

Analiza Nacrta Zakona o Sudovima BiH

Sadržaj

1. Uvod
2. Razlozi za donošenje Zakona o sudovima BiH
3. Opšte odredbe Nacrta zakona
4. Odredbe o nadležnosti Suda BiH i Višeg suda BiH
5. Odredbe o unutrašnjoj organizaciji
6. Odredbe o imenovanju sudija u Viši sud
 - 6.1. Stalnost sudijske funkcije
7. Odredbe o pravosudnoj upravi
8. Uloga izvršne i zakonodavne vlasti u radu sudova na državnom nivou
9. Finansijska konstrukcija
10. Zaključak

1. Uvod

Ministarstvo pravde BiH je u okviru provođenja preporuka Strukturiranog dijaloga sa Evropskom unijom (EU) o reformi pravosuđa u BiH¹ u 2013. godini finaliziralo Nacrt Zakona o sudovima BiH (Nacrt ili Nacrt zakona). U aprilu 2013. godine Nacrt je bio postavljen na web stranicu Ministarstva i na taj način predstavljen opštoj i stručnoj javnosti radi učešća u procesu javnih konsultacija,² u trajanju od mjesec dana. Ovaj Nacrt zakona predstavlja normativni akt koji zavređuje pažnju iz više razloga. Prije svega, radi se o izuzetno važnom zakonskom tekstu kojim se definišu nadležnost, organizacija, struktura, finansiranje te način rada dva jedina redovna suda na državnom nivou. To su Sud BiH i Viši sud BiH - kako je budući novi sud nazvan u Nacrtu. Njegovo osnivanje je odgovor na jasno izražene potrebe za reformom u oblasti

¹ Strukturirani dijalog je politički proces započet 2011. kao odgovor Evropske komisije na odluku o raspisivanju referenduma u Republici Srpskoj koju je 03. 04. 2011. usvojila Narodna skupština Republike Srpske. Na referendumu su građani tog entiteta trebali da se izjasne o tome da li podržavaju nametnute zakone Visokog predstavnika u BiH, posebno o Sudu i Tužilaštvu BiH. Dogovor između Visoke predstavnice Evropske unije za vanjsku politiku i sigurnost Catherine Ashton i predsjednika Republike Srpske o povlačenju odluke o referendumu postignut je 13. 05. 2011. i za uzvrat početku strukturiranog dijaloga o pravosuđu kao dodatnom mehanizmu u okviru zajedničkih tijela po Sporazumu o stabilizaciji i pridruživanju između EU i BiH.

² Predmetna analiza pripremljena je u odnosu na jedini službeni Nacrt zakona iz aprila 2013. koji je bio dostupan na web stranici Ministarstva pravde BiH:

<http://www.mpr.gov.ba/aktuelnosti/vijesti/default.aspx?id=3380&langTag=bs-BA>.

organizacije sudstva u BiH. Zbog same činjenice da se uspostavlja još jedan redovni sud na državnom nivou, Nacrt može biti viđen kao prvi korak ka kreiranju budućeg Vrhovnog suda BiH, za koji bi svakako bilo potrebno dodatno povećanje nadležnosti i uloge tog suda. Međutim, osim što se Nacrtom ne daje takav značaj novome sudu, njegove pojedinačne odredbe su u mnogome problematične i sa aspekta postignutih rezultata reforme pravosuđa u BiH i zapravo mogu predstavljati korak nazad u njenom punom ostvarenju.

U ovom radu će se analizirati temeljne odrednice ovog novog nacrta zakona fokusirajući se posebno na tematske cjeline koje se čine od naročite važnosti, kao što su sastav suda, njegova nadležnost, odnos sa organima izvršne vlasti, te stalnost sudske funkcije, poredeći ih sa važećim zakonskim rješenjima. Cilj je kroz kritički osvrt doprinijeti unapređenju odredbi ovog Nacrta kako se njegovim usvajanjem ne bi ugrozili principi profesionalnog, efikasnog i, iznad svega, nezavisnog sudstva, koji predstavljaju temelj funkcionisanja redovnog sudstva u demokratskim društvima.

2. Razlozi za donošenje Zakona o sudovima BiH

Radi pravilnog razumijevanja predloženog zakonskog teksta, važno je prije svega dati nekoliko napomena u vezi s inicijalnim razlozima njegovog donošenja kao i ciljevima koji su se njime htjeli postići.

Naime, u okviru Strukturiranog dijaloga o pravosuđu u BiH koji se od juna 2011. godine vodi između EU i BiH, još na samom početku, kao jedna od tema aktuelizirano je pitanje apelacione nadležnosti Suda BiH. To pitanje svodi se na inicijativu da se Apelaciono odjeljenje Suda BiH koje trenutno djeluje kao organizaciona jedinica unutar Suda BiH izdvoji u zaseban sud, potpuno organizaciono odvojen od Suda BiH. Prigovori kako zajedničko djelovanje ova dva funkcionalno odvojena suda može utjecati na percepciju o nezavisnosti Apelacionog odjeljenja - kao žalbenog suda, mogli su se i ranije čuti u stručnoj zajednici.³ Isti prigovori su, istina neuspješno, isticali i u nekoliko apelacija pred Ustavnim sudom BiH.⁴ Ovim pitanjem se Ministarstvo pravde BiH bavilo tri godine prije početka Strukturiranog dijaloga, kada je tokom 2008. godine radna grupa tog ministarstva analizirala žalbeni sistem uspostavljen u Sudu BiH s aspekta nezavisnosti. Radna grupa je tada u svom izvještaju izrazila određene rezerve u pogledu postojanja garancija unutrašnje nezavisnosti Apelacionog odjeljenja Suda BiH, iako je opšti zaključak bio da samo postojanje tog odjeljenja unutar Suda BiH nije u suprotnosti s međunarodnim instrumentima zaštite ljudskih prava. Radna grupa nije imala jedinstven stav o koracima koje treba poduzeti kako bi se otklonile uočene manjkavosti.⁵

³ V. B. Perić, *Struktura Suda Bosne i Hercegovine i međunarodni dokumenti o ljudskim pravima*, prilozi za diskusiju, *Pravo i pravda*, 1/2007, ss. 261 i dalje.

⁴ Ustavni sud BiH, predmeti AP 1785/06 od 30. 03. 2007. i AP 767/04 od 17. 11. 2005.

⁵ Zaključci radne grupe iznijeti su u: M. Kreso, *Institucionalna reforma apelacionog sistema na Sudu BiH i prijedlog za osnivanje nove sudske instance u BiH*, *Sveske za javno pravo*, Sarajevo 7/2012, s. (61 i dalje) 61: „Zaključak radne grupe od 28. februara 2008. godine bio je:

„— da je uobičajena praksa da viši sud, koji odlučuje o žalbama na odluke donesene u prvom stepenu, bude poseban sudski organ/ tijelo, ali da to nije nužno, te je ukazano na primjere Državnog suda Španije, te međunarodnih sudova MKSJ, MKS itd;

— da okolnost što je Sud BiH nadležan i za prvostepeni i za drugostepeni postupak ne predstavlja kršenje standarda prava na pravično suđenje iz člana II/3.e) Ustava Bosne i Hercegovine i člana 6 Evropske konvencije;

Nastojeći oživjeti aktivnosti u tom pravcu, Evropska komisija je u prvom setu preliminarnih preporuka sa prvog sastanka Strukturiranog dijaloga održanog 5-6. juna 2011, apelovala „na Ministarstvo pravde BiH da preduzme odgovarajuće aktivnosti u vezi sa razgovorima koji su vođeni na ad hoc radnoj grupi, koja je u martu 2008. godine finalizirala tehničko mišljenje u vezi sa institucionalnom reformom žalbenog sistema Suda BiH.“⁶

Iz ove preliminarne preporuke izrodile su se daljnje aktivnosti Ministarstva pravde na pisanju zakonskog okvira koji je imao za cilj odvajanje Apelacionog odjeljenja Suda BiH u zaseban sud. Ministarstvo je u tom kontekstu isprva izradilo prednacrt *Zakona o Apelacionom sudu BiH*, koji je već krajem 2011. godine pripremljen i dostavljen relevantnim institucijama na mišljenje. Međutim, ubrzo nakon toga inicijativa je prerasla u izradu nacrtu jedinstvenog *Zakona o sudovima BiH* s ciljem da se jednim zakonom uredi sva pitanja vezana za sudove na nivou BiH. Time bi bio stavljen van snage postojeći Zakon o Sudu BiH. Ovo je učinjeno vjerovatno po uzoru na istovrsne zakone na entitetskom nivou (Zakon o sudovima u Federaciji BiH ili Zakon o sudovima u Republici Srpskoj). Iako se načelno čini da je se radi o logičnom koraku koji je usklađen s načinom normiranja iste materije na entitetskom nivou, on zapravo predstavlja mnogo veći zahvat u postojeći zakonski okvir, od prvobitne ideje prostog odvajanja Apelacionog odjeljenja u zaseban sud. Naime, iz načina na koji je nacrt Zakona o sudovima BiH koncipiran, vidi se da se brojne odredbe postojećeg Zakona o Sudu BiH, kojim je regulisana organizacija, nadležnost, finansiranje i druga pitanja u vezi sa radom tog suda, značajno, ili iz temelja mijenjaju. To prema svemu sudeći nije bila namjera niti cilj Strukturiranog dijaloga.

Važno je istaći i to da je, u periodu izrade Nacrta zakona, Venecijanska komisija 16. juna 2012. godine izdala Mišljenje o pravnoj sigurnosti i nezavisnosti pravosuđa u BiH,⁷ u kome su dominantne teme bile fragmentiranost pravosuđa u BiH i pluralitet pravnih sistema u zemlji. Ti faktori su prepoznati kao osnovna prepreka pravnoj sigurnosti, a preporuke Komisije bile su usmjerene u pravcu maksimalnih napora za što većim unificiranjem pravnog sistema. U tom kontekstu, valjalo je i Nacrtom Zakona o sudovima pokušati adresirati neka od ovih pitanja i učiniti pomake ka *unificiranju* pravnog sistema u BiH.

