

Adrijana Hanušić\*

## Mišljenje Venecijanske komisije o pravnoj sigurnosti i nezavisnosti pravosuđa u BiH - prikaz

### Sadržaj

1. Uvod
2. Pravna sigurnost i nezavisnost pravosuđa – opšte naznake
  - 2.1. Pravna sigurnost
  - 2.2. Nezavisnost pravosuđa
    - 2.2.a. Institucionalna nezavisnost pravosuđa
    - 2.2.b. Individualna nezavisnost pravosuđa
3. Pravna sigurnost i nezavisnost pravosuđa u BiH - nalazi i preporuke
4. Zaključak

### 1. Uvod

Venecijanska komisija je na svojoj 91. plenarnoj sjednici, održanoj 15.-16. juna 2012.<sup>1</sup> usvojila Mišljenje o pravnoj sigurnosti i nezavisnosti pravosuđa u Bosni i Hercegovini (u daljem tekstu: Mišljenje).

Mišljenje je pripremljeno u okviru odgovora na zahtjev Evropske komisije koji je podniet u oktobru 2011. godine u kontekstu Strukturiranog dijaloga o pravosuđu između Evropske unije i Bosne i Hercegovine i odnosi se na pitanje “*Kako pravosudni okvir, podjela nadležnosti i postojeći mehanizmi koordinacije utiču na pravnu sigurnost i nezavisnost pravosuđa u Bosni i Hercegovini.*”<sup>2</sup> Nalazi Mišljenja su zasnovani na komentarima članova Venecijanske komisije – Veronika Bilkova, Giorgio Malinverni, Lucian Mihai, Jean-Claude Scholsem i Kaarlo Tuori, uz uzimanje u obzir informacija sa sastanaka delegacije Venecijanske komisije održanih između 2. i 4. aprila 2012. u Sarajevu i Banja Luci sa predstavnicima pravosudnih tijela BiH i entiteta i

---

\* Autorica je magistrica pravnih nauka i angažirana je kao pravna savjetnica za više organizacija.

<sup>1</sup> Mišljenje br. 648/2011, dokument CDL-AD(2012)014, dostupno je na: [http://www.venice.coe.int/docs/2012/CDL-AD\(2012\)014-e.asp](http://www.venice.coe.int/docs/2012/CDL-AD(2012)014-e.asp).

<sup>2</sup> Tačka 1 Mišljenja.

advokatima.<sup>3</sup>

Mišljenje nakon uvodnog dijela (I dio), opštih naznaka (II dio) i opisa ustavnog okvira državnih i drugih nivoa nadležnosti u Bosni i Hercegovini (III), sadrži dvije glavne cjeline koje se odnose na pravnu sigurnost (IV dio) i nezavisnost pravosuđa (V dio), te zaključke, u kojima je sadržan sumaran pregled sugestija Venecijanske komisije (VI dio). Ovaj prikaz će, nakon sumarne reprodukcije opšteg uvoda Mišljenja Venecijanske komisije u koncept pravne sigurnosti i nezavisnosti pravosuđa (2. dio), predstaviti generalne nalaze Venecijanske komisije o situaciji u pravosuđu BiH, te prateći redoslijed izlaganja preporuka iz zaključnog dijela Mišljenja, nastaviti s elaboracijom pojedinih identifikovanih problematičnih pitanja (3. dio), te završiti s iznošenjem zaključka (4. dio).

## 2. Pravna sigurnost i nezavisnost pravosuđa – opšte naznake

### 2.1. Pravna sigurnost

U uvodnom opisu osnovnih funkcija pravne sigurnosti, Venecijanska komisija ističe da ovaj princip pomaže osiguranju mira i reda u određenom društvu; doprinosi zakonskoj efikasnosti, s obzirom na to da pojedincima omogućava njihovo upoznavanje sa zakonom u mjeri dovoljnoj kako bi ga mogli poštovati; pruža pojedincu sredstvo kojim može mjeriti da li je u vršenju državne vlasti posrijedi proizvodnost; pomaže pojedincu da organizuje svoj život tako što mu omogućava pravljenje dugoročnih planova i formulisanje legitimnih očekivanja.<sup>4</sup>

Venecijanska komisija se, prije svega, poziva na svoj nedavno usvojen Izvještaj o vladavini prava<sup>5</sup> u kojem je potcrtan značaj uloge principa pravne sigurnosti u očuvanju povjerenja u pravosudni sistem i vladavinu prava, što je bitno za poslovne poduhvate i ekonomski razvoj jedne države.<sup>6</sup> Ističe se da bi ovaj princip trebao biti promovisan od strane sve tri grane vlasti - tako zakonodavna vlast treba osigurati kvalitet propisa koje usvaja, izvršna vlast treba da poštuje pravnu sigurnost prilikom primjene ovih propisa, dok sudska vlast mora da bude vođena ovim principom prilikom primjene propisa na konkretne slučajeve i prilikom tumačenja pojedinih pravnih odredbi.<sup>7</sup>

