

**STRUKTURIRANI DIJALOG O PRAVDI  
- POVODOM PRIJEDLOGA ZAKONA O SUDOVIMA -**

**STRUCTURAL DIALOGUE ON JUSTICE  
- UPON THE LAW ON COURTS -**

**Sažetak**

*Strukturirani dijalog o pravdi kao mehanizam Evropske komisije za unapređenje složenog pravosudnog sistema u BiH i Mišljenje Venecijanske komisije o pravnoj sigurnosti i nezavisnosti pravosuđa u BiH su ukazali na mnogobrojne nedostatke pravosudnog sistema u BiH te potrebu za reformama u ovoj oblasti s ciljem jačanja principa nezavisnosti, nepristrasnosti i efikasnosti nosilaca pravosudnih funkcija kao i principa vladavine prava. Preporuke s tri sastanka strukturiranog dijaloga o pitanju nadležnosti i organizacije Suda BiH sadrže prijedloge da se jedinstvenim propisom izvrši objektivizacija parametara za primjenu spornog člana 7. st. 2 Zakona o Sudu BiH, utvrdi osnov za prijenos nadležnosti za rješavanje predmeta ratnih zločina na sudove entiteta i Brčko Distrikta, kao i stav o uspostavljanju apelacionog suda BiH. Ministarstvo pravde BiH je pripremlilo tri neslužbene verzije nacrtu zakona o sudovima BiH kojim se treba provesti mnogo šira reforma Suda BiH ali i temeljnih principa na kojim počiva pravosudni sistem na državnom nivou.*

**Ključne riječi:** strukturirani dijalog o pravdi, vladavina prava, pravna sigurnost, nezavisno pravosuđe, reforma pravosuđa, Sud BiH, apelacioni sud BiH, zakon o sudovima BiH

**Summary**

*Structural dialogue on justice as a European Commission mechanism for the improvement of complex judicial system in BiH and Venice Commission's Opinion on legal certainty and the independence of the judiciary in BiH pointed on disadvantages of the judicial system in BiH and the necessity for reforms in justice area with purpose of strengthening the principle of the judicial independence, impartiality, efficiency, and the rule of law. Regarding jurisdiction and organization of the Court of BiH, Structural dialogue recommendations proposed the objectivisation of parameters for the application of article 7. p. 2 Law on Courts in BiH, defining the legal basis for delegation of*

*the jurisdiction in war crimes cases to entity and Brcko District courts and considering of the establishment the Appellate court of BiH, all that with passing unique regulation on state level-Law on courts in BiH. Ministry of justice BiH prepared three unofficial drafts of this law, which is aiming to result in much wider changes in the Court of BiH and with the substantial changes in the judicial principles on the state level.*

**Key words:** *structural dialogue on justice, rule of law, law certainty, independent judiciary, judicial reform, Court of BiH, Appellate Court of BiH, Law on courts of BiH*

## **1. Umjesto uvoda: strukturirani dijalog o pravdi i preporuke za reformu pravosuđa**

Strukturirani dijalog o pravdi (u daljnjem tekstu: strukturirani dijalog) predstavlja novi mehanizam Evropske komisije kojim se unapređuje princip vladavine prava u zemljama kandidatima<sup>1</sup> za ulazak u Evropsku uniju (EU), odnosno mehanizam koji će pomoći Bosni i Hercegovini da konsolidira nezavisan, efikasan, učinkovit i profesionalan sudski sistem.<sup>2</sup>

Strukturirani dijalog je još jedan međunarodni mehanizam za koordinaciju reforme pravosuđa nastao kao odgovor na niz političkih poteza predstavnika zakonodavne i izvršne vlasti u Republici Srpskoj (u daljnjem tekstu: RS) koji se tiču osporavanja Suda BiH i Tužilaštva BiH odnosno:

- usvajanje Odluke o raspisivanju republičkog referenduma Narodne skupštine RS za izjašnjavanje građana RS o Sudu i Tužilaštvu BiH,<sup>3</sup> a po prethodno usvojenom Zakonu o referendumu RS,

---

<sup>1</sup> EU definiše strukturirani dijalog o pravdi kao mehanizam kojem je cilj da unaprijedi strukturirane odnose vladavine prava s državama potencijalnim kandidatima za članstvo, s tim da je mehanizam prvi put primijenjen u BiH, a potom i na Kosovu, dostupno na: <http://europa.ba/Default.aspx?id=87&lang=EN>.

<sup>2</sup> Šta je “strukturirani dijalog o pravdi”, njegove intencije, preporuke sa tri održana sastanka, „10 činjenica koje treba znati o strukturiranom dijalogu o pravdi EU-BiH”, te izjave za medije potražiti na službenoj web-stranici Delegacije EU u BiH i specijalnog predstavnika EU u BiH, <http://europa.ba/Default.aspx?id=87&lang=EN>.

<sup>3</sup> Referendumsko pitanje prema čl. 2. Odluke trebalo je glasiti: „Da li podržavate nametnute zakone od strane Visokog predstavnika međunarodne zajednice u BiH, posebno o Sudu i Tužilaštvu BiH i njihovu neustavnu verifikaciju u Parlamentarnoj skupštini BiH?”, Odluka Narodne skupštine RS 01-614/11 od 13. 4. 2011, „Službeni glasnik RS”, broj: 45/11, dostupno i na:

- usvajanje zaključaka Narodne skupštine RS u aprilu 2011. kojim se u 29 tačaka zauzimaju negativni stavovi u pogledu pravosudnih institucija BiH,<sup>4</sup> tumače nadležnosti države, osporava postojanje visokog predstavnika za BiH itd.,
- usvajanje zaključaka Narodne skupštine RS u januaru 2012. kojim se izražava nezadovoljstvo radom Suda i Tužilaštva BiH, te pozivaju poslanici iz RS u Parlamentarnoj skupštini BiH da predlože zakon o prestanku važenja Zakona o Sudu i Tužilaštvu BiH.<sup>5</sup>

Političke i medijske pritiske, osporavanja i „atake“ na pravosudne institucije BiH naročito u 2011. bilježe izvještaji Evropske komisije o napretku BiH za 2011. i 2012. U Izvještaju za 2012. se ističu nedostaci u pogledu nezavisnosti i nepristrasnosti nosilaca pravosudnih funkcija, kao i politički napadi na pravosuđe na državnom nivou.<sup>6</sup>

Nakon ovih institucionalnih pokušaja osporavanja nadležnosti države BiH, Catherine Ashton, visoka predstavnica Evropske unije za vanjsku politiku, dogovorila je u Banjoj Luci početak strukturiranog dijaloga, nakon čega je Odlukom Narodne skupštine RS stavljena van

---

<http://www.narodnaskupstinars.net/lat/stranica/1410-odluka-o-raspisivanju-republickog-referenduma-lat>.

<sup>4</sup> Ovi zaključci predstavljaju najbitniji pravni akt za pozadinu ove tematike u smislu da sadrže zaokružene i konačne stavove RS u pogledu daljnje reforme pravosudnih institucija na nivou BiH, detaljnije vidi: zaključci Narodne skupštine RS 01-610/11 od 13. 4. 2011, „Službeni glasnik RS”, broj: 45/11, dostupno i na:

<http://www.narodnaskupstinars.net/stranica/2382-zakljucci-broj-01-61010-lat>.

<sup>5</sup> Zaključci 01-68/12 od 25. 1. 2012, „Službeni glasnik RS”, 10/12, dostupno na:

<http://www.narodnaskupstinars.net/lat/stranica/2419-zakljucci-broj-01-6812-lat>.

<sup>6</sup> Prema Izvještaju iz 2012.: „Nacrti zakona kojima se ukida Zakon o Sudu BiH i Zakon o Tužilaštvu BiH dostavljeni su Parlamentarnoj skupštini Bosne i Hercegovine u februaru, što nije u duhu suradnje dogovorene tokom strukturiranog dijaloga o pravosuđu. Do maja, postupak usvajanja oba zakona je obustavljen“, dok se u Izvještaju iz 2011. navodi: „Intenzivirani su politički pritisci i verbalni napadi na pravosuđe. Politički predstavnici, naročito iz Republike Srpske, osporavali su legitimitet i ulogu Visokog sudskog i tužilačkog vijeća (VSTV-a), Suda Bosne i Hercegovine i Tužilaštva Bosne i Hercegovine. Pokušaj podrivanja nezavisnosti pravosudnog sistema i dalje predstavlja razlog za ozbiljnu zabrinutost”, detaljnije vidi na:

[http://www.dei.gov.ba/dei/media\\_servis/vijesti/?id=10835](http://www.dei.gov.ba/dei/media_servis/vijesti/?id=10835), u vezi sa spomenutim nacrtima vidi: zaključci Narodne skupštine RS broj: 01-68/12.

snage Odluka o raspisivanju republičkog referenduma<sup>7</sup> o Sudu i Tužilaštvu BiH. Dakle, strukturirani dijalog zapravo počinje kao odgovor na političke, pravne i druge pritiske institucija RS na rad Suda i Tužilaštva BiH kojim je cilj bio ukidanje ovih institucija.

Evropska komisija je u okviru strukturiranog dijaloga usvojila preporuke za legislativne korake u pravcu reforme pravosuđa u BiH. Na nivou države ovi koraci obuhvataju donošenje zakona o sudovima BiH te zakona o izmjenama i dopunama Zakona o Visokom sudskom i tužilačkom vijeću BiH. Nacrt (odnosno nacrti)<sup>8</sup> zakona o sudovima BiH, čiji je predlagatelj Ministarstvo pravde BiH, predstavlja propis kojim se bitno mijenja sudski sistem na nivou BiH, a naročito nadležnosti Suda BiH.

## **2. Ključna pitanja i odgovori: svrha strukturiranog dijaloga i nosilac reforme pravosuđa u BiH**

Evropska komisija je u naprijed navedenom Izvještaju iz 2011. naglasila da je strukturirani dijalog započeo „kako bi se olakšala revizija zakonodavstva i funkcioniranje institucija u skladu sa odgovarajućim evropskim standardima, te u cilju osiguranja neovisnog, efikasnog, nepristrasnog i odgovornog pravosudnog sistema”.<sup>9</sup> Izvještaj Evropske komisije zapravo govori o svrsi dijaloga koji u oblasti pravosuđa provodi s BiH, a to su prevashodno reforme u pravcu jačanja demokratskih načela i standarda u funkcioniranju pravosudnih institucija BiH ali i nosilaca pravosudnih funkcija.

Također, strukturirani dijalog se primarno definira kao mehanizam za unapređenje sudskog sistema,<sup>10</sup> vladavine prava, te uvođenje evropskih demokratskih standarda u organizaciju, nadležnosti i funkcioniranje pravosuđa. Na koncu, strukturirani dijalog predstavlja sredstvo kojim će se osigurati preporuke na osnovu kojih će BiH izvršiti demokratizaciju pravosuđa s ciljem ulaska u EU. Navedeno potvrđuje izjava evropskog komesara za proširenje i evropsku politiku susjedstva, Stefana Fülea, povodom otvaranja strukturiranog dijaloga: „Otpočinjući dijalog o

---

<sup>7</sup> Odluka Narodne skupštine RS 01-867/11 od 1. 6. 2011, „Službeni glasnik RS”, broj: 61/11, dostupno i na: <http://www.narodnaskupstinars.net/lat/stranica/1399-odluka-broj-01-86711-lat>.

<sup>8</sup> Vidi: zakon o sudovima BiH i postupak javnih konsultacija, str. 6.

<sup>9</sup> Op. cit., Izvještaj iz 2011, str. 10.

<sup>10</sup> Vidjeti više na: <http://europa.ba/Default.aspx?id=87&lang=EN>.

reformama u oblasti pravosuđa u okviru Procesu stabilizacije i pridruživanja, EU vlastima Bosne i Hercegovine nudi značajnu platformu. Ovim dijalogom se otvara prilika koja ne smije biti propuštena“, kao i izjava Petera Sorensena, šefa Delegacije Evropske unije u Bosni i Hercegovini i specijalnog predstavnika EU „da BiH ne smije propustiti dvostruku priliku koju joj pruža strukturirani dijalog... da će strukturalni dijalog o pravosuđu pomoći Bosni i Hercegovini da učvrsti nezavisan, učinkovit, djelotvoran i stručan sistem pravosuđa, te istovremeno pomoći napredak zemlje na njenom putu prema Evropskoj uniji“.<sup>11</sup>

U prilog tome govore i preporuke s drugog sastanka u okviru strukturiranog dijaloga u kojim se „podsjeća da je strukturirani dijalog sveobuhvatna platforma za reforme u sektoru pravde, koja će omogućiti BiH da preduzme važne korake na njenom putu evropskih integracija”.