— da postojanje apelacionog odjeljenja u okviru istog sudskog tijela u kojem se nalazi i prvostepeno odjeljenje, na čije odluke se izjavljuju žalbe o kojima odlučuje apelaciono odjeljenje, samo za sebe, nije u suprotnosti sa članom 2 Protokola 7 EKLJP odnosno članom 14 stav 5 Međunarodnog pakta o građanskim i političkim pravima;

— da postojeći način imenovanja sudija Suda BiH od strane VSTV BiH pruža garancije za njihovu vanjsku nezavisnost, te da, prema tome, pruža dovoljne garancije i u pogledu vanjske nezavisnosti sudija Apelacionog odjeljenja tog suda;

— način raspoređivanja sudija u Apelaciono odjeljenje Suda BiH ne pruža dovoljno garancija u pogledu njihove unutarnje nezavisnosti, tj. nezavisnosti svakog sudije u procesu donošenja odluka u odnosu na ostale sudije i na predsjednika suda, te može ugroziti percepciju javnosti o stvarnoj unutrašnjoj nezavisnosti sudija tog odjeljenja.“

⁶ Preuzeto sa Portala pravosuđa Bosne i Hercegovine www.pravosudje.ba, podkategorija: Sastanci, preporuke i zaključci u okviru Strukturiranog dijaloga o pravosuđu između EU i BiH, dostupno na: http://pravosudje.ba/vstv/faces/vijesti.jsp?id=32971&vijesti_jezik=B (očitanje 07. 01. 2014).

⁷ V. Mišljenje o pravnoj sigurnosti i nezavisnosti pravosuđa u Bosni i Hercegovini, usvojila Venecijanska komisija na 91. plenarnoj sjednici, Venecija, 15-16. 06. 2012, dostupno na: http://www.mpr.gov.ba/organizacija_nadleznosti/planiranja_koordinacija/integracije/Misljenje%20VK%20-%20BJ.pdf (očitanje 17. 01. 2014).

Nakon što je Nacrt izrađen u aprilu 2013, mišljenje o njemu je dala Venecijanska komisija 15. juna 2013. godine.⁸ U nastavku će o tome biti više riječi.

3. Opšte odredbe Nacrta zakona

Na početku Nacrta, se nalaze opšte odredbe kojima se definišu generalni principi funkcionisanja sudske vlasti na državnom nivou. Ovakva odredba je nedostajala u Ustavu BiH. Sada su definisani principi rada pravosuđa BiH i utvrđeno je da sudsku vlast na nivou BiH vrše dva suda: Sud BiH i Viši sud BiH, a kao cilj zakona definisano je „*efikasno ostvarivanje nadležnosti države, poštivanja ljudskih prava i vladavinu zakona u Bosni i Hercegovini*“. Ovo odgovara sadržaju sadašnjeg člana 1 Zakona o Sudu BiH kojim je taj sud i osnovan.⁹ Među ciljevima zakona, međutim, trebalo bi se, pored navedenog, naći i osnivanje Višeg suda BiH imajući u vidu da on, za razliku od Suda BiH, ne postoji već se ovim zakonom osniva.

Daljnji opšti članovi posvećeni su načelima javnosti rada sudova, nezavisnosti sudova od izvršne i zakonodavne vlasti, garanciji prava na pravično suđenje (direktnim inkorporiranjem teksta člana 6 Evropske konvencije o ljudskim pravima), principima nepristrasnosti, efikasnosti, zakonitosti i blagovremenog odlučivanja, obaveznosti preispitivanja sudskih odluka te obavezujućem dejstvu sudskih odluka na teritoriji BiH. Slične odredbe nalazimo u entitetskim zakonima o sudovima.

Zanimljivo je da u zvaničnom nacrtu teksta zakona koji je stavljen u proces javnih konsultacija, u članu 3 stav 1 nije definisano sjedište Višeg suda BiH, već na mjestu imena sjedišta stoji „...“, uz napomenu „(biće naknadno utvrđeno)“, tako da je odredba nedovršena. Međutim, u mišljenju Venecijanske komisije na Nacrt,¹⁰ daje se komentar na član 3 „*Ova odredba predlaže da sjedište Državnog suda bude u Sarajevu, dok bi sjedište Višeg suda BiH moglo biti na drugom mjestu. Čini se da su Banja Luka, Istočno Sarajevo i Pale razmatrani kao potencijalni kandidati*“. Iz citiranog je jasno vidljivo da je u međuvremenu došlo do konkretnih prijedloga koji imaju za cilj da Sud BiH i Viši sud budu smješteni u dva različita grada, a moguće i u dva različita entiteta. Imajući u vidu nadležnost Višeg suda o kojoj će kasnije biti više riječi, a koja se tiče odlučivanja po žalbama isključivo na odluke Suda BiH, sasvim je logično da sjedište tog suda bude u Sarajevu, u neposrednoj blizini Suda BiH. Svako drugo rješenje ne bi bilo opravdano s aspekta ekonomičnosti sudskih postupaka o kojima zakonodavac mora voditi računa. Takođe tu je važan i argument prostornih kapaciteta koji trenutno postoje u Kompleksu pravosudnih institucija BiH u Sarajevu u kojima su smještene institucije Tužilaštva BiH, Suda BiH (zajedno s Apelacionim odjeljenjem suda) i Visokog sudskog i tužilačkog vijeća BiH. Bilo bi opravdano smjestiti Viši sud BiH u neposrednu blizinu prvostepenog Suda BiH, prvenstveno radi svakodnevne potrebe dostavljanja spisa i pismena iz jednog suda u drugi. Uz to je vrlo važno imati u vidu činjenicu da se Tužilaštvo BiH nalazi u Sarajevu, a da bi se kao stranka pojavljivalo u postupcima isključivo

⁸ Mišljenje na Nacrt Zakona o sudovima Bosne i Hercegovine, Mišljenje br. 723/2013, usvojila Venecijanska komisija na 95. plenarnoj sjednici, Venecija 14-15. 06. 2013, dostupno na: [http://www.venice.coe.int/webforms/documents/?pdf=CDL-AD\(2013\)015-e](http://www.venice.coe.int/webforms/documents/?pdf=CDL-AD(2013)015-e) (očitanje 18. 01. 2014).

⁹ Zakon o Sudu Bosne i Hercegovine, Sl. gl. BiH 49/09, 74/09, 97/09, čl. 1: „*Da bi se osiguralo efikasno ostvarivanje nadležnosti države Bosne i Hercegovine i poštivanje ljudskih prava i vladavine zakona na njenoj teritoriji, osniva se Sud Bosne i Hercegovine*“.

¹⁰ Mišljenje na Nacrt Zakona o sudovima Bosne i Hercegovine (bilj. 8), §18.

pred ova dva suda i ni jednim drugim sudom u BiH. Smještanje prvostepenog suda i Tužilaštva u jedan grad, a Višeg suda u drugi, znatno bi nepotrebno usporilo komunikaciju između ovih institucija, povećalo putne troškove Tužilaštva, na štetu vremena raspoloživog za ročišta (pred Višim sudom sudi se u postupcima po žalbi što uključuje i održavanje glavnih pretresa). To bi sve bez sumnje direktno uticalo na trajanje postupaka pred oba suda i cjelokupnu efikasnost rada ovih institucija. Konačno, pokazalo se da je opšta socijalna i politička klima u Sarajevu danas politički neutralnija od Banjaluke i drugih entitetskih centara tako da bi svakodnevni rad sudija ovog suda i u tom pogledu bio rasterećen sugestivnog utjecaja političkih poruka ili reakcija „ulice“.

Problematična je u prvom dijelu Nacrta jeste odredba člana 4 o sastavu suda, kojom je predviđeno: „*Sud [BiH] čini najmanje po osam (8) sudija iz svakog konstitutivnog naroda i odgovarajući broj sudija iz reda ostalih*“, dok je za Viši sud predviđeno da ga „*čini jednak broj sudija iz svakog konstitutivnog naroda i odgovarajući broj sudija iz reda ostalih*“. Citirana odredba novina je u normiranju rada sudova u BiH, jer ne postoji niti u jednom od zakona o sudovima na nivou entiteta odnosno Brčko distrikta BiH. Redovno sudstvo u BiH ne poznaje princip ravnopravne zastupljenosti konstitutivnih naroda među sudijama određenog suda, a tu materiju je uredio Zakon o Visokom sudskom i tužilačkom vijeću BiH¹¹ (Zakon o VSTV) na način koji je kompatibilan s Ustavom BiH. U članu 43 (Kriteriji za imenovanje) u stavu (2) ovog Zakona propisano je da „*Vijeće primjenjuje odgovarajuće ustavne odredbe kojima se uređuju jednaka prava i zastupljenost konstitutivnih naroda i ostalih*.“

Predloženu odredbu najoštrije je kritikovala Venecijanska komisija u mišljenju koje dala o Nacrtu zakona,¹² u kojem se navodi kako je materija sastava sudova uređena Zakonom o VSTV-u, te da u tom smislu dolazi do preklapanja nadležnosti, odnosno različitog normiranja u dva zakona. U pogledu nastojanja da se osigura ravnopravna zastupljenost naroda u sastavu sudova BiH, Komisija je istakla:

„21. Iako su takva nastojanja opravdana u političkoj sferi, na primjer u određivanju parametara za sistem glasanja, bilo bi veoma problematično to primjenjivati u pravosuđu. Pravosuđe nije predstavnička institucija. U ovom slučaju princip nezavisnosti i nepristrasnosti sudija treba imati veću snagu od ostalih razmatranja. (...)

23. Međutim, organizovanje sudova duž etničkih linija bi bilo pogrešno, kontraproduktivno i štetno za kredibilitet pravosudnih institucija. Takav pristup bi takođe mogao biti u suprotnosti sa članom 14. Evropske konvencije o ljudskim pravima koji se odnosi na zabranu diskriminacije, te mu zbog toga treba pristupati s naročitim oprezom. Pored toga član IX. 3. Ustava BiH samo predviđa da „Funkcioneri imenovani na položaje u institucijama Bosne i Hercegovine, u pravilu, odražavaju sastav naroda Bosne i Hercegovine“.

