutno jedini djelotvoran pravni lijek³³. Nakon takve konstatacije, samo tri tačke niže, donio je odluku da po tom *jedinom djelotvornom pravnom lijeku* neće više odlučivati. Direktna posljedica ove Odluke je, dakle, da će apelacije, koje budu podnesene povodom dugotrajnosti sudskih postupaka, koji su u toku, biti odbačene kao nedopustive. S obzirom na formulaciju, koju je Sud upotrijebio – da neće pojedinačno odlučivati o apelacijama koje pokreću pitanje dugotrajnosti sudskih postupaka *koji su u toku* u BiH – izvodi se zaključak da će Sud i dalje odlučivati po onim apelacijama koje pokreću isto pitanje, ali u predmetima, koji su okončani sudskom odlukom, s obzirom da to nisu postupci koji su *u toku* u vrijeme podnošenja apelacije.³⁴ Ipak, činjenica je da Sud ovo nigdje nije naglasio na način koji bi za apelante bio nesporan, a praksa Suda koja će uslijediti je to pitanje učinila dodatno spornim.

4. Otvorena pitanja nakon Odluke br. AP–1356/17

4.1. Pravna utemeljenost Odluke br. AP–1356/17

Podrobna analiza obrazloženja predmetne Odluke, kao i prakse Ustavnog suda koja je uslijedila, a u nastojanju da se njeni principi konkretizuju u praksi i interesom savjesti da se u najvećoj mjeri zaštite prava stranaka – potencijalnih apelanata, izrodila je niz spornih pitanja. Iako bi se na prvi pogled moglo učiniti da naprijed ilustrovani zaključci i zauzeti stavovi US BiH u Odluci AP–1356/17 predstavljaju solomonsku odluku, čini se da se već pri prvom pokušaju njegove konkretizacije u primjeni nailazi na dileme, koje u svojoj ukupnosti vode prema pravnoj nesigurnosti. Slijedi osvrt na samo neke od njih.

U Odluci br. AP–888/18 od 10. aprila 2019. godine, Ustavni sud se pozvao na presudu ESLjP *Burmych protiv Ukrajine* od 12. oktobra 2017. godine. Interesantno, u kontekstu istog obrazloženja, u prvoj odluci ovog tipa (AP–1356/17) Sud ne pominje ovu odluku. U navedenom predmetu, ESLjP je razmatrao pitanje djelotvornosti ustavne tužbe kao pravnog lijeka u odnosu na dužinu postupka pred Saveznim ustavnim sudom Njemačke. Taj sud je imao ovlašćenje da utvrđuje da je dužina postupka neustavna i da traži od suda, na koji se to odnosi, da ga ubrza ili okonča, ali nije imao ovlasti određivati rokove nižim sudovima ili naložiti mjere za ubrzanje postupka o kojemu se radilo. S obzirom na to, ESLjP je utvrdio da, u predmetnom slučaju, njemačka Vlada nije dokazala da ustavna tužba može pružiti satisfakciju za prekomjernu dužinu građanskog postupka koji je u toku. Sljedeći zaključak je bio da podnosilac aplikacije u konkretnom nije trebao da pred tim sudom uloži prigovor zbog dužine postupka, te da je aplikacija i bez ispljivanja ustavne tužbe bila prihvatljiva. U isto vrijeme, Ustavni sud se u ovim

³³ *Ibid*, §79.

³⁴ V. Odluku o dopustivosti i meritumu br. AP–1262/17 od 10. 04. 2019.

odlukama (AP–1356/17 i dr) poziva na odredbu člana 18 stav (3) tačka e) Pravila Ustavnog suda, prema kojoj će se apelacija odbaciti, kao nedopuštena, ukoliko je podnesena po pitanju o kojem je Ustavni sud već odlučivao, a iz navoda i dokaza iznesenih u apelaciji ne proizilazi da ima osnova za ponovno odlučivanje.

