



## Извјештај са стручног савјетовања

### “Аутентично тумачење правне норме и примјена у Парламентарној скупштини БиХ” Сарајево, 12. новембар 2009.

#### Сажетак

Стручно савјетовање “Аутентично тумачење правне норме и примјена у Парламентарној скупштини БиХ” одржано је 12. новембра 2009. године у Парламентарној скупштини БиХ. Савјетовање, прво у низу скупова који треба да се одрже у вези са кључним правним и законодавним питањима парламентарног рада организовано је у сарадњи са уставноправним комисијама оба Дома ПСБиХ, Мисијом ОЕБС-а у БиХ и УСАИД Пројектом јачања парламената у БиХ, а домаћин првог савјетовања била је Уставноправна комисија Представничког дома.

Циљ савјетовања био је отварање дискусије о институту аутентичног тумачења правне норме уопште као и предочавање реалне слике о проблемима с којима се сусреће Парламентарна скупштина БиХ у вези с аутентичним тумачењем. Такође, савјетовање је организовано с циљем тражења могућих рјешења за примјену овог института и даљој пракси у раду са захтјевима за аутентично тумачење. Организација стручног савјетовања дио је процеса којим се жели ојачати рад уставноправних комисија, као и уопште ефикасност законодавног рада, што је од посебног значаја за предстојећи период када се Парламент буде ангажовао на кључним реформама.

На савјетовању је било присутно 75 учесника који су дискутовали о аутентичном тумачењу правне норме у Парламентарној скупштини БиХ. Након дискусије предложено је да се као закључак са стручног савјетовања наведе да је аутентично тумачење потребно као правни механизам у БиХ, нарочито у ситуацији у којој се налазимо данас, али да је при тумачењу норме потребан крајњи опрез те да се сва правила за тумачење јасно дефинишу како би се избјегло настајање правне несигурности.

Закључено је да транскрипт стручног савјетовања треба доставити ад хок комисијама ПСБиХ које раде на измјенама пословника, као и да се аудио-снимак о стручном савјетовању постави на <http://www.parlament.ba>, / јавне расправе, са цјеловитим транскриптом излагања и дискусијама и свим материјалима прикупљеним у вези са стручним савјетовањем како би били доступни јавности.

#### Увод

Одржано стручно савјетовање о аутентичном тумачењу правне норме дио је пројекта који се ради у сарадњи уставноправних комисија Парламентарне скупштине БиХ, Мисије ОЕБС-а у БиХ и УСАИД Пројектом јачања парламената у Босни и Херцеговини. Циљ организовања стручних скупова и дискусија је јачање законодавног капацитета Парламентарне скупштине БиХ, што ће бити од посебне користи када се обим законодавних активности повећа у складу с потребама испуњавања услова за приступање Европској унији. Такође, савјетовање о аутентичном тумачењу односило се и на процес измјене пословника оба дома Парламентарне скупштине БиХ, гдје се и поставило питање прецизнијег регулисања ове области.

Стручно савјетовање о тумачењу правне норме прво је у низу планираних стручних дискусија уставноправних и законодавних комисија државног и ентитетских парламената, уз учествовање представника Савјета министара Босне и Херцеговине, академске заједнице и стручњака из

релевантних области из регије и ЕУ. Домаћин првог стручног савјетовања, Уставноправна комисија Представничког дома, која је одредила циљеве савјетовања који се односе на разматрање института аутентичног тумачења правне норме, питање примјене института аутентичног тумачења и практични проблеми у ПСБиХ те примјена института аутентичног тумачења у другим државама и проналажење најбољих рјешења за примјену института аутентичног тумачења у ПСБиХ.

Међу 75 учесника савјетовања били су представници уставноправних комисија Парламентарне скупштине БиХ, као и секретари осталих комисија Парламента, представници уставних и законодавноправних комисија и релевантних служби домова Парламента Федерације БиХ и Народне скупштине Републике Српске, Канцеларије за законодавство Савјета министара БиХ, као и угледни професори са правних факултета из Босне и Херцеговине и гостујући стручњаци из Хрватске и Њемачке. Присуствовали су и студенти правних факултета из Бихаћа, Бање Луке, Тузле, Мостара и Зенице, у оквиру пројекта "Отворени парламент".

### **Програм стручног савјетовања:**

Дневни ред стручног савјетовања био је подијелен у три дијела. У првом дијелу поздравне говоре су одржали шеф Мисије ОЕБС-а у Босни и Херцеговини, амбасадор Гери Д. Робинс, замјеник предједавајућег Представничког дома господин Бериз Белкић, и предједавајући Уставноправне комисије Представничког дома господин Шефик Џаферовић, који је дао напомене о начину одржавања савјетовања. Након поздравних говора учесници су имали прилику да чују стручна излагања гостујућих професора правних факултета, Здравка Гребе са Правног факултета у Сарајеву, Симише Родина са Правног факултета у Загребу, те господина Бернарда Банаша, који је био савјетник радне групе при Кршћанско-демократској унији (CDU) у регионалном Парламенту Саксоније, Њемачка, у периоду 2002-2006.

