

Sevima Sali-Terzić*

Vrhovni sud BiH: Odgovor na probleme ili samo još jedan projekat u kontinuiranim reformama pravosuđa

Sadržaj:

1. Uvodna razmatranja
2. Da li je BiH bez vrhovnog suda država?
3. Postoji li u Ustavu BiH pravni osnov za osnivanje Vrhovnog suda BiH?
4. Poštivanje principa vladavine prava i pravne sigurnosti
5. Ujednačavanje sudske prakse
6. Umjesto zaključka

1. Uvodna razmatranja

Svaki put kada se progovori o ustavnoj reformi ili o daljnjoj reformi pravosuđa u BiH, nezaobilazna su i pitanja osnivanja vrhovnog suda na nivou Bosne i Hercegovine (BiH). Međutim, argumentacija i „za“ i „protiv“ svodi se isključivo na političke fraze, tako da ni oni koji zagovaraju osnivanje takvog suda, a niti oni koji se tome protive, ne daju bilo kakve pravne argumente za stav koji zastupaju. Tako je ovo pitanje i danas, nakon više od četiri godine nakon što je izneseno na javnu scenu, i dalje duboko u sferi političkih rasprava i nadmetanja dok je svaka stručna i profesionalna rasprava o tome izostala. Zašto se stručna javnost usteže da raspravlja o ovom pravno zahtjevnom problemu, odnosno, zašto upravo tako „glasno šuti“, također je interesantno pitanje. No, ono nije predmet ove analize.

Teze na kojima se zasniva stav o neophodnosti osnivanja Vrhovnog suda BiH dolaze uglavnom iz Federacije BiH (FBiH). Argumenti koji se iznose zasnivaju se isključivo na tvrdnjama da „nema nijedne normalne države na svijetu koja nema vrhovni sud“, da je državni vrhovni sud neophodan „radi ujednačavanja sudske prakse“ i „uspostavljanja vladavine prava i pravne sigurnosti svih građana u BiH“. U nedavnoj izjavi, predsjednik Vrhovnog suda FBiH izjavio je da „vrhovni sud na nivou države treba da postoji radi osiguranja jedinstvene primjene zakona na nivou cijele BiH. Veliki broj zakona između entiteta je usaglašen i oni su u velikom broju identični, stoga je nelogično da se na jedan način primjenjuju u jednom dijelu zemlje, a na drugi način u njenom drugom dijelu. Dakle, zbog ujednačavanja sudske prakse dala bi se u stručnoj raspravi braniti ta teza o potrebi vrhovnog suda, ali nažalost to je pitanje previše ispolitizirano“.¹ Također, tvrdi se da bi se uspostavljanjem državnog Vrhovnog suda „rasteretio Ustavni sud BiH od predmeta koji se odnose na njegovu apelacionu nadležnost“ a koji se, prema tim tvrdnjama,

* Autorica radi na Ustavnom sudu BiH. Sva mišljenja iznesena u ovom članku ne predstavljaju na bilo koji način mišljenje Ustavnog suda BiH, već isključivo mišljenje autorice.

¹ Amir Jaganjac, predsjednik Vrhovnog suda FBiH, u intervju objavljenom u *Oslobođenju* od 05. 02. 2011.

neosnovano miješa u nadležnost redovnih sudova i postavlja se kao sud „četvrte instance“. HDZ BiH vidi uspostavljanje državnog vrhovnog suda kao rezultat sveobuhvatne ustavne reforme, pa u svom prijedlogu novog ustava predlaže drugačiju unutrašnju organizaciju države tako što bi se definiralo „da na državnoj razini imamo Vrhovni sud kao apelacijsko tijelo, da imamo Ustavni sud koji nije klasično pravno tijelo, nego političko istovremeno, a da se na srednjoj razini rješavaju sve aktivnosti“.²

Također, oni koji zastupaju ovaj stav uglavnom smatraju da sada nije potrebno raspravljati o stvarnoj nadležnosti, položaju i organizaciji državnog vrhovnog suda, mada ne obrazlažu zašto ne treba prvo riješiti ključna pitanja kada se radi o osnivanju bilo kojeg suda. Stoga se stiče dojam da se samo traži osnivanje institucije, a onda bi se, valjda, naknadno vidjelo šta će ona raditi i kako će biti pozicionirana.

S druge strane, mišljenja sasvim suprotna navedenim stavovima, uglavnom dolaze iz Republike Srpske (RS). Ovi argumenti se, naročito pojačano nakon oktobarskih izbora 2010. godine, zasnivaju na tvrdnjama da je „pravosuđe u izvornoj dejtonskoj nadležnosti entiteta, a ne BiH“, da za takvo nešto nema ustavnog osnova, da „Ustavni sud BiH već obavlja određene nadležnosti koje bi inače imao vrhovni sud, te da dodatne nadležnosti nisu potrebne“, odnosno, da će RS „odbiti bilo kakav pokušaj osnivanja vrhovnog suda BiH“ u procesu ustavnih reformi. Za predstavnike vlasti RS sporni su, kako se može vidjeti u medijima, svi sudovi koji postoje na državnom nivou. Kako ističe predsjednik Vlade RS sporan je „način rada i obim nadležnosti Ustavnog suda BiH, iako je riječ o instituciji čije je osnivanje utvrđeno Dejtonskim mirovnim sporazumom“, dok ministar pravde RS smatra da „državnom Ustavnom sudu treba biti onemogućeno da odlučuje u apelacionim postupcima“.³ Predsjednik Advokatske komore RS „tezu da Bosni i Hercegovini nije potreban Vrhovni sud brani političkom argumentacijom. Mislim da bi se time stvorile jedna apsolutna institucionalna degradacija, i s aspekta nadležnosti i pravosuđa oba entiteta. To je za RS neprihvatljivo.“⁴ Predsjednik Vrhovnog suda RS smatra „da osnivanje vrhovnog suda na državnom nivou nije od ključnog značaja, ističući da njegovo postojanje nije predviđeno ni Dejtonskim mirovnim sporazumom. S obzirom na državni i ustave entiteta, postojeća struktura sudova je vrlo dobra“. Što se tiče ujednačavanja sudske prakse smatra da „prema Pravilniku o unutrašnjem sudskom poslovanju, već postoji obavezujuća forma tematskih sastanaka predsjednika vrhovnih sudova i Apelacionog suda Brčko Distrikta, naglašavajući dosadašnju vrlo dobru suradnju“.⁵ Jasno je da svi navedeni argumenti imaju duboku političku pozadinu i da se odnose na stalne napore istih političara da neprekidno zagovaraju jačanje pozicije entiteta u odnosu na državu i da se kontinuirano suprotstavljaju svemu što bi državu učinilo funkcionalnijom.