Nadalje je pružen kratki osvrt na sudsku praksu Evropskog suda za ljudska prava ( u daljem tekstu: ESLJP) koja se odnosi na princip pravne sigurnosti.<sup>8</sup> Tako se ukazuje na nalaz ovog suda da je pravna sigurnost „jedan od temeljnih aspekata vladavine prava“<sup>9</sup>, i da su neki od zahtjeva koje ovaj princip postavlja - „da svo pravo /treba/ biti dovoljno precizno da omogući osobi /.../ da predvidi, do razumnog stepena u određenim okolnostima, posljedice koje određena radnja može prouzrokovati“<sup>10</sup>; „da tamo gdje su sudovi konačno utvrdili određeno pitanje, njihova

<sup>3</sup> Tačka 4 Mišljenja.

<sup>4</sup> Tačka 24 Mišljenja.

<sup>5</sup> Report on the Rule of Law, studija br. 512/2009, [http://www.venice.coe.int/docs/2011/CDL-AD\(2011\)003rev-e.pdf](http://www.venice.coe.int/docs/2011/CDL-AD(2011)003rev-e.pdf), tačka 44.

<sup>6</sup> Tačka 25 Mišljenja.

<sup>7</sup> Tačka 25 Mišljenja.

<sup>8</sup> Tačka 26 Mišljenja.

<sup>9</sup> Evropski sud za ljudska prava, predmet *Zasurtsev protiv Rusije*, br. 67051/01, 27. april 2006, tačka 48.

<sup>10</sup> Evropski sud za ljudska prava, predmet *Ječius protiv Litvanije*, br. 34578/97, 31. juli 2000, tačka 56, Evropski sud za ljudska prava, slučaj *Baranowski protiv Poljske*, br. 28358/95, 28. mart 2000, tačka 50-52.

*odluka više ne treba biti dovedena u pitanje*<sup>11</sup>; „*da predmeti /.../ budu razmotreni u razumnom roku i da ranije odluke ne budu kontinuirano osporavane*“<sup>12</sup>, kao i „*da /sudovi/ ne treba da odstupaju, bez valjanog razloga, od presedana uspostavljenih u ranijim predmetima*“.<sup>13</sup>

Najzad, Venecijanska komisija sugeriše da pravna sigurnost obuhvata sljedeće elemente, odnosno zahtjeve<sup>14</sup>:

- *Javnost* - pravni instrumenti i sudske odluke moraju biti dostupne javnosti, bez nepotrebnih prepreka, pri čemu treba uzeti u obzir sposobnosti običnog čovjeka.
- *Preciznost* - pravni instrumenti i sudske odluke trebaju da budu jasni i precizni u pogledu pravnog osnova i sadržaja. Nadalje, pojedinac mora biti u stanju da odredi koji je sud nadležan da postupa u njegovom slučaju.<sup>15</sup>
- *Dosljednost* - pravni instrumenti ne smiju biti kontradiktorni jedni drugima, niti se smiju uzajamno isključivati. U sličnim predmetima mora se postupati na sličan način kako unutar jednog pravosudnog tijela, tako i među različitim sudovima (bilo na horizontalnom ili vertikalnom nivou).
- *Stabilnost* - pravni instrumenti ne smiju biti toliko često mijenjani da običnom čovjeku bude nemoguće primijeniti načelo *ignorantia juris non excusat*. Sudovi ne treba da odstupaju od ranije utvrđenog tumačenja pravnog instrumenta, osim ako imaju dobar razlog za to.
- *Zabrana retroaktivnosti* - pravni instrumenti se ne smiju primjenjivati retroaktivno, uz dopušteno odstupanje samo u izuzetnim okolnostima (npr. krivičnim predmetima, kada novi zakon predviđa blažu kaznu od starog, kao što predviđa član 7 Evropske konvencije o ljudskim pravima (u daljem tekstu: EKLJP)).
- *Konačnost i obavezujuća snaga odluka* - sudske odluke moraju se smatrati obavezujućim, a nakon što ih usvoji najviša instanca, i konačnim, te trebaju biti provođene od strane organa javne vlasti.<sup>16</sup>

## 2.2. Nezavisnost pravosuđa

Kada je riječ o nezavisnosti pravosuđa, Venecijanska komisija prije svega pojašnjava da je ovaj princip, koji je na evropskom nivou zagarantovan članom 6 EKLJP i članom 47 Poveljom o osnovnim pravima Evropske unije, povezan s demokratskim režimom i poštovanjem principa podjele vlasti. Dalje ističe da je to osnovna garancija vladavine prava, demokratije i poštivanja ljudskih prava.<sup>17</sup> Dalje ukratko izlaže sadržaj UN Principa nezavisnosti pravosuđa iz 1985.<sup>18</sup>, kao

<sup>11</sup> Evropski sud za ljudska prava, predmet *Brumărescu protiv Rumunije*, br. 28342/95, 28. oktobar 1999, tačka 61, Evropski sud za ljudska prava, predmet *Zasurtsev protiv Rusije*, br. 67051/01, 27. april 2006, tačka 48.