Čini se opravdanim postaviti pitanje da li je Ustavni sud mogao donijeti odluku da, jednostavno rečeno, neće za određeni period uopšte odlučivati o pitanju iz svoje nadležnosti. Analizirajući sadržaj Pravila po kojima ovaj sud postupa, upadljiva je odredba čl. 76 (*“Ostala pitanja”*), prema kojoj će o pitanjima postupka pred Ustavnim sudom koja nisu utvrđena pravilima Ustavni sud odlučiti u svakom konkretnom slučaju. Sud se, istina, u odlukama ne poziva na ovu odredbu. Ipak, nije sporno da ovim Pravilima nije predviđen slučaj u kojem će Ustavni sud odlučiti da (za određeni vremenski period) neće utvrđivati da li postoji povreda konkretnog ljudskog prava. Unutar obrazloženja relevantnih odluka, Ustavni sud takođe pominje princip supsidijariteta tako da apelaciona nadležnost Ustavnog suda predstavlja supsidijarnu zaštitu ljudskih prava u slučajevima u kojima se efektivno iscrpe sve druge mogućnosti predviđene odgovarajućim propisima.³⁵ U konkretnim okolnostima je sporna činjenica da ne postoje druge mogućnosti za zaštitu građana kada im je povrijeđeno pravo na suđenje u razumnom roku, a sada ne postoji ni “supsidijarna zaštita” pred Ustavnim sudom. U takvim okolnostima je opravdano dovesti u pitanje pravo Ustavnog suda, kao najvišeg zaštitnika ljudskih prava u državi, da makar i za određeni period, građane liši bilo kakvog oblika zaštite njihovog prava. U nastojanju da opravda ovakvo postupanje, Ustavni sud je naveo da je *“potrebno naglasiti da Bosna i Hercegovina, osim obaveze da osigura postojanje djelotvornih pravnih lijekova u svjetlu prakse Ustavnog suda i Evropskog suda, ima i opštu obavezu da riješi probleme koji su u osnovi povreda utvrđenih u odlukama Ustavnog suda.”*³⁶ Iako ove dvije obaveze postavlja kumulativno, svojom sadašnjom praksom on bira između njih tako što izborom jedne isključuje izvršavanje druge (pa makar i samo za određeni period). Nastojanje da se prikaže da je praktično nemoguće sistemski riješiti ovaj problem bez, svojevrsne kolateralne štete, čini se, iz ugla apelanata pojedinaca, kao isuviše radikalno rez. Očigledno je da je Ustavni sud ovakvu odluku nastojao “obezbijediti” ovdje ukazanim pojedinačnim predmetom iz prakse ESLJP. Ipak, mora se primijetiti da je sam način manifestacije izraženog stava ESLJP, da se jedan ustavni sud “oglasi nenadležnim” (nedjelotvornim) za pitanja iz svoje nadležnosti, u najmanju ruku sporan. Ovakav potez se dodatno problematizuje s obzirom na neizvjesnost u pogledu krajnjeg roka za ovakav, slikovito nazvan “moratorijum” u odlučivanju, kao i rezultata koji će on dati.

4.2. Pitanje jednogodišnjeg roka

Drugo sporno pitanje je pitanje jednogodišnjeg roka, unutar kojeg je Sud, po vlastitom izboru, neće odlučivati po individualnim apelacijama (na prethodno pojašnjen način). Radi potpuno tačnog razumijevanja navedenog stava potrebno je doslovno citirati navod iz Odluke:

³⁵ Odluka o dopustivosti br. AP–1356/17 od 06. 11. 2018, § 78.

³⁶ *Ibid.*

“Imajući sve navedeno u vidu, Ustavni sud smatra da je potrebno ostaviti dodatni rok od jedne godine svim navedenim subjektima za potpuno i efektivno izvršenje mjera sistemskog karaktera koje se preduzimaju i koje je još potrebno preduzeti.”³⁷