Амбасадор Гери Д. Робинс истакнуо је суштинску улогу државног парламента у ефикасном законодавном функционисању у БиХ, при чему је регулисање питања прецизног тумачења правне норме само једно у низу значајних области којима ће се бавити уставноправне комисије у предстојећем периоду. Амбасадор Робинс нагласио је да је свјестан комплексности ситуације у којој се налазе уставноправне комисије када је у питању тумачење норми. Имајући у виду тежње босанскохерцеговачких народа да буду дио велике европске породице, обавезе које се налазе пред Парламентарном скупштином, посебно с циљем испуњавања услова за придруживање Европској унији, тим више добијају на значају и захтијевају стручан и дјелотворан рад свих комисија, а нарочито уставноправних. Мисија ОЕБС-а у Босни и Херцеговини ће стога и даље подржавати Парламентарну скупштину БиХ ради стварања што функционалнијег државног парламента који је одговоран свим грађанима Босне и Херцеговине.

Господин Бериз Белкић захвалио је свим учесницима на одзиву и похвалио идеју одржавања стручног скупа. Рекао је да би требало да буде више оваквих скупова, и то о разним законодавним темама. Господин Белкић нагласио је значај размјене искустава између институција у Босни и Херцеговини, а свакако и са земљама из регије и Европске уније, јер је битно да институције користе стручна сазнања и савјете у раду, нарочито када је у питању прецизно тумачење значења закона.

Уводно излагање о практичним проблемима с којима се сусрећу уставноправне комисије ПСБиХ изнио је господин Шефик Џаферовић, предједавајући Уставноправне комисије Представничког дома. Господин Џаферовић навео је да је током садашњег мандата било укупно 65 захтјева за аутентично тумачење у ПСБиХ, те да је Парламентарна скупштина донијела само једно аутентично тумачење. Чињеница је да Парламентарна скупштина БиХ има ригорозан приступ питању аутентичног тумачења. Пословници домова прецизирају да се тумачење бави изворношћу, правилним смислом и прецизношћу норме, али се тумачења у Парламентарној скупштини БиХ до сада нису бавила изворношћу и смислом норме. Битно је прецизирати ко све може поднијети захтјев за аутентично тумачење, као и процедуре у пословнику за доношење тумачења. Уставноправне комисије треба да прецизирају зашто је норма јасна, јер се у пракси често сусрећу са проблемима прецизирања јасноће норме и тада настају дилеме.

## *Излагања гостујућих стручњака*

Да би се област аутентичног тумачења правне норме што више приближила учесницима савјетовања и тако додатно подстакнула отворена дискусија, на скуп су позвани правни стручњаци.

Професор Здравко Гребо, са Правног факултета у Сарајеву, представио је теоријски оквир и преглед идеолошких претпоставки у вези с аутентичним тумачењем и осврнуо се на то гдје настају проблеми у примјени. Битно је знати да творац норме има одређену вољу коју и изражава нормом, при чему се код колективних твораца норме, као што су парламенти, тешко може говорити о вољи, јер та воља укључује збир воља појединих физичких лица која представља заправо вољу већине, јер се у парламентима као колективним тијелима одлуке доносе гласањем. Стога је битно знати која воља доводи до тумачења норме и јасно дефинисати циљ норме која се доноси па онда и тумачи. Прихватањем тумачења норме заправо се ствара нова норма, а то су већ интерпретативни закони и ту је такође проблем ретроактивног важења норме. Битно је одредити вриједност тумачења, тј. да ли ће се тумачење прихватити као важеће значење норме, односно битно је технички уредити област тумачења у смислу повезаности овлашћених предлагача, тумача, као и свих проблема који се јављају у практичној примјени.

Професор Сениша Родин, са Правног факултета у Загребу, подијелио је излагање у четири дијела у којима се осврнуо на питање тумачења закона кроз вијекове, регулисање ове области у савременим државама као што су Чешка Република, која је аутентично тумачење изоставила из Устава након пада комунизма, те Словенија, у којој постоји аутентично тумачење али у малом проценту, и уопште у државама бивше СФРЈ у којима аутентично тумачење постоји. Професор Родин такође се осврнуо на критику аутентичног тумачења законодавца, наглашавајући да ту постоје плуралистичко-демократски приговори. На примјер, у Словенији и Хрватској аутентично тумачење прихватају или одбацују законодавни одбори при чему нема могућности доношења сопственог става. На крају, споменута је и критика аутентичног тумачења из перспективе права ЕУ, гдје се наводи да је аутентично тумачење правни атавизам који се у државама старе европске демократије или не јавља или је изгубио свој правни смисао.

