



Izveštaj sa stručnog savjetovanja

“Autentično tumačenje pravne norme i primjena u Parlamentarnoj skupštini BiH” Sarajevo, 12. novembar 2009.

Sažetak

Stručno savjetovanje “Autentično tumačenje pravne norme i primjena u Parlamentarnoj skupštini BiH” održano je 12. novembra 2009. godine u Parlamentarnoj skupštini BiH. Savjetovanje, prvo u nizu skupova koji treba da budu održani u vezi s ključnim pravnim i zakonodavnim pitanjima parlamentarnog rada, organizirano je u saradnji sa ustavnopravnim komisijama oba doma PSBiH, Misijom OSCE-a u BiH i USAID Projektom jačanja parlamenata u BiH, a domaćin prvog savjetovanja bila je Ustavnopravna komisija Predstavničkog doma.

Cilj savjetovanja bio je otvoriti raspravu o institutu autentičnog tumačenja pravne norme uopće te predočiti realne probleme s kojima se susreće Parlamentarna skupština BiH u vezi s autentičnim tumačenjem. Također, savjetovanje je organizirano s ciljem traženja mogućih rješenja za primjenu ovog instituta u budućoj praksi u radu sa zahtjevima za autentično tumačenje. Organizacija stručnog savjetovanja dio je procesa kojima se želi ojačati rad ustavnopravnih komisija, kao i efikasnost zakonodavnog rada uopće, što je posebno značajno za predstojeći period u kojem će Parlament biti angažiran na provođenju ključnih reformi.

Na savjetovanju je bilo prisutno 75 učesnika koji su diskutirali o autentičnom tumačenju pravne norme u Parlamentarnoj skupštini BiH. Nakon rasprave, predloženo je da se kao zaključak stručnog savjetovanja navede da je autentično tumačenje potrebno kao pravni mehanizam u BiH, naročito u situaciji u kakvoj se nalazimo danas, ali da je pri tumačenju norme potreban krajnji oprez te da se sva pravila za tumačenje jasno definiraju kako bi se izbjegla pravna nesigurnost.

Zaključeno je da transkript stručnog savjetovanja treba biti dostavljen ad hoc komisijama PSBiH koje rade na izmjenama poslovnika, te da se audiosnimak o stručnom savjetovanju postavi na <http://www.parlament.ba>, / javne rasprave, s cjelovitim transkriptom izlaganja i diskusijama i sa svim materijalima prikupljenim u vezi sa stručnim savjetovanjem kako bi i nadalje bili dostupni javnosti.

Uvod

Održano stručno savjetovanje o autentičnom tumačenju pravne norme dio je projekta koji se realizira u saradnji ustavnopravnih komisija Parlamentarne skupštine BiH, Misije OSCE-a u BiH i USAID Projekta jačanja parlamenata u BiH. Cilj organiziranja stručnih skupova i diskusija je jačanje zakonodavnog kapaciteta Parlamentarne skupštine BiH, što će biti od posebne koristi kada se obim zakonodavnih aktivnosti poveća u skladu s potrebama ispunjavanja uslova za pristupanje Evropskoj uniji. Također, savjetovanje o autentičnom tumačenju odnosilo se i na proces izmjene poslovnika oba doma Parlamentarne skupštine BiH, gdje se i postavilo pitanje preciznijeg reguliranja ove oblasti.

Stručno savjetovanje o tumačenju pravne norme prvo je u nizu planiranih stručnih diskusija ustavnopravnih i zakonodavnih komisija državnog i entitetskih parlamenata, uz učešće predstavnika Vijeća ministara BiH, akademske zajednice i stručnjaka iz relevantnih oblasti iz regiona i EU. Domaćin prvog stručnog savjetovanja je Ustavnopravna komisija Predstavničkog doma, koja je odredila ciljeve savjetovanja koji se odnose na razmatranje instituta autentičnog tumačenja pravne norme, pitanje primjene instituta autentičnog

tumačenja i praktične probleme u PSBiH, primjenu instituta autentičnog tumačenja u drugim državama i pronalaženje najboljih rješenja za primjenu instituta autentičnog tumačenja u PSBiH.

