

UNIVERZITET U SARAJEVU – PRAVNI FAKULTET

Seriya “Pandemija i pravo”
Eseji, osvrti i komentari
br. 10/2020

Prof. dr. Hajrija Sijerčić-Čolić
KRIVIČNI POSTUPCI I PANDEMIJA



Sarajevo, 18. 5. 2020.

KRIVIČNI POSTUPCI I PANDEMIJA

1. Uvodne napomene. Primjena paketa martovskih odluka o pandemiji koronavirusa, kako u međunarodnim okvirima,¹ tako i u Bosni i Hercegovini,² uz brojna druga pitanja otvorila je i pitanje funkcionisanja pravosuđa, posebno krivičnog. Primjer Bosne i Hercegovine nije usamljen, jer se o istim temama raspravlja i u drugim državama. Rezultati tih rasprava su različiti, negdje su uvedena online suđenja korištenjem Skypea ili nekog drugog kompjuterskog programa za suđenja putem videolinka, a u cilju zaštite kako zaposlenih, tako i osoba protiv kojih se vodi postupak. U Srbiji je, naprimjer, izvan pozitivnog krivičnog procesnog prava i na osnovu odluke Ministarstva pravde omogućeno vođenje postupaka putem videolinka protiv osoba koje su prekršile mjere samoizolacije (riječ je o krivičnim djelima *nepostupanje po zdravstvenim propisima za vrijeme epidemije i prenošenje zarazne bolesti*). Slično je i u Makedoniji, gdje je Vlada donijela Uredbu sa zakonskom snagom i omogućila online suđenja. U SAD-u tokom pandemije posebno su izoštrena pitanja oko sazivanja i rada velike porote, ocjene dokaza, zaštite svjedoka i vjerodostojnosti njihovog svjedočenja. U nekim državama donesene su odluke o održavanju suđenja samo u hitnim predmetima, kao što su pritvorski ili oni u kojima prijeti zastara krivičnog gonjenja (npr. u Hrvatskoj, gdje se na sjednice optužnih ili vanraspravnih vijeća radi produženja ili ukidanja istražnih zatvora pozivaju okrivljeni, te ukoliko se izjasne da žele prisustvovati sjednici vijeća, njihovo prisustvo osigurava se putem videolinka). S druge strane, u nekim državama utvrđeni su novi rokovi u vezi s krivičnim postupkom i zastarijevanjem krivičnog gonjenja i izvršenja kazne (tako je u Francuskoj utvrđeno da se rokovi propisani Zakonom o krivičnom postupku udvostručuju i ne mogu biti kraći od deset dana; što se tiče zastare, propisano je da se rokovi zastarjelosti krivičnog gonjenja i izvršenja kazne suspenduju, dakle, ne teku, počevši od 22. 3. 2020. do isteka razdoblja od mjesec dana od dana prestanka vanrednog stanja koje je proglašeno 23. 3. 2020. godine).

¹ Svjetska zdravstvena organizacija je 11. 3. 2020. službeno proglasila pandemiju koronavirusa.

² Vlada Federacije Bosne i Hercegovine je 16. 3. 2020. donijela Odluku o proglašenju stanja prirodne nesreće pojavom koronavirusa u ovom entitetu; istog dana Vlada Republike Srpske donijela je Odluku o proglašenju vanredne situacije na svom području uslijed koronavirusa; Vijeće Ministara Bosne i Hercegovine je 17. 3. 2020. donijelo Odluku o proglašenju stanja prirodne ili druge nesreće na području Bosne i Hercegovine zbog opasnosti od moguće pojave epidemije zarazne bolesti prouzrokovane virusom korona (Covid-19).

