

Zlatan Meškić\*

## Osnivanje Vrhovnog suda Bosne i Hercegovine kao uslov za članstvo u Evropskoj uniji

Sadržaj:

1. Nepostojanja Vrhovnog suda BiH kao rezultat ustavne podjele nadležnosti između entiteta i države
2. Uspostava Vrhovnog suda BiH i Kopenhagenski kriteriji
3. Pitanje Vrhovnog suda BiH i sudski sistem EU
4. Uspostava Vrhovnog suda BiH kao obaveza na osnovu Sporazuma o stabilizaciji i pridruživanju (SSP)
5. Uspostava Vrhovnog suda kao rezultat jače pregovaračke pozicije EU
6. Umjesto zaključka: ustavne prepreke za uspostavu Vrhovnog suda BiH vs. snaga političkog cilja članstva u EU

### 1. Nepostojanja Vrhovnog suda BiH kao rezultat ustavne podjele nadležnosti između entiteta i države

Nepostojanje Vrhovnog suda BiH u nauci se posmatra kao nedostatak pravosudnog sistema koji neposredno onemogućuje osiguranje ravnopravnosti subjekata i stvaranje jedinstvenog ekonomskog prostora, te ujednačenu primjenu prava na cjelokupnoj teritoriji BiH.<sup>1</sup> Dok Vrhovni sudovi Federacije BiH (FBiH) i Republike Srpske (RS) ovu ulogu preuzimaju na nivou entiteta, te apelacioni sud Brčko distrikta na teritoriji Brčko distrikta, na državnom nivou zaštita postoji pred Ustavnim sudom putem apelacione nadležnosti, ali samo u okviru pitanja sadržanih u Ustavu BiH „kada ona postanu predmet spora zbog presude bilo kojeg suda u BiH“ u skladu sa čl. VI/3 b) Ustava. Apelaciona jurisdikcija Ustavnog suda unutar okvira čl. VI/2 b) Ustava BiH je jedini pravni prostor u kojem se ostvaruje sudska piramida sve do državnog vrha, pa sudije Ustavnog suda u njoj vide sredstvo za djelomičnu nadoknadu nedostatka postojanja Vrhovnog suda na državnom nivou.<sup>2</sup> Komisija je u izvještaju o napretku BiH u 2007. godini konstatovala

---

\* Autor je docent na Pravnom fakultetu Univerziteta u Zenici.

<sup>1</sup> Vidi K. Trnka, *Ustavno pravo*, Sarajevo 2006, s. 346; M. Dauster, *Ustav Bosne i Hercegovine: Nesavršena država-diskurs*, Sveske za javno pravo, 1-2/2010, s. 11; Ch. Steiner/N. Ademović, *Ustav Bosne i Hercegovine-Komentar*, Sarajevo 2010, s. 99; M. Alijević, *Uloga sudske vlasti u BiH*, Anali Pravnog fakulteta Univerziteta u Zenici, br. 5/2009; N. Dobrača, *Nezavisno pravosuđe s posebnim osvrtom na reformu pravosudnog sistema u Bosni i Hercegovini*, magistarski rad, Sarajevo 2005, s. 60; Ć. Sadiković, *Za državu novog stoljeća-Bosna i Hercegovina kao savremena demokratska država*, Sarajevo 2003, s. 13, dostupno na: [http://www.soros.org.ba/index.php?option=com\\_content&view=article&id=64%3Austav-bih-ka-novim-rjeenjima&catid=49&Itemid=89&lang=ba](http://www.soros.org.ba/index.php?option=com_content&view=article&id=64%3Austav-bih-ka-novim-rjeenjima&catid=49&Itemid=89&lang=ba) (očitanje 15. 04. 2011).

<sup>2</sup> Vidi Z. Miljko, *Apelaciona jurisdikcija Ustavnog suda Bosne i Hercegovine*, u Okrugli stolovi Ustavnog suda BiH, Ustavni sud BiH i druge sudske instance, Sarajevo 2001, s. 39; K. Trnka (bilj. 1), s. 349; M. Simović, *Ustavopravni osnov vladavine prava u Bosni i Hercegovini kroz funkcionisanje ustavnih institucija*, Sarajevo 2003, s. 22, dostupno na: [http://www.soros.org.ba/index.php?option=com\\_content&view=article&id=64%3Austav-bih-ka-novim-rjeenjima&catid=49&Itemid=89&lang=ba](http://www.soros.org.ba/index.php?option=com_content&view=article&id=64%3Austav-bih-ka-novim-rjeenjima&catid=49&Itemid=89&lang=ba) (očitanje 15. 04. 2011).

da Ustavni sud zbog nepostojanja Vrhovnog suda BiH sve više djeluje kao apelacioni sud<sup>3</sup>. Razlog zbog kojeg Ustav BiH nije predvidio Vrhovni sud na državnom nivou može se potražiti u podjeli nadležnosti između države i entiteta, izričito uređene čl. III Ustava BiH. Ustav BiH u svom čl. III/1 navodi isključive i pored njih u čl. III/5 određene dodatne nadležnosti države. Sve nadležnosti koje nisu izričito Ustavom povjerene državi u skladu sa čl. III/3 a) u nadležnosti su entiteta. Pri tome čl. III/1 ne navodi državnu nadležnost u krivičnim i civilnim stvarima, što je rezultiralo donošenjem cjelokupnog seta propisa iz ovih oblasti na entitetskom nivou. Moglo bi se zaključiti da su uvjetovani podjelom nadležnosti iz čl. III Ustava BiH nastali samostalni entitetski pravni prostori u krivičnim i civilnim stvarima, pa bi i državni Vrhovni sud koji bi ujednačavao primjenu propisa u ovim oblastima izgubio svrhu postojanja. Do ovakvog zaključka došla je Venecijanska komisija u svom Mišljenju o potrebi za sudskim organom na nivou države BiH od 1998. godine<sup>4</sup>, konstatujući da je nedostatak Vrhovnog suda na nivou BiH u skladu sa posebnostima podjele nadležnosti između države i entiteta prema Ustavu BiH. Tada je Venecijanska komisija ocijenila da prema Ustavu BiH treba biti uspostavljen sudski organ koji će imati nadležnosti u pogledu izbornih zakona i upravnih sporova, što se dogodilo uspostavljanjem Suda BiH u 2000. godini, čija nadležnost je većinom ograničena na državne zakone<sup>5</sup>.

Venecijanska komisija je, međutim, propustila da konstatuje da čl. III Ustava BiH ne donosi cjelokupnu istinu o podjeli nadležnosti između države i entiteta. Postoji cijeli niz pitanja koja nužno moraju biti regulisana da bi država ispunila određene obaveze propisane Ustavom, koje mogu biti nacionalnog ili međunarodnopravnog karaktera. Ovdje se prije svega misli na osiguranje ljudskih prava i sloboda iz čl. II Ustava kao i osiguranje osnovnih tržišnih sloboda na nivou BiH u skladu sa čl. I/4. Prema posljednje navedenoj odredbi niti BiH niti entiteti neće ometati punu slobodu kretanja lica, robe, usluga i kapitala širom BiH. Pozitivno formulisano i BiH i entiteti moraju osigurati slobodni ekonomski prostor na teritoriji BiH. Tržišne slobode ne mogu biti samo ostvarene negativnom integracijom, tj. odlukama Ustavnog suda o protuustavnosti entitetskih propisa koji ih narušavaju, nego i pozitivnom integracijom, koja podrazumijeva harmonizaciju ovih oblasti na državnom zakonodavnom nivou.<sup>6</sup> Pitanje ovako podijeljene odgovornosti preneseno na pitanje nadležnosti uzrokuje dvostruki problem: kao prvo neophodno je utvrditi da li obaveze koje država mora ispuniti prema Ustavu mogu služiti kao osnov nadležnosti za regulaciju iste materije, i kao drugo, da li bi u slučaju potvrdnog odgovora na prvo pitanje ovo značilo podijeljenu (konkurentnu) nadležnost između države i entiteta koja kao kategorija nadležnosti nije izričito nigdje navedena u Ustavu BiH.

Prvo pitanje, da li ustavna obaveza može zasnivati ovlaštenja, u nauci se zapravo odnosi na teoriju „*implied powers*“ i njenu primjenu na nadležnosti države BiH. Teorija „*implied powers*“ („*implicirane ovlasti*“) nastoji omekšati restriktivnu interpretaciju nabrojanih nadležnosti, a

---

<sup>3</sup> Vidi Komisija, 06. 11. 2007, Izvještaj o napretku Bosne i Hercegovine za 2007. godinu, KOM (2007) 663, s. 13.

<sup>4</sup> Vidi Venice Commission, Opinion on the need for a Judicial Institution at the Level of the State of Bosnia and Herzegovina, CDL-INF (98) 17, Strazbur 1998, dostupna na <http://www.venice.coe.int/docs/1998/CDL-INF%281998%29017-e.asp> (očitanje 10. 04. 2011).

<sup>5</sup> Zakon o Sudu BiH, Sl. gl. BiH, br. 29/00, 15/02, 16/02, 24/02, 03/03, 37/03, 42/03, 04/04, 09/04, 35/04, 61/04, 32/07 i 97/09; prečišćena verzija Zakona o Sudu BiH, objavljena u Sl. gl. BiH, br. 49/09. Sud BiH dodatno ima nadležnosti u pogledu krivičnih zakona donesenih na nivou BiH, ali ne i apelacionu nadležnost za odluke entitetskih sudova.

<sup>6</sup> Vidi Z. Meškić, *Četiri osnovne slobode kao ustavni osnov za harmonizaciju entitetskih privatnopravnih propisa*, Ustavno-pravni razvoj Bosne i Hercegovine (1910-2010), Zbornik radova Pravnog fakulteta Univerziteta u Tuzli, u postupku objavljivanja.

vrijedi i u EU, koja je ovu teoriju preuzela iz Međunarodnog javnog prava. Naime, Međunarodni sud pravde je u svom mišljenju iz 1949. godine o „Naknadi štete pretrpljene u službi Ujedinjenih naroda“, zauzeo stav da se za međunarodnu organizaciju mora smatrati da ima one ovlasti koje su joj povjerene, mada nisu izričito navedene u Povelji (UN-a), i to putem nužne implikacije da su bitne za obavljanje njenih funkcija.<sup>7</sup> Za EU ova teorija znači da organi EU imaju one nadležnosti koje su im neophodne za ostvarenje u ugovorima navedenih nadležnosti EU. Ova teorija ne narušava sistem podjele nadležnosti nego samo dopunjuje izričito navedene nadležnosti. Važenje teorije „*implied powers*“ za organe EU potvrđeno je u praksi Suda EU. Tako je Sud EU u slučaju *Njemačka i dr./Komisija*<sup>8</sup> uspostavio relativno široku formulu za „*implied powers*“ konstatujući da „kada Ugovor o EEZ [...] Komisiji dodijeli određenu nadležnost, mora se prihvatiti da joj je nužno dodijelio i sve ovlasti neophodne za ispunjenje te nadležnosti. U suprotnom bi toj odredbi bio oduzet svaki praktični značaj.“ Ukoliko Unija ima dodijeljene ovlasti za materiju, koja bez aspekta koji nije obuhvaćen formulacijom Ugovora ne može biti regulisana, Unija ima nadležnost da reguliše i taj aspekt.<sup>9</sup> Na ovom tragu je i Ustavni sud BiH, koji je teoriju „*implied powers*“ primijenio u više odluka, navodeći između ostalog da je „Bosna i Hercegovina, funkcionišući kao demokratska država, ovlaštena (je) da u oblastima iz njene nadležnosti, osim Ustavom izričito predviđenih, uspostavi i druge mehanizme i dodatne institucije koje su joj potrebne za izvršenje njenih nadležnosti“.<sup>10</sup>

Drugo pitanje je da li podijeljena odgovornost može značiti podijeljenu/konkurentnu nadležnost za regulaciju date materije. Najnovija praksa Ustavnog suda ide u ovom pravcu, iako to nigdje ne navodi izričito. Naime, u odluci U 12/09<sup>11</sup> Ustavni sud se bavio pitanjem visine naknada prilikom porodijskog odsustva zaposlenica u državnim institucijama. S obzirom da pitanje socijalne politike spada u nadležnost entiteta, osporeni čl. 35 Zakona o plaćama i naknadama u institucijama BiH<sup>12</sup> u pogledu visine naknade samo je ukazao na propise kojima se ova oblast uređuje prema mjestu uplate za svakog zaposlenog. Ova odredba je u praksi dovela do toga da je zaposlenicima sa prebivalištem u Republici Srpskoj isplaćivana naknada u visini punog iznosa plaće, dok je zaposlenicima u FBiH isplaćivana prema kantonalnim propisima, gdje pojedini kantoni uopće ne isplaćuju socijalnu pomoć za vrijeme porodijskog odsustva. Ustavni sud je prvo konstatovao da se ovdje jedna grupa lica, zaposlenice u državnim institucijama, različito tretira u istoj pravnoj situaciji. Stoga je bilo nužno ispitati da li je diskriminacija opravdana podjelom nadležnosti između entiteta i države. Ustavni sud je svoje obrazloženje počeo sa argumentom da u ovom pravnom području postoje obaveze države propisane Ustavom, koje su

---

<sup>7</sup> U relevantnom slučaju *Bernadotte*, posrednik UN-a, ubijen je u Palestini 1948. godine. Opća skupština UN-a zatražila je od Suda u Haag-u savjetodavno mišljenje o tome imaju li UN imaju sposobnost isticanja međunarodnog zahtjeva za naknadu štete prema odgovornoj državi počinjene samoj Organizaciji i žrtvama, iako ovakva sposobnost nije izričito navedena u samoj Povelji UN-a; vidi V. Đ. Degan, *Međunarodno pravo*, Rijeka 2000, s. 422; Teorija je izvorno razvijena u upravnom i ustavnom pravu Sjedinjenih američkih država i Engleske; usp. T. C. Hartley, *The Foundations of European Community Law*, Oxford/New York 2003, s. 106.

