

Ustavni sud Bosne i Hercegovine u plenarnom sazivu u predmetu broj **U 16/08**, rješavajući zahtjev **dr. Milorada Živkovića, zamjenika predsjedavajućeg Predstavničkog doma Parlamentarne skupštine Bosne i Hercegovine**, na osnovu člana VI/3.a) Ustava Bosne i Hercegovine, člana 59. stav 2. alineja 2. i člana 61. st. 1. i 3. Pravila Ustavnog suda Bosne i Hercegovine («Službeni glasnik Bosne i Hercegovine» br. 60/05 i 64/08), u sastavu:

David Feldman, potpredsjednik

Miodrag Simović, potpredsjednik

Valerija Galić, potpredsjednica

Tudor Pantiru, sudija

Mato Tadić, sudija

Constance Grewe, sutkinja

Krstan Simić, sudija

na sjednici održanoj 28. marta 2009. godine donio je

**ODLUKU O DOPUSTIVOSTI I MERITUMU**

Odbija se zahtjev **dr. Milorada Živkovića, zamjenika predsjedavajućeg Predstavničkog doma Parlamentarne skupštine Bosne i Hercegovine**, za ocjenu ustavnosti člana 13. stav 2. Zakona o Sudu Bosne i Hercegovine («Službeni glasnik Bosne i Hercegovine» br. 29/00, 16/02, 24/02, 3/03, 37/03, 42/03, 4/04, 35/04, 61/04 i 32/07).

Utvrdjuje se da je član 13. stav 2. Zakona o Sudu Bosne i Hercegovine («Službeni glasnik Bosne i Hercegovine» br. 29/00, 16/02, 24/02, 3/03, 37/03, 42/03, 4/04, 35/04, 61/04 i 32/07) u skladu sa čl. I/2, III/1.g), III/3.a) i III/5.a) Ustava Bosne i Hercegovine.

Odluku objaviti u «Službenom glasniku Bosne i Hercegovine», «Službenim novinama Federacije Bosne i Hercegovine», «Službenom glasniku Republike Srpske» i «Službenom glasniku Distrikta Brčko Bosne i Hercegovine».

## **OBRAZLOŽENJE**

### **I. Uvod**

1. Dr. Milorad Živković (u daljnjem tekstu: podnosilac zahtjeva), zamjenik predsjedavajućeg Predstavničkog doma Parlamentarne skupštine Bosne i Hercegovine, podnio je 24. oktobra 2008. godine Ustavnom sudu Bosne i Hercegovine (u daljnjem tekstu: Ustavni sud) zahtjev za ocjenu ustavnosti člana 13. stav 2. Zakona o Sudu Bosne i Hercegovine («Službeni glasnik Bosne i Hercegovine» br. 29/00, 16/02, 24/02, 3/03, 37/03, 42/03, 4/04, 35/04, 61/04 i 32/07). Podnosilac zahtjeva je, također, zatražio i donošenje privremene mjere kojom bi Ustavni sud «suspendirao» osporenu zakonsku odredbu do donošenja odluke o zahtjevu.

### **II. Postupak pred Ustavnim sudom**

2. Na osnovu člana 93. stav 1. alineja 2. Pravila Ustavnog suda, u radu i odlučivanju o zahtjevu za pokretanje postupka ocjene ustavnosti ne učestvuju predsjednica i sutkinja Seada Palavrić i sudija Mirsad Ćeman jer su kao članovi Parlamentarne skupštine Bosne i Hercegovine učestvovali u donošenju odluke koja je predmet spora.
3. Ustavni sud je donio Odluku o privremenoj mjeri broj *U 16/08* od 17. novembra 2008. godine kojom je odbio kao neosnovan podnosiocjev zahtjev za donošenje privremene mjere.
4. Na osnovu člana 22. stav 1. Pravila Ustavnog suda, od Predstavničkog doma i Doma naroda Parlamentarne skupštine Bosne i Hercegovine (u daljnjem tekstu: Dom naroda) zatraženo je 27. oktobra 2008. godine da dostave odgovore na zahtjev.
5. Predstavnički dom je dostavio odgovor 12. novembra 2008. godine, a Dom naroda 26. januara 2009. godine.
6. Na osnovu člana 26. stav 2. Pravila Ustavnog suda, odgovor na zahtjev dostavljen je podnosiocu zahtjeva 22. decembra 2008. godine.
7. Ustavni sud je 2. februara 2009. godine, u skladu sa članom 15. stav 3. Pravila Ustavnog suda, pozvao Ured Visokog predstavnika za Bosnu i Hercegovinu (u daljnjem tekstu: OHR) i Misiju OSCE za Bosnu i Hercegovinu (u daljnjem tekstu: OSCE) da dostave pismena mišljenja u vezi sa navodima iz predmetnog zahtjeva.
8. OSCE je dostavio mišljenje 19. februara, a OHR 24. februara 2009. godine. Mišljenja OSCE-a i OHR-a dostavljena su podnosiocu zahtjeva 6. marta 2009. godine.
9. Podnosilac zahtjeva je 18. marta 2009. godine dostavio svoja zapažanja u odnosu na mišljenje OHR-a i OSCE-a.

### **III. Zahtjev**

#### **a) Navodi iz zahtjeva**

10. Podnosilac zahtjeva je naveo da, prema odredbi člana III. Ustava Bosne i Hercegovine, u oblasti pravosuđa ne postoji nadležnost institucija Bosne i Hercegovine za donošenje krivičnihopravnih propisa zato što pravosudni sistem entiteta i Distrikta Brčko Bosne i Hercegovine (u daljnjem tekstu: Distrikt Brčko BiH) predstavljaju zaokružene sisteme. Podnosilac

zahtjeva smatra da se nadležnost institucija Bosne i Hercegovine u krivičnopravnoj oblasti ograničava na nadležnost koja je propisana u članu III/1.g) Ustava Bosne i Hercegovine i koja je sadržana u riječima «provođenje međuentitetskih krivičnopravnih propisa». Prema tome, kako podnosilac zahtjeva navodi, određen je i mandat Parlamentarne skupštine Bosne i Hercegovine (u daljnjem tekstu: Parlamentarna skupština BiH) u okviru njezine zakonodavne nadležnosti. Podnosilac zahtjeva ističe da i «pored ozbiljne upitnosti nadležnosti Parlamentarne skupštine da donese Zakon o sudu [BiH]» ili druge zakone iz krivičnopravne oblasti, zahtjev za ocjenu ustavnosti ograničava samo na član 13. stav 2. tog zakona, kojim je regulirana mogućnost Suda Bosne i Hercegovine (u daljnjem tekstu: Sud BiH) da, pod određenim okolnostima, sudi za krivična djela koja su propisana u krivičnim zakonima entiteta i Distrikta Brčko BiH.

11. Podnosilac zahtjeva smatra da se osporenim odredbom uvodi konkurencija nadležnosti koja je protivna principima podjele nadležnosti sudova, a, naročito, da se uvodi supremacija Suda BiH koji, kako navodi, ustavnopravnim sistemom Bosne i Hercegovine nije ni predviđen. Podnosilac zahtjeva ukazuje da, prema članu III/3.a) Ustava Bosne i Hercegovine, «sve vladine funkcije i ovlaštenja koja nisu ovim Ustavom izričito povjerena institucijama Bosne i Hercegovine pripadaju entitetima», a članom III/5.a) predviđena je mogućnost da Bosna i Hercegovina preuzme od entiteta nadležnost u određenim propisanim slučajevima. Međutim, podnosilac zahtjeva naglašava da je u Republici Srpskoj predviđen postupak za prijenos nadležnosti sa entiteta na Bosnu i Hercegovinu, u skladu sa navedenom ustavnom odredbom, te smatra da je u konkretnom slučaju izvršen prijenos nadležnosti sa entiteta na državu suprotno Ustavu Bosne i Hercegovine. U tom smislu, podnosilac zahtjeva navodi da se radi o «tihom prijenosu nadležnosti» sa entiteta na institucije države što, prema njegovom mišljenju, može «u ozbiljnoj mjeri ugroziti povjerenje, kako naroda, tako i entiteta, u ustavne promjene» u Bosni i Hercegovini. Na osnovu toga, podnosilac zahtjeva smatra da je osporena odredba člana 13. stav 2. Zakona o Sudu BiH suprotna principu vladavine prava iz člana I/2. Ustava Bosne i Hercegovine.

12. Također, podnosilac zahtjeva smatra da osporena odredba Zakona o Sudu BiH stvara veliki prostor za manipulaciju «pa i političke procese na prostoru Bosne i Hercegovine», te da ugrožava pravnu sigurnost građana BiH i dovodi ih u neravnotežan položaj, što je suprotno osnovnim principima ljudskih prava. Podnosilac zahtjeva navodi da bi potvrdu ovog navoda najbolje prikazala «analiza postupaka zasnovanih na osporenoj odredbi, krivičnih djela zbog kojih su bili suđeni, a posebno funkcija koje su obavljali za vrijeme suđenja i načina kako su ti postupci okončani uz prikaz posljedica koje su proizašle za ta lica i njihove porodice».

