

ПРЕДСЈЕДНИК РЕПУБЛИКЕ СРПСКЕ
ВЛАДА РЕПУБЛИКЕ СРПСКЕ
СРПСКИ ЧЛАН ПРЕДСЈЕДНИШТВА БИХ
НАРОДНА СКУПШТИНА РЕПУБЛИКЕ СРПСКЕ

- КЛУБ ПОСЛАНИКА СНСД
- КЛУБ ПОСЛАНИКА СП
- КЛУБ ПОСЛАНИКА ДЕМОС
- КЛУБ ПОСЛАНИКА УС
- КЛУБ ПОСЛАНИКА НПС
- ПОСЛАНИЧКА ГРУПА НДП

ИНФОРМАЦИЈА О ПРАВОСУДНИМ ИНСТИТУЦИЈАМА БИХ

Бања Лука, октобар 2021. године

И Н Ф О Р М А Ц И ЈА

О ПРАВОСУДНИМ ИНСТИТУЦИЈАМА БИХ

I - СУД БИХ

1. Оснивање Суда БиХ

Суд БиХ основан је Одлуком високог представника Волфганг Петрича од 12.11.2000. године, којом је наметнут Закон о Суду Босне и Херцеговине („Службени гласник БиХ“, бр. 40/00). Супротно одредбама члана 3. став 3. тачка а) Устава Босне и Херцеговине, по којем све надлежности које нису предате заједничким институцијама, припадају у надлежности ентитетима, Високи представник за Босну и Херцеговину је наметнуо Закон о суду Босне и Херцеговине који је ступио на снагу 05. децембра 2000. године. Овако донијет закон није донијет на демократски начин и није резултат воље демократски изабраних представника власти. Суд БиХ почeo је са радом 8.05.2002. када је одлуком Високог преставника именовано првих седам судија.

Парламентарна скупштина БиХ га је потврдила у истовјетном тексту 25. јуна 2002. године (Службени гласник БиХ, бр. 16/02). Међутим, Високи представник, поново на темељу Бонских овлашћења, 24.01.2003. године намеће Закон о изменама и допунама Закона о суду БиХ, у који је уgraђен спорни члан закона који говори о надлежностима Суда БиХ у погледу кривичних дјела прописаних законодавствима ентитета и Брчко Дистрикта БиХ – успостављена је тзв. «проширења надлежност».

Суд БиХ на основу поменутог закона добио је кривичну (посебно је проблематична тзв. «проширења надлежност»), управну и апелациону надлежност. Формирањем и дјеловањем Суда БиХ започео је процес задирања у правосудни систем у Босни и Херцеговини мимо уставне процедуре, по којој је преношење надлежности са ентитета на државу могуће извршити само уколико се о томе договоре Република Српска и Федерација Босне и Херцеговине и када се о томе донесе одлука у Парламентарној скупштини Босне и Херцеговине. Дакле, овакав начин формирања Суда Босне и Херцеговине очигледан је примјер кршења Устава БиХ и због тога нема уставну подлогу за своје егзистирање, а поготово је дискутиабилна улога Суда БиХ у функцији јачања правне државе и владавине права.

2. Дјеловање Суда БиХ

2.1. Проблем тзв. «проширене кривичноправне надлежности»

У Закону о суду Босне и Херцеговине посебно је дискутибилна одредба члана 7. став 2. тачка б), по којој је Суд БиХ надлежан да суди за сва кривична дјела која су прописана законима Републике Српске, Федерације Босне и Херцеговине и Брчко дистрикта, која могу имати озбиљне реперкусије или штетне посљедице на привреду Босне и Херцеговине. Оваква формулатија изазвала је значајне рефлексије на функционисање правосуђа у Босни и Херцеговини, јер је својом непрецизношћу отворила простор да Суд БиХ може у било које вријеме без икаквих критерија и образложења да преузима у своју надлежност предмете од било којег суда у ентитетима и дистрикту.