<sup>8</sup> Sud EU, 09. 07. 1987, povezani predmeti 281, 283, 285 i 287/85, Sl. list EU 1987, s. 3203.

<sup>9</sup> Sud EU, 27. 09. 1988, 165/87, Komisija/Vijeće, Slg. 1988, s. 5545; vidi M. Nettesheim, Kompetenzen, u: A. von Bogdandy (ed.), *Europäisches Verfassungsrecht – theoretische und dogmatische Grundzüge*, Berlin-Heidelberg-New York 2003.

<sup>10</sup> Vidi Ustavni sud BiH, 18. 02. 2000, U 5/98-II, Sl. gl. BiH, br. 17/00, tačka 29; Ustavni sud BiH, 28. 09. 2001, Sl. gl. BiH, br. 04/02, tačka 29; Ustavni sud BiH, 10. 05.2002, U 18/00, Sl. gl. BiH, br. 30/02, tačke 47 i 51; Ustavni sud BiH, 28. 05. 2010, U 12/09, Sl. gl. BiH, br. 80/2010, tačka 31.

<sup>11</sup> Vidi U 12/09, Sl. gl. BiH, br. 80/2010, tačka 31.

<sup>12</sup> Sl. gl. BiH, br. 50/08 i 35/09.

dijelom domaćeg i dijelom međunarodnopravnog karaktera, a proizilaze u pogledu stvaranja uslova za rad bez diskriminacije iz čl. II/4 Ustava BiH u vezi sa čl. 1 Protokola br. 12 uz Evropsku konvenciju za zaštitu ljudskih prava i osnovnih sloboda, te iz čl. I/4 o uspostavi jedinstvenog tržišta u BiH. Čl. I/4 prema ranijoj odluci Ustavnog suda U 68/02<sup>13</sup> treba tumačiti u skladu sa tumačenjem Suda EU, zbog čega „naknade kao što je porodijsko odsustvo za zaposlenice u državnim institucijama ne bi trebale zavisiti od mjesta prebivališta lica, s obzirom na to da ideja o jedinstvenom tržištu podrazumijeva da država treba da učini jednako privlačnim prilike za zapošljavanje svim građanima Bosne i Hercegovine, bez obzira na granice entiteta, entitetsko državljanstvo ili mjesto prebivališta.“ Ustavni sud je također naglasio da se ovdje mora poštovati uredba koja reguliše dato pitanje u okviru slobode kretanja lica u EU, tj. Uredba EEZ br. 1408/71 o primjeni programa socijalnog osiguranja na zaposlena lica, samostalno zaposlena lica i članove njihovih porodica koji se kreću unutar Zajednice<sup>14</sup>, te daljnje međunarodne konvencije iz ove oblasti.<sup>15</sup> Konačno je Ustavni sud konstatovao da „nadležnost entiteta da reguliraju socijalnu politiku nije adekvatna cilju koji se teži postići u socijalnoj zaštiti i jednakoj naknadi“, pa „država i entitet imaju zajedničku obavezu ne samo da osiguraju najviši nivo zaštite ljudskih prava nego i da garantiraju jednaku implementaciju ovih prava“. Mnogo ranije i izričito je postojanje podijeljene nadležnosti konstatovala Komisija za ljudska prava pri Ustavnom sudu BiH. U predmetu CH/02/12468<sup>16</sup> Komisija za ljudska prava je analizirala pitanje odnosa entitetske odgovornosti za naknadu štete i obaveze države da garantuje ljudska prava, uključujući i pravo na imovinu u skladu sa čl. II/3 k) Ustava BiH. Komisija je prvo utvrdila da Ustav Bosne i Hercegovine formalno ne poznaje „konkurentnu nadležnost“ države i entiteta. Bez obzira na to, „Komisija smatra da istovremeno postojanje obaveze jednog entiteta da isplati naknadu po osnovu 'ratne štete' i obaveze države da garantuje pravo na imovinu predstavlja konkurentnu nadležnost dva nivoa vlasti.“ Ovdje Komisija na osnovu nadređenosti Ustava BiH nad cjelokupnim entitetskim pravom dolazi do tumačenja da je država obavezna da preduzme one mjere koje su neophodne kako bi se nečije imovinsko pravo „na entitetskom nivou“ ispoštovalo prema standardima čl. II/3 k) Ustava BiH, tj. čl. 1 Protokola br. 1 uz Evropsku konvenciju. Istovremeno, država ne smije da se miješa u mjeri koja prevazilazi neophodnost.

Konkurentnu nadležnost bilo je teško pretpostaviti ako je ona u potpunosti nepoznata Ustavu BiH. Kao što je već pomenuto, Ustav BiH ne sadrži taksativan katalog pitanja koja spadaju u podijeljenu nadležnost, kao što to radi u pogledu isključive nadležnosti. Ipak, Ustav na više mjesta predviđa određeni nivo saradnje između entiteta i države u pogledu vršenja nadležnosti (npr. čl. III/2 b) ili čl. III/2 d)). Iz ovoga se nastoji uspostaviti kategorija konkurentnih nadležnosti u Ustavu BiH, koja bi dovela do nužne fleksibilizacije postojeće podjele nadležnosti i omogućila dinamičnije rješavanje sukoba nadležnosti između entiteta i države.<sup>17</sup> Tako je pretvorba podijeljene odgovornosti za ispunjenje ustavnopravnih obaveza u podijeljenu

---

<sup>13</sup> Ustavni sud BiH, 25. 06. 2004, U 68/02, Sl. gl. BiH, br. 38/04, tačka 41.

<sup>14</sup> Sl. list EU 1997, L 28, s.1.

<sup>15</sup> To su UN Konvencija o ukidanju svih oblika diskriminacije žena (1981), Međunarodni pakt o građanskim i političkim pravima i Međunarodni pakt o ekonomskim, socijalnim i kulturnim pravima (1966).

<sup>16</sup> Vidi Komisija za ljudska prava pri Ustavnom sudu BiH, 13. 06. 2006, CH/02/12468 i dr, tačka 152 i dalje.

<sup>17</sup> Ovo sugeriše sam naslov *Konkurentne nadležnosti* u Ch. Steiner/N. Ademović, *Ustav Bosne i Hercegovine-Komentar*, Sarajevo 2010, s. 537.

nadležnost između države i entiteta naišla na načelno odobravanje u nauci.<sup>18</sup> Za pojedine obaveze zagovara se isključiva nadležnost države<sup>19</sup>, što otvara pitanje ugrožavanja postojećeg odnosa snaga između entiteta i države. Ovdje se uvodi kriterij nužnosti donošenja akata na državnom nivou u svrhu ispunjenja ustavnopravnih obaveza, koji se ispituje primjenom načela supsidijarnosti i proporcionalnosti.<sup>20</sup> To znači da država prilikom regulisanja materije koja spada u podijeljenu nadležnost ne smije ići dalje od onoga što je nužno za ispunjenje ustavnopravnih obaveza.

Prethodna analiza potvrđena je i u zakonodavnoj praksi Bosne i Hercegovine, budući da je cijeli niz propisa koji spadaju u privatno pravo, a služe usklađivanju sa Pravom EU u BiH, bez obzira na nepostojanje nadležnosti u okviru čl. III/1 Ustava donesen na državnom nivou. Ovo prije svega vrijedi za oblast autorskih prava u širem smislu, gdje je donesen Zakon o autorskim i srodnim pravima<sup>21</sup>, Zakon o kolektivnom ostvarivanju autorskih i srodnih prava, Zakon o žigu, Zakon o patentu i Zakon o industrijskom dizajnu<sup>22</sup>, te oblast potrošačkog prava koje većim dijelom reguliše obligaciono pravo<sup>23</sup>. Sličan primjer, iako ne iz privatnog prava, pruža i oblast prava konkurencije<sup>24</sup> gdje su odgovarajući zakoni doneseni na državnom nivou. Sada se mora postaviti pitanje koji će sud u BiH osigurati jedinstvenu primjenu zakona na državnom nivou donesenih u svrhu uspostave jedinstvenog ekonomskog prostora kako zbog klauzule čl. I/4 Ustava BiH, tako i obaveze usklađivanja sa Pravom EU, sa konačnim ciljem uspostave jedinstvenog ekonomskog prostora EU i BiH? Navedenim zakonima osnovana su državna tijela poput Konkurencijskog vijeća, Vijeća za autorsko pravo ili institucije Ombudsmana za zaštitu potrošača koja imaju nadležnosti u upravnim i prekršajnim postupcima, ali ne u pogledu imovinskopravnih zahtjeva u parničnim postupcima. Ustavni sud BiH ovu funkciju može ispuniti samo u okviru apelacione nadležnosti koja će se najčešće ticati pitanja ljudskih prava i sloboda, dok Sud BiH uopće nema apelacionu nadležnost u odnosu na sudove u entitetima. Sud BiH ima usko definisane nadležnosti u krivičnim stvarima, upravnim stvarima, u pogledu izbornih propisa, imovinskopravnih sporova između države, entiteta i distrikta Brčko, te u slučaju sukoba nadležnosti između sudova entiteta, distrikta Brčko i Suda BiH, a i navedene nadležnosti su ograničene na primjenu i provođenje državnih zakona<sup>25</sup>. Tako Sud BiH zaokružuje pravni prostor na državnom nivou kao zaseban pravni poredak koji postoji pored entitetskog. Opravdan

---

<sup>18</sup> Vidi npr. Ch. Steiner/N. Ademović (bilj 17), s. 533; K. Begić, *Bosna i Hercegovina od Vanceove misije do Daytonskog sporazuma*, Sarajevo 1997, s. 300; S. Kurtćehajić/O. Ibrahimagić, *Politički sistem Bosne i Hercegovine*, Sarajevo 2007, s. 274 i dalje; Suprotnog mišljenja N. Pabrić, *Ustavno pravo*, Mostar 2000, s. 344.

<sup>19</sup> Vidi npr. u pogledu makroekonomske stabilnosti u BiH, European Commission Delegation to BiH (ed.), *Study on Potencial Revenue Sources for the Institutions of Bosnia and Herzegovina*, Sarajevo 2003, s. 42.

<sup>20</sup> Vidi Ch. Steiner/N. Ademović (bilj 17), s. 540.

<sup>21</sup> Sl. gl. BiH, br. 63/10.

<sup>22</sup> Sl. gl. BiH, br. 53/10.

<sup>23</sup> Zakon o zaštiti potrošača, Sl. gl. BiH, br. 25/06.

<sup>24</sup> Zakon o konkurenciji, Sl. gl. BiH, br. 48/05 i 76/07; Zakon o izmjenama i dopunama Zakona o konkurenciji, Sl. gl. BiH, br. 80/09.