Covid-19 bio je povod za proglašenje stanja prirodne ili druge nesreće na području Bosne i Hercegovine, stanja prirodne nesreće u Federaciji Bosne i Hercegovine i vanrednog stanja u Republici Srpskoj, što je donijelo, između ostalog, i različito postupanje u okviru krivičnog pravosuđa. Neki od tih poteza u dramatičnim okolnostima pandemije koronavirusa imaju veze sa svakodnevnim aktivnostima i načinom funkcionisanja krivičnog pravosuđa u Bosni i Hercegovini posljednjih godina i logičan su nastavak nepotrebne i neprirodne deharmonizacije u nacionalnim granicama, posebno krivičnoprocesnih propisa. A glavne crte nedavnih odluka o funkcionisanju krivičnog pravosuđa, zatim ponuđenih prijedloga i inicijativa za konkretne normativne zahvate u krivičnom postupku upućuju na sljedeće zaključke. Prvo, usljed postupanja po donesenim odlukama i (ne)prihvatanja iniciranih amandmana na procesne zakone, odstupanja od procesnih načela i formi neće biti jednoobrazna na sva četiri nivoa vlasti zbog čega će krivičnoprocesni subjekti i građani u predmetima koje imaju pred sudovima u Bosni i Hercegovini ili će u budućnosti imati takve predmete, a koji proglašenjem prirodnih i drugih nesreća te vanrednog stanja nisu još uvijek okončani ili ne budu okončani, biti dovedeni u neravnotežan položaj. Drugo, sasvim je moguć scenario da ti prijedlozi i inicijative i ne prođu "parlamentarni put", ako epidemiološki podaci pokažu da je moguć povratak u uobičajene životne tokove koji onda otvaraju vrata redovnom funkcionisanju krivičnog pravosuđa. Bez obzira na skepticizam, ili upravo zbog njega, neophodno je evidentiranje mogućih normativnih zahvata i osvrt na njih, s obzirom na to da su posljednja dva mjeseca eksplicitno pokazala da mi nemamo nadzor nad pojavom i širenjem virusa, te da sljedeća epidemija odnosno pandemija može ponovo otvoriti ista pitanja funkcionisanja krivičnog pravosuđa i odvijanja krivičnih postupaka. Dakle, važno je biti svjestan potencijalnog uticaja ovih novih prijedloga i/ili zakonskih rješenja na krivične postupke u budućnosti.

2. Koje su mjere donesene u Bosni i Hercegovini kad su u pitanju krivični postupci i pandemija? Odgovore na ova pitanja predstavimo kroz aktivnosti Visokog sudskog i tužilačkog vijeća Bosne i Hercegovine, Parlamentarne skupštine Bosne i Hercegovine, zatim entitetske zakonodavne i izvršne vlasti, te kroz dopune Zakona o krivičnom postupku Brčko distrikta.

2. 1. Visoko sudsko i tužilačko vijeće Bosne i Hercegovine. *Inicijativa za dopune zakona o krivičnom postupku u cilju omogućavanja "on-line" suđenja* (u tekstu: *Inicijativa*) u neodložnim i hitnim predmetima u kojima postoji zdravstveni rizik za učenike u postupku usvojena je na telefonskoj sjednici Visokog sudskog i tužilačkog vijeća Bosne i Hercegovine (VSTV BiH) koja je održana 3. 4. 2020. godine i predstavlja jedan od zaključaka povodom aktuelne epidemiološke situacije u Bosni i Hercegovini. Kako je u zvaničnom saopštenju naglašeno: "VSTV BiH je iznašao tehničko

rješenje koje omogućava provođenje 'on-line' suđenja i 'on-line' istražnih ročišta u kojima postoji zdravstveni rizik po učesnike postupka." Također je istaknuto da aktuelni zakoni o krivičnom postupku u Bosni i Hercegovini onemogućavaju ovakve postupke, zbog čega se Inicijativa upućuje ministarstvima pravde na nivou Bosne i Hercegovine i entiteta, kao i Pravosudnoj komisiji Brčko distrikta Bosne i Hercegovine kako bi se izvršile "određene legislativne intervencije, te će VSTV BiH nadležnim organima preporučiti usvajanje određenih lex specialis propisa kojima bi tako nešto bilo normativno omogućeno za vrijeme trajanja vanrednih okolnosti prouzrokovanih COVID-19 virusom u BiH."³

Prema *Inicijativi*, hitne dopune procesnih zakona "ogledaju se u tome da je potrebno stvoriti pravni osnov za uvođenje audio-video snimanja putem linka ("on-line" suđenja i provođenja radnji i postupaka) u svim procesnim situacijama u kojima je odredbama ZKP-a predviđeno prisustvo učesnika u postupku pošto bi održavanje suđenja po sada važećim odredbama ZKP-a (neposredno prisustvo stranaka suđenju) predstavljalo ozbiljnu prijetnju i rizik za zdravstveno stanje svih učesnika." Zato bi ovo, prema mišljenju VSTV-a BiH, bio "izuzetak i odnosio bi se samo na navedene procesne situacije i samo dok traje pandemija". Prema zaključku VSTV-a BiH, pravni osnov za implementaciju *Inicijative* mogu biti opšte odredbe zakona o krivičnom postupku o snimanju audio ili audiovizuelnim sredstvima toka dokaznih radnji (npr., iskaza osumnjičenog) te odredbe o vođenju zapisnika na glavnom pretresu, kao i to da "niti jednom odredbom nije propisana mogućnost vođenja postupka 'on-line', odnosno bez fizičkog prisustva stranaka, pogotovo ne osumnjičenog ili optuženog". Konačno, "ova Inicijativa ima za cilj da se izvrše dopune navedenih zakona i time stvori pravni osnov za izvođenje pojedinih radnji ili postupaka koji ne bi bili uslovljeni neposrednim fizičkim prisustvom stranaka na licu mjesta (u prostorijama tužilaštva ili suda)."

