



Ústavný súd Slovenskej republiky

## **STANOVISKO**

### **k právnej istote a nezávislosti súdnictva v Bosne a Hercegovine**

prijaté Európskou komisiou pre demokraciu prostredníctvom práva  
(Benátska komisia) na jej 91. plenárnom zasadnutí  
(Benátky 15. – 16. júna 2012)

na základe komentárov

**p. Veroniky BILKOVEJ (Česká republika)**  
**p. Giorgia MALINVERNIHO (Švajčiarsko)**  
**p. Luciana MIHAIA (Rumunsko)**  
**p. Jeana – Claudea SCHOLSEMA (Belgicko)**  
**p. Kaarla TUORIHO (Fínsko)**

**Predkladá:**

**JUDr. Ivetta Macejková, PhD.**

predsedníčka Ústavného súdu Slovenskej republiky, členka Benátskej komisie

**Z FRANCÚZSKEHO ORIGINÁLU:**

AVIS SUR LA SÉCURITÉ JURIDIQUE ET L'INDÉPENDANCE DU POUVOIR JUDICIAIRE EN  
BOSNIE-HERZÉGOVINE

**Preklad a korektúra:**

Mgr. Erika Vadászová, hlavný radca Ústavného súdu Slovenskej republiky

Mgr. Anna Göblová, hlavný radca Ústavného súdu Slovenskej republiky

## OBSAH

I. Úvod.....	3
II. Všeobecné poznámky .....	4
III. Ústavný rámec Bosny a Hercegoviny .....	5
A. Na štátnej úrovni .....	5
B. Na iných úrovniach.....	8
IV. Právna istota.....	8
A. Úlohy a charakteristiky právnej istoty.....	8
B. Právna istota a existencia viacerých právnych poriadkov v Bosne a Hercegovine.....	10
C. Fragmentácia súdneho systému a systému prokuratúry .....	15
D. Štruktúra súdov na štátnej úrovni.....	19
E. Iné otázky.....	22
V. Nezávislosť súdnictva .....	23
A. Všeobecne .....	23
B. Inštitucionálna nezávislosť .....	24
C. Individuálna nezávislosť.....	25
D. Situácia v Bosne a Hercegovine .....	26
VI. Závery .....	30

## I. Úvod

1. Benátska komisia v rámci štruktúrovaného dialógu o súdnictve medzi Európskou úniou (EÚ) a Bosnou a Hercegovinou prijala 19. októbra 2011 žiadosť Európskej komisie o stanovisko k otázke: „*Ako súdny rámec, rozdelenie moci a existujúce koordinačné mechanizmy ovplyvňujú právnu istotu a nezávislosť súdnej moci v Bosne a Hercegovine.*“ Benátska komisia je zastúpená na zasadnutiach Medzinárodnej poradnej skupiny pre súdnicvo v Bosne a Hercegovine, ktorú Európska komisia zriadila v rámci štruktúrovaného dialógu. Úrady Bosny a Hercegoviny boli o uvedenom informované a vítajú to.
2. Štruktúrovaný dialóg medzi Európskou úniou a Bosnou a Hercegovinou sa začal v Banja Luke 6. až 7. júna 2011 a je integrovanou súčasťou stabilizačného a zlučovacieho procesu. Európska komisia najprv poskytla predbežné odporúčania týkajúce sa okrem iného zavádzania reformnej stratégie sektora súdnictva a národnej stratégie o vojenských trestných činoch. V novembri 2011 prijala odporúčania, v ktorých žiada orgány Bosny a Hercegoviny, aby spolupracovali s Benátskou komisiou s cieľom pripraviť súčasné stanovisko.
3. Delegácia Benátskej komisie v dňoch 2. až 4. apríla 2012 navštívila Sarajevo a Banja Luku, kde sa stretla s predstaviteľmi niektorých súdnych inštitúcií Bosny a Hercegoviny a entít, ako aj právnymi zástupcami. Delegáciu tvorili p. Veronika Bilková, p. Lucian Mihai a Kaarlo Tuori, ktorých sprevádzali p. Thomas Markert a pani Tanjia Gerwien zo Sekretariátu Benátskej komisie a pani Orsolya Szekely z Kancelárie Rady Európy v Sarajeve.
4. Súčasnú stanovisko vychádza z informácií získaných počas návštevy a z komentárov p. Veroniky Bilkovej, p. Giorgia Malinverniho, p. Luciana Mihaia, p. Jeana – Claudea Scholsema a p. Kaarla Tuoriho.
5. Stanovisko bolo Benátskou komisiou prijaté na jej 91. plenárnom zasadnutí (Benátky 15. – 16. júna 2012).

## II. Všeobecné poznámky

6. Už od konca roku 1990 sa Benátska komisia venovala otázkam týkajúcim sa súdnictva Bosny a Hercegoviny, a to v rôznych stanoviskách. Tieto stanoviská sa týkali volebného práva, trestného práva, ľudských práv a tém od hodnotenia štruktúry súdneho systému v Bosne a Hercegovine (čo viedlo k záveru nevyhnutne vylepšiť súdnu spoluprácu medzi entitami a dištriktom) až po vytvorenie novej súdnej inštalácie na úrovni štátu, napríklad Súdu Bosny a Hercegoviny.<sup>1</sup> Benátska komisia bola teraz prvýkrát požiadaná o priame preskúmanie problematiky ako celku z perspektívy upevňovania dvoch základných princípov právneho štátu, ktorými sú právna istota a nezávislosť súdnej moci.

7. Tieto princípy sú zakotvené v medzinárodných nástrojoch, ktorými je Bosna a Hercegovina viazaná, a to najmä v Dohovore o ochrane ľudských práv a základných slobôd<sup>2</sup> a Medzinárodnom pakte o občianskych a politických právach.<sup>3</sup> Právna istota a nezávislosť súdnej moci sú konkrétnejším spôsobom definované v nezáväzných dokumentoch prijatých Spojenými národmi<sup>4</sup> a Radou Európy<sup>5</sup> a detailne sú upravené medzinárodnou judikatúrou.

8. Benátska komisia sa zaoberala otázkou právneho poriadku vo svojej správe z roku 2011<sup>6</sup> a zostavila zoznam znakov, ktoré musia byť splnené, aby krajina mohla byť považovaná za právny štát: 1) zákonnosť, ktorá zahŕňa transparentný, zodpovedný a demokratický

---

<sup>1</sup> Pozri stanoviská Benátskej komisie k zriadeniu Súdu pre ľudské práva Federácie Bosny a Hercegoviny <[http://www.venice.coe.int/docs/1997/CDL\(1997\)021rev-f.pdf](http://www.venice.coe.int/docs/1997/CDL(1997)021rev-f.pdf)> k počtu súdov v mestách, ktoré je potrebné zriadiť v Mostar <[http://www.venice.coe.int/docs/1998/CDL\(1998\)037-f.asp](http://www.venice.coe.int/docs/1998/CDL(1998)037-f.asp)>, k súdnej spolupráci medzi entitami v Bosne a Hercegovine <[http://www.venice.coe.int/docs/1998/CDL-INF\(1998\)011-f.asp](http://www.venice.coe.int/docs/1998/CDL-INF(1998)011-f.asp)>, (návrh) k potrebe zriadiť súdnu inštitúciu na úrovni štátu Bosny a Hercegoviny <[http://www.venice.coe.int/docs/1998/CDL\(1998\)079-f.pdf](http://www.venice.coe.int/docs/1998/CDL(1998)079-f.pdf)> a k zlúčeniu Komory pre ľudské práva a Ústavného súdu Bosny a Hercegoviny <[http://www.venice.coe.int/docs/2000/CDL-INF\(2000\)008-f.pdf](http://www.venice.coe.int/docs/2000/CDL-INF(2000)008-f.pdf)>. K prezretiu súboru stanovísk Benátskej komisii k Bosne a Hercegovine pozri: <[http://www.venice.coe.int/site/dynamics/N\\_Opinion\\_ef.asp?L=F&CID=50&MenuL=F](http://www.venice.coe.int/site/dynamics/N_Opinion_ef.asp?L=F&CID=50&MenuL=F)>.

<sup>2</sup> Pozri čl. 5 až čl. 7.

<sup>3</sup> Pozri čl. 14 a čl. 15.

<sup>4</sup> Pozri *Základné princípy nezávislosti súdnictva* OSN potvrdené Valným zhromaždením OSN rezolúciou 40/32 z 29. novembra 1985 a 40/146 z 13. decembra 1985; *Základné zásady OSN o úlohe advokátov a Usmernenie OSN o úlohe prokurátorov* prijaté počas 8. kongresu OSN o prevencii kriminality a zaobchádzaní s páchatelmi, Kuba, Havana september 1990.

<sup>5</sup> Pozri *Európska charta štatútu sudcov* prijatá počas multilaterálneho zasadnutia o štatúte sudcov v Európe organizovaného Radou Európy 10. júla 1998; Odporúčanie CM/Res(2010)12 Výboru ministrov členských štátov o sudcoch: *nezávislosť, efektívnosť a úloha*; *Správa Benátskej komisie o právnom poriadku* <[http://www.venice.coe.int/docs/2011/CDL-AD\(2011\)003rev-f.asp](http://www.venice.coe.int/docs/2011/CDL-AD(2011)003rev-f.asp)>; *Správa Benátskej komisie o nezávislosti súdneho systému – Časť I: nezávislosť sudcov* <[http://www.venice.coe.int/docs/2010/CDL-AD\(2010\)004-f.pdf](http://www.venice.coe.int/docs/2010/CDL-AD(2010)004-f.pdf)>; *Správa Benátskej komisie o európskych štandardoch týkajúcich sa nezávislosti súdneho systému – Časť II: prokuratúra* <[http://www.venice.coe.int/docs/2010/CDL-AD\(2010\)040-f.pdf](http://www.venice.coe.int/docs/2010/CDL-AD(2010)040-f.pdf)>.

<sup>6</sup> *Správa Benátskej komisie o právnom poriadku* (CDL-AD(2011)003rev).

zákonodarný proces; 2) právna istota; 3) zákaz svojvôle; 4) prístup k nezávislému a nestrannému súdu, ktorý zahŕňa súdnu kontrolu administratívnych aktov; 5) rešpektovanie ľudských práv; 6) zákaz diskriminácie a rovnosť pred zákonom.<sup>7</sup>

9. Na štátnej úrovni sa tieto princípy zakotvené v medzinárodných nástrojoch v Bosne a Hercegovine aplikujú na základe čl. II (2) Ústavy Bosny a Hercegoviny. Čl. I (2) tejto ústavy ustanovuje: „*Bosna a Hercegovina je demokratický a právny štát, ktorý uplatňuje slobodné a demokratické voľby.*“ Čl. II (6) dopĺňa, že všetky orgány Bosny a Hercegoviny a ich entity „*aplikujú a rešpektujú základné ľudské práva a slobody*“. Toto ustanovenie výslovne uvádza súdy, orgány štátnej správy a iné úrady.

10. Počas návštevy Bosny a Hercegoviny vyjadrila delegácia Benátskej komisie svoju spokojnosť so spoluprácou, hoci neformálnou, ktorá sa v krajine postupne vyvinula medzi odborníkmi z oblasti práva a súdnymi inštanciami (pozri body nižšie 39 – 44, 57, 61, 67 a 85). Napriek tomu je Benátska komisia toho názoru, že je potrebné nielen v krátkom, ale aj dlhom časovom horizonte prijať opatrenia na stabilizáciu a zabezpečenie základov celého systému. Tieto opatrenia budú nevyhnutné, aby Bosna a Hercegovina bola vnímaná ako krajina poskytujúca právne istoty, vybavená nezávislou a zodpovednou súdnou mocou.

11. V súčasnom stanovisku sa Benátska komisia venuje princípom právnej istoty a nezávislosti súdnej moci oddelene, pretože tieto vyvolávajú rôzne otázky a ponúkajú rozdielne odpovede. Taktiež sa pokúša o špecifickú analýzu štruktúry a fungovania súdneho aparátu v Bosne a Hercegovine z pohľadu súdov a občanov.