<sup>12</sup> Evropski sud za ljudska prava, predmet *Varnava i drugi protiv Turske*, br. 16064/90, 16065/90, 16066/90, 16068/90, 16069/90, 16070/90, 16071/90, 16072/90 i 16073/90, 18. septembar 2009, tačka 156.

<sup>13</sup> Evropski sud za ljudska prava, predmet *Demir i Baykara protiv Turske*, br. 34503/97, 12. novembar 2010, tačka 153.

<sup>14</sup> Tačka 27 Mišljenja.

<sup>15</sup> Tačka 27 Mišljenja.

<sup>16</sup> Tačka 28 Mišljenja.

<sup>17</sup> Tačka 74 Mišljenja.

<sup>18</sup> Tačka 76 Mišljenja.

i relevantne principe sudske prakse ESLJP-a koji se tiču nezavisnosti pravosuđa.<sup>19</sup> U Mišljenju se nadalje analiziraju dva osnovna oblika nezavisnosti pravosuđa: institucionalni i individualni.<sup>20</sup>

### 2.2.a. Institucionalna nezavisnost pravosuđa

Institucionalna nezavisnost se tiče pitanja sposobnosti pravosuđa da djeluje bez pritiska od ostalih grana vlasti – izvršne i zakonodavne.<sup>21</sup> Ona se može ocijeniti posredstvom četiri kriterija<sup>22</sup>:

- *Nezavisnost u administrativnim pitanjima* – pravosuđu bi trebalo biti dopušteno da vodi svoju upravu i donosi odluke bez vanjskih uticaja, uključujući i odluke koje se odnose na raspodjelu predmeta.
- *Nezavisnost u finansijskim pitanjima* – pravosuđe mora dobiti dovoljno sredstava za pravilno obavljanje funkcija i mora imati ulogu u odlučivanju kako se ta sredstva raspoređuju.
- *Nezavisno ovlaštenje za donošenje odluka* - pravosuđe mora biti slobodno da donosi odluke u predmetima bez vanjskog uplitanja, njegove odluke se moraju poštovati (tj. provoditi) i ne bi trebale biti otvorene za reviziju od strane nesudske vlasti.
- *Nezavisnost u određivanju nadležnosti* – isključivo je pravosuđe to koje treba odrediti da li je nadležno u određenom slučaju.<sup>23</sup>

### 2.2.b. Individualna nezavisnost pravosuđa

Individualna nezavisnost se tiče nezavisnosti sudija pojedinaca prilikom obavljanja njihovih profesionalnih dužnosti – oni ne smiju biti podložni političkom uticaju i pravosuđe mora uvijek biti nepristrasno.<sup>24</sup> Četiri od mnogobrojnih aspekata individualne nezavisnosti Venecijanska komisija ocjenjuje naročito bitnim u kontekstu BiH<sup>25</sup>:

- *Imenovanje i unaprijeđenje sudija* - sve odluke koje se tiču profesionalne karijere sudija moraju počivati na objektivnim kriterijumima, bez ikakvog predubjeđenja i diskriminacije. Izbor sudija i njihovo promovisanje moraju se zasnivati na zaslugama, poput stručne kvalifikacije i ličnog integriteta.
- *Sigurnost mandata i finansijska sigurnost* - mandat sudije mora biti adekvatno osiguran zakonom, a u idealnom slučaju, treba da završi penzionisanjem sudije. Adekvatna naknada i pristojni uslovi rada takođe moraju biti garantovani. Do izmjena garancija može da dođe samo u izuzetnim situacijama.

<sup>19</sup> Tačka 77 Mišljenja.

<sup>20</sup> Tačka 75 Mišljenja.

<sup>21</sup> Tačka 75 i 78 Mišljenja.

<sup>22</sup> Tačka 79 Mišljenja. U tom smislu se referira na: OHCHR, *Human Rights in the Administration of Justice: Manual on Human Rights for Judges, Prosecutors and Lawyers*, Professional Training Series No. 9, New York/Geneva 2003, s. 120-122.

<sup>23</sup> Tačka 79 Mišljenja.

<sup>24</sup> Tačka 80 Mišljenja.

<sup>25</sup> Tačka 81 Mišljenja.

- *Nezavisno odlučivanje* - sudija kao pojedinac mora biti slobodan da donosi odluke u predmetima bez ikakvog spoljnog uticaja.