24. Venecijanska komisija stoga snažno preporučuje da se član 4(1) i član 4(2) nacrta Zakona revidiraju.“ (naglašeno u izvornom tekstu)

¹¹ Zakon o Visokom sudskom i tužilačkom vijeću Bosne i Hercegovine, Sl. gl. BiH 25/04, 93/05. 48/07, 15/08.

¹² Mišljenje na Nacrt Zakona o sudovima Bosne i Hercegovine (bilj. 8), §21-24.

Ovako oštar jezik nije uobičajen u mišljenjima Venecijanske komisije, što dodatno potvrđuje problematičnost predložene odredbe koja bi trebala biti revidirana i usklađena s drugim sličnim zakonima u entitetima, u kojima odredba o „sastavu sudova“ ima potpuno drugačiji karakter.¹³

4. Odredbe o nadležnosti Suda BiH i Višeg suda BiH

Drugi dio zakona posvećen je odredbama o stvarnoj nadležnosti Suda BiH i Višeg suda BiH. Te odredbe u velikoj mjeri su podudarne s postojećim odredbama Zakona o Sudu BiH, kojim je regulisana nadležnost ovog suda, a koja je u važećem zakonu grupisana u tri oblasti: krivična, upravna i apelaciona nadležnost Suda BiH.

U okviru odredbi o upravnoj nadležnosti u postojećem Zakonu o Sudu BiH, nelogično je smještena i nadležnost u građanskim stvarima koju ima Sud BiH (iako ona nije obimna). Tako se u Nacrtu primjećuje unapređenje u smislu jasnog razdvajanja i odvojenog propisivanja upravne nadležnosti i građanske nadležnosti prvostepenog suda. Kada je u pitanju sadržaj, Sud BiH prema Nacrtu zadržava istu upravnu nadležnost kao i do sada.¹⁴

Kao što je rečeno, odvajanje odredbe o građanskoj nadležnosti je novina, ali ona sadržajno odgovara onome što Sud BiH u praksi obavlja i preciznije definiše ovu nadležnost u odnosu na sadašnji zakon. Nacrtom novog zakona se propisuje da Sud BiH: a) rješava imovinske sporove između države i entiteta, države i Brčko distrikta, između entiteta međusobno, između entiteta i Brčko distrikta kao i između institucija Bosne i Hercegovine koje vrše javna ovlaštenja; b) rješava imovinske sporove proistekle iz štete koja je nastala pri vršenju poslova organa uprave BiH, drugih institucija BiH i službenih lica tih organa i institucija; c) provodi postupak prinudnog izvršenja potraživanja na osnovu izvršnih odluka Suda, institucija i organa BiH; d) te rješava i druge sporove ako je nadležnost Suda utvrđena zakonima Bosne i Hercegovine ili međunarodnim ugovorom. U važećem Zakonu o Sudu BiH samo nadležnost navedena pod a) je

¹³ V. npr. Zakon o sudovima Federacije BiH, Sl. gl. FBiH 38/05, 22/06, 63/10, čl. 9 (Sastav sudova):

„(1) Sudovi sude kao sudije pojedinci ili u vijećima sudija, odnosno u vijećima sudija i sudija porotnika, a u određenim slučajevima predviđenim zakonom mogu postupati i odlučivati i stručni saradnici.

(2) Sastav sudskog vijeća određuje se zakonom.

(3) Ako zakonom nije drugačije propisano, Vrhovni sud Federacije sudi u vijećima sastavljenim od trojice sudija, a u vijećima sastavljenim od pet sudija kada odlučuje o pravnim lijekovima protiv odluka svojih vijeća.“

Zakon o sudovima Republike Srpske, čl. 9 (Sastav sudova):

„(1) Sudovi sude kao sudije pojedinci ili u vijećima sudija, odnosno vijećima sudija i sudija porotnika, a u određenim slučajevima predviđenim zakonom mogu suditi i stručni saradnici.

(2) Sastav vijeća određuje se posebnim zakonima.“

¹⁴ Čl. 17 Nacrta (Upravna nadležnost) Sud je nadležan da:

„a) odlučuje o tužbama protiv konačnih upravnih akata, uključujući i upravnu šutnju, institucija Bosne i Hercegovine i njenih organa, javnih agencija, javnih korporacija, institucija Brčko distrikta i drugih organizacija utvrđenih zakonom države Bosne i Hercegovine, donesenih u vršenju javnih ovlaštenja; b) ocjenjuje zakonitost konačnih upravnih akata donesenih na osnovu zakona Bosne i Hercegovine, pri vršenju javnih dužnosti organa vlasti Bosne i Hercegovine iz tačke a) ovog člana, za koje zakonom nije predviđena sudska zaštita van upravnog spora; c) odlučuje o zahtjevima za zaštitu sloboda i prava zagarantovanih Ustavom Bosne i Hercegovine, ako su povrijeđena konačnim pojedinačnim aktom ili radnjom službenog lica institucija Bosne i Hercegovine i njenih organa, institucija Brčko distrikta i drugih organizacija utvrđenih zakonima Bosne i Hercegovine, donesenim u vršenju javnih ovlaštenja; d) odlučuje o ponavljanju postupka; e) rješava i druge sporove ako je nadležnost Suda utvrđena zakonima Bosne i Hercegovine ili međunarodnim ugovorom.“

uređena tim zakonom, a ostale, iako postoje u praksi, izvode se iz zakonskog teksta drugih propisa.

Kada je riječ o krivičnoj nadležnosti Suda BiH i Višeg suda BiH, u Nacrtu zakona je ona u znatnoj mjeri modifikovana. Dok je prvi dio odredbe koji propisuje da je „(1) Sud [BiH] nadležan da u prvom stepenu sudi za krivična djela utvrđena Krivičnim zakonom Bosne i Hercegovine i drugim zakonima Bosne i Hercegovine“ ostao neizmijenjen u odnosu na sadašnji zakon, u drugom dijelu koji se odnosi na proširenu nadležnost Suda BiH primjećuju se znatne razlike. Trenutno je ova proširena nadležnost regulisana članom 7 stav 2 Zakona o sudu BiH na sljedeći način: „(2) Sud je dalje nadležan za krivična djela utvrđena zakonima Federacije Bosne i Hercegovine, Republike Srpske i Brčko Distrikta Bosne i Hercegovine kada ta krivična djela:

a) ugrožavaju suverenitet, teritorijalni integritet, političku nezavisnost, nacionalnu sigurnost i međunarodni subjektivitet Bosne i Hercegovine;

b) mogu imati ozbiljne reperkusije ili štetne posljedice na privredu Bosne i Hercegovine, ili mogu izazvati druge štetne posljedice za Bosnu i Hercegovinu ili mogu izazvati ozbiljnu ekonomsku štetu ili druge štetne posljedice izvan teritorije datog entiteta ili Brčko Distrikta Bosne i Hercegovine.“

Mora se podsjetiti da je ustavnost citirane odredbe neuspješno dovedena u pitanje pred Ustavnim sudom BiH u dva predmeta.¹⁵ Ustavni sud je tada zaključio da „su nadležnosti kakve propisuje Zakon o Sudu BiH sukladne Ustavu i neophodne za izvršenje nadležnosti države, uključujući i nadležnost za suđenje za krivična djela propisana entitetskim zakonima“.¹⁶ Međutim, u izdvojenom mišljenju jednog od sudija u predmetu U 16/08 od 28. marta 2009. problematizirani su nedovoljno jasno definisani parametri u tački b) na osnovu kojih se može zasnovati nadležnost Suda BiH. Odredba je tim povodom postala predmetom brojnih diskusija, uključujući i unutar Strukturiranog dijaloga, pa se jedna od preporuka dijaloga održanog u Sarajevu 10-11. novembra 2011. odnosila eksplicitno na citiranu tačku b) i glasila:

„Po pitanju koordinacije između Suda BiH i ostalih sudskih instanci u BiH, Evropska komisija: zahtijeva od VSTV-a da koordinira pronalaženje načina za jačanje objektivnosti parametara utvrđenih u članu 7.2. Zakona o Sudu Bosne i Hercegovine, kako bi se otklonila mogućnost zloupotrebe ili neprikladne primjene ovog člana, naročito u vezi principa prirodnog sudije.“¹⁷

U Nacrtu je tačka a) definisana na isti način kao u postojećem zakonu, dok su predložene nove tačke b) i c), tako da bi prema njima Sud BiH bio nadležan za krivična djela utvrđena entitetskim zakonima i zakonima Brčko distrikta BiH, kada:

„b) se radi o najtežim oblicima tih krivičnih djela ako je nastupila šteta za društvene vrijednosti zajamčene i zaštićene Ustavom Bosne i Hercegovine i međunarodnim pravom, ili je šteta nastala izvan teritorije Bosne i Hercegovine;

¹⁵ Najprije u Odluci br. U 26/01 od 28. 09. 2001. (podnosioci: dvadesetpet poslanika Narodne skupštine Republike Srpske), a zatim je isti stav Ustavni sud ponovio i u Odluci br. U 16/08 od 28. 03. 2009. (podnosilac dr. Milorad Živković, zamjenik predsjedavajućeg Predstavničkog doma Parlamentarne skupštine BiH).

¹⁶ Ustavni sud, Odluka br. U 16/08 od 28. 03. 2009, §34.

