

NEIZVRŠENJE PRAVNOSNAŽNIH SUDSKIH ODLUKA KOJIMA JE DOSUĐENA RATNA ŠTETA U REPUBLICI SRPSKOJ

Apstrakt

Neizvršenje sudske odluke, pored toga što je krivičnim zakonodavstvom Republike Srpske propisano kao krivično djelo, prvenstveno prouzrokuje materijalnu i nematerijalnu štetu strani kojoj je neko pravo dosuđeno takvom odlukom. Problematika ovog rada jesu pravnosnažne i izvršne sudske odluke donesene protiv Republike Srpske, koja pored zakonskih i ustavnih odredbi, zatim odluka Ustavnog suda Republike Srpske, Ustavnog suda BiH i Evropskog suda za ljudska prava i dalje odgađa izvršenje, tačnije ne izvršava takve odluke koje se odnose na naknadu materijalne i nematerijalne štete nastale u periodu ratnih dejstava. Ovakvim pristupom oštećeni koji su pretrpeli nematerijalnu i materijalnu štetu tokom ratnih dejstava, trpe i štetu zbog neizvršenja sudskih odluka, te štetu zbog povrede osnovnih ustavnih prava zagarantovanih Ustavom BiH i Evropskom konvencijom za zaštitu ljudskih prava i osnovnih sloboda, u prvom redu prava na pravično suđenje i prava na imovinu.

Ključne riječi: *naknada štete, neizvršenje sudske odluke, povreda ljudskih prava i sloboda.*

1. Uvod

Institut naknade štete, definisan i propisan Zakonom o obligacionim odnosima Republike Srpske, iako predstavlja institut privatnog prava, u sporovima sa državom svakako dolazi u kontakt i sa javnim pravom, prvenstveno ustavnim pravom, iz razloga što se svako kršenje osnovnih ljudskih prava i sloboda može smatrati i oblikom učinjene štete. Ovakvu vrstu naknade pojedinac, umjesto tužbe za naknadu štete pred redovnim sudovima, ostvaruje pred sudovima koji se bave zaštitom ovih prava, te od

¹ Diplomirani pravnik, stručni saradnik za pravne poslove u advokatskoj kancelariji advokata Zorana Kisina, e-mail: advokat.kisin@gmail.com

njih u takvim postupcima potražuju i naknadu materijalne i nematerijalne štete. Nakon završetka ratnih dejstava u Republici Srpskoj, kao novonastalom ustavnopravnom entitetu- državi, postojala je svojevrsna haotična pravna situacija oličena u nedovoljnoj saradnji tri grane vlasti.. Jednostavnije rečeno, zatekla se situacija u kojoj su oštećeni iz minulog rata mahom ustajali za zahtjevima za obeštećenje nadležnom organu uprave, tadašnjem Vojnom Pravobranilaštvu, i sa tužbama nadležnim sudovima radi naknade materijalne i nematerijalne štete koju su pretrpili u minulom ratu. Pravo na osnovu kojeg su pokretali ove postupke crpili su iz Zakona o obligacionim odnosima², a tadašnja zakonodavna vlast nije nikakvim *lex specialis* propisima ograničila to pravo.

U članu II/2. Ustava BiH regulisano je da će se Evropska konvencija za zaštitu ljudskih prava i osnovnih sloboda (u daljnjem tekstu: EKLJP; Konvencija) i njeni protokoli „direktno primjenjivati u Bosni i Hercegovini” i da će imati „prioritet nad svim ostalim zakonima”. Ovakvu ustavnopravnu formulaciju Ustavni sud BiH je protumačio na način da je ovaj akt dio formalnog (svakako i materijalnog) ustavnog prava. Prema tome, nezavisno od njenog međunarodnog aspekta, EKLJP i njeni dodatni protokoli, kao dio formalnog i materijalnog ustavnog prava BiH, primjenjivali su se već od 14. decembra 1995. godine, kada je Ustav BiH stupio na snagu. Kada se kaže „i njeni protokoli”, misli se na one protokole koji su bili na snazi u međunarodnom smislu kada je Ustav BiH stupio na snagu s tim što protokoli koji stupe na snagu u međuvremenu automatski postaju i dio Ustava BiH. Prema tome, Konvencija je bila dio Ustava BiH bez obzira na to što sama država nije bila članica Vijeća Evrope i institucionalnog sistema koji je uspostavljen Konvencijom. Samim tim, ovaj dokument ima dualnu pravnu prirodu u pravnom sistemu BiH: Konvencija djeluje i kao ustavnopravni akt i kao međunarodni pravni akt.

Kad je riječ o međunarodnom aspektu, BiH je potpisala EKLJP 24. aprila 2002. godine, a ratifikovala je 12. jula 2002. godine, uključujući Protokol (prvi), a potom i ostale protokole.³

Imajući u vidu brojne parnične postupke pokrenute u skladu sa relevantnim Zakonom o obligacionim odnosima, Republika Srpska je 29. novembra 2005. godine izradila generalni plan za naknadu ratne štete i obustavila neriješene parnične postupke. Naknada dodijeljena prema ovom planu vrši se isplatom vladinih obveznica, koje će se plaćati u 10 godišnjih rata. Na ove obveznice obračunava se kamata po stopi od 1,5% godišnje i one se mogu prodavati na berzi (njihova trenutna cijena na

² Zakon o obligacionim odnosima, *Službeni glasnik Socijalističke Federativne Republike Jugoslavije* br. 29/78, 39/85, 45/89 i 57/89, *Službeni list Republike Srpske* br. 17/93, 3/96, 39/03 i 74/04.

