

Goran Marković\*

## Treba li Bosni i Hercegovini jedan vrhovni sud: prilog raspravi

Sadržaj:

1. Uvod
2. Značaj razumijevanja oblika državnog uređenja
3. Institucija vrhovnog suda u Bosni i Hercegovini
4. Sudstvo u jugoslovenskoj federaciji
5. Sud Bosne i Hercegovine ili Vrhovni sud Bosne i Hercegovine?

### 1. Uvod

U pravnoj literaturi i političkom životu u Bosni i Hercegovini često se ističe potreba osnivanja institucije sudske vlasti koja bi vršila funkciju državnog vrhovnog suda. Ovo pitanje je utoliko kompleksnije ukoliko se osnivanje Vrhovnog suda Bosne i Hercegovine povezuje sa procesom prenosa nadležnosti sa entiteta na državu. Ako se problem tako postavi, politički argumenti postaju dominantni, a pravne analize često služe samo za opravdanje određenog političkog stava.

Očigledno je da rasprava o potrebi osnivanja ove institucije ima više aspekata: terminološki, koji se tiče samog naziva institucije; politički, koji je povezan sa političkim implikacijama njenog eventualnog osnivanja; pravni, gdje se postavljaju suštinska pitanja organizacije, sastava, načina izbora i, naravno, nadležnosti Vrhovnog suda. Osjetljivost problema je veća ukoliko se uzmu u obzir kontroverze koje su pratile i još uvijek prate osnivanje i rad Suda Bosne i Hercegovine.

### 2. Značaj razumijevanja oblika državnog uređenja

Oblik državnog uređenja Bosne i Hercegovine odlučujuće utiče na razumijevanje potrebe obrazovanja Vrhovnog suda Bosne i Hercegovine, njegovog sastava, nadležnosti i značaja. Instituciju vrhovnog suda imaju države sa različitim oblicima državnog uređenja, kako unitarne tako i federalne, ali je njihova uloga različita. Naročito je važno primijetiti da eventualno osnivanje ovakve institucije u Bosni i Hercegovini ne bi značilo promjenu oblika državnog uređenja Bosne i Hercegovine. Na koncu, eventualno njegovo osnivanje ne treba ni povezivati sa idejama o radikalnim promjenama ustavnog sistema Bosne i Hercegovine, pogotovo ne sa idejom o promjeni političko-teritorijalne organizacije Bosne i Hercegovine, jer bi osnivanje Vrhovnog suda Bosne i Hercegovine, teorijski posmatrano, moglo ići uporedo sa ukidanjem entiteta, ali i sa zadržavanjem njihovog sadašnjeg ustavnog položaja.

Po obliku državnog uređenja, Bosna i Hercegovina je federacija. Ovakvo određenje njenog oblika državnog uređenja, pod uslovom da se pri njemu ostane, što je, po našem mišljenju,

---

\* Autor je docent na Pravnom fakultetu Univerziteta u Istočnom Sarajevu.

nužno, podrazumijeva ustavnu ulogu sudske vlasti na državnom nivou drugačiju od one koju bi Vrhovni sud imao kad bi Bosna i Hercegovina bila unitarno uređena država. Ovdje treba poći od jednostavne činjenice da je u federalnim državama prisutan pluralizam pravnih poredaka, podjela nadležnosti između federacije i federalnih jedinica i postojanje nekoliko, najmanje tri (federacije i najmanje dvije federalne jedinice), sudskih sistema vlasti. Ova obilježja su prisutna i u ustavnom sistemu Bosne i Hercegovine i predstavljaju snažne federalne karakteristike njenog državnog uređenja.

Istorijski posmatrano, Bosna i Hercegovina je imala instituciju vrhovnog suda i prije rata 1992-1995. godine, a ona je bila predviđena i u ustavima koji su doneseni i važili na pojedinim dijelovima njene teritorije i tokom rata. Entiteti i danas imaju svoje vrhovne sudove. Federalne države takođe imaju vrhovne ili savezne sudove, ponekad i više njih.<sup>1</sup> Treba razumjeti da je Bosna i Hercegovina prije rata bila uređena kao unitarna federalna jedinica, da takvo uređenje ima i Republika Srpska, dok se federalne države međusobno razlikuju po stepenu primjene federalnog načela, načinu na koji je izvršena podjela nadležnosti i obimu nadležnosti federacije i federalnih jedinica. Čak i ako se posmatraju Bosna i Hercegovina i Federacija Bosne i Hercegovine, primijetiće se razlike u stepenu primjene federalnog načela.

### **3. Institucija vrhovnog suda u Bosni i Hercegovini**

Razmotrićemo odredbe Ustava SR Bosne i Hercegovine iz 1974. godine, Ustava Republike Bosne i Hercegovine, Ustava Republike Srpske i Ustava Federacije Bosne i Hercegovine. Član 408 Ustava SR Bosne i Hercegovine posvećen je Vrhovnom sudu. Njime se vodi računa o tome da SR Bosna i Hercegovina ima jedinstven pravni sistem, kome odgovara trostepena sudska vlast. Stoga nema ničeg čudnog i neobičnog u tome što je jedna od nadležnosti Vrhovnog suda utvrđivanje načelnih stavova i pravnih shvatanja radi jedinstvene primjene republičkih zakona. Ostale nadležnosti Vrhovnog suda bile su: odlučivanje u prvom stepenu i o redovnim pravnim lijekovima protiv odluka sudova; odlučivanje o vanrednim pravnim sredstvima protiv pravnosnažnih sudskih odluka; odlučivanje u upravnom sporu; rješavanje sukoba nadležnosti između sudova, u zakonom predviđenim slučajevima.