¹⁷ http://pravosudje.ba/vstv/faces/vijesti.jsp?id=32883&vijesti_jezik=S (očitanje 25. 03. 2014).

c) izvrši lice ili organizovana grupa čiji su članovi sa područja cijele Bosne i Hercegovine, sa područja dva entiteta ili područja jednog entiteta i Brčko distrikta Bosne i Hercegovine, ili su ta djela izvršena na području cijele Bosne i Hercegovine, na području dva entiteta ili području jednog entiteta i Brčko distrikta Bosne i Hercegovine.“

Preporuka Strukturiranog dijaloga je urodila plodom: neodređeni parametri iz tačke b) postojećeg zakona su uklonjeni, ali se problematičnim čini to što su zamijenjeni podjednako neodređenim pojmom „šteta za društvene vrijednosti zajamčene i zaštićene Ustavom Bosne i Hercegovine i međunarodnim pravom“. Tom pojmu će, kao i ranijim parametrima, značenje morati dati sudska praksa. Moglo bi se čak reći da su parametri navedeni u sadašnjem Zakonu precizniji od predloženih. Venecijanska komisija je, u svom ranije citiranom mišljenju, takođe na odredbu iz tačke b) stavila kritiku navodeći: „Član 15(2)b) treba preformulisati u pogledu termina „društvene vrijednosti“, pošto je nejasno šta se pod tim podrazumijeva“. ¹⁸ Imajući u vidu ovakvo razumijevanje prijedloga odredbe, može se zaključiti da očigledno nije u punoj mjeri postignuta svrha preporuke sa Strukturiranog dijaloga, a to je osiguranje veće pravne sigurnosti.

Nadalje, primjećuje se da je mogućnost zasnivanja nadležnosti temeljem kriterija iz tačke b) ograničena samo na „najteže oblike“ krivičnih djela utvrđenih zakonima entiteta i Brčko distrikta, dok prema važećem zakonu takvo ograničenje ne postoji. Tu se postavlja pitanje definicije pojma „najteži oblici“ koje očito predstavlja nedovoljno definisan standard koji će takođe morati izgraditi sudska praksa, što opet ne predstavlja poboljšanje u pravcu veće pravne sigurnosti. Pored toga, može se uočiti i da takvo ograničenje sužava postojeću nadležnost Suda BiH, što takođe nije bila prvobitna namjera.

Razlika u odnosu na važeći zakon je i u uvođenju novog stava c) kojim je propisana nadležnost Suda BiH u određenoj vrsti predmeta organizovanog kriminala. Imajući u vidu da je krivično djelo organizovani kriminal u nadležnosti kako Suda BiH tako i entitetskih sudova, ovako definisana nadležnost vjerovatno se pojavila kao potreba u praksi, kada su djela s karakterom organizovanog kriminala počinjena van granica jednog entiteta ili kada lica koja čine organizovanu grupu dolaze sa teritorije cijele BiH. U tom smislu odredba je pozitivno unapređenje koje će doprinijeti rješavanju spornih pitanja oko nadležnosti za postupanje u ovakvim predmetima. Venecijanska komisija takođe je pozitivno ocijenila predloženu odredbu: „Venecijanska komisija pozdravlja tu odredbu kao neophodno jačanje sredstava za borbu protiv kriminala“. ¹⁹

Kada je riječ o nadležnosti Višeg suda, Nacrt najprije predviđa da taj sud odlučuje o redovnim i vanrednim pravnim lijekovima protiv odluka Suda BiH, što odgovara nadležnosti sadašnjeg Apelacionog odjeljenja Suda BiH. Nadalje, predviđeno je i da taj sud „zauzima pravne stavove i mišljenja u vezi s provođenjem zakona BiH i međunarodnih ugovora na zahtjev bilo kojeg suda entiteta ili bilo kojeg suda Brčko distrikta BiH, kojem je povjereno provođenje zakona BiH“. Zanimljivo je da se ova nadležnost razlikuje od postojeće, istovrsne nadležnosti koju ima Sud BiH, samo po tome što je brisan dio „konačnom i pravno obavezujućem“ karakteru ovako datih pravnih stavova i mišljenja, što je očigledno imalo za cilj izmjenu takvog njihovog karaktera. S

¹⁸ Mišljenje na Nacrt Zakona o sudovima Bosne i Hercegovine (bilj. 8), §42.

¹⁹ *Ibid.*, §42.

pravom je Venecijanska komisija uputila kritiku na takvu odredbu navodeći: „*potrebno je pojasniti koje su pravne posljedice „stavova i mišljenja“ koje zauzima Viši sud BiH. Važno je da Viši sud rješava sporove i da ne postane savjetodavni organ.*“²⁰ No, isto tako pravna mišljenja i stavovi čija pravna snaga nije uređena ne mogu igrati ulogu u ujednačavanju pravnih stavova u vezi s provođenjem zakona BiH i međunarodnih ugovora, a što je očiti smisao prvobitne tj. važeće odredbe, ali i ranijih preporuka Venecijanske komisije iz 2012. godine.²¹ Upravo nedostatak mehanizama za ujednačavanje tumačenja zakona na koje organi Vijeća Evrope (kao što je Venecijanska komisija) kontinuirano ukazuju, trebao je biti vodič zakonodavcu da ojača odredbe ove vrste, a ne da ih oslabi kao što je to učinjeno u Nacrtu.

Dalje, niti na jednom mjestu u Nacrtu nije propisana nadležnost koja je trenutno propisana Zakonom o Sudu BiH, a glasi: „*Sud je također nadležan za donošenje praktičnih uputstava za primjenu krivičnog materijalnog prava BiH iz nadležnosti Suda u vezi s krivičnim djelima genocida, zločina protiv čovječnosti, ratnih zločina i kršenje zakona i običaja rata, te pojedinačnom krivičnom odgovornošću vezano za ova djela, po službenoj dužnosti ili na zahtjev bilo kojeg entitetskog suda ili suda Distrikta Brčko BiH.*“ Brisanje ove odredbe, iako problematično s aspekta nastojanja za ujednačavanjem sudske prakse barem u oblastima koje su u isključivoj nadležnosti Suda BiH, ipak, ne bi trebalo imati veliki praktični značaj jer nam nisu poznati slučajevi izdavanja „praktičnih uputstava“ predviđenih citiranom odredbom.

Ostatak odredbe o nadležnostima Višeg suda odgovara postojećim nadležnostima Apelacionog odjeljenja Suda BiH, a odnosi se na: odlučivanje o žalbama protiv odluka Centralne izborne komisije BiH i u postupcima zbog sukoba interesa; rješavanje sukoba nadležnosti između sudova iz različitih entiteta, između sudova entiteta i Brčko distrikta, te između Suda i bilo kojeg drugog suda; rješavanje o prijedlogu za prenošenje nadležnosti sa Suda na drugi sud u entitetu ili Brčko distriktu; kao i rješavanje o prijedlogu za prenošenje nadležnosti sa sudova Brčko distrikta na stvarno nadležni sud entiteta, kada su iz stvarnih ili pravnih razloga spriječeni da postupaju sudovi Brčko distrikta; kao i rješavanje u svim drugim predmetima kada je to predviđeno zakonom Bosne i Hercegovine ili međunarodnim ugovorom.

Ovdje je predlagač propustio da izdiferencira slabost iz važećeg Zakona o Sudu BiH. Riječ je o postojećoj nadležnosti Suda BiH da u prvom stepenu rješava po prijedlogu za prenošenje nadležnosti sa sudova u Brčko distriktu na stvarno nadležni sud kada su ti sudovi iz stvarnih ili pravnih razloga spriječeni da postupaju, a da ista mogućnost nije predviđena za odlučivanje po prijedlogu za prenošenje mjesne nadležnosti sa sudova iz jednog u drugi entitet, kada sudovi jednog entiteta iz stvarnih ili pravnih razloga nisu u mogućnosti da postupaju. Trenutno postoji pravna praznina u zakonodavstvu kada dođe do ovakvih situacija, jer nije određeno koji sud o tome donosi odluku. Naime, Vrhovni sudovi entiteta nadležni su isključivo donositi odluke o prenošenju mjesne nadležnosti unutar datog entiteta kao i rješavati sukob nadležnosti između sudova unutar istog entiteta,²² dok pitanje odlučivanja o prijedlogu o prenosu nadležnosti iz

²⁰ *Ibid*, §54.

²¹ V. bilj. 7.

²² Čl. 29 Zakona o sudovima Federacije BiH (bilj. 13) (Stvarna nadležnost Vrhovnog suda Federacije):

„Vrhovni sud Federacije nadležan je: (...)

4) da rješava sukobe nadležnosti između kantonalnih i općinskih sudova sa područja različitih kantona, ako zakonom nije drugačije određeno;

5) da odlučuje o prinošenju mjesne nadležnosti sa jednog suda na drugi sud kada je to određeno zakonom.“

jednog u drugi entitet nije riješeno niti jednim zakonom. Zakonom o Sudu BiH je samo predviđeno da taj sud rješava sukob nadležnosti koji nastane „između sudova entiteta, između sudova entiteta i Suda Brčko distrikta Bosne i Hercegovine, te između Suda i bilo kojeg drugog suda“.²³ Ukoliko se želi urediti pitanje odlučivanja (u prvom stepenu) o prenošenju nadležnosti među entitetima, tj. entitetima i Brčko distriktu, putem odluke Višeg suda BiH, to se treba uraditi sveobuhvatno, a ne samo za Brčko distrikt BiH.