13. Konačno, podnosilac zahtjeva smatra da je osporenom zakonskom odredbom prekršen Ustav Bosne i Hercegovine, prvenstveno zbog «neustavnog (tihog) prijenosa nadležnosti sa entiteta na Sud [BiH]», kao i zbog povrede principa vladavine prava iz člana I/2. Ustava Bosne i Hercegovine. Zbog svega izloženog, podnosilac zahtjeva predlaže da Ustavni sud provede javnu raspravu, sasluša stavove predstavnika entiteta, a po potrebi i pravne eksperte i predstavnike nevladinog sektora koji se bave zaštitom i promocijom ljudskih prava, te da nakon tako provedene procedure donese odluku kojom će osporenu odredbu člana 13. stav 2. Zakona o Sudu BiH staviti izvan snage.

#### **b) Odgovor na zahtjev**

14. Predstavnički dom je dostavio mišljenje Ustavnopravne komisije Predstavničkog doma u kojem je navedeno da je na 55. sjednici, održanoj 12. novembra 2008. godine, Ustavnopravna komisija razmatrala predmetni zahtjev i glasanjem sa pet glasova «za», dva glasa «protiv» i jednim «suzdržanim» glasom utvrdila: da je osporeni zakon donio Visoki predstavnik za BiH 12. novembra 2000. godine, a da je Parlamentarna skupština BiH taj zakon usvojila na sjednici Doma naroda 25. juna 2002. godine i na sjednici Predstavničkog doma 3. jula 2002. godine, kao i da Ustavnopravna komisija «ostaje na pozicijama osporenog zakona».

15. Dom naroda je dostavio mišljenje Ustavnopravne komisije Doma naroda u kojem je navedeno da je Dom naroda, na 30. sjednici održanoj 26. januara 2009. godine, glasao u vezi sa zahtjevom, te da su «dva glasa bila 'za' (srpski predstavnici u Komisiji) a tri glasa 'suzdržan'», te da «na taj način zahtjev nije podržan».

#### **c) Mišljenje OHR-a**

16. Što se tiče prvog argumenta podnosioca zahtjeva koji se odnosi na tvrdnju da u oblasti pravosuđa ne postoji nadležnost institucija Bosne i Hercegovine za donošenje krivičnihopravnih propisa, OHR smatra da je Ustavni sud već odgovorio na to pitanje u Odluci broj *U 26/01* (objavljena u «Službenom glasniku BiH» broj 4/02), u kojoj je proglasio da je Zakon o Sudu BiH u skladu sa Ustavom Bosne i Hercegovine. Također, OHR smatra da je istom odlukom odgovoreno i na navode podnosioca zahtjeva koji se tiču člana IV/4.a) Ustava Bosne i Hercegovine, ističući da se ne može prihvatiti navod podnosioca zahtjeva da ovaj član «slijedi odredbu člana III

Ustava Bosne i Hercegovine», već je on primjenjiv na sve odredbe Ustava Bosne i Hercegovine koje uspostavljaju osnov za državu da donosi zakone.

17. Što se tiče tvrdnje podnosioca zahtjeva da ne postoji ustavna nadležnost institucija Bosne i Hercegovine za donošenje propisa iz krivičnopravne oblasti, OHR je ukazao da je nadležnost institucija BiH propisana u članu III/1.g), ali da to nije i jedini osnov. Budući da se zahtjev za ocjenu ustavnosti ograničio na član 13. stav 2. Zakona o Sudu BiH, OHR je naveo da će svoje mišljenje fokusirati na nadležnost institucija Bosne i Hercegovine prema čl. III/1.g) i III/5. Ustava Bosne i Hercegovine. U tom smislu, OHR je naveo da osporena odredba čini dio organizacijskog zakona kojim se dalje definira nadležnost institucija Bosne i Hercegovine u krivičnim stvarima koje su bitne za samopostojanje Bosne i Hercegovine kao države i/ili imaju posljedice izvan teritorije datog entiteta ili Distrikta Brčko BiH i/ili mogu imati toliko štetne posljedice za Bosnu i Hercegovinu kao državu da institucije Bosne i Hercegovine moraju osigurati provođenje tih krivičnopravnih stvari. Dalje, OHR je naveo da član III/5. Ustava Bosne i Hercegovine obavezuje državu da preuzme nadležnost u onim stvarima koje su potrebne za očuvanje suvereniteta, teritorijalnog integriteta, političke nezavisnosti i međunarodnog subjektiviteta Bosne i Hercegovine.

18. Prema tome, kako je dalje navedeno, institucije Bosne i Hercegovine moraju preduzeti sve neophodne mjere za rješavanje takvih stvari uključujući i donošenje zakona u pojedinim područjima iz oblasti krivičnog prava. Stoga, OHR smatra da osporenom odredbom člana 13. stav 2. tačka a) Zakona o Sudu BiH nije došlo do «tihog prijenosa nadležnosti sa entiteta na državu», kako to tvrdi podnosilac zahtjeva, već da je ta odredba zasnovana na neophodnosti da se sačuva suverenitet, teritorijalni integritet, politička nezavisnost i međunarodni subjektivitet Bosne i Hercegovine. OHR smatra da su institucije Bosne i Hercegovine, donošenjem člana 13. stav 2. tačka a) Zakona o Sudu BiH, «odabrale da se u jednom dijelu oslone na krivična djela koja su propisali entiteti i Distrikt, utvrđujući pri tome posebna pravila nadležnosti kojima se instituciji ustanovljenoj na državnom nivou omogućava da sankcionira takvo krivično djelo kad god ono potpada u nadležnost države, kako je predviđeno članom III/5.a) Ustava Bosne i Hercegovine».

19. Dalje, OHR je ukazao da i određena krivična djela koja primarno štite neke druge vrijednosti, npr. «krivična djela u ekonomiji», svojim posljedicama mogu utjecati na nacionalnu sigurnost, tj. suverenitet, teritorijalni integritet, političku nezavisnost i međunarodni subjektivitet, te, stoga, zahtijevaju da ih reguliraju institucije Bosne i Hercegovine. U tom smislu se OHR pozvao na zvaničnu verziju Ustava BiH na engleskom jeziku, prema kojoj riječi «law enforcement»

(«provođenje zakona») nisu isključivo povezane sa policijom, već uključuju i zadatke tužilaštva i sudova u krivičnopravnoj oblasti. Dalje je istaknuto da se zakonodavstvo Bosne i Hercegovine primjenjuje na cijeloj teritoriji BiH, pa kad ne bi bilo nadležnosti Suda BiH u međunarodnom i međuentitetskom provođenju krivičnog prava, postojala bi pravna praznina, budući da prema Ustavu Bosne i Hercegovine ne postoji mogućnost da entiteti preuzmu nadležnost države. Ova nadležnost institucija Bosne i Hercegovine u međunarodnom i međuentitetskom provođenju krivičnog prava je, prema mišljenju OHR-a, dvojaka. Prvo, Bosna i Hercegovina mora osigurati provođenje krivičnopravne prisile u pogledu određenih krivičnih djela koja su po svojoj prirodi međunarodna ili međuentitetska, npr. krijumčarenje. Drugo, svako djelo koje je kao krivično propisano u zakonima entiteta ili Distrikta Brčko BiH moglo bi potpasti pod nadležnost Suda BiH kada proizvodi posljedice izvan teritorije entiteta ili Distrikta Brčko. OHR smatra da član III/1.g) stvara i nadležnost za institucije Bosne i Hercegovine nad određenim krivičnim djelima koja istodobno postoji uz nadležnost entiteta i Distrikta Brčko nad tim djelima. Osporenim odredbom Zakona o Sudu BiH je definirana nadležnost Bosne i Hercegovine nad pitanjima međuentitetskog provođenja zakona na način da su predviđene posljedice koju određena krivična djela moraju proizvesti kako bi takvo djelo bilo u nadležnosti Suda BiH. OHR navodi da je postojanje takvih konkretnih posljedica činjenično pitanje koje u svakom slučaju mora utvrditi Sud BiH, a da li je pri tome prekoračena nadležnost tako što je odredba člana 13. stav 2. protumačena suprotno Ustavu Bosne i Hercegovine, mogao bi utvrđivati Ustavni sud nakon što o tome bude donesena pravosnažna presuda u konkretnom slučaju.

