

Paneli za ujednačavanje sudske prakse

Pripremile: Vera Bjelogrić i Šeila Imamović-Brković, Sekretarijat VSTV-a BiH

Paneli za ujednačavanje sudske prakse predstavljaju efikasan mehanizam za kontinuirani i stručni dijalog između Suda Bosne i Hercegovine, entitetskih vrhovnih sudova i Apelacionog suda Brčko distrikta Bosne i Hercegovine. Njihov značaj ogleda se kako u broju usaglašenih pravnih shvatanja, tako i u činjenici da su intenzivirane diskusije o kvalitetu pojedinih zakona čija primjena utiče na nejednakost građana pred sudovima u BiH. Razgovori ovog tipa vođeni su i ranije, ali tek formiranjem panela pod okriljem Visokog sudskog i tužilačkog vijeća BiH uspostavljen je format koji omogućava približavanje pravnih stavova na nivou cijele države, u skladu s uspostavljenom procedurom.

Do kraja oktobra 2015. godine održano je 10 sastanaka panela za ujednačavanje sudske prakse iz oblasti krivičnog, građanskog i upravnog prava. Na sastancima su se uglavnom vodile diskusije o pitanjima u pogledu kojih već duže vrijeme postoji neujednačena praksa sudova u BiH, a o pojedinim temama nastavljena je rasprava od prethodne godine. Razlog tome je što su pitanja o kojima se raspravlja složena, a sam proces, formaliziran pravilima panela, podrazumijeva konsultacije koje se odvijaju u više faza i na više nivoa.

Naime, da bi se određeni stav usaglasio, potrebno je da sud koji je nominovao temu obradi sporno pitanje u formi referata i predloži zaključak o kome se ostali sudovi izjašnjavaju na sjednicama relevantnih odjeljenja i po potrebi pripremaju koreferate. Tako definisani stavovi prezentuju se na sastancima panela, uz argumentaciju i primjere iz sudske prakse. Ukoliko se na panelu ne postigne usaglašavanje sva četiri suda, slijede naknadne konsultacije na odjeljenjima. Ovaj proces se ponavlja dok god postoji prostor za približavanje stavova po određenom pitanju. Kada se postigne saglasnost na panelu, vrši se naknadna verifikacija usaglašenog stava na sastancima odjeljenja, nakon čega stav postaje pravno shvatanje panela koje se uz obrazloženje distribuira pravosudnoj zajednici.

Usvojena shvatanja s obrazloženjima su obavezujuća za sudove koji su ih usaglasili, dok prema nižestepenim sudovima imaju upućujući karakter i na ujednačavanje sudske prakse utiču snagom argumenata. Ista su objavljena na internet stranici Centra za sudsku dokumentaciju VSTV-a (www.pravosudje.ba/csd), kao i u prethodnom broju *Pravne hronike*.

Ujednačavanje sudske prakse iz građanske oblasti

Na sastancima panela iz građanske oblasti razmatrane su teme:

- računanje zatezne kamate na nematerijalnu štetu
- aktivna legitimacija nasljednika kod ugovora o doživotnom izdržavanju
- alternacija tužbenih zahtjeva u parničnom postupku
- naknada štete civilnim žrtvama rata
- orijentacioni kriteriji za utvrđivanje visine pravične novčane naknade nematerijalne štete

Po prvoj temi nije došlo do usaglašavanja stavova, jer je i dalje ostalo sporno otkad teče obaveza plaćanja zateznih kamata na tražbine koje nastanu kao posljedica nematerijalne štete. Prema jednom shvatanju, zakonska zatezna kamata na novčanu naknadu nematerijalne štete teče od dana donošenja prvostepene presude kojom je naknada određena, s tim da se prilikom odlučivanja o visini naknade uzima u obzir i vrijeme proteklo od nastanka štete do donošenja odluke, ako dužina čekanja

na satisfakciju i druge okolnosti slučaja to opravdavaju. Ovo shvatanje je u skladu s dugogodišnjom sudskom praksom i načelnim stavom s 33. zajedničke sjednice Saveznog suda, republičkih i pokrajinskih vrhovnih sudova i Vrhovnog vojnog suda od 29.5.1987. godine. Prema drugom tumačenju, zatezna kamata za ovu vrstu odštete računa se od dana podnošenja tužbe sudu. Kod zauzimanja takvog stava rukovodilo se i time da se podnošenjem tužbe oštećena osoba potpuno opredijelila, kako za način tako i za visinu novčane naknade kao satisfakcije, pa nema opravdanja da oštećenom od tog momenta ne teku i zatezne kamate.