- *Prava sudija* - Iako sudija uživa niz ljudskih prava, kao i ostali pojedinci, neka od tih prava (sloboda udruživanja, sloboda izražavanja, itd.) imaju poseban značaj zbog pomoći u obezbjeđivanju njihove vlastite nezavisnosti. S druge strane, određena osnovna prava su sudijama donekle ograničena, kao na primjer, sloboda izražavanja.<sup>26</sup>

### 3. Pravna sigurnost i nezavisnost pravosuđa u BiH - nalazi i preporuke

Pravna sigurnost i nezavisnost pravosuđa jesu dva osnovna principa koncepta vladavine prava, koja su sadržana kako u međunarodnim dokumentima čijom primjenom je BiH obavezana<sup>27</sup>, tako i Ustavu Bosne i Hercegovine<sup>28</sup>.

Venecijanska komisija je utvrdila da je generalna situacija u pravosuđu BiH zabrinjavajuća s aspekta kako pravne sigurnosti, tako i nezavisnosti pravosuđa. Ovo je uzrokovano, između ostalog, postojanjem više pravnih sistema, fragmentacijom pravosuđa, nedovoljnom saradnjom između pravosudnih institucija, činjenicom da Tužilaštvo i Sud BiH nisu izričito obuhvaćeni ustavnim odredbama, sastavom Visokog sudskog i tužilačkog vijeća (u daljem tekstu: VSTV) i finansijskom situacijom u kojoj se pravosuđe nalazi.<sup>29</sup>

Uprkos tome što je delegacija Venecijanske komisije izrazila zadovoljstvo činjenicom postojanja neformalne saradnje koja je postepeno izgrađena među pravnicima i sudskim tijelima, čini im se da, u cilju implementacije navedenih principa, “više mora biti učinjeno kako kratkoročno, tako i dugoročno, kako bi se pružila stabilnija i sigurnija osnova za cjelokupan sistem”.<sup>30</sup> Iako je i dalje ubijeđena da dalji strukturalni napredak može biti postignut samo kroz ustavne reforme, cilj bi, u međuvremenu, trebao biti jačanje efikasnosti institucija na svim nivoima u BiH i jačanje pravosudnih institucija na čitavom teritoriju BiH, uključujući institucije na državnom nivou.<sup>31</sup>

Venecijanska komisija je identifikovala niz koraka čija bi implementacija unaprijedila pravnu sigurnost i nezavisnost pravosuđa u BiH;

- Na prvom mjestu je *reforma pravosuđa u cilju unifikacije sistema u najvećoj mogućoj mjeri i redukovanje decentralizacije* (posebno u okviru Federacije BiH).<sup>32</sup> Fragmentacija sudskog i tužilačkog sistema je identifikovana kao uzrok poteškoćama koje se odnose na pravnu sigurnost. S obzirom na to da ne postoji institucionalizovan odnos između sudskih i tužilačkih sistema četiri jedinice (BiH, entiteti, Brčko Distrikt, 10 kantona), kao ni formalni mehanizmi harmonizacije

<sup>26</sup> Tačka 81 Mišljenja.

<sup>27</sup> To su, na prvom mjestu, Evropska konvencija o zaštiti ljudskih prava (članovi 5-7) i Međunarodni pakt o građanskim i političkim pravima (članovi 14 i 15).

<sup>28</sup> Član I (2) predviđa da je Bosna i Hercegovina «demokratska država koja funkcioniše u skladu sa zakonom i na osnovu slobodnih i demokratskih izbora», dok prema članu II (6), svi organi BiH i Entiteta, uključujući sudove, državna tijela i ostale agencije «podvrgnuti su, odnosno primjenjuju ljudska prava i osnovne slobode (...)». Istovremeno, principi sadržani u međunarodnim instrumentima nalaze primjenu u domaćem pravnom sistemu kroz član II (2) Ustava BiH. Tačka 6, 7 i 9 Mišljenja.

<sup>29</sup> Tačka 99 i 100 Mišljenja.

<sup>30</sup> Tačka 10 Mišljenja.

<sup>31</sup> Tačka 47 i 101 Mišljenja.

<sup>32</sup> Tačka 102.a Mišljenja.

sudske prakse, sudije i tužioc i iz različitih jedinica mogu na različit način tumačiti slične ili čak iste odredbe njihovog pravnog sistema. Na taj način i građani mogu u različitim dijelovima države za slične slučajeve dobiti različite presude. Iako postoji određeni vid neformalne saradnje i razmjene informacija među nekim pravosudnim tijelima, radi se o *ad hoc* mehanizmima koji su osjetljivi na izmjene ličnih kontakata.<sup>33</sup> Zbog toga se predlaže kombinovanje postojećih neformalnih i formalnih pristupa od dna ka vrhu sa formalnim strategijama od vrha ka dnu, koje bi pored naredne dvije izložene preporuke, mogle podrazumijevati neke strukturalne izmjene sudskih i tužilačkih sistema u BiH.<sup>34</sup>