20. U vezi sa navodima o neustavnosti osporene odredbe u odnosu na princip vladavine prava iz člana I/2. Ustava Bosne i Hercegovine, OHR ističe da je jedan od osnovnih elemenata na kojem ovaj princip počiva potreba da se osigura da niko ne bude iznad zakona. Međutim, OHR ističe da je dvojbeno da li bi ovaj princip mogao biti zadovoljen čak i teoretski tako što bi procesuiranje djela koja ispunjavaju uvjete predviđene članom 13. stav 2. Zakona o Sudu BiH bilo povjereno organima entiteta i Distrikta Brčko BiH. Naime, OHR ukazuje da je na institucijama BiH da osiguraju da predmeti koji proizvode posljedice predviđene u osporenim članu «dodu do suda i da pred sudom budu procesuirani u skladu sa zakonom». Upravo zato što pogađaju državu, ta djela se moraju procesuirati na nivou države, pa bi se propustom da se instituciji države povjeri da procesuiraju djela koja su štetna za državu iznevjerila nadležnost institucija i prepustilo bi se institucijama koje predstavljaju samo jedan dio teritorije i stanovništva države da ocjenjuju šta jeste, a šta nije štetno za sveukupne domaće i međunarodne interese države.

21. Na osnovu svega navedenog, OHR smatra da je osporeni član 13. stav 2. Zakona o Sudu BiH u skladu sa Ustavom Bosne i Hercegovine i da odgovara ustavnoj obavezi institucija Bosne i Hercegovine da izvršavaju svoje nadležnosti prema, *inter alia*, čl. III/1.g) i III/5.a) Ustava Bosne i Hercegovine.

#### **d) Mišljenje OSCE-a**

22. OSCE je u svom mišljenju istakao da razlog za davanje nadležnosti Sudu BiH da štiti vrijednosti propisane tačkom a) stava 2. člana 13. Zakona o Sudu BiH ima jasno uporište u odredbi člana III/5.a) Ustava Bosne i Hercegovine. Ta odredba daje državi nadležnosti koje su potrebne da se zaštite vrijednosti propisane navedenom odredbom. OSCE je naglasio da krivični zakoni entiteta i Distrikta Brčko BiH sadrže poglavlja koja su posvećena krivičnim djelima protiv ustavnog poretka, teritorijalnog integriteta i sigurnosti, a Krivični zakon BiH (u daljnjem tekstu: KZBiH) sadrži poglavlje o krivičnim djelima protiv integriteta BiH. Uporedbom ovih odredaba može se zaključiti, kako je naveo OSCE, da krivična djela koja nisu propisana u KZBiH ipak mogu ugroziti suverenitet, teritorijalni integritet, političku nezavisnost, državnu sigurnost ili međunarodni subjektivitet BiH. Kao primjer OSCE navodi krivično djelo ubistva ili otmice predstavnika najviše institucije entiteta koje nije propisano kao krivično djelo u KZBiH, ali ono može potencijalno ugroziti državu u cjelini. Stoga, OSCE zaključuje da davanje nadležnosti Sudu BiH na ovom polju i pod uvjetima propisanim u tački a) osporene odredbe jeste potrebno kako bi se omogućilo da država BiH djelotvorno provodi svoje dužnosti prema Ustavu Bosne i Hercegovine.

23. Što se tiče tačke b) stava 2. člana 13. Zakona o Sudu BiH, OSCE navodi da je veza između djelotvornog sudstva, vladavine prava i potpunog uživanja ljudskih prava jaka i dobro zasnovana u međunarodnim i regionalnim instrumentima. OSCE se pozvao i na svoju Odluku broj 5/06 (Ministerial Council, Bruxelles 2006, 5. decembar 2006. godine), u kojoj je naglašeno da «djelotvoran krivičnopravni sistem zasnovan na vladavini prava jeste uvjet za borbu protiv organiziranog kriminala, trgovine ljudima, nezakonite trgovine drogama i oružjem, terorizma, korupcije i drugih oblika međunarodnih i domaćih kriminalnih radnji, te da se specijalizirane reakcije na ove sigurnosne izazove moraju dati unutar općega okvira krivičnopravnog sistema». Dalje, OSCE je naveo da je i u odluci OHR-a, kojom je donesena sporna odredba, izričito navedeno u preambuli da je cilj donošenja takve odredbe borba protiv kriminalnih aktivnosti koje ugrožavaju privredna, fiskalna, tržišna i druga socijalna prava i interese građana BiH, te jačanje vladavine prava, kako bi se stvorio osnov za privredni rast i strane investicije.

24. Imajući ovo u vidu, OSCE je naveo da u KZBiH postoji samo ograničen okvir privrednog kriminala ili krivičnih djela protiv službene dužnosti, uključujući i korupciju. Krivična djela pronevjere, prevare, zloupotrebe položaja ili prouzrokovanja stečaja, koja su propisana u entitetskim krivičnim zakonima, nisu propisana i u KZBiH ili su ograničena samo na postupke radnika institucija BiH. Međutim, OSCE ističe da je «malo prostora za sumnju da ova i druga slična krivična djela koja su propisana u entitetskim zakonima mogu biti štetna za privredu BiH ili da mogu uzrokovati ozbiljnu štetu izvan teritorije entiteta ili Distrikta Brčko». Ova vjerovatnoća je, kako je dalje navedeno, uvećana činjenicom da budžet BiH, prema Ustavu Bosne i Hercegovine, zavisi od poreza i davanja iz entiteta (član VIII/3). Zbog toga, OSCE smatra da ozbiljne štete za finansijsku situaciju ili zloupotreba sredstava jednog od entiteta ima posljedice za privredu i stabilnost cijele države, što potkopava uživanje međunarodno i ustavno priznatih ekonomskih i socijalnih prava njezinih građana, propisanih u Aneksu I Ustava Bosne i Hercegovine. Na osnovu navedenog, OSCE je istakao da se može zaključiti da je postojanje nadležnosti Suda BiH na ovom polju, pod uvjetima propisanim u tački b) sporne odredbe, neophodno kako bi se omogućilo Bosni i Hercegovini da izvršava svoje obaveze iz Ustava BiH.

25. Što se tiče navoda podnosioca zahtjeva o kršenju principa vladavine prava iz člana I/2. Ustava Bosne i Hercegovine, OSCE je istakao da osnivanje suda na državnom nivou koji ima ovlaštenja da, pod određenim uvjetima, uzme u svoju nadležnost krivična djela koja su izvorno u nadležnosti entitetskih sudova, nije nepoznato i u drugim veoma decentraliziranim evropskim državama (npr. Švicarska ili Španija). Osim toga, to je urađeno i kao odgovor na potrebu da se poveća djelotvornost krivičnog sistema zato što «određeni modaliteti izvršenja privrednog kriminala, zbog svoje kompleksnosti, mogu zahtijevati da istrage i suđenja provode tužilaštva ili sud na državnom nivou, koji imaju bolje resurse, ali i teritorijalnu nadležnost za cijelu zemlju». Također, OSCE ističe da su obje institucije na državnom nivou, Tužilaštvo i Sud BiH, osnovane između ostalog i zato da bi se prevladali problemi pretjerane rascjepkanosti sistema sudstva i organa gonjenja u BiH. Što se tiče pravne sigurnosti i jednakosti pred zakonom OSCE je ukazao da je u tom smislu potrebno razvijati dosljednu sudsku praksu u pogledu primjene osporene odredbe u svakom pojedinačnom slučaju, te da eventualna kršenja do kojih može doći u pojedinim slučajevima ne dovode u pitanje ustavnost osporene odredbe kao takve. Osim toga, za takva eventualna kršenja postoje pravni lijekovi tokom krivičnog postupka, ali i mogućnost korištenja apelacione nadležnosti Ustavnog suda. Na osnovu svega navedenog, OSCE smatra da je član 13. stav 2. Zakona o Sudu BiH ustavan.