«Проширене кривичноправна надлежност Суда БиХ створила је потпуну правну несигурност и простор за злоупотребе које су се појавиле у бројним примјерима. Дакле, у многим случајевима то је довело до "изигравања правде", посебно у предметима против Насера Орића, случај Добровољачка улица, Тузланска колона, предмети против Атифа Дудаковића и др. Кад год би неки од судова у Републици Српској радио на овим предметима, Суд Босне и Херцеговине би одмах преузимао те предмете, који нису доживјели своје правно финале на суду у смислу расправљања и утврђивања кривичне одговорности. Управо из наведених разлога различите институције изнијеле су тавове и мишљења о проблематичности овако дефинисане кривичноправне надлежности Суда БиХ:

- а) Мишљење Венецијанске комисије о Нацрту закона о судовима БиХ бр. 723/2013 (усвојено на 95. сједници одржаној 14. и 15.06.2013. године);
- б) Мишљење ТАИЕХ стручњака у Завршном извјештају из 2015. године (дио 5.1.);
- ц) Анализа ТАИЕХ стручњака о консолидованом Нацрту Закона о судовима БиХ из 2016. године (стр. 8 – 10);
- д) Аналитичко мишљење Високог судског и тужилачког савјета БиХ (из 2014. године);
- е) Препоруке са ИИ сесије Структуралног дијалога о реформи правосуђа у БиХ.

2.2. Ретроактивна примјена кривичног законодавства

Поред наведених, у раду Суда БиХ појавио се још један важан проблем који се тиче ретроактивне примјене кривичног законодавства БиХ у предметима ратних злочина. Наиме, током 2003. године усвојен је Кривични закон Босне и Херцеговине којим су прописана кривична дјела из стварне надлежности Суда Босне и Херцеговине (кривична дјела геноцид, злочин против човјечности и ратни злочини) и који се примјењивао у предметима који се односе на извршење кривичних дјела почињених током грађанског рата у БиХ, иако је у вријеме извршења тих кривичних дјела важио Кривични закон СФРЈ.

На тај начин, Суд БиХ и Тужилаштво БиХ вршили су процесуирања за кривична дјела које није познавао Кривични закон бивше СФРЈ. Такво поступање Суда БиХ и Тужилаштва БиХ је противно начелу законитости, које подразумијева да у вријеме извршења дјела мора бити законом прописано кривично дјело и казна за то дјело.

Тек заузимањем става од стране Европског суда за људска права (у случају *Мактоуф и Дамјановић против БиХ*) Уставни суд БиХ промијенио је своју праксу и у неколико случајева донио је одлуке којима се укидају пресуде Суда БиХ којима је извршена ретроактивна примјена кривичног законодавства БиХ – чиме се показало да су аргументи представника Републике Српске били основани. Међутим, важно је истакнути проблем везан за различита тумачења у имплементације наведене одлуке, јер је неопходно да се правно омогући свим осуђеним лицима, која нису користила инсталације пред Уставним судом БиХ или Европским судом за људска права, понављање поступка односно да им се обезбиједи примјена закона који је важио у вријеме извршења кривичног дјела, а Кривични закон БиХ само у случају ако је повољнији за окривљеног. Ово из разлога што су ретроактивном примјеном Кривичног закона БиХ, осуђеним лицима изречене знатно дуже казне у односу на казну предвиђену Кривичним законом бивше СФРЈ. Један број осуђених није улагао апелацију Уставном суду БиХ, нити Суду у Стразбуру, тако да је остало отворено питање, да ли ће таква лица издржати казну затвора која им је изречена по закону који се није могао примјењивати.

2.3. Повреда принципа деволутивности

Важеће законодавство и организација Суда БиХ подразумијевају повреду принципа деволутивности, јер исти суд (Апелационо вијеће Суда БиХ) одлучује по правним лијековима (у другом степену) против одлука које је донио тај исти суд. На описан начин врши се повреда права на прописаног у чл. 2 Протокола 7 Европске конвенције за заштиту људских права и основних слобода.¹ На ову неправилност у раду Суда БиХ указивали су представници Републике Српске, који су предлагали успостављање Вишег суда (као другостепеног у односу на Суд БиХ), али су представници бошњачког народа у инситуцијама БиХ захтијевали успостављање Врховног суда БиХ – што би тек деконструисало ентитетске правосудне системе.

II – ТУЖИЛАШТВО БИХ

1. Оснивање Тужилаштва БиХ

¹ Чл. 2 Protokola 7 Konvencije glasi: "Svako ko je odlukom suda osuđen za krivično djelo ima pravo da njegovu osudu ili kaznu preispita viši sud. Ostvarivanje ovog prava, uključujući i osnove za njegovo korištenje, uređuje se zakonom".

