

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 srijedu 10. maja 2023. godine, treći skup u okviru dijaloga o zakonodavnoj reformi pravosuđa. Neposredni povod za održavanje skupa jeste dobijanje kandidatskog statusa Bosne i Hercegovine za članstvo u Europskoj uniji i najavljena uspostava nove izvršne vlasti na Federalnom nivou.

ZKT se zahvaljuje referentima *Goranu Nezirović* (sudija Vrhovnog suda FBiH), *Smaji Šabić*, (sudija Kantonalnog suda u Sarajevu), *Hakiji Zajmović* (sudija Općinskog suda u Sarajevu) i *Predragu Krsmanović* (sudija Kantonalnog suda u Tuzli) na jasnom i konciznom predavljanju otvorenih pitanja iz oblasti parničnog, izvršnog, stečajnog i upravnog prava. Posebnu zahvalnost ZKT upućuje *Goranu Neziroviću* (sudija Vrhovnog suda FBiH) za iniciranje i moderiranje skupa.

Organizator se zahvaljuje sudijama i tužiocima, predstavnicima izvršne i zakonodavne vlasti svih nivoa BiH, predstavnicima međunarodnih organizacija i ambasada, predstavnicima akademske zajednice, advokatskih komora i medijima koji su uzeli učešće na skupu i aktivno sudjelovali u diskusiji.

Z a k l j u č c i

A. Zakonodavna reforma: građansko pravo

I. Izmjene Zakona o parničnom postupku

U toku 2021. i 2022. godine održano je više okruglih stolova na kojima je profesionalna zajednica utvrdila potrebu izmjena i dopuna zakona o parničnom postupku koji su u primjeni u BiH. Sveobuhvatan konkretan prijedlog mogućih izmjena dostavljen je nadležnim ministarstvima. VSTV BiH je također, u partnerstvu sa međunarodnim stručnjacima, izradio prijedlog izmjena odredbi o žalbenom postupku. Ovom prilikom ukazujemo samo na neke moguće izmjene i dopune zakona o parničnom postupku koje će povećati efikasnost sudske zaštite, ne dovodeći u pitanje pravo na pravično suđenje.

- 1.** Razraditi član 9. ZPP FBiH- zabrana zloupotrebe prava u postupku, po uzoru na rješenje iz člana 10. ZPP Republike Hrvatske
- 2.** Propisati obavezu dostavljanja uz tužbu svih dokaza na koje se tužilac poziva u tužbi, kao i svih dokaza na koje se tuženi poziva u odgovoru na tužbu.

- 3.** Novelirati postupak za rješavanje spornog pravnog pitanja (član 61.a – 61.f), preuzimajući određena rješenja iz ZPP-a Republike Hrvatske (član 502.) i nacрта Zakona o izmjenama i dopunama ZPP-a Republike Srbije
 - sud podnosi prijedlog za rješavanje spornog pravnog pitanja nakon održavanja pripremnog ročišta
 - definisati pojam spornog pravnog pitanja
 - jasno propisati da se u prijedlogu mora određeno naznačiti sporno pravno pitanje
 - razdvojiti postupak odlučivanja o potpunosti i dozvoljenosti prijedloga od postupka o osnovanosti prijedloga
 - ukoliko prijedlog ne bude odbačen kao nepotpun ili nedozvoljen, Vrhovni sud će tražiti obavijest od svih prvostepenih sudova o broju pokrenutih postupaka u kome se javlja isto sporno pravno pitanje
 - u svim prvostepenim postupcima u kojima se javlja isto sporno pravno pitanje donijet će se rješenje o zastoju postupka
 - jasno regulisati pitanje da li su prvostepeni sudovi vezani pravnim shvaćanjem Vrhovnog suda izraženom u odluci o spornom pravnom pitanju
 - jasno regulisati da prvostepeni sud može odbiti prijedlog za pokretanje postupka za rješavanje spornog pravnog pitanja i da se radi o rješenju kojim se upravlja postupkom protiv kojeg nije dopuštena žalba
- 4.** Regulisati predstadij parničnog postupka, odnosno obavezni pokušaj mirnog rješavanja sporova u kojima je stranka država BiH, entitet, kanton, grad ili općina, po uzoru na odredbu člana 186.a ZPP Republike Hrvatske, odnosno član 193. ZPP Republike Srbije
- 5.** Unaprijediti institut sudske nagodbe i medijacije (član 86.-93)
- 6.** Razmotriti uvođenje instituta prethodnog odobrenja žalbe u naš pravni sistem (samo u sporovima male vrijednosti, odnosno u sporovima u kojima vrijednost pobijanog novčanog dijela predmeta spora ne prelazi 5.000,00 KM)
- 7.** Razmotriti isključenje suspenzivnog dejstva žalbe u sporovima male vrijednosti
- 8.** U članu 227., u stavu 5. ili novim stavom javno propisati obavezu drugostepenog suda da u svom rješenju kojim ukida prvostepenu presudu navede u koju fazu prvostepenog postupka se postupak vraća
- 9.** Novelirati dokazni postupak pred drugostepenim sudom, propisivanjem određenih ograničenja načela neposrednosti (član 217. stav 2. i član 229. stav 1. tačka 2. ZPP)
- 10.** Izvršiti redefinisavanje i funkcionalizaciju revizijskog postupka. Razmotriti uvođenja sistema jedinstvene revizije u kojem će vanredna revizija postati redovna revizija, pri čemu razdvojiti odlučivanje o dopustivosti revizije od odlučivanja o osnovanosti revizije, ili