Ustav Republike Bosne i Hercegovine takođe je predviđao unitarno državno uređenje, bez pluralizma pravnih poredaka i podjele nadležnosti. Članom 264 ovog ustava nadležnosti Vrhovnog suda su uređene identično kao Ustavom iz 1974. godine.

Treći unitarni ustav u Bosni i Hercegovini je Ustav Republike Srpske iz 1992. godine sa brojnim amandmanima. Članom 123 ovog ustava je predviđeno: „Vrhovni sud Republike, kao najviši sud u Republici, osigurava jedinstvenu primjenu zakona.“ Zakonom o sudovima<sup>2</sup> precizirana je stvarna nadležnost Vrhovnog suda Republike Srpske. Ovaj sud odlučuje o: redovnim pravnim lijekovima protiv odluka okružnih sudova; vanrednim pravnim lijekovima protiv pravnosnažnih odluka sudova; pravnim lijekovima protiv odluka svojih sudova; sukobu nadležnosti između sudova; prenosu mjesne nadležnosti s jednog suda na drugi; obavljanju drugih poslova određenih

---

<sup>1</sup> Tako, na primjer, član 95 Osnovnog zakona SR Njemačke predviđa postojanje Saveznog vrhovnog suda, Saveznog upravnog suda, Saveznog finansijskog suda, Saveznog radnog suda i Saveznog socijalnog suda. Švajcarska ima Savezni vrhovni sud, Savezni krivični sud i Savezni upravni sud.

<sup>2</sup> Zakon o sudovima Republike Srpske, Sl. gl. RS 111/04, 109/05, 37/06, 119/08.

zakonom. Vrhovni sud na svojoj proširenoj sjednici može zauzeti načelni stav od značaja za jedinstvenu primjenu zakona.

Naročito značajne i zanimljive su odredbe Ustava Federacije Bosne i Hercegovine, jer je to jedini federalni ustav koji sadrži norme o instituciji vrhovnog suda. Nesumnjivo je da su te odredbe morale biti drugačije od onih koje su o istoj instituciji sadržane u unitarnim ustavima, jer institucija vrhovnog suda ne može imati identičnu funkciju i nadležnosti u državi koja je uređena unitarno i federalno. Ustav Federacije Bosne i Hercegovine posvećuje četiri člana Vrhovnom sudu Federacije Bosne i Hercegovine (čl. IV C 14-17). Član IV C 15 definiše Vrhovni sud kao najviši žalbeni sud Federacije, uključujući i odlučivanje o žalbama na odluke kantonalnih sudova u vezi sa pitanjima koja se tiču Ustava, zakona i drugih propisa Federacije i drugim pitanjima utvrđenim zakonodavstvom Federacije, a ima i izvorne nadležnosti utvrđene federalnim zakonima. Vidimo da Ustav potencira ulogu Vrhovnog suda kao drugostepenog suda u postupcima po žalbama na odluke kantonalnih sudova koje su donesene po pitanjima uređenim federalnim zakonima, što znači da je suština funkcije Vrhovnog suda da štiti federalno pravo, a ne da vrši prodor u kantonalne pravne sisteme.

Stvarna nadležnost Vrhovnog suda precizirana je članom 29 Zakona o sudovima u Federaciji Bosne i Hercegovine.<sup>3</sup> Njegove nadležnosti su: da odlučuje o redovnim pravnim lijekovima protiv odluka kantonalnih sudova, ako je to zakonom propisano; da odlučuje o vanrednim pravnim lijekovima protiv pravnosnažnih odluka sudova, ako je to zakonom propisano; da odlučuje o pravnim lijekovima protiv odluka svojih vijeća, ako zakonom nije drugačije propisano; da odlučuje o prenosu mjesne nadležnosti s jednog suda na drugi, kad je propisano zakonom; da obavlja druge poslove utvrđene zakonom.

Ako se radi, na primjer, o stvarnoj nadležnosti u oblasti krivičnog prava, vidjećemo da su kantonalni sudovi nadležni da sude u prvom stepenu za krivična djela za koja je propisana kazna zatvora preko deset godina ili dugotrajni zatvor, dok bi Vrhovni sud u tom slučaju postupao kao drugostepeni sud. Ovakvo rješenje je moguće iz dva razloga: prvi je što kantoni nemaju svoje vrhovne sudove, a drugi je što ne uređuju svojim zakonima materiju krivičnog prava, već sude na osnovu Krivičnog zakona Federacije Bosne i Hercegovine. Stoga je logično da u ovakvim slučajevima Vrhovni sud postupa kao drugostepeni sud, jer se stara o zaštiti federalnog pravnog poretka.

Vrhovni sud je nadležan i da u drugom stepenu odlučuje u svim upravnim sporovima, budući da o njima u prvom stepenu odlučuju kantonalni sudovi. Ipak, i ovdje je u pitanju primjena federalnog zakona, budući da Zakon o upravnim sporovima Federacije Bosne i Hercegovine<sup>4</sup> uređuje sudsku zaštitu prava građana, privrednih društava, ustanova i drugih pravnih lica. Ova zaštita se ostvaruje tako što sudovi u upravnim sporovima odlučuju, između ostalog, o zakonitosti akata organa uprave i službi za upravu u opštini i gradu.