<sup>25</sup> Izuzetak predstavlja čl. 7 st. 2 Zakona o sudu BiH koji utvrđuje nadležnost za krivična djela utvrđena entitetskim krivičnim propisima i krivičnim propisima distrikta Brčko, ali uz ponovo usko postavljene uslove da to krivično djelo mora: a) ugrožavati suverenitet, teritorijalni integritet, političku nezavisnost, nacionalnu sigurnost i međunarodni subjektivitet Bosne i Hercegovine ili b) može 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.

je zaključak da Sud BiH kao specijalni sud stoji pored hijerarhije entiteta, pa sa trenutnim nadležnostima u najgorem slučaju može dovesti do dodatne diversifikacije prava u BiH.<sup>26</sup> Jedini osnov za uspostavljanje šire nadležnosti može se pronaći u čl. 9 st. 2 b) Zakona o sudu BiH, koji dozvoljava apelacionu nadležnost Suda BiH „u svim drugim predmetima kada je to predviđeno zakonom Bosne i Hercegovine“. Ovdje bi se kao primjer državnog zakona koji predviđa ovakvu nadležnost mogao navesti čl. 97 Zakona o zaštiti potrošača (ZZP) koji određuje da se „za ugovore zaključene u Bosni i Hercegovini između domaćeg potrošača i stranog pravnog ili fizičkog lica obavezno (se) kao pravna zaštita potrošača ugovara nadležnost Suda BiH.“ Postojeće odredbe o nadležnosti Suda BiH ne dozvoljavaju uspostavu nadležnosti u ovim predmetima u prvoj instanci, ali bi Sud BiH u sporovima iz ugovornih odnosa između domaćeg potrošača i stranog poduzetnika mogao imati apelacionu nadležnost, čak i na odluke entitetskih vrhovnih sudova. Naime, čl. 1 st. 3 Zakona o parničnom postupku pred Sudom BiH<sup>27</sup> dozvoljava ovu mogućnost propisujući da će se „odredbe ovog zakona primjenjivat (će se) i u drugim imovinskim sporovima, kad je nadležnost Suda utvrđena zakonima Bosne i Hercegovine ili međunarodnim ugovorom“. Ovakvim tumačenjem navedenih odredbi bi se prvi put u BiH mogla uspostaviti sudska piramida sve do državnog nivoa u oblasti obligacionog prava, iako ograničena na oblast potrošačkih ugovora sklopljenih sa stranim poduzetnikom u BiH. Međutim, mora se sumnjati u namjeru zakonodavca da navedene slučajeve povjeri Sudu BiH. Ono što zapravo propisuje čl. 97 ZZP je isključiva međunarodna nadležnost sudstva BiH, koja podrazumijeva da domaći potrošač može tužiti stranog poduzetnika pred sudovima BiH bez obzira na to da li je u ugovor unesena prorogaciona klauzula u korist nadležnosti suda druge države, te da se eventualna strana presuda koju poduzetnik izdejstvuje protiv potrošača u drugoj državi neće priznati u BiH. Ovdje čl. 97 ZZP dopunjuje listu slučajeva u kojima sudstvo BiH ima isključivu međunarodnu nadležnost, a koja je regulisana Zakonom o rješavanju sukoba zakona sa propisima drugih zemalja u određenim odnosima (ZRSZ)<sup>28</sup>. Prema čl. 47 ZRSZ isključiva međunarodna nadležnost postoji kada je to uređeno ovim ili drugim saveznim zakonom, što se tumači u smislu drugog državnog zakona<sup>29</sup>. Važna karakteristika međunarodne nadležnosti je da je ona apstraktna, tj. ona rješava pitanje da li je uopće sudstvo BiH nadležno u datom slučaju sa elementom inostranosti, ali ne rješava pitanje koji je konkretni sud u BiH stvarno i mjesno nadležan za dati spor. Stoga se uzimajući u obzir cijeli niz redakcijskih, jezičkih i pravnih grešaka koji se nalaze u ZZP<sup>30</sup> mora ostaviti otvorena mogućnost da je zakonodavac umjesto „Suda BiH“ zapravo želio napisati „suda BiH“ i ukazati na cjelokupno sudstvo BiH. Jedino preostaje da se sačekaju prve odluke po ovoj odredbi u praksi.

## 2. Uspostava Vrhovnog suda BiH i Kopenhagenski kriteriji

Možda je promijenjena situacija na državnom zakonodavnom nivou razlog zbog kojeg se EU u svojim godišnjim izvještajima o napretku BiH od 2007 – 2010. godine odlučila da nepostojanje

---

<sup>26</sup> Vidi M. Dauster (bilj. 1), s. 12.

<sup>27</sup> Sl. gl. BiH, br. 36/04.

<sup>28</sup> Sl. list SFRJ, br. 43 iz 1982.; U BiH je preuzet Uredbom sa zakonskom snagom br. 2 iz 1992. godine

<sup>29</sup> Vidi E. Muminović, *Procesno međunarodno privatno pravo*, Sarajevo 2008, s. 51.

<sup>30</sup> Vidi npr. Z. Meškić/A. Brkić, *Zaštita potrošača od nepravednih ugovornih odredbi-usklađivanje obligacionog prava BiH sa Direktivom 93/13/EEZ*, Anali Pravnog fakulteta Univerziteta u Zenici, br. 5/2010, s. 68.

napretka u uspostavi Vrhovnog suda BiH uvrsti kao jedan od nedostataka.<sup>31</sup> Komisija izvještaje usvaja na osnovu napretka koji je BiH ostvarila u pogledu kriterija navedenih u čl. 49 Ugovora o EU (UEU)<sup>32</sup>. Prema ovom članu, koji je reformisan Lisabonskim sporazumom, zahtjev za članstvo u EU može podnijeti svaka „evropska država“, koja poštuje vrijednosti na kojima počiva Unija prema čl. 2 UEU, a to su poštivanje ljudskog dostojanstva, sloboda, demokratija, ravnopravnost, vladavina prava i poštivanje ljudskih prava uključujući i prava manjina. Prilikom odlučivanja o prijemu u EU uzeće se u obzir kriteriji koje je uspostavio Evropski savjet, pri čemu se primarno misli na Kopenhagenske kriterije uspostavljene 1993. godine, te dodatni kriterij iz Madrida iz 1995. godine. Kopenhagenski kriteriji uobičajeno se dijele na političke, koji podrazumijevaju stabilnost institucija kao garant demokratskog poretka i vladavine prava, te zaštite ljudskih prava i manjina, ekonomske, koji zahtijevaju funkcionalnu tržišne ekonomije i sposobnost konkurentnosti na evropskom tržištu, te pravne, koji podrazumijevaju sposobnost za preuzimanje i primjenu cjelokupnog *acquis*-a, uključujući i dio koji se odnosi na Evropsku monetarnu uniju.<sup>33</sup> U zaključcima Evropskog savjeta u Madridu su potvrđeni Kopenhagenski kriteriji, ali je navedeno i da država (potencijalna) kandidatkinja mora prilagoditi svoje upravne strukture u svrhu ispunjenja ovih kriterija, što se smatra zasebnim Madridskim kriterijem.<sup>34</sup> Komisijana napredak ka uspostavi Vrhovnog suda razmatra unutar političkih kriterija, tačnije demokratskog poretka i vladavine prava, gdje zasebna poglavlja između ostalih čine ustav, javna uprava, parlament i sudski sistem.

U dijelu izvještaja u kojem se razmatra sudski sistem neposredno se kritikuje što ne postoji sudski organ koji bi mogao uskladiti primjenu zakona između četiri unutrašnje sudske nadležnosti: državnog nivoa, Federacije Bosne i Hercegovine, Republike Srpske i Distrikta Brčko. Pri tome rascjepkanost pravnih okvira narušava efikasnost, kriterij koji nije zasebno naveden u zaključcima Evropskog savjeta<sup>35</sup>, ali se provlači kroz cjelokupno ispitivanje napretka BiH ka EU. Ovdje treba imati na umu da je harmonizacija pravnih poredaka država članica na nivou EU, te kontrola efikasne provedbe propisa EU unutar država članica jedna od osnovnih politika EU, koja u međuvremenu opravdava zaključak da unutar pravnih poredaka država članica ne postoji pravni prostor oslobođen od Prava EU. Prvobitno je harmonizacija bila ograničena na propise neophodne za uspostavljanje tržišnih sloboda kretanja ljudi, roba, usluga i kapitala, ali se u međuvremenu proširila na sve pravne oblasti. Pri tome harmonizacija prava, s jedne strane, podrazumijeva donošenje propisa na nivou EU, a s druge strane, njihovu provedbu i primjenu od strane izvršne i sudske vlasti država članica. Tako se u izvještajima o napretku BiH kriterij efikasnosti ispituje kako u pogledu funkcionisanja državnih organa tako i u pogledu provedbe i primjene prava donesenog na osnovu obaveze usklađivanja domaćeg zakonodavstva sa propisima EU, pa se ovdje prepliću politički i pravni kriterij.

---

<sup>31</sup> Vidi Komisija, 06. 11. 2007, Izvještaj o napretku Bosne i Hercegovine za 2007. godinu, KOM (2007) 663, s. 13; Komisija, 05. 11. 2008., Izvještaj o napretku Bosne i Hercegovine za 2008. godinu, KOM (2008) 674, s. 13; Komisija, 14. 10. 2009, Izvještaj o napretku Bosne i Hercegovine za 2009. godinu, KOM (2009) 533, s. 12; Komisija, 09. 11. 2010, Izvještaj o napretku Bosne i Hercegovine za 2010. godinu, KOM (2010) 660, s. 12.

<sup>32</sup> Sl. list EU 2010, C 83, 1-388.

<sup>33</sup> Zaključci Evropskog Savjeta, 21 – 22. 06. 1993, Kopenhagen; vidi N. Misita, *Osnovi Prava Evropske unije*, Sarajevo 2007, s. 445.

<sup>34</sup> Zaključci Evropskog savjeta, 15 – 16. 12. 1995, Madrid.

<sup>35</sup> Vidi R. Priebe, *Beitrittsperspektive und Verfassungsreformen in den Ländern des Westlichen Balkans* Zeitschrift Europarecht (EuR), 3/2008, s. 314.

Sposobnost preuzimanja i primjene cjelokupnog Prava EU od strane institucija, čiju nefunkcionalnost kritikuje EU, najsnažniji je argument za uspostavu Vrhovnog suda BiH. Prethodno razmotreno pitanje podjele nadležnosti između entiteta ponovo se postavlja kao mogući uzročnik ograničavanja sposobnosti preuzimanja i primjene Prava EU, ako se propisi preuzimaju u svrhu uspostave unutrašnjeg tržišta, a ustavna podjela nadležnosti neposredno vodi ka donošenju propisa kojima se unutrašnje tržište narušava. Ovo se može ispitati na primjeru nedostatka državne nadležnosti za donošenje privatnog prava u BiH, uz napomenu da je na ovom mjestu moguće uraditi samo pojednostavljenu analizu ovog problema, pa će i sami zaključci neminovno podlijegati izuzecima<sup>36</sup>. Prvo treba podsjetiti na stav Ustavnog suda BiH iz predmeta U 68/02, posljednji put potvrđen u odluci U 12/09, prema kojem praksa Suda EU ima interpretativni učinak za čl. I/4 Ustava BiH. Razlike između pojedinih privatnopravnih propisa na entitetskom nivou mogu biti protivne slobodi kretanja osoba, robe, usluga i kapitala što za unutrašnji bosanskohercegovački promet izričito garantuje čl. I/4 Ustava BiH, a u okviru Prava EU sveobuhvatno uređenje unutrašnjeg tržišta u Ugovoru o funkcionisanju EU (UFEU)<sup>37</sup>. EU cjelokupnu harmonizaciju privatnog prava na nivou EU zasniva na tome da razlike u uređenju privatnog prava država članica predstavljaju potencijalnu prepreku za tržišne slobode<sup>38</sup>, pa bi bilo paradoksalno da tako harmonizirano pravo na nivou EU, BiH preuzme sa ponovo različitim zakonima na entitetskom nivou. Domaći primjer za neophodnost regulacije pojedinih privatnopravnih oblasti na državnom nivou može pružiti prethodno predstavljena odluka U 12/09. Iako se u konkretnom primjeru radilo o radnopravnom odnosu u državnom organu, što bi se time svrstalo u javno pravo i predstavlja izuzetak od inače privatnopravnog karaktera radnog prava, jednaki propisi vrijede i za privatnopravne odnose u oblasti slobode kretanja radnika<sup>39</sup> i usluga<sup>40</sup>, jer ove tržišne slobode imaju tzv. treće dejstvo, tj. vrijede i u odnosima između pojedinaca.<sup>41</sup> Ako analizu nastavimo uz pomoć navedenog primjera, uvidjećemo da se ovdje radi o negativnom učinku tržišnih sloboda, tj. o negativnoj integraciji kojom se ukida konkretna mjera koja narušava određenu tržišnu slobodu. Nasuprot tome, pozitivna integracija

---

<sup>36</sup> Za detaljan prikaz sistema funkcionisanja tržišnih sloboda vidi prije svih R. Vukadinović, *Uvod u institucije i pravo Evropske unije*, 2007, s. 169. i dalje.

