

Aleksandra Martinović*

Osvrt na Preporuke za izmjenu Ustava Federacije BiH u odnosu na Poglavlje C (Sudska vlast Federacije) Ustava Federacije BiH

Sadržaj

1. Uvod
2. Analiza opravdanosti izmjene Ustava Federacije
3. Metodološki pristup Ekspertne grupe
4. Ustavnost i zakonitost (tač. 98-104)
5. Ustavni sud (tač.105-113)
 - 5.1. Pozicioniranje u Ustavu
 - 5.2. Nadležnost
 - 5.3. Ovlašteni podnosioci
 - 5.4. Sastav Suda
 - 5.5. Procedure izbora i imenovanja sudija
 - 5.6. Mandat sudija
6. Pravosudni sistem u Federaciji (tač.114-121)
7. Zaključak

1. Uvod

Preporuke koje je sačinila i objelodanila Ekspertna grupa okupljena pod pokroviteljstvom Ambasade SAD u Bosni i Hercegovini i dostavila u parlamentarnu proceduru drugačije uređuje ustavnopravnu, a time i političkopravnu organizaciju entiteta. U očima građana bi miješanje sudija Ustavnog suda u pripremu programskih stavova za promjenu Ustava moglo ispolitizovati rad Suda i dovesti u sumnju institucionalnu nezavisnost i personalnu nepristrasnost Ustavnog suda. Mišljenja sam da Ustavni sud i sudije tog Suda mogu, (pa i trebaju), nakon što građani putem svoga parlamentarnog predstavništva usaglase i dogovore pravce ustavnih promjena, pružiti stručnu pomoć kako bi se došlo do koherentog i kvalitetnog ustavnopravnog teksta.

* Autorica je od 11. 2005. sudija Ustavnog suda Federacije Bosne i Hercegovine, a od 2008. do danas potpredsjednica Ustavnog suda.

Nasuprot tome, kako sam Ustavni sud, tako i sudije Suda imaju ne samo pravo, nego i dužnost da u smislu pravne struke reaguju u odnosu na poglavlje koje tretira pitanje ustavnosti i zakonitosti.¹ Takvu obavezu osnažuje procjena da su planirane promjene djelimično na štetu jačanja vladavine ustavnosti i zakonitosti. Sud i sudije su se i ranije uključivali u procese iznalaženja najkvalitetnijih rješenja u pogledu pozicioniranja ustavnosudske vlasti, primjera radi učestvovanjem na naučnim skupovima posvećenim pitanjima izbora i imenovanja ustavnih sudija². Takođe, Ustavni sud je inicirao izmjenu nadležnosti Suda radi izjednačavanja položaja građana oba entiteta i cijele BiH pred ustavnim sudovima. Taj dokument, u formi Amandmana na Ustav Federacije je još od 2009. godine u parlamentarnoj proceduri. Pritom je ocijenio da je položaj građana Federacije BiH u odnosu na građane Republike Srpske, ozbiljno narušen, na štetu“ prvih³.

Bitno je napomenuti da u odnosu na preporučeno pozicioniranje i tretman Ustavnog suda, imam punu podršku sjednice sudija Suda, koja se u dva navrata oglasila kritičkim tonom: prvo u odnosu na Nacrt preporuka⁴, a zatim i na konačnu verziju⁵.

2. Analiza opravdanosti izmjena Ustava Federacije

Ekspertna grupa je uočila potrebu bitne rekonstrukcije ustavnog pozicioniranja pravosudne vlasti u Federaciji BiH. Pravosudni sistem nije cjelovito uređen, a poseban problem predstavlja fragmentirano finansiranje. Apostrofirano je neadekvatno pozicioniranje Ustavnog suda u odnosu na sudove opšte nadležnosti.