Високи представник за БиХ донио је 06.08.2002. године Одлуку бр. 14/02 којом је наметнуо Закон о тужилаштву Босне и Херцеговине (*Службени гласник БиХ*, бр. 24/02), који је ступио на снагу 12. септембра 2002. године. Овим законом успостављено је Тужилаштво БиХ, као заједничка институција на нивоу БиХ супротно одредбама члана 3 став 3 тачка а) Устава БиХ. Дакле, поред Суда БиХ, на исти начин је вануставно формирано Тужилаштво БиХ и успостављен је правосудни систем на нивоу заједничких институција БиХ, иако анексом 4 Општег оквирног споразума за мир у БиХ није уопште утврђено постојање Суда и Тужилаштва на нивоу БиХ.

Тужилаштво је почело са радом избором прва четири домаћа тужиоца 16.01.2003. године. Првог међународног тужиоца у Посебном одјелу за организовани, привредни криминал и корупцију именовао је Високи представник у марту 2003. године. Рад Тужилаштва БиХ, као и Суда БиХ остаће упамћен по присуству страних тужилаца (и судија), што је незабиљежено у правосудној пракси других земаља. Од настанка Тужилаштва (и Суда) БиХ именовано је преко 70 страних тужилаца (и судија) из земаља Западне Европе и САД.

У октобру 2003. године Парламентарна скупштина БиХ усвојила је Закон о Тужилаштву Босне и Херцеговине, који је у ствари са истим текстом који је наметнуо Високи представник („Службени гласник Босне и Херцеговине“, број 42/03).²

2. Дјеловање Тужилаштва БиХ

Наметнутим Законом успостављена су тужилачка одјељења, затим надлежност за пружање међународне правне помоћи у кривичним стварима, упућивање захтјева за изручење или предају тражених лица. Такође, Законом је утврђена надлежност да Тужилаштво БиХ може без икаквих критеријума и образложења да преузима предмете у било које вријеме од било којег тужилаштва у ентитетима, што је произвело бројне злоупотребе у пракси (случај Насера Орића, случај Добровољачка улица, случај Тузланска колона, случај Атифа Дудаковића и др.). Током јануара 2005. године успостављено је - у склопу Тужилаштва БиХ - Одјељење за ратне злочине које се бави процесуирањем починиоца ратних злочина у периоду ратних сукоба од 1992. до 1995. године.

Извјештај о раду Тужилаштво БиХ подноси Парламентарној скупштини БиХ, чије усвајање или неусвајање не повлачи никакве последице на његов даљи рад.

² Кoji je i sada važeći sa kasnijim izmjenama i dopunama (*Službeni glasnik BiH*, br. 24/02, 3/03, 37/03, 42/03, 9/04, 35/04, 61/04, 49/09 – prečišćeni tekst i 97/09).

Рад Тужилаштва, поред осталог, компромитује чињеница да су досадашњи вршиоци функције главног тужиоца били предмет и/или инволвирали у активности неовлашћеног снимања и прислушкивања и да нису успјели окончати мандат главног тужиоца (на који су именовани).

III – ВИСОКИ СУДСКИ И ТУЖИЛАЧКИ САВЈЕТ БиХ

1. Оснивање ВСТС

Прије успостављања ВСТВ, постојао је Високи судски савјет и Високи тужилачки савјет Републике Српске. Исти је укинут чланом 85. Закона о Високом судском и тужилачком савјету Републике Српске (*Службени гласник Републике Српске*, бр. 31/02), који је наметнуо Високи представник за БиХ (и то Одлуком о доношењу Закона о Високом судском и тужилачком савјету Републике Српске). Поменути закон ступио је на снагу 18.06.2002. године и њиме је (у чл. 18) потпуно одузето овлаштење Народној скупштини Републике Српске да бира и разрјешава судије и предсједнике судова, јавне тужиоце и замјенике јавне тужилаца. На овај начин заокружен је процес наметнутог оснивања високог судског и тужилачког савјета у републици Српској, у ФБиХ и на нивоу БиХ (Закон о високом судском и тужилачком савјету Босне и Херцеговине, *Службени гласник Републике Српске*, бр. 40/02). Дакле, донесен је закон којим је супротно Уставу БиХ формирана једна нова институција на нивоу БиХ. Овим законом су потпуно престали са радом Високи судски савјет и Високи тужилачки савјет у Републици Српској, као и у Федерацији БиХ, који су били регулаторна тијела на нивоу ентитета у областима рада суда и јавних тужилаштва и до тада обављали послове: именовања и разрјешења носилаца правосудних функција, спровођења едукације, давања сагласности на унутрашњу организацију и систематизацију радних мјеста, припрему плана буџета, спровођење дисциплинског поступка и др.