S tim u vezi, a prema tekstu *Inicijative*: "Moguće rješenje za stvaranje pravnog osnova za uvođenje audio-video snimanja ('on-line' putem linka) je slijedeće: Član ... (1) U svim procesnim situacijama u kojima Zakon o krivičnom postupku predviđa prisustvo učesnika u postupku, u slučaju postojanja neposrednog zdravstvenog rizika po učesnike u postupku, prisustvo svih učesnika u postupku obezbjeđuje se putem audio-video linka, tehnički odobrenog od strane Visokog sudskog i tužilačkog vijeća Bosne i Hercegovine. (2) Rješenje o upotrebi audio-video linka iz stava (1) ovog člana donosi predsjednik vijeća ili sudija koji zakazuje ročište. (3) Rješenje o

³ Vijest pod naslovom "Izrada inicijative o održavanju on-line suđenja" dostupna je: <https://vstv.pravosudje.ba/>

upotrebi audio-video linka u toku istrage donosi postupajući tužilac, uz prethodnu saglasnost glavnog tužioca.”

Ostavljajući po strani *Inicijativu*, posebno njene posljedice u svjetlu primjene krivičnoprocesnih načela, te prava i dužnosti osumnjičenog, odnosno optuženog, podsjetit ćemo i na druge korake koje je VSTV BiH preduzeo u posljednja dva mjeseca:

- Razmotrio je tehničke mogućnosti za realizaciju *Inicijative* i zaključio da: “VSTV BiH posjeduje informaciono-komunikacione kapacitete koji mogu obezbijediti održavanje ‘on-line’ suđenja i provođenja radnji i postupaka.”
- Dana 15. 3. 2020. usvojio je *Preporuke predsjednicima sudova i glavnim tužiocima u BiH o postupanju povodom epidemiološke situacije u zemlji (Corona COVID-19; u daljem tekstu: Preporuke)*. *Preporukama* je otvorena mogućnost otkazivanja zakazanih ročišta, “osim onih za koja je zakonom propisano da su hitna ili neodložna, uz hitno obavještenje učesnika u postupku”.
- Donio je uputu prema kojoj je postupanje u krivičnim predmetima protiv zdravlja stanovništva apsolutni prioritet svih pravosudnih institucija u Bosni i Hercegovini. Uputa za obavezno postupanje u krivičnim predmetima donesena je 26. 3. 2020.
- Dana 30. 4. 2020. usvojio je novu *Odluku o organizaciji rada u sudovima i tužilaštvima u Bosni i Hercegovini* (u daljem tekstu: *Odluka*) kojom su stavljaju van snage:
 - *Preporuke*
 - *Odluka Visokog sudskog i tužilačkog vijeća Bosne i Hercegovine o organizaciji rada u sudovima i tužilaštvima u Bosni i Hercegovini* od 22. 3. 2020.
 - *Odluka o dopuni Odluke Visokog sudskog i tužilačkog vijeća Bosne i Hercegovine o organizaciji rada u sudovima i tužilaštvima u Bosni i Hercegovini* od 27. 4. 2020.
 - *Odluka Visokog sudskog i tužilačkog vijeća Bosne i Hercegovine o produženju roka za ocjenjivanje rada nosilaca pravosudne funkcije* od 26. 3. 2020. godine.

Odlukom se ne potenciraju izmjene procesnog zakonodavstva u smislu *Inicijative* i preduzimanja krivičnoprocesnih radnji i zakazivanja ročišta online putem, ali se, između ostalog, naglašava da je “ročišta moguće organizovati i zakazivati samo na način i u prostorijama u kojima je moguće obezbijediti adekvatnu socijalnu distancu svih prisutnih i konstantno prirodno provjetravanje, vodeći računa o hitnosti predmeta, starosti predmeta te broju učesnika u postupku.” Ova odluka je na snazi dok traju vanredne okolnosti uzrokovane koronavirusom u BiH.