Професор Ђазим Садиковић, члан Венецијанске комисије Савјета Европе, нагласио је да је Венецијанска комисија питање аутентичног тумачења ставила у контекст динамике доношења закона, односно наглашено је да се доноси пуно закона који се такође и брзо мијењају. Чињеница је да ново доба доноси нове претпоставке, а посебно се мијењају економска и социјална сфера. Скупштина треба да буде покретач цјелокупног уставног система и да изражава вољу грађана, а у појачаној динамици усвајања закона аутентично тумачење треба избацити. Скупштина је та која се треба изражавати путем закона које такође треба и тумачити.

Бернард Банаш, некадашњи савјетник у Парламенту Саксоније, представио је законодавни поступак у Њемачкој у случају подношења захтјева за одређивање јасноће норме и питања тумачења нејасних закона. Господин Банаш је нагласио да у Њемачкој комисије и радне групе имају законску обавезу формулисања јасних и недвосмислених закона, а Устав прецизира да јасноћа норме мора бити у складу са законом. Нејасни закони се тумаче помоћу четири методе које се односе на граматички смисао у писању норме, тумачење коришћењем докумената на основу којих је настала норма, систематско тумачење и разумијевање норме и телеолошко тумачење које се односи на циљ, смисао и сврху норме а не на вољу законодавца. Наведено је да постоје и тумачења у складу са директивама и правном тековином ЕУ, при чему право ЕУ има приоритет над правом Њемачке. Према мишљењу господина Банаша, парламент не треба да се бави аутентичним тумачењем правне норме, јер се ту сусрећемо с проблемом аутентичности интерпретације норме ако парламент више није у истом саставу као када је норма донесена.

## *Дискусија и мишљење учесника*

Током дискусије изнесена су различита мишљења из државног и ентитетских парламената која су се углавном сводила на чињеницу да аутентично тумачење постоји у правном систему БиХ и да га не треба укинути него треба прецизирати правила и методологију тако да резултат тумачења не би био у супротности са изворном нормом. Наглашена су и питања у вези са писањем јасних образложења

закона, као и израда пречишћених текстова закона, гдје често постоји несклад између измјена и оригиналног текста закона па би и те области требало боље регулисати.

(Цјеловита излагања стручњака и дискусија могу се погледати у транскрипту са савјетовања на веб-страници ПСБиХ, [www.parlament.ba](http://www.parlament.ba) / јавне расправе).

### **Закључак са стручног савјетовања: Прецизирати правила тумачења у сврху избјегавања нејасне норме**

Након завршене дискусије домаћин савјетовања и предсједавајући Уставноправне комисије Представничког дома господин Шефик Џаферовић нагласио је поруку скупа - да на основу стручних излагања, размјене искустава и дискусије, произлази да је институт аутентичног тумачења потребно задржати као механизам у правном и законодавном систему Босне и Херцеговине, тј. да овај институт не треба укидати.

Господин Џаферовић такође је нагласио да постоји очигледна потреба прецизирања правила за доношење тумачења чиме би се избјегла могућност настанка правне несигурности. Затражено је да се порука савјетовања достави ад хок комисијама ПСБиХ које раде на измјенама пословника оба дома, што ће им бити корисно за регулисање одредаба о аутентичном тумачењу.

### **Изјаве за медије**

Током стручног савјетовања даване су изјаве представницима медија из БиХ с циљем приближавања значаја јасноће законских норми и тумачења закона широј јавности. Циљеве одржавања савјетовања укратко су представили Шефик Џаферовић, предсједавајући Уставноправне комисије Представничког дома, те професори Здравко Гребо, Синиша Родин и Ћазим Садиковић, који су представнике медија позвали да прате савјетовање да би се боље упознали са темом која је, иако се на први поглед тако не чини, изузетно значајна за цјелокупни законодавни рад парламената.

### **Наредни кораци**

Сарадња уставноправних комисија, Мисије ОЕБС-а у Босни и Херцеговини и УСАИД Пројекта јачања парламената у Босни и Херцеговини на јачању законодавног капацитета Парламентарне скупштине БиХ путем одржавања стручних скупова наставља се и у наредном периоду. Домаћин наредног скупа, на којем ће највјероватније бити разматрано питање јединствених правила правног нормирања, биће Уставноправна комисија Дома народа, а овај скуп ће највјероватније бити одржан половином децембра 2009. године. Стручне дискусије о законодавним темама наставиће се и у 2010. години и односиће се на конкретна питања као што су пречишћени текстови закона, јасноћа образложења закона као и бесплатан приступ законима путем интернета.

СЕКРЕТАР КОМИСИЈЕ  
**Игор Бајић**