### **III. Ústavný rámec Bosny a Hercegoviny**

#### **A. Na štátnej úrovni**

12. Ústava Bosny a Hercegoviny bola prijatá v Daytoně vo forme prílohy IV Všeobecnej rámcovej dohody o mieri v Bosne a Hercegovine. Ako to už Benátska komisia uviedla v predchádzajúcich stanoviskách<sup>8</sup>, táto ústava bez toho, aby to výslovne ustanovila, vytvorila

---

<sup>7</sup> Tamtiež bod 41.

<sup>8</sup> Stanovisko Bosny a Hercegoviny k súladu ústav Federácie Bosny a Hercegoviny a Srbskej republiky s Ústavou Bosny a Hercegoviny (CDL(1996)056rev2); *Amicus curiae brief* Benátskej komisie pre Ústavný súd Bosny a Hercegoviny k zákonu Srbskej republiky o právnom postavení štátneho majetku na území Srbskej republiky a zákaz disponovania s ním (CDL-AD(2011)030).

federálny štát. Ústava ustanovila dve entity, Federáciu Bosny a Hercegoviny a Srbskú republiku ako konštitutívne časti Bosny a Hercegoviny a rozdelila práva a právomoci medzi inštitúcie Bosny a Hercegoviny, ako aj medzi samotné entity. Ústava tiež ustanovila občianstvo Bosny a Hercegoviny uznávajúc zároveň občianstvo entít. Ústava má prednosť pred zákonmi a ústavami entít a Ústavný súd Bosny a Hercegoviny má právo overiť súlad ústav entít s Ústavou Bosny a Hercegoviny. Z tohto dôvodu je v tejto ústave možné nájsť pravidelné znaky federálneho štátu.

13. Podľa čl. I.1 a I.3 Ústavy Bosny a Hercegoviny sú Srbská republika a Federácia entitami Bosny a Hercegoviny a „*po zmene vnútornej štruktúry sú pokračovateľmi jej právnej existencie ako štátu v zmysle medzinárodného práva, tak ako je to uvedené v týchto ustanoveniach...*“. Na základe uvedeného sú entity súčasťou vnútornej štruktúry Bosny a Hercegoviny a samostatne sa nepokladajú za suverénne štáty.<sup>9</sup>

14. Rozdelenie právomocí (úloh) medzi inštitúcie Bosny a Hercegoviny a entity je upravené najmä čl. III ústavy, ktorého bod 1 ustanovuje výlučné právomoci inštitúcií Bosny a Hercegoviny a bod 2 výlučné právomoci entít. Ostatné právomoci sú bodom 3 zverené entitám: „*Všetky vládne funkcie a právomoci, ktoré v ústave nie sú výslovne zverené inštitúciám Bosny a Hercegoviny, sú zverené entitám*“. Bod 5 ustanovuje ďalšie právomoci štátu Bosny a Hercegoviny ako najmä možnosť prechodu povinností z entít na štát Bosnu a Hercegovinu prostredníctvom dohôd: „*Bosna a Hercegovina prevezme zodpovednosť za ďalšie záležitosti na základe dohôd medzi entitami.*“

15. Právomoci štátu Bosny a Hercegoviny sú nezvyčajne obmedzené. Vládne funkcie, ktoré nie sú výslovne zverené štátu, sa zdajú byť zverené entitám. Zatiaľ čo neexistuje žiadne ustanovenie zverujúce štátu všeobecne predpokladané právomoci štátu, čl. III.5(a)<sup>10</sup> môže byť s takýmto typom ustanovenia porovnateľný. Ďalším znakom obmedzených kompetencií štátu je úplné oddelenie právnych systémov entít, ktoré sa prejavuje chýbajúcim výslovným

---

<sup>9</sup> Stanovisko Benátskej komisie k súladu ústav Bosny a Hercegoviny a Srbskej republiky s Ústavou Bosny a Hercegoviny (CDL(1996)056rev2).

<sup>10</sup> Čl. III.5: „*Ďalšie povinnosti. (a) Bosna a Hercegovina prevezme zodpovednosť aj za iné záležitosti, na ktorých sa entity dohodnú a sú stanovené v prílohách 5 až 8 všeobecného rámcového dohovoru a ktoré sú nevyhnutné pre zachovanie suverenity, teritoriálnej integrity, politickej nezávislosti a medzinárodnej právnej subjektivity Bosny a Hercegoviny v súlade s rozdelením zodpovedností medzi inštitúcie Bosny a Hercegoviny. Môžu byť vytvorené aj ďalšie inštitúcie, ak sú na výkon týchto povinností nevyhnutné.*“

ustanovením upravujúcim najvyššiu súdnu inštitúciu na štátnej úrovni zodpovednú za garantovanie jednotnej aplikácie a výklad zákona.<sup>11</sup>

16. Avšak vo svojom rozhodnutí U 25/00 z 23. marca 2001 Ústavný súd Bosny a Hercegoviny vyslovil, že „*oblasti, ktoré nie sú explicitne uvedené v čl. III.1 Ústavy Bosny a Hercegoviny a týkajúce sa kompetencií inštitúcií Bosny a Hercegoviny, nemusia automaticky spadať do rámca výlučných právomocí entít*“ a že „*na základe ústavy má Parlamentné zhromaždenie Bosny a Hercegoviny právomoc rozhodnúť o zdrojoch a výške financovania, ktoré sú nevyhnutné pre riadenie inštitúcií Bosny a Hercegoviny*“.

17. Ústavný súd preto spresnil, že zoznam právomocí (úloh) inštitúcií Bosny a Hercegoviny uvedených v čl. III ústavy nie je taxatívny: právomoci štátu Bosny a Hercegoviny a jej entít pramenia aj z iných ustanovení. Ústava Bosny a Hercegoviny ustanovila niekoľko inštitúcií na štátnej úrovni a zverila im právomoci, ktoré možno nájsť v iných ustanoveniach ústavy (napríklad v čl. IV.4 pre parlamentné zhromaždenie a v čl. V. 3 pre predsedníctvo). Avšak tieto právomoci nie sú systematicky vymenované v čl. III.1 Ústavy Bosny a Hercegoviny.

18. Existuje určitý počet „implicitne predpokladaných právomocí“, ktoré nie sú nevyhnutne „ostatnými kompetenciami“ v zmysle čl. III. 3 (a), a tak nemusia byť zverené entitám, ale štátu alebo entite, ktorá má v danej veci primárnu právomoc. Inými slovami, ide o doplnujúce právomoci, ktoré neboli explicitne zverené ústavou, ale nachádzajú svoj zdroj a legitimitáciu v primárnych právomociach. Musia byť určené od prípadu k prípadu v závislosti od primárnych právomocí a cieľov ustanovených v Ústave Bosny a Hercegoviny.

19. Využitím ponúkaných možností boli na základe uvedeného a v súlade s ústavou úlohy štátu Bosny a Hercegoviny rozšírené viacerými ústavnými ustanoveniami (ustanovenia týkajúce sa ľudských práv a zásady voľného pohybu tovarov, služieb, kapitálu a osôb – čl. I. 4; ustanovenie, na základe ktorého môže predsedníctvo štátu uľahčiť spoluprácu medzi entitami, čl. III. 4; ďalšie oblasti právomocí štátu – čl. III.5). Napríklad Ústavný súd Bosny a Hercegoviny bol zriadený, aby „*zabezpečil efektívny výkon právomocí štátu Bosny a Hercegoviny a rešpektovanie ľudských práv a právneho poriadku na území tohto štátu*“.<sup>12</sup>

---

<sup>11</sup> Stanovisko Benátskej komisie k potrebe súdnej inštitúcie na štátnej úrovni Bosny a Hercegoviny (CDL-INF(1998)017).

<sup>12</sup> Čl. 1 zákona o Súde Bosny a Hercegoviny, Úradný vestník 49/09. Pozri tiež Stanovisko k potrebe súdnej inštitúcie na štátnej úrovni Bosny a Hercegoviny (CDL-INF(1998)017),

20. Extenzívny výklad povinností štátu má jasné obmedzenia.

## **B. Na iných úrovniach**

21. Ústava Srbskej republiky bola pôvodne prijatá v roku 1992. Je založená na koncepte unitárneho štátu.

22. Ústava druhej entity, Federácie Bosny a Hercegoviny, bola prijatá v júni 1994 ako súčasť Washingtonskej dohody a odzrkadľovala kompromis medzi Bosniakmi a Chorvátmi dosiahnutý pod záštitou Spojených štátov amerických. Ústava zriadila prílišne decentralizovanú federáciu pozostávajúcu z 10 kantónov, pričom každý z nich má vlastnú ústavu.

23. Dištrikt Brčko bol uznaný čl. VI.4<sup>13</sup> Ústavy Bosny a Hercegoviny ako „*autonómna teritoriálna jednotka s vlastnými inštitúciami, zákonmi a právnymi predpismi, jeho právomoci a právne postavenie sú definitívne určené rozhodnutiami Arbitrážneho súdu pre spory týkajúce sa hranice medzi entitami v regióne Brčko*“. Spadá „*pod suverenitu Bosny a Hercegoviny a (...) inštitúcie Bosny a Hercegoviny, ktorých kompetencie vyplývajú z ústavy, a jeho územie patrí spoločne (kondomíniu) republike*“.

## **IV. Právna istota**

### **A. Úlohy a charakteristiky právnej istoty**

24. Právna istota má niekoľko funkcií: napomáha udržiavať mier a poriadok v spoločnosti a prispieva k efektívnosti zákonov tým, že umožňuje jednotlivcom, aby mali dostatočnú vedomosť o zákone a konali tak v súlade s ním. Poskytuje jednotlivcom prostriedky, aby určili, či výkon štátnej moci je alebo nie je ľubovoľný. Napomáha jednotlivcom pri organizovaní ich životov, príprave dlhodobých plánov a koncipovaní oprávnených očakávaní.

25. Benátska komisia vo svojej Správe o právnom poriadku zdôraznila, že princíp právnej istoty zohráva dôležitú úlohu pri udržiavaní dôvery v súdny systém a právny poriadok, čo je

---

<[http://www.venice.coe.int/docs/1998/CDL-INF\(1998\)017-e.asp](http://www.venice.coe.int/docs/1998/CDL-INF(1998)017-e.asp)>.

<sup>13</sup> Úradný vestník Bosny a Hercegoviny 25/09.



následne dôležité pre obchodné zmluvy a ekonomický rozvoj krajiny.<sup>14</sup> Ak táto dôvera nebude existovať, občania (a zahraniční investori) nebudú vstupovať do zmluvných vzťahov s miestnymi partnermi a vzdajú sa ekonomických aktivít, ktoré sú nevyhnutné pre ekonomický rozvoj krajiny. Existencia právnej istoty (alebo jej neexistencia) má preto dôležitý ekonomický dopad. Tento princíp by mal byť propagovaný všetkými tromi zložkami štátnej moci. Podľa Benátskej komisie je potrebné, aby zákonodarný orgán pri prijímaní zákonov a iných právnych predpisov dbal na ich dobrú kvalitu, aby exekutíva pri výkone týchto právnych predpisov a v rozhodovacej činnosti vo všeobecných, ale aj individuálnych veciach rešpektovala právnu istotu a aby súdna moc aplikovala právne predpisy v konkrétnom prípade a podávala výklad právnych ustanovení v súlade s týmto princípom.

26. V rámci medzinárodných súdnych inštitúcií bol princíp právnej istoty opakovane analyzovaný Európskym súdom pre ľudské práva, podľa ktorého uvedený princíp je „jedným zo základných aspektov právneho poriadku“<sup>15</sup> a ktorý požaduje, že: „každý zákon musí byť presný natoľko, aby bolo osobe umožnené (...) primerane konkrétnym okolnostiam predvídať dôsledky, ktoré môže dané konanie vyvolať“<sup>16</sup>; „aby konečné rozhodnutie súdu nebolo znovu preskúmané“<sup>17</sup>; „aby vec bola prerokovaná v rozumných časových intervaloch a aby predchádzajúce rozhodnutia neboli neustále napádané“<sup>18</sup>, a tiež vyslovil, že „súdy by sa nemali bez závažného dôvodu odchyliť od precedenčných rozhodnutí“.<sup>19</sup>

27. Zo súdnej judikatúry, vedeckých prác a dokumentov Benátskej komisie<sup>20</sup> vyplýva, že právna istota by mohla byť definovaná prostredníctvom nasledujúcich požiadaviek: verejnosť, precíznosť, nespornosť, stabilita, zákaz retroaktivity,<sup>21</sup> konečný a záväzný charakter rozhodnutí. Požiadavka *verejnosti* znamená, že právne predpisy a súdne rozhodnutia musia byť dostupné pre všetkých. Tomuto prístupu by sa nemalo brániť neprekonateľnými prekážkami a do úvahy by mali byť vzaté schopnosti každej osoby.