- Dugoročno gledajući, identifikovana je jasna potreba *kreiranja Vrhovnog suda na nivou BiH*, kroz šire ustavne reforme, koje bi bile popraćene i povećanjem zakonodavnih ovlaštenja na državnom nivou, kako bi ovaj sud mogao efikasno ispunjavati svoju generalnu ulogu harmonizacije sudske prakse unutar BiH.<sup>35</sup> Uočeno je, naime, da BiH, iako čini jednu državu, nedostaje takva pravosudna institucija koja bi garantovala jedinstvo pravnog sistema i uniformnost, ili u najmanju ruku harmonizaciju sudskih i tužilačkih sistema.<sup>36</sup> To se smatra bitnim kako iz perspektive sudskih tijela, koja bi dobila korisne upute kako postupati prilikom primjene i tumačenja pojedinih odredbi, tako i iz perspektive građana BiH, kojima bi se na ovaj način obezbijedila pravna sigurnost, predvidivost i jedinstvenost tumačenja i primjene prava u državi.<sup>37</sup> Ističe se da se od vrhovnih sudova očekuje bitna uloga u osiguranju pravne sigurnosti, te u kontekstu BiH osiguranje konzistentnosti sudske prakse, kao i stabilnosti i konačnosti sudskih presuda. Ovakvu funkciju trenutno nijedna od dvije postojeće državne sudske institucije ne mogu ispuniti, zbog ograničenja njihove nadležnosti.<sup>38</sup>

- U međuvremenu, dok se ne osnuje Vrhovni sud, *uspostavljanje zajedničkog tijela*, koje bi sačinjavali predstavnici entitetskih vrhovnih sudova, Apelacionog suda Brčko Distrikta, Suda BiH, te po njegovom uspostavljanju, Apelacionog suda BiH, bi moglo osigurati harmonizaciju sudske prakse.<sup>39</sup> Ovakvo tijelo bi se naslanjalo na već postojeću tradiciju sastanaka između različitih sudova, s tim što bi u tu saradnju unijela veći stepen institucionalizacije, dobilo bi trajnu prirodu i, vjerovatno, drugačiji sastav.<sup>40</sup> Pored toga, s pravne tačke gledišta, ono bi moglo crpiti svoj legitimitet iz već postojećih sudova, čime bi njegovo osnivanje bilo manje problematično.<sup>41</sup> Prema Mišljenju Venecijanske komisije, međutim, kratkoročan korak uspostavljanja ovakvog tijela ne bi trebao biti posmatran kao prepreka dugoročnom cilju osnivanja Vrhovnog suda BiH, i ne bi trebao biti poduziman izolovano, nego kao dio značajnije pravosudne reforme potrebne u BiH.<sup>42</sup>

- *Uspostavljanje posebnog Apelacionog suda*, kao drugostepenog suda za preispitivanje odluka usvojenih od strane Suda BiH, posredstvom transformacije postojećeg Apelacionog vijeća i

<sup>33</sup> Tačka 57 Mišljenja.

<sup>34</sup> Tačka 58 Mišljenja.

<sup>35</sup> Tačka 102.b Mišljenja.

<sup>36</sup> Tačka 64 Mišljenja.

<sup>37</sup> Tačka 64 Mišljenja.

<sup>38</sup> Tačka 65 Mišljenja.

<sup>39</sup> Tačka 66 i 102.c Mišljenja.

<sup>40</sup> Tačka 67 Mišljenja.

<sup>41</sup> Tačka 67 Mišljenja.

<sup>42</sup> Tačka 68 Mišljenja.

koristeći postojeće finansijske resurse Suda BiH.<sup>43</sup> Poseban apelacioni sud bi bio posmatran kao više nezavisan od postojanja odjela unutar suda, i stvorio bi veći stepen povjerenja u pravičnost njegovih presuda i uopšteno u pravosudni sistem.<sup>44</sup> U tom smjeru u Mišljenju se ohrabruje već započeti proces pripreme nacрта zakona od strane Ministarstva pravde BiH. Istovremeno, ukazano je na potrebu promišljanja o uvođenju jedinstvenog Zakona o sudovima BiH, umjesto dva odvojena zakona koja bi se odnosila pojedinačno na Sud BiH i na Apelacioni sud.<sup>45</sup>

- Identifikovano je korisnim *razjašnjenje člana 7, stav 2 Zakona o Sudu BiH*, odnosno razjašnjenje opsega nadležnosti Suda BiH, koji je predmet rasprave između državnih tijela i tijela teritorijalnih jedinica u BiH.<sup>46</sup> Broj predmeta u kojima Sud BiH primjenjuje ovaj član opada u posljednjim godinama, i VSTV je, zajedno s timom eksperata pokrenuo analizu onih predmeta u kojima se ova odredba primjenjuje.<sup>47</sup>