Dakle, kada se uopšteno posmatra odredbe o nadležnosti, posebno u kontekstu ranije pomenute fragmentiranosti pravnog sistema u BiH, te nepostojanja Vrhovnog suda BiH, kritika se mora uputiti u pravcu nedostatka odredbi o širim nadležnostima Višeg suda BiH u odnosu na one koje trenutno ima Apelaciono odjeljenje Suda BiH. Takvim odredbama osigurala bi se jedinstvena primjena državnih zakona, kada se oni primjenjuju pred sudovima entiteta ili Brčko distrikta BiH. Naime, u postojećem sudskom sistemu u BiH ne postoji sudski organ koji može osigurati jedinstvenu primjenu državnih zakona kada se njihove odredbe različito interpretiraju pred entitetskim ili sudstvom Brčko Distrikta BiH. Morao bi postojati sudski organ koji će obezbijediti jednakost u primjeni ne tako širokog, ali značajnog područja državnih zakona donesenih u oblastima poput autorskih prava, potrošačkog prava, prava konkurencije i dr. koji služe usklađivanju s pravom EU i koji će s početkom procesa približavanja EU postajati sve širi.²⁴ U analizama autora iz BiH i regije, koji su se u prethodnim brojevima Sveski za javno pravo bavili upravo pitanjem potrebe za uspostavom vrhovne sudske instance u BiH, kao i u zaključcima sa skupa u organizaciji Centra za javno pravo o istoj temi,²⁵ izražena je, u najmanju ruku, potreba da se nekoj od sudskih instanci u BiH dodijele nadležnosti za harmonizaciju primjene državnih zakona. Jer, takav mehanizam u postojećoj konstelaciji sudstva ne postoji.²⁶ Ovo pitanje će posebno doći do izražaja u momentu kada Bosna i Hercegovina bude preuzimala direktive Evropske unije direktno u svoj pravni sistem, imajući u vidu da će biti potrebno obezbijediti ne samo formalno preuzimanje ovih zakona već i njihov „stvarni učinak“ (*effet utile*) koji podrazumijeva i pravilno tumačenje prava EU kako bi se postigla svrha usvajanja tih zakona u svim zemljama EU.²⁷

²³ V. čl. 7 (3) d) Zakona o Sudu BiH (bilj. 9).

²⁴ Više o tome u: Z. Meškić, Osnivanje Vrhovnog suda Bosne i Hercegovine kao uslov za članstvo u Evropskoj uniji, *Sveske za javno pravo*, Sarajevo 4/2012, ss. 53-66.

²⁵ Zaključci sa jednodnevnog stručnog savjetovanja „Trebali li BiH jedan vrhovni sud“ održanog 29. 09. 2011. u Sarajevu, u organizaciji Fondacije Centar za javno pravo. Dostupno na: <http://www.fcjp.ba/content/view/108/2/> (očitanje 17. 01. 2014).

²⁶ V. sljededeće radove autora: Z. Meškić, Osnivanje Vrhovnog suda Bosne i Hercegovine kao uslov za članstvo u Evropskoj uniji, *Sveske za javno pravo* Sarajevo 4/2012, ss. 53-66, M. Dauster, Vrhovni sud za Bosnu i Hercegovinu: razmišljanja o njegovoj neophodnosti, *Sveske za javno pravo*, Sarajevo 4/2012, ss. 4-15, M. Sahadžić, Uspostavljanje Vrhovnog suda BiH. Aktualna pravna misao o teoretskoj nedosljednosti u praksi, *Sveske za javno pravo*, Sarajevo 4/2012, ss. 15-28, V. Rakić-Vodinić, Da li je Bosni i Hercegovini potreban jedan vrhovni sud, *Sveske za javno pravo*, Sarajevo 4/2012, ss. 28-39, Lj. Ožegović, Treba li BiH jedan vrhovni sud?, *Sveske za javno pravo*, Sarajevo 4/2012, ss. 39-45, S. Sali-Terzić, Vrhovni sud Bosne i Hercegovine: odgovor na problem ili još jedan projekat u kontinuiranim reformama pravosuđa, *Sveske za javno pravo*, Sarajevo 4/2012, ss. 45-53, G. Marković, Treba li Bosni i Hercegovini jedan vrhovni sud: prilog raspravi, *Sveske za javno pravo*, Sarajevo 4/2012, ss. 66-71; M. Kreso, Institucionalna reforma apelacionog sistema na Sudu BiH i prijedlog za osnivanje nove sudske instance u BiH, *Sveske za javno pravo*, Sarajevo 7/2012, ss. 61-70.

²⁷ Meškić (bilj. 24), s. 59.

5. Odredbe o unutrašnjoj organizaciji

U daljnjem tekstu Nacrta zakona nailazimo na poglavlja o unutrašnjoj organizaciji sudova na nivou BiH, o imenovanju sudija, o pravosudnoj upravi, kao i o stručnom i administrativnom osoblju sudova. Kada je riječ o unutrašnjoj organizaciji predviđeno je da Sud BiH ima Krivično, Građansko i Upravno odjeljenje. Postojanje odvojenog građanskog odjeljenja je novina u odnosu na postojeću organizaciju Suda BiH. Takođe je novina da unutar krivičnog odjeljenja ne postoje više tri već samo dva odjela, Odjel I za ratne zločine i Odjel II za organizovani kriminal, privredni kriminal, korupciju i opšti kriminal. Dosadašnji odjel III koji je bio zadužen za „*sva ostala krivična djela iz nadležnosti Suda*“²⁸ „spojen“ je u Nacrtu s Odjelom II, čime je organizacija suda u tom segmentu pojednostavljena. Viši sud BiH, prema Nacrtu, reflektuje navedenu strukturu Suda BiH u cijelosti.

6. Odredbe o imenovanju sudija u Viši sud

Nadalje su u Nacrtu predviđene odredbe o imenovanju predsjednika Suda i Višeg suda BiH, koji mogu biti imenovani na jedan mandat od pet godina, a ponovno mogu biti imenovani samo nakon isteka roka od pet godina od završetka prethodnog mandata. Takođe predviđeno je da predsjednici dva suda na državnom nivou moraju biti iz različitih konstitutivnih naroda. Međutim, odredbe koje se tiču uslova za imenovanje predsjednika sudova ili njihovog trajanja mandata ne spadaju u materiju koja bi trebala biti uređena ovim zakonom jer ona spada u djelokrug rada i nadležnosti VSTV BiH, te bi trebala biti uređena tim zakonom. U protivnom dolazi do nepotrebnog preklapanja normi dva zakona. Posebno je važno imati na umu da ovako definisana odredba ne odgovara postojećoj odredbi Zakona o VSTV-u kada je u pitanju imenovanje predsjednika Suda BiH koja ne predviđa ograničenja u pogledu trajanja mandata niti pripadnosti konstitutivnim narodima.²⁹ Što se tiče obaveza da predsjednici dva suda budu iz različitih konstitutivnih naroda, mogu se staviti iste primjedbe koje su ranije u tekstu navedene uz član 4 Nacrta zakona, u dijelu *Opšte odredbe*. U svakom slučaju potrebno bi bilo da predlagač vodi računa o očuvanju kompatibilnosti Nacrta s važećim zakonodavnim okvirom iz iste materije, ili da u protivnom uz Nacrt budu istovremeno predložene i neophodne izmjene drugih zakona.

Dalje, odredbe Nacrta o imenovanju sudija u Viši sud i odredbe o ocjenjivanju sudija oba suda predstavljaju potpuno preklapanje s istovrsnom materijom u Zakonu o VSTV-u. Namjera predlagača kod ovih odredbi vjerovatno je bila da se nadomjesti nedostatak odredbi u Zakonu o VSTV-u koje bi se odnosile na Viši sud BiH, imajući u vidu da taj sud tek treba biti osnovan. Međutim, pravilan pristup bio bi usvajanje izmjena i dopuna u Zakonu o VSTV BiH istovremeno s usvajanjem Zakona o sudovima BiH, tj. predlaganje paketa zakona na koje će se reflektovati osnivanje novog suda, kao što su: Zakon o krivičnom postupku BiH, Zakon o parničnom postupku BiH, Zakon o upravnom postupku BiH i dr.

Jedna od odredbi Nacrta zakona predviđa da predsjednika Višeg suda ocjenjuje VSTV BiH. Prema Zakonu o VSTV, predsjednike sudova ocjenjuju predsjednici neposredno viših sudova,

²⁸ V. čl. 14 (1) c) Zakona o Sudu BiH (bilj. 9).

²⁹ V. čl. 23 (2) Zakona o VSTV BiH (bilj. 11): „(2) Predsjednik Suda Bosne i Hercegovine je jedan od sudija imenovanih u Sud Bosne i Hercegovine, koji ima dokazane rukovodne i organizacijske sposobnosti bitne za rad tog suda. Predsjednik se imenuje na mandat od šest (6) godina i može biti ponovno imenovan.“

dok za predsjednika Suda BiH tim zakonom kao ni Zakonom o Sudu BiH nije predviđeno ocjenjivanje u postupku pred VSTV.³⁰ Dakle, predložena odredba nije u suglasnosti s važećim propisima koji se odnose na ocjenjivanje predsjednika Suda BiH. Imajući u vidu da je VSTV posebna vrsta upravnog organa to se čini da ne bi bilo usklađeno s načelima o nezavisnosti sudstva da rad bilo kojeg sudije, pa ni predsjednika Višeg suda, ocjenjuje upravni organ, a posebno ne kao kolektivno tijelo. Pored toga poznato je da u sastavu VSTV-a sjede i tužioci i advokati, te bi njihovo učešće u ocjenjivanju dovodilo u pitanje nezavisnost sudije kao pojedinca. Takav metod ocjenjivanja sudije u procedurama pred upravnim organom može predstavljati sredstvo za vršenje pritiska na rad Višeg suda. Zbog toga bi bilo potrebno razmotriti smisao ove odredbe i revidirati je, ili još bolje razmotriti pozitivne efekte brisanje te odredbe iz ovog zakona i uvrštavanje u Zakon o VSTV BiH.

Ovdje treba ukazati na preporuke u vezi sa ocjenjivanjem sudija koje je izdao Ured OSCE-a za demokratske institucije i ljudska prava u avgustu 2010. godine, pod nazivom „*Kijevske preporuke o nezavisnosti pravosuđa u istočnoj Evropi, južnom Kavkazu i centralnoj Aziji*“.³¹ U njima se ističe da tijelo kao što je VSTV može imati ulogu u određivanju kriterija i procedure, ali da profesionalno ocjenjivanje trebaju sprovoditi uglavnom druge sudije. Prema ovim preporukama, ni predsjednik suda ne bi trebao imati isključivu nadležnost za ocjenjivanje sudija, već bi u taj proces trebala biti uključena grupa sudija istog ili drugih sudova. Ove preporuke su rezultat ekspertnog sastanka u kojem su učestvovali stručnjaci iz 19 država članica uz učešće stručnjaka Vijeća Evrope, uključujući stručnjake Venecijanske komisije.