Odstupanje postoji u pogledu tzv. starih predmeta, odnosno kada je tužba podnesena prije 22.6.1998. godine, u kom slučaju zatezna kamata teče od navedenog datuma kao dana puštanja u opticaj novčane jedinice konvertibilne marke. U slučaju kad je tužba podnesena prije 22.6.1998. godine, sud će prilikom odlučivanja o visini pravične novčane naknade uzeti u obzir i vrijeme proteklo od dana nastanka štete do donošenja odluke, ako dužina čekanja na satisfakciju i druge okolnosti slučaja to opravdavaju.

Pravno shvatanje nije usaglašeno ni po pitanju druge teme, jer ne postoji konsenzus u pogledu pravne prirode ugovora o doživotnom izdržavanju. Naime, prema jednom shvatanju, pravo na raskid ugovora zbog neispunjenja ugovorenih obaveza predstavlja lično, a time i neprenosivo pravo, zbog čega samo primaocu izdržavanja pripada diskreciono pravo da za života podnese zahtjev za raskid takvog ugovora, pa nasljednici nemaju aktivnu legitimaciju za podnošenje tužbe za raskid ugovora o doživotnom izdržavanju. Drugo stanovište je da se nasljednicima treba omogućiti pokretanje takve tužbe, jer je pravo na raskid ugovora zbog neizvršavanja obaveza druge ugovorne strane po svom karakteru imovinsko pravo, pa stoga prelazi na nasljednike.

Panel je raspravljao o odredbi člana 55 stav 4 entitetskih zakona o parničnom postupku koji propisuju da tužitelj može dva ili više tužbenih zahtjeva koji su u međusobnoj vezi istaći u jednoj tužbi i tražiti da sud usvoji sljedeći od tih zahtjeva ako nađe da onaj koji je u tužbi istaknut ispred njega nije osnovan. Mišljenja su i dalje podjeljena da li je pravosnažno odbijanje primarnog zahtjeva uslov za meritorno odlučivanje o (eventualno) sljedećem zahtjevu. Prema jednom shvatanju to nije uslov, dok je prema drugom shvatanju potrebno sačekati pravosnažnost odluke po primarnom zahtjevu da bi se moglo postupati po (eventualno) sljedećem tužbenom zahtjevu.

Kompleksno pitanje potraživanja naknade štete civilnih žrtava rata je razmatrano u više navrata, a diskusije o ovoj temi i dalje traju. Predstavljani su suprotstavljani stavovi sudova s primjerima iz prakse, te stavovi Ustavnog suda Bosne i Hercegovine, čiji su predstavnici učestvovali na prvom tematskom sastanku. I dalje su sporna određena pitanja u vezi privilegovanog roka zastare, odnosno da li se odredba člana 377 Zakona o obligacionim odnosima može primijeniti samo prema učinocu krivičnog djela ili i prema trećem licu koje odgovara za štetu umjesto faktičkog učinioca krivičnog djela.

Diskusija traje i o prijedlogu jedinstvenih orijentacionih kriterija za utvrđivanje visine pravične novčane naknade nematerijalne štete. Naime, u Bosni i Hercegovini ne postoji jedinstveno postupanje sudova po pitanju naknade nematerijalne štete, zbog čega je panel u 2014. godini formirao radnu grupu koja je pripremila prijedlog jedinstvenih orijentacionih kriterija. Kao polazna osnova uzeti su postojeći orijentacioni kriteriji Vrhovnog suda Federacije BiH iz februara 2006. godine, orijentacioni kriteriji Apelacionog suda Brčko distrikta iz 2010. godine, kao i praksa okružnih sudova u Republici Srpskoj, Suda BiH, te sudova u okruženju. Panel je na više sastanaka razmatrao prijedlog radne grupe, dopunjavajući komentarima građanskih odjeljenja. Za određene vidove nematerijalne štete došlo je do približavanja kriterija za utvrđivanje naknade, a u narednom periodu će se nastaviti razgovori radi potpunog usaglašavanja orijentacionih kriterija.

Ujednačavanje sudske prakse iz krivične oblasti

Panel za ujednačavanje sudske prakse iz krivične oblasti pokrenuo je važnu raspravu o kvalitetu Zakona o krivičnom postupku, počevši od odredaba koje regulišu istražni postupak, preko faze suđenja do žalbenog postupka, kao i o pojedinim institutima materijalnog prava. Tako su u 2015. godini razmatrana pitanja usklađenosti zakonskih rješenja o uslovima određivanja posebnih istražnih radnji s međunarodnim standardima, pitanje procesnog značaja iskaza svjedoka koji je prethodno, kao saoptuženi, zaključio sporazum o priznanju krivice za isto krivično djelo, te institut zamjene kazne zatvora novčanom kaznom.