---

<sup>14</sup> Správa Benátskej komisie o právnom poriadku, bod 44.

<sup>15</sup> Európsky súd pre ľudské práva, prípad *Zasurtsev proti Rusku*, č. 67051/01, 27. apríla 2006, bod 48.

<sup>16</sup> Európsky súd pre ľudské práva, prípad *Ječius proti Litve*, č. 34578/97, 31. júla 2000, bod 56, prípad *Baranowski proti Poľsku*, č. 28358/95, 28. marca 2000, body 50-52.

<sup>17</sup> Európsky súd pre ľudské práva, prípad *Brumarescu proti Rumunsku*, č. 28342/95, 28. októbra 1999, bod 61, prípad *Zasurtsev proti Rusku*, č. 67051/01, 27. apríla 2006, bod 48.

<sup>18</sup> Európsky súd pre ľudské práva, prípad *Varnava a ďalší proti Turecku*, č. 16064/90, 16065/90, 16066/90, 16068/90, 16069/90, 16070/90, 16071/90, 16072/90 a 16073/90, 18. septembra 2009, bod 156.

<sup>19</sup> Európsky súd pre ľudské práva, prípad *Demir a Baykara proti Turecku*, č. 34503/97, 12. novembra 2010, bod 153.

<sup>20</sup> Pozri T. Tridimas, *The General Principles of EU Law*, druhé vydanie, Oxford: Oxford University Press, 2006, str. 242 – 257; L. Fuller, *The Morality of Law*, upravené vydanie, Yale University, 1969 a Správa Benátskej komisie o právnom poriadku, body 44 – 51.

<sup>21</sup> Minimálne v trestnom práve, pozri čl. 7 Dohovoru o ochrane ľudských práv a základných slobôd.

Požiadavka *precíznosti* znamená, že právne predpisy a súdne rozhodnutia musia byť jasné a presné v ich právnom základe a obsahu. Osoby musia byť schopné určiť, ktorý súd je kompetentný v ich veci konať, či už ide o súkromnoprávny alebo verejnoprávny spor.

28. Požiadavka *nespornosti* znamená, že právne predpisy si nesmú navzájom odporovať alebo byť navzájom nekompatibilné. Súdne rozhodnutia musia mať právny základ. Podobné prípady musia byť v rámci jednej súdnej inštitúcie, ale aj rôznymi súdmi (situovanými na horizontálnej, ale aj vertikálnej osi) rozhodnuté podobným spôsobom. Požiadavka *stability* znamená, že právne predpisy sa nesmú meniť príliš rýchlo, aby sa princíp *ignorantia juris non excusat* mohol aplikovať na individuálne osoby. Súdny by sa nemali vzdávať od prechádzajúceho výkladu právneho predpisu, pokiaľ na to nemajú závažný dôvod. *Zákaz retroaktivity* vyžaduje, aby sa právne predpisy neaplikovali retrospektívne. Toto pravidlo môže byť porušené len za výnimočných okolností (t. j. v trestných veciach, keď nová legislatíva predvída zhovievavejší trest ako tá predchádzajúca).<sup>22</sup> *Konečný a záväzný charakter rozhodnutí* znamená, že súdne rozhodnutia musia byť považované za záväzné a konečné, ak sú prijaté poslednou inštanciou. Rozhodnutia sú vykonávané verejnými orgánmi.

## **B. Právna istota a existencia viacerých právnych poriadkov v Bosne a Hercegovine**

29. Z opisu ústavného rámca vyplýva, že právny a súdny systém Bosny a Hercegoviny patrí v súčasnosti medzi najkomplexnejší a najdecentralizovanejší v rámci federálnych systémov európskych krajín.

30. Právnu istotu je komplikovanejšie garantovať vo federálnom štáte ako v unitárnom štáte. Je tomu tak z toho dôvodu, že federálny štát má k rovnakej problematike viacero zákonov a v danej veci môže vysloviť svoju príslušnosť konať viacero súdov. Prioritou je preto vždy určiť, ktorý zákon sa bude uplatňovať a ktorý súd bude príslušný vo veci konať, čo vedie v každodennom živote k vzniku neistoty a sporov.

31. Toto je pravdepodobne dôvod, pre ktorý sa viaceré federálne štáty rozhodli zosúladiť ich základné zákony ako napríklad procesné zákony (tu možno uviesť zosúladenie občianskeho a trestného procesného práva vo Švajčiarsku v ústave z roku 1999 a zosúladenie správnych konaní v Nemecku). Radikálnejší prístup je v súčasnosti prijatý v Belgicku, kde bolo veľa

---

<sup>22</sup> Pozri čl. 7 Dohovoru o ochrane ľudských právach a základných slobôd.

kompetencií decentralizovaných okrem kompetencií súvisiacich s kontrolou organizácie občianskych a trestných súdov, ktoré v zásade ostali v rukách federálneho štátu.

32. Situácia v Bosne a Hercegovine je ale veľmi odlišná. Jediný v Ústave Bosny a Hercegoviny explicitne uznaný súd na štátnej úrovni je Ústavný súd Bosny a Hercegoviny. Ďalšie súdne ústredné orgány štátnej správy (Úrad prokurátora Bosny a Hercegoviny, Súd Bosny a Hercegoviny, vysoká rada pre sudcov a prokurátorov) boli zriadené neskôr na základe všeobecných ústavných pravidiel. Bolo by vhodné, ak by tieto inštitúcie boli obsiahnuté *expressis verbis* v Ústave Bosny a Hercegoviny.

33. Hoci systém občianskeho práva Bosny a Hercegoviny je značne ovplyvnený dedičstvom Rakúsko – Uhorska a Juhoslovanskej socialistickej federatívnej republiky, štyri súčasné právne systémy sa počas dvadsiatich rokov vyvíjali značne samostatne. Z dôvodu autonómneho zákonodarného postupu entít a Dištriktu Brčko sa ich právne poriadky odlišujú vo viacerých oblastiach hmotného a procesného práva. Keďže každá entita, Dištrikt Brčko a Bosna a Hercegovina majú vlastný súdny systém, rozdiely možno badať vo výklade a aplikácii podobných, ba aj rovnakých právnych ustanovení.

34. Uvedené vedie ku fragmentácii štruktúry na niekoľkých stupňoch: fragmentácia právomocí štátu, fragmentácia legislatívy a fragmentácia súdnych orgánov, ktoré legislatívu aplikujú. Hoci fragmentácia je prirodzeným dôsledkom existencie federálneho systému, predstavitelia, s ktorými sa delegácia Benátskej komisie počas svojej návštevy stretla, sú vo všeobecnosti toho názoru, že tieto nezrovnalosti predstavujú problémy.

35. Túto fragmentáciu možno badať skôr vo Federácii než v Srbskej republike z dôvodu kantonálnej štruktúry Federácie vyplývajúcej z ústavy. Delegácia Benátskej komisie, ktorá navštívila Bosnu a Hercegovinu, získala mierne rozporuplné informácie o podobnostiach a rozdieloch medzi hmotným a procesným právom v oboch entitách. Fragmentácia systému ostáva naďalej potenciálnym zdrojom konfliktov zákonov a súdnictiev.<sup>23</sup>

36. V takmer každej oblasti právneho systému existujú nezrovnalosti a nesúvislosti. Po prvé, niektoré oblasti sú upravené jediným právnym poriadkom vylučujúc aplikáciu iných právnych poriadkov. Ako príklad možno uviesť prijatie špeciálnych zákonov v Srbskej republike, ktoré upravujú dedičské právo (testamenty, osvedčenia poslednej vôle a prechody vlastníctva),

---

<sup>23</sup> Je to možné aplikovať *mutatis mutandis* aj na Dištrikt Brčko.

mimosúdne konania, vecné práva a práva spoločností. Zdá sa, že žiadne z týchto zákonov neboli prijaté vo Federácii alebo Dištrikte Brčko. Po druhé, v týchto dvoch entitách nie sú rovnaké právne situácie upravené rovnakým spôsobom. Tak je to napríklad v prípade pracovného práva. Môže sa stať, že ženy, ktoré pracujú pre rovnakú štátnu inštitúciu, ale žijú v rôznych entitách, odchádzajú na materskú dovolenku za rôznych podmienok. Rovnako aj trestné zákony oboch entít sa odlišujú v bodoch, ako je výpočet trestných činov, definícia týchto trestných činov a ďalšie charakteristiky týkajúce sa tejto trestnej činnosti. To, čo v jednej entite predstavuje trestný čin, môže v druhej entite predstavovať len obyčajný priestupok, ba dokonca je možné úplne sa obvinenia vyhnúť. Po tretie, podobné alebo rovnaké zákony môžu byť vykladané rôznymi spôsobmi. Tak napríklad existuje jednotný zákon o liekoch v Bosne a Hercegovine, ktorý upravuje predovšetkým vrátenie poplatku za lieky, ktoré sú uvedené v zozname. Avšak metóda, na základe ktorej je tento zoznam zostavený, sa líši v závislosti od entít (ba dokonca je odlišná aj v rámci kantónov).

37. Vo viacerých oblastiach chýbajú jasné pravidlá, ktoré by zjednodušovali riešenie odlišností alebo konfliktov vyplývajúcich z existencie týchto rôznych právnych systémov. Najprv je potrebné poznamenať, že právnemu systému Bosny a Hercegoviny chýba koherentnosť, keďže rovnaká otázka je v rôznych častiach Bosny a Hercegoviny často upravená odlišne. Uvedené môže viesť k zmätku a vzniku praktických problémov pre obyvateľov Bosny a Hercegoviny, a to najmä tých, ktorých aktivity podliehajú naraz viacerým právnym systémom (ako napríklad v prípade osôb, ktoré vykonávajú obchodné aktivity na celom území). Tu treba ale poznamenať, že takáto fragmentácia je súčasťou federálneho systému. Je ale zrejmé, že tento problém je vnímaný ako problém v krajine.

38. Počas posledných dvadsiatich rokov boli vynaložené viaceré iniciatívy na to, aby sa zjednotila a zosúladiť legislatíva na území Bosny a Hercegoviny. Na úrovni štátu existujú niektoré zákony, ktoré obsahujú ustanovenia nariaďujúce entitám zjednocovanie ich právnych ustanovení v danej oblasti a v určitej lehote. Benátska komisia nemá konkrétne informácie o dôsledkoch týchto ustanovení na legislatívu entít, ale ich účinok a právny základ sú často spochybňované. Taktiež došlo ku snahe o harmonizáciu procesného práva v krajine. V roku 2003 bol na štátnej úrovni prijatý Občiansky súdny poriadok a Trestný poriadok, ktoré zaviedli jednotné občianskoprávne a trestnoprávne konanie v celej krajine. Hoci je badateľné výraznejšie zosúladenie skôr procesného než hmotného práva, všeobecne želané zjednotenie dosiahnuté nebolo.

39. Stratégie zhora nadol o unifikáciu alebo zosúlad'ovanie právneho poriadku Bosny a Hercegoviny neboli doteraz efektívne. Príčinou môže byť politický koncept, ale tiež charakter týchto stratégií a chýbajúci centrálny orgán, ktorý by bdel nad realizáciou týchto stratégií. Do istej miery sa zdá, že nedostatky prístupu zhora nadol boli kompenzované prístupom zdola nahor (doteraz), ktorý spočíva v neformálnej spolupráci medzi rôznymi súdnymi a inými inštitúciami Bosny a Hercegoviny a územnými orgánmi a nižšími územnými jednotkami (entity, Dištrikt Brčko, 10 kantónov Federácie). Avšak takýto prístup závisí predovšetkým od osobných kontaktov a dobrej vôle účastníkov a nemá žiaden formálny inštitucionálny základ. Práve preto sú dosahované rôzne výsledky v závislosti od oblastí právnej úpravy a vývoja osobných stykov.