Upadljivo je da Sud nije na nedvosmislen način utvrdio od kojeg tačno trenutka se računa jednogodišnji rok. Izvjesna logika tumačenja ovakve formulacije bi svakako mogla da navede na razmišljanje da se jednogodišnji rok ima računati od datuma donošenja Odluke, unutar kojeg Sud po prvi put spominje predmetni rok, dakle od 06. novembra 2018. Takva logika se problematizuje kada se u sjećanje prizove činjenica da je Sud na identičan način pitanje jednogodišnjeg roka formulisao i u odlukama koje su uslijedile. Tako primjera radi, u Odluci koju je donio sa pet mjeseci vremenske distance, br. AP–888/18 od 10. aprila 2019. godine³⁸. Čini se da tom linijom razmišljanja, ne bi bilo netačno jednogodišnji rok računati i od datuma donošenja te odluke ili bilo koje odluke koju Sud kasnije donese u jednakom maniru. Očigledno, takav način zaključivanja nije pogodan. Sljedeći početak roka koji bi mogao doći u obzir je datum održavanja sjednice Ustavnog suda od 17. jula 2018. godine, u odnosu na koju se u Odlukama ove vrste navodi da je na njoj Sud razmatrao “posljednji Izvještaj o izvršenju odluka” i na kojoj je iznio konstatacije i zaključke u pravcu konačne odluke o jednogodišnjem prekidu odlučivanja u meritumu. Navodeći potonje samo kao primjer moguće alternative, smatram da bi, s obzirom na ukupan kontekst, a posebno da Ustavni sud nigdje nije ni nagovjestio početak roka, navedeno bilo u cjelosti paušalno i proizvoljno. Izlišno bi bilo ovaj dio opteretiti nuđenjem i drugih mogućih alternativa, kod činjenice da je konačno neizbježan zaključak da je za zainteresovane strane otvoreno i sporno pitanje početka, a posljedično tome i završetka računanja jednogodišnjeg roka unutar kojeg će Sud po automatizmu odbacivati apelacije usmjerene ka dugotrajnosti postupaka koji su u toku.

Navedeno pitanje je značajno iz najmanje dva razloga. *Prvo*, za potencijalne apelante je sporno kada će ponovo moći ulagati apelacije Ustavnom sudu BiH, bez predznanja da će takva apelacija nužno biti odbačena. Istina, u predmetnoj Odluci Sud navodi da će na odgovarajući način obavijestiti apelante o svim bitnim promjenama u vezi sa ovim predmetima. Osim što je i na ovom mjestu izostala preciznost, primjetno je da su ovim obuhvaćena samo lica koja su imala/imaju status apelanata. *Drugi* razlog se vezuje za konstataciju Suda da će nakon isteka ovog roka razmotriti izvršenje naloga iz svojih odluka. Ovdje su uočljive dvije stvari. Prva, da rok od jedne godine nije konačan i definitivan, već da će istekom tog roka Sud razmotriti izvršenje naloga, što je zaista široko postavljeno i ne mora podrazumijevati da će Sud nužno istekom roka ponovo aktivirati odlučivanje po apelacijama, usmjerenim ka dugotrajnosti sudskih postupaka koji su u toku. I druga, da je ponovo ostalo nejasno kada će Sud razmatrati izvršenje naloga, jer je, kako je upravo navedeno, nejasan trenutak isteka ostavljenog roka.

4.3. Pitanje identifikacije apelacija, na koje se protežu implikacije Odluke br. AP–1356/17

Gore je (pod 3.4) nagovještano da odrednica Suda prema kojoj neće pojedinačno odlučivati o apelacijama koje pokreću pitanje dugotrajnosti sudskih postupaka *koji su u toku* u BiH nije, bez svake sumnje, identifikovala o kojim apelacijama je riječ. Prije svega, nije definisano na koje apelacije će se protegnuti posljedice ove odluke, s obzirom na vrijeme njihovog podnošenja.

³⁷ Odluka o dopustivosti br. AP–1356/17 od 06. 11. 2018, § 82.

³⁸ Odluka o dopustivosti br. AP–888/18 od 10. 04. 2019, § 34.

Konkretno, da li se ona odnosi samo na apelacije koje će biti podnesene nakon donošenja/objavljivanja te Odluke ili ona obuhvata i apelacije koje su podnesene prije njenog donošenja/objavljivanja (uključujući eventualno i one podnesene na taj dan), a o kojima Sud nije odlučio (ili takvih nema?). Prema činjenicama iz Odluke, “najsvežija” apelacija o kojoj je Sud odlučio podnesena je 18. oktobra 2018. godine. Postavlja se pitanje da li je to i posljednja apelacija podnesena do dana donošenja Odluke od 06. novembra 2018. godine. Pored toga, nije izvan svake sumnje, definisano, sa sadržajnog aspekta, o kojim apelacijama je riječ. Ovakvom razmišljanju bi se eventualno mogao uputiti prigovor nepotrebne i opterećujuće sitničavosti u pogledu jezičke konstrukcije, no praksa Suda u pojedinačnim slučajevima je opravdala postavljanje ovog pitanja.