Međunarodna zajednica, odnosno oni međunarodni predstavnici i političari koji se još bave Bosnom i Hercegovinom, usvojili su stav koji podržava osnivanje državnog vrhovnog suda, ali i oni uglavnom iznose vrlo opšte političke fraze. Tako je npr. *Geri Robins*, šef Misije OSCE-a u BiH, kao problem istakao „nedostatak vrhovnog pravosudnog tijela kojim bi se osiguralo

² Dragan Čović, predsjednik, HDZ BiH u intervju objavljenom u *Nezavisnim novinama* od 18. 09. 2011, dostupno na: <http://www.hdzbih.org/vijesti/prenosimo-iz-tiska/426-intervju-prof-dr-dragan-ovi-nezavisne-novine.html>.

³ Aleksandar Džombić, predsjednik Vlade RS i Džerard Selman, ministar pravde RS za *Nezavisne novine* od 06. 01. 2011, dostupno na: <http://www.sutra.ba/novost/24524/RS-trai-smanjenje-nadlenosti-Suda-BiH>.

⁴ Na istom mjestu, Jovan Čizmović, predsjednik Advokatske komore RS.

⁵ Objavljeno na <http://www.bim.ba/bh/219/10/28244/?tpl=30>.

jedinstveno tumačenje zakona, predvidivost i pravna sigurnost [što je] jako bitno, ne samo u krivičnim slučajevima nego i u civilnim sporovima, obzirom da pravedno i transparentno rješavanje ovih procesa je važno ukoliko se žele privući strane investicije i kreirati nova radna mjesta“.⁶ Zatim, da je u predstojećim ustavnim reformama „neophodno uvesti vrhovno pravosudno tijelo jer je to praksa u svim evropskim zemljama“. *Doris Pack*, izvjestiteljica Evropskog parlamenta za BiH, smatra „da je Bosni i Hercegovini potrebno osnivanje Vrhovnog suda, koji bi ujedinio postojeće pravne sisteme“,⁷ a *Jelko Kacin*, poslanik u Evropskom parlamentu, kaže da „država koja nema vrhovni sud nije država“⁸. Evropska komisija u svom Izvještaju o napretku Bosne i Hercegovine u 2010. godini,⁹ konstatuje da nema jednog vrhovnog suda, ali ne iznosi mišljenje o tome pitanju niti to navodi kao prioritet koji se treba riješiti za uspješnu reformu pravosuđa.

Cilj ove analize nije dati precizan odgovor na pitanje treba li BiH vrhovni sud niti kako do njega doći, budući da se na osnovu navedenih argumenata o tome se ne može zauzeti ozbiljan stav. Cilj je pokušati diskusiju o spornoj temi skrenuti sa čisto političkog ili, još gore, politikantskog terena, na teren prava i pravnih argumenata, bili oni „za“ ili „protiv“. Zbog toga će se, polazeći od argumenata koji se u javnosti iznose, u nastavku prvenstveno postaviti pitanja o kojima bi se konačno trebalo progovoriti u stručnoj javnosti. Cjelovite odgovore za koje je, ipak, potrebno ne samo iznijeti odgovarajuće argumente, već ih u javnoj i otvorenoj stručnoj diskusiji ispitati i analizirati, na ovom mjestu nije moguće dati.

2. Da li je BiH bez vrhovnog suda država?

Argument, da je neophodno što prije osnovati vrhovni sud na nivou države, počiva na obrazloženju „da je BiH jedina zemlja na svijetu koja nema vrhovni sud na državnom nivou, dakle, sud koji bi ujednačavao sudsku praksu redovnih sudova i obezbijedio ravnopravnost svih građana pred zakonom“.¹⁰ Analogija je jednostavna i zahtijeva da BiH kao i svaka „normalna država“ ima vrhovni sud, te da zbog nepostojanja ove institucije „nećemo moći napredovati na evroatlantskom putu, a pogotovo nećemo biti članica EU i NATO“.¹¹

Prvo bi se moralo razjasniti šta se misli pod pojmom „normalna država“? Naime, BiH ima mnoštvo posebnosti koje možda ne odgovaraju nečijem poimanju „normalne države“. Npr. Ustav BiH koji je na snazi i 15 godina nakon završetka rata dio je mirovnog sporazuma i trebao je biti prelazna faza u daljnjem razvoju države, a nije produkt političko-pravnog procesa u najvišem zakonodavnom tijelu države, niti je „izraz volje naroda“, tj. nije donesen u „normalnoj proceduri“. Ili, u BiH je određenim odredbama tog Ustava garantovana diskriminacija svih onih koji se ne identifikuju sa nekim od „konstitutivnih naroda“, što je razlog zbog kojeg je Evropski sud za ljudska prava utvrdio da onemogućavanje samo pripadnika ustavne kategorije „ostalih“ (u koju se ubrajaju i nacionalne manjine, ali i svi ostali „nekonstitutivni“ identiteti), da se kandiduju

⁶ Objavljeno na <http://www.hjpc.ba/pr/preleases/1/?cid=4937.2.1>.

⁷ *Ibid.*

⁸ <http://www.vijesti.ba/intervjui/3509-Jelko-Kacin-BiH-ako-nema-Vrhovni-sud-nije-drzava.html>.

⁹ Evropska komisija, Izvještaj o napretku Bosne i Hercegovine u 2010. godini, 09. 11. 2010, SEC (2010) 1331.

¹⁰ Čazim Sadiković i Faris Vehabović, objavljeno na http://www.cin.ba/Stories/P20_CCourt/?cid=884.2.1.

