

Inicijativa Zajedničkog koordinacionog tijela udruženja sudija i tužilaca u Bosni i Hercegovini

„Dijalog strukovnih udruženja u pravosuđu sa nosiocima zakonodavne i izvršne vlasti u Bosni i Hercegovini: Evropske integracije i reforma pravosuđa u Bosni i Hercegovini – stanje i perspektive“

Zajedničko koordinaciono tijelo udruženja sudija i tužilaca u BiH (ZKT) održalo je, u ponedjeljak 24. aprila 2023. godine, drugi od četiri planirana dijaloga o zakonodavnoj reformi pravosuđa. Neposredni povod za održavanje skupa jeste dobijanje kandidatskog statusa Bosne i Hercegovine za članstvo u Europskoj uniji i uspostava nove izvršne vlasti na Državnom i Federalnom nivou.

U okviru drugog dijaloga raspravljano je o Nacrtu Zakona o sudovima BiH (*Hilmo Vučinić*, sudija Suda BiH) i neizvršavanju odluka ustavnih sudova u BiH (*Aleksandra Martinović*, predsjednica Ustavnog suda F BiH). ZKT se zahvaljuje referentima za kompetentno i sažeto predstavljanje relevantnih aspekata tema i detektovanju spornih postojećih i predviđenih zakonskih rješenja.

Posebnu zahvalnost ZKT upućuje predsjedniku Visokog sudskog i tužilačko vijeća BiH, sudiji Halilu Lagumdžiji na iskazanoj podršci radu i djelovanju ZKT i aktivnom učešću u diskusiji.

Riječi zahvale upućujemo i sudijama i tužiocima, predstavnicima izvršne i zakonodavne vlasti, naročito predstavnicima Ministarstva pravde BiH, predstavnicima međunarodnih organizacija i ambasada, predstavnicima akademske zajednice i advokatskih komora za konstruktivnu diskusiju koja je ukazala na probleme iz prakse i puteve njihovog rješavanja.

Z a k l j u č c i

I. Zakonodavna reforma pravosuđa: nužnost prohodne komunikacije između predstavnika izvršne, zakonodavne i pravosudne vlasti

1. U okviru diskusije prvog panela posvećenog Nacrtu Zakona o sudovima BiH afirmisan je zaključak sa prvog održanog dijaloga¹ da reforma pravosuđa može biti uspješna samo ako se osigura kontinuirana programska saradnja sve tri grane javne vlasti. Nedostatak prohodne komunikacije prepoznat je kao jedna od ključnih prepreka za ostvarenje efikasne saradnje među relevantnim akterima. Odgovornost podjednako leži na predstavnicima izvršne vlasti i pravosudnoj zajednici. S tim u vezi rezime stavova je sljedeći:

- Potrebno je uspostaviti efikasne i efektivne kanale komunikacije između Ministarstva pravde BiH i strukovnih udruženja, odnosno nosilaca pravosudnih funkcija općenito, kada je u pitanju provođenje javnih konsultacija putem platforme eKonsultacije za pravne propise od značaja za reformu pravosuđa. Diseminacijom informacija o nacrtima zakona

¹ Dostupno na: <https://usfbih.ba/wp-content/uploads/2023/04/ZKT-ZAKLJUCCI-SKUP-5.4.2023.pdf>, tačka 1.

koji su otvoreni za javne konsultacije podstaknut će se proaktivniji rad strukovnih udruženja i njihovo učešće u zakonodavnim aktivnostima.