Za odgovor su relevantne apelacije koje, kvalitativno, mogu ući u opseg predmetne Odluke. To su, bez dileme, apelacije kojima se napada dugotrajnost postupaka koji su okončani i u kojima postoji konačna odluka suda, ali u kojima je cijeli postupak trajao dugo tako da apelant smatra da je povrijeđeno njegovo pravo na suđenje u razumnom roku. Pored toga, to su apelacije kojima se napada dugotrajnost postupaka koji nisu okončani sudskom odlukom, tj. postupaka, koji su u vrijeme podnošenja apelacije *u toku*. Ukoliko se vratimo na formulaciju Suda, vidjeće se da će Sud i nakon predmetne odluke nastaviti ulaziti u meritum po onim apelacijama u kojima je postupak okončan. Analizirajući praksu Suda, to se pokazuje kao tačno.³⁹ I tu zaista ne bi bilo ništa neizvjesno za potencijalne apelante da u pojedinačnim slučajevima nije odstupljeno od ovog, uslovno rečeno, principa. Kao primjer takvog odstupanja je i Odluka br. AP-4599/17 od 10. aprila 2019. godine. Riječ je o Odluci o dopustivosti i meritumu, u kojoj je *odbijena* kao neosnovana apelacija podnesena zbog nepoštovanja standarda okončanja izvršnog postupka u razumnom roku. Činjenica da je apelacija odbijena (a ne usvojena) nije relevantna u odnosu na sporno pitanje, jer ovu Odluku relevantnom čine dva elementa. *Prvo*, riječ je o postupku *koji je u toku* i *drugo*, riječ je o meritornoj Odluci. Takođe, Odlukom o dopustivosti i meritumu br. AP-3743/17 od 22. maja 2019. godine Sud je usvojio apelaciju i utvrdio povredu prava na suđenje u razumnom roku u odnosu na neokončan izvršni postupak. Čini se da je postojanje ovakvih Odluka relativizovalo (ako ne i negiralo) na prvi pogled nesporan, princip iz Odluke br. AP-1356/17. Pažljivom čitaocu neće promaknuti da je u ovim slučajevima napadnuta dugotrajnost izvršnih postupaka. Ovakva nepreciznost Suda otvorila je još jedno pitanje, a to je da li pod opseg implikacija predmetne odluke ulaze samo apelacije kojima se napada dugotrajnost *parničnih* ili ona obuhvata i apelacije, kojima se napada dugotrajnost *izvršnih* postupaka. Da ovo nije izolovan slučaj, vidi se i iz Odluke o dopustivosti i meritumu br. AP-5147/17 od 10. aprila 2019. godine. U toj Odluci, Ustavni sud je utvrdio povredu prava na suđenje u razumnom roku „*zbog dužine trajanja izvršnog postupka koji se vodi*”, te je naložio da se odmah preduzmu odgovarajuće mjere za okončanje postupka. Paralelno uz ovu Odluku, sa istim datumom, postoji i Odluka o dopustivosti br. AP-888/18, u kojoj je Sud odbacio veći broj apelacija koje su podnesene zbog povrede prava na suđenje u razumnom roku, u odnosu na postupke koji su u toku. Obrazloženje ove Odluke je istovjetno obrazloženju iz prethodno analizirane Odluke AP-1356/17. Dakle, jasno je da Ustavni sud nije napustio svoj stav, ali je nejasan način na koji Sud taj stav konkretizuje.

³⁹ V. Odluke Ustavnog suda BiH br. AP-1721/17 od 22. 05. 2019, AP-2200/17 od 08. 05. 2019, AP-5412/17 od 24. 04. 2019, AP-841/17 od 10. 04. 2019, AP-3335/17 od 12. 03. 2019, AP-141/17 od 27. 02. 2019, AP-1790/17 od 10. 01. 2019, AP-1083/17 od 19. 12. 2018. i dr.