Двије године касније, а на основу „Споразума о преношењу одређених одговорности ентитета кроз утемељење Високог судског и тужилачког савјета Босне и Херцеговине“, који су дана 18.03.2004. године закључили Влада Републике Српске (на основу Закључка Народне скупштине Републике Српске бр. 01-165/04 од 25.02.2004. године, *Службени гласник Републике Српске*, бр. 24/04), Влада ФБиХ и Савјет министара БиХ ова надлежност пренесена је на ниво БиХ. На основу поменутог споразума, 2004. године донесен је Закон о Високом судском и тужилачком савјету (*Службени гласник БиХ*, бр. 25/04), који је новелиран неколико пута (*Службени гласник БиХ*, бр. 93/05, 48/07 и 15/08).

Ипак, чланом 121а ст. 2 Устава Републике Српске, предвиђено је постојање Високог судског и тужилачког савјета Републике Српске, у којем се прописује: „Високи судски и тужилачки савјет Републике Српске обезбеђује самосталност, независност, непристрасност, стручност и ефикасност судства и тужилачке функције у Републици Српској. Надлежности Високог

судског и тужилачког савјета, између осталог, укључују именовање, спровођење дисциплинског поступка и разрјешење судија, осим судија Уставног суда Републике Српске и обухватају и јавне тужиоце и замјенике јавних тужилаца у Републици Српској. Састав и додатне надлежности Високог судског и тужилачког савјета утврђују се законом.”

2. Дјеловање ВСТС

Проблеми у раду ВСТС:

- ВСТС има, у складу са Законом о ВСТС има око 30 овлашћења (огроман правни капацитет, за који је упитно да ли је дао одговарајући резултат). Дакле, ова институција има огромне надлежности и готово никакву одговорност.
- Због бројих проблема и неких афера, представници међународне заједнице сматрају да је ВСТС дио проблема и тачка од које треба кренути у реформи правосуђа у БиХ
- Чланови ВСТС су, поред судија и тужилаца, и адвокати који учествују у именовању судија. Будући да су адвокати, заједно са тужиоцима, странке у поступку, овака приступ именовању судија ја неприхватљив. Овакви принципи реформисања ВСТС потврђени су у Протоколу који су 10.09.2015. године у Бриселу, под покровитељством Јоханеса Хана, потписали министар правде БиХ, министар правде РС, министар правде РС и предсједник Правосудне комисије БД.
- Извјештаји о раду ВСТС нису увијек усвајани од стране парламената ентитета, односно БиХ (што је постало готово редовна појава).

IV – АКТИВНОСТИ ПРЕДСТАВНИКА РЕПУБЛИКЕ СРПСКЕ

У намјери да се ријеше проблеми који оптерећују правосуђе у БиХ, а на основу договора баронесе Кетрин Ештон (тадашње Високе представнице за спољну политику и безбједност ЕУ) и Милорада Додика (тадашњег предсједника Републике Српске) 2011. године установљен је „Структурални дијалог у области реформе правосуђа у дијалогу са Европском комисијом“. Том приликом дефинисана су питања која треба да буду у центру пажње и предмет дијалога: анализа рада Суда БиХ и Тужилаштва БиХ, анализа апелационе надлежности Уставног суда БиХ, анализа рада и утврђивање даљих праваца надлежности Високог судског и тужилачког савјеза БиХ и позиционирање правосудних институција у самој РС, односно отварање или не отварање питања постојања Врховног суда БиХ, док остала питања (која су такође важна попут државне Стратегије за реформу правосуђа) треба да буду разматрана у оквиру других структура односно конференције министара.

