



Izvešće sa stručnog savjetovanja

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

Sažetak

Stručno savjetovanje pod nazivom: “Autentično tumačenje pravne norme i primjena u Parlamentarnoj skupštini BiH” održano je 12. studenog 2009. u Parlamentarnoj skupštini Bosne i Hercegovine. Savjetovanje, kao prvo u nizu planiranih skupova u vezi s ključnim pravnim i zakonodavnim pitanjima parlamentarnog rada, organizirano je u suradnji s ustavnopravnim povjerenstvima obaju domova PSBiH, Misijom OESS-a u BiH i USAID-ovim Projektom jačanja parlamenata u BiH, a domaćin prvog savjetovanja bilo je Ustavnopravno povjerenstvo Zastupničkoga doma.

Cilj savjetovanja bio je otvoriti raspravu o institutu autentičnog tumačenja pravne norme uopće, kao i predočiti realnu sliku o problemima s kojima se susreće Parlamentarna skupština BiH u vezi s autentičnim tumačenjem. Savjetovanje je također organizirano s ciljem traženja mogućih rješenja za primjenu ovoga instituta i daljnjem radu sa zahtjevima za autentično tumačenje. Stručno savjetovanje dio je procesa kojim se želi ojačati rad ustavnopravnih povjerenstava te općenito učinkovitost zakonodavnoga rada, što je od posebnog značaja za nadolazeće razdoblje kada će se parlament angažirati na ključnim reformama.

Na savjetovanju je bilo 75 sudionika koji su raspravljali o autentičnom tumačenju pravnih normi u Parlamentarnoj skupštini Bosne i Hercegovine. Nakon rasprave predložen je zaključak sa stručnog savjetovanja da je autentično tumačenje potrebno kao pravni mehanizam u BiH, naročito u situaciji u kakvoj se danas nalazimo, ali pri tumačenju norme valja biti krajnje oprezan te je potrebno jasno definirati sva pravila tumačenja kako bi se izbjeglo nastajanje pravne nesigurnosti.

Zaključeno je transkript stručnog savjetovanja dostaviti ad hoc povjerenstvima PSBiH koja rade na izmjenama poslovnika, a audiosnimku stručnog savjetovanja postaviti na <http://www.parlament.ba>, / javne rasprave, skupa s cjelovitim transkriptom izlaganja i raspravama te svim materijalima prikupljenim u vezi sa stručnim savjetovanjem, kako bi i dalje bili dostupni javnosti.

Uvod

Održano stručno savjetovanje o autentičnom tumačenju pravne norme dio je projekta koje zajedno provode ustavnopravna povjerenstva Parlamentarne skupštine BiH, Misija OESS-a u BiH i USAID-ov Projekt jačanja parlamenata u Bosni i Hercegovini. Cilj organiziranja stručnih skupova i rasprava jest jačanje zakonodavnog kapaciteta Parlamentarne skupštine BiH, što će biti od posebne koristi kada se opseg zakonodavnih aktivnosti poveća sukladno potrebama ispunjavanja uvjeta za pristupanje Europskoj uniji. Savjetovanje o autentičnom tumačenju također se odnosilo i na proces izmjene poslovnika obaju domova Parlamentarne skupštine BiH, za što je i postavljeno pitanje preciznijeg reguliranja ovoga područja.

Stručno savjetovanje o tumačenju pravne norme prvo je u nizu planiranih stručnih rasprava ustavnopravnih i zakonodavnih povjerenstava državnog i entitetskih parlamenata, uz sudjelovanje predstavnika Vijeća ministara BiH, akademske zajednice i stručnjaka u relevantnim područjima iz regije i EU. Domaćin prvog stručnog savjetovanja, Ustavnopravno povjerenstvo Zastupničkoga doma, odredio je ciljeve savjetovanja, a odnose se na razmatranje instituta autentičnog tumačenja pravne norme, pitanje primjene instituta autentičnog tumačenja i praktične probleme u Parlamentarnoj skupštini BiH, te primjenu instituta

autentičnog tumačenja u drugim državama kao i pronalaženje najboljih rješenja za primjenu instituta autentičnog tumačenja u Parlamentarnoj skupštini BiH.

Među 75 sudionika savjetovanja bili su predstavnici ustavnopravnih povjerenstava Parlamentarne skupštine BiH, tajnici ostalih parlamentarnih povjerenstava, predstavnici ustavnih i zakonodavno-pravnih povjerenstava i relevantnih službi domova Parlamenta Federacije BiH i Narodne skupštine Republike Srpske, Ureda za zakonodavstvo Vijeća ministara BiH, kao i ugledni profesori na pravnim fakultetima iz Bosne i Hercegovine i gostujući stručnjaci iz Hrvatske i Njemačke. Nazočili su i studenti pravnih fakulteta iz Bihaća, Banje Luke, Tuzle, Mostara i Zenice, u sklopu projekta edukacijskih posjeta pod nazivom „Otvoreni parlament”.