6.1. Stalnost sudijske funkcije

Kada je riječ o imenovanju sudija u Viši sud, izuzetno je važno pitanje stalnost sudijske funkcije sudija koji trenutno obavljaju funkciju u Apelacionom odjeljenju Suda BiH. Nesporno je da Nacrt ne predviđa njihov automatski prelazak u Viši sud BiH, čime bi jedino bili zadovoljeni standardi stalnosti njihove funkcije kao sudija žalbenog suda u odnosu na Sud BiH. Prema svemu, sve postojeće sudije Suda BiH ostale bi sudije tog suda, dok bi se vršio izbor sudija Višeg suda. Pored činjenice da to očito dovodi do prekobrojnosti prvostepenog suda, mnogo veći problem predstavlja rješenje kojim se na najozbiljniji način dovodi u pitanje status sudija Apelacionog odjeljenja Suda BiH. Naime, dokumentima poput Osnovnih načela nezavisnosti sudstva UN-a, Evropske povelje o zakonu za sudije, te Preporuke R (94) 12 Vijeća Evrope,³²

³⁰ Kada su u pitanju entitetski zakoni o sudovima primjećujemo različito normiranje. Tako prema Zakonu o sudovima Republike Srpske, odnosno Zakonu o sudovima Brčko distrikta BiH, predsjednike Vrhovnog suda Republike Srpske i Apelacionog suda BD BiH ocjenjuje VSTV, dok slična odredba ne postoji u Zakonu o sudovima Federacije BiH, tj. u odnosu na ocjenjivanje predsjednika Vrhovnog suda Federacije BiH.

³¹ <http://www.osce.org/bs/odihr/80802?download=true> (očitanje 30. 03. 2014).

³² V. UN Osnovna načela nezavisnosti sudstva: „12. Sudijama, bilo imenovanim ili izabranim, garantovaće se stalnost funkcije do sticanja uslova za penziju ili isteka njihovog mandata, tamo gdje takav postoji.

18. Sudije se mogu suspendovati ili razriješiti samo iz razloga nesposobnosti ili ponašanja koje ih čini nedostojnim da obavljaju svoje dužnosti.“

Evropska povelja o zakonu za sudije: „3.4. U načelu, sudija koji već radi u sudu ne može se rasporediti na neku drugu sudijsku funkciju ili premjestiti bilo gdje, čak i na osnovu unaprijeđenja, ako na to dobrovoljno ne pristane. Izuzeci od ovog načela dozvoljeni su jedino ako je premještaj sudije vrsta disciplinske sankcije, u slučaju zakonite izmjene sudskog sistema i u slučaju privremenog raspoređivanja u susjedni sud radi ispomoci, pri čemu se zakonom izričito ograničava maksimalno trajanje takvog zadatka, što ne dovodi u pitanje primjenu odredbi stava 1.4.“;

insistira se na garancijama stalnosti sudijske funkcije, kao jednom od osnovnih preduslova nezavisnosti sudstva. S druge strane, činjenica je, i ona nije sporna, da Apelaciono odjeljenje Suda BiH u funkcionalnom smislu predstavlja viši sud u odnosu na prvostepeni Sud BiH. Njegove odluke se provode kao odluke višeg suda tj. suda posljednje instance. U tom smislu sudije imenovane u taj sud u suštini jesu sudije višeg suda, koje su na te pozicije imenovane u skladu sa postojećim zakonskim rješenjima. Iako se takva rješenja mogu kritikovati zbog činjenice da sudija nakon imenovanja u Sud BiH odlukom VSTV-a, naknadnom odlukom predsjednika suda biva raspoređen u Apelaciono odjeljenje,³³ takva su imenovanja potpuno zakonita i prema postojećoj praksi sudije koje su jednom na taj način raspoređene u Apelaciono odjeljenje na toj funkciji ostaju trajno.³⁴ Stoga se postavlja pitanje da li bi razrješenje sudija s tako izabranih funkcija, kako je to predviđeno u Nacrtu, bilo u skladu s principima stalnosti sudijske funkcije? Naime, prema članu 3.4. Evropske povelje o zakonu za sudije iz 1998. godine: „U načelu, sudija koji već radi u sudu ne može se rasporediti na neku drugu sudijsku funkciju ili premjestiti bilo gdje, čak i na osnovu unapređenja, ako na to dobrovoljno ne pristane. Izuzeci od ovog načela dozvoljeni su jedino ako je premještaj sudije vrsta disciplinske sankcije, u slučaju zakonite izmjene sudskog sistema i u slučaju privremenog raspoređivanja u susjedni sud radi ispomoći, pri čemu se zakonom izričito ograničava maksimalno trajanje takvog zadatka.“

Dakle, sudije Apelacionog odjeljenja bi u obavljanju svoje funkcije mogle biti premještene na poziciju sudija *de facto* nižeg suda (budućeg isključivo prvostepenog Suda BiH) samo ukoliko bi na to pristali ili bi se takva mjera poduzela kao rezultat neke vrste disciplinskog kažnjavanja (kakva je predviđena Zakonom o VSTV BiH³⁵). U svakom drugom slučaju međunarodni dokumenti nameću obavezu da svako razrješenje sudija mora biti zakonom jasno propisano. Svakako da procesi reformi takođe mogu biti opravdanje za razrješenje sudija s njihovih funkcija, ali usvajanje ovog Nacrta zakona nema za cilj takvu vrstu reforme, već odvajanje Apelacionog odjeljenja u zaseban sud. Zbog toga se predloženo rješenje može, protivno principima iz navedenih dokumenata, činiti kao prosti čin samovolje izvršne i zakonodavne vlasti te biti viđeno kao vid zloupotrebe. Dolazi se do zaključka da bi jedini način osiguranja nepovredivosti funkcija sudija Apelacionog suda bila odredba kojom se predviđa da postojeće sudije Apelacionog odjeljenja Suda BiH postaju sudije Višeg suda BiH.

Preporuka R (94) 12 Vijeća Evrope: „2. Imenovane sudija ne mogu se trajno razriješiti bez valjanih razloga sve do ispunjenja zakonskih uslova za penziju. Ovakvi razlozi, koji moraju biti zakonom precizno određeni, mogu da se primjenjuju u onim zemljama u kojima se sudije biraju na određeni period ili u slučajevima nesposobnosti za obavljanje sudijske funkcije, odgovornosti za krivično djelo ili ozbiljno narušavanje disciplinskih pravila.“

³³ M. Kapetanović, Ispunjenost standarda o nezavisnosti sudstva u slučaju Apelacionog odjeljenja Suda BiH, *Sveske za javno pravo*, Sarajevo 9/2012, s. 52.

³⁴ *Ibid*, s. 53.

³⁵ V. čl. 58. Zakona o VSTV (bilj. 11) (Vrste disciplinskih mjera): „(1) Vijeće može izreći jednu ili više slijedećih disciplinskih mjera :

- (a) pismenu opomenu koja se javno ne objavljuje;
- (b) javnu opomenu;
- (c) smanjenje plaće za iznos do 50 posto, na period do jedne godine;
- (d) privremeno ili trajno upućivanje u drugi sud ili tužilaštvo;“

7. Odredbe o pravosudnoj upravi

Kada je u pitanju pravosudna uprava, primjećuje se značajna razlika u odnosu na postojeći Sud BiH. Naime, Nacrtom zakona nije predviđena organizaciona jedinica Ured registrara, koja u postojećem Zakonu o Sudu BiH, kao i samom radu Suda BiH, zauzima vrlo značajno mjesto.³⁶ Prema postojećem zakonu, Ured registrara nadležan je za upravljanje i pružanje stručne podrške Odjelima I i II Krivičnog odjeljenja, te istim odjelima Apelacionog odjeljenja Suda BiH, dakle odjelima koji se bave predmetima ratnih zločina i predmetima organizovanog kriminala, privrednog kriminala i korupcije. Zajednički sekretarijat nadležan je za upravljanje Odjelom III Krivičnog i istim odjelom Apelacionog odjeljenja, koji se bave ostalim krivičnim djelima iz nadležnosti Suda, kao i Upravnim odjeljenjem, u prvom i drugom stepenu. Iz toga se vidi da trenutno postoji dvostruka unutrašnja uprava Suda BiH, koja se Nacrtom uklanja. Međutim, iako je ovo pojednostavljivanje organizacije uprave suda poželjno, ne smije se pri tome izgubiti iz vida specifičan način uspostave Ureda registrara unutar Suda, kao i njegov poseban značaj. Naime, do uspostave Ureda registrara došlo je istovremeno sa uspostavom pomenutih Odjela I i II, tj. izmjenama Zakona o Sudu BiH u decembru 2004. godine. Upravo uspostava Ureda registrara kao efikasnog sistema podrške suđenjima u oblasti ratnih zločina i organizovanog kriminala, bila je rezultat provođenja međunarodnog ugovora koji je potpisalo Predsjedništvo BiH o uspostavi Ureda registrara³⁷ kao i dio provođenja obaveza koje proizilaze iz UN Rezolucije o uspostavi vijeća za ratne zločine,³⁸ a sve u sklopu reformskih procesa jačanja pravosudnog sistema u BiH, što je bio preduslov za prenos predmeta iz Haškog tribunala na pravosuđe BiH. Danas upravo Odjeli I i II uz podršku Ureda registrara igraju dominantnu ulogu u radu Suda jer se pred njima vode najznačajniji krivični predmeti poput predmeta, ratnih zločina, terorizma, organizovanog kriminala i korupcije.

³⁶ V. čl. 17. Zakona o Sudu BiH (bilj. 9).

„Član 17. (Ured registrara)

(1) Sud ima Zajednički sekretarijat i Ured registrara Odjela I. i Odjela II. Krivičnog i Apelacionog odjeljenja.

(2) Zajednički sekretarijat nadležan je za upravljanje i servisiranje rada Odjela III. Krivičnog i Apelacionog odjeljenja i Upravnog odjeljenja.