- *Harmonizacija zakonodavstva i upotreba "model zakona" (ili nešto tome slično)*. Venecijanska komisija je u svom mišljenju konstatovala da pravni i pravosudni sistem BiH jeste trenutno najkompleksniji i najdecentralizovaniji federalni sistem među evropskim državama.<sup>48</sup> S obzirom na to da je teže održati pravnu sigurnost u federalnoj državi iz razloga postojanja više zakona o istoj tematici, više sudova koji mogu tvrditi da imaju nadležnost, mnoge federalne države su se odlučile za opciju harmoniziranja bitnih zakona, poput onih procesne prirode.<sup>49</sup> Činjenica da se pravni sistemi unutar BiH razlikuju u mnogo oblasti materijalnog i procesnog prava, i da zbog različitog tretmana slične tematike u različitim dijelovima države pravnom sistemu BiH nedostaje konzistentnost, u BiH se percipira kao problem koji može uzrokovati konfuziju i praktične poteškoće za građane BiH.<sup>50</sup> Nekoliko dosada poduzetih inicijativa, strategija s viših nivoa, u cilju unifikacije ili harmonizacije zakonodavstva na teritoriji BiH nisu se pokazale naročito uspješnim, što je uzrokovano ne samo političkim okolnostima, nego i njihovoj ad hoc prirodi i s tim povezanim odsustvom bilo kakvog centralnog tijela koje bi nadgledalo njihovu implementaciju.<sup>51</sup> Istovremeno, njihova kompenzacija pristupom neformalne saradnje između različitih tijela uveliko ovisi o ličnim kontaktima, zbog čega je podložna izmjenama tih kontakata, nema formalnu institucionalnu osnovu i dovodi do različitih rezultata u različitim oblastima pravne regulacije.<sup>52</sup> Po mišljenju Venecijanske komisije, pored VSTV-a, Ministarstvo pravde BiH bi trebalo preuzeti aktivniju i bitniju ulogu stimulirajući neformalnu saradnju, organizujući projekte kojima će se pospješivati razmjena ideja i iskustava među pravosudnim tijelima i iniciranje usvajanja, na državnom ili nivou entiteta i Brčko Distrikta, odgovarajućeg instrumenta koji bi postojećoj saradnji pružio pravni osnov.<sup>53</sup> Saradnji unutar pravosuđa je potrebna takođe stimulacija putem političke podrške i adekvatnih ljudskih i finansijskih resursa za implementaciju Strategije reforme pravosuđa.<sup>54</sup> Utvrđena je potreba rješavanja pitanja

<sup>43</sup> Tačka 63 i 102.d Mišljenja.

<sup>44</sup> Tačka 62 Mišljenja.

<sup>45</sup> Tačka 102.d Mišljenja.

<sup>46</sup> Tačka 55, 56 i 102.e Mišljenja.

<sup>47</sup> Tačka 56 i 102.e Mišljenja.

<sup>48</sup> Tačka 29 Mišljenja.

<sup>49</sup> Tačka 30 i 31 Mišljenja.

<sup>50</sup> Tačka 33 – 37 Mišljenja.

<sup>51</sup> Tačka 38-39 Mišljenja.

<sup>52</sup> Tačka 39 Mišljenja.

<sup>53</sup> Tačka 43 Mišljenja.

<sup>54</sup> Tačka 41 Mišljenja.

pretjerane decentralizacije pravnih sistema i osiguranje što veće moguće konzistentnosti i preciznosti sadržaja zakonodavstva u BiH, što je naročito bitno u kontekstu primjene *acquis communautaire*-a. Institucije BiH i entiteta trebaju kombinovati i formalizovati postojeće pristupe od dna ka vrhu sa više centralizovanim strategijama od vrha ka dnu.<sup>55</sup> Prvi korak u tom smjeru bi mogao biti baziran na pripremi „model zakona“ na državnom nivou o politički neosjetljivim pitanjima.<sup>56</sup>

- *Harmonizacija pravosudnih i tužilačkih sistema među entitetima, kao i u okviru Federacije BiH.* Ovo je identifikovano kao prvi korak za razmatranje, uzimajući u obzir činjenicu da ujedinjenje pravosudnih sistema, koliko god bilo poželjno, jeste teško provodivo bez reforme cjelokupne teritorijalne strukture BiH i reforme Ustava.<sup>57</sup> U tom kontekstu, predložena je mogućnost ocjene specijaliziranih tijela, poput privrednih sudova u Republici Srpskoj, za koja bi, u slučaju ocjene njihove korisnosti, trebalo biti razmotreno njihovo uvođenje u Federaciji, ili u Brčko Distriktu. Isti takav postupak ocjene je predložen za instituciju Specijalnog tužiteljstva Republike Srpske, što bi moglo dovesti do istovjetnog uvođenja ove institucije u drugom entitetu i na državnom nivou, ili u njenom ukidanju i u Republici Srpskoj.<sup>58</sup> U cilju racionalizacije i uvećanja efikasnosti pravosudnog sistema Federacije BiH, sugerisano je razmatranje opcije uvođenja jedinstvenog zakona o tužilaštvima, te smanjenje, u dogledno vrijeme, broja kantonalnih sudova i pružanje više finansijskih sredstava onim kantonalnim sudovima koji ih trebaju iz razloga njihovog većeg opterećenja predmetima.<sup>59</sup>