Raznolika pitanja koja je VSTV BiH otvorio *Inicijativom* djelimično su odgovorena, s obzirom na to da su inkorporirana u procesno zakonodavstvo samo u Brčko distriktu usvajanjem *Zakona o dopuni Zakona o krivičnom postupku Brčko distrikta Bosne i Hercegovine* 24. 4. 2020. Samim tim postavlja se pitanje primjerenosti iniciranih rješenja, s obzirom na “popuštanje” mjera zaštite i preporuka za prevenciju zaraze koronavirusom u Bosni i Hercegovini. Bez obzira na izloženo, prijedlozi istaknuti u *Inicijativi* otvaraju važna procesnopravna pitanja, neka od njih su jasno vidljiva, a neka prikrivena; i jedna i druga zaslužuju analizu i sagledavanje njihovog stvarnog značenja u krivičnom pravosuđu u BiH.

2. 2. Predstavnički dom Parlamentarne skupštine Bosne i Hercegovine. Na dnevnom redu 8. sjednice Predstavničkog doma Parlamentarne skupštine Bosne i Hercegovine od 15. 5. 2020. godine⁴, a na zahtjev Vijeća ministara Bosne i Hercegovine od 29. 4. 2020., nalazi se *Prijedlog Zakona o privremenim mjerama u radu pravosudnih i drugih organa Bosne i Hercegovine za vrijeme stanja prirodne ili druge nesreće na teritoriji Bosne i Hercegovine* (u daljem tekstu: *Prijedlog*).⁵ *Prijedlogom* se propisuju privremene mjere u postupanju u sudskim i drugim postupcima pred Sudom Bosne i Hercegovine i Tužilaštvom Bosne i Hercegovine za vrijeme stanja prirodne ili druge nesreće na području Bosne i Hercegovine, zbog opasnosti od moguće pojave epidemije zarazne bolesti prouzrokovane koronavirusom. Te privremene mjere obuhvataju, između ostalog, rokove u krivičnim postupcima pred Sudom Bosne i Hercegovine i Tužilaštvom Bosne i Hercegovine, način rada pravosudnih organa na nivou Bosne i Hercegovine (npr., neodržavanje rasprava, osim u hitnim postupcima), obilježja hitnih postupaka u krivičnom pravosuđu (kao što su određivanje i ukidanje pritvora, opasnost od zastarjelosti krivičnog gonjenja, postupci za sva krivična djela izvršena za vrijeme trajanja stanja prirodne ili druge nesreće i u vezi sa stanjem prirodne ili druge nesreće, ostali hitni slučajevi propisani krivičnim zakonodavstvom Bosne i Hercegovine), ograničenje i isključenje javnosti s ročišta, obavezno testiranje na koronavirus kod pritvaranja, rokove za privremeno pritvaranje i ekstradiciju.

⁴ S obzirom na to da je 8. sjednica prekinuta i odgođena za 19. 5. 2020. te da se relaksiraju mjere zaštite koje su određene u prethodna dva mjeseca, nakon okončanja spomenute sjednice bit će jasno da li je predloženi zakon i usvojen.

⁵ Vijeće ministara je na 13. vanrednoj sjednici od 16. 4. 2020. utvrdilo *Prijedlog Zakona o privremenim mjerama u radu pravosudnih i drugih organa Bosne i Hercegovine za vrijeme stanja prirodne ili druge nesreće na teritoriji Bosne i Hercegovine*.

2. 3. Rad sudova u entitetima u vrijeme pandemije obuhvaćen je dodatno još nekim dokumentima. Riječ je o *Uredbi sa zakonskom snagom o rokovima i postupanju u sudskim postupcima za vrijeme vanrednog stanja za teritoriju Republike Srpske* od 6. 4. 2020. (u daljem tekstu: *Uredba*).⁶ i *Zakonu o rokovima i postupanju u sudskim postupcima za vrijeme stanja nesreće na teritoriji Federacije Bosne i Hercegovine* od 6. 5. 2020 (u daljem tekstu: *Zakon*)⁷.

Kako *Uredbom* (čl. 1 u vezi sa čl. 3) tako i *Zakonom* (čl. 1 u vezi sa čl. 3) propisuje se postupanje u vezi s primjenom rokova u svim sudskim postupcima za vrijeme trajanja pandemije uzrokovane koronavirusom. Što se tiče rokova u vezi s krivičnim predmetima, oba pravna akta istovjetno regulišu kako opšte pravilo prema kojem rokovi za izjavljivanje redovnih i vanrednih pravnih lijekova kao i za “preduzimanje drugih procesnih radnji” prestaju teći za vrijeme vanrednog stanja (u Republici Srpskoj), odnosno za vrijeme stanja nesreće (u Federaciji Bosne i Hercegovine), tako i odstupanje od njega navodeći da rokovi ne prestaju teći u “hitnim postupcima”. Identična rješenja odnose se i na nastavak računanja rokova – prestankom važenja navedenih pravnih propisa nastavljaju teći svi rokovi koji su prestali teći stupanjem na snagu spomenutih propisa, i u njih se uračunava vrijeme koje je proteklo prije stupanja na snagu *Uredbe* (čl. 9) odnosno *Zakona* (čl. 9).