³ N. Ademović, J. Marko, G. Marković, *Ustavno pravo Bosne i Hercegovine*, 2012, 15.

berzi iznosi oko 45% od njihove nominalne vrijednosti).

Oko 9.000 presuda domaćih sudova kojima se Republici Srpskoj nalaže da isplati ratne štete) postalo je pravnosnažno do 29. novembra 2005. godine. Nakon obustave takvih parničnih postupaka u trajanju od nekoliko godina po Zakonu o ratnoj šteti iz 2005. godine⁴, jedan broj novih presuda je donesen u periodu od 2010. godine. Kako su u skladu sa članom 376. stav 1. Zakona o obligacijama i ustaljenoj domaćoj sudskoj praksi, takva potraživanja na dan 19. juna 1999. zastarjela (tj. tri godine od prestanka ratnog stanja), ukupan broj novih presuda, ne bi trebao prelaziti 2.800. Hiljade slučajeva koji su bili pokrenuti nakon tog datuma i obustavljeni u periodu između 2005. i 2010. godine, bili bi na kraju odbijeni zbog nastupanja zastare. Prema Zakonu o unutrašnjem dugu Republike Srpske⁵ samo isplata troškova postupka dosuđenih po predmetnim presudama domaćih sudova se može vršiti u gotovini, dok se glavni dug i zatezne kamate na taj dug isplaćuju u vladinim obveznicama na koje se obračunava godišnja kamata od 1.5%. Do sada je izvršeno deset emisija obveznica zaključno sa 2015. godinom. Ukoliko neko ne može ili ne želi da čeka do dospijeca tih obveznica, može ih prodati na berzi vrijednosnih papira.. Kako bi takve obveznice postale atraktivnije, Republika Srpska je donijela odluku da se takve obveznice mogu koristiti za plaćanje neposrednog poreza akumuliranog do 31. decembra 2007. godine.

Kratkim pregledom istorijata pozitivno-pravnih propisa vezanih sa pomenutu problematiku odgađanja izvršenja pravnosnažnih sudskih presuda i pravnosnažnih upravnih poravnjanja zaključujemo da je Republika Srpska u proteklom periodu donijela niz pozitivno-pravnih propisa koji regulišu ovu materiju. Prvo je donesen Zakon o odlaganju, koji nije bio dovoljno precizan u vezi sa pitanjem na koja se sve potraživanja odlaganje odnosi. Zbog toga je donesen Zakon o izmjenama i dopunama Zakona o odlaganju, a izmijenjen je i Zakon o izvršenom postupku. Nakon toga usvojeni su Odluka o strateškom planu za izmirenje unutrašnjih potraživanja od strane Vlade Republike Srpske, Zakon o privremenom odlaganju (2003. godine) i Zakon o unutrašnjem dugu (2004. godine), te potom Zakon o utvrđenju izmirenja unutrašnjeg duga, izmjene istog zakona i dr. Autor se neće detaljno baviti svakim od ovih zakona ponaosob iz razloga što svi ovi propisi imaju isti cilj oličen u odlaganju ili neizvršenju unutrašnjeg duga Republike Srpske radi zaštite i očuvanja makroekonomske stabilnosti i fiskalne održivosti države. U narednim odeljcima ćemo produbljivanje

⁴ Zakon o ostvarivanju prava na naknadu materijalne i nematerijalne štete nastale u periodu ratnih dejstava od 20. maja 1992. do 19. juna 1996. godine, *Službeni glasnik Republike Srpske* br. 103/05, 1/09, 49/09 i 118/09.

⁵ Zakon o utvrđivanju i načinu izmirenja unutrašnjeg duga Republike Srpske (Prečišćeni tekst), *Službeni glasnik Republike Srpske* br. 7/10.

razmotriti da li se takav cilj može smatrati legitimnim i opravdanim za mešanje države u osnovna ljudska prava.

2. Neizvršavanje sudskih odluka i prava oštećenih

Svako miješanje države u prava pojedinaca zagantovanih Ustavom i Konvencijom mora da bude predviđeno zakonom, mora da služi legitimnom cilju i mora da uspostavlja pravičnu ravnotežu između javnog ili opšteg interesa i pojedinačnih prava. Drugim riječima, opravdano miješanje ne može da se nametne samo zakonskom odredbom koja ispunjava kriterijum zakonitosti i služi legitimnom cilju u javnom interesu, nego mora, takođe, da održava razuman odnos proporcionalnosti između upotrijebljenih sredstava i cilja koji treba da se ostvari. Miješanje u prava pojedinaca ne smije da ide dalje od potrebnog da bi se postigao legitiman cilj, a nosioci imovinskih prava ne smiju da budu podvrgnuti proizvoljnom tretmanu i od njih ne smije da se traži da snose prevelik teret da bi bio ostvaren legitiman cilj.⁶