Strukturirani dijalog je do jula 2012. obuhvatio tri sastanka odnosno tri seta preporuka u pravcu razmatranja sveobuhvatne reforme pravosuđa na državnom, entitetskom odnosno nivou Brčko Distrikta, nakon čega je u septembru 2012. Ministarstvo pravde pripremlilo prvi nacrt zakona o sudovima u BiH.

U pogledu planirane reforme Suda BiH i uspostavljanja apelacionog suda BiH, planiranog zakona o sudovima BiH Ministarstva pravde BiH, Evropska komisija je dala sljedeće preporuke:

- za institucionalnu reformu apelacionog sistema u Sudu BiH: da „prijedlozi usvojeni 2008, a koje je i Visoko sudsko i tužilačko vijeće BiH ponovilo na sjednici 9. novembra, budu upućeni u parlamentarni postupak prije sljedećeg sastanka”,<sup>12</sup> te „da Ministarstvo pravde BiH mora privesti kraju izradu zakonodavnog okvira neophodnog za osnivanje odvojenog apelacionog suda BiH uzimajući pri tom u obzir odgovarajuće zaključke iz Mišljenja Venecijanske komisije“;<sup>13</sup>
- o pitanju koordinacije između Suda BiH i ostalih sudskih instanci: Evropska komisija „zahtijeva od Visokog sudskog i tužilačkog vijeća BiH da koordinira pronalaženje načina za jačanje objektivnosti pokazatelja kako bi se otklonila mogućnost

---

<sup>11</sup> Ibid.

<sup>12</sup> Set preliminarne preporuka Evropske komisije s drugog sastanka u okviru strukturiranog dijaloga održanog 10. i 11. 11. 2011. u Sarajevu, dostupno na: [www.pravosudje.ba](http://www.pravosudje.ba).

<sup>13</sup> Set preliminarne preporuka s trećeg sastanka održanog 5. i 6. 7. 2012. u Mostaru, uporediti dokumente na: [www.pravosudje.ba](http://www.pravosudje.ba).

zloupotrebe ili neprikladne primjene ovog člana, naročito u vezi načela prirodnog sudije“,<sup>14</sup> odnosno „pozdravlja napore u iznalaženju konsenzusa unutar struke o potrebi dalje objektivizacije parametara koji regulišu nadležnost Suda BiH u slučaju krivičnih djela propisanih entitetskim krivičnim zakonima odnosno Krivičnim zakonom Brčko Distrikta“,<sup>15</sup> te „očekuje da Ministarstvo pravde BiH predloži zakonodavna rješenja uzimajući u obzir zaključke utvrđene tokom procesa koordinacije koji je vodilo VSTV o članu 7.(2) Zakona o Sudu BiH“;<sup>16</sup>

- o pitanju primijenjenih kriterija za prenošenje predmeta istrage ratnih zločina iz državne u nadležnost entiteta i Brčko Distrikta: Evropska komisija ističe dobar pravac u „povećanju broja prenesenih predmeta ratnih zločina iz državne u nadležnost entiteta i Brčko Distrikta“.<sup>17</sup>

Svako od ovih pitanja dobilo je svoj epilog u nacrtu (ili nacrtima) zakona o sudovima BiH u skladu ili ne sa zahtjevima strukturiranog dijaloga.

Evropska komisija je uputila Ministarstvo pravde BiH da prilikom pripremanja nacrta zakona o sudovima u BiH i reguliranja apelacionog suda BiH koristi Izvještaj za ispitivanje opravdanosti osnivanja apelacionog suda BiH iz 2008. (koje je Ministarstvo pravde BiH koristilo umjesto procedure javnih konsultacija)<sup>18</sup> i zaključke sa vanredne sjednice Visokog sudskog i tužilačkog vijeća BiH održane 8. i 9. 11. 2011. U navedenim zaključcima, koji su trebali biti jedna od osnova za reguliranje nadležnosti budućeg apelacionog suda BiH, „VSTV preporučuje da apelacioni sud BiH, o čijem je osnivanju Vijeće prethodno zauzelo stav, pored odlučivanja o žalbama na odluke Suda BiH, odlučuje i po žalbama na odluke sudova u entitetima u predmetima ratnih zločina koji su preneseni sa Suda BiH“.<sup>19</sup>

Preporuke sa sastanaka sadržajno pokazuju kako je strukturirani dijalog prešao uske okvire prvobitne rasprave o upitnosti nadležnosti, rada i funkcioniranja Suda i Tužilaštva BiH koja je RS postavila, te duboko ušao u probleme ukupnog pravosudnog sistema u BiH,

<sup>14</sup> Op. cit., preporuke s drugog sastanka.

<sup>15</sup> Op. cit., preporuke s trećeg sastanka.

<sup>16</sup> Ibid.

<sup>17</sup> Ibid.

<sup>18</sup> Vidjeti 4.1. zakona o sudovima BiH i postupak javnih konsultacija na str. 6.

<sup>19</sup> Detaljnije vidjeti na: [www.pravosudje.ba](http://www.pravosudje.ba).

entitetskog, Brčko Distrikta, državnog sa svim pratećim pitanjima bitnim za ostvarenje principa vladavine prava (npr. pravna pomoć, rješavanje zaostalih predmeta, izvršenje krivičnih sankcija, formiranje specijalnog tužilaštva FBiH itd.).

Dakle, glavna pitanja reforme pravosudnog sistema, u kojoj prema stavu Evropske komisije ključnu ulogu treba da ima Visoko sudsko i tužilačko vijeće BiH, su: žalbeni sistem na državnom nivou, kriteriji za prijenos predmeta ratnih zločina u fazi istrage sa državnog nivoa na nivo entiteta i Brčko Distrikta i, ono što je najznačajnije, kapacitet organa pravosuđa da se izbore sa prilivom novih predmeta.<sup>20</sup>

### **3. Mišljenje Venecijanske komisije o pravnoj sigurnosti i nezavisnosti pravosuđa u Bosni i Hercegovini u vezi sa strukturiranim dijalogom: kakvu reformu želi Evropa?**

Evropska komisija za demokratiju kroz pravo (u daljnjem tekstu: Venecijanska komisija) je 15–16. juna 2012. na 91. plenarnoj sjednici usvojila Mišljenje koje se direktno tiče strukturiranog dijaloga o pravdi u BiH kao odgovor na pitanje utjecaja sudskog okvira, podjele vlasti i postojećih mehanizama koordinacije na pravnu sigurnost i nezavisnost pravosuđa u BiH.<sup>21</sup>

Pravna sigurnost i nezavisnost sudstva predstavljaju temeljne principe demokratskog društva i *conditio sine qua non* vladavine prava, čije poštivanje predstavlja međunarodnu obavezu Bosne i Hercegovine.<sup>22</sup> U detaljnom Mišljenju o svim aspektima pravne nesigurnosti i elementima složenog pravnog sistema BiH koji narušavaju nezavisnost

---

<sup>20</sup> Detaljnije vidjeti obraćanje Pierrea Mirela članovima VSTVBiH u vezi sa strukturiranim dijalogom, 22. 6. 2012, više na:

<http://vsudfbih.pravosudje.ba/vstv/faces/vijesti.jsp?id=36451>.

<sup>21</sup> Zahtjev Evropske komisije sa pitanjem koje je glasilo: “How the judicial framework, the division of powers and the existing co-ordination mechanisms affect legal certainty and the independence of the judiciary in Bosnia and Herzegovina?”, Mišljenje Venecijanske komisije dostupno na: <http://www.venice.coe.int/docs/2012/CDL-AD%282012%29014-e.asp?MenuL=GER>.

<sup>22</sup> Čl. 5–7. Evropske konvencije o ljudskim pravima i osnovnim slobodama koja ima prioritet nad zakonodavstvom BiH i direktno se primjenjuje, kao i čl. 14. i 15. Međunarodnog pakta o građanskim i političkim pravima iz Aneksa I na Ustav Bosne i Hercegovine.

pravosuđa<sup>23</sup> kao i principu pravne sigurnosti Venecijanska komisija je predložila:

- reformu pravosuđa s ciljem unifikacije pravnog sistema i reduciranja decentralizacije pravosuđa (posebno na nivou Federacije BiH),
- formiranje zasebnog apelacionog suda BiH transformacijom Apelacionog odjeljenja Suda BiH u poseban sud<sup>24</sup> korištenjem finansijskih resursa Suda BiH, uz donošenje jedinstvenog propisa o sudstvu, npr. zakona o sudovima BiH, da bi se izbjeglo nepotrebno odvajanje propisa o Sudu BiH i apelacionom sudu BiH,
- formiranje vrhovnog suda BiH kao dugoročan plan,
- formiranje prijelaznog, općeg ili zajedničkog tijela predstavnika vrhovnih sudova entiteta, Apelacionog suda Brčko Distrikta i Suda BiH za osiguranje harmonizacije sudske prakse do uspostavljanja vrhovnog suda BiH,
- korisnost razjašnjenja (clarification) čl. 7. st. 2. Zakona o Sudu BiH (uz napomenu da su predmeti u kojima se primijenila ova odredba u stalnom padu i Visoko sudsko i tužilačko vijeće BiH s timom eksperata razmatra te predmete).

Mišljenje Venecijanske komisije usvojeno je nakon drugog, a prije trećeg sastanka strukturiranog dijaloga, čije preporuke upućuju na uvažavanje<sup>25</sup> navedenog mišljenja Venecijanske komisije u pogledu planiranih reformi pravosudnog sistema.

#### **4. Revizija pravosudnog sistema na državnom nivou: kako je Bosna i Hercegovina iskoristila priliku?**

Visoko sudsko i tužilačko vijeće BiH i Ministarstvo pravde BiH su strukturiranim dijalogom označeni kao nosioci revizije sudskog sistema

---

<sup>23</sup> Detaljnije o navedenom Mišljenju uporediti: Hanušić, A. (2012), *Mišljenje Venecijanske komisije o pravnoj sigurnosti i nezavisnosti pravosuđa u BiH*, Sveske za javno pravo, br. 10, str. 57–62.

<sup>24</sup> Ibid., tačka 63. Mišljenja u vezi s tačkom 102.

<sup>25</sup> „Po pitanju reforme pravosudnih institucija u BiH i uspostavljanja apelacionog suda BiH, Evropska komisija: ponavlja da Ministarstvo pravde mora privesti kraju izradu zakonodavnog okvira neophodnog za osnivanje odvojenog apelacionog suda BiH uzimajući pri tom u obzir odgovarajuće zaključke iz Mišljenja Venecijanske komisije”, op. cit., preporuke sa trećeg sastanka u okviru strukturiranog dijaloga.



odnosno ključni akteri za sačinjavanje teksta zakona o sudovima BiH, jedinstvenog propisa kojim će se uspostaviti apelacioni sud BiH i objektivizirati čl. 7. st. 2. Zakona o Sudu BiH, prema preporukama strukturiranog dijaloga i Mišljenju Venecijanske komisije.

Prema izjavama za javnost, u junu 2011. Ministarstvo pravde BiH je bilo jasno opredijeljeno za evropski put BiH i formiranje vrhovnog suda BiH<sup>26</sup>, da bi u julu 2012. bilo istaknuto kako je potrebna samo drugostepena instanca u odnosu na Sud BiH te da uspostavljanje vrhovnog suda BiH nije sada ni predviđeno.<sup>27</sup>

Vremenski slijed davanja izjava pokazuje promjene stavova odnosno modifikaciju ciljeva strukturiranog dijaloga koje su nastupile od 2011. do 2012, kada je unapređenje pravosuđa postalo osnov za ostvarenje političkih interesa koji mijenjaju pravac reforme, ali i prvobitnu svrhu strukturiranog dijaloga.

Dato pokazuje da BiH ne treba vrhovni sud na nivou države, kako smatra Venecijanska komisija, koji bi otklonio pravnu nesigurnost građana BiH koja nastaje zbog primjene različitih procesnih i materijalnih zakona u okviru entitetskog pravosuđa. Plan reforme za unapređenje pravosudnog sistema na državnom nivou postaje osnov za ostvarenje političkih interesa da se potpuno drugačije regulira nadležnost Suda BiH, što nikad nije ni bilo predmet rasprave u toku strukturiranog dijaloga.