(3) Zajedničkim sekretarijatom rukovodi generalni sekretar, pod nadzorom predsjednika Suda i u skladu sa uslovima utvrđenim Poslovníkom Suda. Osnovna plaća i naknade za generalnog sekretara iznose 80% od osnovne plaće i naknada koje primaju sudije Suda.

(4) Generalnom sekretaru pomažu dva pomoćnika.

(5) Registrar rukovodi Uredom registrara Odjela I. i Odjela II. Krivičnog i Apelacionog odjeljenja, i nadležan je, u saradnji s predsjednikom Suda, za upravljanje i pružanje usluga podrške Odjelu I. i Odjelu II. Krivičnog i Apelacionog odjeljenja.“

³⁷ Predsjedništvo BiH potpisalo je 01. 12. 2004. „Sporazum o uspostavljanju Ureda registrara“, koji je ratifikovan i objavljen u Sl. gl. BiH - Međunarodni ugovori 9/05. Ovaj Sporazum zamjenjen je „Sporazumom o Uredu registrara i o uspostavi Tranzicijskog vijeća“, koji je takođe potpisan od strane Predsjedništva BiH, 26. 09. 2006. Sporazum je, Odlukom Predsjedništva BiH, istog dana stupio na snagu na privremenoj osnovi do ratifikacije, koja je uslijedila 11. 04. 2007. - Sl. gl. BiH - Međunarodni ugovori 3/07. Sporazum dostupan na <http://www.registrarbih.gov.ba/index.php?opcija=sadrzaji&id=8&jezik=b> (očitanje 30. 03. 2014).

³⁸ Rezolucijom 1503 usvojenoj na 4817. sjednici Savjeta bezbjednosti Ujedinjenih nacija 28. 08. 2003. pozvana je međunarodna zajednica i domaće vlasti na hitno uspostavljanje i početak rada posebnog vijeća u okviru Suda BiH, kao jedan od ključnih preduslova za postizanje ciljeva Strategije završetka rada MKSJ. Međunarodna zajednica takođe je pozvana da finansijski pomogne nacionalnim pravosuđima da unaprijede svoje kapacitete s ciljem povećanja njihove sposobnosti krivičnog gonjenja u predmetima koji će biti prebačeni sa MKSJ-a.

Drugim riječima, iako se na prvi pogled čini kao da se ovdje radi isključivo o pitanju racionalizacije unutrašnje organizacije u Sudu, jasno je da je upravo uspostava Ureda registrara, a zatim i njegova potpuna i trajna integracija u Sud BiH, predstavljala svojevremenu međunarodnu obavezu BiH. Ta obaveza nastala je upravo u kontekstu reformi i napora za jačanje pravosudnog sistema BiH. Kasnije je Tranzicijsko vijeće BiH kao domaći organ uložilo dodatne napore kako bi se osigurala domaća sredstva za potpunu integraciju osoblja, kao i odjeljenja podrške i svih aktivnosti uspostavljenih u Uredu registrara, s ciljem osiguranja njihove održivosti s umanjnjem međunarodne podrške putem donatorskih sredstava koju su primali Sud i Tužilaštvo BiH.

Prema tome, izmjena odredbi o Uredu registrara u predloženoj mjeri, tj. potpunim ukidanjem Ureda registrara, predstavlja vrlo velik zahvat u ostvarene rezultate reforme, za što nije dato adekvatno obrazloženje. Takvo ugrožavanje izgrađenih kapaciteta potrebnih za efikasan rad Suda BiH takođe nije u skladu sa preuzetim obavezama države koje su ranije navedene. Pored toga u Mišljenju Venecijanske komisije o Nacrtu navedeno je: „*Venecijanska komisija razumije da će Državni sud nastaviti da radi u postojećoj strukturi i sastavu, kada je riječ o prvostepenoj nadležnosti*“.³⁹ Prema tome, nije poželjno diranje u uspostavljenu strukturu Suda BiH, uključujući i Ured registrara.

Zbog svega navedenog, čini se manje radikalnim rješenjem, ukoliko se želi zakonskim tekstom (umjesto unutrašnjim aktom sudova) uvesti jedno tijelo unutrašnje uprave, pripajanje postojećeg „zajedničkog sekretarijata“ Uredu registrara, primarno radi zadržavanja uspostavljenih dobrih praksi u organiziranju podrške suđenjima i izgrađenih ljudskih i materijalnih kapaciteta. Međutim, ipak se čini da bi najbolje bilo ostaviti pitanje organizacije pravosudne uprave samoj upravi Suda BiH, kao i Višeg suda, koje može biti riješeno unutrašnjim aktima tih sudova.

8. Uloga izvršne i zakonodavne vlasti u radu sudova na državnom nivou

U Nacrtu zakona je uočljiva značajna uloga Ministarstva pravde BiH u radu sudova na državnom nivou. To pokazuju odredbe kojim se predviđa obavezno učešće ministra pravde u utvrđivanju neophodnog broja sudija u sudovima na državnom nivou, donošenje propisa o unutrašnjem sudskom poslovanju od strane Ministarstva pravde, učešće Ministarstva u utvrđivanju potrebnog broja zaposlenih u sudu, te konačno upućivanje prijedloga budžeta suda Ministarstvu na odobravanje. Sve navedene nadležnosti preklapaju se s nadležnostima koje trenutno ima VSTV BiH u skladu sa Zakonom o VSTV, i nejasno je zašto je predlagač na ovaj način unio podijeljenu nadležnost za navedena pitanja između ove dvije institucije. Takvi koraci ne doprinose povećanju nezavisnosti sudstva u odnosu na ostale grane vlasti. Zbog toga na sve odredbe takve vrste Venecijanska komisija iznijela oštru primjedbu:⁴⁰ „§80. *Treba napomenuti da za pojedine slučajeve, ovaj nacrt Zakona dodjeljuje Ministarstvu pravde veću ulogu u procesu upravnog odlučivanja. To može biti zbog činjenice da Ministarstvo pravde mora odigrati ključnu ulogu u reformi pravosuđa, međutim, predlagači zakona bi trebali biti pažljivi kako bi se izbjegla pretjerana umiješanost Ministarstva pravde u rad sudova. Pored toga, kada se budžet jednom dodijeli, njegovo provođenje treba prepustiti sudovima i/ili VSTV. Važno je da se poštuju najviši mogući standardi transparentnosti za budžetsku potrošnju od strane sudova.*“

³⁹ Mišljenje na Nacrt Zakona o sudovima Bosne i Hercegovine (bilj. 8), § 85.

⁴⁰ *Ibid.*, § 80.

Takođe, članom 48 Nacrta predviđeno je da: „*Na kraju svake budžetske godine, predsjednici Sudova obavještavaju Parlamentarnu skupštinu o izvršavanju budžeta tog suda.*“ U Mišljenju Venecijanske komisije navodi se da je: „*razlog za takvu proceduru upitan i takođe može imati negativan uticaj na nezavisnost sudstva. Predsjednik suda bi trebao biti oslobođen takve zakonske obaveze dok, u isto vrijeme treba osigurati najviše moguće standarde transparentnosti za budžetsku potrošnju od strane sudova.*“⁴¹

Zbog toga bi bilo dobro ulogu izvršne vlasti u funkcionisanju sudova na državnom nivou svesti na mjeru koja dozvoljava veći stepen nezavisnosti i veću ulogu VSTV-a, a manju Ministarstva pravde u određenim pitanjima, u skladu s pozitivnim zakonodavstvom.

9. Finansijska konstrukcija

Konačno, primjećuje se da u prijedlogu Nacrta, uz koji je prikazano i obrazloženje za donošenje ovog zakonskog teksta, nije provedena adekvatna analiza finansijskih učinaka koje će imati prijedloga zakona. Budući da zakon predviđa osnivanje nove državne sudske institucije, za pretpostaviti je da ta institucija treba da zadovoljava iste visoke standarde suđenja koje ima postojeći Sud BiH. Međutim, poznato je da je u izgradnju postojećeg Suda BiH, tokom protekle decenije uloženo više desetina miliona eura donatorske pomoći. Zbog toga se površnim čini paušalno navođenje u dijelu Obrazloženja Nacrta koji se odnosi na finansijska sredstva za provođenje propisa, da su: „*Sredstva za finansiranje Suda BiH [su] već osigurana, te usvajanjem ovog zakona ukida se Apelaciono odjeljenje Suda BiH, čime su u biti dobrim dijelom pokrivena finansijska sredstva za rad Višeg suda*“. Bitno je naglasiti da je i Evropska komisija pripisala veliki značaj upravo pitanju adekvatnog obezbjeđenja resursa za uspostavu novih sudova, te je na sastanku Strukturiranog dijaloga održanom 10-11. novembra 2011. godine u Sarajevu, usvojila sljedeću preporuku: „*Po pitanju funkcioniranja pravosudnih institucija, u pogledu strukturnih resursa, Evropska komisija: preporučuje da se ne uspostavljaju novi sudovi ili tužilaštva bez adekvatne procjene potreba kao i ozbiljnog razmatranja finansijskih implikacija, te dugoročne održivosti.*“⁴²

Navedenoj preporuci bi se trebalo pristupiti s najvećom ozbiljnošću, a kako eventualno usvajanje Zakona o sudovima BiH ne bi unazadilo postojeće visoke standarde procesuiranja i rezultiralo retrogradnim procesima i stvaranjem uvjeta da se, nakon formiranja Višeg suda, o predmetima u posljednjoj instance odlučuje u potpuno neizgrađenoj instituciji, koja ne može garantovati iste standarde koji postoje na prvostepenom Sudu BiH.

⁴¹ *Ibid*, § 81.

⁴² Usp. navod u bilj. 17.