#### **IV. Relevantni propisi**

26.           Odluka Visokog predstavnika u Bosni i Hercegovini od 24. januara 2003. godine kojom se donosi Zakon o izmjenama i dopunama Zakona o Sudu BiH («Službeni glasnik BiH» broj 3/03)

*[...] Pozivajući se dalje na stav 12. 1 Deklaracije Vijeća za implementaciju mira sa sastanka održanog u Madridu 15. i 16. decembra 1998. godine u kojem je jasno rečeno da Vijeće smatra da je uspostava vladavine zakona, u koju građani imaju povjerenja, preduvjet za trajni mir, te za samoodrživu ekonomiju koja može da privuče i zadrži i strane i domaće ulagače;*

*[...] Imajući na umu ponovo osnaženu strategiju sudske reforme s ciljem jačanja napora za uspostavu vladavine zakona u Bosni i Hercegovini iz 2002/2003. godine, koju je podržao Upravni odbor Vijeća za implementaciju mira na sastanku održanom 28. februara 2002. godine, konstatirajući da je spomenuta strategija osmišljena s ciljem odgovora na pozive koje su uputile vlasti u Bosni i Hercegovini koje traže jači angažman međunarodne zajednice povodom pitanja privrednog kriminala, korupcije i problema sa kojima se suočava sudski sistem;*

*[...] Imajući na umu da kriminalne aktivnosti i dalje ugrožavaju ekonomska, fiskalna, tržišna i druga socijalna prava i interese građana Bosne i Hercegovine, te da će osnivanje Posebnog vijeća za organizirani kriminal, privredni kriminal i korupciju u sklopu spomenutog Suda Bosne i Hercegovine unaprijediti odlučnu borbu protiv kriminala u Bosni i Hercegovini;*

*Uvjeren u vitalni značaj koji za Bosnu i Hercegovinu ima nastojanje da se ojača i slijedi vladavina zakona kako bi se stvorila osnova za privredni rast i strane investicije, te iz svih gore navedenih razloga;*

*Visoki predstavnik ovim donosi slijedeću*

**ODLUKU KOJOM SE DONOSI ZAKON O IZMJENAMA I DOPUNAMA ZAKONA  
O SUDU BOSNE I HERCEGOVINE KOJI JE SASTAVNI DIO OVE ODLUKE**

*Navedeni zakon stupa na snagu kao Zakon Bosne i Hercegovine na dan predviđen u članu 13. Zakona, na privremenoj osnovi sve dok ga Parlamentarna skupština Bosne i Hercegovine ne usvoji u istom obliku, bez izmjena i dopuna i bez dodatnih uvjeta.*

27. **Zakon o izmjenama i dopunama Zakona o Sudu Bosne i Hercegovine** («Službeni glasnik BiH» broj 42/03) u relevantnom dijelu glasi:

*Član 2.*

*Član 13. Zakona se briše i zamjenjuje novim članom 13. koji glasi:*

*[...] 2. Sud je dalje nadležan za krivična djela utvrđena zakonima Federacije Bosne i Hercegovine, Republike Srpske i Distrikta Brčko 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 Distrikta Brčko Bosne i Hercegovine.*

28. **Ustav Bosne i Hercegovine** u relevantnom dijelu glasi:

*Član I/2.*

*Bosna i Hercegovina je demokratska država koja funkcioniра u skladu sa zakonom i na osnovu slobodnih i demokratskih izbora.*

*Član III/1.g)*

*Sljedeća pitanja su u nadležnosti institucija Bosne i Hercegovine:*

*Provođenje međunarodnih i međuentitetskih krivičnopravnih propisa, uključujući i odnose sa Interpolom.*

*Član III/3.a)*

*Sve vladine funkcije i ovlaštenja koja nisu ovim Ustavom izričito povjerena institucijama Bosne i Hercegovine pripadaju entitetima.*

*Član III/5.a)*

*Bosna i Hercegovina će preuzeti nadležnost u onim stvarima u kojima se o tome postigne saglasnost entiteta; u stvarima koje su predviđene Aneksima 5-8 Općeg okvirnog sporazuma; ili koje su potrebne za očuvanje suvereniteta, teritorijalnog integriteta, političke nezavisnosti i međunarodnog subjektiviteta Bosne i Hercegovine, u skladu sa podjelom nadležnosti među institucijama Bosne i Hercegovine. Dodatne institucije mogu biti uspostavljene prema potrebi za vršenje ovih nadležnosti.*

## **V. Dopustivost**

29. Zahtjev za ocjenu ustavnosti podnio je zamjenik predsjedavajućeg Predstavničkog doma Parlamentarne skupštine BiH, što znači da je zahtjev podnijelo ovlašteno lice iz člana VI/3.a) Ustava Bosne i Hercegovine. Predmet zahtjeva je ocjena ustavnosti osporenog zakona koji je donio Visoki predstavnik, a zatim usvojila i Parlamentarna skupština BiH, a za čije rješavanje je Ustavni sud nadležan prema članu VI/3.a) alineja 2. Ustava Bosne i Hercegovine.

30. Imajući u vidu odredbe člana VI/3.a) Ustava Bosne i Hercegovine i člana 17. stav 1. Pravila Ustavnog suda, Ustavni sud je utvrdio da je predmetni zahtjev dopustiv zato što ga je podnio ovlašten subjekt, i da ne postoji nijedan formalni razlog iz člana 17. stav 1. Pravila Ustavnog suda zbog kojeg zahtjev nije dopustiv.

## **VI. Meritum**

31. Ustavni sud zapaža da je podnosilac zahtjeva postavio, u suštini, tri pitanja pred Ustavni sud. Prvo, podnosilac zahtjeva smatra da je članom 13. stav 2. osporenog zakona došlo do prijenosa nadležnosti sa entiteta na Bosnu i Hercegovinu koji je suprotan čl. III/3.a) i III/5.a). Drugo, podnosilac zahtjeva smatra da je osporena odredba suprotna članu III/1.g) Ustava Bosne i Hercegovine jer je nadležnost institucija u krivičnopravnoj oblasti ograničena isključivo na nadležnost predviđenu u članu III/1.g) Ustava Bosne i Hercegovine, sa naglaskom na «provođenje međuentitetskih krivičnih propisa». Treće, podnosilac zahtjeva smatra da je navedena odredba osporenog zakona suprotna i principu vladavine prava iz člana I/2. Ustava Bosne i Hercegovine, jer se njom «ugrožava pravna sigurnost građana BiH» i dovodi ih se neravnompravan položaj «što predstavlja jedan od osnovnih principa ljudskih prava».

32. Imajući u vidu suštinu navoda iz konkretnog zahtjeva u vezi sa prvim postavljenim pitanjem, Ustavni sud prije svega ukazuje da je Odlukom broj *U 26/01* od 28. septembra 2001. godine (objavljena u «Službenom glasniku BiH» broj 4/02) utvrđeno da je osporeni zakon u skladu sa Ustavom Bosne i Hercegovine. Ustavni sud je naročito ukazao da osporeni zakon ne krši član III/3.a) Ustava Bosne i Hercegovine, a to je pitanje razmotreno prvenstveno u kontekstu člana I/2. Ustava Bosne i Hercegovine, odnosno principa vladavine prava. U tom smislu, Ustavni sud je obrazložio da Ustav dodjeljuje Bosni i Hercegovini odgovornosti i nadležnosti kojima se osigurava očuvanje njezinog suvereniteta, teritorijalnog integriteta, političke nezavisnosti i međunarodnog subjektiviteta, najvišeg nivoa međunarodno priznatih ljudskih prava i osnovnih sloboda, te slobodnih i demokratskih izbora (Odluka *U 26/01*, stav 18). Dalje, u vezi sa članom III/5.a) Ustava Bosne i Hercegovine, Ustavni sud je ukazao na to da Bosna i Hercegovina, između ostalog, može preuzeti nadležnosti koje su potrebne za očuvanje suvereniteta, teritorijalnog integriteta, političke nezavisnosti i međunarodnog subjektiviteta Bosne i Hercegovine u skladu sa podjelom nadležnosti među institucijama Bosne i Hercegovine prema čl. III/3. i III/5. Ustava Bosne i Hercegovine. U tom smislu, razmotren je i član IV/4. Ustava Bosne i Hercegovine koji predviđa da Parlamentarna skupština BiH donosi zakone koji su potrebni za provođenje odluka Predsjedništva (ili za vršenje funkcija Skupštine prema ovom Ustavu), te da ovaj član ne zahtijeva saglasnost entiteta (*idem*, stav 21).

33. Dalje, Ustavni sud je zaključio da je u tim okolnostima Bosna i Hercegovina ovlaštena da «osim Ustavom izričito predviđenih, uspostavi i druge mehanizme i dodatne institucije koje su joj potrebne za izvršenje njezinih nadležnosti, uključujući i uspostavljanje suda za jačanje pravne zaštite njezinih građana i osiguranje poštovanja principa Evropske konvencije o ljudskim pravima». Također, Ustavni sud je zaključio da «iako nije zadatak Ustavnog suda da izražava mišljenje o tome da li neki zakon treba biti donesen, Sud ipak zapaža da se, uspostavljanjem Suda Bosne i Hercegovine, može očekivati veći doprinos jačanju vladavine prava, što je jedan od osnovnih principa za funkcioniranje demokratske države».