sadašnji mješoviti sistem novelirati tako da bude dominantna revizija po dopuštenju u kombinaciji sa određenom vrstom sporova u kojima bi revizija uvijek bila dopuštena (redovna revizija se u praksi pretvara u ponavljanje žalbe; pristup Vrhovnom sudu nije apsolutno pravo; Vrhovni sud prije svega treba da ostvaruje svoju javno pravnu funkciju-osiguravanje integriteta sistema građanskog pravosuđa, a ne privatno pravnu funkciju u kontroli zakonitosti individualnih odluka)

11. Izvršiti digitalizaciju parničnog postupka (tonsko snimanje, elektronička dostava, elektronički podnesci, elektronički dokazi, e-oglasna ploča suda, video konferencije, ročište na daljinu)

II. Izmjene Zakona o sudovima

1. Po uzoru na rješenje iz Republike Hrvatske, promijeniti područja mjesne nadležnosti (teritorijalne nadležnosti) kantonalnih/okružnih sudova, radi ravnomjerne opterećenosti drugostepenih sudova (na taj način bi se riješio problem preopterećenosti predmetima Kantonalnog suda u Sarajevu, Kantonalnog suda u Tuzli, Kantonalnog suda u Mostaru i Okružnog suda u Banja Luci)

2. U Zakonu o sudovima, ukoliko ne dođe do očekivanog i brzog usvajanja integralnog teksta Zakona o Visokom sudskom i tužilačkom vijeću BiH, regulisati fleksibilniju mobilnost sudija radi rješavanja predmeta u sudovima preopterećenim parničnim predmetima.

3. Uspostaviti pravni okvir za Odjeljenje za evidenciju sudske prakse (a u dogledno vrijeme i za praćenje sudske prakse), kako u sudovima najviše sudske instance, tako i u drugostepenim sudovima; regulisati obavezu objavljivanja svih odluka entitetskih vrhovnih sudova te obezbijediti adekvatne ljudske resurse u sudovima za obavljanje navedenih poslova (stručni savjetnici)

4. Uspostaviti adekvatan pravni okvir za reorganizaciju poslovnih procesa u sudovima (nesudsko osoblje), kojim bi se sudije oslobodile obavljanja administrativnih poslova, te u entitetske vrhovne sudove, kao i drugostepene, te obezbijediti adekvatan broj stručnih savjetnika koji bi obavljali stručne poslove uz nadzor sudija.