Među 75 učesnika savjetovanja bili su predstavnici ustavnopravnih komisija Parlamentarne skupštine BiH, kao i sekretari ostalih komisija PSBiH, predstavnici ustavnih i zakonodavnopravnih komisija i relevantnih službi domova Parlamenta Federacije BiH i Narodne skupštine Republike Srpske, Ureda za zakonodavstvo Vijeća ministara BiH, kao i ugledni profesori sa pravnih fakulteta iz Bosne i Hercegovine i gostujući stručnjaci iz Hrvatske i Njemačke. Pristustvovali su i studenti pravnih fakulteta iz Bihaća, Banje Luke, Tuzle, Mostara i Zenice, u okviru projekta 'Otvoreni parlament'.

Program stručnog savjetovanja:

Dnevni red stručnog savjetovanja bio je podijeljen u tri dijela. U prvom dijelu pozdravne govore održali su: šef Misije OSCE-a u BiH ambasador Gary D. Robbins, zamjenik predsjedavajućeg Predstavničkog doma Beriz Belkić i predsjedavajući Ustavnopravne komisije Predstavničkog doma Šefik Džaferović, koji je dao napomene o načinu održavanja savjetovanja. Nakon pozdravnih govora učesnici su imali priliku čuti stručna izlaganja gostujućih profesora pravnih fakulteta, Zdravka Grebe s Pravnog fakulteta u Sarajevu, Siniše Rodina s Pravnog fakulteta u Zagrebu, te Bernharda Bannascha, koji je bio savjetnik radne grupe pri Kršćansko-demokratskoj uniji (CDU) u regionalnom Parlamentu Saksonije, Njemačka, u periodu od 2002. do 2006. godine.

Ambasador Gary D. Robbins istaknuo je suštinsku ulogu državnog parlamenta u efikasnom zakonodavnom funkcioniranju u BiH, pri čemu je reguliranje pitanja preciznog tumačenja pravne norme samo jedno u nizu značajnih oblasti kojima će se baviti ustavnopravne komisije u predstojećem periodu. Ambasador Robbins naglasio je da je svjestan kompleksnosti situacije u kojoj se nalaze ustavnopravne komisije kada je u pitanju tumačenje norme. Imajući u vidu težnje bosanskohercegovačkih naroda da budu dijelom velike evropske porodice obaveze koje se nalaze pred Parlamentarnom skupštinom BiH, posebno s ciljem ispunjavanja uslova za pridruživanje Evropskoj uniji, tim više dobivaju na značaju i zahtijevaju stručan i djelotvoran rad svih komisija, a naročito ustavnopravnih. Misija OSCE-a u BiH će stoga i dalje podržavati Parlamentarnu skupštinu BiH radi stvaranja što funkcionalnijeg državnog parlamenta koji je odgovoran svim građanima Bosne i Hercegovine.

Beriz Belkić zahvalio je svim učesnicima na odzivu i pohvalio ideju održavanja stručnog skupa kojih bi trebalo biti više i to o različitim temama iz zakonodavstva. Belkić je naglasio značaj razmjene iskustava između institucija u Bosni i Hercegovini, a svakako i sa zemljama iz regije i Evropske unije, jer je bitno da institucije koriste stručna saznanja i savjete u radu, naročito kada je u pitanju precizno tumačenje značenja zakona.

Uvodno izlaganje o praktičnim problemima s kojima se susreću ustavnopravne komisije PSBiH iznio je Šefik Džaferović, predsjedavajući Ustavnopravne komisije Predstavničkog doma. Džaferović je naveo da je tokom sadašnjeg mandata bilo ukupno 65 zahtjeva za autentičnim tumačenjem u PSBiH, te da je Parlamentarna skupština BiH donijela samo jedno autentično tumačenje. Činjenica je da Parlamentarna skupština BiH ima rigorozan pristup pitanju autentičnog tumačenja. Poslovnici domova preciziraju da se tumačenje bavi izvornošću, pravilnim smislom i preciznošću norme, ali se tumačenja u Parlamentarnoj skupštini BiH do sada nisu bavila izvornošću i smislom norme. Bitno je precizirati ko sve može podnijeti zahtjev za autentično tumačenje, kao i procedure u poslovniku za donošenje tumačenja. Ustavnopravne komisije treba da preciziraju zašto je norma jasna, jer se u praksi često susreću s problemima preciziranja jasnoće norme i tada nastaju dileme.