U pogledu prve teme, sudovi su saglasni da je neophodno inicirati izmjene zakona o krivičnom postupku na svim nivoima, na način da se preciznije propišu uslovi za određivanje posebnih istražnih radnji. Naime, prema trenutnim zakonskim rješenjima mogućnost primjene posebnih istražnih radnji postoji za oko 70% do 80% krivičnih djela propisanih u krivičnim zakonima entiteta i distrikta, odnosno za 95% djela na državnom nivou, zbog čega se nameće pitanje da li se posebne istražne radnje pretvaraju u potencijalno redovne radnje dokazivanja. Imajući u vidu zaštitu ličnih prava prema članu 8 Evropske konvencije o ljudskim pravima i osnovnim slobodama i člana 17 Međunarodnog pakta o građanskim i političkim pravima, panel smatra da je takav zakonodavni okvir stvorio mogućnost preširoke upotrebe ovog instituta koja ugrožava međunarodne i ustavne standarde.

U pogledu ostalih tema stavovi još nisu usaglašeni, odnosno, i dalje traju diskusije o načinu ujednačavanja i izmjenama regulative. Naime, ukoliko nađe opravdanim, panel će definisati prijedlog za izmjenu odgovarajućih zakona kako bi se stvorili preduslovi da sudovi svih nivoa jedinstveno primjenjuju razmatrane institute.

Ujednačavanje sudske prakse iz upravne oblasti

Uspostavom panela za ujednačavanje sudske prakse iz upravne oblasti po prvi put je otpočeo proces konsultacija sudija upravnih odjeljenja. Na sastancima je vođena stručna diskusija o problemima koje određene zakonske odredbe stvaraju u praksi, ali se nije moglo pristupiti usaglašavanju stavova zbog nepostojanja identičnog zakonskog okvira. Upravna oblast je u tom smislu specifična jer postoji veliki broj materijalnih propisa koji određenu materiju regulišu na različit način, a situacija je slična i s procesnim zakonima.

Panel je u toku 2015. godine stavio fokus na raspravu o institutima upravnog spora, uključujući obaveznost održavanja javne rasprave, funkcionalnu nadležnost suda u upravnom sporu, odlaganje izvršenja upravnog akta, pitanje pravnih lijekova u upravnom sporu, itd. Pitanja su raspravljana s ciljem da se definišu moguća jedinstvena rješenja za izmjene i dopune zakona o upravnom sporu koja bi se uputila predlagaču zakona, a kako bi se u konačnici doprinijelo ujednačenom postupanju sudova u Bosni i Hercegovini. Prijedlozi izmjena su u velikoj mjeri definisani i isti će u narednom periodu biti predmet rasprave na upravnim odjeljenjima sudova članova panela.

Konferencija o ujednačavanju sudske prakse

Značaj rada panela i dosadašnji rezultati promovisani su na konferenciji Vijeća Evrope održanoj sredinom godine u Sarajevu, na kojoj su učestvovali predstavnici sudova članova panela, Visokog sudskog i tužilačkog vijeća BiH, Ustavnog suda BiH, te zakonodavne vlasti i međunarodnih organizacija. Predsjednici sudova najviše instance istakli su posvećenost procesu ujednačavanja sudske prakse putem panela, što je u skladu s njihovom ulogom da osiguravaju jedinstvenu primjenu prava i razrješavaju dvojbe oko različitih pravnih shvatanja.

Na konferenciji je, između ostalog, razgovarano i o poimanju koncepta sudske nezavisnosti i njezove korelacije s principom pravne sigurnosti. S tim u vezi, istaknuto je da usaglašavanje sudske prakse ni na koji način ne utiče na sudijsku nezavisnost jer je svaki sudija obavezan da pri donošenju odluke sudi na osnovu zakona. Međutim, prema evropskim standardima i praksi Evropskog suda za ljudska prava, termin „zakon“ se mora posmatrati šire jer ne obuhvata samo Ustav, zakon i podzakonske akte, već i ustaljenu sudsku praksu.

Predstavnici zakonodavne vlasti i međunarodnih organizacija također su pozdravili započeti dijalog po pitanju usaglašavanja sudske prakse i zakonodavnog okvira, te iskazali spremnost za saradnju u okviru svojih nadležnosti. Učesnici su istakli da je rad panela i njegov značaj prepoznat i u široj pravosudnoj zajednici, a usvojena pravna shvatanja već nalaze mjesto u obrazloženju sudskih odluka, kao što je slučaj u predmetima pred Ustavnim sudom Bosne i Hercegovine po pitanju faktičke eksproprijacije.