“Hitni postupci” navedeni su gotovo identično u *Uredbi* odnosno *Zakonu*:

- postupci u kojima je određen pritvor ili se traži određivanje pritvora;
 - postupci koji se vode za krivična djela iz čl. 194. i 195. Krivičnog zakonika Republike Srpske, odnosno čl. 222, 225, 226. i 240. Krivičnog zakona Federacije Bosne i Hercegovine;
 - postupci koji se vode za krivična djela izvršena za vrijeme vanrednog stanja i u vezi s vanrednim stanjem (u Republici Srpskoj), odnosno za vrijeme stanja nesreće i u vezi sa stanjem nesreće (u Federaciji Bosne i Hercegovine);
 - postupci u kojima postoji opasnost od zastarjelosti krivičnog gonjenja.
- Dodatno, a u vezi s drugim pozitivnim procesnim rješenjima u Republici Srpskoj, rokovi za podnošenje prijedloga oštećenog za krivično gonjenje prestaju teći za vrijeme vanrednog stanja (čl. 3. st. 1).

Oba propisa sadrže odredbe o dostavljanju, pri čemu *Uredba* u članu 7. propisuje da se lično dostavljanje podnesaka i pismena ne vrši iako je to naloženo posebnim zakonom, osim u hitnim postupcima propisanim ovom uredbom. Prema članu 7. *Zakona*, dostavljanje podnesaka i pismena vrši se isključivo putem pošte, osim u hitnim postupcima propisanim ovim zakonom kada se dostava može vršiti i na drugi zakonom propisani način.

Prema članu 8. *Uredbe* sudija ili predsjednik vijeća može, zbog proglašenja vanrednog stanja, na ročištu ograničiti ili privremeno, djelimično

⁶ Službeni glasnik Republike Srpske, 32/20.

⁷ Službene novine Federacije BiH, 28/20.

ili u cijelosti isključiti prisustvo javnosti. Razlozi za ograničenje ili isključenje javnosti temelje se na principu zaštite zdravlja (čl. 8 *Zakona*), a odluku o tome donosi sudija ili vijeće.

3. Zaključne napomene. Kao i mnogi drugi segmenti društveno-ekonomskog, kulturnog, socijalnog, obrazovnog i političkog života, tako je i sfera pravosuđa vanrednim okolnostima izazvanim pandemijom koronavirusa stavljena pred izazove i nove oblike rada, djelovanja i donošenja odluka. Odstupanja od klasičnih i opštepriznatih oblika rješavanja krivičnih predmeta i načela na kojima se razvija konstrukcija spora u krivičnom postupku (posebno iz ugla sagledavanja krivičnog postupka kao spora dvije ravnopravne stranke pred nepristrasnim sudom, uz opšteprihvaćeno načelo javnosti sudske rasprave) neminovno otvara razgovor o reformama kojima ćemo se baviti u budućnosti. Nema sumnje da uvođenje novih tehnologija u krivično procesno pravo i krivični postupak može imati za posljedicu više ili manje dramatična odstupanja od proklamovanih načela i procesnih formi. Jasno je da su ta odstupanja posebno očekivana u vremenima kad “zastane cijeli svijet i zaustavi se život”. Suočeni s tim izazovima, nova rješenja ili prijedlozi o online suđenjima, ročištima i saslušanjima, te odstupanjima od procesnih, načela naročito ako je riječ o načelima neposrednosti u provođenju i ocjeni dokaza, kontradiktornosti, javnosti i pravičnog postupka zahtijevaju da ih proučimo, opširno pravno argumentujemo i u pravni sistem unesemo harmonizirano u što adekvatnijem i prihvatljivijem procesnopravnom obliku. Na taj način moguće je izbjeći ili ublažiti pretvaranje novouvedenih normativnih rješenja u temu koja će svojom kompleksnošću ličiti na stav da je procesna načela i forme moguće zanemariti i zaobići onda kad izazovi i prepreke svakodnevnog života i rada budu ocijenjene kao vanredne okolnosti i stanja, te prirodne ili druge nesreće.