- *Centralizacija (koliko je to moguće) finansiranja pravosuđa.* Ukazano je na problem postojećeg decentralizovanog sistema finansiranja, koje ugrožava nezavisnost pravosuđa u pitanjima finansiranja i odlučivanja o finansiranju koje bi bilo dovoljno za adekvatno obavljanje njegovih funkcija, kao jednog od osnovnih elemenata njegove (institucionalne i individualne) nezavisnosti.<sup>60</sup> Istaknuto je da ne postoje uniformna pravila o finansiranju, što dovodi do alokacije različitih budžeta različitim sudovima i tužilaštvima i izlaže pravosuđe opasnosti od pritiska institucija koje odlučuju o budžetima.<sup>61</sup> Ukazano je na izostanak implementacije inicijative VSTV-a ka centralizovanju finansiranja pravosuđa i njegovom prenosu na državni nivo, uprkos činjenici što ono može biti smatrano jednim od najbitnijih koraka koji se trebaju poduzeti.<sup>62</sup> Shodno tome, vodeći računa o trenutnoj nemogućnosti regulisanja ovog pitanja na državnom nivou, ističe se potrebnim razmatranje koncentracije finansiranja pravosuđa, dakle sudova i tužilaštava, na nivo Federacije BiH. Kratkoročno gledajući, Federacija bi barem trebala razmotriti finansiranje plata sudija i tužioca na ovom nivou, uz ostavljanje za početak finansiranja troškova rada pravosuđa u nadležnost kantona.<sup>63</sup>

- *Rješavanje pitanja zaostalih predmeta,* putem mjera predloženih od strane VSTV-a, u smislu zakonodavnih izmjena, profesionalne edukacije pravosuđa i slično. Uočeno je, naime, da u mnogim sudovima u BiH postoji ozbiljan problem zaostatka predmeta, koji u nekim sudovima

<sup>55</sup> Tačka 45, 46 i 102.f Mišljenja.

<sup>56</sup> Tačka 48 i 102.f Mišljenja.

<sup>57</sup> Tačka 59 Mišljenja.

<sup>58</sup> Tačka 59 i 102.g Mišljenja.

<sup>59</sup> Tačka 60, 69 i 102.h Mišljenja.

<sup>60</sup> Tačka 95 Mišljenja.

<sup>61</sup> Tačka 97 Mišljenja.

<sup>62</sup> Tačka 98 Mišljenja.

<sup>63</sup> Tačka 102.i Mišljenja.



ugrožava princip „prirodnog sudije“ i pravo na pristup sudu uspostavljenom zakonom.<sup>64</sup>

- *Osiguranje javnog pristupa zakonodavstvu i sudskoj praksi.*<sup>65</sup> Kada je riječ o sudskoj praksi, centralna baza podataka, koja sadrži oko 8500 predmeta, je trenutno dostupna samo tužiteljima, sudijama i stručnim saradnicima, ali ne i ostalim pravnicima, studentima i opštoj javnosti, što je ocijenjeno posebno zabrinjavajućim u državi sa toliko izraženim stepenom decentralizacije pravosuđa.<sup>66</sup> Potrebno je stoga podržati inicijativu VSTV-a za pokretanje jedinstvene baze sudske prakse, koja bi što je prije moguće bila dostupna javnosti.<sup>67</sup>

- *Pitanja vezana za VSTV.* Venecijanska komisija preporučuje da za VSTV, koje je ustanovljeno 2004. na osnovu Sporazuma o prenosu nadležnosti između entiteta, odnosno nakon toga usvojenog Zakona o VSTV-u BiH, pravovremeno bude stvorena eksplicitna ustavna osnova<sup>68</sup>, što dugoročno preporučuje i za Sud i Tužilaštvo BiH<sup>69</sup>. Kada je riječ o njegovoj strukturi, razumnim rješenjem se ocjenjuje nacrtom amandmana na Zakon o VSTV-u predloženo osnivanje dva podvijeća/odjela u okviru VSTV-a – jedan za sudije i jedan za tužitelje, na koji način je profesije sudija i tužitelja moguće učiniti manje ovisnim jednu od druge, uz zadržavanje zajedničke podloge.<sup>70</sup> Venecijanska komisija dalje ukazuje na činjenicu da nadležnosti VSTV-a u nacrtu amandmana nisu ni na koji način revidirane. U vezi s tim se ističe da bi VSTV trebalo dobiti pravo da prezentuje svoje stavove političkim tijelima pri njihovom donošenju relevantnih odluka o finansiranju pravosuđa ili za provođenje generalne reforme pravosuđa u BiH.<sup>71</sup> U pogledu njegovog sastava, potrebno je utvrditi ravnotežu kako bi se osiguralo da sudije i tužioci ne mogu preglasati jedni druge u postupcima imenovanja i u disciplinskim postupcima.<sup>72</sup> Identifikovana je problematičnom činjenica da ista institucija u isto vrijeme određuje kriterije za postavljanje sudija i tužioca, a onda sama provodi taj postupak, i da je posebno problematična situacija u kojoj većina članova VSTV-a koja bira sudije jesu tužioci i advokati, dakle stranke u postupcima koji se vode pred sudovima.<sup>73</sup> I kada je riječ o postupku izbora samih članova VSTV-a, prepoznata je podložnost načina izbora interinstitucionalnim i interpersonalnim rivalitetima u pravosuđu.<sup>74</sup> Za postupak imenovanja sudija i tužitelja, Venecijanska komisija ističe potrebu uvođenja obaveznih pismenih ispita i skup konkursa na državnom nivou, umjesto objavljivanja svakog konkursa posebno. Na taj način bi se obezbijedio visok kvalitet kandidata i unaprijedila mobilnost pravosuđa unutar države.<sup>75</sup> S obzirom na sugestije da ponekad kriterij etničke pripadnost prevladava nad profesionalnom kompetencijom kandidata, ukazuje se i na