- Udruženja sudija i tužilaca moraju ojačati unutrašnje kapacitet kako bi mogli pravovremeno učestvovati u postupku javnih konsultacija. Primjera radi od strane pravosudne zajednice nije upućen niti jedan komentar, prijedlog ili primjedba na Nacrt Zakona o sudovima BiH u postupku javnih konsultacija.
- Ministarstvo pravde BiH treba omogućiti dostupnost teksta Prijedloga relevantnih zakona koji su upućeni u dalju zakonodavnu proceduru objavljivanjem na zvaničnoj stranici Ministarstva kako bi pravosudna zajednica bila upoznata sa njihovim sadržajem i mogla javno iznijeti svoj stav, ali i poduzeti aktivnosti za eventualno amandmansko djelovanje putem poslanika u Predstavničkom domu PSBiH. Zbog učestvovanje više domaćih i međunarodnih aktera u izradi relevantnih zakona za pravosudnu zajednicu, kao što je slučaj sa Nacrtom Zakona o sudovima BiH, strukovna udruženja i nosioci pravosudnih funkcija ostaju uskraćeni za informaciju o posljednje predloženim rješenjima, kao i informacijama o stavovima Venecijanske komisije i entitetskih ministarstava pravde.
- Samo transparentniji način donošenja zakona (dostupnost aktuelnih nacrti i prijedloga na stranicama nadležne zakonodavne i izvršne vlasti; informacije o načinu izbora članova radnih grupa i njihov sastav) i uključivanje dugogodišnjih praktičara u radne grupe za izradu zakona, kao i pružanje mogućnosti da predstavnici udruženja sudija i tužilaca učestvuju u radu radnih grupa u svojstvu posmatrača, može doprinijeti blagovremenim i konstruktivnim prijedlozima za unapređenje predloženih zakonskih rješenja.

II. Nacrt Zakona o sudovima BiH

Donošenje novog Zakona o sudovima BiH u Mišljenju Europske komisije postavljeno je kao jedan od 14 prioriteta koje Bosna i Hercegovina mora ispuniti na putu ka narednoj fazi pristupanja članstvu u EU.

U vezi pojedinih aspekata predloženih rješenja u Nacrtu Zakona o sudovima BiH, objavljenog na stranici Ministarstva pravde BiH (dostupno na: <https://ekonsultacije.gov.ba/legislativeactivities/details/120349->), uz napomenu da su predstavnici Ministarstva pravde BiH informisali prisutne da nije riječ o konačnoj verziji koja je upućena u daljnju proceduru, usvojeni su sljedeći zaključci:

- Podržava se uspostavljanje drugostepenog suda BiH, odnosno donošenje Zakona o sudovima BiH, u cilju ostvarivanja nadležnosti države BiH, jačanja vladavine zakona i poštivanje ljudskih prava, te dosljedne realizacije člana 6. stav 1. Evropske konvencije za zaštitu ljudskih prava i osnovnih sloboda. Smatramo da će formiranje drugostepenog Suda BiH ojačati povjerenje u pravednost sudskih odluka i pravosudnog sistema u cjelini.
- Prilikom imenovanja sudija u budući drugostepeni sud BiH, Visoko sudsko i tužilačko vijeće BiH na prvom mjestu treba imati u vidu stručnost i kvalitet sudija koji će biti imenovani, vodeći računa da sastav suda odražava raznolikost društva u BiH.