U ovom kontekstu, već duži niz godina (počev od 2003. pa nadalje), Udruženje sudija/sudaca u Federaciji BiH kontinuirano ukazuje na probleme finansiranja pravosuđa. Zahtjev da se formira jedinstven, dovoljan sudski budžet na nivou države ili entiteta je jedan od imperativnih zahtjeva struke, ukoliko se želi uspostaviti institucionalna nezavisnost sudske vlasti.⁶

¹ U konačnim, objavljenim Preporukama ova pitanja su u okviru poglavlja C, Sudska vlast Federacije, tač. 98-121.

² Ovdje mislim na skup koji je dokumentiran u zborniku radova i na prilog A. Martinović, Mišljenje suda-faza u postupku imenovanja sudija ustavnih sudova, u: E. Šarčević (ur), *Ko bira sudije ustavnog suda?*, Sarajevo 2012, s. (197 i dalje) 207.

³ Ovdje prvenstveno mislim na širu nadležnost Ustavnog suda RS, koja uključuje i ocjenjivanje zakonitosti, te na mogućnost djelovanja Suda *ex officio* i, najvažnije, pravo i mogućnost građana u RS da iniciraju postupak pred Ustavnim sudom RS. Ovakvo ovlaštenje nemaju građani u Federaciji BiH. Na žalost, upravo ovo posljednje dovodi u neravnotežan položaj građane BiH. U konačnom setu preporuka, za razliku od prijedloga Amandmana na Ustav Federacije koje je sačinio sam Ustavni sud Federacije, pa i stava Ekspertne grupe iz Analize opravdanosti, nije preporučeno da se uvede mogućnost građana da iniciraju postupak o pitanjima koja su od najveće važnosti upravo za njih.

⁴ Dokument Ustavnog suda F BiH, br. S-40/13 od 10. 05. 2013. je upućen članovima Ekspertne grupe, a javno publikovan u članku Kome smeta Ustavni sud Federacije?, *Pravo i Pravda*, Sarajevo 1/2013, s. (491 i dalje) 493.

⁵ Dokument Ustavnog suda F BiH, br. S-40-1/13 od 12. 06. 2013. dostavljen je kako članovima Ekspertne grupe, tako i predsjedavajućim oba doma Parlamenta F BiH, predsjedavajućem i članovima Ustavnopravne komisije Predstavničkog doma Parlamenta F BiH, Visokom predstavniku za BiH, Predstavniku Evropske unije u BiH i ambasadoru SAD-a u BiH kao pokrovitelju Ekspertne grupe.

⁶ Udruženje sudija/sudaca u F BiH je još u decembru 2004. godine sačinilo obiman materijal sa relevantnim finasijskim podacima za sudove opšte nadležnosti u F BiH. Dokumentovani budžetski pokazatelji su dostavljeni Visokom sudskom i tužilačkom vijeću BiH. Jedan od osnovnih zaključaka sudija je nužnost formiranja jedinstvenog, dovoljnog i nezavisnog (od izvršne vlasti) sudskog budžeta na nivou države ili entiteta.

3. Metodološki pristup Ekspertne grupe

Ekspertna grupa je istakla da ima za cilj nastavak i jačanje procesa reforme pravosuđa u BiH, te u formi opštih preporuka izradila set kojim je preporučila bitnu rekonstrukciju poglavlja IV C. Ustava Federacije BiH koje tretira sudsku vlast Federacije. Obzirom na sadašnji naslov poglavlja koji glasi: Sudska vlast Federacije, predložila bih preimenovanje koje uključuje, osim preporučene tri cjeline: a) Ustavnost i zakonitost, b) Ustavni sud Federacije i c) Pravosudni sistem u Federaciji, četvrtu koja bi nosila naslov Sudska vlast.