5. Preciznije normativno urediti mentorstvo u sudovima

6. Precizirati normativni okvir za rad Panela za ujednačavanje sudske prakse

III. Alternativno rješavanje sporova

1. Usvojiti novi Zakon o postupku medijacije, novi Zakon o arbitraži i Zakon o alternativnom rješavanju sporova

2. Usvojiti strategiju za alternativno rješavanje sporova (nacrt izrađen u okviru projekta VSTV-a u 2020.-oj godini)

3. Razmotriti izmjene Tarife o naknadama i nagradi za rad advokata

IV. Unaprijediti Zakone o pružanju besplatne pravne pomoći, kao i stručne kapacitete Službi za pružanje besplatne pravne pomoći

V. Privredni sporovi

1. Svjetska banka je kroz Projekat unapređenja privrednog pravosuđa u BiH, koji je proveden uz podršku Vlade UK u periodu od 2018.-2021. godine, izradila niz preporuka za unapređenje efikasnosti u privrednom pravosuđu u oblasti bržeg rješavanja sporova male vrijednosti, pa je stoga potrebno provesti dosljedno navedene preporuke, koje podrazumijevaju i određene intervencije u Zakonu o parničnom postupku

2. U dogledno vrijeme formirati specijalizovane privredne sudove u FBiH

B. Zakonodavna reforma: izvršno pravo

1. Zajedničko kordinaciono tijelo u potpunosti podržava aktivnosti radne grupe na reformi izvršnog postupka u Bosni i Hercegovini, te samim time i aktivnosti na implementaciji preporuka Komiteta ministara država članica Vijeća Evrope kojim je potvrđena opredjeljenost Komiteta da izvršenje sudskih odluka čini sastavni dio temeljnog ljudskog prava na pravično suđenje u razumnom roku u skladu sa članom 6 Evropske konvencije o zaštiti ljudskih prava i osnovnih sloboda.

2. Predlaže da se bez odlaganja nastave započete aktivnosti na reformi izvršnog postupka kako u pravcu hitnih izmjena postojećeg zakona o izvršnom postupku tako i u pogledu dugoročne reforme izvršnog postupka kroz istraživanje najoptimalnijeg modela opredjeljenja profesionalnog statusa izvršitelja koji bi bili nadležni za provođenje izvršenja.

3. Potrebno je pismenim dopisom zahtijevati od Predsjednika Vlade Federacije te resornog Ministra - Ministarstva Pravde, da hitno poduzmu mjere i radnje iz svoje nadležnosti kako bi se nastavile aktivnosti za donošenjem zakona o izmjenama i dopunma Zakona o izvršnom postupku (koji je trenutno u zakonodavno pravnoj proceduri).

4. Predlaže se da predsjednik Visokog sudskog i tužilačkog vijeća BiH iskoristi svoje nadležnosti te što hitnije održi sastanak sa predsjednikom Vlade Federacije te resornim Ministrom pravde kako bi iste upoznao o hitnosti predloženih izmjena zakona o izvršnom postupku, a sve u cilju stavljanja predloženih izmjena zakona u zakonodavnu proceduru.

5. Predlaže se da predsjednik Visokog sudskog i tužilačkog vijeća BiH iskoristi svoje nadležnosti te od nadležnih Ministarstava pravde zahtijeva da što prije prihvate nastavak aktivnosti započetih na dugoročnoj reformi izvršnog postupka kroz istraživanje najoptimalnijeg modela opredjeljenja profesionalnog statusa izvršitelja koji bi bili nadležni za provođenje izvršenja, koja aktivnost predstavlja preduvjet za ulazak Bosne i Hercegovine u Evropsku Uniju.

C. Zakonodavna reforma: stečajno pravo

1. Predlaže se Parlamentu F BiH (Domu naroda) da prijedlog Zakona o likvidacionom postupku bez odlaganja uvrsti na Dnevni red obzirom da je prijedlog bez i jedne primjedbe usvojen prije nekoliko godina u Predstavničkom domu.

Zakon je neophodan obzirom da Zakon koji je na snazi (iz 2003. godine) nije propisao postupak (proceduru) provođenja likvidacionih postupaka, a što predstavlja velike poteškoće sudijama i rizik da pogrešno (nezakonito) provedu postupak.