40. Absencia spolupráce medzi kompetentnými súdnymi alebo inými orgánmi Bosny a Hercegoviny nie je novinkou. Problémy a výzvy s tým súvisiace boli komentované už mnohokrát medzinárodnými inštitúciami vrátane Benátskej komisie. Benátska komisia v roku 1998 prijala Stanovisko k súdnej spolupráci medzi entitami v Bosne a Hercegovine, ktoré sa týkalo rozdelenia kompetencií v danej oblasti. V stanovisku uviedla, že štát Bosna a Hercegovina je spôsobilý koordinovať, harmonizovať a iniciovať spoluprácu, pokiaľ ide o všetky prípady týkajúce sa oboch entít alebo aj iných krajín (v trestných veciach). Konkrétna realizácia spolupráce je úlohou entít, ktoré sú splnomocnené uzatvárať dohody v danej veci.<sup>24</sup>

41. Spolupráca v súdnej oblasti bola posilnená taktiež zavedením národnej reformnej stratégie v súdnej oblasti (2009 – 2013), ktorá sa zdá byť inštitucionalizovaným rámcom, v ktorom sa vykoná súdna reforma Bosny a Hercegoviny. Aby bol tento proces úspešný, Benátska komisia odporúča, aby boli poskytnuté potrebná politická podpora a ľudské i finančné zdroje.

42. Na základe uvedeného ostáva súdna spolupráca aj naďalej problematická. V niektorých oblastiach je úroveň spolupráce veľmi slabá, niekde vôbec neexistuje. Napríklad, ústavné súdy entít takmer vôbec nespolupracujú s Ústavným súdom Bosny a Hercegoviny. Spolupráca medzi kantonálnymi súdmi Federácie je obmedzená podobne ako v prípade súdov entít a Súdu Bosny a Hercegoviny. Navyše, ak nejaká spolupráca existuje, tak je takmer stále založená skôr na osobných kontaktoch než na inštitucionalizovaných opatreniach. Napriek tomu vznikla dobrá spolupráca medzi najvyššími súdmi entít, ktorých predstavitelia sa

---

<sup>24</sup> Stanovisko Benátskej komisie k súdnej spolupráci medzi entitami v Bosne a Hercegovine, <[http://www.venice.coe.int/docs/1998/CDL-INF\(1998\)011-e.asp](http://www.venice.coe.int/docs/1998/CDL-INF(1998)011-e.asp)>, body 11 a 17.

stretávajú dvakrát do roka. Predstavitelia, s ktorými sa predstavitelia Benátskej komisie počas jej návštevy stretli, vyjadrili svoju spokojnosť s úrovňou spolupráce medzi prokurátormi dvoch entít. Navyše, sudcovia a prokurátori rôznych inštitúcií majú možnosť stretávať sa v rámci odborných školení.

43. Vzhľadom na to, že úroveň súdnej spolupráce v Bosne a Hercegovine je vyššia (z dôvodu osobných iniciatív a kontaktov), než by sa mohla predpokladať na základe právnych predpisov, predstavitelia, s ktorými sa delegácia Benátskej komisie stretla, do značnej miery vyslovili, že chýba inštitucionalizácia, ako aj kompetentný ústredný orgán, ktorý by bol za túto spoluprácu zodpovedný. Takáto situácia nepriamo ohrozuje právnu istotu v krajine. Keďže viaceré súdne a prokurátorské orgány navzájom nespupracujú alebo nekomunikujú pravidelne, je ťažké vyhovieť požiadavkám konzistencie alebo presnosti.

44. Podľa Benátskej komisie je toto jedna z oblastí, v ktorej by Ministerstvo spravodlivosti Bosny a Hercegoviny spoločne s vysokou radou pre sudcov a prokurátorov malo zohrávať aktívnejšiu a dôležitejšiu úlohu pri podporovaní neformálnej spolupráce, a to vytváraním projektov venovaných podpore vzájomnej výmeny poznatkov a skúseností medzi súdnymi inštitúciami a iniciovaním prijatia relevantného právneho predpisu na úrovni štátu, entít alebo Dištriktu Brčko, ktorý by bol právnym základom pre každú existujúcu spoluprácu.

45. Hoci koexistencia štyroch právnych systémov v Bosne a Hercegovine nemusí hneď znamenať narušenie princípov právneho poriadku a právnej istoty,<sup>25</sup> je potrebné povzbudiť úrady Bosny a Hercegoviny a ich teritoriálne jednotky, aby zaujali proaktívny prístup k boju proti prílišnej decentralizácii právnych poriadkov.

46. Bolo by prospešné, aby orgány v čo najväčšej miere dbali na koherenciu a precíznosť legislatívy krajiny. Tento aspekt je dôležitý najmä v prípade, ak má Bosna a Hercegovina záujem aplikovať tzv. *acquis communautaire*. Za týmto účelom by orgány Bosny a Hercegoviny a ich entity mohli považovať o kombinácii existujúceho prístupu zdola nahor s centralizovanejšími stratégiami zhora nadol.

47. Benátska komisia je naďalej toho názoru, že ďalší štrukturálny vývoj a rozvoj môže byť v Bosne a Hercegovine dosiahnutý len reformou ústavy. Dovtedy by malo byť cieľom posilnenie efektivity inštitúcií na všetkých úrovniach v krajine. V otázke týkajúcej sa

---

<sup>25</sup> Pozri Foundation Public law Centre (CPJ), *Does B & H Need a Single Supreme Court*, s. 3.

predovšetkým súdneho systému by bolo vhodné posilniť inštitúcie a orgány na celom území Bosny a Hercegoviny, ako aj na úrovni štátu. Hoci súčasné ústavné ustanovenia a doktrína implicitných právomocí podporili legislatívne a inštitucionálne kompetencie na úrovni štátu, doktrína má svoje obmedzenia. Teda v prípade Súdu Bosny a Hercegoviny (nazvaného tiež ako Súd štátu) je ťažké si predstaviť, že doktrína by mohla zájsť ešte ďalej, než ako to bolo v prípade umožňujúcom prijatie zákona o Súde Bosny a Hercegoviny. Ďalšia možnosť by spočívala na rozšírení úloh štátu vďaka dohodám medzi entitami, ako to uvádza čl. III.5(a) Ústavy Bosny a Hercegoviny.

48. Možno by bolo vhodné vytvoriť tzv. „modelové zákony“ ako v prípade UNCITRALu a UNODCu, hoci tieto zákony už nie sú súčasťou oficiálnej terminológie právneho rámca Bosny a Hercegoviny. Tieto texty by mohli byť vypracované na úrovni štátu a upravovať politicky necitlivé otázky.

### **C. Fragmentácia súdneho systému a systému prokuratúry**

49. Rozmanitosť právnych poriadkov Bosny a Hercegoviny sa odráža vo fragmentácii jej súdneho systému. V súčasnosti existujú na území Bosny a Hercegoviny štyri súdne (pod)systémy: na úrovni Bosny a Hercegoviny, Federácie Bosny a Hercegoviny, Srbskej republiky a Dištriktu Brčko. Tieto systémy sú výrazne odlišné v ich vnútornej štruktúre a inštitúciách, ktoré zahrňujú. Vzťah medzi týmito systémami nie je jasne definovaný, čoho dôsledkom sú rôzne výklady zákonov a konflikty medzi súdmi.

50. Existujú len dve súdne inštitúcie na úrovni štátu: Ústavný súd Bosny a Hercegoviny a Súd Bosny a Hercegoviny. Súd Bosny a Hercegoviny, ktorý vznikol v roku 2000, je jediný patriaci do všeobecného súdnictva. Tento súd je príslušný najmä v trestných veciach týkajúcich sa vojnových zločinov, organizovaného zločinu, finančnej kriminality a korupcie.<sup>26</sup> Skutočnosť, že tento súd nie je *expressis verbis* uvedený v ústave, spôsobil právne spory, ale jeho ústavnosť bola následne potvrdená Ústavným súdom Bosny a Hercegoviny. V roku 1998 prijala Benátska komisia stanovisko, v ktorom zdôraznila dôležitosť takejto súdnej inštitúcie a potvrdila, že tento súd je možné vytvoriť v zmysle ústavy na základe implicitných právomocí štátu.<sup>27</sup>

---

<sup>26</sup> Pozri zákon o Súde Bosny a Hercegoviny.

<sup>27</sup> Stanovisko k potrebe súdnej inštitúcie na štátnej úrovni Bosny a Hercegoviny (CDL-INF(1998)017), <[http://www.venice.coe.int/docs/1998/CDL-INF\(1998\)017-f.asp](http://www.venice.coe.int/docs/1998/CDL-INF(1998)017-f.asp)>.

51. Územné jednotky (Federácia, Srbská republika, Dištrikt Brčko) majú svoj vlastný súdny systém. Tieto tri systémy majú spoločné to, že zahŕňajú všeobecné súdnictvo prvého a druhého stupňa (nazvané obecné alebo kantonálne súdy vo Federácii, súdy prvého stupňa alebo okresné súdy v Srbskej republike alebo súdy prvého stupňa a odvolacie súdy v Dištrikte Brčko). Zatiaľ čo súdny systém Dištriktu Brčko je obmedzený na tieto dva typy súdov, súdne systémy dvoch entít sú komplexnejšie, keďže Federácia je ďalej rozdelená na desať kantónov. Každá entita má ústavný súd (Ústavný súd Federácie a Ústavný súd Srbskej republiky) a najvyšší súd (Najvyšší súd Federácie a Najvyšší súd Srbskej republiky). Okrem všeobecných súdov vytvorila Srbská republika aj špeciálne súdy: okresné obchodné súdy a najvyšší obchodný súd, ktoré ale vo Federácii neexistujú.

52. Systém prokuratúry je podobný ako súdny systém. Prokuratúry existujú v Bosne a Hercegovine, vo Federácii (na úrovni entity aj 10 kantónov), v Srbskej republike a Dištrikte Brčko. Navyše, v Srbskej republike bol zriadený Úrad špeciálneho prokurátora, ktorý sa zaoberá organizovanou trestnou činnosťou a korupciou. Vo Federácii bola vytvorená prokuratúra na úrovni entity a taktiež v každom z desiatich kantónov.

53. Ústavný súd Bosny a Hercegoviny, Súd Bosny a Hercegoviny a Prokuratúra Bosny a Hercegoviny disponujú určitými kompetenciami vo veciach odvolania a kontroly, ktoré sú ale obmedzené. Napríklad Súd Bosny a Hercegoviny nezohráva úlohu všeobecného najvyššieho súdu v krajine. Okrem prijímania stanovísk k právnym otázkam na základe žiadosti súdov územných jednotiek je súd splnomocnený len na prijímanie sťažností vo veciach porušenia volebného zákona alebo v otázkach vyplývajúcich z jeho „administratívnoprávnej jurisdikcie“.<sup>28</sup> Hoci obyvatelia Bosny a Hercegoviny môžu namietat' rozhodnutia ústavných súdov alebo najvyšších súdov entít a Dištriktu Brčko pred Ústavným súdom Bosny a Hercegoviny alebo Súdom Bosny a Hercegoviny, rozsah súdnej kontroly je obmedzený. Ústavný súd Bosny a Hercegoviny nemá právomoc rozhodovať o výklade alebo aplikácii ústav entít. Avšak ak súd „*podáva výklad alebo aplikuje danú ústavu spôsobom nekompatibilným s požiadavkami Ústavy Bosny a Hercegoviny (...) Ústavný súd Bosny a Hercegoviny (...) ako posledná inštancia má ústavnú právomoc rozhodnúť, či rozhodnutie Súdu Srbskej republiky je v súlade alebo nie je v súlade s Ústavou Bosny a Hercegoviny (hoci dané rozhodnutie sa odvoláva na Ústavu Srbskej republiky)*“.<sup>29</sup>

<sup>28</sup> Pozri čl. 8 zákona o Súde Bosny a Hercegoviny.

<sup>29</sup> Pozri najmä AP 2821/09 body 26 – 28.