Federacija Bosne i Hercegovine je nadležna i za uređivanje građanskopravne materije, pa je i nadležnost za rješavanje građanskopravnih sporova uređena jedinstveno federalnim Zakonom o parničnom postupku, kojim se utvrđuje nadležnost opštinskih, kantonalnih sudova i Vrhovnog suda Federacije.

---

<sup>3</sup> Sl. n. FBiH 38/2005 i 22/2006.

<sup>4</sup> Sl. n. FBiH 9/05.

Imajući u vidu izvjesnu „centralizaciju“ Federacije Bosne i Hercegovine, u smislu njenih značajnih nadležnosti u oblasti krivičnog, građanskog i radnog prava, federalno načelo u organizaciji sudske vlasti je manje izraženo, pošto postojanje jedinstvenog zakonodavstva na federalnom nivou isključuje podjelu nadležnosti u nizu važnih oblasti, pa Vrhovni sud postupa kao što to čine vrhovni sudovi u unitarno uređenim državama.

#### 4. Sudstvo u jugoslovenskoj federaciji

Za našu analizu može biti od značaja analiza ustavnog položaja vrhovnog odnosno saveznog suda u jugoslovenskoj federaciji. Budući da je jugoslovenska država bila federalno uređena, sa stepenom decentralizacije koji se stalno povećavao, ustavnopravna rješenja o instituciji vrhovnog odnosno saveznog suda mogu biti od izvjesnog značaja za razmišljanja o eventualnom uvođenju institucije vrhovnog suda u Bosni i Hercegovini.

U strukturi državne vlasti na saveznom nivou uvijek je postojala institucija vrhovnog ili saveznog suda. Ustavi iz 1946. i 1963. godine predviđali su instituciju vrhovnog suda FNRJ odnosno SFRJ, dok je Ustav iz 1974. godine predviđao instituciju Saveznog suda. Osim Vrhovnog suda FNRJ odnosno SFRJ, postojali su i vrhovni sudovi republika i autonomnih pokrajina. Prema Ustavu FNRJ iz 1946. godine, Vrhovni sud je definisan kao najviši organ pravosuđa FNRJ (član 122). Saveznim zakonom je uređeno u kojim slučajevima Vrhovni sud sudi u prvom a u kojim u drugom stepenu. Osim toga, on je bio nadležan da ocjenjuje zakonitost pravnosnažnih odluka svih sudova u FNRJ, ali samo u pogledu primjene saveznih zakona (član 123), dok su vrhovni sudovi republika i pokrajina ocjenjivali zakonitost pravnosnažnih odluka sudova republika i pokrajina. Domašaj nadležnosti Vrhovnog suda FNRJ zavisio je i od podjele nadležnosti između Federacije i narodnih republika. Ona je izvršena tako da su nadležnosti ove prve taksativno nabrojane u 24 tačke (član 44), među koje su spadali i donošenje krivičnog zakonika, zakonodavstvo o krivičnom, građanskom parničnom i vanparničnom, izvršnom, stečajnom i opštem upravnom postupku.

Član 239 Ustava SFRJ iz 1963. godine posvećen je Vrhovnom sudu Jugoslavije. Njegova nadležnost je takođe vezana za primjenu saveznog prava. On je bio nadležan da: utvrđuje načelne stavove i načelna pravna shvatanja o pitanjima koja su od značaja za jedinstvo u primjeni saveznih zakona; odlučuje o redovnim pravnim lijekovima protiv odluka republičkih vrhovnih sudova, kad je to određeno saveznim zakonom; odlučuje o vanrednim pravnim sredstvima protiv pravnosnažnih odluka sudova kojima je povrijeđen savezni zakon, u slučajevima predviđenim zakonom; odlučuje o upravnom sporu protiv određenih upravnih akata saveznih organa ili organizacija koje vrše javna ovlašćenja na cijeloj teritoriji Jugoslavije; rješava sukobe nadležnosti između sudova sa teritorija raznih republika; vrši i druge poslove, u skladu sa saveznim zakonom.<sup>5</sup> Kako vidimo, Vrhovni sud Jugoslavije je bio nadležan da obezbijedi jedinstvenu primjenu saveznih zakona i da rješava o pravnim lijekovima protiv odluka sudova donesenih primjenom saveznih zakona, što znači da nije intervenisao u republičke pravne poretke.

---

<sup>5</sup> „Ustav ne iscrpljuje sve poslove koje Vrhovni sud Jugoslavije može imati u svojoj nadležnosti; savezni zakon može Ustavom određenu opštu nadležnost i proširivati ali samo u okviru prava i dužnosti federacije (čl. 239, tač. 6).“ Usp. J. Dorđević, *Novi ustavni sistem*, 1963, s. 776.