¹¹ Šefket Hafizović, SDA, objavljeno na <http://www.nezavisne.com/novosti/bih/RS-ne-prihvata-vrhovni-sud-BiH-72520.html>

za važne političke funkcije u Domu naroda Parlamentarne skupštine BiH i Predsjedništvu BiH predstavlja čin diskriminacije.¹² Međutim, uprkos pritisku da se izvrši ova presuda, do danas se u BiH nije napravio značajniji pomak u cilju otklanjanja ove diskriminacije. To svakako nije uobičajeno u „normalnim državama“ kada je u pitanju izvršenje odluka Evropskog suda za ljudska prava. Uostalom, koliko „normalnih država“ poznaje koncept „konstitutivnih naroda“ koji je, kako to navodi Venecijanska komisija, usvojen kao jedan od „preduslova za dejtonski mir“, ali je i jedan od „ključnih faktora uspješne poslijeratne tranzicije“?¹³

Činjenica je da je, prema Ustavu BiH, administrativno-teritorijalna struktura Bosne i Hercegovine složena. Jer, prema čl. I/3 „Bosna i Hercegovina se sastoji od dva entiteta: Federacije Bosne i Hercegovine i Republike Srpske“. Osim toga, na osnovu „Opšteg okvirnog sporazuma za mir, Konačne odluke Arbitražnog tribunala za spor oko međuentitetske linije razgraničenja u oblasti Brčkog i Ustava Bosne i Hercegovine“, postoji i Brčko Distrikt Bosne i Hercegovine („Distrikt Brčko“) kao „jedinstvena administrativna jedinica lokalne samouprave koja je pod suverenitetom Bosne i Hercegovine“.¹⁴ Ustav BiH nema odredaba o klasičnoj podjeli vlasti na zakonodavnu, izvršnu i sudsku, jer nema niti jedne odredbe o sudskoj vlasti na nivou države, osim što se ustanovljava Ustavni sud BiH, koji ne spada u sudsku vlast u svom klasičnom smislu. S druge strane, sudska vlast je uređena na nivou entiteta i Distrikta Brčko u ustavima entiteta i Statutu Distrikta Brčko. Na osnovu toga, entiteti i Distrikt Brčko su donijeli odgovarajuće zakone o sudovima.¹⁵ Oni detaljno razrađuju pitanje organizacije i nadležnosti sudova na nivou tih administrativno-teritorijalnih jedinica.

Dakle, uređenje, organizacija i nadležnost sudova u Bosni i Hercegovini je rezultat ili posljedica ustavno-pravne kompozicije države, pa argument da je nepostojanje vrhovnog suda na nivou BiH jedinstven slučaj i da ne postoji niti jedna druga „normalna država“ bez vrhovnog suda ne govori ništa o državnom kvalitetu. Čak i ako nismo sigurni da li se ovakav stav uopšte može nazvati argumentom, sigurno je da je on najslabiji u nizu argumenata koji se navode u korist uvođenja jednog vrhovnog suda u BiH. Nepostojanje sudstva na nivou države, po Ustavu BiH, ne oduzima Bosni i Hercegovini atribut države. Ovo samo ukazuje na određene specifičnosti u njenoj državnoj organizaciji i u njenom pravnom sistemu. To je svakako posljedica okolnosti u kojima je sadašnji Ustav usvojen, što naravno, nije, po sebi uzev, argument da je takvo ustavno rješenje dobro. Ipak, njegova specifičnost ne dovodi u pitanje i samu državnost.

3. Postoji li u Ustavu BiH pravni osnov za osnivanje Vrhovnog suda BiH?

Iz prethodne teze o „normalnoj državi“ slijedi pitanje da li postoji ustavno-pravni osnov za eventualno osnivanje državnog vrhovnog suda. Odgovor na ovo pitanje treba potražiti u pravnim, a ne u političkim ili ideološkim okvirima. Kako je već rečeno, Ustav BiH nema odredaba o sudskoj grani vlasti na nivou države, niti propisuje da je u nadležnosti države da uređuje sudstvo na bilo kom nivou. Može se dakle zaključiti da u Ustavu BiH nema eksplicitnog pravnog osnova

¹² Presuda Evropskog suda za ljudska prava od 22. 12. 2009, *Sejdić i Finci protiv BiH*, aplikacija br. 27996/06 i 34836/06.

¹³ Venecijanska komisija, Mišljenje o ustavnoj situaciji i ovlaštenjima Visokog predstavnika, CDL-AD(2005)004, 11. 03. 2005, s. 74.

¹⁴ Čl. g Statuta Brčko Distrikta BiH (prečišćeni tekst), Sl. gl. Brčko Distrikta BiH, br. 39/09.

¹⁵ Sl. nov. F BiH, br. 38/05, Sl. gl. RS, br. 111/04 i Sl. gl. Brčko Distrikta BiH, br. 19/07.

za osnivanje državnog vrhovnog suda ili za uspostavu jedinstvene sudske grane vlasti na nivou države. Stoga je sljedeće pitanje da li se pravni osnov može pronaći tumačenjem ustavnih odredaba koje regulišu pitanje nadležnosti države i entiteta?

U čl. III/5 a) Ustava BiH je propisano da će BiH „preuzeti nadležnosti u onim stvarima u kojima se o tome postigne saglasnost entiteta; [...] ili koje su potrebne za očuvanje suvereniteta, teritorijalnog integriteta, političke nezavisnosti i međunarodnog subjektiviteta Bosne i Hercegovine, u skladu sa podjelom nadležnosti među institucijama Bosne i Hercegovine. Dodatne institucije mogu biti uspostavljene prema potrebi za vršenje ovih nadležnosti.“ Odgovor na pitanje da li se primjenom ove odredbe može osnovati državni vrhovni sud, treba razmotriti i kroz prizmu odluke Visokog predstavnika za BiH o uspostavljanju Suda Bosne i Hercegovine (Sud BiH),¹⁶ te odluke Ustavnog suda BiH o ustavnosti Zakona o Sudu BiH.¹⁷