#### **4.1 Zakon o sudovima BiH i postupak javnih konsultacija**

Na popisu normativno-pravnih poslova Ministarstva pravde BiH za 2012. navedeno da je „nacrt zakona upućen u proceduru pribavljanja mišljenja”, kao i da će obavijest i objava prednacrta pravnog propisa biti postavljeni na internetskoj stranici Ministarstva pravde BiH, te da je planirano „uključivanje stručnjaka i predstavnika organizacija i pojedinaca u radnu grupu”. Međutim, nacrt zakona o sudovima BiH nije dostupan javnosti iako su napravljene tri radne verzije, prva u septembru, druga u novembru, treća u decembru 2012.

---

<sup>26</sup> Izjava za javnost iz juna 2012. dostupna na: <http://www.sutra.ba/novost/34394/EU-snazno-podrzava-drzavni-sud-i-tuzilastvo>.

<sup>27</sup> Uporediti izjave za javnost na: <http://www.avaz.ba/vijesti/iz-minute-u-minutu/104386-barisa-colak-uvesti-drugostepenu-instancu-na-sud-bih.html> od 5. 7. 2012, [http://www.glassrpske.com/novosti/vijesti\\_dana/Barisa-Colak-Ukidamo-suvnisna-ovlascenja-sudija/lat/90299.html](http://www.glassrpske.com/novosti/vijesti_dana/Barisa-Colak-Ukidamo-suvnisna-ovlascenja-sudija/lat/90299.html) od 23. 8. 2012, <http://www.vijesti.ba/vijesti/bih/118045-Barisa-Colak-Sud-BiH-dalje-kljucan-ratne-zlocine.html> od 27. 11. 2012.

Pravila za konsultacije u izradi pravnih propisa Vijeća ministara BiH<sup>28</sup> (u daljnjem tekstu: Pravila) obavezuju sva ministarstva na državnom nivou na provođenje procesa javnih konsultacija koje „omogućavaju ravnopravno učešće ekspertnih grupa, predstavnika/ca lokalnih vlasti, civilnog društva i akademske zajednice, te svih pojedinki koje žele učestvovati”<sup>29</sup> u procesu donošenja zakona. U Pravilima su postavljene minimalne obaveze institucije u pogledu konsultacija o prednacrtima pravnih propisa, odnosno da „postave prednacrt pravnog propisa na svoju internet stranicu, ukoliko postoji, uz pružanje mogućnosti za dostavu komentara putem interneta; i pozovu na dostavu komentara, obavještanjem onih koji su na spisku institucije za konsultacije, uz slanje informacija o tome kako mogu doći do primjerka prednacrtu pravnog propisa”.<sup>30</sup>

Ovo se odnosi na sve vrste pravnih propisa u fazi prednacrtu, neovisno da li pravni propis ima značajan utjecaj na javnost, odnosno da li je propis koji vodi do promjene pravnog statusa, u koju kategoriju spada i zakon o sudovima BiH. Naime, ovaj zakon utječe na pravo na pristup sudovima,<sup>31</sup> a za takve pravne propise određene su dodatne obaveze institucije odnosno opsežnije javne konsultacije koje uključuju traženje pisanih i usmenih komentara putem objavljivanja, informiranja u štampanim medijima, radiju, televiziji, internetu, te putem direktnih dostavljanja, okruglih stolova, sastanaka, radnih grupa eksperata i predstavnika organizacija i pojedinaca.<sup>32</sup>

Ministarstvo pravde BiH je obavezano i vlastitim Pravilnikom za provođenje Pravila za konsultacije u izradi pravnih propisa Bosne i Hercegovine<sup>33</sup> (u daljnjem tekstu: Pravilnik), kojim je konkretizirano da se javne konsultacije u pogledu zakona koji imaju značajan utjecaj na javnost imaju vršiti što ranije.<sup>34</sup>

Jedinstvena pravila za izradu pravnih propisa u institucijama BiH<sup>35</sup> obavezuju predlagača da obavi javne konsultacije nakon pripreme prednacrtu a prije sačinjavanja nacrtu pravnog propisa, dok je nacrt

---

<sup>28</sup> „Službeni glasnik BiH“, broj: 81/06.

<sup>29</sup> Vidjeti promotivni letak o javnim konsultacijama, dostupno na: <http://www.mpr.gov.ba/aktuelnosti/propisi/konsultacije/?id=2444>.

<sup>30</sup> Čl. 6. Pravila.

<sup>31</sup> Ibid., čl. 8. i 9. Pravila.

<sup>32</sup> Ibid., čl. 17.

<sup>33</sup> „Službeni glasnik BiH“, broj: 63/08.

<sup>34</sup> Čl. 11. Pravilnika.

<sup>35</sup> „Službeni glasnik BiH“, broj: 11/05.

zakona o sudovima BiH, kako je naprijed navedeno, upućen u proceduru pribavljanja mišljenja, bez ispunjenja ijedne od navedenih obaveza propisanih Pravilima Vijeća ministara BiH i Pravilnika Ministarstva pravde BiH.

Ministarstvo pravde BiH se u Izvještaju o provođenju Pravila za konsultacije u izradi pravnih propisa (Izvještaj) ističe kao predlagač Pravila te jedina institucija koja je razvila interne procedure za njihovo provođenje (Pravilnik) i koja skoro u potpunosti provodi procedure u vezi sa javnim konsultacijama, što, paradoksalno, ne čini u slučaju nacrt zakona o sudovima BiH. Spomenuti nacrt nije dostupan javnosti radi potrebnih komentara, niti je za isti barem imenovana radna grupa eksperata i predstavnika organizacija i pojedinaca. Pravila za nepoštovanje procedura za javne konsultacije ne predviđaju nikakve sankcije, izuzev što Vijeće ministara može (a ne mora) odbiti da uvrsti taj nacrt u dnevni red sjednice. Netransparentnost u proceduri za donošenje zakona, naročito onih od velikog pravnog i političkog značaja, ostavlja nesagledive posljedice na građane i njihova ljudska prava te nanosi nemjerljivu štetu ostvarenim standardima i principima u okviru vladavine prava, a u korist vladajućih političkih interesa.

U obrazloženju zakona o sudovima BiH, umjesto rezultata neprovedenih javnih konsultacija, navodi se kako su za isti konsultovani „međunarodni pravni propisi iz ove oblasti, praksa susjednih i drugih zemalja, kao i naša tradicija”<sup>36</sup>, zatim Izvještaj za ispitivanje opravdanosti osnivanja apelacionog suda BiH iz 2008, strukturirani dijalog o pravosuđu, te se navodi da je „Visoko sudsko i tužilačko vijeće BiH aktom od 27. 1. 2012. dostavilo mišljenje na nacrt zakona, čije primjedbe su u većini prihvaćene i ugrađene u tekst zakona”.<sup>37</sup>

#### **4.2 Centralno pitanje: sužavanje stvarne nadležnosti Suda BiH**

Minimalan zahtjev u pogledu unapređenja pravosuđa, koji je postavljen strukturiranim dijalogom i Mišljenjem Venecijanske komisije, jeste:

- osnivanje apelacionog suda BiH od Apelacionog odjeljenja Suda BiH,
- objektivizacija, razjašnjenje čl. 7. st. 2. Zakona o Sudu BiH (kojim se otklanja mogućnost zloupotrebe ili neprikladne primjene, u vezi

---

<sup>36</sup> Obrazloženje zakona o sudovima BiH, prvi nacrt, septembar 2012, str. 6.

<sup>37</sup> Ibid.

sa načelom prirodnog sudije), u objedinjenom pravnom propisu, predloženog naziva *zakon o sudovima BiH*,

- delegiranje predmeta ratnih zločina sa Suda BiH na entitetske i sudove Brčko Distrikta.

Reforma pravosuđa planirana nacrtom zakona o sudovima BiH Ministarstva pravde BiH donosi niz promjena:

- „novi-stari“ odnosno bitno reformirani Sud BiH,
- osnivanje apelacionog suda BiH,
- uvođenje ingerencija Ministarstva pravde BiH u odnosu na funkcioniranje, organizaciju i finansiranje državnog sudstva.

Članom 1. nacrta zakona o sudovima BiH uređuje se „organizacija sudova, nadležnost, unutarinja organizacija, javnost rada, finansiranje sudova i druga pitanja od značaja za organizaciju i funkcioniranje sudova Bosne i Hercegovine”.

Kako Zakon o Sudu BiH regulira ista pitanja po principu *lex posterior derogat legi priori*, zakon o sudovima BiH ukida Zakon o Sudu BiH jer drugačije regulira istu materiju.<sup>38</sup> Međutim, prema istom pravilu, pojedinim odredbama nacrta zakona o sudovima BiH derogiraju se i odredbe Zakona o Visokom sudskom i tužilačkom vijeću BiH.<sup>39</sup> Zanimljivo je da je zakon o sudovima BiH detaljno regulirao i unutrašnju organizaciju sudova, odnosno pitanja koja bi trebala biti predmet poslovnika o radu sudova.

Nacrtom zakona o sudovima BiH regulira se ukupna sudska vlast Bosne i Hercegovine, a kako zakon predviđa mnoštvo izmjena u odnosu na važeći Zakon o Sudu BiH i time uveliko prelazi preporuke iz strukturiranog dijaloga, time izgleda kao da se Sud BiH (kao i apelacioni sud BiH), tek uspostavlja tim propisom.

Sušтина reforme u pogledu Suda BiH, koja je predmet najvećeg pravnog interesovanja, je sužavanje stvarne nadležnosti Suda BiH, što se naročito odnosi na njegovu krivičnu nadležnost.

---

<sup>38</sup> *derogacija* (lat. ukinuće, opoziv), ukidanje nekog prav. propisa *ili* akta drugim odgovarajućim propisom *ili* aktom, ako im je sadržaj proturječan, odredba o prestanku važenja Zakona o Sudu BiH u čl. 64 nacrta zakona o sudovima BiH.

<sup>39</sup> Uporediti čl. 4. sa čl. 30–32, te čl. 39. i 59. nacrta zakona o sudovima BiH sa čl. 17. i 23. Zakona o Visokom sudskom i tužilačkom vijeću BiH, te odredbe čl. 34–37, 44–45. prvog, septembarskog nacrta zakona o sudovima BiH koji su brisani na prijedlog Visokog sudskog i tužilačkog vijeća BiH jer reguliraju materiju iz njihove nadležnosti.

Dakle, nacrt zakona o sudovima BiH u sve tri „radne“ verzije Ministarstva pravde BiH, pored toga što sadrži niz bitnih izmjena u sudskom sistemu na nivou BiH, svojim čl. 16. derogira čl. 7. Zakona o Sudu BiH koji glasi:

- “(1) Sud je nadležan za krivična djela utvrđena Krivičnim zakonom BiH i drugim zakonima Bosne i Hercegovine.
- (2) Sud je dalje nadležan za krivična djela utvrđena zakonima Federacije Bosne i Hercegovine, Republike Srpske i Brčko Distrikta Bosne i Hercegovine kada ta krivična djela:
  - a) ugrožavaju suverenitet, teritorijalni integritet, političku nezavisnost, nacionalnu sigurnost i međunarodni subjektivitet Bosne i Hercegovine;
  - b) mogu 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.
- (3) U nadležnosti Suda je također da:
  - a) zauzima konačan i pravno obavezujući stav u vezi s provođenjem zakona Bosne i Hercegovine i međunarodnih ugovora na zahtjev bilo kojeg suda entiteta ili bilo kojeg suda Brčko Distrikta Bosne i Hercegovine kojem je povjereno provođenje zakona Bosne i Hercegovine;
  - b) Sud je također nadležan za donošenje praktičnih uputstava za primjenu krivičnog materijalnog prava Bosne i Hercegovine iz nadležnosti Suda u vezi s krivičnim djelima genocida, zločina protiv čovječnosti, ratnih zločina i kršenje zakona i običaja rata, te pojedinačnom krivičnom odgovornošću vezano za ova djela, po službenoj dužnosti ili na zahtjev bilo kojeg entitetskog suda ili suda Distrikta Brčko Bosne i Hercegovine.
  - c) odlučuje o pitanjima koja se tiču provođenja međunarodnih i međuentitetskih krivičnih propisa, uključujući i odnose s Interpolom i drugim međunarodnim policijskim organima, kao što su transfer osuđenog lica, izručenje i predaja lica, koje druga država, odnosno međunarodni sud ili tribunal zahtijevaju od bilo kojeg organa na području Bosne i Hercegovine;
  - d) rješava sukob nadležnosti između sudova entiteta, između sudova entiteta i Suda Brčko Distrikta Bosne i Hercegovine, te između Suda i bilo kojeg drugog suda;

- e) odlučuje o ponavljanju krivičnog postupka za krivična djela predviđena zakonima države Bosne i Hercegovine.<sup>40</sup>

Zapravo, čl. 16. nacrtu zakona o sudovima BiH regulira se odnosno mijenja čl. 7. važećeg Zakona o Sudu BiH, kako se navodi:

- “(1) Sud je nadležan za krivična djela utvrđena Krivičnim zakonom Bosne i Hercegovine i drugim zakonima Bosne i Hercegovine.
- (2) U nadležnosti Suda je također da:
- a) odlučuje o pitanjima koja se tiču provođenja međunarodnih i međuentitetskih krivičnih propisa, uključujući i odnose s Interpolom i drugim međunarodnim policijskim organima, kao što su transfer osuđenog lica, izručenje i predaja lica koje druga država, odnosno međunarodni sud ili tribunal zahtijevaju od bilo kojeg organa na području Bosne i Hercegovine;
- b) odlučuje o ponavljanju krivičnog postupka okončanog pravosnažnom odlukom Suda.”