Izlaganja gostujućih stručnjaka

Da bi se oblast autentičnog tumačenja pravne norme što više približila učesnicima savjetovanja i tako dodatno potaknula otvorena rasprava, organizirano je gostovanje pravnih stručnjaka.

Prof. Zdravko Grebo, Pravni fakultet u Sarajevu, predstavio je teorijski okvir i pregled ideoloških pretpostavki u vezi s autentičnim tumačenjem i osvrnuo se na to gdje nastaju problemi u primjeni. Bitno je

znati da tvorac norme ima određenu volju koju izražava normom pri čemu se kod kolektivnih tvoraca norme, kao što su parlamenti, teško može govoriti o volji, jer ta volja uključuje zbir volja pojedinih fizičkih lica koja predstavlja zapravo volju većine, jer se u parlamentima kao kolektivnim tijelima odluke donose glasanjem. Stoga je bitno znati koja volja dovodi do tumačenja norme i jasno definirati cilj norme koja se donosi pa onda i tumači. Prihvatanjem tumačenja norme zapravo se stvara nova norma, a to su već interpretativni zakoni i tu je također problem retroaktivnog važenja norme. Bitno je odrediti vrijednost tumačenja, tj. da li će se tumačenje prihvatiti kao važeće značenje norme, odnosno bitno je tehnički urediti oblast tumačenja u smislu povezanosti ovlaštenih predlagača, tumača, kao i svih problema koji se javljaju u praktičnoj primjeni.

Profesor Siniša Rodin, Pravni fakultet u Zagrebu, izlaganje je podijelio u četiri dijela u kojima se osvrnuo na pitanje tumačenja zakona kroz stoljeća, reguliranje ove oblasti u savremenim državama kao što su Češka Republika, koja je autentično tumačenje izostavila iz ustava nakon pada komunizma, Slovenija, u kojoj postoji autentično tumačenje ali u malom procentu, i u državama bivše SFRJ u kojima autentično tumačenje postoji. Profesor Rodin također se osvrnuo na kritiku autentičnog tumačenja zakonodavca, naglašavajući da tu postoje pluralističko-demokratski prigovori. Naprimjer, u Sloveniji i Hrvatskoj autentično tumačenje prihvataju ili odbacuju zakonodavni odbori pri čemu nema mogućnosti donošenja vlastitog stava. Na kraju, spomenuta je i kritika autentičnog tumačenja iz perspektive prava EU gdje se navodi da je autentično tumačenje pravni atavizam koji se u državama stare evropske demokratije ili ne javlja ili je izgubio svoj pravni smisao.

Profesor Ćazim Sadiković, član Venecijanske komisije Vijeća Evrope, naglasio je da je Venecijanska komisija pitanje autentičnog tumačenja stavila u kontekst dinamike donošenja zakona, odnosno naglašeno je da se donosi mnogo zakona koji se također brzo mijenjaju. Činjenica je da novo doba donosi nove pretpostavke, a posebno se mijenjaju ekonomska i socijalna sfera. Skupština treba biti pokretač cjelokupnog ustavnog sistema i izražavati volju građana, a u pojačanoj dinamici usvajanja zakona autentično tumačenje treba izbaciti. Skupština je ta koja treba da se izražava putem zakona koje također treba i tumačiti.