Suštinski, ovo poglavlje, bi trebalo da u opštim odrednicama ustavno propiše međunarodne standarde nezavisnosti i nepristrasnosti sudske vlasti⁷. U Federaciji, pa i u cijeloj BiH, ovi principi su svojstveni i pravosuđu u širem smislu te riječi, jer uključuju i tužilaštva. Dosadašnji reformski procesi koji ničim nisu dovedeni u pitanje su pozicionirali statusne garancije tužilaštava na vrlo sličan način kao za redovne sudove. Međunarodni standardi i načela su u preporukama samo dijelom pomenuta pod naslovom Pravosudni sistem u Federaciji. Takvim pozicioniranjem se neopravdano isključuje njihova primjena u odnosu na ustavnosudsku vlast, jer su ustavni sudovi svakako pravosudne institucije, bez obzira što nisu tipičan dio pravosudne vlasti. Da to priznaju i eksperti radne grupe pokazuje njihov prijedlog iz tačke 122, u kojem isključuju čelnike pravosuđa (uključujući i poziciju predsjednika Ustavnog suda) iz zajedničkog tretmana sa drugim čelnim pozicijama u odnosu na distribuciju ključnih funkcija u strukturi federalne vlasti.⁸ Najbolje rješenje, koje bi moglo pomiriti važeće ustavnoteorijske postavke pozicioniranja ustavnosudske vlasti i uvažiti nizak stepen demokratskog razvoja našeg društva, koji zahtjeva da se propišu garancije nezavisnosti i nepristrasnosti i za ustavne sudove, jeste da se u poglavlju Ustavni sud one izričito ustavno propišu. Bez toga smatram da se institucionalna i personalna nezavisnost Ustavnog suda slabi, a ne ojačava što je bila intencija predlagača.

4. Ustavnost i zakonitost (tač. 98-104)

Mislim da sam već dijelom u opštem osvrtu istakla ključne primjedbe na tekst preporuka sadržanih u ovom dijelu. Vjerujem da niko iz struke ne bi imao ozbiljne primjedbe, ukoliko bi ovo podpoglavlje, kako ga je označila Ekspertna grupa, sadržavalo i garancije ustavnosudske i sudske nezavisnosti i nepristrasnosti.

Pitanje besplatne pravne pomoći, koja se u ovom dijelu ustavno pozicionira je faktičko pitanje koje ne mora nužno biti dio ustavne materije, nego se može urediti (i uređuje se) posebnim zakonima o besplatnoj pravnoj pomoći. To je konačno i obaveza države i entiteta u procesu evroatlantskih integracija i zasigurno zaslužuje posebnu pažnju.

⁷ Svi standardi su obuhvaćeni najvažnijim međunarodnim dokumentima: Univerzalna deklaracija o nezavisnosti pravosuđa, Evropska povelja o statusu sudija sa Dopunskim protokolom, Preporuke Vijeća Ministara VE (primjer Preporuka br. R (94) 12 od 13. 10. 1994). Uključuju pitanja stalnosti i stabilnosti funkcije, adekvatnih uslova za rad, finansijske dovoljnosti i sigurnosti sudija, uključujući penzionisanje, zdravstvenu zaštitu, prava na strukovno udruživanje, imunitet, pravo na usavršavanje, standarde napredovanja u sudijskoj karijeri itd.

⁸ Amandmanom XLIX na Ustav Federacije BiH propisano je da najviše dvije od funkcija Premijer, Predsjedavajući oba doma Parlamenta, te predsjednici Ustavnog i Vrhovnog suda i Federalni tužilac, mogu biti popunjene iz reda jednog konstitutivnog naroda ili Ostalih.

5. Ustavni sud (tač. 105-113)

Najveći „zahvat“ te suštinske promjene su preporučene u odnosu na nadležnost i procedure imenovanja sudija. Stoga ću ih posebno analizirati i, pored nekih kvalitativno boljih rješenja u odnosu na sadašnja.

Preporuke u ovom dijelu su da se mnoga važna pitanja regulišu „ustavnim zakonom“, bez bliže i jasnije konkretizacije u kom pravcu bi trebala ići određena poboljšanja. Takav pristup nije neuobičajen, ali je neuobičajeno da se kategorija „ustavni zakon“ prvi put u tekstu preporuka pominje isključivo u odjeljku Ustavni sud.