- Prilikom određivanja sjedišta budućeg drugostepenog suda BiH, treba imati u vidu da postojeći kapaciteti zgrade u kojoj se trenutno nalazi Apelaciono odjeljenje Suda BiH u potpunosti omogućavaju nesmetano funkcionisanje budućeg drugostepenog suda BiH. Pri tome treba imati u vidu da i sjedište Tužilaštva BiH i pritvorske i zatvorske ustanove na nivou BiH, kao i drugi praktični razlozi, a naročito razlozi iz sigurnosti, opravdavaju da sjedište budućeg drugostepenog suda bude u Sarajevu ili u Istočnom Sarajevu.
- Iako je polazna pretpostavka Strukturalnog dijaloga o pravosuđu BiH koja dovela do ideje o formiranju posebnog drugostepenog Suda BiH, bila da ne bi trebalo smanjivati postojeću nadležnost Suda BiH, evidentno je da postojeći nacrt Zakona o sudovima u BiH smanjuje postojeću nadležnost Suda BiH. To se prije svega odnosi na postojeći član 7. stav 2. tačka a) koji propisuje nadležnost Suda BiH za krivična djela utvrđena Zakonima FBiH, RS i Brčko Disktrikta BiH kada ta krivična djela: „ugrožavaju suverenitet, teritorijalni integritet, političku nezavisnost, nacionalnu sigurnost i međunarodni subjektivitet BiH.“ Ova nadležnost Suda BiH iako u svim dosadašnjim diskusijama nije bila sporna, ispuštena je u novom nacrtu Zakona o sudovima BiH.
- Članom 16. stav 2. predloženog Nacrta u tački b) se propisuje krivična nadležnost Suda BiH za krivična djela iz određenih oblasti ako su djelimično ili u cjelosti počinjena „nezakonitim aktivnostima izvršenim zajedničkim djelovanjem kriminalnih grupa.“ Uvodi se pojam kriminalne grupe koja ne postoji u Krivičnom zakonu BiH, pa se postavlja pitanje primjene ove odredbe u praksi.
- U članu 16. stav 2. tačka c) Nacrta Zakona o sudovima BiH propisana je nadležnost Suda BiH ako je izvršenjem krivičnih djela nastala šteta velikih razmjera po institucije BiH. Pominjanjem samo institucija BiH, ograničava se nadležnost Suda BiH, tako da bilo cjelishodnije brisati riječ „institucije“. U tom slučaju nadležnost Suda BiH bi se odnosila na državu BiH, a ne samo na njene institucije. Također i odredba propisana tačkom d) istog člana nejasna je i smatramo da se na drugačiji način treba formulisati ova nadležnost suda.
- Nacrt Zakona o sudovima propisuje obavezu ocjenjivanja sudija sudova BiH na koji način se uvodi zakonski osnov i za ocjenjivanje sudija sudova BiH, kao i svih drugih sudija u BiH. Materija ocjenjivanja sudija treba da bude uređena Zakonom o visokom sudskom i tužilačkom vijeću BiH. Pri tome treba imati u vidu mišljenje Venecijanske komisije² koja paragrafu 73. ukazuje na preveliku ulogu predsjednika suda kao „centralne figure u procesu ocjenjivanja sudija, to ne samo da može dovesti do sukoba interesa, nego i zloupotrebe, jer se ograničava nezavisnost sudija pojedinaca.“
- Posebno treba voditi računa o početku primjene Zakona o sudovima BiH da bi se onemogućio diskontinuitet u radu apelacionog odjeljenja Suda BiH i novoformiranog

² CDL-AD(2023)003 od 14. mart 2023. godine. Dostupno na: [https://www.venice.coe.int/webforms/documents/?pdf=CDL-AD\(2023\)003-e](https://www.venice.coe.int/webforms/documents/?pdf=CDL-AD(2023)003-e).

drugostepenog suda BiH. Onog dana kada prestane sa radom apelaciono odjeljenje Suda BiH novoformirani drugostepeni sud BiH mora ispunjavati sve tehničke, prostorne i kadrovske uslove za nesmetani početak rada.

III. Neizvršavanje odluka ustavnih sudova

Odluke ustavnih sudova u BiH su konačne i obavezujuće, a prema relevantnim odredbama važećih krivičnih zakona u BiH njihovo neizvršavanje se smatra krivičnim djelom. Iako se odluke ustavnih sudova u BiH općenito izvršavaju, postoji značajan broj trenutno neizvršenih odluka Ustavnog suda FBiH što temeljno podriva jedan od najznačajnijih ustavnih principa - vladavinu prava.