Bernhard Banansch, nekadašnji savjetnik u Parlamentu Saksonije, predstavio je zakonodavni postupak u Njemačkoj prilikom zahtjeva za određivanje jasnoće norme i pitanja tumačenja nejasnih zakona. Gospodin Bannasch je naglasio da u Njemačkoj komisije i radne grupe imaju zakonsku obavezu formuliranja jasnih i nedvosmislenih zakona, a ustav precizira da jasnoća norme mora biti u skladu sa zakonom. Nejasni zakoni tumače se pomoću četiri metode koje se odnose na gramatički smisao u pisanju norme, tumačenje korištenjem dokumenata na osnovu kojih je nastala norma, sistematsko tumačenje i razumijevanje norme i teleološko tumačenje koje se odnosi na cilj, smisao i svrhu norme a ne na volju zakonodavca. Navedeno je da postoje i tumačenja u skladu s direktivama i pravnim naslijeđem EU, pri čemu pravo EU ima prioritet nad pravom Njemačke. Prema mišljenju gospodina Bannascha, parlament ne treba da se bavi autentičnim tumačenjem pravne norme, jer se tu susrećemo s problemom autentičnosti interpretacije norme ako parlament više nije u istom sastavu kao kada je norma donesena.

Diskusija i mišljenje učesnika

U raspravi su iznesena različita mišljenja iz državnog i entitetskih parlamenata koja su se uglavnom svodila na činjenicu da autentično tumačenje postoji u pravnom sistemu BiH i da ga ne treba ukinuti nego treba precizirati pravila i metodologiju kako rezultat tumačenja ne bi bio u suprotnosti sa izvornom normom. Naglašena su i pitanja u vezi s pisanjem jasnih obrazloženja zakona, kao i izrada prečišćenih tekstova zakona, gdje se često susreće nesklad između izmjena i originalnog teksta zakona pa bi i te oblasti trebalo bolje regulirati.

(Cjelovita izlaganja stručnjaka i raspravu može se pogledati u transkriptu sa savjetovanja na veb-stranici PSBiH, www.parlament.ba / javne rasprave).

Zaključak stručnog savjetovanja: Precizirati pravila tumačenja s ciljem izbjegavanja nejasne norme

Nakon rasprave, domaćin savjetovanja i predsjedavajući Ustavnopravne komisije Predstavničkog doma Šefik Džaferović naglasio je poruku skupa da je, na osnovu stručnih izlaganja, razmjene iskustava i diskusije, institut autentičnog tumačenja potrebno zadržati kao mehanizam u pravnom i zakonodavnom sistemu Bosne i Hercegovine, tj. da ovaj institut ne treba ukidati.

Džaferović je još naglasio da je očigledno da postoji potreba preciziranja pravila za donošenje tumačenja čime bi se izbjegla mogućnost nastanka pravne nesigurnosti. Zatraženo je da se poruka savjetovanja dostavi ad hoc komisijama PSBiH koje rade na izmjenama poslovnika oba doma što će im biti korisno za reguliranje odredbi o autentičnom tumačenju.

Izjave za medije

Tokom stručnog savjetovanja organizirane su izjave za medije iz BiH s ciljem približavanja značaja jasnoće zakonskih normi i tumačenja zakona široj javnosti. Ciljeve održavanja savjetovanja ukratko su izložili Šefik Džaferović, predsjedavajući Ustavnopravne komisije Predstavničkog doma, te profesori Zdravko Grebo, Siniša Rodin i Ćazim Sadiković koji su predstavnike medija pozvali da prate savjetovanje kako bi se bolje upoznali s temom koja je, iako se na prvi pogled tako ne čini, izuzetno značajna za cjelokupan zakonodavni rad parlamenata.

Naredni koraci

Saradnja ustavnopravnih komisija, Misije OSCE-a u BiH i USAID Projekta jačanja parlamenata u BiH na jačanju zakonodavnog kapaciteta Parlamentarne skupštine BiH bit će nastavljena održavanjem stručnih skupova i u narednom periodu. Domaćin sljedećem događaju, koji će se baviti pitanjem jedinstvenih pravila za pravno normiranje, bit će Ustavnopravna komisija Doma naroda, a ovaj skup će najvjerovatnije biti održan polovinom decembra 2009. godine. Stručne diskusije o zakonodavnim temama nastavit će se i u 2010. godini i baviti će se konkretnim pitanjima kao što su prečišćeni tekstovi zakona, jasnoća obrazloženja zakona kao i besplatan pristup zakonima putem interneta.

**SEKRETAR KOMISIJE
Igor Bajić**