Program stručnog savjetovanja:

Dnevni red stručnog savjetovanja bio je podijeljen na tri dijela. U prvom dijelu pozdravne govore održali su veleposlanik Gary D. Robbins - šef Misije OEES-a u Bosni i Hercegovini, Beriz Belkić - zamjenik predsjedatelja Zastupničkog doma i Šefik Džaferović - predsjedatelj Ustavnopravnog povjerenstva Zastupničkog doma, koji je govorio o načinu održavanja savjetovanja. Nakon pozdravnih govora sudionici su imali priliku čuti stručna izlaganja gostujućih profesora pravnih fakulteta: Zdravka Grebe (Pravni fakultet u Sarajevu), Siniše Rodina (Pravni fakultet u Zagrebu) i Bernharda Bannascha, koji je od 2002. do 2006. bio savjetnik radne skupine pri Kršćansko-demokratskoj uniji (CDU) u regionalnom Parlamentu Saksonije, Njemačka.

Veleposlanik Gary D. Robbins istaknuo je suštinsku ulogu državnog parlamenta u učinkovitom zakonodavnom funkcioniranju BiH, pri čemu je reguliranje pitanja preciznog tumačenja pravne norme samo jedno u nizu značajnih područja kojima će se baviti ustavnopravna povjerenstva u idućem razdoblju. Veleposlanik Robbins naglasio je kako je svjestan složene situacije u kojoj ustavnopravna povjerenstva daju tumačenje normi. Imajući u vidu težnje bosanskohercegovačkih naroda da budu dijelom velike europske obitelji, obveze koje čekaju Parlamentarnu skupštinu, posebice u cilju ispunjenja uvjeta za pridruživanje Europskoj uniji, tim više dobivaju na značaju i zahtijevaju stručan i djelotvoran rad svih povjerenstava, a naročito ustavnopravnih. Stoga će Misija OEES-a u BiH i dalje podržavati Parlamentarnu skupštinu BiH radi stvaranja što funkcionalnijeg državnog parlamenta koji je odgovoran svim građanima Bosne i Hercegovine.

Gospodin Beriz Belkić zahvalio se svim sudionicima na odzivu, pohvalivši ideju održavanja stručnog skupa kakvih bi trebalo biti više i to o raznim zakonodavnim temama. Također je naglasio značaj međusobne razmjene iskustava institucija u Bosni i Hercegovini, a svakako i sa zemljama regije i Europske unije, jer je bitno da institucije koriste stručna saznanja i savjete u radu, osobito kada je u pitanju precizno tumačenje značenja zakona.

Uvodno izlaganje o praktičnim problemima s kojima se susreću ustavnopravna povjerenstva Parlamentarne skupštine BiH održao je g. Šefik Džaferović, predsjedatelj Ustavnopravnog povjerenstva Zastupničkog doma. Gospodin Džaferović rekao je da je tijekom sadašnjeg mandata Parlamentarne skupštine BiH ukupno podneseno 65 zahtjeva za autentičnim tumačenjem, a Parlamentarna skupština donijela je samo jedno autentično tumačenje. Činjenica je da parlamentarna skupština BiH ima rigorozan pristup pitanju autentičnog tumačenja. Poslovnica domova precizirano je 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 tko sve može podnijeti zahtjev za autentično tumačenje, kao i procedure u poslovniku za donošenje tumačenja. Ustavnopravna povjerenstva trebaju precizirati zašto je norma jasna, jer se u praksi često susreću s problemima preciziranja jasnoće norme i tada nastaju dvojbe.

Izlaganja gostujućih stručnjaka

Kako bi se područje autentičnog tumačenja pravne norme što više približilo sudionicima 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, osvrnuvši se na to gdje nastaju problemi u primjeni. Bitno je

znati da tvorac norme ima određenu volju koju i izražava normom. Pri tome se kod kolektivnih tvoraca norme, kakvi su parlamenti, teško može govoriti o volji, jer ta volja uključuje zbroj volja pojedinih fizičkih osoba, što zapravo predstavlja volju većine, budući da se u parlamentima kao kolektivnim tijelima odluke donose glasovanjem. Stoga je bitno znati koja volja dovodi do tumačenja norme i jasno definirati cilj norme koju se donosi, a potom 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. hoće li se tumačenje prihvatiti kao važeće značenje norme, odnosno bitno je tehnički urediti područje tumačenja u smislu povezanosti ovlaštenih predlagatelja, tumača kao i svih problema koji se javljaju u praktičnoj primjeni.

Prof. Siniša Rodin (Pravni fakultet u Zagrebu, Republika Hrvatska) podijelio je izlaganje na četiri dijela u kojima se osvrnuo na: pitanje tumačenja zakona kroz stoljeća, reguliranje ovoga područja u suvremenim državama, poput Češke Republike - koja je iz Ustava izostavila autentično tumačenje nakon pada komunizma, Slovenije - u kojoj postoji autentično tumačenje ali u malome postotku, i uopće u državama bivše SFRJ u kojima autentično tumačenje postoji. Prof. Rodin također se dotaknuo kritike autentičnog tumačenja zakonodavca, naglašavajući da tu postoje pluralističko-demokratski prigovori. Naprimjer, u Sloveniji i Hrvatskoj autentično tumačenje prihvaćaju ili odbacuju zakonodavni odbori, pri čemu nema mogućnosti donošenja vlastitoga stava. Na kraju je spomenuo i kritiku autentičnog tumačenja iz perspektive prava EU, gdje se navodi da je autentično tumačenje pravni atavizam koji se u državama stare europske demokracije ili ne javlja ili je izgubio svoj pravni smisao.