U vremenskom periodu od 2002. godine do danas doneseno je 80 rješenja o neizvršenju odluka Ustavnog suda FBiH. Navedeni podatak ne znači da jedan broj odluka nije u međuvremenu izvršen, međutim primjetna je praksa neobavještanja Ustavnog suda FBiH o izvršenju, kao i ne postupanje u okviru rokova za izvršenje određenih od strane Ustavnog suda FBiH. U kontekstu utvrđivanja krivično-pravne odgovornosti za neizvršavanje odluka Ustavnog suda FBiH usvojeni su sljedeći zaključci:

- Za procesuiranje odgovornih za počinjenje krivičnog djela Neizvršenje sudske odluke (čl. 351 KZ FBiH), naročito u slučaju odbijanja odgovorne osobe da izvrši odluku Ustavnog suda Federacije koju je dužna izvršiti (čl. 351 st. 2 KZ FBiH), potičemo nadležna tužilaštva da posvete dužnu pažnju i prilikom analize pažljivo razmotre odgovarajuće ustavne odredbe, poslovničke odredbe organa vlasti u Federaciji koji razrađuju način izvršenja ustavnih ovlaštenja, relevantne odredbe zakona o imunitetu i sve druge relevantne činjenice radi donošenja odluke o daljem toku postupka.
- Nužno je razmotriti i analizirati biće krivičnog djela Neizvršenja sudske odluke, posebno u odnosu na odluke ustavnih sudova i sa aspekta radnji koje se mogu podvesti pod „odbijanje“ izvršenja sudske odluke i sa aspekta odgovornih u kontekstu njihovih individualnih ustavnih ovlaštenja, relevantnih činjenica svakog pojedinog aktera u procesu izvršenja ustavnosudske odluke i dokazivanja umišljaja.
- Preporučuje se organizovanje edukacija, okruglih stolova i radionica na temu načina izvršenja i dejstva odluka ustavnih sudova, posebno Ustavnog suda Federacije BiH, kao i načina obraćanja Ustavnom sudu Federacije BiH u svojstvu ovlaštenih predlagača za predočavanje ustavnih pitanja jer se taj mehanizam nedovoljno i/ili često neadekvatno koristi.
- Ohrabrujemo nadležna tužilaštva da u vršenju svoje nadležnosti, gdje utvrde da je to u skladu sa njihovom ulogom i zaključcima predistražne/istražne faze postupka, „isprovociraju“ sudske praksu u pogledu procesuiranja ovog krivičnog djela. S tim u vezi smatramo da bi VSTV BiH trebalo da razmotri uticaj kriterija za ocjenjivanje rada tužilaca (negativni bodovi zbog oslobađajuće presude) na rad tužilaca. Ne izbalansirano normiranje navedenog kriterija i njegova kruta primjena može imati destimulirajući uticaj na rad tužilaca na složenim predmetima, čiji ishod osuđujućom presudom ne može unaprijed biti izvjestan.

- Smatramo hitnom potrebu noveliranja Zakona o notarima F BiH (a slijedom toga i odgovarajućih odredbi Zakona o zemljišnim knjigama, Zakona o stvarnim pravima, Zakona o nasljeđivanju i Zakona o privrednim društvima), kako bi se izvršile odluke Ustavnog suda F BiH broj: U-15/10 od 02.12.2015. godine i broj U-22/16 od 06.03.2019. godine.

Dodatno, u cilju jačanja principa vladavine prava i izjednačavanja položaja građana RS i Federacije BiH u pogledu ustavnopravne zaštite strukovna udruženja sudija i tužilaca podržavaju uvođenje u materiju Ustava Federacije Bosne i Hercegovine mogućnosti podnošenja inicijative za ocjenu ustavnosti pred Ustavnim sudom Federacije BiH od strane institucija, organizacija i pojedinaca koji imaju pravni interes, slično ili na način kako je to propisano u Ustavu Republike Srpske.

VI. Dostupnost zaključaka

Ovi zaključci će se objaviti na internet stranicama udruženja objedinjenih u Zajedničkom koordinacionom tijelu i na web-stranici Centra za javno pravo. Tekst zaključaka će biti dostavljen elektronskim putem VSTVu, ministarstvima pravde, parlamentarnim komisijama u čijoj nadležnosti je pravosuđe, međunarodnim organizacijama koje prate reformu pravosuđa i članstvu udruženja tužilaca i sudija.