Dalje, kako se naprijed vidi čl. 16. u spomenutim nacrtima iz čl. 7. Zakona o Sudu BiH također briše i mijenja st. 3, odnosno izmijenjena je tačka a), a izbrisana tačka b).

Dakle, odredba čl. 7. st. 3 tačka a) koja je spadala u stvarnu, krivičnu nadležnost Suda BiH, planiranom reformom treba postati jedna od nadležnosti apelacionog suda BiH. Međutim, apelacioni sud neće imati nadležnost da „zauzima konačan i pravno obvezujući stav u vezi s provođenjem zakona Bosne i Hercegovine i međunarodnih ugovora...” (čl. 7. st. 3. tačka a Zakona o Sudu BiH), već da „zauzima pravne stavove i mišljenja u vezi s provođenjem zakona Bosne i Hercegovine i međunarodnih ugovora...”, koji po ovoj odredbi nisu više izričito obavezujuće prirode (čl. 18. st. 3. tačka a nacrtu zakona o sudovima BiH).

Došlo je, zapravo, do preraspodjele postojeće stvarne nadležnosti Suda BiH na nadležnosti reformiranog Suda BiH i planiranog apelacionog suda BiH, kako slijedi:

“(Stvarna nadležnost)

- (1) Apelacioni sud je nadležan da odlučuje o:
- a) redovnim pravnim lijekovima protiv odluka Suda Bosne i Hercegovine;

---

<sup>40</sup> Službena, prečišćena verzija Zakona o Sudu BiH, „Službeni glasnik BiH“, broj: 49/09.

- b) pravnim lijekovima na odluke svojih vijeća ako zakonom nije drugačije određeno;
  - c) vanrednim pravnim lijekovima protiv pravosnažnih odluka Suda Bosne i Hercegovine, kada je to zakonom određeno.
- (2) U postupku odlučivanja po vanrednim pravnim lijekovima neće sudjelovati sudac koji je sudjelovao u rješavanju po žalbi.
- (3) Apelacioni sud je nadležan i da:
- a) zauzima pravne stavove i mišljenja u vezi s provođenjem zakona Bosne i Hercegovine i međunarodnih ugovora na zahtjev bilo kojeg suda entiteta ili bilo kojeg suda Brčko Distrikta Bosne i Hercegovine (u daljem tekstu: Brčko Distrikt), kojem je povjereno provođenje zakona Bosne i Hercegovine;
  - b) odlučuje o žalbama protiv odluka Centralne izborne komisije Bosne i Hercegovine i u postupcima zbog sukoba interesa, kada je to zakonom propisano;
  - c) rješava sukob nadležnosti između sudova iz različitih entiteta, između sudova entiteta i Brčko Distrikta, te između Suda i bilo kojeg drugog suda, protiv koje odluke nije dozvoljena žalba;
  - d) rješava o prijedlogu za prenošenje nadležnosti sa Suda na drugi sud u entitetu ili Brčko Distriktu, kada je iz stvarnih ili pravnih razloga spriječen da postupa Sud;
  - e) rješava o prijedlogu za prenošenje mjesne nadležnosti sa sudova Brčko Distrikta na stvarno nadležni sud entiteta, kada su iz stvarnih ili pravnih razloga spriječeni da postupaju sudovi Brčko Distrikta;
  - f) rješava u svim drugim predmetima kada je to predviđeno zakonom Bosne i Hercegovine ili međunarodnim ugovorom.”

Nacrti pokazuju kako se, zapravo, apelacionom sudu BiH prenosi dio krivične nadležnosti Suda BiH i to u pravno bitno izmijenjenoj formi (čl. 7. st. 3. tačka a Zakona o Sudu BiH), zatim nadležnosti Apelacionog odjeljenja Suda BiH (čl. 9. u vezi sa čl. 16. Zakona o Sudu BiH), dio upravne nadležnosti Suda BiH (član 8. stav. (2). tačka c), te dodaju dvije nove „nadležnosti“<sup>41</sup> odnosno mogućnost delegacije nadležnosti Suda

---

<sup>41</sup> U pravnoj teoriji nadležnost predstavlja skup pravnih ovlasti i obaveza da se obavljaju poslovi jednog državnog organa, dijeli se na stvarnu (*ratione materie*), mjesnu (*ratione loci*) i funkcionalnu nadležnost, u: Visković, N. (1997), *Država i pravo*, Birotehnika CDO, Zagreb, str. 40.

BiH i mjesne nadležnosti suda Brčko Distrikta na stvarno nadležni sud entiteta (čl. 8. st. 3. tačke d i e).

Dakle, formiranje apelacionog suda BiH nije samo transformacija Apelacionog odjeljenja Suda BiH u zasebni sud, već je isti pored toga transformacija i dijela nadležnosti Krivičnog i Upravnog odjeljenja Suda BiH u nadležnosti apelacionog suda BiH. Ovim „dijeljenjem“ stvarne nadležnosti Suda BiH na „dvoje“ odnosno na nadležnosti Suda BiH i apelacionog suda BiH gdje se formalno udovoljava pravu na efikasan pravni lijek i šire zahvata nadležnost Suda BiH, svoje pravno postojanje nastavlja značajno oslabljeni Sud BiH. Pozivanjem na strukturirani dijalog, koji ima jasne preporuke, koristi se prilika za bitno sužavanje stvarne nadležnosti Suda BiH eliminisanjem dijela njegovih nadležnosti, „prebacivanjem“ dijela na apelacioni sud BiH, uz dodatnu, otvorenu mogućnost da apelacioni sud BiH delegira na entitetske sudove predmete iz svih preostalih nadležnosti, „kada iz pravnih ili stvarnih razloga ne može odlučivati Sud BiH“ (i u ovoj pravnoj odredbi koriste se pravni standardi bez objektivizacije parametara za primjenu od apelacionog suda, gdje je otvorena mogućnost zloupotrebe). Jasne preporuke strukturiranog dijaloga nisu glasile na smanjenje nadležnosti Suda BiH, prebacivanje ostalih nadležnosti izuzev nadležnosti Apelacionog odjeljenja, niti delegaciju svih nadležnosti osim predmeta ratnih zločina. *Summa summarum*, Sud BiH planiranim promjenama zapravo gubi:

- iz krivične nadležnosti: procesuiranje krivičnih djela iz nadležnosti entiteta i Brčko Distrikta predviđenih čl. 7. st. 2. Zakona o Sudu BiH, autoritativno zauzimanje stava (provođenje zakona BiH, međunarodnih ugovora) i davanje praktičnih uputstava (primjena krivičnog materijalnog prava iz nadležnosti Suda u vezi s krivičnim djelima genocida, zločina protiv čovječnosti, ratnih zločina i kršenje zakona i običaja rata, te pojedinačnom krivičnom odgovornošću za ta djela) u odnosu na entitetske i sudove Brčko Distrikta,
- iz upravne nadležnosti: rješavanje sukoba nadležnosti između sudova,
- cjelokupnu apelacionu nadležnost.

Sužavanje krivične nadležnosti je utoliko sporno zato što ukida mogućnost da Sud BiH (ili bilo koji državni sud) zaštiti isključive ustavne nadležnosti BiH (koji su navedeni kao posljedica krivičnih djela, a to su: suverenitet, teritorijalni integritet, međunarodni subjektivitet, politička



nezavisnost, nacionalna sigurnost) kao i ekonomske vrijednosti, dobra i interese države povrijeđene krivičnim djelom na teritoriji entiteta ili Brčko Distrikta.

Također, Sud BiH eliminacijom odredbe čl. 7. st. 2. Zakona o Sudu BiH, ali i suvišnim mijenjanjem/brisanjem nespornog st. 3. tačke a) i b) istog člana, gubi svaki institucionalno-hijerarhijski odnos sa entitetskim pravosuđem, odnosno bitno je primijetiti da se prekidaju sve autoritativne veze prema kojim se Sud BiH u širem smislu pokazuje kao eventualni sud krajnje instance u odnosu na subnacionalno, entitetsko pravosuđe. Dakle, državni nivo u pogledu pravosudnog sistema reoblikovanjem se izoluje u odnosu na entitete i Brčko Distrikt, zadužen isključivo za pravne sporove institucija BiH i procesuiranje predmeta predviđenih materijalnim krivičnim zakonodavstvom BiH, izuzev u slučaju da želi prenijeti svoju nadležnost ili nadležnost sudova iz Brčko Distrikta na entitetske sudove.

Još jednom, krivičnopravna zaštita uglavnom se zadržava na nivou entiteta, te iako posljedice krivičnih djela mogu biti nacionalne i vrijeđati nadležnosti države, ista neće imati pravosudno sredstvo njihove zaštite, dok je vrlo jasno da entitetski sudovi nemaju teritorijalnu nadležnost da procesuiraju krivična djela čije posljedice prelaze područje na kojem se prostiru, niti mogu vršiti isključive nadležnosti države predviđene Ustavom BiH.<sup>42</sup> Nadležnost koja je uspostavljena ustavom kao najvišim pravnim aktom države ne može biti preuzeta niti promijenjena bez ustavnih amandmana.<sup>43</sup>

Zapravo, nacrt zakona o sudovima BiH sadrži sve potrebno da se nadležnost Suda BiH bitno smanji, dok su u pogledu organizacije, funkcioniranja i finansiranja ostvarene pravne pretpostavke za kontrolu oba suda od izvršne vlasti (odnosno političkih partija), čime je degradiran princip sudske nezavisnosti u BiH.

---

<sup>42</sup> U rezimeu diskusija, dijelu koji predlaže brisanje čl. 7. st. 2. Zakona o Sudu BiH i prenošenje materije u Krivični zakon BiH postavlja se pitanje ratio legis ove odredbe u smislu da se sumnja u profesionalne sposobnosti i nezavisnost sudija u entitetima, entitetski pravosudni sistem i da će entitetsko zakonodavstvo štiti vrijednosti države, a zaboravlja se da entiteti ne mogu vršiti isključive nadležnosti države BiH niti im teorijski granice teritorijalne nadležnosti (ratione loci) daju to ovlaštenje.

<sup>43</sup> O inherentnoj, ustavnoj i delegiranoj jurisdikciji detaljnije u: Morgan, N. A. (1998), „Legal mechanisms for assumption of jurisdiction and control over education by First Nations“, First Nations Education Steering Committee, str. 17.

Djelovanje Suda BiH ostaje na procesuiranju krivičnih djela iz KZBiH i eventualno drugih zakona BiH, upravnim sporovima i parničnim predmetima u vezi sa prethodne dvije nadležnosti.