<sup>37</sup> Prije svega odredbe čl. 26 – 66 UFEU; Sl. list EU 2010, 83, ss. 49-199.

<sup>38</sup> Privatno pravo u EU najčešće se donosi na temelju čl. 114 UFEU koji omogućava da se putem redovnog zakonodavnog postupka „usvajaju mjere za ujednačavanje zakonskih ili upravnih propisa država članica, čiji je predmet uspostava i funkcionisanje unutrašnjeg tržišta.“ Pored ovog postoje i drugi posebni osnovi za nadležnost u pojedinim oblastima privatnog prava, koji su također vezani za unutrašnje tržište i načelno počinjavaju na jednakom sistemu. Sudu EU je čak i buduće nastajanje razlika između nacionalnih propisa dovoljno kao obrazloženje za zasnivanje nadležnosti na čl. 114 UFEU (Vidi npr. Sud EU, 14. 12. 2004, predmet C-210/03, Swedish Match/Secretary of State for Health (Swedish Match), Slg. 2004, I-11893). Pri tome nastajanje novih prepreka za tržišnu slobodu mora biti vjerovatno, a propis koji se donosi mora imati za cilj njegovo sprečavanje. Uslovi su ispunjeni harmonizacijom prava jer se njome otklanjaju potencijalne prepreke koje za tržišne slobode proizilaze iz razlika privatnopravnih propisa država članica.

<sup>39</sup> Vidi Sud EU, 15. 12. 1995, predmet C-415/93, Union royale belge des sociétés de football association ASBL, UEFA i dr./Jean-Marc Bosman (Bosman), Slg. 1995, I-4921.

<sup>40</sup> Sud EU, 12. 12. 1974, predmet 36/74, Walrave and Koch protiv Association Union Cycliste Internationale i dr. (Walrave i Koch), Slg. 1974, s. 1405, tačka 16/19; o kasnijem razvoju prakse Suda EU vidi npr. J. Snell, *And Then There Were Two: Products and Citizens in Community Law*, u: T. Tridimas/ P. Nebbia, *European Union Law for the Twenty-First Century*, Vol. 2 Internal Market and Free Movement Community Policies, Oxford and Portland Oregon 2004, s. 57.

<sup>41</sup> Vidi M. Schweitzer/W. Hummer/W. Obwexer, *Europarecht- das Recht der Europäischen Union*, Manz, Wien 2007, s. 376.



podrazumijeva da BiH harmonizira oblast na državnom nivou za koju primijeti da krši tržišne slobode entitetskim propisima. Pri tome više ne ispitujemo mjeru koja je, kako je prethodno utvrđeno, neopravdano kršila tržišne slobode, nego ispitujemo supsidijarnost i proporcionalnost mjere kojom se harmonizuje pravna oblast koja prema stavu Ustavnog suda spada u podijeljenu nadležnost entiteta i države.<sup>42</sup>

Kao što je već tumačeno u predstavljenim (i drugim) odlukama Ustavnog suda i Komisije za ljudska prava, propisi kojima se ispunjavaju obaveze iz Ustava BiH, koje mogu biti domaćeg i međunarodnopravnog karaktera, bez obzira na entitetsku nadležnost na osnovu čl. III Ustava spadaju u podijeljenu nadležnost države i entiteta. Stoga država može regulisati samo one oblasti čija je regulacija na državnom nivou nužna u svrsi ispunjenja ovih obaveza. U okviru podijeljenih nadležnosti nužnost se ispituje putem načela supsidijarnosti i proporcionalnosti. Na ovom mjestu se može povući paralela sa EU, gdje ostvarenje tržišnih sloboda također spada u podijeljenu nadležnost<sup>43</sup>, pa svaka mjera donesena u svrhu njihovog ostvarenja mora ispuniti uslove supsidijarnosti i proporcionalnosti. Načelo supsidijarnosti u skladu sa čl. 5 st. 3 Ugovora o EU (UEU) nalaže da Unija izvan oblasti koje spadaju u njenu isključivu nadležnost djeluje samo ako cilj razmatrane mjere ne može u dovoljnoj mjeri biti ostvaren na nivou država članica (negativni kriterij) i cilj može biti bolje ostvaren na nivou EU (pozitivni kriterij). U praksi se kao osnovni nedostatak načela supsidijarnosti pokazala zasnovanost njegovih kriterija na cilju planirane mjere. To je zakonodavcu EU ostavilo prostora da različito formuliše ciljeve razmatrane mjere u svrhu lakše argumentacije njihove usklađenosti sa načelom supsidijarnosti. Sud EU je u svojoj stalnoj sudskoj praksi npr. prihvatio kao legitiman cilj akta da se njime harmonizira određena pravna oblast na teritoriji EU i time otklanjaju potencijalne (dakle ne postojeće) prepreke na unutrašnjem tržištu, što neminovno uvijek ispunjava uslove načela supsidijarnosti, pa do sada nikada nijedna mjera nije poništena zbog njene suprotnosti sa načelom supsidijarnosti.<sup>44</sup> Tako interpretativni učinak prakse Suda EU na čl. I/4 Ustava BiH ne znači samo da je na državnom nivou moguće harmonizirati pravo u onoj mjeri u kojoj je ono prekršeno entitetskim propisima u okviru negativne integracije, nego da se u okvirima koji su uspostavljene praksom Ustavnog podjelom nadležnosti u ovoj oblasti vrši pozitivna integracija uz ispunjenje uslova supsidijarnosti i proporcionalnosti. Trenutna praksa donošenja gotovo identičnih zakona iz privatnog prava na entitetskom nivou ne znači uspješno izbjegavanje negativne, a time i pozitivne integracije, jer mogućnost jednostranih entitetskih amandmana na donesene zakone također predstavlja potencijalnu prepreku za unutrašnje tržište.<sup>45</sup> Osim toga, sve dok se zakoni koji služe uspostavljanju unutrašnjeg tržišta donose na entitetskom nivou, ne postoji organ koji bi u samoj izradi nacрта i kasnijem zakonodavnom postupku kontrolirao njihovu međusobnu usklađenost, ili kako se to sad dogodilo u slučaju Zakona o stvarnim pravim

---

<sup>42</sup> Vidi Ch. Steiner/N. Ademović (bilj. 17), s. 540.

<sup>43</sup> Čl. 4 st. 2 Ugovora o Evropskoj uniji (UEU); Sl. list. EU 2010, C 83, 1-388.

<sup>44</sup> Vidi T. Perišin, *Razgraničenje ovlasti Europske unije i država članica* u: S. Rodin/T. Čapeta/I. Goldner Lang (ed.), *Reforma Europske unije-Lisabonski ugovor*, Zagreb 2009, s. 230; vidi npr. Sud EU, 12. 07. 2005, povezani predmeti C-154/04 i C-155/04, *Alliance for Natural Health i dr./Secretary of State for Health (C-154/04)*, *National Association of Health Stores i dr./Secretary of State for Health i dr. (C-155/04)*, Slg. 2005, I-06451, tačka 99 i dalje.

<sup>45</sup> Potencijalne prepreke za unutrašnje tržište prema stalnoj praksi Suda EU zasnovanoj na odluci *Dassonville* su dovoljne da predstavljaju mjere koje su suprotne tržišnim slobodama EU, osim ako nisu opravdane razlozima javnog poretka. Vidi Sud EU, 11. 07. 1974, predmet 8/74, *Državno tužilaštvo/Gustave i Benoit Dassonville (Dassonville)*, Slg. 1974, s. 837; Sud EU, 20. 02. 1979, predmet 120/78, *Rewe-Zentral-AG/Bundesmonopolverwaltung für Branntwein (Cassis de Dijon)*, Slg. 1979, s. 649.

Republike Srpske<sup>46</sup>, spriječio donošenje zakona u jednom entitetu prije drugog, bez da se žele diskutovati politički ili drugi razlozi koji su doveli do ovakve pravne situacije. Osim toga ne želi se sugerisati da se donošenjem novog zakona o stvarnim pravima u samo jednom entitetu krše tržišne slobode, jer je u oblasti stvarnih prava kršenje tržišnih sloboda jedino vjerovatno kada država/entitet odredišta, zbog *numerus clausus*-a stvarnih prava ne poznaje stvarno pravo stečeno u državi/entitetu porijekla.<sup>47</sup>

Ovim su najčešće pogođena bezposjedovna sredstva osiguranja na pokretnim stvarima, što je u BiH riješeno na državnom nivou donošenjem Okvirnog zakona o zalozima<sup>48</sup>. Primjer regulacije stvarnih prava u BiH pokazuje da se donošenjem okvirnih zakona na državnom nivou mogu ispoštovati ustavne obaveze bez narušavanja trenutne podjele nadležnosti između entiteta i države. U privatnom pravu postoje značajne razlike u obimu i stepenu detaljnosti takvih okvirnih zakona zavisno od oblasti u kojoj bi trebali biti usvojeni. Tako bi radno i privredno pravo u najvećem obimu u svrhu ispunjenja slobode kretanja radnika i slobode poslovnog nastanjanja trebali biti regulisani na državnom nivou, nakon njih slijede obligaciono i stvarno pravo, dok porodično i nasljedno pravo samo pogranično utiču na tržišne slobode.<sup>49</sup> U tom smislu Okvirni zakon o registraciji poslovnih subjekata u BiH<sup>50</sup> koji ima uporediv stepen detaljnosti kao i u vrijeme donošenja sa Okvirnim zakon o zalozima, ne zadovoljava uslove slobode poslovnog nastanjanja<sup>51</sup>, jer spada u privredno pravo čija je jedinstvena regulacija u mnogo većem stepenu nužna za ostvarenje slobode poslovnog nastanjanja, nego što je slučaj sa stvarnim pravima i slobodom kretanja robe. Ponovo, donošenjem okvirnih državnih zakona u onoj mjeri u kojoj se sprečava narušavanja tržišnih sloboda ispunili bi se uslovi samo negativne integracije, uz uzimanje u obzir da bi pravna fragmentacija koja bi nastala takvom podjelom ranije jedinstvenih zakona u pojedinim pravnim oblastima uzrokovala više poteškoća za pravni promet nego što bi otklanjala njegove prepreke. Iskustva iz EU koja je uporedive poteškoće sa nadležnostima nastojala prevazići principom „minimalne harmonizacije“ pokazuju da je konačni put ka unifikaciji prava neminovan, ali i teško ostvariv.<sup>52</sup>

Na jednakom primjeru se može pokazati da nužnost ustavnih reformi u mnogome ovisi o tumačenju postojećih ustavnih propisa. Naime, nadležnost za donošenje privatnopravnih propisa koji su u okviru EU doneseni u svrhu regulisanja unutrašnjeg tržišta, može se zasnovati na čl. III/1b Ustava BiH koji uspostavlja isključivu nadležnost države za regulaciju vanjskotrgovinske politike. Ovim bi se izbjegao problem ispitivanja nužnosti svake pojedine zakonske odredbe za ostvarenje unutrašnjeg tržišta u smislu negativne integracije, jer bi se implementirali propisi iz

---

<sup>46</sup> Sl. gl. RS, br. 124/08 i 58/09.

<sup>47</sup> Vidi više u M. Stanivuković/P. Đundić, *Međunarodno privatno pravo-posebni deo*, Novi Sad 2008, s. 31 i dalje; Vidi M. Povlakić, *Kollisionsrechtliche Probleme bei den grenzüberschreitenden Mobiliarsicherheiten in den Nachfolgestaaten des ehemaligen Jugoslawiens*, u: M. Vasiljević/R. Kulms/T. Josipović/M. Stanivuković (ed.), *Private Law Reform in South East Europe-Liber amicorum Christa Jessel-Holst*, Beograd 2010, s. 478 i dalje.

<sup>48</sup> Sl. gl. BiH, br. 28/04 i 54/04.

<sup>49</sup> Vidi opširno u K. Schilling, *Binnenmarktkollisionsrecht*, Berlin 2006, s. 231 i dalje.

<sup>50</sup> Sl. gl. BiH, br. 42/04.

<sup>51</sup> Vidi I. Grubešić, *Pravni status evropske kompanije i njen odnos sa privrednim društvima u Bosni i Hercegovini*, magistrarski rad, Zenica 2011, s. 132.

<sup>52</sup> Vidi Z. Meškić, *Europäisches Verbraucherrecht-Gemeinschaftsrechtliche Vorgaben und europäische Perspektiven*, Schriftenreihe des Ludwig Boltzmann Institutes für Europarecht, Bd.18, Manz/Wien 2008, s. 21 i dalje.

EU doneseni kao rezultat pozitivne integracije u isključivoj nadležnosti BiH, što ujedno zaobilazi ispitivanje supsidijarnosti i proporcionalnosti.