Visoki predstavnik se, u preambuli Odluke o uspostavljanju Suda BiH, nije pozvao niti na jednu odredbu Ustava BiH. Umjesto toga, on se, između ostalog, pozvao na tačku 12.1. Deklaracije Vijeća za implementaciju mira koje se sastalo u Madridu 15. i 16. decembra 1998. godine, u kojoj se jasno kaže da spomenuto Vijeće smatra da „uspostavljanje vladavine prava, u koju svi građani imaju povjerenje, predstavlja preduslov za dugotrajni mir i samoodrživu ekonomiju koja je u stanju da privuče i zadrži strane i domaće ulagače“; zatim na „tačku 3. Aneksa II (Vladavina prava i Ljudska prava) spomenute Deklaracije, prema kojoj je osnivanje sudskih institucija na državnom nivou, čime se zadovoljava potreba utvrđena ustavom da se rješavaju krivična djela koja počine zvaničnici Bosne i Hercegovine u vršenju svojih dužnosti te izborna pitanja i pitanja u oblasti upravnog prava, preduslov za uspostavljanje vladavine prava u Bosni i Hercegovini“, te na Deklaraciju Vijeća za implementaciju mira iz Brisela i Aneks te Deklaracije u kojoj je navedena izričita obaveza donošenja „Zakona o sudu na nivou države“.¹⁸ Visoki predstavnik je dalje konstatovao da Sud BiH, „koji pruža sudsku zaštitu u stvarima koje spadaju u nadležnost države Bosne i Hercegovine prema Ustavu Bosne i Hercegovine predstavlja preduslov za uspostavljanje vladavine prava u državi Bosni i Hercegovini“. Također je istakao da će „garancija sudske zaštite u oblastima koje uključuju državljanstvo, vanjsku trgovinu i investicije pružiti pravnu sigurnost i da je ta sigurnost neophodna za uspostavljanje funkcionalne ekonomije u cijeloj Bosni i Hercegovini, čime će se omogućiti otvaranje novih perspektiva za građane Bosne i Hercegovine u budućnosti u njihovoj zemlji“. Visoki predstavnik je istakao i potrebu „za postojanjem sudske zaštite na nivou države Bosne i Hercegovine koja je u skladu sa garancijama utvrđenim Evropskom konvencijom o ljudskim pravima, koja je i sama dio Ustava Bosne i Hercegovine i ima prioritet nad svim ostalim zakonima Bosne i Hercegovine“, te da se nacrt Zakona o Sudu BiH „zasniva na nacrtu Zakona o Državnom sudu Bosne i Hercegovine Venecijanske komisije Vijeća Evrope od 16. juna 2000. godine, koji je radna grupa prilagodila pravnom okviru i uslovima specifičnim za Bosnu i Hercegovinu, zadržavajući pri tom suštinu nacrta Venecijanske komisije“.

Kao što se vidi, pitanju uspostavljanja suda kao institucije na nivou države BiH prethodilo je pažljivo razmatranje nadležnosti države za koje je bilo neophodno uspostaviti sudsku zaštitu

¹⁶ Odluka Visokog predstavnika br. 50/00, Sl. gl. BiH, br. 29/00, Sl. nov. FBiH, br. 52/00 i Sl. gl. RS, br. 40/00, dostupno i na: http://www.sudbih.gov.ba/files/docs/zakoni/ba/Zakon_o_sudu_29_00_-_bos.pdf.

¹⁷ U 26/01 od 28. 09. 2001, dostupno na www.ccbih.ba.

¹⁸ Aneks Deklaracije Vijeća za implementaciju mira: neophodne mjere, dostupno na: http://www.ohr.int/pic/default.asp?content_id=6803.

čime se, kako je to navedeno, osigurava vladavina prava i pravna sigurnost u vezi sa tim državnim nadležnostima. Dalje, jezik odluke je vrlo pažljivo izabran i očigledno je da se vodilo računa o tome da se ne implicira postojanje ili sugerise uspostavljanje državnog suda kao sudske grane vlasti na tom nivou, zbog čega je, očigledno, iz naziva nacrtu zakona Venecijanske komisije izbačen naziv „Državni sud“. Zatim, jasno je navedeno da je svrha osnivanja Suda BiH, potreba da se pruži sudska zaštita u stvarima koje spadaju u nadležnost države prema Ustavu BiH. Naročito se značajnim ukazuje isticanje da je nacrt Venecijanske komisije prilagođen pravnom okviru i specifičnim uslovima za BiH, jer pokazuje u kojoj mjeri su u obzir uzeti svi faktori koji su bitni da bi se ostalo u okvirima postojećeg Ustava BiH. Uzimajući sve ovo u obzir, čl. 1 Zakona o Sudu BiH je propisano da se taj sud osniva „[d]a bi se osiguralo efikasno ostvarivanje nadležnosti države Bosne i Hercegovine i poštivanje ljudskih prava i vladavine zakona na njenoj teritoriji“, dok su članovima 7 i 8 regulisani krivična (da sudi za krivična djela utvrđena Krivičnim zakonom BiH i drugim zakonima BiH) i upravna nadležnost (da odlučuje po tužbama protiv konačnih upravnih akata, odnosno kada se radi o šutnji administracije, institucija Bosne i Hercegovine i njenih organa, javnih agencija, javnih korporacija, institucija Distrikta Brčko i drugih organizacija utvrđenih zakonom države Bosne i Hercegovine, donesenih u vršenju javnih ovlaštenja). Čl. 9 je propisana apelaciona nadležnost Suda BiH (odlučivanje o žalbama protiv prvostepenih odluka tog suda i o vanrednim pravnim lijekovima), što uključuje i nadležnost da odlučuje o prigovorima u vezi sa kršenjem izbornog zakona, te „rješavanje u svim drugim predmetima kada je to predviđeno zakonom Bosne i Hercegovine“¹⁹

Važno je, dakle, zapaziti da Sud BiH nije u bilo kakvoj hijerarhijskoj vezi sa entitetskim sudovima. Međutim, određena veza između Suda BiH i entitetskih sudova ipak postoji, ali ona se i dalje nalazi u okvirima nadležnosti tog suda i razloga njegovog uspostavljanja i regulisana je Zakonom o Sudu BiH. Očigledno je, dakle, da Odluka Visokog predstavnika nije imala za cilj osnovati državno sudstvo kao „sudsku granu vlasti“, već je formiran specijalni sud iz jasno pobrojanih razloga.

Pitanje ustavnosti Zakona o Sudu BiH ispitivao je Ustavni sud BiH u svojoj odluci broj U-26/01 od 28. Septembra 2001. godine, kojom je odlučio da je taj zakon u skladu sa Ustavom BiH. Pitanje na koje je Ustavni sud morao odgovoriti u ovom predmetu bilo je da li se Zakonom o Sudu BiH krši čl. III/3 a) Ustava prema kojem sve vladine funkcije i ovlasti, koje po ustavu nisu izričito dodijeljene institucijama BiH, pripadaju entitetima. U traženju odgovora na ovo pitanje, Ustavni sud je prvo ukazao da Ustav BiH dodjeljuje državi odgovornosti i nadležnosti kojima se osigurava očuvanje njenog suvereniteta, teritorijalnog integriteta, političke neovisnosti i međunarodnog subjektiviteta, najviši nivo međunarodno priznatih ljudskih prava i osnovnih sloboda te slobodne i demokratske izbore. Zatim je ukazao na nadležnosti države kako su one nabrojane u čl. III/1 Ustava BiH, ali i na nadležnosti koje su Ustavom date državi, a sadržane su u drugim ustavnim odredbama, kao što su pitanje državljanstva (čl. I/7), odgovornost za osiguranje najvišeg nivoa međunarodno priznatih ljudskih prava i sloboda (čl. II) i donošenje izbornog zakona (čl. IV/2 i V/1). U odnosu na dodatne nadležnosti države iz čl. III/5 Ustava BiH,

¹⁹ Tako je npr. Zakonom o parničnom postupku pred Sudom BiH (Sl. gl. BiH br. 36/04 i 84/07) propisana su pravila parničnog postupka za rješavanje imovinskih sporova između države i entiteta, države i Distrikta Brčko, te između institucija BiH koje vrše javna ovlaštenja. Ovaj se zakon također primjenjuje i u imovinskim sporovima, proisteklim iz štete koja je nastala pri vršenju poslova organa uprave BiH, drugih institucija BiH i službenih lica tih organa i institucija, te u drugim imovinskim sporovima, kad je nadležnost Suda BiH utvrđena zakonima BiH ili međunarodnim ugovorom (čl. 1 Zakona).