2.1. Pravni okvir

Republika Srpska je 2002. godine donijela Zakon o odlaganju kojim je propisano da će se taj zakon primjenjivati dok se ne donese zakon kojim će se regulisati način izmirenja obaveza koje su nastale po osnovu sudskih odluka koje su donesene do dana kada je ovaj zakon stupio na snagu. Nakon toga je 2003. godine donesen i Zakon o privremenom odlaganju, u koji su, između ostalog, uključena i potraživanja po osnovu ratne štete. Takođe, članom 3. ovog zakona je propisano da će se on primjenjivati dok se ne donesu posebni propisi kojima će se regulisati način izmirenja potraživanja po osnovu unutrašnjeg duga, a najkasnije do 31. decembra 2004. godine. Zakon o unutrašnjem dugu stupio je na snagu 23. jula 2004. godine. Ovim zakonom je, kako je i ranije rečeno, ratna šteta priznata kao unutrašnji dug Republike Srpske. Zakon je takođe odredio da potraživanja na osnovu ratne štete, koja su priznata pravnosnažnim sudskim presudama, moraju da se verifikuju, a da će se nakon verifikacije obaveze po tom osnovu izmiriti emisijom obveznica Vlade Republike Srpske sa rokom dospijevanja prvobitno do 50 godina, kasnijim izmjenama do 14 godina, da bi ponovo taj rok povećan na 20 godina, bez kamate i isplatom u deset jednakih godišnjih rata, počev devet godina prije krajnjeg datuma dospijevanja. Ovim zakonom je takođe

⁶ Odluka Ustavnog suda Bosne i Hercegovine broj U 83/03, od 22. septembra 2004. godine, *Službeni glasnik Bosne i Hercegovine*, broj 60/04.

propisano da se dosuđene kamate otpisuju i da ne predstavljaju obavezu tužene (član 20.), što je takođe kasnijim propisima izmjenjeno. Zakon o ratnoj šteti je stupio na snagu 29. novembra 2005. godine, a donesen je na osnovu člana 18. Zakona o unutrašnjem dugu. Ovaj zakon je dalje razradio šta se sve smatra „ratnom štetom“, mada suštinski nije promijenio pojam ratne štete, kako je već obrazloženo. Takođe, Zakon o ratnoj šteti je propisao i način na koji se utvrđuje ta šteta u slučajevima u kojima postupci za naknadu te štete nisu pravnosnažno okončani, propisujući da će se naknada „ratne štete“ obaviti isplatom obveznica Republike Srpske, a u skladu sa Zakonom o unutrašnjem dugu. Takođe, ovaj zakon je propisao da se kamate na naknadu materijalne i nematerijalne štete otpisuju u skladu sa članom 20. Zakona o unutrašnjem dugu (član 2. stav 4. i član 3. stav 2. Zakona o ratnoj šteti). Međutim, za razliku od Zakona o unutrašnjem dugu, koji se nije bavio pitanjem troškova postupka u pravosnažno okončanim predmetima, Zakon o ratnoj šteti je propisao da će se u tim predmetima troškovi postupka, uključujući i troškove izvršnog postupka, isplatiti zajedno sa glavnicom, preko obveznica (član 21.).

2.2. Nezavisnost suda i isplata i otpis dosuđenih kamata

Kao što je prethodno rečeno, prvobitnim zakonskim rješenjima kamate na dosuđene iznose bile su otpisane i povjerioci nisu imali pravo na naplatu kamate. Međutim, pod pritiskom odluka Ustavnog suda BiH, Evropskog suda za ljudska prava i Ustavnog suda RS, u ovom dijelu zakonska regulativa je naknadno izmjenjena. Evidentno je da se zakonodavna vlast putem donošenja neustavnih zakonskih odredbi, te izvršna vlast kroz Ministarstvo finansija RS koje nije izvršavalo donesena rješenja o izvršenju nadležnih sudova umiješala u nezavisno pravosuđe. Međutim da li je i u kojoj mjeri opravdan ovakav vid postupanja države, te da li su pojedinci trpili novu štetu koja prevazilazi javni interes i fiskalnu održivost Republike Srpske, predstavlja i danas aktuelno pravno pitanje u kojem se čak ni Ustavni sud i Evropski sud za ljudska prava nisu usaglasili i nisu stvorili jedinstvenu praksu. Nezavisnost suda u kontekstu čl. 6. Evropske konvencije o ljudskim pravima znači biti nezavisan od izvršnih organa vlasti i strana u postupku.⁷ Izvršni organi vlasti moraju se pobrinuti da se ne miješaju u sudske postupke. Pravo na nezavisan sud, koje je zagarantovano čl. 6. Konvencije, sadrži jedan objektivni zahtjev što, prema tumačenju Evropske konvencije i Evropskog suda za ljudska prava, znači da sudovi moraju biti nezavisni i od izvršnih organa vlasti i

⁷ D. J. Harris, M. O'Boyle, C. Warbrick, *Law of the European convention on human rights*, Butterworths 1995, 57.