Moglo bi se u smislu zaključka, pretpostaviti da je intencija Suda bila da se svojevrsni “moratorijum” na odlučivanje o navodnim povredama prava na suđenje u razumnom roku, odnosi na one apelacije u kojima se napada dužina trajanja parničnih postupaka koji nisu okončani. Ipak, cijeni da je, s obzirom na respektabilnost Ustavnog suda, te pravnu snagu i dalekosežnost njegovih odluka, te njihov pragmatični uticaj, ostavljanje pretpostavkama da zauzmu mjesto jasnim stavovima, koji obavezuju, u najmanju ruku, rizično.

5. Zaključak ili koraci koje je potrebno preduzeti

Analizirajući sadašnji tretman prava na suđenje u razumnom roku u BiH i trenutnu (nezaštićenu) poziciju potencijalnih apelanata, s pravom se može postaviti pitanje na koji način najbrže i najefikasnije otkloniti stanje zavladaale pravne nesigurnosti. Zasebno pitanje je rješenje osvjetljenog sistemskog problema spore pravde. U kontekstu tog, po sebi kompleksnog pitanja, kako je naprijed navedeno, najkonkretniji potezi su usmjereni na uvođenje posebnog pravnog lijeka. U tom cilju je potrebno donijeti zakon(e), koji bi precizno regulisao datu materiju. Iako je od sjednice Ustavnog suda, održane u julu mjesecu 2018. godine prošao jednogodišnji, dakle ne baš zanemarljiv vremenski period (a imajući u vidu da na problem nije prvi put ukazano tada), efikasnog rješenja, još uvijek nema. Prema informacijama, koje su dostupne javnosti, rad na izradi entitetskih i državnog zakona o suđenju u razumnom roku, izrodio je formiranjem radnih grupa i/ili sačinjavanjem njihove radne verzije. Način na koji će predmetni zakoni regulisati ovo pitanje, osim izvjesnih naslućivanja, za sada je nepoznat. Da li će naši zakonopisci akcenat staviti na preventivni, kompenzatorni ili pak kombinovani sistem zaštite je prostor za pravnu diskusiju.

Mislim da bi kombinovani sistem, koji bi, po ugledu na neke druge zemlje⁴⁰, podrazumijevao kombinovanje zahtjeva za ubrzanje postupka, zahtjev za utvrđenje krajnjeg roka za rješavanje predmeta i tužbu za naknadu štete, bio najefikasnije rješenje. Trenutak usvajanja i početka primjene ovih zakona u potpunosti je neizvjestan, a s obzirom na dosadašnju aktivnost, čini se optimističnim računati na hitno postupanje. Iz toga slijedi i drugo pitanje: kako bez odlaganja otkloniti postojeću pravnu nesigurnost u pogledu zaštite prava građana na suđenje u razumnom roku. Budući da je Ustavni sud BiH svojim odlučivanjem, na gore opisani način, stvorio stanje u kojem potencijalni apelanati ne mogu sa sigurnošću znati na koje ponašanje su obavezni, tj. u kojim slučajevima njihova apelacija ima nade za meritorno odlučivanje, logično je očekivati od Suda autentično tumačenje vlastitog stava. Na taj način bi se razjasnilo da li apelanati mogu prosto “preskočiti” apelaciju i direktno se obratiti ESLjP. Sa visokom izvjesnošću bi se moglo pretpostaviti da je to u ovim okolnostima nesporno. Ali zbog različite prakse Ustavnog suda kako je upravo prikazana, nije suvišno otkloniti svaki rizik onome ko ima pravo samo na jedan