5.1. Pozicioniranje u Ustavu

Pozicioniranje Ustavnog suda u aktuelnom Ustavu Federacije BiH zaista zaslužuje rekonstrukciju. Ustavni sudovi su pravosudne institucije, posebno pozicionirane u odnosu na sva tri segmenta vlasti, uključujući i sudsku koja pripada sudovima opšte nadležnosti. Stoga je primjedba Ekspertne grupe u tom pravcu potpuno osnovana. No, kako sam već istakla, upravo nadležnost i uloga ustavnih sudova ukazuje da je nužno sve primjenjive međunarodne standarde nezavisnosti i nepristrasnosti ugraditi u ustavnu materiju koja tretira ustavne sudove. Određene garancije institucionalne nezavisnosti (budžet, unutrašnja organizacija⁹), te personalne nezavisnosti (stalnost funkcije, nesmjernjivost izuzev konsenzusom svih sudija Suda,¹⁰ adekvatan materijalni i sigurnosni status, imunitet) su korpus garancija primjenjiv i za ustavnosudsku i sudsku vlast.¹¹ Konačno, i sadašnji Ustav Federacije, iako neadekvatno pozicionirano, govori o imunitetu i materijalnom statusu svih sudija.

5.2. Nadležnost

Izvjesno je da bi se iznašlo najbolje rješenje kompilacijom preporuka i već postojećih prijedloga Amandmana na Ustav Federacije koje je sačinio Ustavni sud. U tom pravcu bi saradnja Ekspertne grupe i Ustavnog suda, koje do sada nije bilo, bila korisna.¹²

Čini se nespornim da se nadležnost Ustavnog suda propisuje isključivo ustavom i to u cjelosti. Stoga bih primijetila da je u preporukama (tač. 32 a), dakle u dijelu koji tretira ključno i zahtijevno pitanje podjele nadležnosti između federalne i kantonalnih vlasti, na neadekvatnom

⁹ Ustavni sud Federacije ima legalan i legitiman normativni okvir na osnovu kojeg je donio Odluku o organizaciji Ustavnog suda Federacije Bosne i Hercegovine (Sl. nov. F BiH, 68/10-Prečišćen tekst), koja su odraz njegove posebne i nezavisne uloge u društvu. Predloženim rješenjima se, po mom mišljenju, može ugroziti i ovaj dostignuti, a izvjesno nedovoljan stepen institucionalne nezavisnosti.

¹⁰ Prema sadašnjim ustavnim rješenjima, koja nisu ničim dovedena u pitanje, sudije Ustavnog suda se biraju do dobi od 70 godina i ne mogu biti smijenjeni izuzev konsenzusom svih sudija Suda. Ovakvo rješenje poznaje i Ustavni sud BiH, a mandat sudija u Ustavnom sudu RS je identičan. Preporuka je da mandat sudije koji je ograničen na 9 godina, sa mogućnošću jedne obnove, osim u drugim slučajevima predviđenim Ustavom prestaje sa navršanih 75 godina.

¹¹ V. bilj. 10.

¹² Na konferenciji posvećenoj ovim pitanjima održanoj u Sarajevu, 03. 07. 2013, u organizaciji Centra za javno pravo članovi Ekspertne grupe su jasno istakli da je njihov posao završen. Međutim, postoji realna mogućnost da i dalje budu uključeni u okviru Paralamenta Federacije u rad na pripremi teksta Ustava, pa bi u tom slučaju, po mom mišljenju, u ovom dijelu bilo nužno uključiti Ustavni sud Federacije jer mislim da on najbolje zna kakva rješenja će na najkvalitetniji način ojačati vladavinu prava u našem društvu.