34. Dakle, Ustavni sud je u navedenoj odluci u cijelosti razriješio pitanje nadležnosti Bosne i Hercegovine da donese Zakon o Sudu BiH kao mehanizam kojim se uspostavlja institucija koja je neophodna za izvršenje nadležnosti države, tako što je utvrdio da je to u skladu sa čl. III/3.a) i III/5.a) Ustava Bosne i Hercegovine. Ta ocjena uključuje i pitanje nadležnosti Suda BiH koje je riješeno tim zakonom, uključujući i njegovu nadležnost da sudi u krivičnopravnim stvarima. Ustavni sud, također, zapaža da je nakon donošenja Odluke Ustavnog suda broj *U 26-01* osporeni

zakon u nekoliko navrata promijenjen, a te su izmjene obuhvatile i pitanje nadležnosti na način da je osporenim odredbom stvarna nadležnost Suda BiH obuhvatila i nadležnost da taj sud, pod uvjetima propisanim osporenim odredbom, sudi i za krivična djela koja su propisana zakonima entiteta i Distrikta Brčko BiH. Međutim, Ustavni sud ukazuje da se izmjene o kojima je riječ tiču klasifikacije krivičnih djela za koja je stvarno nadležan Sud BiH unutar svoje postojeće nadležnosti da sudi u krivičnopravnim stvarima. Ustavni sud smatra da pitanje o tome kako će u domaćem zakonodavstvu biti razdijeljena stvarna nadležnost i koja će djela ući u stvarnu nadležnost nekog od sudova unutar zakonima utvrđene sheme sudstva ne pokreće pitanje ustavnosti osporene odredbe u odnosu na čl. III/3.a) i III/5.a) Ustava Bosne i Hercegovine. Također, Ustavni sud smatra da odredba člana 13. stav 2. osporenog zakona ne pokreće ponovo pitanje prijenosa nadležnosti sa entiteta na državu, naročito imajući u vidu da je pitanje nadležnosti države da donese Zakon o sudu BiH i da u njemu utvrdi i njegovu nadležnost jednom već riješeno.

35. Imajući u vidu sve navedeno, Ustavni sud smatra da je odredba člana 13. stav 2. Zakona o Sudu BiH u skladu sa čl. III/3.a) i III/5.a) Ustava Bosne i Hercegovine.

36. U vezi sa drugim postavljenim pitanjem koje se tiče saglasnosti osporene odredbe sa članom III/1.g) Ustava Bosne i Hercegovine, Ustavni sud smatra da tekst odredbe člana III/1.g) Ustava Bosne i Hercegovine znači obavezu i nadležnost države da općenito provodi krivično pravo kada ono ima međunarodni ili međuentitetski karakter, na šta je ukazao i OHR u svom mišljenju. Ovo podrazumijeva obavezu države da osigura primjenu krivičnopravne prisile za određena krivična djela koja su po svojoj prirodi međunarodna ili međuentitetska, ali i za djela koja su propisana u krivičnim zakonima entiteta i Distrikta Brčko BiH kada ona proizvode posljedice izvan tih teritorijalnih jedinica. Suprotno tumačenje ove odredbe bi, prema mišljenju Ustavnog suda, bilo ne samo jezički netačno već bi vodilo i vrlo uskom tumačenju njezinog dometa, jer sugerira da država Bosna i Hercegovina nema nadležnost da donosi i provodi propise u krivičnopravnoj oblasti. Naprotiv, Ustavni sud smatra da član III/1.g) podrazumijeva i uključuje nadležnost institucija Bosne i Hercegovine nad određenim krivičnim djelima za koja istodobno postoji i nadležnost entiteta i Distrikta Brčko. Ovo dalje znači da su osporenim odredbom člana 13. stav 2. Zakona o Sudu BiH, u suštini, propisani uvjeti za puno izvršavanje obaveza koje država ima prema članu III/1.g) Ustava Bosne i Hercegovine i pod kojima njezine institucije tu nadležnost mogu preuzeti.

37. Stoga, Ustavni sud smatra da osporena odredba člana 13. stav 2. Zakona o Sudu BiH nije suprotna članu III/1.g) Ustava Bosne i Hercegovine.

38. Podnosilac zahtjeva, također, smatra da se osporenim odredbom ugrožava pravna sigurnost građana Bosne i Hercegovine, te da se građani dovode u neravnopravan položaj čime se krše, kako navodi, osnovni principi ljudskih prava i princip vladavine prava iz člana I/2. Ustava Bosne i Hercegovine. U tom smislu, podnosilac zahtjeva ukazuje da bi bila potrebna analiza krivičnih postupaka koji su, pozivom na osporenu odredbu, vođeni pred Sudom BiH, ukazujući da je «primjena osporene odredbe imala štetne posljedice na optužene u takvim predmetima i njihove porodice».

39. Imajući u vidu da princip pravne sigurnosti, na koji se poziva podnosilac zahtjeva, predstavlja prvi kriterij vladavine prava općenito, Ustavni sud će ispitati da li osporena zakonska odredba ispunjava zahtjeve principa pravne sigurnosti kao elementa principa vladavine prava. U vezi s tim, Ustavni sud ističe da pravna sigurnost, između ostalog, podrazumijeva da uspostavljeni mehanizmi i institucije djeluju u skladu sa zakonima koji su opći, određeni, jasni, postojani i koji se jednako primjenjuju prema svakome. Također, ovaj princip podrazumijeva i zabranu arbitrarnosti u odlučivanju i postupanju svih organa vlasti koji moraju djelovati isključivo u skladu sa zakonom i u okviru ovlaštenja koja su im zakonom dodijeljena, te postojanje institucionalnih garancija u tom pravcu.

40. Dovodeći navedeno u vezu sa konkretnim pitanjem, Ustavni sud ukazuje da način na koji će nadležne vlasti regulirati pitanje stvarne nadležnosti sudova, kao i mogućnost preuzimanja nadležnosti u određenim stvarima, predstavlja pitanje koje se ubraja u slobodnu procjenu države. Pri tome, činjenica da su neka pitanja određena kao stvarna nadležnost jednog a ne drugog suda koji postoji u zakonom uređenoj shemi sudstva u državi općenito, ne predstavlja kršenje principa pravne sigurnosti *per se*. S druge strane, međutim, slobodna procjena koju država ima nije apsolutna, već je ograničena principom vladavine prava koji, kako je već rečeno, zahtijeva da zakoni budu dovoljno precizni i jasni kako bi se izbjegla proizvoljnost u odlučivanju.

41. U vezi s tim, Ustavni sud zapaža da je stavom 1. člana 13. Zakona o Sudu BiH propisano, kao pravilo, da Sud BiH sudi za krivična djela utvrđena krivičnim i drugim zakonima Bosne i Hercegovine. U stavu 2. istog člana propisani su izuzeci od ovog pravila tako što je regulirano da je Sud BiH nadležan da sudi za krivična djela propisana krivičnim zakonima entiteta i Distrikta Brčko BiH u dva slučaja. Prvo, tačkom (a) stava 2. člana 13. Zakona o Sudu BiH propisano je da će Sud BiH biti nadležan za ova krivična djela ako se njima «ugrožavaju suverenitet, teritorijalni integritet, politička nezavisnost, nacionalna sigurnost i međunarodni subjektivitet Bosne i Hercegovine». Ovakva odredba je, prema mišljenju Ustavnog suda, u skladu

sa principom vladavine prava iz člana I/2. Ustava Bosne i Hercegovine. Naime, određena krivična djela koja su propisana zakonima entiteta i Distrikta Brčko BiH mogu ugroziti vrijednosti navedene u članu 13. stav 2. tačka a) Zakona o Sudu BiH, pa je dužnost države da te vrijednosti djelotvorno zaštiti u skladu sa obavezom države iz člana III/5.a) Ustava Bosne i Hercegovine, pa samim tim, i u skladu sa principom vladavine prava iz člana I/2. Ustava Bosne i Hercegovine. Ustavni sud smatra da davanje nadležnosti Sudu BiH, kao instituciji države Bosne i Hercegovine, da sudi za krivična djela pod uvjetima navedenim u prvoj tački stava 2. člana 13. Zakona o Sudu BiH omogućava da Bosna i Hercegovina ispuní svoje Ustavom propisane obaveze, što nije suprotno principu vladavine prava i pravne sigurnosti. Naprotiv, ovi principi upravo zahtijevaju da postoje odgovarajući mehanizmi putem kojih država osigurava postupanje u skladu sa svojim propisima, a prije svega u skladu sa ustavom. Osim toga, Ustavni sud smatra da je ovakva odredba dovoljno jasna u propisivanju uvjeta koji moraju biti ispunjeni da bi Sud BiH bio nadležan za krivična djela propisana krivičnim zakonima entiteta i Distrikta Brčko BiH, tako da se ovom odredbom ni na koji način ne dovodi u pitanje princip vladavine prava iz člana I/2. Ustava Bosne i Hercegovine.