10. Zaključak

Analiza kvaliteta bilo kojeg predloženog zakonskog teksta u njegovoj ukupnosti, podrazumijeva „uočavanje društvenog problema“ koji se njime nastoji otkloniti. Zatim je potrebno utvrditi da li je ta svrha ostvarena, kao i postoje li drugi efikasniji načini za ostvarenje iste svrhe.⁴³

S obzirom na inicijalni cilj zbog kojeg su pokrenute aktivnosti na pisanju Zakona o sudovima BiH, a to je odvajanje Apelacionog odjeljenja suda u zaseban sud, nije teško zaključiti da će se predloženim nacrtom, ostvariti navedeni cilj. Međutim, istovremeno se vidi i da se Nacrtom otišlo i nekoliko koraka dalje od tog cilja. Moglo bi se reći da je taj inicijalni cilj čak i zasjenjen svojevrsnim reformisanjem strukture, organizacije i načina rada Suda BiH. To je problematičan i nepotreban zahvat u postojeće državno pravosuđe.

S obzirom na važnost i ulogu koju ima Sud BiH u izgradnji vladavine zakona u BiH, kao i višemilionska sredstva koja je međunarodna zajednica u BiH uložila u njegovu uspostavu i samoodrživost u postojećem obliku i uz postojeće kapacitete, pitanje je da li je zaista osnovni prioritet u ovom momentu da se značajno rekonstruiše ovaj sud? Fokus domaćih, ali i stranih subjekata koji se bave zakonodavnim aktivnostima u oblasti pravosuđa, a naročito u okviru Strukturiranog dijaloga sa EU, trebao bi biti usmjeren na druge mnogo problematičnije oblasti zbog kojih pati efikasnost pravosuđa u BiH.

Na ovom mjestu valja podsjetiti na riječi koje je *Stefan Füle*, Komesar Evropske unije za proširenje, iznio prilikom početka procesa strukturiranog dijaloga u Banjoj Luci 6. juna 2011. godine obraćajući se svim učesnicima: „*Kao što je naglasio predsjednik Barroso prije samo nekoliko sedmica u Sarajevu, EU snažno podržava rad državnog Suda Bosne i Hercegovine, državnog Tužilaštva Bosne i Hercegovine i Visokog sudskog i tužilačkog vijeća. Sva ova tijela daju važan doprinos osiguranju vladavine prava u zemlji u skladu s evropskim standardima. Zbog toga je od ključne važnosti da se njihovo postojanje više ne dovodi u pitanje i da bilo koja rasprava o njihovom funkcionisanju bude vođena imajući na umu njihovu ulogu u nacionalnom pravosudnom sistemu.*“⁴⁴

Time je bila upućena nedvosmislena poruka učesnicima koji su uoči početka procesa isticali primjedbe na neustavnost Suda i Tužilaštva BiH, kao institucija koje nisu izričito pomenute u Ustavu BiH. To je takođe predstavljalo i jasnu poruku domaćim vlastima da Strukturirani dijalog ne smije biti korišten za procese kojima se unazaduje dostignuti nivo u reformi pravosuđa BiH, a u kojoj važno mjesto zauzima izgradnja jakog državnog suda. Međutim, predviđeni Nacrt zakona o sudovima BiH ne ide u tom pravcu. Kao što je upravo pokazano, postoji nekoliko odredbi kojima se ozbiljno dovode u pitanje nezavisnost sudova na nivou BiH, ali i njihova efikasnost, u odnosu na postojeće funkcionisanje Suda BiH. Neka od tih pitanja ne mogu ostati neprimjećena: prenaplašena uloga Ministarstva pravde u radu sudova na državnom nivou, predviđena jednaka ili određena zastupljenost konstitutivnih naroda u sastavu sudova, nejasno uređena krivična nadležnost, nekompatibilnost s odredbama Zakona o VSTV-u. Njih je identificirala i

⁴³ V. Priručnik za izradu obrazloženja propisa, Sarajevo, april 2013, dostupan na službenoj stranici Ministarstva pravde BiH: http://www.mpr.gov.ba/dokumenti/publikacije/BJ_Prirucnik_zaz%20izradu_obrazlozenja.pdf (očitanje 28. 03. 2014).

⁴⁴ Govor Stefan Füle-a povodom prvog sastanka Strukturiranog dijaloga između EU i BiH održanog 06. 06. 2011. u Banjoj Luci, s. 6. Dostupno na: <http://europa.ba/Download.aspx?id=853&lang=BS> (očitanje 30. 03. 2014).

Venecijanska komisija u svom mišljenju o Nacrtu. Ovi nedostaci moraju biti otklonjeni prije nego što prijedlog zakona bude formalno upućen u proceduru usvajanja.

U pozitivne aspekte predloženog Nacrta zakona sigurno ulazi činjenica da se njime osniva nova sudska instanca na državnom nivou. Već dugo vremena se u pravosudnoj zajednici kao i akademskim krugovima u BiH ističe potreba za osnivanjem Vrhovnog suda BiH kao vrhovnog sudskog organa. Osnovni razlog je potreba usaglašavanja i približavanja sudske prakse koja se često razlikuje u entitetima i Brčko distriktu BiH. No, iako je stručna zajednica prilično vokalna u izražavanju ovog zahtjeva,⁴⁵ osnivanje Vrhovnog suda u BiH u ovom momentu čini se nereálnim. Ipak, moglo bi se reći da osnivanje Višeg suda BiH predviđenog Zakonom o sudovima BiH predstavlja atipičan, ali prvi korak u tom pravcu. No, kako bi taj korak zaista i vodio ka ostvarenju temeljnog cilja koji se želi ostvariti, a to je mehanizam za ujednačavanje sudske prakse, onda novom sudu moraju biti date odgovarajuće nadležnosti, o kojima je ranije bilo riječi. Bez takvih nadležnosti neće biti adresirano jedno od osnovnih problematičnih područja u funkcionisanju bh-pravosuđa, a to je fragmentiranost sudskog sistema. Zbog toga se u konačnici ne mogu osigurati jednaka prava kada ona proističu iz istog zakona primijenjenog na različitim dijelovima teritorije BiH. Osiguranje jednakih prava predstavlja obavezu države BiH koja se mora ostvariti na cijeloj njenoj teritoriji, a ne na teritoriji njenih pojedinih administrativnih jedinica. Venecijanska komisija je u svom Mišljenju o pravnoj sigurnosti i nezavisnosti pravosuđa u BiH, iz juna 2012, ovom problemu posvetila neobično veliku pažnju⁴⁶ i predložila je nekoliko pravaca njegovog rješavanja.

Izrada Nacrta Zakona o sudovima BiH bila je jedinstvena prilika (i to je još uvijek) za pokrivanje jurisdikcijski nepokrivenog prostora u pravnom sistemu BiH. Bez takve proširene nadležnosti novog državnog suda BiH ne može se ekonomski ili stručno opravdati inicijativa za formiranje novog Višeg suda, koji će biti sud druge instance u odnosu na samo jedan sud u pravosudnom sistemu BiH (Sud BiH). Takav zaključak treba istaći zato što je jasno da se manjkavosti u pogledu percepcije nezavisnosti postojećeg Apelacionog odjeljenja suda BiH svode na konkretne nedostatke otklonjive putem zakonskih izmjena. Ovdje je riječ o tri pitanja: način imenovanja sudija u Apelaciono odjeljenje (koje trenutno vrši predsjednik Suda BiH), finansijska povezanost budžeta Apelacionog odjeljenja s drugim odjeljenjima suda, te nedostatak zakonom odvojenih rukovodnih struktura – što se sve s nekoliko zahvata u postojeći Zakon o sudu BiH i Zakon o VSTV-u može na mnogo jeftiniji način izmijeniti.

⁴⁵ V. Sveske za javno pravo, Sarajevo 4/2011 i Sveske za javno pravo, Sarajevo 5/2011; radovi objedinjeni u publikaciji E. Šarčević (ur.), *Jedan Vrhovni sud za BiH?*, Sarajevo 2011.

⁴⁶ Iz Mišljenja Venecijanske komisije (bilj. 7) „64.(...) Iako je BiH jedna država, ona nema vrhovno sudsko tijelo koje bi garantovalo jednoobraznost njenog pravnog poretka, te jedinstvenost ili barem usklađenost njenih sudskih i tužilačkih sistema. Izgleda da su potrebu za takvim tijelom generalno priznali sagovornici koji su se sastali s delegacijom Venecijanske komisije tokom njene posjete. Uspostavljanje tog tijela se smatra važnim iz perspektive samih pravosudnih tijela za koje će ono pružiti korisne smjernice za tumačenje i primjenu pojedinih zakonskih odredbi, kao i iz perspektive građana BiH za koje će osigurati pravnu sigurnost, predvidljivost i jednoobraznost u tumačenju i primjeni zakona u zemlji.

65. Od vrhovnih pravosudnih organa se očekuje da igraju važnu ulogu u garantovanju pravne sigurnosti. Smatra se da će takvo tijelo u BiH garantovati dosljednost u sudskoj praksi, kao i stabilnost i konačnost sudskih odluka. Trenutno, nijedan od dva postojeća suda na državnom nivou ne može ispuniti tu funkciju.“

Time bi se na brži i efikasniji način mogla postići osnovna svrha donošenja novog zakona, u smislu izmijenjene percepcije o nezavisnosti žalbenog odjeljenja Suda BiH. Pritom se neće ugrožavati ostali principi funkcionisanja pravosuđa na državnom nivou.

Summary

Draft Law on Courts of B&H, created within the framework of the Structured Dialogue with the European Union on judiciary in B&H, is a piece of legislation significantly changing the current structure of the state judiciary in B&H. On the one hand it creates a new State level Court – The Higher Court of Bosnia and Herzegovina, which may seem as the first step to the creation of a future Supreme Court of B&H, so needed in the fragmented judicial system in B&H. However, upon a closer look at its provisions, the Draft Law deviates to a large extent from the initial idea of simply detaching the Appellate Division of the Court of B&H into a separate court, for reasons of its perceived lack of independence. The Draft Law encroaches considerably upon the competencies, composition, organization and way of functioning of the existing Court of B&H, which was far from the guiding principles expressed at the beginning of the Structured Dialogue in B&H, within which the Draft Law was created. All of this brings into question the purpose of this piece of legislation and the effects it might have on disempowering the State Judiciary in B&H and undermining overall efficiency and independence of State judicial institutions.