od strana u postupku, ne samo u vezi sa sprovođenjem glavne rasprave već i u vrijeme izvršenja odluka koje donose sudovi.⁸

Naime, član 20. Zakona o unutrašnjem dugu explicite je propisivao da se dosuđene zatezne kamate otpisuju u cijelosti i da ne predstavljaju obavezu Republike Srpske, a isto rješenje je, kako je već rečeno, bilo predviđeno i u Zakonu o ratnoj šteti. Dakle, zbog ovakvih propisa oštećeni su u prvobitnom periodu, dok nisu donesene izmjene i novi zakonski akti vezani za ovu problematiku, bili u potpunosti lišeni dosuđenih kamata, koje se već po pravnosnažnosti sudske presude smatraju imovinom oštećenih iako su i Zakon o unutrašnjem dugu i Zakon o ratnoj šteti doneseni nakon što su presude, kojima je priznato pravo na zatezne kamate, u određenom broju postale pravnosnažne. Na ovaj način, Zakon o unutrašnjem dugu i Zakon o ratnoj šteti retroaktivno su zadirali u stečena prava oštećenih te ih lišavala imovine koja je pravosnažno priznata sudskim odlukama. Dakle, poseban vid miješanja u prava pojedinaca i u potpunosti lišavanje dosuđene kamate na koju, po Zakonu o obligacionim odnosima, ima pravo svako kome je ona pravnosnažno dosuđena, ne predstavlja samo neusklađenost zakonskih akata u smislu donošenja zakona koji su predstavljali *lex specialis* u odnosu na postojeći Zakon o obligacionim odnosima, već naprotiv ovakvim propisama data je retroaktivna mogućnost koja je direktno uticala na neizvršenje pravnosnažne presude, što se svakako sukobljava sa osnovnim načelima prava i pravednosti. Donošenjem niza ovakvih zakonskih akata Republika Srpska, iako u cilju legitimnog očuvanja makroekonomske stabilnosti i fiskalne održivosti države, stvorila je ogromnu pravnu nesigurnost, ograničila i u potpunosti degradirala pravosudnu funkciju te direktno nanijela štetu pojedincima koji ni danas nisu u mogućnosti da naplate dosuđenu im štetu.

Donošenjem Zakona o utvrđenju i načinu izmirenja unutrašnjeg duga Republike Srpske⁹ utvrđena je obaveza isplate i kamate na glavni dug, ali samo kod sudskih odluka. U slučaju da su oštećeni sklapali upravna poravnjanja pred Pravobranilaštvom Republike Srpske, ovo pravo im je svakako uskraćeno. Naime, pomenutim zakonom, čl. 13. propisano je da se kamate određene pravnosnažnim i izvršnim sudskim odlukama po osnovu materijalne i nematerijalne štete obračunavaju u toku verifikacije u skladu sa sudskim odlukama, a najviše do iznosa svakog utvrđenog pojedinačnog duga. Bitno za napomenuti je da se rokovi po ustaljenoj sudskoj praksi računaju od dana presuđenja, a ne od dana nastanka štete.

⁸ C. Harland, R. Roche, E. Strauss, Komentar Evropske konvencije o ljudskim pravima prema praksi u Bosni i Hercegovini i Strasbourgu, Sarajevo 2003, 465.

⁹ Zakon o utvrđenju i načinu izmirenja unutrašnjeg duga Republike Srpske, *Službeni glasnik Republike Srpske*, br. 63/04, 47/06,68/07,17/08,64/08 i 34/09.

2.3. Lišavanje ili kontrola prava na naplatu dosuđene štete i pitanje proporcionalnosti

Kada su u pitanju Zakon o odlaganju i Zakon o privremenom odlaganju, svakako da se radi o *de facto* lišavanju prava na naplatu dosuđene štete. Naime, dugotrajna nemogućnost da oštećeni dođu do realizacije svoga prava na imovinu, tj. da naplate iznose nematerijalne i materijalne štete koja im je dosuđena, iako posjeduju pravnosnažne sudske presude, sporazume o naknadi zaključene sa nadležnim organima uprave, ugovore i druge pravne akte donesene na osnovu odredbi relevantnih zakona, uključujući pripadajuće zatezne kamate, s jedne strane, te dugo odlaganje definisanja „novih prava“, u smislu donošenja povoljnijih zakonskih rješenja, s druge strane, svakako dovodi do ovakvog zaključka i stava. Donošenjem kasnijih Zakona o unutrašnjem dugu, Zakona o utvrđenju i načinu izmirenja unutrašnjeg duga Republike Srpske bilo je za očekivati da će iznosi materijalne i nematerijalne štete biti isplaćeni oštećenima u okviru zakonskih predviđenih modaliteta, međutim i u potonjim zakonskim rješenjima postojale su izvjesne varijacije kao što je npr. produženje roka za naplatu u gotovini sa 14 godina na 20 godina (iako već postoji kašnjenje od 15 godina), ali svakako da nakon donošenja Zakona o unutrašnjem dugu nemogućnost naplate dosuđenih iznosa materijalne i nematerijalne štete ne pokreće pitanje „lišavanja“, već pitanje „kontrole“ prava na imovinu, u vidu naplate dosuđenog novčanog iznosa.