<sup>64</sup> Tačka 69, 70, 98 i 102.j Mišljenja.

<sup>65</sup> Tačka 102.k Mišljenja.

<sup>66</sup> Tačka 71 Mišljenja.

<sup>67</sup> Tačka 73 Mišljenja.

<sup>68</sup> Tačka 84 Mišljenja.

<sup>69</sup> Tačka 32 Mišljenja.

<sup>70</sup> Tačka 93 i 102.l Mišljenja. Ističe se se da bi se time izbjegao i problem koji bi nastao ukoliko bi se pristupilo osnivanju dva odvojena vijeća, s obzirom na činjenicu da Sporazum o prenosu nadležnosti izričito upućuje na uspostavljanje Visokog sudskeg i tužilačkog vijeća (tačka 93).

<sup>71</sup> Tačka 94 Mišljenja.

<sup>72</sup> Tačka 83 i 92 i 102.l Mišljenja. U vezi s tim standardom se u tački 83 Mišljenja citira i Venecijanska komisija, *Report on European Standards as regards the Independence of the Judicial System Part II: the Prosecution Service*, document: CDL-AD(2010)040, tačka 64-68.

<sup>73</sup> Tačka 89 Mišljenja.

<sup>74</sup> Tačka 88 Mišljenja.

<sup>75</sup> Tačka 91 Mišljenja.

potrebu ponovnog sagledavanja obaveznog etničkog sastava koji se primjenjuje u trenutnom modelu VSTV-a.<sup>76</sup> Osim navedenog, mogućnost za osobe u BiH da prelaze iz političkih funkcija na pozicije u pravosuđu mogla bi dovesti do problema, te je treba izbjegavati.<sup>77</sup>

#### 4. Zaključak

Venecijanska Komisija se na kraju ovog Mišljenja stavila na raspolaganje Evropskoj komisiji i institucijama u BiH za dalju podršku koju bi eventualno trebali.<sup>78</sup> Primarni zadatak Venecijanske komisije, koja ima status savjetodavnog tijela Vijeća Evrope o ustavnim pitanjima, jeste pomoć i savjetovanje pojedinih država o tim pitanjima s ciljem poboljšanja funkcionisanja demokratskih institucija, poštivanja vladavine prava i zaštite ljudskih prava. Značaj nalaza i zaključaka iz ovog Mišljenja je već vidljiv iz preporuka koje je Evropska komisija formulisala povodom Trećeg sastanka Strukturiranog dijaloga s BiH, održanog u julu 2012. u Mostaru, koje se značajnim dijelom naslanjaju i referiraju na ovo Mišljenje. Pored toga, Evropska komisija u zaključnim razmatranjima o onome što treba uslijediti nakon tog sastanka hvali rad Venecijanske komisije koji je doveo do usvajanja ovog Mišljenja i „očekuje od svih nadležnih organa da razmotre detaljnu stručnu ocjenu pruženu o nekoliko ključnih područja diljem Mišljenja“.<sup>79</sup> Preporuke u ovom prikazu predstavljenog Mišljenja o pravnoj sigurnosti i nezavisnosti pravosuđa u Bosni i Hercegovini će stoga igrati bitnu ulogu u daljem procesu reforme pravosuđa koji očekuje Bosnu i Hercegovinu.

---

<sup>76</sup> Tačka 89 Mišljenja.

<sup>77</sup> Tačka 79 Mišljenja.

<sup>78</sup> Tačka 103 Mišljenja.

<sup>79</sup> Treći sastanak o „Strukturiranom dijalogu o pravosuđu između Evropske unije i Bosne i Hercegovine“, 10. juli 2012, na stranici Delegacije Evropske Unije u Bosni i Hercegovini:  
<http://europa.ba/News.aspx?newsid=5389&lang=EN>.