mjestu, preporučeno rješenje kojim se propisuje (dopunjuje). Uz to se koristi nejasna formulacija¹³ koja propisuje da se Federacija u slučaju nepoštivanja odredbi o podjeli utvrđivanja politika i donošenja zakona između Federacije i kantona, obraća Ustavnom sudu. Pitanje je kako Ustavni sud djeluje i obezbjeđuje provođenje dogovorenih „politika“. Mislim da sam svjesna savremenosti i, možda čak i pomodarstva, prilično uslovljenog različitim definisanju tog pojma u našem i ustavnopravnom životu nekih drugih zapadnoevropskih društava. Zakonodavne politike koje su u isključivoj nadležnosti i pod odgovornošću i kontrolom zakonodavne vlasti i pozicioniranje eventualnog sukoba za slučaj nesprovođenja pod kontrolu Ustavnog suda nije jasno. Utvrđivanje i provođenje zakonodavnih politika je u domenu društvene i političke odgovornosti zakonodavca, koja se „kažnjava“ voljom građana kao birača, te ne vidim da se na ovakav način to može staviti pod sudsku, pa i ustavnosudsku „kažnjivost“.

U Nacrtu Preporuka (ranija tač. 106) navedeno je da je potrebno razmotriti opravdanost da Ustavni sud sam pokrene postupak. U konačnim preporukama se odustalo od ovog prijedloga. Moram reći da je djelovanje *ex officio* predloženo Amandmanima na Ustav Federacije koje je sačinio Ustavni sud. No, svakako da bi tu mogućnost trebalo ozbiljnije razmotriti. Komparacije radi, možemo se osloniti na dosadašnju praksu u Republici Srpskoj iz koje vidimo da je Ustavni sud drugog entiteta rijetko i samo izuzetno djelovao po službenoj dužnosti. Trud na definisanju šta je to „izuzetno“ je sigurno isplativ.¹⁴

Ovo je nužno posmatrati kada se ima u vidu da Ustavni sud Federacije odlučuje u granicama zahtjeva¹⁵. Na taj način zakon direktno onemogućava Ustavni sud da očigledno neustavan propis, oglasi neustavnim i da ga ukloni iz ustavnopravnog života Federacije, samo zbog toga što se na konkretnu povredu podnosioc zahtjeva nije želio niti znao ukazati. Na ovaj način je izjednačena uloga suda u redovnosudskom građanskom postupku baziranom na potpunoj dispoziciji stranke. U pitanju su ipak sporovi o pojedinačnim pravima i obavezama, koji imaju dejstvo samo među parničnim strankama. U slučaju ustavnog sudovanja, gdje odluke u pravilu djeluju „erga omnes“ i imaju za cilj otklanjanje neustavnosti iz političko pravnog života, ova vrsta ograničenja nije dopustiva.

5.3. Ovlašteni podnosioci

Postoji saglasnost struke i Ekspertne grupe po pitanju proširenja kruga ovlaštenih podnosioca zahtjeva pred Ustavnim sudom. Ovo važno pitanje koje ulazi i u domen prava na pristup sudu i

¹³ Tač. 32 pokušava jasnije urediti podjelu nadležnosti između Federacije, kantona i opština. Ne ulazeći u kvalitet tih rješenja, moram podsjetiti da je Ustavom Federacije u pogledu tzv. zajedničke nadležnosti Federacije i kantona propisana *imperativna* odredba da se u tom pogledu dogovaraju na trajnoj osnovi. No, od formiranja Federacije nije ni pokušano, niti prema mojim saznanjima, postoji dogovor koji je trebao precizirati na ustavan način ovo pitanje.

¹⁴ Ustavni sud se više puta javno obraćao ukazujući na neprihvatljivo, kontinuirano kršenje ustavne odredbe o raspodjeli ključnih funkcija u Federaciji. Primjera radi, akt Ustavnog suda *Obavještenje o nekom pitanjima ostvarivanja ustavnosti u Federaciji Bosne i Hercegovine* je objavljen u Sl. nov. F BiH 29/05, a saopštenje za javnost pod nazivom *Konstituisanje organa vlasti mora se vršiti u skladu sa Ustavom*, br. SU-6/07 od 23. 01. 2007. je publikovano. Takvo javno obraćanje u svim demokratskim razvijenim društvima bi sigurno izazvalo reakcije drugih vlasti. Ova ustavna norma u biti razrađuje jednako i pravično učešće naroda i građana u vršenju javnih vlasti, te je u uskoj vezi sa jednakopravnošću naroda i građana u našem multietničkom i multikulturalnom društvu. Ovo je ogleadni primjer kada bi Sud morao imati mogućnost, nakon više upozorenja, da djeluje po službenoj dužnosti.