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

Bernhard Banansch, nekadašnji savjetnik u Parlamentu Saksonije, predstavio je zakonodavni postupak u Njemačkoj pri zahtjevima za određivanjem jasnoće norme i pitanje tumačenja nejasnih zakona. Gospodin Bannasch naglasio je da povjerenstva i radne skupine u Njemačkoj imaju zakonsku obvezu formulirati jasne i nedvojbene zakone, a Ustav precizira da jasnoća norme mora biti sukladna zakonu. Nejasni zakoni tumače se pomoću četiri metode koje se odnose na gramatički smisao u pisanju norme, tumačenje korištenjem dokumenata na osnovi kojih je nastala norma, usustavljeno tumačenje i razumijevanje norme i teleološko tumačenje koje se odnosi na cilj, smisao i svrhu norme, a ne na volju zakonodavca. Također postoje i tumačenja sukladna direktivama i pravnim nasljeđem EU, pri čemu pravo EU ima prioritet nad pravom Njemačke. Prema mišljenju g. Bannascha, parlament se ne treba baviti 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.

Rasprava i mišljenje sudionika

U raspravi su iznesena različita mišljenja predstavnika državnog i entitetskih parlamenata i uglavnom su se svodila na činjenicu da u pravnom sustavu BiH postoji autentično tumačenje i ne treba ga ukinuti, već precizirati pravila i metodologiju kako rezultat tumačenja ne bi bio u suprotnosti s izvornom normom. Naglašena su i pitanja u vezi s pisanjem jasnih obrazloženja zakona, kao i izrada pročišćenih tekstova zakona, gdje je čest nesklad između izmjena i izvornoga teksta zakona pa bi i ta područja trebalo bolje regulirati.

(Cjelovita izlaganja stručnjaka i cjelovita rasprava dostupna je u transkriptu sa savjetovanja na *web*-stranici PSBiH, www.parlament.ba / javne rasprave).

Zaključak stručnog savjetovanja: Precizirati pravila tumačenja u svrhu izbjegavanja nejasnih normi

Nakon završetka rasprave, domaćin savjetovanja i predsjedatelj Ustavnopravnog povjerenstva Zastupničkog doma Šefik Džaferović naglasio je poruku skupa: na temelju stručnih izlaganja, razmjene iskustava i iz rasprave proizlazi da je potrebno zadržati institut autentičnog tumačenja kao mehanizam u pravnom i zakonodavnom sustavu Bosne i Hercegovine, tj. da ovaj institut ne treba ukidati.

Gospodin Džaferović također je naglasio kako postoji očita potreba preciziranja pravila za donošenje tumačenja, čime bi se izbjegla mogućnost nastanka pravne nesigurnosti. Zatraženo je zaključak savjetovanja dostaviti ad hoc povjerenstvima PSBiH koja rade izmjene poslovnika obaju domova, što će im biti korisno za reguliranje odredaba o autentičnom tumačenju.

Izjave za medije

Tijekom stručnog savjetovanja sudionici su davali izjave predstavnicima medija iz BiH u cilju približavanja značaja jasnoće zakonskih normi i tumačenja zakona široj javnosti. Ciljeve održavanja savjetovanja ukratko su predstavili Šefik Džaferović, predsjedatelj Ustavnopravnog povjerenstva Zastupničkog doma, te profesori Zdravko Grebo, Siniša Rodin i Čazim Sadiković. Oni su predstavnike medija pozvali da prate savjetovanje kako bi se bolje upoznali s temom koja je, iako se na prvi pogled tako ne čini, od iznimnog značaja za cjelokupan zakonodavni rad parlamenata.

Slijedeći koraci

Suradnja ustavnopravnih povjerenstava, Misije OEES-a u BiH i USAID-ovog Projekta jačanja parlamenata u Bosni i Hercegovini na jačanju zakonodavnog kapaciteta Parlamentarne skupštine BiH održavanjem stručnih skupova nastavlja se i u idućem razdoblju. Domaćin sljedećem događaju, koji će se najvjerojatnije baviti pitanjem jedinstvenih pravila pravnog normiranja, bit će Ustavnopravno povjerenstvo Doma naroda, a skup će prema planu biti održan polovinom prosinca 2009. godine. Stručne rasprave o zakonodavnim temama nastavit će se i u 2010. godini i baviti će se konkretnim pitanjima, poput pročišćenih tekstova zakona, jasnoće obrazloženja zakona kao i besplatnog pristupa zakonima putem interneta.

TAJNIK POVJERENSTVA

Igor Bajić