Slično važi za Savezni sud, instituciju koju predviđa Ustav SFRJ iz 1974. godine, iako njen ustavni položaj nije bio identičan ustavnom položaju Vrhovnog suda SFRJ prema Ustavu SFRJ iz 1963. godine. Članom 369 utvrđene su nadležnosti Saveznog suda: odlučuje pod uslovima i na način utvrđen saveznim zakonom, u posljednjem stepenu ili po vanrednom pravnom sredstvu, o sporovima koji nastanu iz protivustavnih i protivzakonitih pojedinačnih akata ili radnji, kojima se određeni subjekti stavljaju u neravnopravan položaj na jedinstvenom jugoslovenskom tržištu; odlučuje o imovinskim sporovima između republika odnosno autonomnih pokrajina, kao i između federacije i republika odnosno autonomnih pokrajina; odlučuje o zakonitosti konačnih upravnih akata saveznih organa; odlučuje o vanrednim pravnim sredstvima, ako je to određeno saveznim zakonom; odlučuje u posljednjem stepenu o presudama sudova u republikama i pokrajinama, kao i vojnih sudova kad je izrečena smrtna kazna za krivična djela utvrđena saveznim zakonom; rješava o sukobu nadležnosti sudova sa teritorija dvije ili više republika ili autonomnih pokrajina, kao i između vojnih sudova i drugih sudova; vrši i druge poslove koji su mu stavljeni u nadležnost saveznim zakonom, u okviru prava i dužnosti federacije.

O pitanjima iz svoje nadležnosti, Savezni sud je odlučivao na tri načina: u prvom i posljednjem stepenu, samo u posljednjem stepenu, ili po vanrednim pravnim sredstvima.<sup>6</sup> Savezni sud ostvaruje svoje nadležnosti na osnovu saveznog zakona, odnosno u okviru prava i dužnosti federacije. Tako, recimo, njegova nadležnost da odlučuje o vanrednim pravnim lijekovima mogla se kretati samo u okviru Ustavom utvrđenih prava federacije.<sup>7</sup> To se vidi i iz njegove nadležnosti da ispituje presude kojima je izrečena smrtna kazna. Iako je smrtna kazna mogla biti izrečena na osnovu saveznog, republičkih i pokrajinskih zakona, Savezni sud nije bio nadležan da ispituje presude kojima je smrtna kazna izrečena na osnovu republičkih ili pokrajinskih zakona. Sudovi u republikama i pokrajinama su mogli izreći smrtnu kaznu na osnovu saveznog zakona i Savezni sud je mogao odlučivati u posljednjem stepenu o tim presudama, bez obzira što su presude izrečene od strane sudova u republikama ili pokrajinama, jer je on nadležan za zaštitu i obezbjeđenje jedinstva saveznog pravnog poretka. Bilo bi suprotno federalnom načelu ukoliko bi Savezni sud mogao da odlučuje o presudama izrečenim od strane sudova u republikama ili pokrajinama na osnovu republičkih ili pokrajinskih zakona.

Na koncu, iako je bila sastavljena samo od dvije jugoslovenske zemlje, i Savezna Republika Jugoslavija je zanimljiva za ovu analizu zbog federalnog karaktera svog državnog uređenja. Ona je takođe imala Savezni sud, koji je štitio savezno pravo. Njegove nadležnosti bile su određene članom 108 Ustava Savezne Republike Jugoslavije, koje su detaljnije uređene Zakonom o Saveznom sudu.<sup>8</sup> On je: odlučivao u posljednjem stepenu, kad je to određeno saveznim zakonom; odlučivao o vanrednom pravnom sredstvu protiv odluka sudova u republikama članicama kad je u pitanju primjena saveznog zakona; odlučivao o imovinskim sporovima između republika članica i federacije i republika članica; odlučuje o zakonitosti konačnih upravnih akata saveznih organa; rješava o sukobu nadležnosti između sudova republika članica, kao i između vojnih sudova i ostalih sudova; utvrđuje načelne stavove o pitanjima od interesa za jedinstvenu primjenu saveznih zakona, drugih saveznih propisa i opštih akata od strane sudova; obavlja i druge poslove koji su mu stavljeni u nadležnost Ustavom SRJ i saveznim zakonom.

---

<sup>6</sup> Grupa autora, *Ustav SFRJ Stručno objašnjenje*, 1975, s. 543.

<sup>7</sup> Grupa autora (bilj. 6), s. 545.

<sup>8</sup> Sl. 1. SRJ 27/92.

## 5. Sud Bosne i Hercegovine ili Vrhovni sud Bosne i Hercegovine?

Ustav Bosne i Hercegovine ne predviđa vršenje sudske vlasti na državnom nivou. To je krajnje neuobičajeno rješenje, pošto je suštinsko obilježje svake države trodioba funkcija državne vlasti, u kojoj ima mjesta i za sudsku vlast. Odsustvo sudske vlasti na nivou Bosne i Hercegovine ponekad predstavlja, kako ističu pojedini autori, osnov za tvrdnju o konfederalnom karakteru Bosne i Hercegovine.<sup>9</sup> Vrlo ograničene nadležnosti državnih institucija, utvrđene Ustavom Bosne i Hercegovine, vjerovatno su navele ustavotvorca na zaključak da jedan državni sud nije potreban.<sup>10</sup>