⁴⁰ Primjera radi, prema Zakonu o zaštiti prava na suđenje u razumnom roku, *Sl. gl. RS 40/15*), građani Republike Srbije mogu da podnesu prigovor radi ubrzanja postupka, žalbu i zahtjev za pravično zadovoljenje. O prigovoru odlučuje predsjednik suda pred kojim se vodi postupak. Ako usvoji prigovor, između ostalog, ima ovlaštenje da postupajućem sudiji naloži da u određenom roku preduzme procesne radnje koje djelotvorno ubrzavaju postupak. Žalbu stranka može izjaviti, između ostalog, i ako je njen prigovor odbijen ili ako predsjednik suda o njemu ne odluči u roku od dva mjeseca od dana prijema prigovora. Zahtjev za pravično zadovoljenje obuhvata pravo na novčano obeštećenje, te pravo na objavljivanje pismene izjave Državnog pravobranilaštva ili presude kojom se utvrđuje povreda prava na suđenje u razumnom roku. Stranka može da tuži državu za naknadu imovinske i neimovinske štete, prouzrokovane povredom ovog prava.

korak i koga greška u tom koraku može skupo stajati. Pravila moraju biti jasna, precizna, nedvosmislena i dostupna. Ova mjerila kvaliteta zakona je potrebno shodno primijeniti i na “zakone postupanja” potencijalnih apelanata, u interesu pravne sigurnosti i vladavine prava.⁴¹ Stav Ustavnog suda BiH je trenutno za njih “zakon” i ukoliko ne poštuju sudske odluke, biće “kažnjeni” odbacivanjem apelacije.

Drugi zahtjev koji optira mogao bi biti usmjeren ka tome da Ustavni sud, i prije isteka zadanog jednogodišnjeg roka (čiji kraj je neizvjestan) prekine sa sadašnjom praksom nepostupanja po predmetnim apelacijama. Ovom zahtjevu bi se mogao uputiti prigovor koji bi se usmjerio na pitanje da li bi takav “povrat nadležnosti” suštinski ili samo formalno (što nije u skladu sa praksom ESLjP) ispunio zahtjeve djelotvornosti pravnog lijeka. Takav prigovor bi se morao sukobiti sa činjenicom da ovaj sud nikada nije imao više ovlaštenja u odnosu na ona za koja je u posljednjoj fazi utvrdio da su nedovoljna, pa je ipak apelaciju smatrao djelotvornim pravnim sredstvom. Kontra argument bi mogao biti da je broj apelacija tada bio manji i da nije predstavljao sistemski problem. Ipak, činjenica je da ovaj problem neće uskoro izgubiti atribut “sistemskog”, a do tada građani nemaju u domaćem pravosudnom sistemu nijedan oblik zaštite ovog prava.

U svakom slučaju ostaje otvoreno pitanje, da li će u slučaju “povrata nadležnosti” nakon isteka jednogodišnjeg roka (kad se to desi) apelacija povratiti i svoju djelotvornost i koji činilac će je tada ponovo učiniti djelotvornom. Da li je realno očekivati da će za jednu godinu doći do rasterećenja u broju predmeta u toj mjeri da “problem razumnog roka” prestane biti sistemski ili je upravo zbog toga ostavljen neodređen jednogodišnji rok, koji sam po sebi, bez namjere za prejudiciranjem, ostavlja i prostor eventualnoj arbitrnosti? Na ovom mjestu je zgodno spomenuti da je glavni argument Ustavnog suda nesvrishodnost nastavljanja odlučivanja u novim pojedinim predmetima ove vrste i da redovni sudovi žurno postupaju u tim predmetima, jer bi to stvaralo njihovu obavezu da postupaju mimo navedenih planova rješavanja predmeta. Potpuno suprotno tome, stav VSTV BiH je da “*plan nije prepreka njihovom rješavanju i da je u planove uključeno samo manji broj predmeta (30-40% sudijske godišnje norme) i da su sudije dužne i po predmetima van plana postupati po starosti inicijalnog akta.*”⁴² Ovakve kontradiktornosti u stavovima najpozvanijih tijela za rješavanje ovog pitanja stvaraju dodatnu zabrinutost zbog konstruktivnosti sadašnjeg (ne)djelovanja Ustavnog suda. Ako pak napustimo teritorij nagađanja, čini se da u sadašnjem trenutku apelantima preostaje da se oslone na dostupnu praksu Ustavnog suda (iako, u najmanju ruku, zbnjujuću) i da tragom nje usmjere svoje postupke. Sa druge strane, nadležni organi moraju hitno preduzeti korake ka što bržem usvajanju potrebnih zakona i izmjena procesnih zakona, sa ciljem da se postupci ubrzaju u razumnoj mjeri.