42. Što se tiče tačke b) stava 2. člana 13. Zakona o Sudu BiH, Ustavni sud zapaža da je zakonodavac, kao uvjet za zasnivanje nadležnosti Suda BiH, u ovoj odredbi predvidio niz pravnih standarda: «ozbiljne reperkusije ili štetne posljedice na privredu Bosne i Hercegovine», «druge štetne posljedice za Bosnu i Hercegovinu», «ozbiljnu ekonomsku štetu ili druge štetne posljedice izvan teritorije datog entiteta ili Distrikta Brčko Bosne i Hercegovine». Ustavni sud ukazuje da je upotreba pravnih standarda u normiranju uobičajena u situacijama koje jesu slične, ali su istodobno i toliko različite da se za sve njih ne može propisati jedna norma s čvrsto određenim pojmovima, a koje su, s druge strane, suviše brojne da bi se za svaku od tih situacija mogla donijeti pojedinačna norma. Dalje, Ustavni sud podsjeća da su pravni standardi normativni pojmovi koji mijenjaju svoj konkretni sadržaj zavisno od svakog konkretnog slučaja, a da ipak ostaju u suštini isti. Pošto je nemoguće da se njihov sadržaj unaprijed odredi za svaki konkretan slučaj, u normiranju se upotrebljavaju neodređeni pojmovi kao što su, npr. »savjestan«, »opasan«, »javni moral«, »javni red«, »ozbiljna šteta« i sl. Budući da normom koja koristi pravne standarde nije unaprijed određen njihov sadržaj, potrebno je da nadležni subjekti to urade u svakom konkretnom slučaju kad takvu normu primjenjuju. Pri tome moraju voditi računa o određenim objektivnim mjerilima i cilju norme kako bi se izbjegla arbitrarnost i samovolja.

43. Ustavni sud zapaža da je jedna takva norma upravo odredba člana 13. stav 2. tačka b). Njome je predviđena nadležnost Suda BiH za krivična djela propisana krivičnim zakonima entiteta i Distrikta Brčko BiH, pod uvjetom da bude ispunjen neki od uvjeta koje taj član predviđa u

formi pravnih standarda. Također, ovom odredbom istodobno je dato ovlaštenje Sudu BiH da odredi sadržaj pravnih standarda propisanih u osporenoj odredbi, vodeći računa o tome da pažljivo utvrdi da li su propisani uvjeti ispunjeni u svakom konkretnom slučaju, zavisno od datih okolnosti. Stoga, Ustavni sud smatra da ovakvo normiranje u osporenoj odredbi nije protivno principu vladavine prava i pravne sigurnosti. Istodobno, Ustavni sud zapaža da ovako normirana odredba člana 13. stav 2. tačka b) Zakona o Sudu BiH stvara dodatnu i ozbiljnu obavezu sudstvu da, kroz dosljedan razvoj sudske prakse, utvrđuje sadržaj ovih standarda i da u svakom konkretnom slučaju, s obzirom na date okolnosti, odluči da li su propisani uvjeti za nadležnost Suda BiH ispunjeni.

44. Što se tiče pozivanja podnosioca zahtjeva na kršenje principa «jednakosti pred zakonom» zbog načina primjene odredbe člana 13. stav 2. tačka b) Zakona o Sudu BiH, Ustavni sud zapaža da podnosilac zahtjeva želi da Ustavni sud, u okviru svoje nadležnosti iz člana VI/3.a) Ustava Bosne i Hercegovine, ispita kršenje ljudskih prava pojedinaca *in abstracto*, što nije moguće. Naime, ljudska prava, kako su garantirana Evropskom konvencijom za zaštitu ljudskih prava i osnovnih sloboda (u daljnjem tekstu: Evropska konvencija) i članom II/3. Ustava Bosne i Hercegovine, individualna su ljudska prava na koja se pojedinci mogu pozvati onda kada su «žrtve» kršenja nekog od zaštićenih prava u smislu Evropske konvencije. Ustavni sud zapaža da je moguće da neodgovarajuća primjena osporene odredbe može rezultirati kršenjem ljudskih prava u pojedinačnim slučajevima. Međutim, takvo eventualno kršenje nije u vezi sa ustavnošću same odredbe, već se tiče njezine primjene u svakom pojedinačnom slučaju. U vezi s tim, Ustavni sud ističe da mogućnost preispitivanja konkretnih odluka Suda BiH u vezi sa primjenom navedene odredbe u odnosu na pojedince postoji u okviru apelacione nadležnosti Ustavnog suda iz člana VI/3.b). Stoga, Ustavni sud smatra da odredba člana 13. stav 2. tačka b) Zakona o Sudu BiH ne dovodi, sama po sebi, u pitanje «jednakost pred zakonom», ali stvara obavezu Sudu BiH da o ovom principu vodi računa u svakom konkretnom slučaju.

45. Na osnovu svega izloženog, Ustavni sud smatra da odredba člana 13. stav 2. Zakona o Sudu BiH nije suprotna principu vladavine prava iz člana I/2. Ustava Bosne i Hercegovine.

## VII. Zaključak

46. Ustavni sud zaključuje da je odredba člana 13. stav 2. Zakona o Sudu BiH u skladu sa čl. III/3.a) i III/5.a) Ustava Bosne i Hercegovine, zato što pitanje o tome kako će u domaćem zakonodavstvu biti razdijeljena stvarna nadležnost i koja će djela ući u stvarnu nadležnost nekog od

sudova unutar zakonima utvrđene sheme sudstva ne pokreće pitanje ustavnosti osporene odredbe u odnosu na čl. III/3.a) i III/5.a) Ustava Bosne i Hercegovine, a Ustavni sud je u svojoj ranijoj odluci zaključio da Bosna i Hercegovina ima nadležnost da donese Zakon o Sudu BiH. Također, Ustavni sud zaključuje da osporena odredba člana 13. stav 2. Zakona o Sudu BiH nije suprotna članu III/1.g) Ustava Bosne i Hercegovine, budući da su tom odredbom propisani uvjeti za puno izvršavanje obaveza koje država ima prema članu III/1.g) Ustava Bosne i Hercegovine i pod kojima njezine institucije imaju nadležnost.

47. Ustavni sud, također, zaključuje da odredba člana 13. stav 2. Zakona o Sudu BiH nije suprotna principu vladavine prava iz člana I/2. Ustava Bosne i Hercegovine, te da ne dovodi, sama po sebi, u pitanje «pravnu sigurnost» ili «jednakost pred zakonom» pojedinaca. Naime, Ustavni sud zaključuje da se tačkom (a) te odredbe omogućava ispunjavanje Ustavom propisane obaveze države da zaštiti suverenitet, teritorijalni integritet, političku nezavisnost, nacionalnu sigurnost i međunarodni subjektivitet Bosne i Hercegovine, a ispunjavanje ustavnih obaveza je jedan od zahtjeva principa vladavine prava u demokratskim državama. Također, Ustavni sud zaključuje da se ovaj princip ne dovodi u pitanje ni u tački (b) osporene odredbe, budući da se njom općenito propisuju situacije u kojima će Sud BiH, pod određenim uvjetima, biti nadležan. Također, 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.

48. U smislu člana 41. Pravila Ustavnog suda, aneks ove odluke čine izdvojena mišljenja potpredsjednika Miodraga Simovića i sudija Mate Tadića i Krstan Simića.

49. Na osnovu člana 61. st. 1. i 3. Pravila Ustavnog suda, Ustavni sud je odlučio kao u dispozitivu ove odluke.

50. Prema članu VI/4. Ustava Bosne i Hercegovine, odluke Ustavnog suda su konačne i obavezujuće.

Predsjednica  
Ustavnog suda Bosne i Hercegovine



## IZDVOJENO MIŠLJENJE U SKLADU SA ODLUKOM SUDIJE MIODRAGA SIMOVIĆA

Iako dijelim mišljenje većine sudija o tome da ne postoji povreda člana 6. Evropske konvencije za zaštitu ljudskih prava i osnovnih sloboda, želio bih da naglasim sljedeće:

(1) Ustavni sud je već ranije, Odlukom broj U 26/01 od 28. septembra 2001. godine («Službeni glasnik BiH» broj 4/02), u postupku ocjene ustavnosti Zakona o Sudu BiH («Službeni glasnik BiH» broj 29/00), utvrdio da je BiH nadležna da donese Zakon o Sudu BiH, kao mehanizam kojim se uspostavlja institucija koja je neophodna za izvršenje nadležnosti države. To uključuje i pitanje nadležnosti Suda BiH koje je riješeno tim zakonom, uključujući i njegovu nadležnost da sudi u krivičnopравnim stvarima. Dakle, Ustavni sud je u navedenoj odluci u cijelosti razriješio pitanje nadležnosti BiH za donošenje Zakona o Sudu BiH.

(2) Nakon donošenja navedene odluke Ustavnog suda, vršene su izmjene i dopune Zakona o Sudu BiH, i to više puta («Službeni glasnik BiH» br. 16/02, 24/02, 3/03, 37/03, 42/03, 4/04, 9/04, 35/04, 61/04 i 32/07). Tim izmjenama i dopunama je obuhvaćena i osporena odredba člana 13. stav 2. Navedenom odredbom propisano je da je, pod određenim uvjetima utvrđenim tom odredbom, Sud BiH nadležan da sudi i za krivična djela koja su propisana zakonima entiteta i Distrikta Brčko BiH.