Ustavni sud je ukazao na svoj raniji stav „da u ovom kontekstu treba razmotriti samo čl. IV/4 a), koji predviđa da Parlamentarna skupština donosi zakone koji su potrebni za provođenje odluka Predsjedništva (ili za vršenje funkcija Skupštine po ovom ustavu) te da ovaj član ne zahtijeva saglasnost entiteta“.²⁰

Ustavni sud je dalje ukazao i na stav izražen u II Djelimičnoj odluci u predmetu broj U 5/98 u kojem je navedeno:

Ustav BiH stvara ovlasti ne samo u okviru općeg sistema podjele nadležnosti čl. III. Utemeljenjem institucija države BiH, Ustav im, također, dodjeljuje manje-više specifične ovlasti, što se može vidjeti iz čl. IV/4 za Parlamentarnu skupštinu ili čl. V/3 za Predsjedništvo BiH, a koje nisu nužno ponovljene u nabrajanju čl. III/1. Tako je, npr., Predsjedništvu dodijeljena nadležnost civilne komande nad oružanim snagama u čl. V/5 a), iako čl. III/1 ne navodi izričito vojna pitanja u okviru nadležnosti institucija BiH. Stoga se mora zaključiti da pitanja koja nisu izričito nabrojana u čl. III/1 nisu nužno u isključivoj nadležnosti entiteta na isti način na koji entiteti mogu da imaju rezidualne nadležnosti u odnosu na odgovornosti institucija Bosne i Hercegovine.²¹

Ustavni sud je dalje naveo da se „[m]ože očekivati da će uspostavljanje Suda Bosne i Hercegovine biti važan element u osiguranju da institucije Bosne i Hercegovine djeluju u saglasnosti sa vladavinom prava i da zadovoljavaju uvjete Evropske konvencije u pogledu pravičnih suđenja pred sudovima i efektivnih pravnih lijekova“, te da će odluke Suda BiH biti podložne kontroli Ustavnog suda u pogledu njihove ustavnosti. Također je ukazano da dok ne profunkcioniše Sud BiH, „u pravnom sistemu Bosne i Hercegovine ne postoji mogućnost osporavanja odluka institucija Bosne i Hercegovine pred organom koji ispunjava preduvjete nezavisnog i nepristrasnog tribunala“.²²

Na kraju je Ustavni sud zaključio da „u tim okolnostima“ država ima ovlaštenje da u oblastima iz njene nadležnosti uspostavi „osim Ustavom izričito predviđenih i druge mehanizme i dodatne institucije koje su joj potrebne za izvršenje njenih nadležnosti, uključujući i uspostavljanje suda za jačanje pravne zaštite njenih građana i osiguranje poštovanja principa Evropske konvencije, te da se „da se uspostavljanjem Suda Bosne i Hercegovine, može očekivati veći doprinos jačanju vladavine prava, što je jedan od temeljnih principa za funkcionisanje demokratske države“.

Iako je obrazloženje ove odluke o ustavnosti neuobičajeno kratko i ograničeno uglavnom na pozivanje na ranije stavove Ustavnog suda i vrlo kratko obrazloženje stava Ustavnog suda o ustavnosti pomenutog zakona, ono ipak nosi ključnu poruku vrlo sličnu onoj koja se vidi i iz preambule Odluke Visokog predstavnika o uspostavljanju Suda BiH. Suština te poruke je u tome da se osnivanjem Suda BiH ostalo u granicama ustavnih ovlaštenja države jer se radi o formiranju institucije koja je neophodna za izvršenje nadležnosti države, što za cilj ima jačanje vladavine prava i pravne sigurnosti u postojećim ustavnim okvirima. Dakle, ni Ustavni sud nije postavio niti razmatrao pitanje (ne)postojanja sudske grane vlasti na nivou države. U suprotnom, to bi značilo uspostavljanje nove nadležnosti države izvan onih dodijeljenih ustavom. Slijedom toga, Ustavni sud nije u svojoj analizi ustavnih odredaba tražio ili pronašao eksplicitan ili

²⁰ Odluka br. 26/01, s. 21 sa daljnjim referencama.

²¹ *Ibid*, s. 22.

²² *Ibid*, ss. 24-25.

implicitan ustavni osnov za formiranje sudstva na nivou države, već se samo ograničio na pitanje funkcionalnog izvršavanja nadležnosti države kako su one već propisane u postojećem Ustavu kroz formiranje odgovarajućih institucija sa nadležnostima koje ne izlaze iz ustavnog okvira.

S obzirom na to da je osnivanjem Suda BiH iz svih navedenih razloga osigurana sudska zaštita u onim pitanjima koja po Ustavu BiH spadaju u nadležnost BiH, teško je zaključiti da bi se u istim argumentima mogao pronaći i osnov za osnivanje još jednog suda na nivou države iz istih razloga. Stoga se ni iz odluke Visokog predstavnika niti iz odluke Ustavnog suda BiH ne može ni implicitno izvući ustavni osnov za osnivanje državnog vrhovnog suda kao sudske grane vlasti na nivou države, pa čak ni pozivanjem na princip vladavine prava i pravne sigurnosti, jer je Odluka o uspostavljanju Suda BiH i donesena, između ostalog, radi osiguranja tih principa. To je, konačno, potvrdio i Ustavni sud BiH.

4. Poštivanje principa vladavine prava i pravne sigurnosti

Sljedeći argument za osnivanje državnog vrhovnog suda je „uspostavljanje vladavine prava i pravne sigurnosti svih građana u BiH“ kroz ujednačavanje sudske prakse radi jedinstvene primjene zakona i osiguranja ravnopravnosti građana. Ovdje je pomiješano nekoliko stvari, a izgleda da je uvedena i određena pojmovna zbrka, što nije slučajno, jer su ovi argumenti namijenjeni isključivo širokoj javnosti i dobijanju njene podrške. Za potrebe ove analize, međutim, mora se dati (naravno, pojednostavljeno) razjašnjenje kakvo značenje ovdje imaju korišteni pojmovi.