U kontekstu Konvencije, svako miješanje u pravo na imovinu, a u koju svakako spada dosuđeni novčani iznos na ime materijalne i nematerijalne štete, mora da bude predviđeno zakonom, mora da služi legitimnom cilju i mora da uspostavlja pravičnu ravnotežu između javnog ili opšteg interesa i pojedinačnih prava. Drugim riječima, opravdano miješanje ne može da se nametne samo zakonskom odredbom koja ispunjava kriterijum zakonitosti i služi legitimnom cilju u javnom interesu, nego mora, takođe, da održava razuman odnos proporcionalnosti između upotrijebljenih sredstava i cilja koji treba da se ostvari. Miješanje u pravo na imovinu ne smije da ide dalje od potrebnog da bi se postigao legitiman cilj, a nosioci imovinskih prava ne smiju da budu podvrgnuti proizvoljnom tretmanu i od njih ne smije da se traži da snose prevelik teret da bi bio ostvaren legitiman cilj, zaključak je Ustavnog suda Bosne i Hercegovine u već prethodno citiranoj odluci (vidi fusnotu broj 5).

Priroda ovog miješanja u pravo na imovinu svakako je takva da oštećeni nisu *de iure* lišeni iznosa materijalne i nematerijalne štete koji su dosuđeni pravosnažnim presudama. S druge strane, u vezi sa pitanjem da li su oštećeni *de facto* lišeni imovine, dolazimo do sasvim drugačijeg odgovora na koji nam ukazuje činjenično stanje u praksi. Miješanje države

u ostvarivanje prava naplate dosuđene štete obuhvata državne mjere, koje zbog svojih teških reperkusija na pravo na imovinu imaju istu posljednicu kao i formalni akt lišavanja imovine (na primjer, eksproprijacija).

U pogledu pitanja da li ovakvo miješanje države u prava pojedinca, kroz zakonodavnu vlast i princip zakonitosti opravdava javni interes, veoma je teško dati precizan odgovor. Prvenstveno zbog toga što je opravdanost zaštite javnog interesa jedne države veoma širok i neodređen pojam koji toj državi daje veliku slobodu u smislu povlačenja granica zloupotrebe ovog prava. Republika Srpska, kroz svoja izjašnjenja u predmetnim sudskim postupcima navodi da je cilj donošenja propisa potreba da se uredi način na koji će da se izmiri unutrašnji dug koji je nastao, između ostalog, po osnovu nadoknade za „ratnu štetu“ i po osnovu isplate „stare“ devizne štednje, i to na način koji neće da dovede u pitanje makroekonomsku stabilnost Republike Srpske i ustavni poredak Bosne i Hercegovine zbog toga što su dugovanja po ovom osnovu izrazito velika i opterećuju budžet i samu fiskalnu održivost Republike Srpske. Iako su osnovi na kojima počiva donošenje pomenute zakonske regulative, sa aspekta zaštite državnog budžeta i ekonomske stabilnosti države, u potpunosti legitimni, ipak se postavlja pitanje postojanja proporcionalnosti između zaštite javnog interesa i ekonomske stabilnosti države, sa jedne strane, i pretjeranog tereta koji zbog ove zaštite trpi pojedinac. Da bi miješanje u zaštićenu imovinu bilo dopušteno shodno kriterijumima člana 1 Protokola broj 1 uz Evropsku konvenciju, ono ne samo da mora da služi legitimnom cilju u javnom interesu, već mora da postoji i razuman odnos „proporcionalnosti“ između korišćenih sredstava i cilja koji treba da se ostvari.¹⁰

2.4. Pravo na naplatu troškova postupka

Troškovi postupka u predmetima ratne štete dosuđivani su pred sudovima Republike Srpske u skladu sa odredbama Zakona o parničnom postupku Republike Srpske, koji ih definiše kao izdatke učinjene u toku ili povodom parničnog postupka. S druge strane, iz konteksta Zakona o unutrašnjem dugu i Zakona o ratnoj šteti može da se zaključi da se pojam «ratne štete» kao unutrašnjeg duga odnosi samo na dosuđeno glavno potraživanje, a ne i na zatezne kamate i troškove postupka. Međutim, kako su troškovi postupka u konkretnim slučajevima nastali u vezi sa vođenjem parničnih postupaka u periodu koji nije obuhvaćen zakonskom definicijom ratne štete, oni i ne mogu da se smatraju dijelom ratne štete, pa dakle ni unutrašnjim dugom po osnovu ratne štete, koji je tačno definisan

¹⁰ *James and others V United Kingdom* (app. nos. 25119/09, 57715/09, 57877/09), 28.09.2012.