Čini se, ipak, da je nužno postojanje institucije sudske vlasti na državnom nivou, kako bi država mogla obezbijediti primjenu svog prava i sankcionisati protivpravna ponašanja.<sup>11</sup> Budući da je moguće predvidjeti da će subjekti prava svojim radnjama povrijediti zapovijesti sadržane u zakonima i drugim aktima države, logično je da ona mora imati mogućnost da zaštiti svoj pravni poredak. Na koncu, čak i kad bi sudovi u entitetima i Distriktu bili ovlašćeni za njegovu zaštitu, morala bi postojati jedna državna institucija sudske vlasti koja bi ujednačavala sudsku praksu. Ako to ne bi bio slučaj, sudovi na subdržavnom nivou bi postupali različito, što bi objektivno vodilo diskriminaciji subjekata prava koji bi bili dovedeni u nepovoljan položaj praksom sudova jednog entiteta ili Distrikta. Uostalom, ovo nije samo teorijska mogućnost. Tako su sudovi u entitetima primjenjivali različite krivične zakone u krivičnim predmetima vezanim za zločine počinjene tokom rata u Bosni i Hercegovini.

Budući da je već ustanovljen Sud Bosne i Hercegovine, postavlja se pitanje ima li potrebe za obrazovanjem Vrhovnog suda Bosne i Hercegovine. Ako bi on bio osnovan, kakva bi bila sudbina Suda Bosne i Hercegovine? Da li bi Vrhovni sud bio osnovan umjesto Suda Bosne i Hercegovine, naravno sa drugačijim nadležnostima, ili bi on mogao postojati uporedo sa ovim drugim?

Postoje mišljenja da Vrhovni sud treba da postoji istovremeno sa Sudom Bosne i Hercegovine, pošto je potrebno da o pravnim lijekovima protiv odluka Suda Bosne i Hercegovine ne odlučuje on sam, makar to činile sudije drugog njegovog odjeljenja (Apelacionog odjeljenja). U tom slučaju, Vrhovni sud Bosne i Hercegovine bi postojao paralelno sa Sudom Bosne i Hercegovine, a postupao bi kao drugostepeni ili trećestepeni sud po odlukama Suda Bosne i Hercegovine. Njegova nadležnost bi se sastojala i u ujednačavanju sudske prakse povodom primjene zakona i drugih akata Bosne i Hercegovine.<sup>12</sup> Ovo rješenje ne dovodi u pitanje postojeću podjelu nadležnosti između države i entiteta, ne zahtijeva reformu entitetskih pravosudnih sistema, niti ukidanje entitetskih vrhovnih sudova. Ono se donekle približava rješenju koje postoji u SAD-u, gdje i federacija i federalne jedinice imaju svoje sudske sisteme. Razlika je u tome što je u SAD

---

<sup>9</sup> Z. Miljko, Ustavno uređenje Bosne i Hercegovine, 2006, s. 302; A. Fira, Enciklopedija ustavnog prava bivših jugoslovenskih zemalja Tom IV, 2002, s. 66.

<sup>10</sup> Th. Markert, Prilog Venecijanske komisije o federalizmu u Bosni i Hercegovini, u: Federalne strukture u Evropi i Bosni i Hercegovini, 2001, s. 102.

<sup>11</sup> „Ustav predviđa da Bosna i Hercegovina izvršava određene ovlasti, pa prema tome, Bosna i Hercegovina mora imati i mogućnost da radi efektivnosti izvršavanja tih ovlasti ustanovi nužne institucije, uključivši u danom slučaju i jedan sud.“ Markert (bilj. 10), s. 102.

<sup>12</sup> Završni dokument Radne grupe Udruženja mladih pravnikâ Bosne i Hercegovine „Nove ideje, bolji ustav“, Sarajevo, 2010, [http://www.civilnodrustvo.ba/files/docs/Završni\\_dokument\\_radne\\_grupe\\_Udruženja\\_mladih\\_pravnikâ\\_u\\_BiH.pdf](http://www.civilnodrustvo.ba/files/docs/Završni_dokument_radne_grupe_Udruženja_mladih_pravnikâ_u_BiH.pdf), pogledano 09. 05 2011.

federalni sudski sistem organizovan tako što postoje prvostepeni (oblasni) sudovi, 11 drugostepenih sudova (Courts of Appeal) i Vrhovni sud. Savezne države takođe imaju svoje vrhovne sudove.

Drugo rješenje bi bilo da Sud Bosne i Hercegovine bude zamijenjen vrhovnim sudom Bosne i Hercegovine. Ta nova sudska institucija bi mogla i zadržati dosadašnji naziv, što bi nalagali politički razlozi, ali bi imala donekle drugačije nadležnosti. Naziv institucije, naravno, treba da odlikava njen ustavni položaj i nadležnosti. Politički obziri, međutim, mogu biti dobar argument da se o nazivu institucije možda i ne raspravlja, već da se težište stavi na njene nadležnosti, organizaciju i način izbora sudija. Na koncu, politički razlozi, barem u ovom trenutku, onemogućavaju da ta institucija bude nazvana Savezni sud Bosne i Hercegovine, što bi odgovaralo obliku državnog uređenja Bosne i Hercegovine, ali bi izazvalo političke sporove druge vrste od onih koje izaziva naziv „Vrhovni sud“.