54. V súčasnej štruktúre sú právne systémy oddelené a súdy na úrovni štátu nie sú vo všeobecnosti oprávnené aplikovať ani vykladať zákony entít a Dištriktu Brčko. Môžu aplikovať a vykladať tie zákony Bosny a Hercegoviny, ktoré sa týkajú len niektorých oblastí. V tejto súvislosti je vhodné pripomenúť, že Ústavný súd Bosny a Hercegoviny má právomoc rozhodovať o súlade právnych aktov, rozsudkov a rozhodnutí s Ústavou Bosny a Hercegoviny. Inými slovami, ak rozsudok namietaný pred Ústavným súdom Bosny a Hercegoviny vyvoláva otázky svojvoľnej aplikácie zákona entity, Ústavný súd Bosny a Hercegoviny ho môže preskúmať. Aj tu badať obmedzenie rozsahu súdnej kontroly (hoci situácia sa postupne mení)<sup>30</sup>. Súd teda nemôže preskúmať postup pri získavaní dôkazov alebo aplikáciu a výklad zákonov nižších súdov. Jeho právomoci sa obmedzujú na určenie, či dané rozhodnutie porušilo ústavné práva jednotlivca, opomenulo alebo nesprávne určilo ústavné práva, ak súd aplikoval zákon zjavne svojvoľným spôsobom, ak samotný aplikovaný zákon je neústavný alebo ak právo na spravodlivý proces nebolo rešpektované.<sup>31</sup>

55. Rozsah právomocí súdov zriadených na štátnej úrovni je taktiež sporný. Ide najmä o prípad Súdu Bosny a Hercegoviny. Čl. 7(2) zákona o Súde Bosny a Hercegoviny ustanovuje, že okrem trestných činov definovaných v Trestnom zákone a iných zákonoch Bosny a Hercegoviny je Súd Bosny a Hercegoviny „*tiež príslušný rozhodovať v prípade trestných činov definovaných v zákonoch Federácie Bosny a Hercegoviny, Srbskej republiky a Dištriktu Brčko Bosny a Hercegoviny, ktoré: a) ohrozujú suverenitu, teritoriálnu integritu, politickú nezávislosť, národnú bezpečnosť alebo medzinárodnú subjektivitu Bosny a Hercegoviny; b) môžu mať vážne dopady alebo neblahé dôsledky na hospodárstvo alebo inú oblasť Bosny a Hercegoviny, môžu spôsobiť vážnu ekonomickú stratu alebo môžu mať neblahé následky mimo územia entity alebo Dištriktu Brčko Bosny a Hercegoviny*“. Výklad bodov a) a b), a teda rozsah kompetencie súdu ostávajú medzi orgánmi štátu a medzi teritoriálnymi jednotkami sporné. Takto je to predovšetkým v prípade čl. 7(2)(b), ktorý bol predmetom sťažnosti v roku 2009 pred Ústavným súdom Bosny a Hercegoviny. Súd rozhodol o zákonnosti ustanovenia vysloviac, že k porušeniu ľudských práv môže dôjsť v prípade jeho

---

<sup>30</sup> Pozri napríklad Steiner & Ademovic: *Commentary of the Constitution of B & H, The scope of control*, s. 167 – 171.

<sup>31</sup> Z dôvodu absencie najvyššieho súdu na úrovni štátu, ktorý by bol oprávnený určiť, či nižšie súdy správne aplikovali zákon, advokáti majú tendenciu dovoľávať sa ustanovenia o „zjavne svojvoľnom spôsobe“, aby namietali rozhodnutia pred Ústavným súdom Bosny a Hercegoviny, ale tento súd uvedený argument neakceptuje.

nesprávnej aplikácie. Zdôraznil, že toto riziko sa spája s aplikáciou ustanovenia, a nie s jeho neústavnosťou.<sup>32</sup>

56. Benátska komisia bola informovaná, že počet prípadov, v ktorých Súd Bosny a Hercegoviny aplikoval čl. 7(2), už niekoľko rokov konštantne klesá a že Vysoká rada pre sudcov a prokurátorov Bosny a Hercegoviny podporovaná skupinou expertov analyzovala tieto prípady. Benátska komisia sa domnieva, že by bolo užitočné toto ustanovenie objasniť.

57. Keďže v štyroch územných jednotkách nie sú vytvorené inštitucionalizované vzťahy medzi súdnym systémom a systémom prokuratúry, sudy a prokurátori môžu ľahko rozdielne vykladať podobné alebo identické ustanovenia jednotlivých právnych poriadkov. Medzi územnými jednotkami neexistuje formálny mechanizmus harmonizácie. Táto absencia je sčasti nahradená neformálnou spoluprácou a výmenou informácií medzi rôznymi súdnymi a prokurátorskými orgánmi Bosny a Hercegoviny, územnými jednotkami a ďalšími územnými útvarmi (entity, Dištrikt Brčko a desať kantónov Federácie). Tu možno rovnako vytknúť nedostatky, ako sú *ad hoc* povaha postupu, možnosť zmeny v dôsledku osobných stykov. Fragmentácia súdneho systému a systému prokuratúry vyvoláva problémy spojené s právnou istotou. Keďže neexistuje žiaden nástroj harmonizácie judikatúry v krajine, jednotlivci žijúci v rôznych častiach krajiny môžu dostať výrazne rozdielne rozsudky, hoci by išlo o podobné prípady.

58. Benátska komisia zdôraznila, že takáto situácia je potenciálnym zdrojom problémov, a apeluje na úrady Bosny a Hercegoviny a jej územné jednotky, aby nachádzali životaschopné riešenia. Ako v predchádzajúcom prípade aj tu by bolo vhodné skombinovať neformálne prístupy (a existujúce formálne prístupy) zdola nahor s formálnymi stratégiami zhora nadol. Okrem preskúmaných opatrení v tomto stanovisku (pozri body 66 – 68) by tieto stratégie mohli viesť k viacerým zmenám v štruktúre súdneho systému a systému prokuratúry v krajine.

59. Keďže unifikácia tohto systému, ktorá je veľmi žiaduca, bude ťažko realizovateľná bez reformy celej teritoriálnej štruktúry Bosny Hercegoviny a revízie ústavy, harmonizácia štyroch súčasných systémov by mala byť považovaná za prvú etapu. Napríklad bolo by potrebné zhodnotiť prácu špecializovaných obchodných súdov v Srbskej republike; ak je táto efektívna, mali by byť tieto sudy zriadené aj vo Federácii (eventuálne aj v Dištrikte Brčko).

---

<sup>32</sup> Prípád č. U 16/08 z 28. marca 2009, bod 44.

Rovnako zhodnotenie práce Úradu špeciálneho prokurátora Srbskej republiky by mohlo viesť buď k vytvoreniu tejto funkcie vo Federácii, alebo k jej zrušeniu v Srbskej republike.

60. Na úrovni Federácie, kde je fragmentácia zvýraznená existenciou desiatich kantónov, by bolo vhodné uvažovať o prijatí jediného zákona o prokuratúre. Tento zákon by zjednotil prokuratúru a upravil by jej fungovanie na celom území Federácie.

#### **D. Štruktúra súdov na štátnej úrovni**

61. Pluralita právnych poriadkov a fragmentácia súdneho a prokurátorského systému Bosny a Hercegoviny spôsobujú viaceré konkrétne problémy. V rámci stretnutí delegácie v Sarajeve a Banja Luke boli prioritne vyhodnotené nasledujúce problémy: absencia najvyššieho súdneho orgánu v krajine, otázky týkajúce sa vysokej rady pre sudcov a prokurátorov (pozri bod V, D.,1.), spolupráca medzi jednotlivými súdnymi a prokurátorskými orgánmi, možnosť vytvoriť osobitný odvolací súd a iné (štruktúra súdneho systému a systému prokuratúry, finančná situácia súdnictva, funkčné obdobie sudcov a prokurátorov atď.)

62. Na úrovni štátu má Súd Bosny a Hercegoviny odvolací senát, ktorého organizácia vyvoláva pochybnosti o jeho nestrannosti. Možnosť podať odvolanie voči rozhodnutiam prijatým inými sekciami tohto súdu<sup>33</sup> inému odlišnému senátu tohto súdu by nemala spôsobovať problémy.<sup>34</sup> Hoci žiaden sudca nikdy nebol zvolený do odvolacieho senátu komory vo veci, o ktorej rozhodoval na prvom stupni, samostatný odvolací súd by bol nezávislejší ako uvedený senát v rámci existujúceho súdu. Takýto systém by posilnil dôveru v spravodlivosť rozhodnutí súdu a v súdny systém vo všeobecnosti, čo je obzvlášť nevyhnutné v štátoch, ako je Bosna a Hercegovina.

63. Vzhľadom na uvedené Benátsku komisiu potešila správa, že prebiehajú diskusie s Ministerstvom spravodlivosti Bosny a Hercegoviny o zriadení samostatného odvolacieho súdu na národnej úrovni. Na tento účel by mohli byť použité voľné finančné zdroje Súdu Bosny a Hercegoviny najmä v prípade transformácie odvolacieho senátu na samostatný odvolací súd. Z tohto hľadiska je dobrým štartovacím bodom už existujúci projekt

---

<sup>33</sup> Pozri čl. 6 zákona o Súde Bosny a Hercegoviny.

<sup>34</sup> Pozri čl. 2 Protokolu č. 7 Dohovoru o ochrane ľudských právach a základných slobôd, čl. 14.5 Medzinárodného paktu o občianskych a politických právach.

vypracovaný ministerstvom spravodlivosti.<sup>35</sup> V prípade zriadenia takéhoto súdu by mali orgány Bosny a Hercegoviny zvážiť, ak by to bolo možné, prijatie jedného zákona o súdoch v Bosne a Hercegovine, a nie dvoch samostatných zákonov, jeden o Súde Bosny a Hercegoviny a druhý o odvolacom súde Bosny a Hercegoviny. Benátska komisia preto podporuje Ministerstvo spravodlivosti Bosny a Hercegoviny, aby pokračovalo v procese implementácie záverov pracovnej skupiny zodpovednej za návrh na zriadenie odvolacieho súdu Bosny a Hercegoviny.<sup>36</sup>

64. Existuje však aj ďalší všeobecný problém, ktorý treba riešiť na úrovni štátu. Hoci Bosna a Hercegovina je jeden štát, chýba jej najvyšší súdny orgán, ktorý by zaručoval jednotu jej právneho poriadku a uniformitu alebo aspoň harmonizáciu jej súdneho systému a systému prokuratúry. Nutnosť tohto orgánu sa vo všeobecnosti zdala byť potvrdená účastníkmi, s ktorými sa delegácia Benátskej komisie počas jej návštevy stretla. Jeho zriadenie sa považuje za dôležité z pohľadu súdnych orgánov, pre ktoré by poskytol užitočné usmernenia vo veci výkladu a aplikácie niektorých právnych ustanovení, ako aj z pohľadu obyvateľov Bosny a Hercegoviny, ktorým by poskytol právnu istotu, možnosť predvídať a jednotnosť vo výklade a aplikácii zákona v krajine.

65. Od najvyšších súdnych orgánov sa očakáva, že budú zohrávať dôležitú úlohu v garantovaní právnej istoty. Vznik tohto orgánu by v Bosne a Hercegovine zaručil konzistenciu judikatúry, ako aj stabilitu a konečnú povahu súdnych rozhodnutí. Žiaden z dvoch existujúcich súdov na úrovni štátu nemôže v súčasnosti túto funkciu splniť. Kompetencie Ústavného súdu Bosny a Hercegoviny sú obmedzené len na ústavné otázky. Zabezpečuje jednotu prístupov len v niektorých oblastiach ako napríklad v oblasti ochrany ľudských práv. Súd Bosny a Hercegoviny je v lepšej pozícii, keďže vydáva záväzné rozhodnutia týkajúce sa aplikácie práva a určité odvolacie právomoci má aj v administratívnych veciach. Ako už bolo spomenuté, táto kompetencia je limitovaná a založená na obmedzenom prístupe jednotlivcov k súdu.

66. Pre nápravu súčasnej situácie boli navrhnuté dva veľké modely:

- podľa prvého modelu by mal byť vytvorený **Najvyšší súd** Bosny a Hercegoviny. Mal by byť zriadený na úrovni štátu, hoci sa ešte nevie, aký vzťah bude medzi ním a Súdom Bosny

---

<sup>35</sup> Návrh zákona o odvolacom súde Bosny a Hercegoviny, Ministerstvo spravodlivosti Bosny a Hercegoviny, Sarajevo december 2011.