Nadalje, pravni kriterij za preuzimanjem cjelokupnog *acquis*-a, obuhvata i preuzimanje veoma važnog sastavnog dijela Prava EU, njegovog temeljnog načela „*effet utile*“. Načelo *effet utile* prevodi se kao načelo „punog dejstva“, „korisnog učinka“, „pune učinkovitosti/djelotvornosti“, „praktične učinkovitosti/djelotvornosti“ ili „praktičnog dejstva“, a predstavlja metodu tumačenja Prava EU, prema kojoj Sud EU propise EU tumači na onaj način, na koji će u potpunosti ostvariti cilj koji slijede.<sup>53</sup> Može se reći da načelo *effet utile* predstavlja jednu dimenziju načela efikasnosti koje je postavljeno kao kriterij pred organe BiH. Sud EU vođen načelom *effet utile* stvarao je opšta pravna načela poput nadređenog i neposrednog dejstva Prava EU, često se, koristeći negativnom formulacijom da bez određenih karakteristika koje nisu utvrđene Ugovorom, Pravo EU ne bi moglo ostvariti *effet utile*. Jasno je da načelo efikasnosti kada je postavljeno ovako široko kao što to čini Sud EU, podrazumijeva mnogobrojne obaveze kako država članica tako i država (potencijalnih) kandidatkinja. Postavlja se pitanje da li bi se iz načela efektivnosti zajedno za obavezom preuzimanja *acquis*-a na cjelokupnoj teritoriji BiH mogla proizvesti obaveza za uspostavom Vrhovnog suda na nivou BiH, koji će osigurati da se pravo koje je jedinstveno preuzeto u BiH zaista na isti način primjenjuje na cijeloj teritoriji. Bez uspostave državnog organa koji bi imao nadležnosti Vrhovnog suda neće postojati institucija u BiH koja će nakon što zakonodavna vlast izvrši svoj dio zadatka preuzimanjem *acquis*-a, osigurati efikasnu i jedinstvenu primjenu tih propisa na cjelokupnoj teritoriji BiH. Ovo bi se najjednostavnije postiglo proširenjem nadležnosti postojećeg Suda BiH, čime bi se dodatno riješila aktuelna problematika učešća Suda BiH u stvaranju pravnog poretka na državnom nivou koji je potpuno neovisan o entitetskim. U pogledu već donesenih i budućih državnih okvirnih zakona u oblasti privatnog prava, to bi donijelo ujednačenje prakse sudova koji rješavaju imovinskoppravne zahtjeve subjekata na osnovu donesenih državnih okvirnih zakona. Tek tada bi razmatrano pitanje sposobnosti preuzimanja cjelokupnog prava EU bilo upotpunjeno i drugom zahtijevanom komponentom, sposobnošću primjene Prava EU. Bez sudskog organa sa nadležnostima za ujednačenje primjene krivičnih i civilnih propisa na nivou BiH, različita entitetska sudska praksa može produbljivati postojeće razlike u entitetskim krivičnim i privatnopravnim propisima ili stvarati nove razlike koje u jedinstvenom okvirnom zakonu ne postoje.

Naime iz perspektive EU zakonodavna, sudska i izvršna vlast jednako su odgovorne za efikasnost Prava EU u državi članici. Ovo se najbolje vidi iz načela državne odgovornosti, utemeljenog u odlukama *Francovich*<sup>54</sup> i *Brasserie du pecheur*<sup>55</sup>, prema kojem država članica EU odgovara svojim građanima za povredu Prava EU od strane državnih organa, zbog koje je pojedincima nanijeta šteta. Načelo državne odgovornosti također je primarno zasnovano na

---

<sup>53</sup> Načelo *effet utile* je svoju potpunu afirmaciju dobilo u odlukama Royer (Sud EU, 08. 04. 1976, 48/75, Jean Noël Royer (Royer), Slg. 1976, s. 497, tačka 73) i Factortame (Sud EU, 05. 03. 1996, povezani predmeti C-46/93 i C-48/93, Brasserie du Pêcheur SA/Bundesrepublik Deutschland i The Queen/Secretary of State for Transport, ex parte: Factortame Ltd i dr. (Brasserie i Factortame), Slg. 1996, I-1029, tačka 6).

<sup>54</sup> Sud EU, 19. 11. 1991, povezani predmeti C-6/90 i C-9/90, Andrea Francovich i Danila Bonifaci i drugi/Republika Italija (Francovich), Slg. 1991, I-5357.

<sup>55</sup> Sud EU, 05. 03. 1996, povezani predmeti C-46/93 i C-48/93, Brasserie du pecheur SA/Savezna Republika Njemačka i The Queen/Secretary of State of Transport, ex parte: Factortame Ltd i dr. (Brasserie du pecheur i Factortame), Slg. 1996, I-1029.

široko postavljenom načelu *effet utile*, gdje je Sud EU u odluci *Francovich* konstatovao da bi „puno dejstvo normi Prava EZ bilo (bi) ugroženo i zaštita na njima zasnovanih prava umanjena, ako pojedinac ne bi imao mogućnost da traži naknadu štete kada su njegova prava povrijeđena kršenjem Prava EZ, koja se može pripisati državi članici“.<sup>56</sup> U kasnijoj sudskoj praksi u odluci *Köbler* Sud EU je potvrdio da država odgovara i za povredu Prava EU od strane svog sudstva, pa čak i kada se radi o odluci suda najviše instance te države članice.<sup>57</sup> Ovakva odluka je naišla na višestruku kritiku, smatrajući da se time ugrožava neovisnost sudstva, dovodi u pitanje pravna snaga presude u zadnjoj instanci i narušava autoritet koji u jednoj državi uživaju sudovi najviše instance.<sup>58</sup> Sud EU odbranio je svoj stav navodeći da naknada štete zbog nepravilne presude suda najviše instance ne mora za sobom povlačiti ukidanje te presude, pa pravna snaga odluka sudova najviše instance nije dovedena u pitanje. Osim toga, neovisnost sudije nije ugrožena, jer za štetu ne odgovara lično sudija nego država.<sup>59</sup>

### 3. Pitanje Vrhovnog suda BiH i sudski sistem EU

Za sveobuhvatno razumijevanje prakse Suda EU u pogledu državne odgovornosti za štetu nanesenu pojedincu, treba podsjetiti na to koju ulogu nacionalni sudovi posljednje instance zauzimaju u sudskom sistemu EU. Centralni postupak pred Sudom EU kojim se u skladu sa čl. 267 UFEU osigurava jedinstveno tumačenje i primjena Prava EU na cjelokupnoj teritoriji EU je postupak prethodnog odlučivanja.<sup>60</sup> Postupak prethodnog odlučivanja je instrument saradnje između Suda EU i sudova država članica, pomoću kojeg se nacionalnim sudovima pružaju kriteriji za tumačenje prava EU, koji su im neophodni sa odluku o predmetu koji se pred njima vodi.<sup>61</sup> Tako nacionalni sudovi kada naiđu na poteškoće u pogledu nekog pitanja iz Prava EU koje je od značaja za donošenje odluke, imaju pravo, a u pojedinim slučajevima i obavezu, da se obrate Sudu EU da ovo pitanje razjasni. Na osnovu ovako dobivenog tumačenja Prava EU (ne i nacionalnog prava!) u formi prethodne odluke nacionalni sud primjenjuje Pravo EU na predmet koji se pred njim vodi. Stoga je postupak prethodnog odlučivanja međupostupak u okviru nacionalnog spora putem kojeg se uključuje Sud EU a služi jedinstvenoj primjeni i tumačenju Prava EU u svim državama članicama.<sup>62</sup> Ovaj postupak predstavlja nužnu kariku u obrazovanju

---

<sup>56</sup> Sud EU, 19.11.1991, povezani predmeti C-6/90 i C-9/90, Andrea Francovich i Danila Bonifaci i drugi/Republika Italija (Francovich), Slg. 1991, I-5357, 33.

<sup>57</sup> Vidi Sud EU, 30. 09. 2003, C-224/01, Gerhard Köbler/Austrija (Köbler), Slg. 2003, I-10239, tačka 31 i dalje.

<sup>58</sup> Vidi npr. W. Frenz, *Handbuch Europarecht*, Bd. 5, Wirkungen und Rechtsschutz, Berlin/Heidelberg 2010, s. 613.

<sup>59</sup> Sud EU je ovo obrazloženje potkrijepio sa još nekoliko argumenata: države u Međunarodnom javnom pravu odgovaraju za povredu svojih međunarodnih obaveza, bez obzira na to koje tijelo te države je počinilo povredu, jer se tretiraju kao jedna cjelina; zbog posebnog mjesta koje sudstvo zauzima u zaštiti subjektivnih prava dodijeljenih Pravom EU, ova zaštita bila bi umanjena, a puno dejstvo ugroženo ako ne bi postojala državna odgovornost za štetu počinjenu od strane suda najviše instance neke države članice; većina država članica u svojim nacionalnim pravnim porecima imaju propise o odgovornosti za štetu nastalu nepravilnom sudskom odlukom; naknada štete nastale pravosnažnom odlukom suda najviše instance povećava kvaliteta sudstva u jednoj državi, a samim time i njegov autoritet; Evropski sud za ljudska prava također je već odlučivao o odgovornosti država za štetu nastalu nepravilnom odlukom suda najviše instance; vidi Sud EU, 30. 09. 2003, C-224/01, Gerhard Köbler/Austrija (Köbler), Slg. 2003, I-10239, tačka 32 i dalje.

<sup>60</sup> Vidi G. Reichelt, *Europarecht*, Manz /Wien 2002, s. 80.

<sup>61</sup> Sud EU, 18. 10. 1990, povezani predmeti C-297/88 i C-197/89, Massam Dzodzi/Belgija (Dzodzi), Slg. 2000, I-3763, tačka 33.

<sup>62</sup> Vidi A. Haratsch/Ch. Koenig/M. Pechstein, *Europarecht*, Tübingen 2010, s. 245.

neprotivrječnog pravnog sistema gdje se odlukom nacionalnog suda u skladu sa dobivenim smjernicama od Suda EU, osigurava transfer standarda Prava EU u nacionalni pravni poredak.<sup>63</sup>

U okviru ovog postupka „sudovi država članica protiv čijih odluka nema pravnog lijeka prema nacionalnom pravu“ imaju posebnu ulogu, s obzirom da su u skladu sa čl. 267 st. 3 UFEU oni obavezni da Sudu EU upute zahtjev za tumačenje Prava EU kada se u postupku pojavi pitanje tumačenja Prava EU koje je od značaja za odluku.<sup>64</sup> Za razliku od sudova zadnje instance, sudovi protiv čijih odluka postoji pravni lijek prema nacionalnom procesnom pravu, imaju u skladu sa čl. 267 st. 2 UFEU pravo, ali ne i obavezu, da u takvom slučaju upute prethodno pitanje Sudu EU. Ovdje se sukobljavaju apstraktna teorija, prema kojoj se „sudovi država članica protiv čijih odluka nema pravnog lijeka prema nacionalnom pravu“ treba tumačiti u smislu suda koji je hijerarhijski predviđen kao sud zadnje instance prema ustavnom poretku date države, i konkretna teorija, prema kojoj se isti sud utvrđuje zavisno od mogućnosti podizanja redovnih pravnih lijekova u konkretnom sporu. U korist apstraktne teorije govori jezičko tumačenje odredbe čl. 267 st. 3 UFEU koja koristi izraz „protiv čijih odluka“ u množini, dok u korist konkretne teorije govori povećanje individualne pravne zaštite.<sup>65</sup> Sud EU je u odluci *Lyckeskog* utvrdio da pojam suda zadnje instance ne mora nužno podrazumijevati vrhovni sud, nego to može biti i bilo koji drugi sud protiv čije odluke više nije moguć redovni pravni lijek, što je i u pravnoj nauci donijelo prevagu u korist konkretne teorije.<sup>66</sup> Prema mišljenju Suda EU svrha ovog propisa jeste da se spriječi nastanak sudske prakse u nekoj od država članica koja ne bi bila u skladu sa pravom EU.<sup>67</sup> Ova svrha se može ostvariti samo ako najviši sud u državi, kao i svaki nacionalni sud protiv čije odluke po nacionalnom pravu ne postoji pravni lijek, ima obavezu da uputi prethodno pitanje Sudu EU.<sup>68</sup> Ukoliko nacionalni sud zadnje instance ne ispuni svoju obavezu za obraćanje Sudu EU za prethodnu odluku, može teoretski biti predmet pokretanja postupka za povredu obaveze države članice prema EU u skladu sa čl. 258 UFEU, ali i za tužbu pred nacionalnim sudovima za državnu odgovornost za štetu nastalu pojedincu zbog pogrešne odluke vrhovnog suda.<sup>69</sup> Tako je dobar savjet sudovima zadnje instance da se u slučaju sumnje obrate Sudu EU za prethodno tumačenje, u svrhu izbjegavanja rizika da o naknadi štete koja je nastala pojedincu

---

<sup>63</sup> Vidi E. Šarčević, *Postupak prethodnog odlučivanja-posebna vrsta pravnog transfera?*, Pravna misao, br. 9-10/2006, s. 10 i dalje.