Ako bi na nivou države postojao samo jedan sud, i to vrhovni, slijedeći uporedno-pravna rješenja, moralo bi se postaviti pitanje da li bi on bio nadležan da odlučuje samo po redovnim i vanrednim pravnim lijekovima, ili bi imao i prvostepenu nadležnost. Prema važećim zakonskim rješenjima, Sud Bosne i Hercegovine ima i prvostepenu i drugostepenu nadležnost u krivičnim i upravnim stvarima koje su uređene zakonima Bosne i Hercegovine, a u nekim izuzetnim slučajevima i zakonima entiteta i Distrikta. Uporedni federalizam poznaje rješenja odsustva prvostepene nadležnosti vrhovnog suda, osim u nekim izuzetnim slučajevima (upravni sporovi, imovinski sporovi federalnih jedinica, sukob nadležnosti sudova s teritorije raznih federalnih jedinica).<sup>13</sup> Drugim riječima, vrhovni sudovi imaju i prvostepenu i drugostepenu nadležnost, s tim što je ova prva najčešće usko postavljena,<sup>14</sup> pošto sudovi federalnih jedinica primjenjuju i federalno pravo i pravo federalnih jedinica. Ako bi bio prihvaćen taj koncept, sudovi u entitetima bi dobili prvostepenu nadležnost, dok bi Vrhovni sud Bosne i Hercegovine odlučivao o redovnim i vanrednim pravnim lijekovima, ukoliko bi se radilo o zakonima Bosne i Hercegovine.<sup>15</sup> U tom

---

<sup>13</sup> Vrhovni sud SAD ima prvostepenu i apelacionu nadležnost, ali je prvostepena nadležnost vrlo ograničena i skoro je ne vrši u praksi, osim u slučajevima spora između dvije ili više država. Prema Ustavu SAD, ova nadležnost se javlja i u slučajevima kad su ambasadori i drugi diplomati stranka u sporu. Ukoliko je presudu donio vrhovni sud federalne jedinice, postoji mogućnost podnošenja žalbe Vrhovnom sudu SAD, kad je riječ o saveznom zakonu. Ako je sudska odluka donesena na osnovu prava federalne jedinice, postupak se okončava pred vrhovnim sudom federalne jedinice: „Ukoliko su odluke sudova federalnih jedinica donete na osnovu prava tih jedinica, one su konačne i Vrhovni sud nema nikakva apelaciona ovlašćenja u odnosu na njih.“ (M. Jovičić, *Savremeni federalizam*, Izabrani spisi Miodraga Jovičića, 2006, s. 163). Suprotno je u Meksiku i Argentini, što je rezultat većeg stepena centralizacije ovih federacija. Vrhovni sud Indije takođe ima vrlo ograničenu prvostepenu nadležnost, u sporovima između federacije i federalnih jedinica ili između federalnih jedinica.

<sup>14</sup> Neka od pitanja o kojima vrhovni sudovi odlučuju u prvom stepenu su tipična za federalno uređene države (sukob nadležnosti, sporovi između federacije i federalnih jedinica ili između federalnih jedinica). Drugu grupu pitanja o kojima vrhovni sudovi federalnih država odlučuju u prvom stepenu čine pitanja o kojima inače odlučuju najviši sudovi u jednoj državi (npr. izdaja zemlje, suđenje predsjedniku i drugim najvišim funkcionerima i dr).

<sup>15</sup> U Njemačkoj je čl. 74 predviđena konkurentna zakonodavna nadležnost federacije i federalnih jedinica u oblasti krivičnog prava. Budući da je federacija uredila ovu materiju svojim zakonom, krivično pravo je u nadležnosti savezne države. Uprkos tome, Savezni sud donosi presude u posljednjem stepenu povodom pravnih lijekova protiv odluka sudova u federalnim jedinicama. U Ruskoj Federaciji, Vrhovni sud je nadležan da odlučuje o pravnim lijekovima u sporovima iz oblasti krivičnog, građanskog i upravnog prava, što je u neposrednoj vezi da se uređenje oblasti krivičnog i građanskog prava nalazi u isključivoj nadležnosti Federacije (čl. 71 Ustava Ruske Federacije). Kantonalni sudovi u Švajcarskoj donose presude u sporovima iz oblasti krivičnog i građanskog prava, dok

slučaju bi Vrhovni sud Bosne i Hercegovine imao nadležnost ujednačavanja sudske prakse, čime bi obezbjeđivao da sudovi u Bosni i Hercegovini jedinstveno primjenjuju zakone Bosne i Hercegovine.<sup>16</sup> Ovo bi bio napredak i u odnosu na sadašnje stanje, budući da Sud Bosne i Hercegovine može zauzimati načelan stav u krivičnim stvarima na zahtjev suda u entitetu ili Distriktu koji primjenjuje zakon Bosne i Hercegovine.<sup>17</sup> Istina, ni ovo rješenje ne bi potpuno ukinulo prvostepenu nadležnost Vrhovnog suda u pitanjima o kojima sudovi entiteta po prirodi stvari ne bi mogli odlučivati.

Čak i ako ne bi došlo do osnivanja Vrhovnog suda nego bi ostala institucija Suda Bosne i Hercegovine, svejedno bi trebalo razmotriti mogućnost izmjene ove zakonske norme, tako da bi Sud bio nadležan da samostalno zauzima načelan pravni stav o pitanjima vezanim za primjenu zakona Bosne i Hercegovine, budući da ni po važećim rješenjima on nije jedina institucija koja rješava sporove o pravu koji proističu iz zakona Bosne i Hercegovine.