Важност овог формата расправе о правосуђу у БиХ потврђује и чињеница да је приликом првог састанка (који је одржан у Бањој Луци 6. и 7.06.2011. године) био присутан и Европски комесар за проширење Штефан Филе, који је Структурални дијалог даје оквир за дискусију о институционалним и легислативним питањима, према релевантним европским стандардима. Међутим, и поред конструктивног приступа представника Републике Српске, у протеклх 10 година није било значајних помака у Структуралном дијалогу.

У току Структуралног дијалога, представници Републике Српске имали су конструктиван приступ и за разлику од осталих учесника (изузев Делегације ЕУ у БиХ и у неколико случајева Министарства правде БиХ) - у ствари су једини имали активну улогу предлажући решења проблема и изјашњавајући се у погледу докумената и/или приједлога које су представљали други актери.

Листа докумената које је сачинило Министарство правде РС:

- 1) Приједлог протокола о исходу министарског састанка у оквиру Структуралног дијалога између ЕУ и БиХ (који је потписан у Бриселу 10.09.2015.) – септембар 2015. године.
- 2) Мишљење Министарства правде РС о Закључцима ВСТС-а о остваривању проширене кривичноправне надлежности Суда БиХ – јуни 2016. године.
- 3) Мишљење о Прелиминарним закључцима стручњака земаља чланица ЕУ – новембар 2015. године.
- 4) Мишљење о Завршном извјештају стручњака земаља чланица ЕУ – новембар 2015.
- 5) Изјашњење на Извјештај о раду Подгрупе за правосуђе (формиране од представника министарства правде у БиХ) – јуни 2016. године.
- 6) Нацрт закона о судовима на нивоу БиХ – јули 2016. године.
- 7) Прелиминарни ставови Министарства правде РС о тексту Закона судовима на нивоу БиХ (који је сачинило Министарство правде БиХ) – фебруар 2017. године.
- 8) Приједлог дефинисања кривичноправне надлежности Суда БиХ – март 2017. године.
- 9) Мишљење о Информацији о стању у правосуђу у БиХ (коју је сачинило Министарство правде БиХ) – децембар 2017. године.
- 10) Мишљење о Нацрту закона о изменама и допунама Закона о високом судском и тужилачком савјету БиХ – октобар 2020. године.

V – ПРИЈЕДЛОЗИ ЗАКЉУЧАКА

ПРЕДСЈЕДНИК РЕПУБЛИКЕ СРПСКЕ

ВЛАДА РЕПУБЛИКЕ СРПСКЕ

СРПСКИ ЧЛАН ПРЕДСЈЕДНИШТВА БИХ

НАРОДНА СКУПШТИНА РЕПУБЛИКЕ СРПСКЕ

- КЛУБ ПОСЛАНИКА СНСД
- КЛУБ ПОСЛАНИКА СП
- КЛУБ ПОСЛАНИКА ДЕМОС
- КЛУБ ПОСЛАНИКА УС
- КЛУБ ПОСЛАНИКА НПС
- ПОСЛАНИЧКА ГРУПА НДП

ЗАКЉУЧЦИ у вези Информације о правосудним институцијама БиХ

1. Народна скупштина Републике Српске усваја Информацију о правосудним институцијама БиХ.
2. Народна скупштина Републике Српске повлачи сагласност коју је Закључцима Народне скупштине Републике Српске, број 01-165/04, од 25. фебруара 2004. године („Службени гласник Републике Српске“, број 24/04), дала Влади Републике Српске за потписивање Споразума о преношењу одређених одговорности ентитета кроз успостављање Високог судског и тужилачког савјета БиХ.
3. Народна скупштина Републике Српске задужује Владу Републике Српске да повуче сагласност на Споразум о преношењу одређених одговорности ентитета кроз успостављање Високог судског и тужилачког савјета БиХ, који су дана 11. марта 2004. године потписали предсједници влада оба ентитета и 18. марта 2004. године министар правде БиХ.
4. Народна скупштина Републике Српске задужује Владу Републике Српске да у року до шест мјесеци упути на разматрање и усвајање у Народну скупштину Републике Српске Закон о Високом судском и тужилачком савјету Републике Српске.
5. Закон о Високом судском и тужилачком савјету Босне и Херцеговине неће се примјењивати на територији Републике Српске од дана ступања на снагу Закона о Високом судском и тужилачком савјету Републике Српске.
6. Ови закључци ступају на снагу **наредног дана од дана доношења**.