<sup>36</sup> Tamtiež.

a Hercegoviny. Zdá sa, že predstavitelia súdnych systémov entít, ako aj predstavitelia samotného Súdu Bosny a Hercegoviny myšlienku postupného pretransformovania Súdu Bosny a Hercegoviny na najvyšší súd nepodporujú. Práve preto by mal byť najvyšší súd pravdepodobne vytvorený ako nová inštitúcia majúca všeobecné kompetencie pri zosúladovaní judikatúry prijatej na úrovni teritoriálnych jednotiek. Hoci dôležitosť, ktorú môže najvyšší súd mať, nie je vo všeobecnosti namietaná, jeho zriadenie vyvoláva stále istú zdržanlivosť, ktorá je v tomto štádiu dôvodná. Bolo by potrebné posilniť legislatívne kompetencie na úrovni štátu, aby boli vytvorené základné zákony štátu tak, aby tento súd fungoval ako najvyšší súd, čo by znamenalo buď revíziu ústavy, alebo dohodu medzi entitami. O zriadení tohto súdu by sa mohlo uvažovať v dlhšom časovom horizonte v rámci globálnejšej ústavnej revízie;

- podľa druhého modelu sa predpokladá zriadenie **spoločného alebo zmiešaného orgánu** (známy tiež ako „zmiešaná koordinačná skupina“), ktorý by spájaj existujúce najvyššie súdne inštitúcie na štátnej úrovni a na úrovni teritoriálnych jednotiek. Tento spoločný orgán by bol pravdepodobne zložený z predstaviteľov najvyšších súdov oboch entít a odvolacieho súdu Dištriktu Brčko, ako aj predstaviteľov Súdu Bosny a Hercegoviny (a budúceho odvolacieho súdu Bosny a Hercegoviny). V súčasnosti sa nejaví, že by existoval konkrétny projekt vytvorenia spoločného orgánu, a preto je neistá otázka kompetencií, frekvencií stretnutí alebo spôsobov, ktorými by mohli byť prijaté rozhodnutia.

67. Berúc do úvahy súčasnú situáciu v Bosne a Hercegovine sa zdá byť vhodnejší druhý model, najmä ak ide o riešenie, ktoré sa má prijať v čo najkratšom čase. Po prvé, zriadenie spoločného orgánu by vytvorilo tradíciu stretnutí súdov, ktoré sa už počas posledných rokov príležitostne organizujú. Spoločný orgán by sa istotne odlišoval od týchto stretnutí z dôvodu vyššieho stupňa inštitucionalizácie, trvalej povahy a pravdepodobne aj zloženia a bol by vnímaný ako pokračovateľ už existujúcej medzisúdnej kooperácie. Po druhé, zriadenie spoločného orgánu by z legislatívneho pohľadu spôsobovalo menej problémov. Keďže v súčasnosti neexistuje právny základ pre zriadenie nového najvyššieho súdu, spoločný orgán by odvodzoval svoju legitimitáciu z už existujúcich súdov.

68. Zriadenie spoločného orgánu v krátkom časovom rozpätí by nemalo byť považované za prekážku zriadenia najvyššieho súdu v dlhšom časovom rozpätí. Avšak vytvorenie spoločného alebo zmiešaného orgánu by sa nemalo diať v izolácii, ale malo by byť súčasťou hlbšej reformy súdneho systému Bosny a Hercegoviny, ktorá je v tomto štáte potrebná.

## E. Iné otázky

### *Nevyriešené prípady*

69. Počet nevyriešených prípadov je v súčasnosti skutočným problémom viacerých súdov Bosny a Hercegoviny a jej teritoriálnych jednotiek. Benátska komisia bola informovaná, že v rámci Federácie je niekoľko kantonálnych súdov zahltených prípadmi, z čoho vyplýva aj veľké množstvo nevyriešených vecí (nie príliš závažných prípadov, ako je nezaplatenie faktúr za plyn a elektrinu v malej sume), zatiaľ čo iné kantonálne súdy vykazovali nižšiu činnosť, niektoré dokonca žiadnu. Bolo by užitočné, ak by sa Federácia zamyslela nad postupným zredukovaním počtu kantonálnych súdov a nad zlepšením financovania súdnictva, ktoré z dôvodu zvýšených pracovných povinností potrebuje viac prostriedkov, čo by viedlo k racionalizácii súdneho systému Federácie a zvýšilo jeho efektívnosť. Navyše, táto situácia často vedie k preloženiu prípadov z jedného súdu na druhý rovnakého typu (napríklad medzi mestskými alebo kantonálnymi súdmi Federácie), čo ohrozuje princíp „zákonného sudcu“ alebo právo na prístup k zákonnému sudcovi, keďže toto preloženie môže mať negatívny vplyv na právnu istotu v Bosne a Hercegovine.<sup>37</sup> Prioritou by teda bolo zvýšenie efektívnosti a odstránenie počtu nevybavených vecí v čo najkratšom čase.

70. Vzhľadom na uvedené by bolo vhodné vyzvať vysokú radu pre sudcov a prokurátorov, aby pokračovala vo svojej iniciatíve pri odstraňovaní počtu nevybavených vecí navrhnutím relevantných opatrení, ktoré by mohli zahŕňať zmenu v legislatíve, profesionálne školenie sudcov atď.

### *Prístup k právnym predpisom a judikatúre*

71. Zdá sa, že požiadavka verejného prístupu k právnym predpisom je v Bosne a Hercegovine splnená. Legislatíva je dostupná *online* v národných jazykoch Bosny a Hercegoviny a čiastočne v anglickom jazyku. Situácia je o niečo komplikovanejšia v prípade judikatúry. V Bosne a Hercegovine existuje centrálna informačná databáza judikatúry, ktorá obsahuje približne 8 500 prípadov, ktoré sú prístupné iba sudcom, prokurátorom a súdnym úradníkom, avšak negarantujú prístup iným právnickým profesiám. Hoci bolo nedávno prijaté rozhodnutie týkajúce sa rozšírenia prístupu na obhajcov, stále sa čaká na rozhodnutie o poplatkoch, ktoré

---

<sup>37</sup> Pozri čl. 6 Dohovoru o ochrane ľudských práv a základných slobôd, čl. 47 Charty základných práv Európskej únie; Stanovisko Benátskej komisie k nezávislosti súdneho systému, časť I: Nezávislosť sudcov, body 73 – 81.

majú byť účtované. Iní odborníci v oblasti práva, študenti a široká verejnosť ešte stále nebudú mať k tejto databáze prístup.

72. Najvyššie súdy Srbskej republiky a Federácie publikujú trikrát ročne výňatky z ich judikatúry. Judikatúra súdov na úrovni štátu je väčšinou dostupná *online*, niekedy aj v anglickom jazyku.

73. Hoci táto situácia nie je nezvyčajná ani v iných krajinách, znepokojujúca je najmä v krajine s takýmto decentralizovaným súdnym systémom. Zásada verejnosti je jednou zo základných podmienok právnej istoty a prístup k právnym predpisom a súdnym rozhodnutiam by nemal byť jej prekážkou. Úsilie vysokej rady pre sudcov a prokurátorov vedúce k spravovaniu jednotnej informačnej databázy judikatúry by malo byť podporované, aby uvedená databáza mohla byť verejnosti dostupná v čo najkratšom čase. Bolo by užitočné, ak by táto databáza bola súdmi akceptovaná a používaná ako centrálna databáza.

## **V. Nezávislosť súdnictva**

### **A. Všeobecne**

74. Nezávislosť súdnictva sa týka všetkých krajín bez ohľadu na charakter súdneho systému a je spojená s demokratickým režimom a rešpektovaním del'by moci. Predstavuje základnú záruku právneho štátu, demokracie a rešpektovania ľudských práv. Umožňuje rozhodovať bez neoprávneného zásahu akýchkoľvek iných mocí, iných orgánov súdneho systému, iných sudcov alebo iných faktorov. Táto nezávislosť predstavuje objektívnu a subjektívnu zložku. Objektívna zložka je nevyhnutnou súčasťou súdnictva a subjektívna zložka predstavuje právo každej osoby, aby o jej právach a slobodách rozhodoval nezávislý sudca.<sup>38</sup> Na úrovni Európy je tento princíp chránený čl. 6 Dohovoru o ochrane ľudských práv a základných slobôd a čl. 47 Charty základných práv Európskej únie.

75. Nezávislosť súdnictva môže mať dve podoby: inštitucionálna nezávislosť a individuálna nezávislosť. Inštitucionálna nezávislosť sa vzťahuje na delenie moci v štáte a schopnosť súdnictva konať slobodne bez akéhokoľvek nátlaku či už zo strany zákonodarnej alebo

---

<sup>38</sup> *Správa Benátskej komisie o nezávislosti súdneho systému – Časť I: nezávislosť sudcov*, bod 6.

exekutívnej moci. Individuálna nezávislosť sa vzťahuje na schopnosť každého sudcu rozhodovať prípady bez toho, aby bol pod politickým alebo iným nátlakom.<sup>39</sup>

76. Základné princípy Spojených národov týkajúce sa nezávislosti súdnictva (1985) ustanovujú, že „*Nezávislosť súdnictva je garantovaná štátom a je zakotvená v ústave alebo vnútroštátnych právnych predpisoch. Všetky vládne a iné inštitúcie sú povinné rešpektovať nezávislosť súdnictva*<sup>40</sup>“. Dokument vymenúva niekoľko podmienok, ktoré je potrebné spĺňať, aby bola zaručená nezávislosť súdnictva: absencia akéhokoľvek neprimeraného alebo neoprávneného zásahu do súdnictva, výlučné kompetencie sudcov vo všetkých súdnych záležitostiach, nemožnosť kontroly súdnych rozhodnutí nesúdnou mocou, spravodlivý priebeh súdnych konaní a rešpektovanie práv strán v spore alebo neodvolateľnosť sudcov a ochrana ich práv.

77. Európsky súd pre ľudské práva sa vo viacerých prípadoch venoval nezávislosti súdnej moci. Vo veci Bryan proti Spojenému kráľovstvu (1995) vyslovil, že „*na to, aby sa orgán považoval za „nezávislý“, sa musí zohľadniť spôsob voľby jeho členov a ich funkčné obdobie, existencia ochrany voči vonkajším tlakom a otázka, či orgán pôsobí nezávisle aj navonok*<sup>41</sup>. Vo veci Delcourt proti Belgicku (1970) súd zdôraznil, že princípy nezávislosti a nestrannosti vyžadujú, aby sudcovia neboli zaujatí voči strane alebo predmetu sporu z dôvodu, že boli účastní v predchádzajúcom konaní alebo že existuje osobná finančná spojitosť so stranou alebo predmetom sporu<sup>42</sup>.

## **B. Inštitucionálna nezávislosť**

78. Súdna moc musí byť nezávislá a nestranná. Inštitucionálna súdna nezávislosť sa vzťahuje na nezávislosť súdnictva vo vzťahu k iným druhom štátnej moci (vonkajšia inštitucionálna nezávislosť). Do úvahy by sa mal vziať aj vzájomný vzťah medzi súdmi v rámci rovnakého súdneho systému (vnútorná inštitucionálna nezávislosť).

---

<sup>39</sup> Úrad vysokého komisára OSN pre ľudské práva (OHCHR), *Human Rights in the Administration of Justice: Manual on Human Rights for Judges, Prosecutors and Lawyers*, Professional Training Series No. 9, New York a Ženeva, 2003, s. 113 – 158; a D. S. Law, Judicial Independence, *International Encyclopaedia of Political Science*, zväzok 5, 2010, s. 1369 až 1372.

<sup>40</sup> Základné princípy nezávislosti súdnictva potvrdené rezolúciami Valného zhromaždenia Organizácie spojených národov 40/32 z 29. novembra 1985 a 40/146 z 13. decembra 1985, <<http://www.unrol.org/doc.aspx?d=2248>>, bod 1.

<sup>41</sup> Európsky súd pre ľudské práva, prípad *Bryan proti Spojenému kráľovstvu*, č. 19178/91, 22. november 1995, bod 95.

<sup>42</sup> Európsky súd pre ľudské práva, prípad *Delcourt proti Belgicku*, č. 2689/65, rozsudok zo 17. januára 1970, bod 31.