¹⁵ Čl. 13 Zakona o postupku pred Ustavnim sudom Federacije, Sl. nov. F BiH 6/95 i 37/03.

prava na ustavnopravnu sudsku zaštitu je najbolje riješiti na bazi već pomenutih Amandmana na Ustav Federacije i preporuka.

Mišljenja sam da bi ustavna rješenja nadležnosti ustavnosudske i sudske vlasti morala biti harmonizirana. Kompletna reforma pravosuđa je bazirana i na tom principu. Stoga je uvođenje „pravne inicijative građana“ kao opšteprihvaćenog standarda nužnost. Ona je prepoznata u Analizi opravdanosti uz stav da: „Građani, privredni subjekti, institucije koje vrše javna ovlaštenja čak nemaju ni pravo inicijative za pokretanje postupka“. Nejasno je zbog čega ovaj stav nije preuzet u preporuku.

Formulacija da „ostala pravna lica, organizacije i zajednice“ mogu pokrenuti postupak pod uslovom da se osporenim aktom ugrožavaju njihova ustavna prava, ostavljajući da Zakon o postupku uredi ovo pitanje. Moram istaći da se u preporukama koriste pojmovi „zakon“ i „ustavni zakon“, zatim „Zakon o Ustavnom sudu“ i „Zakon o postupku“,¹⁶ što je potrebno precizno definisati. Smatram da se kao i nadležnost krug ovlaštenih lica za pokretanje i iniciranje postupka treba propisati isključivo Ustavom. Zatim, pojam „zajednica“ je nedefinisan. Može li to biti neka neformalna grupa građana? U ovim pitanjima se ipak ne bi smjela, po mom mišljenju, pa ni na nivou preporuka ostaviti bilo kakva nejasnoća u postupku njihove primjene, odnosno konkretizacije. Princip vladavine prava podrazumijeva pravnu stabilnost i sigurnost koja se obezbjeđuje i kreiranjem norme koja ne dozvoljava proizvoljnost. To posebno važi za elementarna pitanja nadležnosti i ovlaštenih lica, praktično stranačke sposobnosti.

5.4. Sastav Suda

Pokušaj da se preporučuje ustavna rješenja koja će garantovati pravovremen¹⁷ izbor i popunu Suda najboljim kandidatima jeste hvale vrijedan. Osim što se tim pitanjem bavio i Sud, pa i stručna javnost, vidimo da u preporukama (tač. 105-108) Ekspertne grupe ovo pitanje zauzima najviše prostora.

Potpuno podržavam prijedlog da se što je više moguće objektiviziraju kriteriji izbora sudija. Kao i članovi grupe uostalom, smatram da im nije mjesto u Zakonu o Visokom sudskom i tužilačkom vijeću Bosne i Hercegovine¹⁸. Za razliku od predloženih rješenja (ostavljaju to za ustavni zakon), smatram da osim već postojeće odrednice da se za sudije biraju osobe najviših stručnih i

¹⁶ Smatram da je nužno jasno definisati da li se preporučuje da se brojna pitanja kojih se Ekspertna grupa nije dotakla rješavaju „ustavnim“ zakonom koji se donosi u drugačijoj proceduri ili „zakonom“. Takođe je potrebno utvrditi da li je to poseban zakon o Ustavnom sudu, izuzev Zakona o postupku jer oba ova pojma pomenuta u preporukama. Pitanje je da li je to nužno, jer je najupitnije da se najvažnija pitanja vezana za Ustavni sud definišu Ustavom, uz ustavno ovlaštenje da Sud samostalnim aktima bliže definiše preostala. Ukoliko se pak zakonodavac / ustavotvorac odluči za predloženi pristup, smatram da se bitne stavke organizacije i pravila Suda eventualno mogu razraditi samo posebnim „ustavnim“ zakonom o Ustavnom sudu, uz učešće eksperata iz Suda.