Zakonom o unutrašnjem dugu i Zakonom o ratnoj šteti. Uprkos tome, oštećeni kao tražioci izvršenja ne mogu u izvršnom postupku da naplate ove troškove, budući da je Zakon o ratnoj šteti predvidio da će se troškovi parničnih postupaka i izvršnih postupaka isplatiti po istom modalitetu kao i glavica, dakle kao ratna šteta, i to isplatom obveznica, da bi kasnijim Zakonom o utvrđenju i načinu izmirenja ratne štete u čl. 16. definisano da će se isti isplatiti iz budžeta Republike Srpske od 30. juna 2006. godine najkasnije do dana svake emisije obveznice za pojedine vrste obaveza, a prema dospijeću izvršnih odluka evidentiranih u Ministarstvu finansija. Važno je istaći da i izmjenama Zakona o izvršnom postupku nije predviđeno da se odlože sva izvršenja, već samo ona koja se odnose na potraživanja nastala u ratnom periodu, u šta ne spadaju troškovi postupka. Stoga, iako oštećeni nisu *de iure* lišeni ove svoje imovine koja bi morala da im bude isplaćena primjenom Zakona o izvršnom postupku, odlaganjem izvršenja pravosnažnih presuda i u dijelu u kom su dosuđeni troškovi postupka oštećeni su, kao i njihovi punomoćnici, *de facto* lišeni ove «imovine» u smislu člana 1 Protokola broj 1 uz Evropsku konvenciju.

Međutim, troškovi postupka ni na koji način nisu, a ne bi mogli ni da budu, predmet Zakona o unutrašnjem dugu, niti Zakona o ratnoj šteti. Naime, ovi zakoni se odnose samo na potraživanja nastala u toku rata, dakle na «ratnu štetu», a kako je već rečeno, troškovi postupka nisu dio „ratne štete“ kako je ona definisana ovim zakonima, ali svakako jesu „imovina“ oštećenih. Zakon o unutrašnjem dugu i ne tretira troškove postupka, a Zakon o ratnoj šteti predviđa isplatu troškova postupka na isti način kao i isplatu „ratne štete“. Međutim, s obzirom na to da troškovi nisu «ratna šteta» u smislu ovih zakona, proizilazi da prinudna naplata troškova postupka dosuđenih pravosnažnim presudama ne može da se obustavi primjenom odredbi Zakona o unutrašnjem dugu ili odredbi Zakona o ratnoj šteti, već nadležne vlasti moraju da omoguće izvršenje pravosnažnih presuda u dijelu koji se tiče troškova postupka shodno opštim pravilima važećeg Zakona o izvršnom postupku.

3. Jurisprudencija ustavnih sudova i Evropskog suda za ljudska prava

3.1. Ocjena ustavnosti od strane Ustavnog suda Republike Srpske

Odlukom Ustavnog suda RS broj U-75/04 od 15. januara 2009. godine¹¹ utvrđeno je, pored ostalog, da čl. 5, 6, 9 stav 1 tačka 14 2, čl. 10, 20 i 21 Zakona o unutrašnjem dugu (*Službeni glasnik Republike Srpske*,

¹¹ Odluka Ustavnog suda Republike Srpske U 75/04 od 15.01.2009. godine (*Službeni glasnik Republike Srpske*, broj 11/09).

br. 63/04, 47/06, 68/07, 17/08 i 64/08) i član 4 Zakona o izmjenama i dopunama Zakona o unutrašnjem dugu (*Službeni glasnik Republike Srpske*, broj 68/07) nisu u saglasnosti s Ustavom Republike Srpske. Pri tome važno je istaći da je predmetnim odredbama, između ostalog, bio regulisan i način izmirenja potraživanja određenih pravosnažnim sudskim odlukama, čije izvršenje zahtijevaju oštećeni u obraćanju Ustavnom sudu BiH putem apelacija. Ustavni sud RS-a je pri ocjenjivanju ustavnosti utvrdio da je odredbama osporenog Zakona o unutrašnjem dugu ne samo onemogućeno izvršenje pravosnažnih sudskih odluka koje se odnose na potraživanja koja treba da se isplate iz Budžeta Republike Srpske, već da su i sudske odluke izmijenjene i suspendovane od izvršenja na štetu pojedinaca, što je dovelo do povrede prava koje je garantovano čl. 6 st. 1. Evropske konvencije. Istovremeno je ocijenjeno da će izmirenje potraživanja pravnih i fizičkih lica koja su utvrđena pravosnažnim sudskim odlukama emisijom obveznica s rokom dospijevanja do 25 odnosno 15 godina bez kamate ili s kamatom samo za određeno vrijeme, kako je to propisano čl. 10. i 21. osporenog zakona, značiti umanjenje iznosa koji će biti isplaćen pojedincu imajući u vidu navedeni period odgađanja. Ustavni sud RS-a je ocijenio da je osporenim zakonskim odredbama došlo do povrede prava građana koja su garantovana članom 1 Protokola broj 1 uz Evropsku konvenciju.