(3) S tim u vezi, potrebno je istaći da način na koji će nadležne vlasti regulirati nadležnost sudova, kao i mogućnost preuzimanja nadležnosti u određenim stvarima, predstavlja pitanje koje se ubraja u slobodnu procjenu države. To je, naročito, važno za propise kojima se na bilo koji način regulira krivičnopравna oblast, a s ciljem osiguranja provođenja pravičnog postupka. Jedan od neodvojivih elemenata pravičnog postupka je njegova zakonitost uz koju je usko vezano pitanje stvarne nadležnosti suda. Da bi se kroz ovako postavljen koncept principa zakonitosti moglo u potpunosti ostvariti pravo na pravičan postupak, zakonodavac mora propisati jasna pravila o tome da samo sud koji je unaprijed određen zakonom kao nadležan može suditi za krivična djela iz njegove nadležnosti. S druge strane, ako zakonodavac želi propisati i pravila prema kojima stvarnu nadležnost u određenim krivičnopравnim stvarima može preuzeti drugi sud, osim onog zakonom propisanog, onda mora, s ciljem poštovanja principa vladavine prava, općenito i principa zakonitosti kao njegovog neodvojivog elementa, precizno i jasno propisati pod kojim uvjetima do toga može doći.

(4) Smatram da je tačka a) stava 2. člana 13. Zakona o Sudu BiH, što je utvrđeno i Odlukom Ustavnog suda broj U 16/08, dovoljno jasna u propisivanju konkretnih uvjeta koji moraju biti ispunjeni da bi Sud BiH bio nadležan za krivična djela propisana krivičnim zakonima entiteta i Distrikta Brčko BiH.

Međutim, tačka b) stava 2. člana 13. Zakona o Sudu BiH, u postupku ocjene njezine ustavnosti pred Ustavnim sudom BiH, otvorila je ozbiljna pitanja u smislu da li osporena odredba ispunjava zakonski kvalitet u mjeri u kojoj to zahtijeva ustavni princip vladavine prava iz člana I/2. Ustava BiH, odnosno princip pravne sigurnosti kao njegov sastavni element. Naime, nesporno je da je u tački b) stava 2. člana 13. Zakona o Sudu BiH zakonodavac, kao uvjet za zasnivanje nadležnosti Suda BiH, predvidio niz pravnih standarda, ostavivši Sudu BiH diskrecionu ocjenu da u svakom konkretnom slučaju cijeni da li je neki od tih standarda ispunjen. Kako je navedeno u obrazloženju Odluke broj U 16/08, ovako normirana odredba člana 13. stav 2. tačka b) Zakona o

Sudu BiH stvara dodatnu i ozbiljnu obavezu sudstvu da, dosljednim razvojem sudske prakse, utvrđuje sadržaj ovih standarda i da u svakom konkretnom slučaju, s obzirom na date okolnosti, odluči da su propisani uvjeti za nadležnost Suda BiH ispunjeni. Također, navedeno je da neodgovarajuća primjena osporene odredbe može rezultirati kršenjem ljudskih prava u pojedinačnim slučajevima. Smatram da je upravo tipičan primjer neadekvatnog obrazloženja za primjenu osporene odredbe dat u predmetu broj AP 785/08, i to iz razloga navedenih u Zajedničkom izdvojenom mišljenju potpredsjednice Ustavnog suda, gospođe Valerije Galić, i mene, o neslaganju sa Odlukom Ustavnog suda u navedenom predmetu od 31. januara 2009. godine.

Iz prakse Evropskog suda za ljudska prava, također, proizlazi da su domaći sudovi dužni da obrazlože svoje odluke. Pri tome, sudovi ne moraju dati detaljne odgovore na svaki navod, ali, ako je podnesak suštinski važan za ishod predmeta, sud se njime u tom slučaju mora posebno pozabaviti u svojoj presudi. Dakle, sudska odluka mora imati razloge na kojima je zasnovana i mora imati obrazloženje, pogotovo na podnesak koji je suštinski važan za ishod spora. U sudskoj odluci moraju biti navedeni razlozi na kojima je odluka zasnovana i ti razlozi moraju djelovati uvjerljivo. U suprotnom, postoji povreda člana 6. stav 1. Evropske konvencije (vidi Evropski sud, *Van der Hurk protiv Holandije*, presuda od 19. aprila 1994. godine, stav 61). Praksa se uglavnom svodi na to da sud u svojoj odluci mora dati obrazloženje, ali ne mora dati detaljan odgovor na svaki argument.

Iako se u predmetu broj AP 785/08, iz okvira apelacione nadležnosti Ustavnog suda iz člana VI/3.b) Ustava BiH, pokrenulo pitanje individualnih povreda ljudskih prava, a u predmetu broj U 16/08 Ustavni sud se bavio ocjenom ustavnosti konkretne norme *in abstracto*, u ova dva predmeta se, u suštini, pokretalo isto pitanje. Smatrao sam da je odluka Ustavnog suda u predmetu broj AP 785/08 na određeni način trebala ukazati sudovima da je u primjeni osporene odredbe neophodno voditi računa o tome da se ova odredba primjenjuje tako da se ne krši Ustav BiH, odnosno prava iz Evropske konvencije za zaštitu ljudskih prava i osnovnih sloboda, što je upravo u tom predmetu, prema mom mišljenju, prekršeno.

(5) Također, treba podsjetiti da je Ustavni sud, u svojoj jurisprudenciji, zaključio da, ako je to potrebno, ima nadležnost da u postupku iz apelacione jurisdikcije izvrši i konkretnu ocjenu ustavnosti u smislu člana VI/3.b) Ustava BiH. Ustavni sud je, prema mom mišljenju, mogao u predmetu broj AP 785/08, ispitivanjem zakonskog kvaliteta osporene odredbe, ukazati zakonodavcu na potrebnu intervenciju osporene odredbe. Tako bi se standardi koji su navedeni u spornoj zakonskoj odredbi stavili u odgovarajuće okvire i ograničili diskrecionu ocjenu suda o pitanju nadležnosti nekim objektivnim kriterijima koji bi bili vodič pri odlučivanju o tome da li je primjenjiv neki od predviđenih standarda. To nikako ne bi značilo da bi se sporna odredba takvom odlukom Ustavnog suda stavila izvan snage i da se ne bi mogla primjenjivati dok je nadležni zakonodavac ne bi izmijenio. S obzirom na to da je u toku postupak izmjene i dopune Zakona o Sudu BiH, mišljenja sam da bi takva odluka Ustavnog suda proizvela odgovarajuće pozitivne efekte.

Nažalost, većinska odluka Ustavnog suda BiH u predmetu broj AP 785/08, kojom je apelacija odbačena kao nedopustiva zbog preuranjenosti, donesena je prije Odluke broj U 16/08 i tako je onemogućeno da se Ustavni sud na ovakav način bavi ovim pitanjem.

(6) Osim toga, predlagao sam i da se odloži donošenje Odluke broj U 16/08 zbog toga što su, kako sam naveo, u proceduri izmjene i dopune Zakona o Sudu BiH, koje su obuhvatile i osporenu odredbu. Te izmjene i dopune predlaže i Državna strategija za rad na predmetima ratnih zločina koju je Vijeće ministara Bosne i Hercegovine usvojilo na 71. sjednici održanoj 29. decembra 2008. godine. Strategija naglašava, između ostalog, da je Ustavni sud BiH u predmetu broj AP 1785/06 od 30. marta 2007. godine usvojio stav da se treba hitno uskladiti sudska praksa u predmetima ratnih zločina. Važnost ove odluke je i u principijelnom stavu Ustavnog suda BiH o opravdanosti primjene važećeg Krivičnog zakona BiH u suđenjima i kažnjavanjima za djela ratnih zločina, a na osnovu odredbe člana 4.a) tog zakona, odnosno člana 7. stav 2. Evropske konvencije za zaštitu ljudskih prava i osnovnih sloboda, te obavezi entitetskih sudova i sudova Distrikta Brčko da prate praksu Suda BiH kada su u pitanju ovi predmeti.