Vladavina prava podrazumijeva da su građani zaštićeni od samovolje vlasti tako što su njihova prava regulisana zakonom koji je javno objavljen, koji se na sve jednako primjenjuje i koji se djelotvorno provodi, da se osigurava odgovornost vlasti i zakonski nadzor nad njom, te da postoje institucije koje štite pravni sistem.

Pojam „ravnopravnost građana“ odnosi se na jednakost, odnosno ravnopravnost građana pred zakonom i sudom, što je još jedan ključni element vladavine prava. Praktični aspekt ovog prava je pravilo da svaka strana u postupku mora imati jednaku mogućnost da iznese svoje argumente te da ni jedna strana u sporu ne može uživati prednost u odnosu na suprotnu stranu. Drugi aspekt se odnosi na pravo svake strane u postupku da se prema njoj odnosi jednako kao prema ostalima u sličnom položaju, bez diskriminacije po bilo kom osnovu. Međutim, jednako postupanje ne znači identično postupanje, već znači da u slučajevima u kojima su objektivne činjenice slične, pravosudna tijela moraju slično postupati. Primjena ovog principa zavisi od spremnosti države da uspostavi sistem koji garantuje vladavinu prava i pravičan sudski postupak, u kom cilju država mora ustanoviti i održavati potrebnu institucionalnu infrastrukturu za pravilno funkcionisanje pravosuđa.

Pravna sigurnost kao pretpostavka vladavine prava znači da građani sa sigurnošću znaju šta država može ili smije učiniti, odnosno šta je propisano i dozvoljeno. Npr. jedan od osnovnih principa ovog pojma je da niko ne može biti osuđen ili kažnjen bez zakonske osnove, zatim zabrana retroaktivnog djelovanja zakona, te zahtjev da zakoni budu jasno formulisani. Osim toga, prema sudskoj praksi Evropskog suda, kontradiktorne odluke u sličnim predmetima koje donosi isti sud, koji je pri tome i sud posljednje instance u predmetu (u odnosu na meritum), može, u nedostatku mehanizma koji osigurava konzistentnost, dovesti do povrede načela pravne

sigurnosti te dovesti u pitanje javno povjerenje u sudstvo koje je bitan element države koja poštuje vladavinu prava.²³

Postavlja se pitanje šta od ovoga što je navedeno nedostaje i šta može biti uspostavljeno samo osnivanjem državnog Vrhovnog suda? Da li je to što u BiH postoje najmanje četiri zaokružena pravna sistema dovoljno za tvrdnju da nema vladavine prava ili pravne sigurnosti, ako se razmotre navedeni ključni elementi ovih principa? To bi bila pretjerana tvrdnja, čak i ako se prihvati da takav pravni sistem nije najbolji. U okviru svakog entiteta postoje odgovarajući zakoni i pravosudne institucije koje osiguravaju zaštitu. Ti zakoni su u skladu sa ustavima entiteta koji garantuju nediskriminaciju, ravnopravnost u postupku i jedankost pred zakonom. Na nivou države je osnovan Sud BiH, kako je to već pokazano, upravo zato da bi postojala institucija koja će štititi prava garantovana državnim zakonima i koji je nadležan da sudi, između ostalog, i za krivična djela koja počine zvaničnici BiH u vršenju svojih dužnosti, tako da nakon osnivanja ovog suda više niko nije izvan dometa zakona i pravosudnih institucija.

U Izvještaju Evropske komisije konstatuje se da „komplikacije do kojih dolazi uslijed četiri odvojena pravosudna sistema (na nivou države, Republike Srpske, Federacije i Brčko distrikta) stvaraju ozbiljne poteškoće u funkcionisanju pravosudnog sistema. Ne postoji nijedno tijelo koje bi se moglo porediti sa Vrhovnim sudom, a koje bi moglo garantovati jedinstvenu primjenu zakona“. Međutim, ne konkretizuje se koje su to konkretne komplikacije i poteškoće, niti se u zaključku o ovom pitanju kaže išta o tome da li je državni vrhovni sud uslov za daljnju, uspješniju pravosudnu reformu i da li je njegovo osnivanje uslov za daljnji proces evropskih integracija. S druge strane, nakon ove konstatacije u Izvještaju se navode gorući problemi u pravosuđu u BiH kao što su: kontinuirani politički pritisak na pravosuđe, ogroman broj neriješenih predmeta i dugotrajnost sudskih postupaka, loša i spora provedba Strategije za reformu sektora pravde 2009-2013, ograničeni ljudski resursi, neadekvatni materijalni uslovi jednog broja sudova i tužilaštava širom države, mali napredak u oblasti maloljetničke delikvencije, kašnjenje u provedbi Državne strategije za rad na predmetima ratnih zločina, nedostaci kapaciteta u uredima tužioca, neadekvatni objekti i nedostatak odgovarajuće zaštite svjedoka i službi za podršku u kantonima i opštinama, itd.²⁴

Proizlazi da slabosti u funkcionisanju pravosudnih institucija koje je identifikovala Evropska komisija nisu uzrokovane time što nema državnog vrhovnog suda (jer nema ni naznaka o tome kako bi osnivanje te institucije riješilo navedene probleme. Te slabosti proističu iz odnosa koji su postojali od ranije i koji su, uz veliki angažman međunarodne zajednice i ogromna uložena sredstva, doveli do pokretanja procesa reforme pravosuđa još 1998. godine, na žalost sa slabim rezultatima. Naime, kako se to u izvještaju navodi „razvoj neovisnog i nezavisnog i efikasnog pravosuđa u skladu sa evropskim standardima i dalje je u ranoj fazi“.

5. Ujednačavanje sudske prakse

Što se tiče teze o ujednačavanju sudske prakse na nivou države odnosno jedinstvene primjene zakona, nejasno je šta se time želi reći i postići, a još je nejasnije kako.

²³ Evropski sud za ljudska prava, presuda *Vusić protiv Hrvatske*, presuda od 01. 07. 2010, zahtjev br. 48101/07 § 44.

²⁴ Izvještaj o napretku, *supra nota* 10, ss. 12-14.