3.2. Stanovišta Ustavnog suda Bosne i Hercegovine i Evropskog suda za ljudska prava

Ustavni sud Bosne i Hercegovine susreo se sa ovim problemom kroz svoju apelacionu nadležnost. Generalni stav Ustavnog suda BiH jeste da su zakonska rješenja koja je prvobitno donijela Republika Srpska u direktnoj suprotnosti sa Ustavom BiH i Evropskom konvencijom za ljudska prava, te da apelante lišavaju prava na imovinu i povređuju pravo na pravično suđenje. Potonjim zakonskim rješenjima i stupanjem na snagu Zakona o unutrašnjem dugu, te njegovim promjenama, Ustavni sud BiH je ocijenio da postoji legitimno pravo Republike Srpske da radi očuvanja ekonomske stabilnosti kontroliše izvršenje pravosnažnih sudskih odluka, ali da taj rok mora biti razuman. Ustavni sud BiH, i pored novijih zakonskih rješenja utvrđuje da postoji neproporcionalnost između zaštite javnog interesa i štete koju pojedinci zbog toga trpe. Međutim, Sud se u svojim odlukama nije direktno umiješao u volju zakonodavca da ovaj rok koriguje, te nije predložio način na koji bi se ta proporcionalnost uspostavila. Nažalost, praksa i ovog Suda je neujednačena, naročito ako se ima u vidu činjenica da je nakon odluke tog Suda uslijedi različita odluka Evropskog suda za ljudska prava u istoj pravnoj stvari. Može se istaći da,

iako Ustavni sud BiH radi na tome da prati i usvaja odluke Evropskog suda u Strazburu, on to ipak čini samo do izvjesne mjere u kojoj ne ide na štetu Republike Srpske kao entita Bosne i Hercegovine čije javne interese štiti. Tako je, primera radi, u odluci broj: 244/08 od 08.12.2010. Sud usvojio apelaciju i donio odluku o dopustivosti u meritumu, utvrdio povredu Ustava BiH i Konvencije, ali nije usvojio postavljeni odštetni zahtjev apelanata zbog povrede prava na pravično suđenje, tačnije povredu prava na suđenje u razumnom roku koje apelanti trpe zbog kršenja ustavnih prava upravo potvrđenih tom istom odlukom.¹² Nešto je drugačiji stav Evropskog suda za ljudska prava koji dosuđuje ove naknade u obraćanju kroz aplikaciju, a što je vidljivo iz odluke u predmetu Čolić i dr. protiv BiH u kojoj Evropski sud zauzima stav da je Vlada predočila da mnogo lica potpada pod generalni plan za naknadu ratne štete, opisan u tački 10. gore u tekstu, i da bi bilo neprihvatljivo da se oni tretiraju drugačije od onih lica koja su pribavila konačne presude u svoju korist. Sud se ne slaže s tim. Iako je situacija takva da jedan značajan broj tužbenih zahtjeva koji se odnose na ratnu štetu, a koji još uvijek nisu okončani, može dovesti do potrebe da se oni zamijene jednim generalnim planom za naknadu štete (vidjeti, analogno, Poznanski i drugi protiv Njemačke (dec), br. 25101/05 od 3. jula 2007. godine), ovo nikako ne utiče na obavezu tužene države da izvrši presude koje su postale konačne prije izrade takvog plana. U tački 21. iste odluke Evropski sud navodi da su aplikanti tražili po 3.000 KM

¹² „Ustavni sud zapaža da su u konkretnom predmetu evidentni pokušaji Republike Srpske da obezbijedi da se izvrše pravosnažne sudske odluke koje se odnose na ratna potraživanja, tako što je zakonskim rješenjima smanjila rokove dospijevanja dugoročnih obveznica (14 godina za ratnu štetu i 15 godina za opšte obaveze), predvidjela isplatu 17 kamate, pravo prijevremenog otkupa obveznica, njihovu trgovinu kao hartijama od vrijednosti na berzi, plaćanje poreza nastalih do 31. decembra 2007. godine emitovanim obveznicama, ili isplatu troškova parničnog i izvršnog postupka u gotovini. Ustavni sud takođe zapaža da je u skladu s Odlukom o emisiji obveznica Republike Srpske za izmirenje obaveza po osnovu materijalne i nematerijalne štete nastale u periodu ratnih dejstava od 20. maja 1992. do 19. juna 1996. godine (*Službeni glasnik RS*, broj 62/08), glavni dug i pripadajuće zatezne kamate moraju da se isplate u 10 godišnjih rata u periodu od 2014. do 2023. godine. Imajući u vidu i zaključke Ustavnog suda u Odluci broj AP 1307/08, Ustavni sud zaključuje da uprkos naporima Republike Srpske da obezbijedi izvršenje pravosnažnih sudskih odluka koje se odnose na ratna potraživanja, Ustavni sud ne može da smatra da je Republika Srpska izvršila svoju pozitivnu obavezu te obezbijedila izvršenje navedenih sudskih odluka u razumnom roku. I u konkretnom slučaju, po mišljenju Ustavnog suda, neprihvatljivo je da apelanti koji su prethodno vodili postupke koji su rezultirali pravosnažnim sudskim odlukama kojim su im dosuđena potraživanja iz ratnog perioda ili po osnovu opštih obaveza, sada moraju da čekaju na izvršenje još duži niz godina. Ustavni sud smatra da se na takav način apelantima nameće „pretjeran teret“ koji nije u skladu sa zahtjevom iz člana 6 stav 1 Evropske konvencije da pravosnažne sudske odluke moraju da se izvrše u što kraćem roku, niti u skladu s garancijama iz člana 1 Protokola broj 1 uz Evropsku konvenciju kojima je zaštićeno pravo na imovinu.“ - Odluka Ustavnog suda BiH broj: 244/08 od 08.12.2010. godine, *Službeni glasnik BiH*, br. 41/11, 26.05.2011. godine

na ime nematerijalne štete. Vlada je traženi iznos smatrala previsokim. Sud prihvata da su aplikanti pretrpjeli bol, brige i razočarenja zato što tužena država nije u potpunosti izvršila konačne domaće presude koje su donesene u njihovu korist. Vršeci pravednu procjenu u skladu sa članom 41. Konvencije, Sud dosuđuje iznos od 1.500 evra po aplikaciji (ne po aplikantu, kako su aplikanti tražili) plus sve takse koje se mogu zaračunati na navedeni iznos.¹³