2. Članom 27. Zakona o stečaju propisan je PREDSTEČAJNI POSTUPAK u kojem postupku privredna društva koja su u stanju prijeteće platežne nesposobnosti imaju mogućnost da putem PLANA RESTRUKTURIRANJA kojeg sud potvrđuje postignu poravnanje sa povjeriocima i na taj način izbjegnu nastupanje stečajnog razloga, a samim tim i izbjegnu otvaranje stečajnog postupka sa svim posljedicama koje nastupaju otvaranjem stečajnog postupka.

Obzirom da ovakvih postupaka u Federaciji BiH nema i nakon dvije godine od stupanja na snagu ovog Zakona predlaže se edukacija privrednika putem Privrednih komora, predstavnika medija, sudija i drugih relevantnih aktera.

3. Izmijeniti/dopuniti Zakon o stečaju na način što će se obavezati neka institucija (Porezna uprava, FIA, banke i slično) da po službenoj dužnosti podnose prijedloge za otvaranje stečajnog postupka nad onim pravnim licima nad kojim se stekao stečajni razlog (nastupila platežna nesposobnost).

Ovo se predlaže iz razloga što je očigledno da se i dalje prijedlozi za otvaranje stečajnog postupka ne podnose u Zakonom propisanom roku od 60 dana nakon stupanja platežne nesposobnosti i pored notorne činjenice o blokadi transakcijskih računa velikog broja privrednih društava kod kojih se stekao razlog za otvaranje stečajnog postupka.

Ovakvim rješenjem bi veliki broj privrednih društava koji ne mogu ispunjavati svoje obaveze bilo izbrisano iz sudskog registra i smanjio bi se rizik za (zdrava) privredna društva da uđu u poslovne odnose sa takvim društvima koja ne mogu ispunjavati svoje obaveze.

4. Predlaže se izmjena člana 71. stav 2. tačka c) Zakona o stečaju na način da se na listu stečajnih upravnika uvrste lica starosti do 70 godina umjesto sada propisanih 63 godine.

U stečajnim postupcima u kojima se provodi reorganizacija stečajnog dužnika i u kojima je nastavljeno poslovanje, potrebno je angažirati stečajnog upravnika puno radno vrijeme i koji ima iskustvo u rukovođenju privrednim društvima. Praksa je pokazala da su to upravo stečajni upravnici koji su ostvarili pravo na penziju sa 65 godina.

Oni stečajni upravnici koji su u radnom odnosu svakako da ne mogu puno radno vrijeme biti prisutni kod stečajnih dužnika nad kojima se provodi stečaj, a koji su nastavili poslovanje.

5. Predlaže se formiranje Privrednih sudova.

Obzirom da ni jedno Privredno odjeljenje u Federaciji BiH nije organizovano u smislu važećeg Zakona o sudovima (u Privrednim odjeljenjima ni jedan sud ne provodi sve postupke propisane u članu 27. stav 3.) radi čega su izvještaji i statistika koja se odnosi na ova odjeljenja netačna.

Privredni sudovi koji bi bili odvojeni od redovnog suda bi svakako brže rješavali sporove (zahtjeve) privrednih subjekata, te bi povjerenje u takve sudove se povećalo od strane privrednika.

U Privrednom sudu bi se mogla izvršiti uža specijalizacija sudija što bi svakako utjecalo na kvalitet odluka koje bi se donosile.

D. Zakonodavna reforma: upravno pravo

1. Provjera usaglašenosti nacrtu, prijedloga i usvojenih zakona i upravne prakse sa standardima predviđenim u Evropskoj konvenciji o ljudskim pravima, u svjetlu prakse Evropskog suda za ljudska prava u Strazburu.

2. Unapređenje prava na pravično suđenje kroz ugradnju u procesne zakone niz konkretnih prava i pravnih načela i standarda izraženih kroz praksu Evropskog suda za ljudska prava u Strazburu, sadržanih u pravu na pravično suđenje, te, dodatno, i načelo materijalne istine.

3. Uvođenje prava na žalbu protiv prvostepenih odluka u upravnim sporovima, kao efikasnog pravnog lijeka u upravnim sporovima u Bosni i Hercegovini, radi usklađivanja zakonodavstva sa odredbama člana 13. Evropske konvencije o ljudskim pravima.