U uvodnom dijelu je već konstatirano da bi depolitizirana stručna rasprava o ovom pitanju morala uključiti mnogo više pitanja za raspravu, počevši od toga šta bi bila stvarna nadležnost državnog vrhovnog suda, kako bi bio pozicioniran i kakav bi bio njegov odnos sa već postojećim vrhovnim sudovima entiteta, Apelacionim sudom Distrikta Brčko i Sudom BiH. Ona bi morala biti zasnovana, kako na vrlo egzaktnim podacima, tako i na analizi pitanja, koji su to ključni identični zakoni koji se pred entitetskim sudovima različito primjenjuju, kakav stav o tome u svojim odlukama zauzimaju sadašnji entitetski vrhovni sudovi, te postoji li međusobna saradnja po tom pitanju, i je li, i zašto (ne)uspješna.

Dalje, već je ukazano na stanovište Evropskog suda o tome kada kontradiktorne odluke u sličnim predmetima mogu voditi kršenju principa pravne sigurnosti: (a) kada ih donosi isti sud u sličnim situacijama, (b) kada je to sud posljednje instance, te (c) kada nema mehanizma koji osigurava konzistentnost. Važno je zapaziti da donošenje sličnih odluka u sličnim situacijama ne podrazumijeva donošenje identičnih odluka, jer bi to oduzelo sudu njegovu ključnu ulogu – da nezavisno sudi na osnovu konkretnih činjenica. To znači obavezu sudova da primjenjuju iste standarde jednako na sve, tj. da primjenom istih pravnih standarda donesu odluku zavisno od činjenica utvrđenih u konkretnom predmetu, a ne da slijepo slijede sudsku praksu.

Osim toga, ostaje nejasno koju bi praksu ujednačavao državni vrhovni sud, jer je očigledno da u svjetlu navedenog uslova pod (a) ne bi mogao ujednačavati praksu dvaju entitetskih vrhovnih sudova, niti praksu Suda BiH i entitetskih sudova, ili Apelacionog suda Distrikta Brčko i entitetskih sudova ili Suda BiH, jer se ne radi o „istom sudu“. Uzimajući u obzir i uslove pod tačkom (b) i (c) logično slijedi pitanje da li bi osnivanjem državnog vrhovnog suda morali biti ukinuti vrhovni sudovi entiteta i Apelacioni sud Distrikta Brčko (koji sada jesu na nivou entiteta i Distrikta Brčko sudovi posljednje instance i „mehanizmi konzistentnosti“), kako bi državni vrhovni sud postao jedini sud posljednje instance koji bi osiguravao konzistentnu praksu na teritoriji države? Ako bi odgovor na ovo pitanje bio pozitivan, onda se mora priznati da bi to bilo moguće samo i jedino temeljitom ustavnim reformom ne samo na nivou države već i na nivou entiteta, odnosno uspostavljanjem sasvim *drugačijeg* pravnog sistema, što neminovno znači i uspostavu drugačije ustavno-pravne organizacije države. U suprotnom, nema ni načina, ni pravnog osnova da se na ovakav pravni sistem i ovakvu organizaciju pravosuđa, ograničenim ustavnim promjenama jednostavno „nakalemi“ državni vrhovni sud sa bilo kakvim ovlastima, a posebno da on bude i efikasan. Ostaje, naravno, otvoreno i pitanje šta bi u takvoj situaciji bilo sa Sudom BiH i da li bi i kako bio funkcionalno povezan sa državnim vrhovnim sudom, što je također pitanje za ozbiljnu i sveobuhvatnu raspravu.

Na kraju, teza o neophodnosti uspostavljanja državnog vrhovnog suda kao mehanizma konzistentnosti sudske prakse u cijeloj BiH, obrazlaže se i navodnom potrebom „rasterećenja“ Ustavnog sud BiH „od predmeta koji se odnose na njegovu apelacionu nadležnost“ ili čak oduzimanja te nadležnosti, uz već spomenutu argumentaciju da se taj sud „neosnovano miješa u nadležnost redovnih sudova i postavlja se kao sud 'četvrtе instance““. Ovo je možda i najslabija teza jer je materijalno netačna. Apelaciona nadležnost Ustavnog suda daje ovom sudu nadležnost da kao ustavna institucija na nivou BiH „osigura najviši nivo zaštite ljudskih prava“²⁵, tj. da pruži zaštitu ljudskih prava kao ustavnih prava. Zaštita ustavnih prava ne može biti prenesena na bilo koji sud tzv. „redovne nadležnosti“ niti može biti u nadležnosti bilo kojeg vrhovnog suda,

²⁵ Čl. II/1 Ustava BiH.

bio on na nivou entiteta ili države. Svi sudovi u BiH, temeljem odredbe čl. II/6 Ustava BiH moraju voditi računa o primjeni ljudskih prava koje garantuje Ustav Bosne i Hercegovine, ali konačno preispitivanje donesenih odluka u smislu njihove saglasnosti sa Ustavom BiH i ustavno zaštićenim ljudskim pravima nadležnost je samo Ustavnog suda BiH. Čak i ako se složimo da se nekada desi da Ustavni sud zauzme stav kao sud „četvrte instance“²⁶, to ne znači da iznesena teza postaje tačna ili da na bilo koji način dobija na težini. Osim toga, odluke Ustavnog suda BiH su konačne i obavezujuće ali su, ipak, podložne daljnjem preispitivanju poštovanja međunarodnih standarda ljudskih prava pred Evropskim sudom za ljudska prava, kao nadnacionalnog mehanizma zaštite.

Također, ovakva nadležnost nije bosanskohercegovački „ustavni izum“, već svojevrsan trend u ustavnoj zaštiti ljudskih prava. Ako pogledamo samo susjedne države (Hrvatska, Slovenija, Srbija, Crna Gora, Makedonija), uočiti ćemo da su ustavi tih zemalja također predvidjeli ustavnu tužbu ili ustavnu žalbu (što je ekvivalent apelacionoj nadležnosti Ustavnog suda BiH) putem koje ispituju kršenje ljudskih prava kao ustavnih prava. U Republici Hrvatskoj npr. egzistiraju i Vrhovni i Ustavni sud, pa ipak Ustavni sud donosi odluke kojima, nakon što utvrdi kršenje nekog ustavnog prava, ukine odluku nekog suda (uključujući i Vrhovni sud RH) kojom je to pravo prekršeno i predmet vrati na ponovno suđenje kako bi se nova odluka donijela vodeći računa o ustavnim pravima. Tako je i u Republici Srbiji i Republici Crnoj Gori.²⁷ Ovakva primjena nadležnosti ustavnih sudova u zaštiti ustavnih prava ne znači „preuzimanje nadležnosti vrhovnih sudova“, jer vrhovni ili drugi „redovni“ sudovi i nemaju nadležnost u ovakvim pravnim sistemima da odlučuju o ustavnim pitanjima ali imaju obavezu da u postupcima za koje su nadležni primjenjuju ustavom garantovana ljudska prava, što preispituju i osiguravaju ustavni sudovi kroz svoju ustavnu nadležnost.