4. Zaključak

(Ne)izmirenje unutrašnjeg duga Republike Srpske, koliko god može da opterećuje budžet države i narušava ekonomsku stabilnost, kako entita, tako i Bosne i Hercegovine, najviše pogađa pojedince koji pretrpljenu materijalnu i nematerijalnu štetu nisu u mogućnosti da naplate već skoro 20 godina od dana nastanka štetnog događaja. Štaviše, a i dalje je neizvjesno kada će i da li će za života oštećeni uspeti da naplate štetu, iako im je ona dosuđena pravnosnažnim sudskim odlukama i predviđena pravnosnažnim upravnim poravnanjima.

Nažalost najveći broj ovih slučajeva odnosi se na pretrpljenu nematerijalnu štetu zbog pogibije bliskog lica tokom ratnih dejstava, ili zbog pretrpljene tjelesne povrede koja je dovela do trajnog umanjenja opšte životne sposobnosti. Ovo su najtragičniji i, u suštini, nenadoknadivi gubici, a naknada nematerijalne štete i ne predstavlja naknadu u pravom smislu riječi, budući da se njom ne postiže uspostavljanje onakvog stanja kakvo je postojalo prije nego što je prouzrokovana šteta. Ona je po svojoj prirodi satisfakcija koja se daje oštećenom za povredu njegovih nematerijalnih dobara, koja čine sastavni dio integriteta čovjekove ličnosti. Međutim, i pored navedenog, mora se uzeti u obzir i postojanje legitimnog cilja od javnog interesa, koji je takve prirode da opravdava veoma široko polje procjene nadležnih vlasti u vezi sa pitanjem isplate pravnosnažno utvrđenog prava na naknadu za ratnu štetu. S druge strane, ispitujući kriterijum pravične ravnoteže, može se zaključiti da usvajanje izloženih zakonskih rješenja od strane Republike Srpske kojima se priznaje unutrašnji dug i uređuju modaliteti isplate obaveze kroz verifikaciju istih preko emisija obveznica (kako je to predviđeno Zakonom o unutrašnjem dugu i Zakonu o utvrđenju i načinu izmirenja unutrašnjeg duga) ne predstavlja rješenja koja su u skladu sa Evropskom konvencijom za zaštitu ljudskih prava i osnovnih sloboda, niti sa Ustavom BiH. Povećanjem, pa smanjenjem, pa ponovnim povećanjem roka isplate dosuđene štete

¹³ Odluka u predmetu Čolić i drugi protiv BiH donesena u Strazburu 10.11.2009. godine, 8-9, http://www.mhr.gov.ba/ured_zastupnika/odluke/default.aspx?id=170&langTag=bs-BA, 17.02.2017.

oštećeni su stavljeni u veoma nesiguran i nezavidan položaj sa velikim pitanjem da li će za života ikada uspjeti naplatiti dosuđenu štetu, s obzirom da su štetni događaji nastajali u periodu ratnih dejstava od kojih je prošlo preko 20 godina. Takvim zakonskim rešenjima se narušava i princip proporcionalnosti u odnosu na osnovna prava pojedinaca, budući da se njima, i pored evidentnog javnog interesa države da ih usvoji, stavlja pretjerani teret na pojedince.

Jovana Kisin, LLB

Associate at Zoran Kisin law office

**NON - ENFORCEMENT OF COURT DECISIONS ON WAR
DAMAGE IN THE REPUBLIC OF SRPSKA****Summary**

Failing to enforce court decision, besides the fact that is a crime according to the Criminal Code of Republic of Srpska, primarily cause tort to a person who was awarded for damages in that decision. This article deals with the issue of final and enforceable court's decisions against Republic of Srpska, which in spite of legal and constitutional provisions, the decisions of the Constitutional Court of the Republic of Srpska, of the Constitutional Court of Bosnia and Herzegovina and of the European Court of Human Rights, continues to postpone their execution, namely doesn't enforce such decisions concerning the pecuniary and non-pecuniary damage incurred during the war. By this approach, the injured party who has suffered pecuniary and non-pecuniary damage during the war, also suffers damages for non-fulfillment of court's decisions, as well as damage due to violation of basic constitutional rights guaranteed by the Constitution of Bosnia and Herzegovina and by the European Convention for the Protection of Human Rights and Fundamental Freedoms, notably the right to a fair trial and the right to property.

Keywords: awarding damages, failing to enforce court decisions, human rights violations.