Ako bi Vrhovni sud bio ustanovljen, njegova nadležnost ne bi bila da vrši harmonizaciju primjene prava na teritoriji Bosne i Hercegovine, već harmonizaciju primjene prava Bosne i Hercegovine na teritoriji Bosne i Hercegovine. Drugim riječima, on bi bio nadležan isključivo za pravo koje stvara država, a ne i pravo koje stvaraju entiteti. Za harmonizaciju njihove primjene na teritoriji entiteta bili bi nadležni, kao i dosad, vrhovni sudovi entiteta.<sup>18</sup> Uloga Vrhovnog suda Bosne i Hercegovine bila bi u tome da postupa kao drugostepeni i, eventualno, trećestepeni, sud, ali samo u pitanjima primjene državnog zakona, i to, u zavisnosti od toga da li bi bio jedini državni sud, odlučivao bi o pravnim lijekovima protiv odluka Suda Bosne i Hercegovine ili sudova entiteta. U svakom slučaju, on bi vršio ujednačavanje sudske prakse u onim slučajevima u kojima bi sudovi u entitetima ili Distriktu sudili na osnovu državnih zakona.

Ovakvo rješenje ne bi bilo jedinstveno u uporednom federalizmu, uprkos tome što većina federacija dopušta vrhovnom sudu intervenciju i u pravne sisteme federalnih jedinica kako bi obezbijedili jedinstvenu primjenu prava uopšte, a ne samo jedinstvenu primjenu federalnog prava.<sup>19</sup> O nadležnosti vrhovnog suda federalne države da donosi odluke primjenjujući pravo federalnih jedinica može se raspravljati na apstraktnom i konkretnom nivou. Apstraktno uzevši, ovo ovlašćenje slabi primjenu federalnog načela, jer omogućava federaciji da se posredstvom svog vrhovnog suda mijesha u funkcionisanje pravnog sistema federalnih jedinica, uprkos tome što je federalnim ustavom federalnim jedinicama dato pravo da određene oblasti samostalno

---

Saveznom sudu pripada apelaciona nadležnost, što proističe iz činjenice da federacija uređuje ova pitanja Krivičnim i Građanskim zakonikom.

<sup>16</sup> U modernim federacijama je uobičajeno rješenje da sudovi federalnih jedinica primjenjuju i federalno pravo i pravo federalnih jedinica: Inače, preovlađuje drugo rešenje, po kome je sudovima federalnih jedinica poverena nadležnost za primenjivanje i saveznog prava i prava samih federalnih jedinica, dok od saveznih sudova postoji jedino vrhovni sud, sa svojom ne samo prvostepenom nego i apelacionom nadležnošću, čime se, u krajnoj liniji, u slučaju potrebe, obezbeđuje jedinstvena primena saveznog prava. Jovičić (bilj. 13), s. 158.

<sup>17</sup> Čl. 7 st. 3 Zakona o Sudu Bosne i Hercegovine (službena prečišćena verzija), Sl. gl. BiH 49/09

<sup>18</sup> Vrhovni sud SAD je nadležan da preispituje presude sudova federalnih jedinica samo u pitanjima koja su uređena saveznim pravom. U tom smislu, on takođe vrši funkciju ujednačavanja primjene saveznog prava na teritoriji SAD.

<sup>19</sup> Uporedni federalizam poznaje različita rješenja ovog pitanja. U nekim federacijama je moguće da vrhovni sudovi federalne države odlučuju o pravnim lijekovima protiv odluka sudova federalnih jedinica donesenih na osnovu prava federalnih jedinica, dok u drugima to nije moguće. Zanimljivo je da je čak i u tako centralizovanoj federaciji kakav je bio SSSR, Vrhovni sud SSSR poslije 1957. godine vršio nadzor nad odlukama vrhovnih sudova republika samo u dva slučaja: ako takva odluka nije bila u skladu sa saveznim zakonom ili ako su njome vrijeđani interesi drugih republika (Jovičić, bilj. 13, s. 164).



uređuju i u njima stvaraju svoje pravo. Logično je da federalne jedinice treba da se samostalno staraju o primjeni tog prava ako su već dobile ovlaštenje da ga stvaraju i primjenjuju u drugim slučajevima i posredstvom drugih organa (organa uprave). Konkretno, Bosna i Hercegovina je izrazito decentralizovana federalna država, u kojoj je federalno načelo, očigledno iz političkih razloga, primijenjeno znatno više nego u drugim federacijama. Davanje ovlaštenja sudskoj instituciji na nivou države (Vrhovnom sudu ili Sudu Bosne i Hercegovine) da interveniše u pravne sisteme entiteta bi bilo suprotno široko definisanom i primijenjenom federalnom načelu i odstupalo bi državno-pravne prirode Bosne i Hercegovine kao visoko decentralizovane federacije.

Ako bi suđenje za krivična djela propisana zakonima Bosne i Hercegovine u prvom stepenu ostalo u nadležnosti sudske vlasti na nivou države, tada bi reforma pravosudnog sistema na nivou države mogla ići u nekoliko pravaca: ili bi Vrhovni sud Bosne i Hercegovine bio drugostepeni sud, koji bi odlučivao o redovnim pravnim lijekovima protiv odluka Suda Bosne i Hercegovine ili bi na nivou države ostao samo jedan sud, koji bi promijenio svoju nadležnost samo u tom smislu što bi zauzimao (nezavisno od zahtjeva sudova entiteta ili Distrikta) načelne pravne stavove o pitanjima vezanim za primjenu državnog krivičnog zakonodavstva.