<sup>64</sup> U skladu sa doktrinom iz odluke CILFIT, nacionalni sud zadnje instance nije obavezan da se obrati Sudu EU za odluku o prethodnom pitanju ako smatra da pitanje koje je postavila stranka u postupku nije relevantno za odluku, da je Sud EU već dao odgovor na takvo pitanje u ranijoj sudskoj praksi ili da je ispravna primjena Prava EU toliko očigledna da ne ostavlja prostora za razumnu sumnju. Vidi Sud EU, 06. 10. 1982, 283/81, Srl. CILFIT i Lanificio di Gavardo SpA/Ministry of Health (CILFIT), Slg. 1983, I-3415.

<sup>65</sup> Vidi T. C. Hartley (bilj. 7), s. 283.

<sup>66</sup> Vidi Sud EU, 04. 06. 2002, C-99/00, krivični postupak protiv Kenny Roland Lyckeskog, 2002, I-4839, tačka 14. Na osnovu date presude konkretnu teoriju zagovaraju npr. U. Karpenstein, u: E. Grabitz/M. Hilf, *Das Recht der Europäischen Union-Kommentar*, München 2009, čl. 234 EZ tačka 52 i dalje; M. Stanivuković, *Pojedinac pred sudom Evropskih zajednica*, Beograd 2009, s. 106; Th. Oppermann/D. Classen/M. Nettesheim, *Europarecht*, München 2009, s. 272; A. Haratsch/Ch. Koenig/M. Pechstein (bilj. 62), s. 247. Zagovornici apstraktne teorije su npr. T. C. Hartley (bilj. 7), s. 283 i dalje; B. Wegener, u: Ch. Calliess/M. Ruffert, *EUV-EGV – Das Verfassungsrecht der Europäischen Union mit Europäischer Grundrechtscharta-Kommentar*, čl. 234 EGV, 2065, tačka 24.

<sup>67</sup> Sud EU, 24. 05. 1977, 107/76, Hoffmann-La Roche AG v. Centrafarm Vertriebsgesellschaft Pharmazeutischer Erzeugnisse GmbH (Hoffmann-La Roche), Slg. 1977, s. 957, tačka 5.

<sup>68</sup> Vidi M. Stanivuković (bilj. 66), s.106.

<sup>69</sup> Vidi Th. Oppermann/D. Classen/M. Nettesheim (bilj. 66), s. 273.

zbog nepodnošenja zahtjeva za prethodnu odluku odlučuje neki domaći općinski sud kao „superrevizijska instanca“.<sup>70</sup>

Iz obaveze obraćanja nacionalnog suda zadnje instance u okviru postupku prethodnog odlučivanja u skladu sa čl. 267 st. 3 UFEU ne može se izvući zaključak o nužnosti postojanja vrhovnog suda na državnom nivou. Jer, kao prvo EU nema nadležnost za reorganizaciju sudskog sistema njenih država članica i, kao drugo, sud zadnje instance ne mora nužno biti vrhovni sud. Mnogo važnije je prepoznati da postupak prethodnog odlučivanja predstavlja institucionalizirani dijalog i saradnju sa Sudom EU<sup>71</sup>, gdje Sud EU nastoji osigurati jedinstveno tumačenje datih normi Prava EU na cjelokupnoj teritoriji EU, dok domaći sud jednaku funkciju preuzima za nacionalno pravo. U okviru ovog postupka, kako je prethodno navedeno, sudovi zadnje instance preuzimaju posebnu obavezu obraćanja da bi se spriječio nastanak nacionalne sudske prakse u državi članici suprotne pravu EU. Ovdje se prepoznaje značaj i faktičko dejstvo koje odluke sudova zadnje instance imaju ne samo na postupak koji se pred njima vodi, nego i na sve ostale postupke drugih sudova pred kojima se postavi uporedivo pitanje. Ukoliko bi BiH sa sadašnjim sudskim sistemom postala članica EU prema apstraktnoj teoriji koja značajno sužava broj sudova koji imaju obavezu obraćanja, sud zadnje instance u smislu čl. 267 st. 3. UFEU bili bi Sud BiH, Vrhovni sud FBiH, Vrhovni sud RS i apelacioni sud Distrikta Brčko, dok bi prema konkretnoj teoriji ovaj broj sudova bio značajno veći.

Dok navedeni sudovi ispunjavaju hijerarhijski kriterij suda zadnje instance, svrha njihovog obraćanja da spriječe nastanak sudske prakse u državi članici suprotne pravu EU neće se ostvariti, jer oni imaju nadležnosti samo u okviru zasebnih pravnih poredaka unutar BiH. Kao protuargument ne može poslužiti stav da i u državama članicama, naročito prema konkretnoj teoriji, postoji veći broj sudova zadnje instance, jer ti sudovi odlučuju na osnovu jednakih pravnih normi, dok u BiH navedeni sudovi odlučuju unutar iste pravne oblasti ali na osnovu različitih pravnih normi. Tako bi sistem saradnje i institucionalnog dijaloga u okviru postupka prethodnog odlučivanja u slučaju BiH ispunio cilj koji proizilazi iz samog pravnog dejstva prethodne odluke Suda EU, dok bi nacionalni sud ispunio svoj zadatak samo za jedan dio teritorije (u slučaju entitetskih vrhovnih sudova i apelacionog suda Distrikt Brčko) odnosno pravnog poretka (u slučaju Suda BiH) u BiH. Treba dodatno uzeti u obzir da je BiH ujedno i jedina evropska država koja nema Vrhovni sud na državnom nivou.<sup>72</sup> Ovu posebnost pravnog poretka BiH, gledano isključivo sa aspekta sudskog sistema EU i postupka prethodnog odlučivanja, EU može ali ne mora tolerisati. Naime, kako će u nastavku biti detaljnije prikazano, nadležnosti EU u pogledu reforme ustavnog i upravnog uređenja države (potencijalne) kandidatkinje su znatno veće nego što je to slučaj u pogledu država članica.

#### **4. Uspostava Vrhovnog suda BiH kao obaveza na osnovu Sporazuma o stabilizaciji i pridruživanju (SSP)**

BiH je potpisala SSP 16. juna 2008. godine sa Evropskim zajednicama (EZ, sada EU) i njihovim državama članicama. Samim potpisivanjem SSP-a BiH je dobila status „potencijalne

---

<sup>70</sup> Vidi W. Frenz (bilj. 58), s. 630.

<sup>71</sup> Vidi G. Reichelt (bilj. 60), s. 80.

<sup>72</sup> Vidi M. Dauster (bilj 1), s. 11.

kandidatkinje“ i perspektivu punopravnog članstva u EU.<sup>73</sup> Sporazum je zaključen kao tzv. „mješoviti sporazum“,<sup>74</sup> tj. pored ratifikacije od strane EZ (sada EU) mora biti ratifikovan od svih država članica, Evropskog parlamenta i same države kandidatkinje. BiH je trenutno u fazi kada su svi navedeni ratificirali SSP osim EU. EU uobičajeno ratifikuje ovakve „mješovite sporazume“ neposredno nakon što to urade države članice da ne bi došlo do djelomičnog važenja sporazuma u EU<sup>75</sup>. Francuska je kao posljednja preostala država članica ratifikovala SSP sa BiH 10. februara 2011.<sup>76</sup> Postupak ratifikacije od strane EU podrazumijeva prema čl. 218 st. 6 i 8 UFEU saglasnost Parlamenta kao i jednoglasnu odluku Savjeta. Neposredno nakon potpisivanja SSP-a, stupio je na snagu Privremeni Sporazum o stabilizaciji i pridruživanju<sup>77</sup> koji sadrži najtemeljnije obaveze iz samog SSP-a i služi kao pravni okvir za pripremu potencijalne kandidatkinje do stupanja na snagu SSP-a.

Osnovna odlika sadržaja SSP-a je njegova postepenost, koja se odražava u vremenski stepenovanim obavezama koje BiH treba izvršiti pri svojim pripremama za članstvo u EU. Postepenost počinje već samim potpisivanjem SSP-a, tako da ubrzo nakon potpisivanja stupa na snagu Privremeni SSP-a sa najosnovnijim obavezama iz samog SSP-a, te stupaju na snagu i pojedini dijelovi SSP-a, iako sporazum nije prošao postupak ratifikacije i njegov sadržaj nije u cijelosti stupio na snagu. Ovdje je riječ o privremenoj primjeni dijelova međunarodnog ugovora, prije njegovog stupanja na snagu, u skladu sa čl. 25 Bečke konvencije o ugovornom pravu iz 1969.<sup>78</sup> BiH će već rano spoznati posljedice specifične strategije EU prema Zapadnom Balkanu, čiji centralni dio predstavlja SSP kao podvrsta evropskih sporazuma, koja glasi: „urađeno na Balkanu-uzvraćeno iz Brisela“<sup>79</sup>. Naime, stupanje na snagu SSP-a prema svemu sudeći biće odgođeno, jer BiH nije ispunila obaveze na osnovu Privremenog SSP-a koji čini prethodnu stepenicu u napretku. Misli se na povredu čl. 1 Privremenog SSP-a neprovođenjem odluke *Sejdić-Finci*<sup>80</sup> te povredu čl. 36 Privremenog SSP-a nedonošenjem zakona o državnoj pomoći na nivou BiH.

Jedna od odredbi koja je stupila na snagu samim potpisivanjem SSP-a jeste „harmonizirajuća klauzula“ iz čl. 70 SSP-a. Prvi stav čl. 70 SSP obavezuje BiH da „osigura postepeno usklađivanje svog postojećeg i budućeg zakonodavstva sa pravnom stečevinom Zajednice (*acquis*). Bosna i Hercegovina osigurat će primjerenu provedbu i primjenu postojećeg i budućeg zakonodavstva.“ Iz slijedećeg stava proizilazi da će usklađivanje početi datumom potpisivanja

---

<sup>73</sup> Vidi S. Rodin, *Sporazum o stabilizaciji i pridruživanju u pravnom poretku Evropske zajednice i Republike Hrvatske*, Zbornik radova Pravnog fakulteta u Zagrebu, 3-4/2003, s. 592.

<sup>74</sup> Vidi T.C. Hartley (bilj. 7), s. 163.

<sup>75</sup> Vidi S. Vöneky, u E. Grabitz/M. Hilf (bilj 66), čl. 310, tačka 27.

<sup>76</sup> Vidi <http://www.consilium.europa.eu/App/accords/Default.aspx?command=details&id=297&lang=EN&aid=2008023&doclang=EN> (očitanje 01. 04. 2011).

<sup>77</sup> Sl. gl. BiH, br. 5/08, dodatak *međunarodni ugovori*.

<sup>78</sup> Vidi M. Stanivuković/S. Đajić, *Sporazum o stabilizaciji i pridruživanju i prelazni trgovinski sporazum Srbije i evropskih zajednica-pravno dejstvo i značaj*, Zbornik radova Pravnog fakulteta u Novom Sadu, 1-2/2008, s. 397.

<sup>79</sup> Vidi N. Misita, *Evropska unija-osnivanje i razvoj*, Sarajevo 2010, s. 332.

<sup>80</sup> Evropski sud za ljudska prava, *Sejdić and Finci v. Bosnia and Herzegovina*, predmet br. 27996/06 i 34836/06; O svim propisima koji moraju biti izmijenjeni u svrhu provedbe presude *Sejdić-Finci* vidi N. Kulenović/ I. Hažialić-Bubalo/M. Korajlić, *Presuda Sejdić i Finci protiv Bosne i Hercegovine: Konkretno posljedice – prvi pregled*, Sveske za javno pravo, 1-2/2010, s. 18 i dalje.