79. Existujú štyri kritériá, ktoré umožňujú definovať inštitucionálnu nezávislosť.<sup>43</sup> Prvým kritériom je nezávislosť administratívy, čo znamená, že súdna moc by mala byť schopná riadiť svoju vlastnú administratívu a prijímať rozhodnutia bez akéhokoľvek vonkajšieho vplyvu. O prideľovaní prípadov by súdy mali rozhodovať úplne autonómne. Druhým kritériom je nezávislosť vo veci financovania. Súdnej moci musia byť pridelené dostatočné finančné zdroje, aby mohla riadne vykonávať svoje funkcie, a musí zohrávať rozhodujúcu úlohu pri rozdeľovaní týchto zdrojov. Tretím kritériom je nezávislosť rozhodovacej právomoci. Súdy musia rozhodovať bez vonkajšieho vplyvu. Ich rozhodnutia musia byť rešpektované (to znamená aplikované) a nemôžu byť predmetom preskúmania nesúdnyimi orgánmi. Štvrtým kritériom je nezávislosť pri určovaní kompetencií. Súdy by mali samy určiť, či sú alebo nie sú príslušné v danej veci konať. Je potrebné vyhnúť sa tomu, aby sa osoba, ktorá vykonávala v Bosne a Hercegovine politické funkcie, stala členom súdneho orgánu, pretože uvedené by mohlo spôsobiť množstvo problémov.

### **C. Individuálna nezávislosť**

80. Individuálna nezávislosť sa vzťahuje na nezávislosť, ktorú požívajú sudcovia počas výkonu ich funkcie. Sudcovia musia byť nezávislí a nestranní. Nasledujúce požiadavky sú integrovanou súčasťou základného demokratického princípu delenia moci: sudcovia nesmú byť podriadení žiadnym politickým vplyvom a súdnictvo musí byť vždy nestranné.

81. Táto požiadavka v sebe zahŕňa mnoho aspektov, z ktorých nasledujúce štyri sú dôležité v kontexte Bosny a Hercegoviny.<sup>44</sup> Prvý sa vzťahuje na ustanovovanie sudcov a služobný postup sudcov. Všetky rozhodnutia týkajúce sa profesionálnej kariéry sudcov sa musia zakladať na objektívnych kritériách a nesmú byť zaujaté a diskriminačné. Výber sudcov a ich postup musia spočívať na zásluhách (odbornej kvalifikácii, osobnej integrite). Druhý aspekt sa týka neodvolateľnosti a materiálneho zabezpečenia. Dĺžka funkčného obdobia sudcov musí byť ustanovená zákonom a v najideálnejšom prípade by funkčné obdobie sudcu malo byť

---

<sup>43</sup> Úrad vysokého komisára OSN pre ľudské práva (OHCHR), *Human Rights in the Administration of Justice: Manual on Human Rights for Judges, Prosecutors and Lawyers*, Professional Training Series No. 9, New York/Ženeva, 2003, s. 120 – 122.

<sup>44</sup> Pre ďalšie detaily pozri Úrad vysokého komisára OSN pre ľudské práva (OHCHR), *Human Rights in the Administration of Justice: Manual on Human Rights for Judges, Prosecutors and Lawyers*, Professional Training Series No. 9, New York a Ženeva, 2003, s. 123 – 135. Pozri tiež Odporúčanie Výboru ministrov CM/Rec (2010)12 o sudcoch: nezávislosť, efektívnosť a zodpovednosť a Európsku chartu o štatúte sudcov.

ukončené jeho odchodom do dôchodku. Zaručené musia byť taktiež primerané odmeňovanie a vhodné pracovné podmienky. Akékoľvek zmeny týchto záruk by mali byť ojedinelé. Tretím aspektom je rozhodovacia nezávislosť. Sudcovia musia rozhodovať bez vonkajších vplyvov. Štvrtý aspekt sa týka práv sudcov. Ako iné osoby, tak aj sudca požíva ľudské práva, z ktorých niektoré (sloboda združovania, sloboda prejavu atď.) sú dôležité, pretože pomáhajú upevňovať jeho nezávislosť. Niektoré základné práva sú relatívne obmedzené ako v prípade práva na slobodu prejavu, ktoré je obmedzené z dôvodu povinnosti mlčanlivosti, ktorá je súčasťou princípu nestrannosti.

## D. Situácia v Bosne a Hercegovine

### 1. Vysoká rada pre sudcov a prokurátorov

82. Benátska komisia vo svojej Správe o menovaní sudcov určila, že vhodná metóda garantovania nezávislosti súdництва spočíva na vytvorení súdnej rady vopred vybavenej ústavnými garanciami týkajúcimi sa jej zloženia, právomocí a autonómie.<sup>45</sup> Keďže neexistuje štandardný model súdnej rady, Benátska komisia je toho názoru, že musí byť vytvorená rovnováha medzi nezávislosťou sudcov a samosprávou na jednej strane a nevyhnutnou zodpovednosťou sudcov za zabránenie negatívnym efektom korporativizmu v súdnictve na druhej strane.<sup>46</sup> Benátska komisia tiež vyslovila, že podstatná časť alebo väčšina členov súdnej rady by mala byť zvolená samotnými sudcami a ostatní členovia by mali byť zvolení parlamentom, aby sa zabezpečila demokratická legitímácia rady.

83. Rady prokurátorov sú čoraz viac rozšírené, avšak žiaden právny predpis neupravuje ich vznik. Bolo by ťažké stanoviť určitý model vo všetkých členských štátoch Rady Európy. Ak by aj tento model existoval, mal by byť *„zložený z prokurátorov na všetkých úrovniach, ale aj iných činiteľov, advokátov alebo napríklad aj profesorov práva (...). Ak rada prokurátorov a súdne rady tvoria jeden orgán, bolo by vhodné, aby sa skupina sudcov a skupina prokurátorov počas nominovania a disciplinárnych konaní nemohla navzájom prehlasovať, keďže vzhľadom na každodennú „prokurátorskú prácu“ môžu mať prokurátori iný pohľad na nezávislosť súdництва a najmä na disciplinárne konanie než sudcovia. V tomto prípade by bolo vhodnejšie, ak by sa rada rozdelila do dvoch formácií, tak ako to je*

---

<sup>45</sup> Správa Benátskej komisie o menovaní sudcov, <[http://www.venice.coe.int/docs/2007/CDL-AD\(2007\)028-f.pdf](http://www.venice.coe.int/docs/2007/CDL-AD(2007)028-f.pdf)>, bod 48.

<sup>46</sup> Tamtiež body 27 až 29.

vo Francúzsku, kde vysoká súdna rada zasadá v dvoch komorách, komore sudcov a komore prokurátorov“.<sup>47</sup> Taliansko, Rumunsko a Turecko rovnako ako Francúzsko majú súdne rady, ktoré sú príslušné aj pre prokurátorov.<sup>48</sup>

84. Jediný orgán, ktorý bol v Bosne a Hercegovine zriadený, aby upevnil a posilnil nezávislosť súdnictva, je vysoká rada pre sudcov a prokurátorov. Táto rada bola zriadená v roku 2004 na základe dohody o prechode niektorých úloh entít, ktorá bola podpísaná premiérmi Federácie a Srbskej republiky a ministrom spravodlivosti Bosny a Hercegoviny. Príslušný zákon bol prijatý Parlamentným zhromaždením Bosny a Hercegoviny v súlade s čl. IV 4. a) Ústavy Bosny a Hercegoviny. Tento zákon je v súčasnosti v procese preskúmania. Benátska komisia odporúča v dohľadnom čase *expressis verbis* v ústave zakotviť vysokú radu pre sudcov a prokurátorov.

85. Je zjavné, že v praxi táto rada zohrávala mimoriadne dôležitú úlohu v posilňovaní nezávislosti súdnej moci a rozvoji kontaktov, ako aj v spolupráci medzi sudcami a prokurátormi. Táto rada pozostáva z 15 členov zvolených spomedzi sudcov, prokurátorov, a iných právnych odborníkov. Menuje sudcov a prokurátorov v závislosti od ňou určených kritérií, kontroluje ich aktivity a ak je to potrebné, vedie proti nim disciplinárne konania.

86. Vo všeobecnosti vytvorenie vysokej rady pre sudcov a prokurátorov a výsledky, ktoré počas jej posledných ôsmich rokov svojej existencie dosiahla, boli predstaviteľmi súdneho systému Bosny a Hercegoviny vyhodnotené ako pozitívne. Podľa účastníkov zo Sarajeva a Banja Luky rada prispela k zvýšeniu inštitucionálnej a individuálnej nezávislosti súdnej moci tým, že zaviedla transparentnejšie kritériá menovania sudcov a prokurátorov, aplikovala ich, snažila sa o modernizáciu súdneho systému prostredníctvom nových komunikačných prostriedkov a automatického výberu prípadov. Niektorí účastníci sa domnievajú, že rada by mohla zohrávať ešte dôležitejšiu úlohu, najmä ak by sa stala hnacím prvkom globálnejšej reformy súdneho systému v Bosne a Hercegovine.

87. Napriek tomuto pozitívnemu hodnoteniu zloženie a výsledky vysokej rady pre sudcov a prokurátorov sa stali predmetom niekoľkých výhrad:

---

<sup>47</sup> Správa Benátskej komisie o európskych štandardoch týkajúcich sa nezávislosti súdneho systému – Časť II: prokuratúra, body 64 – 68.

<sup>48</sup> Tamtiež bod 64, poznámka na s. 6.

88. Po prvé, postup pri výbere jej členov by v niektorých bodoch mohol byť vystavený kritike. Z 15 členov sú dvaja vybraní Snemovňou reprezentantov Parlamentného zhromaždenia Bosny a Hercegoviny a Radou ministrov Bosny a Hercegoviny; dvaja sú vybraní advokátskymi komorami entít; piati alebo šiesti prokurátormi a piati alebo šiesti sudcami. Z dôvodu uvedeného postupu by tento výber mohol spôsobovať rivalitu medzi súdnymi inštitúciami, ako aj osobnú rivalitu medzi sudcami.

89. Po druhé, záujem mať sudcov, prokurátorov a odborníkov z práva v tejto inštitúcii, ktorá stanovuje kritériá voľby sudcov a prokurátorov a následne sama voľbu uskutočňuje, je otázný. Situácia je problematická najmä v prípade sudcov, pretože väčšina členov vysokej rady pre sudcov a prokurátorov, ktorá sudcov vyberá, sú prokurátori a odborníci z práva, to znamená strany v súdnych konaniach. Navyše, niektorí účastníci stretnutia poznamenali, že pri voľbe sudcov a prokurátorov niekedy preváži kritérium etnického pôvodu nad kritériom odborných znalostí. Na základe uvedeného by mali orgány znova prehodnotiť povinné etnické zloženie súčasného modelu vysokej rady pre sudcov a prokurátorov.<sup>49</sup>

90. Po tretie, výsledky vysokej rady pre sudcov a prokurátorov sú niekedy vnímané ako nedostatočné. Nedostatky sa týkajú predovšetkým neschopnosti rady zaviesť jednotný systém financovania súdnictva Bosny a Hercegoviny, nájsť účinnú stratégiu vedúcu k zníženiu počtu nevyriešených prípadov a podniknúť radikálnejšiu reformu súdneho systému. Tí, ktorí rade tieto nedostatky vytýkajú, tiež uznávajú, že vysokej rade pre sudcov a prokurátorov bolo zabránené riešiť niektoré úlohy z dôvodu obmedzených zákonom stanovených právomocí.

91. Postup pri menovaní sudcov a prokurátorov taktiež vyvolal obavy. Na to, aby sa garantovala vysoká kvalita a rozmanitosť kandidátov, by bolo potrebné na začiatku zaviesť povinné písomné vstupné testy. Mobilita sudcov by sa vylepšila, ak by sa na úrovni štátu zostavila databáza voľných pracovných miest a nezverejňovali sa individuálne.

---

<sup>49</sup> Pre podobné otázky pozri Európsky súd pre ľudské práva, prípad *Sejdic a Finci proti Bosne a Hercegovine*, sťažnosti č. 27996/06 a 34836/06, Veľká komora, rozsudok z 29. decembra 2009.