4. Novim ustavnim rješenjima u Federaciji BiH i zakonima u oba entiteta bliže regulisati pitanja koja se tiču direktne primjene Evropske konvencije o ljudskim pravima i njenih Protokola.

5. Reforme postojećih zakona koji bliže regulišu proceduru u pogledu zaštite prava stranaka na suđenje u razumnom roku na način da o naknadi nematerijalne štete odlučuju nadležni redovni sudovi po pravilima za naknadu te štete koja su propisana odgovarajućim zakonima o obligacionim odnosima, te ubrzati donošenje zakona koji bliže reguliše proceduru u pogledu zaštite prava stranaka na suđenje u razumnom roku u Federaciji BiH.
6. Uvođenje u procesne zakone odredbi na osnovu kojih bi se stranke mogle odreći prava na obrazloženu odluku, tako da se u tim predmetima obrazloženje izostavi u cijelosti, ili da se navedu samo odredbe procesnog i materijalnog prava na osnovu kojeg je odluka donesena.
7. Odgovarajućim zakonima uvesti obavezu da se pri polaganju pravosudnog i stručnog ispita posebno provjerava znanje o Evropskoj konvenciji o ljudskim pravima, praksi i standardima Evropskog suda za ljudska prava, i direktne primjene te Konvencije po Ustavu BiH.
8. U procesne zakone ugraditi načelo materijalne istine, kao jedno od suštinskih načela za ostvarivanje prava na pravično suđenje.
9. Uvođenja procesne zakone o upravnim sporovima mogućnosti da se određena nepostupanja službenih osoba u upravnim tijelima sankcionišu novčanim kaznama izrečenim od strane upravnih sudova.
10. Davanje entitetskim sudovima u upravnim sporovima omogućiti da znatno više postupaju u sporu pune jurisdikcije.
11. Zakonsko regulisanje u svim procesnim zakonima pitanja koja se tiču *apstraktne* i *konkretne* kontrole *zakonitosti podzakonskih propisa* i drugih opštih akata, od strane redovnih sudova.
12. Usaglašavanje procesnih zakona o upravnim sporovima vezano za bitne odredbe u kojima se razlikuju.
13. Izmjena propisa o sudskim taksama sa aspekta prava stranaka na pristup sudu, prava na pravično suđenje i prava na imovinu, na način da se sudske takse u upravnim sporovima plaćaju samo u slučaju kada tužba protiv upravnog akta bude odbijena ili odbačena, da ta obaveza nastaje tek nakon što stranka primi sudsku odluku kojom se tužba odbija ili odbacuje, te da utvrdi da vrijednost spora u upravnim sporovima nije procjenjiva.
14. Uvođenje oglednog spora u upravne sporove na svim nivoima.
15. Zakonsko regulisanje pitanja koja se tiču:
 - načina zauzimanja i obaveznosti pravnih shvatanja sudova,

- načina ujednačavanje sudske prakse,
- broja sudija i nesudijskog osoblja u svim sudovima
- moralnog ponašanja sudija i tužilaca u obavljanju sudijske i tužilačke funkcije,
- zakonskog regulisanja pitanja u vezi optimalnih i predvidivih rokova za rješavanje upravnih predmeta u prvostepenom i drugostepenom postupku regulišu zakonima,
- zakonskog regulisanja pitanja u vezi mjerila za rad sudija (mjesečne norme),
- zaduživanja nesudijskog osoblja za komunikaciju sa strankama povodom postupanja u okviru optimalnih, predvidivih i razumnih rokova,
- izmjena postojećih ili donošenja novih propisa kojima bi se regulisala pitanja koja se tiču dužine trajanja postupka,
- edukacija sudija i tužilaca o najnovijim naučnim znanjima i istraživanjima u oblasti definisanja opštih pravnih pojmova i termina kao što su: pravo, pravda, pravično suđenje, svijest, volja, te priroda i suština stvarnosti

16. Podizanje na znatno viši nivo statusa, položaja i plata sudija na svim nivoima.

17. Uvođenja mjera i stimulativa za nagrađivanje natprosječnih rezultata rada sudija, te mjera i sankcija za sankcionisanje ispod-prosječnih rezultata rada sudija.