Sporazuma, što znači da ova odredba već vrijedi u BiH.<sup>81</sup> Obaveza koja proizilazi iz harmonizirajuće klauzule SSP-a sadržane u čl. 70, za BiH znači harmonizaciju na dva nivoa:

1. harmonizaciju entitetskih propisa u svrhu stvaranja uslova i pretpostavki za potpune slobode kretanja roba, osoba, usluga i kapitala u skladu sa čl. I/4 Ustava BiH i
2. istovremeno usaglašavanje ovog zakonodavstva sa pravom EU u cilju stvaranja uslova za ulazak na ovo novo tržište.<sup>82</sup>

Prva obaveza harmonizacije entitetskih propisa na osnovu čl. I/4 Ustava BiH podrazumijeva, kako je prethodno prikazano, između ostalog donošenje cijelog seta privatnopravnih propisa na državnom nivou<sup>83</sup>. Međutim, potpuno ostvarenje tržišnih sloboda ponovo će naići na prepreku nepostojanja državnog sudskog tijela koje će osigurati jedinstvenu primjenu tako donesenih državnih zakona na cjelokupnoj teritoriji BiH. Sudska zaštita prava građana koja proizilaze iz državnih propisa poput Zakona o zaštiti potrošača kao i propisa čije će donošenje uslijediti na nivou BiH, ponovo ima jednaku važnost kao i samo donošenje tih propisa. Ovdje se Ustavni sud BiH u svom nastojanju da pruži takvu zaštitu i istovremeno ostane u granicama svoje nadležnosti neposredno oslanja na praksu Suda EU donesenu u oblasti tržišnih sloboda EU. Prema citiranoj odluci U 68/02 istakao je da opštu odredbu o tržišnim slobodama treba tumačiti u skladu sa praksom Suda Evropske unije, budući da sam Ustav ne definiše detaljnije šta ova odgovornost podrazumijeva.<sup>84</sup> Ovakav stav Ustavnog suda, utemeljen nekoliko godina prije potpisivanja SSP-a, rano je pokazao prepoznavanje da je usaglašavanje entitetskih propisa sa klauzulom čl. I/4 Ustava, s obzirom na politički cilj BiH za članstvom u EU, neposredno vezano za daljnje usaglašavanje sa istim klauzulama unutar prava EU. Tako ovaj stav Ustavnog suda čini sponu između prve i druge obaveze koja proizilazi iz harmonizirajuće klauzule u skladu sa čl. 70 SSP-a.

Istovremeno, stav Ustavnog suda iz odluke U 68/02 ukazuje na to da veoma bitan aspekt harmonizacije sa pravom EU, podrazumijeva uzimanje u obzir prakse Suda EU. Ovo prvo potvrđuje čl. 70 SSP-a, jer se pod pravnom stečevinom EU, smatra i praksa Suda EU kao jedan od izvora Prava EU. Još direktnije na značaj prakse Suda EU ukazuje čl. 71 st. 2 SSP, kojim se propisuje da će svako kršenje propisa o konkurenciji iz SSP-a biti ocijenjeno na osnovu kriterija koji proizilaze iz propisa o konkurenciji koji vrijede u (bivšoj) EZ, a naročito na osnovu (bivših) čl. 81, 82, 86 i 87 Ugovora o EZ, i instrumenata za tumačenje koje su usvojile (bivše) Zajednice. Ovdje se neposredno ukazuje na značenje ovih odredbi koje im svojim tumačenjem u odgovarajućim postupcima daje Komisija ili Sud EU. Ova odredba već je pokazala uticaj na domaće zakonodavstvo, gdje Zakon o konkurenciji BiH<sup>85</sup> u čl. 43 propisuje da se Konkurencijsko vijeće kao domaći organ koji je nadležan za zaštitu konkurencije u prvom

---

<sup>81</sup> O položaju SSP-a u hijerarhiji pravnih izvora u BiH vidi Z. Meškić, Sporazum o stabilizaciji i pridruživanju – aktuelni izazovi za Bosnu i Hercegovinu, *Zbornik radova naučnog skupa Bosanskohercegovačka država i Bošnjaci*, u postupku objavljivanja.

<sup>82</sup> Vidi V. Popović, *Neki aspekti harmonizacije prava Republike Srpske sa Sporazumom o stabilizaciji i pridruživanju*, *Pravni život*, 7-8/2010, s. 54.

<sup>83</sup> Vidi Ustavni sud BiH, 18. 02. 2000, U 5/98-II, Sl. gl. BiH, br. 17/00, tačka 29; opširnije u Z. Meškić, *Četiri osnovne slobode kao ustavni osnov za harmonizaciju entitetskih privatnopravnih propisa*, *Ustavno-pravni razvoj Bosne i Hercegovine (1910-2010)*, *Zbornik radova Pravnog fakulteta Univerziteta u Tuzli*, u postupku objavljivanja.

<sup>84</sup> Ustavni sud BiH, 25. 06. 2004, U 68/02, Sl. gl. BiH, br. 38/04, tačka 41.

<sup>85</sup> Sl. gl. BiH, br. 48/05; izmjene Sl. gl. BiH, br. 76/07 i br. 80/09.



stepenu, „u svrhu ocjene datog slučaja, može koristiti sudskom praksom Europskog suda pravde i odlukama Evropske komisije“. Ponovo je vidljivo koji značaj EU pridaje zaštiti prava nastalih na osnovu propisa koji su doneseni u svrhu harmonizacije sa Pravom EU i primjeni ovih propisa u skladu sa značenjem koje imaju u EU. Stoga se može konstatovati da odredbe SSP-a pružaju pravni osnov za konkretizaciju prethodno navedenih kriterija koje BiH mora ispuniti u cilju članstva u EU. Pri tome čl 70. SSP-a propisujući obavezu primjerene provedbe i primjene postojećeg i budućeg zakonodavstva, izričito normira kriterij na osnovu kojeg u godišnjim izvještajima o napretku BiH, Komisija kritikuje nedostatak postojanja Vrhovnog suda koji bi osigurao jedinstvenu primjenu na cjelokupnoj teritoriji BiH.

## 5. Uspostava Vrhovnog suda kao rezultat jače pregovaračke pozicije EU

Ne treba zaboraviti da uz sve pravne argumente koji su se nastojali pregledno prikazati do sada, pitanje članstva BiH u EU kako za BiH tako i za EU predstavlja pitanje koje spada u oblast međunarodnih odnosa. Pri tome Kopenhagenški kriteriji predstavljaju samo okvir unutar kojeg se uslovi za svaku pojedinu državu kandidatkinju tek trebaju formulisati. Proces stabilizacije i pridruživanja EU posmatra kao novi pristup u kojem se kriteriji članstva u EU prilagođavaju situaciji u svakoj potencijalnoj državi kandidatkinji pojedinačno, a svaki napredak se odgovarajuće nagradi.<sup>86</sup> Tako se i podrazumijeva da svaka država može individualno napredovati u zavisnosti od progressa koji je napravljen u pogledu postavljenih kriterija. Čl. 49 UEU i Kopenhagenški kriteriji ostavljaju dovoljno prostora za interpretaciju da zahtjev za uspostavom Vrhovnog suda BiH ne bi izlazio izvan okvira ovih kriterija niti izvan dosadašnje prakse EU da u svakoj državi zahtijeva reforme oblasti koje smatra naročito ograničavajućim.<sup>87</sup> Jača pregovaračka pozicija EU jedna je od osnovnih karakteristika predpristupnog procesa, koja se može odraziti i na uslove koji se državi članici postavljaju, ne zaboravljajući istovremena prava i finansijsku podršku koja se daju kandidatkinji.<sup>88</sup> Pri tome EU u predpristupnoj strategiji trećim državama određuje kriterije za članstvo u oblastima za koje u svojim odnosima prema državama članicama uopće nema ovlasti.<sup>89</sup>

Iako čl. 217 UFEU propisuje da sporazumi o pridruživanju podrazumijevaju međusobna prava i obaveze, ona se ne smiju shvatiti u smislu reciprociteta.<sup>90</sup> Strogi reciprocitet ograničavao bi mogući sadržaj ugovora, kao i upotrebu sporazuma o pridruživanju u svrhu približavanja EU. Istovremeno nije moguće na osnovu čl. 217 UFEU zaključiti sporazum o pridruživanju koji predviđa potpunu asimetriju prava i obaveza EU i treće države.<sup>91</sup> Stoga uslov međusobnih prava

---

<sup>86</sup> Vidi J. Marko/J. Wilhelm, *Stabilisation and Association Agreements*, u: A. Ott/K. Inglis, *Handbook on European Enlargement-A Commentary on the Enlargement Process*, The Hague 2002, s. 167.

<sup>87</sup> Vidi R. Priebe (bilj. 35), s. 306. O mogućnostima različitog tumačenja kriterija vidi i E. Šarčević, *Bosnia and Herzegovina and Controversies of the EU Integration Process (Constitutional View)*, *Zeitschrift für öffentliches Recht (ZÖR)* 2009, s. 241; usp. također Sud EU, 22. 11. 1978, Lothar Mattheus/Doego Fruchtimport und Tiefkühlkost G, Slg. 1978, 2203, tačka 8.

<sup>88</sup> Vidi Th. Oppermann/C. D. Classen/M. Nettesheim (bilj. 66), s. 739.

<sup>89</sup> Vidi A. Albi, *Ironies in Human Right Protection in the EU: Pre-Accession Conditionality and Post-Accession Conundrums*, *European Law Journal*, 1/2009, s. 49; A. Williams, *Enlargement of the Union and human rights conditionality: a policy of distinction?*, *European Law Review*, 6/2000, s. 610.

<sup>90</sup> Vidi Sud EU, 05. 02. 1976. 87/75, *Conceria Daniele Bresciani/Amministrazione Italiana delle Finanze (Bresciani)*, Slg. 1976, s. 129, tačka 22/23.

<sup>91</sup> Vidi K. Schmalenbach, u: Ch. Calliess/M. Ruffert (bilj 66), čl. 310, tačka 3.

i obaveza ne zabranjuje EU da trećoj državi potpisnici nametne obavezu da svoj politički i društveni sistem uskladi sa onim država članica, ako istovremeno toj državi garantuje određena prava i na sebe preuzima odgovarajuće obaveze.<sup>92</sup> EU do sada nije nijednoj državi kandidatkinji postavljala uslov uspostave Vrhovnog suda na državnom nivou, jer su sve kandidatkinje takav sudski organ već imale u svom sudskom sistemu, pa nije moguće u komparativnom pravu naći primjer koji bi se uporedio sa BiH. Na prvi pogled se može činiti uporedivom činjenica da se nijednoj državi kandidatkinji nije nametao uslov uspostave Ustavnog suda.<sup>93</sup> Međutim, ovdje je situacija drugačija, jer i neke od starih država članica poput Nizozemske nemaju Ustavni sud u svom sudskom sistemu.

Treba podsjetiti da će pravo BiH budućim članstvom u EU svjesno postati dio pravnog poretka EU koji će u hijerarhiji pravnih normi u cijelosti biti nadređen kako ustavnom tako i niže rangiranom pravu BiH.<sup>94</sup> Samo članstvo u EU zahtijeva ustavnu reformu kojom se dio suverenih ovlasti države prenosi na EU<sup>95</sup>, pa se ni pitanje uspostave Vrhovnog suda u okviru evropskih integracija ne može posmatrati kao unutrašnje pitanje BiH. Ovo je vidljivo iz slijedećih činjenica:

- Komisija u svojim izvještajima o napretku BiH postavlja izričito pitanje uspostave Vrhovnog suda BiH i izričito kritikuje nepostojanje napretka u njegovoj uspostavi;
- članstvo u EU neminovno za sobom povlači ustavne reforme manjih ili većih razmjera;
- EU od svih kandidatkinja uvijek zahtijeva uspostavu određenih državnih organa koji do tada nisu postojali; i konačno
- EU na osnovu svoje pregovaračke pozicije uspostavu Vrhovnog suda BiH i smije i može tražiti.

Kriterije koje EU postavlja BiH kao državi (potencijalnoj) kandidatkinji za članstvo u EU, BiH će nastojati ispuniti u onoj mjeri, u kojoj članstvo u EU predstavlja njen politički i ekonomski cilj. Pri tome, ispunjenjem svih zahtijeva koje EU postavi pred BiH neće steći pravo na članstvo u EU<sup>96</sup>, što samo potvrđuje da to pitanje spada u domenu međunarodnih odnosa. Komisija u izvještaju o napretku BiH u 2010. godini konstatuje da nije postignut napredak u uspostavi jedinstvenog tijela uporedivog sa vrhovnim sudom koje bi osiguralo jedinstvenu primjenu prava. Nadalje, Komisija smatra da kompleksnosti koje proizilaze iz četiri odvojena sudska sistema predstavljaju ozbiljan izazov za funkcionisanje sudskog sistema.<sup>97</sup> Nakon ovih i drugih opservacija sudskog sistema u BiH, Komisija u izvještajima iz posljednjih nekoliko godina uvijek dolazi do jednakog zaključka o pravosuđu u BiH uz određene izmjene u formulaciji, gdje je u izvještaju za 2008. godinu najjasnije ustanovila da „rascjepkanost pravosudnog sistema i

---

<sup>92</sup> Vidi S. Vöneky, u E. Grabitz/M. Hilf, čl. 310, tačka 7.