Uporedni federalizam poznaje slučajeve postojanja dvije sudske institucije na federalnom nivou, pri čemu jedna od njih ima apelacionu nadležnost. Takav je slučaj u Kanadi, u kojoj je od 1971. do 2003. godine postojao Savezni sud, koji je potom podijeljen na dva – Savezni sud i Savezni apelacioni sud. Ova promjena nije značila suštinske promjene u nadležnosti ovih sudova, nego je jednostavno došlo do podjele jednog suda na dva, kako bi organizaciono i personalno bilo razdvojeno vršenje prvostepene i drugostepene nadležnosti.

Vršenje sudske vlasti neposredno je povezano s pitanjem podjele nadležnosti između federacije i federalnih jedinica, odnosno, kod nas, između Bosne i Hercegovine i entiteta. Pojedini autori ukazuju na to da Sud Bosne i Hercegovine nema nadležnost u oblasti privatnog prava, prava društava i trgovačkog prava.<sup>20</sup> On je i ne može imati, pošto Bosna i Hercegovina nije nadležna da svojim zakonima uređuje te oblasti. Suštinsko pitanje je u tome kakve su nadležnosti suda i kakav je njegov odnos prema sudovima entiteta. Uporedni federalizam poznaje različita rješenja o tome u kojim granama prava vrhovni sudovi mogu donositi odluke. U svakom konkretnom slučaju to zavisi isključivo od nadležnosti federalne države. U Bosni i Hercegovini, sudska vlast na nivou države može imati nadležnost da odlučuje o pitanjima iz oblasti krivičnog, upravnog, radnog i izbornog prava, kao i u svim drugim oblastima koje jesu ili bi mogle biti u nadležnosti države.

## 6. Zaključak

Organizacija i nadležnost sudskih institucija na nivou države zavise od oblika državnog uređenja i obima državnih nadležnosti. Pošto je Bosna i Hercegovina država sa pravnim poretom koji je hijerarhijski nadređen pravnim porecima entiteta i koji treba da se neposredno primjenjuje, neophodno je da vrši sudsku vlast. Pitanje je kako ta vlast treba da bude organizovana.

---

<sup>20</sup> M. Dauster, *Ustav Bosne i Hercegovine: Nesavršena država – diskurs*, Sveske za javno pravo 1-2/2010, s. (3 i dalje) 12.

Federalno državno uređenje, praćeno podjelom nadležnosti između države i entiteta, zahtijeva da sudska vlast države ne interveniše u pravne sisteme entiteta. Oni imaju svoje sudske sisteme, u kojima se entitetski vrhovni sudovi staraju o zaštiti i jedinstvenoj primjeni prava. Entitetski sudovi izriču presude o pitanjima koja su uređena entitetskim pravom i na tom nivou se završava pravna zaštita.

Sudska vlast na nivou države može biti organizovana na nekoliko načina. *Prva* mogućnost je da, pored Suda Bosne i Hercegovine kao prvostepenog, bude formiran Vrhovni sud kao apelacioni sud, koji bi uz to vršio i funkciju ujednačavanja sudske prakse u pogledu primjene državnih zakona. *Druga* mogućnost je da budu promijenjene nadležnosti i organizacija sadašnjeg Suda Bosne i Hercegovine, pa da on djeluje kao drugostepeni i trećestepeni sud, a da prvostepena nadležnost, i kad su u pitanju državni zakoni, pripadne sudovima u entitetima, osim u nekim izuzetnim slučajevima u kojima bi ovaj sud djelovao kao prvostepeni. I u ovom slučaju bi taj sud vršio funkciju ujednačavanja sudske prakse. Problem naziva ovog suda bi ostao. On bi mogao biti riješen na više način – jedan je da, iz političkih razloga, ostane sadašnji naziv, uprkos promijenjene nadležnosti i organizacije, a drugi je da se prihvati naziv Vrhovni sud Bosne i Hercegovine.

Organizovanje sudske vlasti na državnom nivou je neposredno povezano sa problemom podjele nadležnosti između države i entiteta, ali je vjerovatno da eventualno osnivanje Vrhovnog suda ne bi bilo vršeno paralelno sa promjenom nadležnosti države odnosno entiteta, već bi se moralo posmatrati kao odvojeno pitanje.

### *Summary*

*In the professional and scientific public, as well as among the political elite, for a long time there is a discussion about whether BH needs Supreme Court and what is the possibility to establish it. It is clear that the possible establishment of the mentioned institution can come out only by revision of BH Constitution, by which it have to be stipulated its jurisdiction and procedure of selection of judges. Discussion about establishment of Supreme Court of BH or modification of jurisdiction of existing BH court must start from determining the nature of state organization of Bosnia and Herzegovina. If we start form the compound state structure and its, basically federal government structure, it becomes clear that the judicial institution at state level needs to ensure harmony of applying laws and other state official documents. Due to the problem of the pluralism of legal system in BH, which is in harmony with principle of separation of powers and adopted Federal principle, it is clear that judicial authority on state level must ensure the protection of the state legal system, while the entities, trough the tree level structure judicial authorities, would continue to protect their legal system and harmonization of judicial practice regarding implementation of entities' law.*