### **4.3 Čl. 7. st. 2. Zakona o Sudu BiH: precizirati ili brisati?**

Visoko sudsko i tužilačko vijeće BiH kao glavni stručni koordinator za reformu pravosuđa BiH je tokom 2012. provelo niz aktivnosti<sup>44</sup> za realizaciju preporuka Evropske komisije u okviru strukturiranog dijaloga, a naročito koordinacije pronalaženja načina objektivizacije parametara iz čl. 7. st. 2. Zakona o Sudu BiH u vezi s kojim je nakon provedenih aktivnosti formirana radna grupa<sup>45</sup> za pripremu rezimea diskusija i prijedlog zaključaka u vezi sa čl. 7. Zakona o Sudu BiH (u daljnjem tekstu: rezime diskusija). Spomenuti rezime diskusija predstavlja zbir stavova stručnjaka iz oblasti pravosuđa i akademske zajednice kao rješenje spornog st. 2. sumarno u vidu dva pristupa kojim se predlaže:

- a) preciziranje čl. 7. st. 2. Zakona o Sudu BiH ili
- b) brisanje čl. 7. st. 2. u Zakonu o Sudu BiH i prenošenje materije u Krivični zakon BiH.

a) U prilog prvom pristupu zapravo kao osnovni argument ide preporuka Evropske komisije u okviru strukturiranog dijaloga koja obavezuje „VSTV BiH da koordinira pronalaženje načina za jačanje objektivnosti parametara utvrđenih u članu 7. st. 2. Zakona o Sudu BiH, kako bi se otklonila mogućnost zloupotrebe ili neprikladne primjene ovog člana, naročito u vezi principa prirodnog sudije”<sup>46</sup>, kao i Mišljenje Venecijanske komisije o „korisnosti razjašnjenja ('clarification')”<sup>47</sup> ove odredbe Zakona.

Ustavni sud BiH je svojim odlukama<sup>48</sup> potvrdio ustavnost Zakona o Sudu BiH, utvrdio da su nadležnosti Suda BiH neophodne za izvršavanje

---

<sup>44</sup> Vidjeti Izvještaj sa vanredne sjednice Visokog sudskog i tužilačkog vijeća BiH održane 2. i 3. 7. 2012, dostupno na: [www.hjpc.ba](http://www.hjpc.ba).

<sup>45</sup> Sjednica Visokog sudskog i tužilačkog vijeća BiH od 20. 6. 2012, dostupno na: [www.hjpc.ba](http://www.hjpc.ba).

<sup>46</sup> Op. cit., preporuke sa drugog sastanka u okviru strukturiranog dijaloga.

<sup>47</sup> Uporediti: Mišljenje Venecijanske komisije o pravnoj sigurnosti i nezavisnosti pravosuđa u Bosni i Hercegovini u vezi sa strukturiranim dijalogom: kakvu reformu želi Evropa?, str. 4.

<sup>48</sup> Odluke Ustavnog suda BiH U 26/01 i U 16/08, dostupno na:

ustavnih nadležnosti države, što uključuje nadležnost iz člana 7. st. 2. Zakona o Sudu BiH.

U sporu o ustavnosti čl. 7. st. 2. Zakona o Sudu BiH<sup>49</sup> Ustavni sud BiH je utvrdio da je odredba o nadležnosti Suda BiH za krivična djela propisana entitetskim zakonima i zakonima Brčko Distrikta koja ugrožavaju suverenitet, teritorijalni integritet, političku nezavisnost, nacionalnu sigurnost i međunarodni subjektivitet BiH (čl. 7. st. 2. tačka a) dovoljno jasna, te ni na koji način ne dovodi u pitanje princip vladavine prava niti sama po sebi dovodi u pitanje pravnu sigurnost ili jednakost pred Zakonom. U pogledu tačke b) u odluci Ustavnog suda BiH navodi se kako se „zapaža da je moguće da neodgovarajuća primjena osporene odredbe može rezultirati kršenjem ljudskih prava u pojedinačnim slučajevima“, te da „ovom odredbom se daje ovlaštenje, ali i stvara obaveza Suda BiH da pri primjeni ove odredbe pažljivo vodi računa o svakom pojedinačnom slučaju uz poštovanje principa 'pravne sigurnosti' i 'jednakosti pred zakonom' kao neodvojivim elementima principa vladavine prava“.<sup>50</sup>

Ustavni sud BiH je datim odlukama potvrdio ustavnost spornih odredbi Zakona o Sudu BiH, čime i kompatibilnost s međunarodnim dokumentima koji su sastavni dio Ustava BiH.

Rezimeom diskusija je u četiri odnosno šest prijedloga ponuđeno rješenje Ministarstvu pravde BiH kojim se može ispuniti zahtjev postavljen strukturiranim dijalogom i Mišljenjem Venecijanske komisije.

b) Zanimljivo je kako formalnopravna odredba odnosno dio propisa o nadležnosti treba postati materijalnopravna odredba Krivičnog zakona BiH. U rezimeu diskusija o ovom prijedlogu navodi se kako okolnosti iz čl. 7. st. 2. koje čine Sud BiH stvarno nadležnim za krivična djela propisana entitetskim zakonima proširuju zakonsko biće krivičnog djela<sup>51</sup> odnosno predstavljaju materijalnopravnu normu koju time treba smjestiti u Krivični zakon BiH. Zapravo se preporučuje „brisanje čl. 7. st. 2. u Zakonu o Sudu BiH i prenošenje materije u Krivični zakon BiH”<sup>52</sup> formulirane kao „kvalifikovani oblici krivičnih djela usvojenoj

---

[www.ccbh.ba/bos/odluke](http://www.ccbh.ba/bos/odluke).

<sup>49</sup> Što je prije prečišćenog teksta Zakona bio čl. 13. st. 2, ibid., odluka Ustavnog suda BiH U 16/08.

<sup>50</sup> Ibid.

<sup>51</sup> Op. cit., rezime diskusija, str. 9.

<sup>52</sup> Ibid.

sistematizaciji grupnih zaštićenih objekata ili pak uvođenjem novih zaštićenih vrijednosti u nove glave krivičnog zakona”.<sup>53</sup>

Ukoliko je svakako riječ o materijalnopravnoj odredbi, zašto se mijenja njen sadržaj? U obrazloženju ovog prijedloga navodi se niz prigovora na pravnu održivost čl. 7. st. 2. Zakona o Sudu BiH, kao što su: da je isti suprotan elementarnim međunarodnopravnim principima; da otvara mogućnost proizvoljne primjene; daje preširoku diskrecionu ocjenu; da uvodi „izvedenu nadležnost“, te vrijeđa pravo na prirodnog sudiju, načelo unutrašnje sudske nezavisnosti i neuklonjivosti sudije.<sup>54</sup> Svaki od naprijed navedenih stavova poziva se na međunarodne, evropske standarde kao i presude Evropskog suda za ljudska prava da bi se argumentiralo nedopušteno pozicioniranje čl. 7. st. 2. u Zakonu o Sudu BiH, dok se ovaj put, što je interesantno, ne spominje da je Zakon o Sudu BiH u ovakvom tekstu nametnuo međunarodni subjekt u BiH, baziran na draftu Zakona o Sudu BiH koji je 16. 7. 2000. sačinila Venecijanska komisija.<sup>55</sup> Stav o brisanju ove odredbe potkrepljuje se evropskim standardima i praksom, a inicijalni draft ovog zakona je pripremila međunarodna zajednica i Vijeće Evrope, što podrazumijeva ugradnju evropskih standarda i principa u zakonski tekst.

Navedeni argumenti, zajedno s jasnim tekstom preporuka strukturiranog dijaloga i Mišljenja Venecijanske komisije, čine još spornijom činjenicu da se Ministarstvo pravde o pitanju čl. 7. st. 2. Zakona o Sudu BiH priklonilo stavu „brisati“, a ne „precizirati“ uz prihvatanje rušljivih argumenata u prilog ovom prijedlogu, u dijelu „Razlozi za donošenje zakona“.<sup>56</sup>

Dakle, sve tri neslužbene verzije nacrtu zakona o sudovima BiH za čl. 7. st. 2. predviđaju i prihvataju „drugu“ opciju, tj. „brisanje uz premještanje“ u Krivični zakon BiH, što ne znači samo fizičko prebacivanje odredbe kako u prilogu nacrtu<sup>57</sup> izgleda već se nudi

---

<sup>53</sup> Ibid.

<sup>54</sup> Ibid., str. 10.

<sup>55</sup> Vidjeti: Odluka o uspostavljanju državnog suda BiH od 12. 11. 2000, dostupno na: [http://www.ohr.int/decisions/statemattersdec/default.asp?content\\_id=362](http://www.ohr.int/decisions/statemattersdec/default.asp?content_id=362).

<sup>56</sup> Op. cit., obrazloženje zakona o sudovima BiH.

<sup>57</sup> U aktu Ministarstva pravde broj: 05-02-8725/12 od 4. 12. 2012, koji je upućen Visokom sudskom i tužilačkom vijeću BiH, navodi se: „Podsjećamo da je 'premještanje' odredbe čl. 7. st. 2. Zakona o Sudu BiH u Krivični zakon BiH dato kao prioritet u radu Tima za praćenje i ocjenu primjene krivičnog zakonodavstva, što ima za posljednicu istovremeno upućivanje u proceduru usvajanja ova dva zakona”.

suštinska izmjena odredbe koja propisuje nadležnost u materijalnoppravnu odredbu. Takvu odredbu bi Sud BiH mogao primijeniti prema pošteđenoj krivičnoj nadležnosti iz čl. 7. st. 1. Zakona o Sudu BiH, što jednako oduzima Sudu BiH nadležnost propisanu st. 2. spomenutog člana.

Premještanje ove materije u Krivični zakon BiH povjereno je „kao prioritet Timu za praćenje i ocjenu krivičnog zakonodavstva Ministarstva pravde BiH što ima za posljedicu istovremeno upućivanje u proceduru usvajanja ova dva zakona”, ali za razliku od nacrta zakona o sudovima BiH koji se pojavio u tri „radne“ verzije koje sve brišu čl. 7. st. 2. Zakona o Sudu BiH, nijedna verzija zakona o izmjenama i dopunama Krivičnog zakona BiH nije sačinjena kako bi regulirala ovu materiju.

## **5. Brisanje odredbi čl. 7. st. 2. Zakona o Sudu BiH u svjetlu ukupne reforme pravosudnog sistema na državnom nivou**

Cijeneći pogubnost pravca reforme pravosudnog sistema na nivou BiH od političkih stranaka na vlasti, treba iste sagledati ne samo u svjetlu smanjenja nadležnosti Suda BiH već i kao inkorporirane instrumente kontrole nad državnim sudstvom, a u zakonu o izmjenama i dopunama Zakona o Visokom sudskom i tužilačkom vijeću BiH<sup>58</sup> i nad tužilaštvima.

Osnovna načela nezavisnosti sudstva, kao što su oni da zakonodavna ili izvršna vlast ne smije imati utjecaja na sudske odluke, odnosno gdje je svaka obaveza suda da traži ili da se povinuje mišljenju predstavnika izvršne vlasti inkompatibilna sa nezavisnošću pravosuđa,<sup>59</sup> bitno su ugrožena prvim, drugim i trećim aktuelnim nacrtom zakona o sudovima BiH. U drugom nacrtu (novembarskom) istog, koji je dostavljen Evropskoj komisiji, na prijedlog Visokog sudskog i tužilačkog vijeća BiH<sup>60</sup> eliminisane su odredbe kojim se ugrađuju instrumenti

---

<sup>58</sup> Prijedlog seta zakona upućen od SDP-a BiH Vijeću ministara BiH (akt Vijeća ministara BiH broj:01-02-3363/12 od 3. 12. 2012) na osnovu Sporazuma o dogovoru i principima sudjelovanja u vlasti političkih stranaka HDZ BiH, HDZ 1990, SNSD, SDS, SBB i SDP BiH od 20. 11. 2012. i Sporazuma SDP BiH i SNSD o projektnoj saradnji u zakonodavnoj i izvršnoj vlasti u 2012–2014. koji su se dalje dostavili nadležnim ministarstvima na postupanje.

<sup>59</sup> Seibert-Fohr, A. (2012), „European Standards for the Rule of Law and Independent Courts“, *Journal für Rechtspolitik* 20, Verlag Österreich, str. 161–169.; dio iz presude Evropskog suda za ljudska prava, *Beaumartin v. France* od 24. 11. 1994. (serije A, br. 296B, paragraf 38).

<sup>60</sup> Visoko sudsko i tužilačko vijeće BiH je predložilo zamjenske odredbe za čl. 4, čl. 30–32, čl. 39, čl. 52. i čl. 59. koji su u trećem nacrtu stavljeni uporedo sa spornim

kontrole nad državnim sudstvom, kao što su: saglasnost ministra pravde BiH na ukupan broj sudija u Sudu BiH i apelacionom sudu BiH, mišljenje ministra pravde u postupku imenovanja predsjednika Suda BiH i apelacionog suda BiH, prethodna saglasnost ministra pravde BiH na pravila o unutrašnjoj organizaciji sekretarijata u oba suda, mišljenje ministra pravde o kriterijima za određivanje potrebnog broja zaposlenih i pravilnik o unutrašnjoj organizaciji i sistematizaciji radnih mjesta, prethodna saglasnost na prijedlog budžeta sudova koji se upućuje Visokom sudskom i tužilačkom vijeću BiH. Međutim, iste su vraćene u treći (decembarski) nacrt, odnosno posljednju radnu verziju zakona<sup>61</sup>, postavljene paralelno sa prijedlozima Visokog sudskog i tužilačkog vijeća BiH.