<sup>93</sup> Vidi F. Hoffmeister, Changing Requirements for Membership, u A. Ott/K. Inglis, *Handbook on European Enlargement-A Commentary on the Enlargement Process*, TMC Asser Press, The Hague 2002, 94.

<sup>94</sup> Vidi Sud EU, 15. 07. 1964, 6/64, Flaminio Costa/E.N.E.L., 1964, s. 1253; Vidi Sud EU, 17. 12. 1970, 11/70, Internationale Handelsgesellschaft/Einfuhr- und Vorratsstelle für Getreide und Futtermittel (Internationale Handelsgesellschaft), 1970, s. 1125, tačka 3.

<sup>95</sup> Vidi opširno o svakoj državi članici u A. Albi, *The EU Enlargement and the Constitutions of Central and Eastern Europe*, Cambridge University Press 2005, 9 i dalje.

<sup>96</sup> Vidi Th. Oppermann/C. D. Classen/M. Nettesheim (bilj. 66), s.746.

<sup>97</sup> Komisija, 09. 11. 2010, Izvještaj o napretku Bosne i Hercegovine za 2010. godinu, KOM (2010) 660, s.12.

zakonskih okvira i dalje ugrožavaju efikasnost pravosuđa<sup>98</sup>. Navedene konstatacije Komisije mogu navesti na zaključak da uspostava Vrhovnog suda nije neposredan uslov za članstvo BiH u EU, ali je njegovo nepostojanje nedostatak u čijem otklanjanju BiH nije napredovala. Iz formulacije „tijelo uporedivo sa vrhovnim sudom“ jasno je da se ne mora raditi o državnom organu koji će nositi takav naziv, nego je jedino značajno da se osigura jedinstvena primjena prava što se najjednostavnije može postići proširenjem nadležnosti Suda BiH. Za ispravno shvatanje ovih zaključaka bitno je podsjetiti na postepenost procesa stabilizacije i pridruživanja. Tako je državna pomoć u izvještaju iz 2008. bila samo oblast u kojoj nije postignut napredak<sup>99</sup>, a sada neposredno koči stupanje na snagu SSP-a, zbog neispunjenja obaveza iz Privremenog SSP-a. Rascjepkanost pravosudnog sistema i zakonskih okvira će se vremenom neminovno povećati ispunjavanjem obaveza iz SSP-a o preuzimanju Prava EU na različitim nivoima, tako da se ne može očekivati da će zahtjev za napredovanjem u pogledu uspostave tijela uporedivog sa vrhovnim sudom u izvještajima Komisije gubiti na intenzitetu.

## **6. Umjesto zaključka: ustavne prepreke za uspostavu Vrhovnog suda BiH vs. snaga političkog cilja članstva u EU**

Neosnivanje vrhovnog suda BiH u početku se pravdalo podjelom nadležnosti između države i entiteta u čl. III Ustava BiH, ali izmijenjena zakonodavna situacija sa sve većim brojem zakona na državnom nivou iz oblasti koje nisu neposredno pokrivene čl. III Ustava BiH navodi na reviziju ovakvog razmišljanja. Nepostojanje vrhovnog suda BiH se kritikuje prije svega, jer ne postoji državno tijelo koje će osigurati jedinstvenu primjenu krivičnih i civilnih propisa na cjelokupnoj teritoriji BiH, stvarajući pri tome jedinstveni pravni prostor. Trenutna podjela sudskih ovlasti ne samo da ne može osigurati jedinstvenu primjenu propisa na teritoriji BiH, nego neposredno narušava svu harmonizaciju koja se uspije postići na zakonodavnom nivou. Međutim, pogrešno je razmišljanje da je osnivanje Vrhovnog suda BiH protivno Ustavu BiH. Pođimo od čl. I/2 Ustava BiH govori o BiH kao pravnoj državi, što BiH obavezuje na garanciju pravne sigurnosti. Kako je moguće garantovati pravnu sigurnost ako entitetski sudovi na osnovu npr. identične odredbe iz entitetskih Zakona o privrednim društvima u pogledu identičnog problema donesu različita rješenja, a ne postoji Vrhovni sud na nivou države koji bi njihovu praksu ujednačio? Ova dilema se nastavlja, ako se uzme u obzir da diskriminacija privrednog društva na osnovu sjedišta u različitim entitetima krši čl. I/4 Ustava BiH, tačnije slobodu poslovnog nastanjivanja u BiH. Dok se u dijelu koji je obuhvaćen čl. I/4 Ustava BiH privrednom društvu može pružiti sudska zaštita u okviru onih postupaka koji su predviđeni pred Ustavnim sudom BiH, u svim aspektima prava privrednih društava izvan područja primjene slobode poslovnog nastanjivanja i nadležnosti Ustavnog suda BiH ne može se garantovati ravnopravnost građana i pravnih lica BiH, a time ni pravna sigurnost propisana čl. I/2 Ustava BiH.

Pretpostavke da je Vrhovni sud nužan za garanciju pravne sigurnosti prema čl. I/2 Ustava BiH, neminovno vodi do zaključka da je nepostojanje Vrhovnog suda u najmanju ruku slabost, ako ne i propust ustavnog zakonodavca. Ovo pitanje uspostave entitetskih i državnih sudova prema čl. III Ustava BiH, stavlja u novo svjetlo. S jedne strane su entiteti prema čl. III/3 a) nadležni za sve vladine funkcije koja nisu Ustavom izričito povjerene institucijama BiH, u što spada i uspostava

---

<sup>98</sup> Komisija, 05. 11. 2008, Izvještaj o napretku Bosne i Hercegovine za 2008. godinu, KOM (2008) 674, s. 14.

<sup>99</sup> *Ibid*, s. 39.

Vrhovnog suda. Ali s druge strane to ne može značiti i nadležnost za popunjavanje pravnih praznina Ustava BiH, koji nije predvidio institucije koje trebaju garantovati prava i načela koja jesu izričito propisana Ustavom, poput zajedničkog tržišta, pravne sigurnosti i načela pravne države.<sup>100</sup> Ovdje se treba uzeti u obzir i čl. III/3 b) Ustava BiH prema kojem su državni ustavni propisi nadređeni entitetskim ustavnim i zakonskim propisima, što uspostavu Vrhovnog suda BiH državnim zakonom ne čini protivnom entitetskim propisima, ako se ista shvata kao izvršenje naloga ustavotvorca za osiguranjem pravne države, ravnopravnosti građana i tržišnih sloboda.<sup>101</sup> Tržišne slobode, kao što je prethodno objašnjeno podrazumijevaju harmonizaciju svih propisa iz oblasti svake pojedine tržišne slobode, poput radnog prava, prava privrednih društava i obligacionog prava na državnom zakonodavnom nivou. Prava koja proizilaze iz tako donesenih zakona, mora štiti odgovarajući sudski organ na državnom nivou.

Tako je s pravne tačke gledišta članstvo u EU samo dodatni argument pored navedenih domaćih ustavnopravnih argumenata koji zakonodavca BiH obavezuju na uspostavu Vrhovnog suda BiH. Jasno je, međutim, da se radi o politički snažnijem argumentu s obzirom da je perspektiva članstva u EU nešto oko čega postoji više saglasnosti među političkim krugovima i građanima BiH nego o tumačenju postojećih ustavnih normi. Stoga harmonizirajuća klauzula iz čl. 70 sa svojom obavezom za usklađivanjem entitetskih propisa samo upotpunjava čl. I/4 Ustava BiH, dok druga obaveza spajanja domaćeg tržišta sa tržištem EU pokazuje da je to tek prvi korak u stepenovanom ispunjenju obaveza usklađivanja sa Pravom EU. Komisija postojanje Vrhovnog suda BiH ispituje u okviru poglavlja vladavine prava (eng. „rule of law“), što samo nadograđuje kriterij „pravne države“ iz čl. I/2 Ustava BiH (u originalnoj engleskoj verziji Ustava BiH također se koristi „rule of law“; njemački naziv „Rechtsstaat“ prevodi se kao pravna država, iako nema u potpunosti jednako značenje). Načelo efikasnosti koje zahtijeva da se Pravo EU ne preuzima samo ispunjenjem obaveza od strane zakonodavne vlasti, nego jednaku odgovornost prebacuje sudskom sistemu koji data prava treba štiti, samo potvrđuje onaj značaj postojanja Vrhovnog suda BiH sa odgovarajućim nadležnostima koje trenutno nema nijedan sudski organ u BiH, čija nam je nužnost jasna i sa aspekta nacionalnog prava. Stoga kriteriji za članstvo u EU sa većom političkom snagom ukazuju na obavezu uspostave Vrhovnog suda BiH koju je sa aspekta domaćeg ustavnog prava odavno trebalo ispuniti.

### Rezime

#### ***Osnivanje Vrhovnog suda Bosne i Hercegovine kao uslov za članstvo u Evropskoj uniji***

*Bosna i Hercegovina (BiH) je jedina evropska država koja nema Vrhovni sud na državnom nivou. U radu se analizira da li ova posebnost bosansko-hercegovačkog pravosudnog sistema predstavlja prepreku za članstvo u Evropskoj uniji (EU). Ukazuje se na rezultate Venecijanske komisije koji nepostojanje državnog Vrhovnog suda pravdaju podjelom nadležnosti između države i entiteta u Ustavu BiH. Važan aspekt analize predstavlja pitanje da li je uspostava državnog Vrhovnog suda protivna Ustavu BiH. Osnivanje Vrhovnog suda BiH kao uslov za članstvo u EU ispituje se kroz Kopenhagenske i Madridske kriterije, te na osnovu godišnjih izvještaja Komisije u kojima se ocjenjuje napredak BiH u ispunjenju ovih kriterija. Posebna pažnja posvećena je dijelu izvještaja Komisije u kojem se navodi nedostatak napretka BiH u*

---

<sup>100</sup> Vidi M. Dauster (bilj 1), 17.

<sup>101</sup> *Ibid.*

*osnivanju Vrhovnog suda na državnom nivou. Izvještaj Komisije analizira se sa aspekta sudskog sistema EU, obaveza koje je BiH preuzela potpisivanjem Sporazuma o stabilizaciji i pridruživanju, te postojećeg sudskog sistema BiH. Zaključno se kriteriji koje EU postavlja pred BiH porede sa obavezama koje za BiH proizilaze iz Ustava BiH, nastojeći ukazati na nužna poboljšanja pravosudnog sistema BiH uzimajući u obzir posebnosti ustavnopravnog uređenja BiH.*

### *Zusammenfassung*

#### ***Die Errichtung des obersten Gerichtshofs von Bosnien und Herzegowina als Bedingung für den Beitritt zur Europäischen Union***

*Bosnien und Herzegowina (BuH) ist der einzige europäische Staat ohne einen obersten Gerichtshof auf der Staatsebene. Die Analyse fragt, ob diese Besonderheit des bosnisch-herzegowinischen Gerichtssystems ein Hinderniss für den Beitritt zur Europäischen Union (EU) darstellt. Es wird auf die Ergebnisse der Venedig-Kommission hingewiesen, die das Nichtbestehen des obersten Gerichtshofs mit der Verteilung der Kompetenzen zwischen dem Staat und den Entitäten in der Verfassung von BuH. rechtfertigt. Einen wichtigen Teil der Analyse stellt die Beantwortung der Frage dar, ob die Errichtung eines staatlichen obersten Gerichtshofs der aktuellen Verfassung von BuH widerspricht. Die Errichtung des obersten Gerichtshofs von BuH als eine Bedingung für den Beitritt zur EU wird durch die Kopenhagen- und Madrid-Kriterien hinterfragt, sowie aufgrund der Jahresberichte der Kommission, worin der Fortschritt von BuH hinsichtlich der Erfüllung dieser Kriterien begutachtet wird. Der Kommissionsbericht wird aus dem Blickwinkel des Gerichtssystems der EU, der Pflichten, die BuH mit der Unterzeichnung des Stabilisierungs- und Assoziierungsabkommens übernommen hat, sowie des existierenden Gerichtssystems von BuH. analysiert. Abschließend werden die Kriterien, die die EU vor B.u.H. stellt mit den Pflichten verglichen, die sich für BuH. aus ihrer Verfassung ergeben. Es wird, unter Berücksichtigung des verfassungsrechtlichen Aufbaus von BuH, auf die notwendigen Verbesserungen der Gerichtsbarkeit von BuH hingewiesen.*