Upravo na tom osnovu se i donosi najveći broj odluka Ustavnog suda BiH, koji je, npr., utvrdio kršenje prava na pravično suđenje kada je isti sud u sličnim situacijama donosio kontradiktorne odluke. Ustavni sud je u predmetu u kojem se apelant žalio na to da je Vrhovni sud FBiH prekršio njegovo ustavno pravo na pravično suđenje zato što je, između ostalog, različito primijenio zakon u poređenju sa drugim, sličnim slučajevima, ukazao:

da je pravna sigurnost neodvojiv element principa vladavine prava koji je ugrađen u same temelje prava na pravično suđenje iz čl. 6 Evropske konvencije. Stoga, različito pravno tumačenje u istim slučajevima, naročito ako nije jasno i razložno obrazloženo na način koji bi zadovoljio zahtjeve navedenog člana, narušava pravnu sigurnost a time i princip vladavine prava iz čl. I/2 Ustava Bosne i Hercegovine, te samu suštinu prava na pravično suđenje.²⁸

²⁶ Rijetke su odluke u kojima Ustavni sud BiH, nakon što utvrdi kršenje nekog ustavnog prava ukine odluku suda posljednje instance i ostavi na snazi odluku suda niže instance za koju ocijeni da je u skladu sa ustavom zaštićenim ljudskim pravima. Ova nadležnost Ustavnog suda je propisana u čl. 64 st. 2 Pravila Ustavnog suda BiH (Sl. gl. BiH br. 60/05, 64/08 i 51/09), prema kojem: „Izuzetno, ako Ustavni sud utvrdi da je apelacija osnovana može, prema prirodi Ustavom utvrđenih prava i osnovnih sloboda, sam odlučiti o meritumu predmeta i odluku dostaviti nadležnom organu radi osiguranja podnosiocu apelacije ustavnih prava koja su mu povrijeđena.“ Iako se ova mogućnost vrlo rijetko koristi, opravdanost postojanja takve mogućnosti se, naravno, može analizirati.

²⁷ Npr. Odluka Ustavnog suda RH broj U-III/4593/2010, dostupna na: <http://sljeme.usud.hr/usud/praksaw.nsf/-Pojmovi/C12570D30061CE54C12577F80034DC32?OpenDocument>; Odluka Ustavnog suda Republike Srbije broj UŽ-2454/2009, dostupna na: <http://www.ustavni.sud.rs/page/predmet/sr-Latn-CS/2312/?NOLAYOUT=1>.

²⁸ Odluka broj AP-2478/06 od 17. 09. 2008, dostupna na www.ccbh.ba.

Ovakvo stanovište ne znači da je Ustavni sud BiH na sebe preuzeo ulogu mehanizma koji će osigurati konzistentnost prakse na nivou jednog vrhovnog suda entiteta, već znači da je ocijenio da činjenica da Vrhovni sud FBiH, kao sud posljednje instance, sam nije vodio računa o konzistentnosti vlastitih odluka krši ustavno pravo na pravično suđenje, a time i princip pravne sigurnosti kao elementa vladavine prava. U tom smislu, čak i ako bi bio osnovan državni vrhovni sud, on nikako ne bi mogao dobiti dio ustavne nadležnosti Ustavnog suda BiH već bi, naprotiv, i njegove odluke bile podložne preispitivanju poštovanja ustavnih prava pred Ustavnim sudom BiH. To dalje znači da je teza o „rasterećenju Ustavnog suda“ potpuno pogrešna, jer se ustavni sud ne može „rasteretiti“ od nadležnosti da štiti ustavna prava. Pitanje broja predmeta iz apelacione nadležnosti pred Ustavnim sudom je sasvim drugo pitanje o kojem se može i treba razgovarati, ali sigurno ne u ovom kontekstu. Ako se ne razlikuje ustavna nadležnost u pogledu zaštite ustavnih prava od nadležnosti „redovnih“ sudova da štite pravilnu primjenu zakona, uzimajući u obzir sve nijanse u odlučivanju koje neupućene mogu dovesti u zabludu, onda je o pitanju o kojem se govori teško, ako ne i nemoguće raspravljati.

6. Umjesto zaključka

Nesumnjivo je da se u bosanskohercegovačkim okolnostima radi o vrlo složenom pitanju jer ono uključuje puno više od pukog osnivanja još jednog suda. Međutim, njegova složenost ne proizlazi iz vrlo uopštenih teza koje se iznose u prilog ili protiv osnivanja državnog vrhovnog suda već iz niza pravnih pitanja, najprije pitanja ustavnog osnova, a zatim i strateških pitanja daljnjeg razvoja ustavno-pravnog sistema, od kojih je jedno svakako i pitanje da li je za ostvarivanje ciljeva reforme pravosuđa ili za unapređenje funkcionalnosti države nedostatak državnog vrhovnog suda krucijalno pitanje ili je važnije, ipak, riješiti neke druge goruće probleme i pravosuđa i države.

Do pravog odgovora se neće moći doći ako se uspostavljanje državnog vrhovnog suda nametne samo kao još jedan projekat unutar reforme pravosuđa ili ustavne reforme, kao što je do sada često bio slučaj.

Summary

The question if BiH needs one Supreme Court at the State level is a complex issue that involves much more consideration than just the mere creation of another court. This complexity derives not from various general arguments 'for' and 'against' its creation that tend to be more political rather than legal. It derives from variety of legal issues, primarily the constitutional bases for the creation of such Court, its jurisdiction, position within the legal BiH system, relation to other Entity courts including Supreme Courts and with the Court of BiH, etc. Also, the discussion should involve strategic issues of the further constitutional development and judicial reform. Is the creation of the BiH Supreme Court crucial for the further judicial reform and for the achievement of a more functional State? Or, is it more important to resolve some other, more difficult problems that judiciary faces in BiH, such as: huge backlog, trial in reasonable time, failures in the implementation of the Judicial Reform Strategy, continuing political pressures, lack of human and material resources, etc.? Author argues that in order to find the best solution

it is important to carefully consider all the various questions and issues and not just to view the creation of the BiH Supreme Court as yet another project within judicial or constitutional reform.