Da bismo dobili pravno rasvijetljenu i potpunu sliku, trebamo razmotriti i planiranu reformu Visokog sudskog i tužilačkog vijeća BiH, jer konačno imenovanje tužilaca od predstavničkih tijela potencijalno mijenja, dovodi u pitanje i ostale nadležnosti Suda BiH.

Cjelokupna reforma pravosuđa izigrala je evropske demokratske principe i standarde kao i svrhu strukturiranog dijaloga, jer zaključno imamo prijedloge zakona sa: jurisdikciono oslabljenim Sudom BiH, paritetnim sastavom sudija u oba suda koji može otežati ili onemogućiti donošenje sudskih odluka, kontrolom izvršne vlasti nad državnim sudstvom, kontrolom zakonodavne vlasti nad državnim i entitetskim tužilaštvima, te formalnim osnivanjem apelacionog suda BiH kojem su date nadležnosti kojim još više može oslabiti funkciju Suda BiH.

Tek u cjelini možemo zaključiti da će se nacrtom:

- zakona o sudovima BiH smanjiti stvarna nadležnost Suda BiH, otvoriti „vrata“ delegaciji njegovih preostalih nadležnosti na entitetsko pravosuđe, uspostaviti kontrola izvršne vlasti nad državnim sudstvom (ali i opunomoćenicima koji postupaju pred sudovima),<sup>62</sup>

---

prijedlozima Ministarstva pravde BiH da eventualno Parlamentarna skupština BiH odluči koji će tekst usvojiti.

<sup>61</sup> Zanimljivo je da je Ministarstvo pravde BiH uvažilo prijedloge Visokog sudskog i tužilačkog vijeća BiH i brisalo članove iz nacrta zakona koji se tiču manje bitnih stvari kao što su: čl. 34–37. i čl. 44–45.

<sup>62</sup> U kontekstu treba primijetiti da se ministar pravde treba konsultovati i u pogledu propisivanja dodatnih pravila za advokate koji postupaju pred odjelima krivičnih odjeljenja Suda BiH i apelacionog suda BiH, čl. 52. st. 4. nacrta zakona o sudovima BiH.

- zakona o izmjenama i dopunama Zakona o Visokom sudskom i tužilačkom vijeću BiH ograničiti suštinska nadležnost Visokog sudskog i tužilačkog vijeća BiH, te imenovanja glavnih<sup>63</sup> tužilaca povjeriti zakonodavnom tijelu nivoa za koji se tužilac bira (Parlamentarna skupština za Tužilaštvo BiH, entitetska predstavnička tijela za tužilaštva u entitetima, Skupština Brčko Distrikta za Tužilaštvo Brčko Distrikta), odnosno ugraditi instrumenti kontrole rada tužilaštava.

U kombinaciji s izmjenama postupka za imenovanje tužilaca na svim nivoima, Sud BiH, „okrnjen“ za bitan dio svojih nadležnosti, potencijalno može ostati i bez svoje srži odnosno suđenja za krivična djela predviđena Krivičnim zakonom BiH i drugim zakonima BiH. Kako? Pošto za pokretanje krivičnog postupka važi princip akuzatornosti<sup>64</sup>, koji je imanentan svim savremenim krivičnim postupcima, postavlja se pitanje da li će „novoimenovani“ tužioci Tužilaštva BiH, imenovani od Parlamentarne skupštine BiH, uopće pokretati krivične postupke pred Sudom BiH i time dovesti u pitanje svrhu njegovog postojanja?

Ako se sjetimo materijalnog krivičnog prava BiH i vrste krivičnih djela za koje je nadležan Sud BiH (naročito, npr., krivična djela korupcije i krivična djela protiv službene i druge odgovorne dužnosti, ali i drugih), postavlja se pitanje da li će isti tužioci pokretati krivične postupke za progon političkih protivnika?

Otvorena je mogućnost zloupotrebe čl. 7. st. 1. Zakona o Sudu BiH i primjene materijalnog krivičnog prava BiH, jer politički podobni kadrovi Tužilaštva mogu procesuirati počinitelje krivičnih djela koji ne odgovaraju vladajućim stranačkim elitama (jednako se pitanje otvara na nivou entiteta i Brčko Distrikta).

Mnoštvo elemenata koji narušavaju ugled države, entiteta, institucionalno i funkcionalno slabe državne pravosudne institucije i nadasve karikiraju princip nezavisnosti pravosuđa u BiH uneseno je u nacрте zakona koji se namjeravaju pustiti u daljnju proceduru pod krinkom zahtjeva postavljenim strukturiranim dijalogom.

---

<sup>63</sup> U prijedlogu se navodi kako se imenuju glavni tužioci, koji dalje imenuju zamjenike, a zamjenici ostale tužioce, što nedvosmisleno čini jedan zatvoreni krug.

<sup>64</sup> „Krivični postupak se može pokrenuti i provesti samo po zahtjevu tužitelja“, čl. 16. Zakona o krivičnom postupku BiH, „Službeni glasnik BiH“, 36/03, 26/04, 63/04, 13/05, 48/05, 46/06, 76/06, 29/07, 32/07, 53/07, 76/07, 15/08, 58/08, 12/09, 16/09, 63/09.

Da li je cilj reforme državnog pravosudnog sistema podrivanje države ili potpuna kontrola nad pravosudnim institucijama?

Kontrola nad pravosudnim institucijama može se smatrati primarnim ciljem jer su dati nacrti zakona ishod visokog nivoa saglasnosti svih vladajućih političkih stranaka, odnosno njihovih platformi o saradnji, što *rerum natura* eliminiše nacionalne interese na prvi pogled.

Dalje, kao slučajna ili željena posljedica i rezultat ukupne reforme je slabljenje državnih pravosudnih institucija, iako se na prvi pogled čini i ističe formiranje apelacionog suda BiH. Iz prethodne analize smo vidjeli da je apelacioni sud BiH nastao „na štetu“ nadležnosti Suda BiH, uz formalno udovoljavanje pravu na efikasan pravni lijek. Ne zaboravimo podsjetiti kako novoformirani apelacioni sud može delegirati ostale nadležnosti Suda BiH i sudova Brčko Distrikta na entitetske sudove, što je ovlaštenje koje potencijalno jača nivo u kojem je usmjereno, dok je prethodno, čl. 7. st. 2. Zakona o Sudu BiH, bila ugrađena pretpostavka u suprotnom pravcu preuzimanja entitetske krivične nadležnosti, što je, kako izgleda, bila neželjena tendencija jačanja državnog suda.

Osim što je oslabljen Sud BiH te formalno osnovan apelacioni sud BiH, što promjene nastale eventualno zakonom o sudovima BiH ne čini unapređenjem državnog pravosuđa, slično je učinjeno prijedlogom zakona o izmjenama i dopunama Zakona o Visokom sudskom i tužilačkom vijeću BiH kojim se smanjuju nadležnosti Visokog sudskog i tužilačkog vijeća BiH tako što imenovanje tužilaca vrši predstavničko tijelo i to Parlamentarna skupština za državni nivo, dok entiteti i Brčko Distrikt dobivaju mogućnost da biraju tužioce na svom nivou. Navedeno, također, slabi drugu državnu pravosudnu instituciju, ali ujedno nadomješta davno najavljivano ponovno uspostavljanje Visokog sudskog i tužilačkog vijeća na nivou entiteta.<sup>65</sup> Ne zaboravimo izvjesnu derogaciju nadležnosti Visokog sudskog i tužilačkog vijeća BiH putem zakona o sudovima BiH, inkorporiranjem nadležnosti Ministarstva pravde BiH u odnosu na sudove.

U kombinaciji reforma pravosuđa putem planiranih zakona o sudovima BiH i zakona o izmjenama i dopunama Zakona o Visokom sudskom i tužilačkom vijeću BiH donosi:

---

<sup>65</sup> Vidjeti i uporediti izjave za javnost, dostupno na:  
<http://www.zvornikdanas.com/2011/07/rs-ce-traziti-stvaranje-vsts-na-nivou-entiteta/>,  
[http://www.glassrpske.com/novosti/vijesti\\_dana/Razdvaja-se-sudski-od-tuzilackog-savjeta/lat/68024.html](http://www.glassrpske.com/novosti/vijesti_dana/Razdvaja-se-sudski-od-tuzilackog-savjeta/lat/68024.html).



- miješanje izvršne vlasti u izbor predsjednika sudova, broj sudija, organiziranje sekretarijata sudova, rad i pravila postupanja opunomoćenika, budžet sudova, te
- miješanje zakonodavne vlasti u izbor tužilaca.

Neosporno je da je neprikosnoveni, ali i dostignuti demokratski nivo nezavisnosti nosilaca pravosudnih funkcija u BiH potpuno pogažen, a osnovna intencija reforme je pretvorena u pravnu karikaturu. Ona „dvostruka prilika“ koja se pružila BiH je politički „ismijana“ kao i proces približavanja naše zemlje Evropskoj uniji.

## **6. Zaključak: korak unazad**

Rad tretira „radnu problematiku“ tzv. radnih verzija nacrtu zakona o sudovima BiH koji nisu dostupni javnosti od predlagača u bilo kojoj formi, upravo pod izgovorom da su „radne“.

Da li je reforma bh. pravosuđa korak naprijed ili nazad, odgovor zavisi iz kojeg ugla odnosno iz čijeg ugla gledate. Predlagač svoj tekst smatra usvajanjem principa i preporuka strukturiranog dijaloga, dok nekonsultovana struka isti smatra izigranim, unakaženim intencijama EU.

Ono što je pravno argumentirano i sigurno jeste da nacrt zakona o sudovima BiH nije željeni rezultat strukturiranog dijaloga čiji je primarni cilj bilo unapređenje pravosudnog sistema, jačanje principa nezavisnosti, efikasnosti, učinkovitosti i profesionalizacije sudstva te pravne sigurnosti građana.

Postojeći „nepotpuni“ pravosudni sistem na državnom nivou, a zbog nepostojanja vrhovnog suda BiH, kao takav ne osigurava osnovni princip vladavine prava, što je pravna sigurnost građana. Prva intencija strukturiranog dijaloga, što se najbolje vidi iz Mišljenja Venecijanske komisije iz juna 2012, zapravo je reformsko otklanjanje prepreka koji u pravnom sistemu BiH stvaraju pravnu nesigurnost i nejednakost građana BiH. Mišljenje, također, prepoznaje mnoštvo različitih procesnih i materijalnih zakona u entitetima i Brčko Distriktu koji građane dovode u neravnopravan položaj, bez sudske instance koja primjenjuje harmonizirane pravne norme i ujednačava sudsku praksu na teritoriji cijele države.

Dato Mišljenje Venecijanske komisije u sebi sadrži kratkoročne i dugoročne planove kojim se eliminiše sistemski nedemokratski bh. pravosudni sistem, organizaciono (vertikalno, na svim nivoima vlasti),

te funkcionalno (u pogledu primjene neujednačenih materijalnih i procesnih zakona). Kratkoročno rješenje bi bilo formirati zajedničko tijelo predstavnika državnog, entitetskih, sudova Brčko Distrikta koje bi djelovalo u cilju harmonizacije pravnih propisa odnosno smanjenja pravne nesigurnosti građana BiH, dok bi dugoročno taj cilj mogao ostvariti jedino vrhovni sud BiH kao sud opće nadležnosti i krajnje instance na teritoriji BiH.

Zbog svijesti o posebnoj političkoj situaciji u BiH i nemogućnosti ostvarenja šireg konsenzusa naročito o ovom pitanju, preporuke strukturiranog dijaloga su zapravo glasile na minimalistički reformski zahtjev u pogledu jačanja navedenih demokratskih principa, a to je:

- osnivanje apelacionog suda BiH kao suda druge instance na prvostepene odluke Suda BiH,
- preciziranje, objektivizacija parametara u čl. 7. st. 2. Zakona o Sudu BiH.