## **2. Návrh novelizácie zákona o vysokej rade pre sudcov a prokurátorov**

92. Uvedený návrh novelizácie rieši tieto problémy len čiastočne. Po prvé, navrhuje zvýšenie počtu členov vysokej rady pre sudcov a prokurátorov na 19 a posilnenie pozície dvoch významných profesií reprezentovaných v tejto inštitúcii. Sudcovia a prokurátori by mali odteraz obsadiť 16 z 19 miest rady; traja ďalší členovia budú zvolení politickými orgánmi. Bolo by však vhodné vytvoriť rovnováhu medzi týmito skupinami, aby počas menovaní a disciplinárnych konaní nedošlo k situácii, že jedna skupina prehlasuje druhú (pozri bod 83).

93. Po druhé, návrh novelizácie zákona o vysokej rade pre sudcov a prokurátorov predpokladá vytvorenie odboru súdu a odboru prokuratúry. Každý odbor bude zložený z 11 členov, z ktorých bude 8 sudcov alebo prokurátorov, členov vysokej rady pre sudcov a prokurátorov, a bude kompetentný rozhodovať o otázkach týkajúcich sa sudcov (odbor súdu) alebo prokurátorov (odbor prokuratúry). Vytvorenie týchto dvoch odborov v rámci rady je rozumnou iniciatívou, vďaka ktorej obe právnické profesie môžu byť od seba menej závislé, a to aj bez obmedzenia ich spoločnej platformy. Navyše, vznik týchto odborov by tiež vyriešil problém, ktorý by nastal, ak by boli vytvorené dve samostatné rady, pretože zmluva o prevode právomocí sa explicitne vzťahuje na vznik vysokej rady pre sudcov a prokurátorov.

94. Po tretie, kompetencie vysokej rady pre sudcov a prokurátorov nie sú návrhom novelizácie žiadnym spôsobom zmenené. A preto nie je rade pridelená žiadna špeciálna právomoc v oblasti financovania súdnictva ani v oblasti všeobecnej reformy súdneho systému v Bosne a Hercegovine. Absenciu takýchto kompetencií nie je potrebné vytknúť, keďže záležitosti týkajúce sa financovania a koncepcie sú zvyčajne zverené politickým orgánom, a nie samotným autonómnym profesijným orgánom. Avšak ak sa prijímajú rozhodnutia vo veciach, ktoré sa týkajú vysokej rady pre sudcov a prokurátorov, mala by rada mať právo prezentovať svoje stanovisko.

## **3. Iné otázky**

### *Finančné záležitosti*

95. Niekoľko ďalších špecifických otázok vyvstáva zo všeobecnej situácie súdnictva v Bosne a Hercegovine. Prvé sa týkajú finančnej situácie súdnictva. Nezávislosť vo finančných záležitostiach, t. j. právo súdneho systému mať dostatočné zdroje na to, aby mohol riadne

vykonávať svoju činnosť a zohrávať úlohu v rozhodovaní o tom, ako sú tieto zdroje prerozdeľované, je jedným zo základných prvkov inštitucionálnej (ako aj individuálnej) nezávislosti súdnictva.<sup>50</sup> Počas stretnutí v Sarajeve a Banja Luke viacerí účastníci upriamili pozornosť delegácie Benátskej komisie na decentralizovaný finančný systém, ktorý negarantuje potrebnú nezávislosť.

96. Rozpočty súdov a prokuratúr sú určené na úrovni štátu (štátne súdy), Srbskej republiky (súdy Srbskej republiky), Federácie (súdy Federácie Bosny a Hercegoviny na centrálnej úrovni), kantónov (kantonálne súdy), Dištriktu Brčko (súdy Dištriktu Brčko). Z dôvodu svojej štruktúry znáša Federácia hlavný nápor fragmentácie rozpočtu, čo má priamy dopad na efektivitu súdneho systému entity.

97. V tejto oblasti neexistujú žiadne jednotné pravidlá, ktoré by jednotlivým súdom a prokuratúram pridelovali rozdielne rozpočty. Navyše, súdne orgány sa stávajú zraniteľnejšie voči tlakom zo strany inštitúcie, ktorá o rozpočte rozhoduje.

98. Vysoká rada pre sudcov a prokurátorov vyvinula iniciatívu zameranú na centralizáciu financovania súdnictva a prenesenie tohto financovania na štátnu úroveň. Dosiaľ táto iniciatíva uskutočnená nebola, hoci centralizácia financovania by sa mohla považovať za jeden z najdôležitejších krokov, ktoré sa musia realizovať. Na nižšej úrovni by mala Federácia mať v dlhodobom časovom horizonte na zreteli koncentrovanie financovania súdneho systému (súdov a prokuratúry) na úrovni entít. V krátkom časovom období by mala Federácia myslieť aspoň na prenesenie financovania platov sudcov a prokurátorov na úroveň Federácie a nechať financovanie nákladov fungovania súdov na kantonálnej úrovni.

## **VI. Závery**

99. Všeobecný stav súdnictva v Bosne a Hercegovine vyvoláva znepokojenie, najmä čo sa týka právnej istoty a nezávislosti súdneho systému. Z dôvodu existencie viacerých právnych poriadkov a fragmentácie súdnictva má krajina problém vyhovieť požiadavkám, akými sú koherentnosť, presnosť, stabilita a účelovosť legislatívy a judikatúry, ako aj zabezpečiť inštitucionálnu a individuálnu nezávislosť súdnej moci.

---

<sup>50</sup> Správa Benátskej komisie o nezávislosti súdneho systému – Časť I.: nezávislosť sudcov, body 52 až 55.

100. Presnejšie povedané, medzi znepokojujúce javy patrí, že inštitúcie na úrovni štátu nie sú *expressis verbis* spomenuté v ústave, samotné zloženie vysokej rady pre sudcov a prokurátorov, nedostatočná spolupráca medzi súdnymi a inými orgánmi a problémy spojené s finančnou situáciou súdneho systému i s prístupom k legislatíve a judikatúre.

101. Benátska komisia je naďalej presvedčená, že k ďalšiemu štrukturálnemu pokroku a rozvoju v Bosne a Hercegovine môže dôjsť len prostredníctvom ústavných zmien. Dovtedy by cieľom malo byť posilnenie efektivity inštitúcií na všetkých úrovniach v krajine. Čo sa týka súdneho systému, bolo by potrebné zosilniť všetky inštitúcie a orgány na území Bosny a Hercegoviny, ako aj na štátnej úrovni.

102. Na základe stanoviska Benátskej komisie by situáciu mali zlepšiť nasledujúce reformy:

a) **reforma súdneho systému** s cieľom jeho maximálne možného zjednotenia a obmedzenia decentralizácie (najmä na úrovni Federácie);

b) **vytvorenie najvyššieho súdu na úrovni štátu**, čo predpokladá novelizáciu Ústavy Bosny a Hercegoviny. Táto zmena by zodpovedala aktuálnym potrebám. Na to, aby najvyšší súd mohol efektívne zohrávať svoju úlohu pri zosúladovaní judikatúry krajiny, by bolo potrebné rozšíriť legislatívne právomoci štátu;

c) **zriadenie spoločného alebo zmiešaného orgánu**. Do vytvorenia najvyššieho súdu by harmonizáciu judikatúry mohol zabezpečiť spoločný alebo zmiešaný orgán zložený zo zástupcov najvyšších súdov oboch entít a zástupcov odvolacieho súdu Dištriktu Brčko a Súdu Bosny a Hercegoviny;

d) **zriadenie samostatného odvolacieho súdu**. Takýto súd by mohol byť zriadený vďaka finančným zdrojom, ktorými disponuje Súd Bosny a Hercegoviny na základe návrhu zákona o tomto súde pripraveného Ministerstvom spravodlivosti Bosny a Hercegoviny. Na dosiahnutie tohto účelu vyzýva Benátska komisia ministerstvo, aby pokračovalo v procese uplatňovania záverov pracovnej skupiny poverenej vypracovať návrh zriadenia odvolacieho súdu Bosny a Hercegoviny. Úrady Bosny a Hercegoviny by mali prijať jediný zákon o súdnictve, a nie dva rozličné zákony, z ktorých jeden upravuje Súd Bosny a Hercegoviny a druhý odvolací súd;

e) **v zmysle čl. 7(2) zákona o Súde Bosny a Hercegoviny.** Benátska komisia bola informovaná, že počet prípadov, v ktorých súd aplikoval čl. 7 (2), už niekoľko rokov konštantne klesá a že vysoká rada pre sudcov a prokurátorov spoločne so skupinou odborníkov analyzovala prípady, v ktorých bol tento článok aplikovaný. Benátska komisia sa domnieva, že by bolo vhodné toto ustanovenie objasniť.

f) **harmonizácia legislatívy a návrat k „modelovým zákonom“ (alebo oboje).** Bosna a Hercegovina by spoločne s jej teritoriálnymi jednotkami mala odstrániť prílišnú decentralizáciu právnych poriadkov a dbať o to, aby legislatíva krajiny bola súvislá a presná. Je to dôležité, ak chce krajina aplikovať tzv. *acquis communautaire*. Za týmto účelom by mali orgány Bosny a Hercegoviny a teritoriálne entity kombinovať a formalizovať už existujúci prístup zdola nahor centralizovanejšími stratégiami zhora nadol. Prvý krok by mohol spočívať v „modelových zákonoch“ týkajúcich sa politicky necitlivej problematiky a pripravených na štátnej úrovni;

g) **zosúladenie súdneho systému a systému prokuratúry.** Ak by boli špecializované orgány, napríklad obchodné sudy Srbskej republiky, považované za užitočné, bolo by potrebné vytvoriť ich aj vo Federácii a možno aj v Dištrikte Brčko. Rovnaká procedúra by mala byť použitá pre inštitúciu Úradu špeciálneho prokurátora Srbskej republiky, ktorá by mohla byť buď tiež znova vytvorená na úrovni Federácie a/alebo na úrovni štátu, alebo by mala byť jednoducho zrušená;

h) **zosúladenie súdneho systému a systému prokuratúry na úrovni federácie.** Do úvahy by mali byť vzaté dve skutočnosti: 1) prijatie jediného zákona o systéme prokuratúry, ktorý by priniesol unifikáciu prokuratúry a ktorý by sa aplikoval na celé územie Federácie; 2) v dohľadnom čase obmedzenie počtu kantonálnych súdov, ktorých dotácia by závisela od pracovného zaťaženia, čo by napomohlo racionalizácii súdneho systému Federácie a posilnilo by jeho efektivitu;

i) **sústred'ovanie finančných otázok (v čo možno najväčšej miere).** Keďže v súčasnosti nie je možné na štátnej úrovni riadiť jednotný a centralizovaný rozpočet pre súdny systém Bosny a Hercegoviny ako celku (iniciatíva vysokej rady pre sudcov a prokurátorov vedúca k centralizovaniu financovania súdnictva na úrovni štátu nebola implementovaná), mohli by byť prijaté opatrenia na úrovni Federácie, na základe ktorých by financovanie nezáviselo od kantónov, ale bolo by koncentrované na úrovni entity (to sa týka súdov, ale aj



prokuratúry). V najbližšom období by sa Federácia mohla zaoberať financovaním platov sudcov a prokurátorov a chvíľu sa nezaoberať výdavkami týkajúcimi sa riadenia súdov v kantónoch;

j) **spracovanie nevyriešených prípadov.** Súčasný počet nevybavených prípadov v niektorých jurisdikciách ohrozuje princíp „zákonného sudcu“ alebo právo na prístup k súdnictvu zakotvené v zákone; bolo by vhodné túto situáciu čo najskôr napraviť aplikujúc opatrenia navrhnuté vysokou radou pre sudcov a prokurátorov;

k) **prístup k legislatíve a judikatúre.** Legislatíva a judikatúra by mali byť prístupné verejnosti *online* v štátnom jazyku (v zbierke zákonov alebo na internete);

l) **vysoká rada pre sudcov a prokurátorov.** Čo sa týka jej zloženia, je potrebné nájsť rovnováhu, aby sudcovia a prokurátori nemohli prehlasovať jeden druhého predovšetkým počas menovania a disciplinárnych konaní. Vytvorenie dvoch rád, jednej pre sudcov, druhej pre prokurátorov, je rozumná iniciatíva, vďaka ktorej obe právnické profesie môžu byť od seba menej závislé, a to aj bez obmedzenia ich spoločnej platformy.

103. Benátska komisia je pripravená ponúknuť svoju pomoc Európskej komisii a orgánom Bosny a Hercegoviny.