18. Formiranje nezavisnih sudskih budžeta za sudove na svim nivoima,

19. Hitno podizanje stepena prostorne, materijalno-tehničke i kadrovske opremljenosti svih sudova, na svim nivoima.

20. Obezbjediavanje sudijama na svim nivoima potrebnog broja stručnih saradnika i savjetnika i stručnih pomoćnika.

21. Postepena zamjena postojećih službenika koji obavljaju poslove zapisničara sa srednjom i/ili višom stručnom spremom sa licima sa završenim pravnim fakultetima.

22. Primanje u prvostepene sudove što većeg broja pripravnika i pripravnika volontera.

23. Rasterećenje sudija i tužilaca od svih suvišnih ili pretjeranih opterećenja, obaveza, poslova i zadataka, i to, prvenstveno:

- poslova i obaveza u vezi ocjenjivanja rada sudija i tužilaca,
- poslova i obaveza u vezi evidentiranja i praćenja mjesečnih i godišnjih normi,
- poslova i obaveza u vezi unošenja podataka u CMS (da se ovi poslovi prenesu sudijskim pomoćnicima),
- poslova i obaveza vezanih za komunikaciju sa strankama koja se tiče optimalnih i predvidivih rokova (da se za ove poslove zaduže posebni službenici),
- poslova i obaveza u vezi plaćanja sudskih taksa (da se za ove poslove zaduže posebni službenici),
- drugih poslova i obaveza koje bi mogli obavljati stručni i drugi saradnici ili drugi za to određeni službenici.

24. Odgovarajućim zakonima regulisati najvažnije okvirne i objektivne parametre za određivanje za određivanje optimalnog broja:

- sudija,
- stručnih saradnika, savjetnika i pomoćnika,
- sudskih pripravnika,
- ostalog nesudijskog osoblja.

25. Reforma sudova koji na entitetskom nivou sude u upravne sporove formiranjem specijalizovanih upravnih sudova.

26. Odgovarajućim zakonima bliže regulisati:

- postupanje sudova u slučaju kada u pogledu važnih pitanja u materijalnim i/ili procesnim zakonima i podzakonskim propisima postoji pravna praznina (npr.: uvođenje obaveze suda, koji je u konkretnom predmetu odlučivao primjenom takvih propisa, da o postojanju pravne praznine obavijesti Vrhovni entitetski sud, odnosno organ koji je donio propis),
- nedorečena pitanja koja se tiču vještaka i vještačenja u sudskim, upravnim i drugim postupcima (npr.: uslova za njihovo imenovanje, njihove obuke, polaganja ispita za vještake, načina prezentovanja nalaza i mišljenja, nagrade i troškova za vještačenja, itd.),
- dostavljanja važnijih podnesaka stranaka (tužbe, žalbe, i sl.) u elektronskom obliku,
- uspostavljanje posebnog registra presuda u kojima se sudovi pozivaju na primjenu Evropske konvencije ili druge međunarodne akte,
- uvođenja obaveze sudova da o donošenju presuda u kojima se pozivaju na Evropsku konvenciju ili druge međunarodne akte obavještavaju neposredno viši, odnosno Vrhovni entitetski sud, a da Vrhovni sud o tome obavještava nadležni entitetski Ustavni sud, uz istovremeno dostavljanje takvih presuda i donosiocima propisa za koje sud smatra da su u protivnosti sa Evropskom konvencijom,
- uvođenja obaveze sudova da o donošenju presuda u kojima ukazuju na postojanje pravne praznine, presudu dostavljaju i donosiocu konkretnog propisa,
- veću dostupnost javnosti sudskim odlukama, u skladu s propisima o zaštiti ličnih podataka,
- formalno uključivanje sudova, tužilaštava i advokatskih asocijacija u postupke predlaganja i izrade nacrtu i prijedloga svih procesnih zakona, kao i nekih značajnih materijalnih zakona.

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 BiH, ministarstvima pravde, parlamentarnim komisijama u čijoj nadležnosti je pravosuđe, međunarodnim organizacijama koje prate reformu pravosuđa i članstvu udruženja tužilaca i sudija.