Zahtijevani minimalizam je u nacrtu zakona o sudovima BiH, izgleda, shvaćen kao prilika za maksimalno zadiranje u organizaciju, funkcioniranje i nadležnosti Suda BiH i apelacionog suda BiH. Tako je apelacioni sud BiH dobio, pored apelacione, još poneku iskrivljenu nadležnost Suda BiH, a Sud BiH ostao bez nadležnosti predviđenih spornim članom. Detaljno analizirano, kako smo ranije objasnili, ostvarene su pretpostavke kod apelacionog suda BiH u vidu „dodatnih nadležnosti“ i prijedloga za izmjenu Zakona o Visokom sudskom i tužilačkom vijeću da Sud BiH potencijalno može ostati i bez ostalih nadležnosti.

U medijima se trenutno navodi kako će se uskoro održati četvrti sastanak u okviru strukturiranog dijaloga, ali i da će Sud BiH zadržati ključne nadležnosti, odnosno da će čl. 7. st. 2. biti preciziran, a ne brisan<sup>66</sup>, nama su sve „radne verzije“ zakona o sudovima BiH pokazale nešto sasvim drugo (naročito treća verzija dostavljena u decembru 2012. Visokom sudskom i tužilačkom vijeću BiH).

Međutim, pokazalo se da je sadašnja politička konstelacija snaga u BiH takva da se može postići dogovor koji će u jednom dijelu prividno ispuniti zahtjev strukturiranog dijaloga, a, s druge strane, iskoristiti priliku za degradaciju i onako upitnih demokratskih principa u pogledu nezavisnosti sudstva i pravne sigurnosti.

---

<sup>66</sup> Šta će donijeti strukturirani dijalog s EU o pravosuđu: Sud BiH zadržat će ključne nadležnosti, *Dnevni avaz* od 29. 1. 2013, str. 8.

Jedno je sigurno: preporuke strukturiranog dijaloga ni u jednom slovu nisu usmjerene na institucionalno ili funkcionalno slabljenje državnih pravosudnih institucija, već se stalno isticalo da je njegova svrha unapređenje pravosudnog sistema jer, kako se navodi, „Evropa čvrsto stoji iza Suda i Tužilaštva BiH“.<sup>67</sup>

Zaključno, na pragu da dobijemo zakone koji ne otklanjaju pravnu nesigurnost, a naročito zadiru u nezavisnost pravosudnih institucija od zakonodavne i izvršne vlasti, tako da pojam reforma koja je semantički predviđena da znači prosperitet, u BiH može značiti retrogradnost. Pierre Mirel je u svom obraćanju članovima Visokog sudskog i tužilačkog vijeća BiH istaknuo vrlo bitnu stvar:

„Apelujem na vas, u interesu BiH, da ne dozvolite da ova ključna pitanja određuju politički, već pravni argumenti kako bi se osiguralo postojanje jednog nezavisnog, efikasnog i održivog sistema pravosuđa”. Reforma pravosuđa kao legalni instrumentarij za političke elite eliminiše strah od procesuiranja vladajućih, dozvoljava politički progon političkih protivnika, sve uz „blage“ primjese nacionalizma i efekat jačanja entiteta.

## Literatura

1. Canivet, Andenas, Fairgrieve (2006), *Independence, Accountability and the Judiciary*, British Institute of International and Comparative Law, London.
2. Delegacija Evropske unije u Bosni i Hercegovini i specijalni predstavnik Evropske unije u Bosni i Hercegovini, 2011, strukturirani dijalog: definicija, sastanci, preporuke (online). Dostupno na: <http://europa.ba/Default.aspx?id=87&lang=EN>.
3. Direkcija za evropske integracije BiH, 2011–2012. Izvještaji Evropske komisije o napretku BiH (online). Dostupno na: <http://www.dei.gov.ba/>.
4. Evropska komisija za demokratiju kroz pravo, Venecijanska komisija, 2012. Mišljenje o pravnoj sigurnosti i nezavisnosti pravosuđa u BiH (online). Dostupno na: <http://www.venice.coe.int/>.
5. Hanušić, A. (2012), „Mišljenje Venecijanske komisije o pravnoj sigurnosti i nezavisnosti pravosuđa u BiH”, Sveske za javno pravo, br. 10/2012.

---

<sup>67</sup> Detaljnije vidjeti i uporediti izjave: <http://balkans.aljazeera.com/vijesti/ohr-podrzava-sud-i-tuzilastvo-bih>, <http://www.mojevijesti.ba/novost/111806/Amerika-snazno-podrzava-Sud-i-Tuzilastvo-BiH>, <http://www.sutra.ba/novost/34394/EU-snazno-podrzava-drzavni-sud-i-tuzilastvo>.

6. Ministarstvo pravde BiH, 2012. Spisak normativno-pravnih poslova za 2012. god., Pravila za konsultacije u izradi pravnih propisa Vijeća ministara BiH, Pravilnik za provođenje Pravila za konsultacije u izradi pravnih propisa Bosne i Hercegovine, letak o javnim konsultacijama, itd. (online). Dostupno na: <http://www.mpr.gov.ba/>.
7. Morgan, N. A. (1998), „Legal mechanisms for assumption of jurisdiction and control over education by First Nations“, First Nations Education Steering Committee.
8. Narodna skupština Republike Srpske, 2012. Odluke i zaključci Narodne skupštine br: 01-614/11, 01-610/11, 01-68/12, 01-867/11, 01-867/11, 2011. (online). Dostupno na: <http://www.narodnaskupstinars.net/>.
9. Portal Bosne i Hercegovine, 2012. Set preliminarnih preporuka Evropske komisije u okviru strukturiranog dijaloga (online). Dostupno na: [www.pravosudje.ba](http://www.pravosudje.ba).
10. Seibert-Fohr, A. (2012), *European Standards for the Rule of Law and Independent Courts*, Journal fur Rechtspolitik 20, Verlag Osterreich.
11. Ured visokog predstavnika za BiH, 2000. Odluka o uspostavljanju državnog suda BiH od 12. 11. 2000. (online). Dostupno na: [http://www.ohr.int/decisions/statemattersdec/default.asp?content\\_id=362](http://www.ohr.int/decisions/statemattersdec/default.asp?content_id=362).
12. Ustavni sud BiH, 2001/2008. Odluke Ustavnog suda BiH U 26/01 i U 16/08 (online). Dostupno na: [www.ccbh.ba/bos/odluke](http://www.ccbh.ba/bos/odluke).
13. Visković, N. (1997), *Država i pravo*, Birotehnika CDO, Zagreb.
14. Visoko sudsko i tužilačko vijeće BiH, 2012. Izvještaji sa sjednica (online). Dostupno na: [www.hjpc.ba](http://www.hjpc.ba).
15. Zakon o krivičnom postupku BiH, „Službeni glasnik BiH“, br.: 36/03, 26/04, 63/04, 13/05, 48/05, 46/06, 76/06, 29/07, 32/07, 53/07, 76/07, 15/08, 58/08, 12/09, 16/09, 63/09.
16. Zakon o Sudu BiH, prečišćeni tekst, „Službeni glasnik BiH“, broj: 49/09.

**IZAZOVI POPISA STANOVNIŠTVA U BOSNI I HERCEGOVINI  
(Društveni značaj i politikantske manipulacije)**

**CHALLENGES CREATED BY THE B-H CENSUS  
(Social Implications and Petty-Political Manipulations)**

**Sažetak**

*Popis stanovništva, ukoliko je adekvatno pripremljen i proveden, omogućava pouzdan uvid u aktualno stanje društva, počevši od njegovog biološkog potencijala (nataliteta, mortaliteta, starosne strukture...), pa do materijalnih pokazatelja o tome čime ljudi raspolažu i od čega žive. Na osnovu prikupljenih pokazatelja osmišljavaju se programi društvenog razvoja i korigiraju pogreške ranije usvojenih razvojnih strategija. Zbog toga popis stanovništva sva sređena društva kontinuirano provode (u pravilu svakih deset godina). Nažalost, u Bosni i Hercegovini je od toga napravljen problem, što je predmet opservacije u ovom tekstu. Korištene su razne opstrukcije u popisu prognanih osoba, naročito Bošnjaka iz Republike Srpske, s ciljem da se taj entitet prikaže u nacionalnom smislu što monolitnijim.*

**Ključne riječi:** popis stanovništva, manipulacije popisom u BiH

**Summary**

*If properly prepared and carried out, the census provides a reliable insight into the current state of society, starting with its biological potential (birth rate, mortality, age structure) and ending with the material indicators pointing to the population's possessions and what they do for a living. On the strength of gathered indicators, programs of social development are being devised and errors committed by previously adopted development strategies corrected. Therefore, all regulated societies continuously carry out (usually every ten years) the census. Unfortunately, carrying out a consensus turned to be a problem in Bosnia and Herzegovina, which is precisely the matter dealt with in this paper. The various obstructions of conducting the census were used, especially when it comes to of displaced persons - Bosniaks in the Republic of Srpska, with the aim to demonstrate the national density in that entity as much as it could be done.*

**Keywords:** Census; B-H census manipulation

## Uvodne napomene

Za svako društvo koje drži do sebe popis stanovništva je dragocjen. On je, zapravo, svojevrsno društveno samosuoćenje. Pod uvjetom da je dobro pripremljen i proveden, popis stanovništva pruža pouzdan uvid u ono čime jedno društvo raspolaže, počevši od ljudskog potencijala, tj. kakvi su mu demografski trendovi (natalitet, fertilitet, mortalitet, starosna struktura stanovništva itd.), potom koliko ima zaposlenih i nezaposlenih, školovanih i nepismenih, umirovljenika i sl., pa do materijalnih pokazatelja o tome šta ko posjeduje, kako i od čega živi i da dalje ne nabrajamo. Samo na osnovu pouzdanih pokazatelja o stvarnom stanju u društvu i njegovim realnim potencijalima, mogu se, suvislo, osmišljavati strategije njegovog razvoja i korigirati pogreške nekih ranije usvojenih razvojnih projekcija.

Nažalost, u Bosni i Hercegovini se od svega, pa tako i od popisa stanovništva, proizvode problemi. Evidentna je ovdašnja sklonost, pogotovo političara, da se bez ikakvih suvislih razloga, što će reći stupidno, izazivaju vlastiti problemi tamo gdje ih nikako ne bi trebalo biti, uključujući i pretvaranje onih malih u velike, pa kad nekome zatreba i planetarne! O tome zorno svjedoči i višegodišnja, na međunarodnom planu, za bosanskohercegovačko društvo i državu krajnje kompromitirajuća, nespремnost lokalnih političkih lidera i državnih parlamentaraca da implementiraju presudu Evropskog suda za ljudska prava (tzv. „Sejdić i Finci“), a koja se odnosi na otklanjanje apartheidske diskriminacije, ugrađene u Ustav i Izborni zakon ove zemlje.

Ali vratimo se popisu. Nažalost, on je uvelike politikantski instrumentaliziran, loše pripremljen i još gore formalno proveden, zbog čega je, u konačnici, vrlo upitna njegova validnost. A ovoj zemlji je, uistinu, nasušno potreban validan popis. Bez njega joj nije moguć pristup ni razvojnim fondovima.

## **Kome i zašto je stalo do manipuliranja popisom stanovništva u Bosni i Hercegovini?**

Zbog prostorne ograničenosti osvrnut ćemo se samo na nekoliko bitnih ishodišta vezanih za politikantske igrokaze oko potonjeg popisa stanovništva u Bosni i Hercegovini.