U cjelini se mora zaključiti da je na način, analiziran u ovom radu, Ustavni sud BiH širokom krugu potencijalnih apelanata zatvorio svoja vrata. Od prava Ustavnog suda da se odluči na

⁴¹ Ustavni sud BiH je u Odluci o dopustivosti i meritumu br. U 15/18 podsjetio da: „zahtjevi pravne sigurnosti i vladavine prava traže da pravna norma bude dostupna licima na koja se primjenjuje i da bude za njih predvidljiva, to jest dovoljno precizna da oni mogu stvarno i konkretno znati svoja prava i obaveze do stepena koji je razuman u datim okolnostima, kako bi se prema njima mogli ponašati. Kad se taj zahtjev ne poštuje, neodređene i neprecizne pravne norme otvaraju prostor arbitrarnom odlučivanju nadležnih tijela.”

⁴² Izvještaj sa Konferencije „Pravosuđe–trenutno stanje i perspektiva sa akcentom na borbu protiv korupcije i organizovanog kriminala” iz 2018, dostupno na: https://vstv.pravosudje.ba/vstv/faces/docservlet?p_id_doc=50596, očitavanje: 28. 05. 2019.

presedan koji je načinio, diskutabilna je nedorečenost sa kojom je to učinio. Nema dileme da je u ovom trenutku značajan broj građana koji se suočavaju sa činjenicom da postupci u kojima imaju status stranke traju nerazumno dugo, neizvjestan je trenutak njihovog okončanja, a lijeka za povredu koju trpe nema. U zbiru ovo čini da su potencijalni apelanti satjerani u pat poziciju, iz koje je izlaz, u sadašnjim prilikama, teško ili nemoguće pronaći. Imajući u vidu obavezu poštovanja evropskih standarda u pogledu zajamčenih standarda ljudskih prava, sagledano iz drugog ugla, nisu samo nezadovoljne stranke suočene sa šahovskim problemom. BiH i njene pravosudne karike imaju pred sobom zadatak koji zahtijeva hitnu reakciju i izlazak iz zone kršenja prava na suđenje u razumnom roku. U suprotnom, garancije tih prava, na koje se država obavezala, ostaće čista iluzija. O posljedicama se može samo spekulirati.

The Constitutional Court of Bosnia and Herzegovina and deciding suspension on violation of the right to trial within a reasonable time

Summary

In 2018, the Constitutional Court of Bosnia and Herzegovina received over 1,700 new cases, in which the appellants invoked a violation of the right to trial within a reasonable time. A review of statistics shows that the same court, in the period from January 2008 to February 2017, made a total of 1,447 decisions, in which it was established that domestic courts did not make a decision within a reasonable time. The Constitutional Court and the most important judicial bodies recognized this "hyper-production" of appeals (in which appellants complained of (alleged) violations of the right to trial within a reasonable time) as a systemic problem. In that sense, the only remedy available to potential victims was to make an appeal to the Constitutional Court. Decisions of this court in cases of violation of the right to a trial within a reasonable time have, over the years, tensely moved in the direction of relativizing the appeal as an effective remedy. In November 2018, this court decided that a certain period will not decide on appeals that raise the question of the length of court proceedings that are ongoing in Bosnia and Herzegovina. Other words, every person within a particular group, in principle authorized to submit an individual appeal, can not enjoy the right to file an appeal for breach of the right to trial within a reasonable time. This practice represents a radical precedent in the practice of this court and after such a decision in the domestic legal system, there is no (effective) remedy for this violation of human rights.

In this paper, I will, through the stages, present the decisions of the Constitutional Court of Bosnia and Herzegovina that have considered the violation of the right to a trial within a reasonable time, with special emphasis on the last stage, which took place in November 2018. I will focus on analyzing the practice of this court. One part of this paper makes a brief reference to the right to trial within a reasonable time and the right to an effective remedy in the context of their legal foundation and practical manifestation in Bosnia and Herzegovina. Apart from the questions considering the practical consequences of this precedent, I will also point to the state of legal insecurity and the urgent need for making concrete steps towards finding an effective solution to this legal issue.