Međutim, moj prijedlog da se odloži donošenje odluke u predmetu broj U 16/08 (dok Parlamentarna skupština BiH ne usvoji stav o predloženim promjenama člana 13. Zakona o Sudu BiH) nije prihvaćen. Mišljenja sam da je takav prijedlog u skladu i sa poznatom doktrinom samoograničenja (*judicial self-restraint*) američkog Vrhovnog suda, čiji je tvorac čuveni sudija *Holmes*. Poznato je da se o potrebi samoograničenja suda u smislu njegove suzdržljivosti od neopravdanog posezanja u zakonodavni domen i ocjenjivanja prikladnosti zakona posljednjih decenija mnogo piše. Skoro da u novije vrijeme nema rada posvećenog američkom sistemu kontrole ustavnosti u kojem se posebno ne ističe pobjeda doktrine «*self-restraint*» nad «sudijskim aktivizmom» (*judicial activism*) ranijeg perioda. Poučeni američkim iskustvom, mnogi savremeni sistemi ustavnog sudstva su u samim ustavnim tekstovima predvidjeli određene mjere ili razvijaju u praksi određene doktrine koje predstavljaju prevenciju protiv prejake sudske vlasti, odnosno protiv eventualne nove «sudokratije». Tako se, naprimjer, u radu ustavnih sudova u Njemačkoj, Austriji, Italiji i drugim zemljama mnogo poziva na «samoograničenje» i uzdržavanje od «politiziranja suda». Svi ti sistemi primjenjuju presumpciju ustavnosti zakona prihvatajući stanovište da zakon ne može biti proglašen ništavim sve dok postoji mogućnost da se interpretira kao saglasan ustavu, odnosno da, u slučaju sumnje ili više mogućih interpretacija, treba uzeti ispravnom onu mogućnost koju zakon smatra saglasnom ustavu. Istom cilju služe i ustavne i zakonske odredbe o ustavnim sudovima kojima se utvrđuje da sudovi treba da rješavaju samo o pravnom pitanju bez upuštanja u ocjenjivanje političke oportuniteti zakona.

(7) Glasao sam za odluku u predmetu broj U 16/08, uz uvažavanje razloga navedenih u obrazloženju odluke o tome da odredba člana 13. stav 2. tačka b) Zakona o Sudu BiH ne predstavlja kršenje principa vladavine prava, odnosno pravne sigurnosti *per se*, iako i dalje smatram da je bilo neophodno da, kako sam naveo, Ustavni sud odlučnije ukaže na potrebu preciznijeg propisivanja kriterija za preuzimanje stvarne nadležnosti Suda BiH od drugih, zakonom unaprijed određenih sudova u krivičnopravnoj oblasti. To je neophodno s ciljem izbjegavanja proizvoljnosti u odlučivanju, osiguranja pravne sigurnosti, ali i jačanja povjerenja javnosti u cjelokupni sistem sudske vlasti koji bi proizvoljnim preuzimanjem stvarne nadležnosti mogao biti ozbiljno uzdrman.

Potpredsjednik Ustavnog suda  
prof. dr. Miodrag Simović

Na osnovu člana 41. stav 2. Pravila Ustavnog suda BiH, u predmetu broj U 16/08, čiju je odluku Ustavni sud usvojio 27. marta 2009. godine, dajem

### IZDVOJENO MIŠLJENJE U SKLADU SA ODLUKOM

1. Rješavajući zahtjev za ocjenu ustavnosti člana 13. stav 2. tačka b) Zakona o Sudu BiH, Ustavni sud je odbio zahtjev podnosioca i utvrdio da osporena odredba nije suprotna Ustavu BiH.

I ja se nalazim među većinom sudija koji su podržali ovakav stav. Naime, pitanje ustavnosti donošenja Zakona o Sudu BiH riješeno je prijašnjom Odlukom Ustavnog suda BiH broj U 26/01, kojom je utvrđeno da je samo donošenje zakona u skladu sa Ustavom BiH. Time je teško reći da Parlamentarna skupština BiH ne može propisati i nadležnost jedne institucije BiH koja je zasnovana u skladu sa Ustavom i da je predmetna odredba zakona sama po sebi neustavna.

2. Međutim, ono što nije dovoljno izraženo u ovoj odluci, a što je bilo predmet rasprave, jeste činjenica da, i onda kada propis (odredba propisa) sam po sebi nije neustavan, ne znači da taj zakon ili pojedina odredba tog zakona ne moraju u skladu sa Ustavom i međunarodnim standardima, ispunjavati kriterije **kvaliteta zakona**.

Tako, u svojoj odluci *Busuioc v. Moldova*, presuda od 21. decembra 2004. godine, Evropski sud za ljudska prava kaže: «Odredba se ne može smatrati 'zakonom' ukoliko nije dovoljno precizno formulirana kako bi licu omogućila da uskladi svoje ponašanje: lice mora biti u stanju da predvidi, u razumnoj mjeri pod datim okolnostima, posljedice koje može izazvati 'određeni postupak'.»

3. Neprecizna norma ima posljedice na pravnu sigurnost i vladavinu prava, što dovodi u pitanje kvalitet zakona iako on sam po sebi ne mora biti neustavan. Upravo u ovom slučaju osporena odredba je neprecizno postavljena, bez objektivnih kriterija (kao, npr., visina štete/koristi, djelo izvršeno u dva entiteta, ili entitetu i Distriktu Brčko, ili u više kantona, ili na neki drugačiji jasniji način) koji bi, onda, eliminirali svaku proizvoljnost u primjeni ove odredbe i nedosljednost koju sada imamo. S druge strane, lice bi bilo upoznato s posljedicama koje ga čekaju i u pogledu nadležnosti organa (suda).

4. Stoga, zakonodavac bi trebalo da o ovome vodi računa prilikom donošenja bilo kojeg zakona, a u eventualnoj izmjeni ili dopuni ovog zakona da precizira ovu normu, što bi bilo u skladu sa pravnom sigurnošću i vladavinom prava koje garantira Ustav BiH.

Sudija Mato Tadić

Na osnovu člana 41. stav 2. Pravila Ustavnog suda BiH, u predmetu broj U 16/08, čiju je odluku Ustavni sud usvojio 27. marta 2009. godine, dajem

### **IZDVOJENO MIŠLJENJE SUPROTNO ODLUCI**

Rješavajući zahtjev za ocjenu ustavnosti člana 13. stav 2. tačka b) Zakona o Sudu BiH, Ustavni sud je odbio zahtjev podnosioca i utvrdio da osporena odredba nije suprotna Ustavu BiH.

Sa žaljenjem ističem da nisam podržao stav većine zbog sljedećih razloga:

Prema mom mišljenju, zahtjev za ocjenu ustavnosti člana 13. stav 2. tačka b) Zakona o Sudu BiH pokrenuo je dva pitanja na koja treba da dam odgovore.

S jedne strane, da li je Parlamentarna skupština BiH bila nadležna da donese osporenu odredbu i da li propisana odredba ispunjava kriterij kvaliteta zakona, s druge strane.

Naime, isključivo polazeći od Odluke Ustavnog suda BiH broj U 26/01, kojom je potvrđeno da je samo donošenje Zakona o Sudu BiH u skladu sa Ustavom BiH, proizlazi da je Parlamentarna skupština nadležna i da propiše nadležnost te institucije, pa je teško naći argumente da je i predmetna odredba Zakona sama po sebi neustavna.

Međutim, smatram da je centralno pitanje kojim su se trebali baviti Sud i Odluka da li predmetna norma ispunjava kriterije kvaliteta zakona.

Član 1. tačka 2) Ustava BiH propisuje da je Bosna i Hercegovina demokratska država koja funkcioniše na principu vladavine prava, a pravna sigurnost predstavlja jedan od temeljnih principa vladavine prava i na njoj se, u najvećoj mjeri, osiguravaju i ljudska prava, pri čemu član 2. tačka 1) Ustava BiH obavezuje BiH i oba entiteta da osiguraju najviši nivo međunarodno priznatih ljudskih prava i osnovnih sloboda. Kvalitet zakona predstavlja i međunarodni standard koji potpuno afirmira Evropski sud za ljudska prava, koji u svojoj odluci *Busuioc v. Moldova* od 21. decembra 2004. godine kaže: «Odredba ne može da se smatra 'zakonom' ukoliko nije dovoljno precizno formulirana kako bi licu omogućila da uskladi svoje ponašanje: lice mora da bude u stanju da predvidi, u razumnoj mjeri pod datim okolnostima, posljedice koje može da izazove 'određeni postupak'.»

U savremenim pravnim sistemima evropskih država nisam utvrdio da je bilo gdje na ovako neodređen i širok način vršeno normiranje jedne značajne krivičnopravne norme. Izuzetno, dvije države su primijenile mogućnost koju afirmira osporena odredba. To su Španija i Švajcarska.

Međutim, postupci navedenih država samo potvrđuju da takva mogućnost postoji i za mene ona nije bila ni upitna s obzirom na Odluku Ustavnog suda BiH broj U 26/01, ali metodološki pristup obje ove države je drugačiji, i to me i podržava u uvjerenju da je moj stav ispravan. Ovo pitanje obje države reguliraju na taj način da ga svode na izuzetke, uvažavajući pri tome međunarodne standarde, s jedne strane, i specifičnost državnog uređenja (Švajcarska), s druge strane, vrlo

precizno reguliraju ovo pitanje i na taj način uspostavljaju standard kvaliteta zakona koji građanima garantira pravnu sigurnost.

Potpuno se pridružujem tač. 3. i 4. izdvojenog mišljenja u skladu sa odlukom sudije Mate Tadića.

Sudija Krstan Simić