Prvo, očigledna je želja mnogih, a naročito predstavnika političkog establišmenta iz Republike Srpske, da se što prije i učinkovitije anulira dejtonska obaveza u konstituiranju organa vlasti u Bosni i

Hercegovini prema rezultatima popisa stanovništva iz 1991. godine. O tome dovoljno govori njihovo višegodišnje, ultimativno insistiranje da se u sadržaj popisnog upitnika ugradi pored bosanskohercegovačkog i entitetsko državljanstvo (iako je za entitete eksplicitno naglašeno da nisu države!), kao i nacionalna, te religijska pripadnost, naziv jezika i sl. U apostrofiranom kontekstu su odveć prepoznatljivije i dobro osmišljene opstrukcije u popisu prognanog nesrpskog stanovništva sa tog prostora, za kojima se posegnulo tokom provedbe samog popisa, o čemu su, vrlo argumentirano, izvještavali mediji. Poznato je, također, da niko od predstavnika međunarodnih organizacija i asocijacija nije insistirao na tim elementima popisa. Naprotiv, svima je bilo jasno da se na tome insistira predumišljajno, tj. u želji da se taj entitet prikaže u nacionalnom smislu što monolitnijim, ma koliko to djelovalo iritirajuće na prognanike i pripadnike drugih naroda koji žive na ovim prostorima. Uostalom, sve je to, bjelodano, demaskirano tokom samog popisa, pri čemu se posezalo za različitim modalitetima opstrukcije u registriranju ne samo prognanih sa područja tog entiteta, već i onih koji tamo žive, naročito Bošnjaka, a što se „opravdavalo” nedostatkom anketnih upitnika!, potom, nerijetkim odbijanjem da se popišu čak i vlastita djeca ako nisu fizički prisutna, a da i ne spominjemo prognanike koji trenutno borave u drugim zemljama, mada su, u vrijeme popis, došli u svoje kuće i stanove, odnosno u mjesta iz kojih su prognani, uključujući i one koji jedino imaju bosanskohercegovačko državljanstvo, a upućivalo ih se na modalitet popisa klasične dijaspore i tome sl. Posebno je to demonstrirano u onim općinama gdje se, u popisnom smislu, „nepoželjno“ pojavio veći broj Bošnjaka od očekivanog, poput Srebrenice, Bratunca, Zvornika, oko Prijedora... Ako se tome dodaju i izjave nekih političkih lidera iz tog entiteta (Čavić i dr.) u smislu toga da je u režiji Islamske zajednice „kroz popisni inženjering omogućeno masovno fiktivno prijavljivanje Bošnjaka u RS-u”, a radi ostvarivanja njihove kontrole u tom entitetu, onda je posve jasno o čemu se tu, zapravo, radi.

Iz čisto politikantskih razloga, izostala je, već apostrofirana, adekvatna priprema, te efikasna koordinacija statističkih agencija, kako državne tako i entitetskih, za uspješno realiziranje popisa. Najkraće kazano, predugo su trajala posve nepotrebna nadmudrivanja političara, a na štetu stručno-operativne pripreme i provedbe popisa, te pohranjivanja, čuvanja i obrade anketnog materijala. Otuda je veliko pitanje koliko će se, u konačnici, ovaj popis pokazati uopće validnim.

S druge strane, mnogim ključnim akterima onoga što se na ovom prostoru desilo tokom protekle dvije decenije, nije uopće u interesu da se

ti učinci oficijelno predoči javnosti. A popis, ukoliko je validno proveden, uvelike omogućava pouzdan uvid u aktualnu društvenu situaciju. Naime, u sučeljavanju sa stvarnim činjenicama, neki od njihovih aktera, čak i personalno, stavljaju se u vrlo delikatnu situaciju, tj. da „brane neodbranljivo“ i „pojašnjavaju“ ono što se ničim ne da „abolirajuće pojasniti“, počevši od političara i državnih dužnosnika, koji su ovu zemlju doveli u krajnje ponižavajuće stanje i to u svakom pogledu, preko nekih kvazianalitičara i ideologa koji su kontinuirano obmanjivali javnost, pa do stratega i realizatora velikodržavnih projekata spram Bosne i Hercegovine, bilo da je riječ o ratnim ili poratnim učincima njihove izvedbe. Zašto i u čijem to interesu danas nema, naprimjer, Hrvata u Posavini, Srba u nekim dijelovima oko Sarajeva, Bošnjaka u istočnoj Bosni i da ne navodimo brojna druga područja. Ko i zašto je bio za tzv. „ostanak“ prognanih u mjestima gdje su se privremeno nastanili, te čime je sve on suportiran, i to u oba entiteta, umjesto da se insistiralo na stvarnom povratku tih osoba u svoja predratna mjesta življenja? Da li su, doista, bošnjački i hrvatski političari krivi za evidentno siromaštvo u Republici Srpskoj, kako se to permanentno nastoji prikazati, umjesto političara iz reda srpskog naroda koji, na tom prostoru već decenijama gospodare? Ili da su, umjesto hrvatskih političara, za teško stanje u kantonima sa apsolutnom većinom hrvatskih žitelja, krivi neki srpski i bošnjački dužnosnici, a, opet, u kantonima sa većinom bošnjačkog stanovništva, političari iz hrvatskog i srpskog naroda? One ostale da i ne spominjemo.

Dakako, ovdje bi se moglo pridodati i mnoštvo drugih, za i protiv, politikantskih igrokaza oko popisa stanovništva. Svima im je, ipak, jedno zajedničko, a to je potiskivanje u drugi plan onoga što je stvarni smisao i značaj popisa, tj. „dijagnosticiranje aktualnog stanja u društvu“, s jedne, te preferiranje određenih parcijalnih interesa, s druge strane, ali koji su, kao takvi, neprihvatljivi drugima, koliko god da ih se tiču.

### **Zbog čega je razumljiv strah Bošnjaka od popisa?**

Za iole potpuniji odgovor na postavljeno pitanje, trebalo bi daleko više prostora nego što ga nudi jedan tekst ovakvog karaktera. Stoga ćemo se fokusirati samo na nekoliko razloga za bošnjački strah od ovog popisa. Uostalom, nije slučajno što se kako u pripremljenoj tako i u izvedbenoj fazi popisa uglavnom producirala konfuzija oko identitetske sadržajnosti Bošnjaka.



Valja se, najprije, osvrnuti na povijesno iskustvo Bošnjaka vezano za popise tokom minulog stoljeća, a naročito u periodu jugoslavenskih integracija i dezintegracija. Dodajmo tome i činjenicu ukidanje oficijelne upotrebe naziva *bosanski jezik* (1907) od Austro-Ugarske, koja je tada upravljala ovom zemljom. Ovdje se nećemo baviti povijesno zakašnjelim i neuspjelim pokušajem B. Kalaja vezanim za artikuliranje Bošnjaštva u nacionalnom smislu, kao što se to već bilo desilo u susjednim zemljama sa hrvatskom i srpskom nacijom, te šta je i otkad o Bošnjacima pisano, bilo da je riječ o bosanskim franjevcima, pa čak i u „Načertaniju” I. Garašanina, gdje je eksplicitno istaknuto da u „Bosni žive Bošnjaci“, a o istoimenom narodu Bosne (tj. Bošnjacima) se govori i u „Ljetopisu Matice srpske“ iz 1825. godine, te od niza drugih uglednih autora iz ranijih i novijih vremena, što je, uostalom, tema za sebe. Dakle, spomenutom uredbom austrougarske vlade, umjesto bosanskog jezika uveden je naziv srpskohrvatski, kao oficijelni naziv jezika, koji je bio u upotrebi sve do disolucije SFRJ. Naravno, ova povijesna činjenica se, u ovom tekstu, ne bi apostrofirala na ovaj način da i danas neki političari i kvazianalitičari ne pokušavaju osporavati pravo na upotrebu naziva *bosanski jezik*, iako je on, kao i srpski i hrvatski, ustavna kategorija. Ako čak ostavimo po strani skandalozne „argumente“ nekih političara (M. Dodik) o tome da „ne može postojati bosanski jezik jer ne postoji bosanska nacija“, što bi, onda, značilo ili da ne postoji engleski jezik u SAD-u, Kanadi, Australiji..., jer tamo ne živi engleska nacija!, ili, pak, da tamo žive isključivo Englezi, pa im se tako i jezik naziva, a po istoj „logici“ ne postoji ni brazilska nacija!, jer tamošnji narod ne govori istoimenim jezikom! – ako se već tvrdi da „bosanski jezik nije nikad ni postojao“! (svejedno što je u oficijelnoj upotrebi postojala i gramatika istoimenog jezika, štampana 90-ih godina 19. stoljeća, koju autor ovog teksta posjeduje), onda elementarna logika nalaže da znamo odgovoriti na pitanje koje glasi: kako je uopće moguće ukinuti nešto što ne postoji, ili što nije nikad postojalo? Ali da ne detaljismo. Naravno da je nemoguće biti do te razine neznalica, pa istupati sa ovakvim i sličnim stavovima. Ovdje je riječ o krajnje drskim i predumišljajnim manipulacijama, odnosno o izravnom ataku na identitet bošnjačkog naroda.

Što se tiče popisa stanovništva tokom jugoslavenskih integracija i dezintegracija, društveno statusno pozicioniranje Bošnjaka je bilo dvostruko diskriminirajuće. Ne samo da je tom narodu bilo uskraćeno elementarno pravo na vlastito ime (Bošnjak), te povijesno na naziv jezika kojim govori (bosanski), nego mu je, krajnje cinično i ponižavajuće, nuđeno da se, u identitetskom smislu, prikloni onome što nije, tj. da bude

Srbin, Hrvat, Jugoslaven, neopredijeljen (što znači *ništa!*), pa u potonjoj fazi Musliman (što je, opet, konfesionalna odrednica koja je čak vrijedala ateiste, a zna se da su ateizam preferirali i ovdašnji komunisti). Međutim, ma koliko da je taj narod bio marginaliziran i nadasve politički zapušten, uz neke časne izuzetke, zaslugom i vlastite, povijesno nedorasle intelektualne elite, fascinirajuća je bila njegova reakcija na poniženja koja su mu priređivana u spomenutim popisima. Na svakom od njih, umjesto kalkulantskih priklanjanja bilo kome, apsolutna većina pripadnika tog naroda „odabrala je da bude *ništa*” (neopredijeljen)!, a što je, zapravo, predstavljalo svojevrsnu „povijesnu pljusku“ onima koji su im takva poniženja priređivali. A šta tek kazati o zloupotrebama popisivača (o tome još ima živih svjedoka), koji su, nerijetko, a prema nacionalnim odnosno velikodržavnim interesnim područjima u Bosni i Hercegovini (čitaj srpskim i hrvatskim), ne pitajući one koji su formalno popisivani, upisivali ih ili kao Srbe i Srbe islamske vjeroispovijesti, ili, pak, kao Hrvate i Hrvate islamske vjeroispovijesti! Pogotovo je takvoj vrsti popisnih malverzacija bio izložen nepismeni dio bošnjačkog naroda.

Ovdje se nameće još jedno pitanje. Zbog čega je odbijen prijedlog jednog dijela akademske i stručne javnosti, u čemu je sudjelovao i autor ovog teksta, a koji se odnosio na objedinjavanje određenih, u identitetskom smislu, nesporno komplementarnih odrednica, čime bi se, uvelike, relaksirao ambijent za provođenje popisa i eliminirali brojni strahovi? Spomenut ćemo samo neke: Jevrej-Židov; Rom-Ciganin, Bošnjak-Musliman... Umjesto toga, kad je o Bošnjacima riječ, jedni su ih prizivali u „Bosanstvo“, drugi u „Muslimanstvo“, dok su ih treći uvjerali da će se, na taj način, fragmentirati i nesagledivo štetno oslabiti politički kapacitet spram evidentno homogeniziranog srpskog i hrvatskog naroda u ovoj zemlji, pogotovo imajući u vidu konstituiranje organa vlasti na etničkom principu.

Ako prednjem dodamo da je, posebno u završnoj fazi pripreme, ali i tokom samog popisa, o čemu je i prethodno bilo govora, bošnjački narod na razne načine identitetski zbunjivan, uključujući i zastrašivanja, opstrukcije i sl. u smislu prijetnji da će svi oni koji imaju dvojna državljanstva izgubiti ono koje su naknadno dobili, ukoliko se izjasne kao Bošnjaci, kao i postojanje evidentnih razloga za zabrinutost oko sigurnosti popisnog materijala, njegovog skladištenja i unosa u centralnu bazu podataka, strah bošnjačkog naroda od ovog popisa se itekako može okvalificirati opravdanim.

## Zaključak

Umjesto da se putem popisa stanovništva dođe do pouzdanih pokazatelja o aktualnoj situaciji u bosanskohercegovačkom društvu, pogotovo ako se ima u vidu da je od onog prethodnog popisa prošlo više od 20 godina, a u međuvremenu se desilo i ratno devastiranje ovog prostora, tj. da se na bazi realno utvrđenih činjenica i potencijala ovog društva osmisle njegove razvojne strategije, posegnulo se za politikantskim mahinacijama i opstrukcijama koje su uvelike dovele u pitanje validnost popisa kao takvog.

Evidentno je da su mnogi ovdašnji politički i drugi centri moći u popisu prepoznali zahvalno sredstvo u smislu ostvarivanja nekih parcijalnih interesa, počevši od anuliranja dosadašnjeg principa u konstituiranju organa vlasti, vezanog za rezultate popisa iz 1991. godine, pa do prikazivanja entitetskih i kantonalnih područja u nacionalnom smislu što monolitnijim i tome sl., o čemu je prethodno navedeno više argumenata.