¹⁷ Opšte je poznata činjenica dugogodišnjeg nepopunjavanja sastava Ustavnog suda, koja traje od 2009. godine do danas. Osim što ugrožava i otežava rad Suda, onemogućava rad na predmetima zaštite vitalnih interesa, koje opravdano smatramo najosjetljivijim u našem društvu. Različiti modeli i prijedlozi za prevazilaženje ove situacije su prezentirani na pomenutom skupu koji se bavio pitanjem izbora ustavnih sudija u regionu. Ustavni sud je u više navrata govorio o tom problemu, sugerisao ubrzanje i pojašnjenje postupka i za sada je sve ipak u rukama političkih predstavnika u F BiH.

¹⁸ U pitanju je Zakon organizacione prirode kojiim se uspostavlja, organizuje i propisuje nadležnost ovog tijela u pravosudnoj zajednici u BiH. Izuzev predlaganja kandidata, ovo tijelo nema nadležnost u pogledu ustavnih sudova. Ustanovljen je kao nezavisni organ isključivo za opšta i statusna pitanja redovnog sudstva i tužilaštava.

moralnih kvaliteta (koja je u različitim oblicima poznata i u drugim državama) koja nosi veliku dozu subjektivnosti, sigurno da kriteriji stručnosti i istaknutog pravničkog ugleda mogu biti objektivizirani ustavnom normom. Prema sadašnjem stanju stvari, za sudiju ustavnog suda se može (a time je stavljen u istu ravan) izabrati pravnik s pravosudnim ispitom bez ikakvog radnog i stručnog iskustva i doktor fundamentalnih pravnih disciplina uz uslov od deset godina akademskog, predavačkog iskustva. Na ovaj način su širom otvorena vrata da mogu biti izabrana lica sa nekoliko godina radnog, životnog i profesionalnog iskustva. Objektivno, takvi kandidati nisu imali vremena steći status istaknutih pravnika u društvu. Ne znam zbog čega se autori preporuka barem u ovom segmentu nisu bliže pozabavili konkretnijim kriterijima. Rješenja koja su poznata i u komparativnoj ustavnopravnoj teoriji i praksi su u vidu npr. minimalne starosne dobi kandidata, radnog iskustva kao sudija sudova srednjeg nivoa od najmanje deset godina, najvišeg nivoa (Vrhovni sudovi i Apelaciono odeljenje Suda BiH) od namanje pet godina, i slično, što bi mogao biti prihvatljiv balans kakav se traži za pravnike koji dolaze iz akademske zajednice. Nadalje, iskustvo kao tužilac ili advokat, te srodna iskustva (rad u pravobranilaštvu, notarijat) sa najmanje dvanaest godina iskustva u branši i tome slično. Mogao bi se propisati i zaštitni mehanizam koji minimizira mogućnost da se ugrozi dojam objektivne nepristrasnosti Suda u očima javnosti na način da se isključi mogućnost (na određeni period, možda tri, pet godina) kandidovanja licima koja su neposredno obavljali visoke državne, entitetske političke funkcije ili su visokopozicionirani članovi političkih partija. Ovaj uslov je u potpunosti na fonu reformskih procesa koji govore o depolitizaciji pravosudnih institucija.

Na ovom mjestu bi se mogla dati prednost kandidatima preporučenim od strane nezavisnih strukovnih društava sudija, tužilaca, akademske zajednice i slično, kao jedan od činilaca koji daje posebnu težinu kandidaturi. Slično rješenje postoji u Republici Hrvatskoj. Ekspertna grupa je imala šansu da preporuči objektivizirane uslove, posebno zbog toga što im je metodološki pristup u tom pravcu dao veliku slobodu. Kako Bosa Nenadić u publikaciji „O jemstvima nezavisnosti ustavnih sudova“¹⁹ ističe: „Idealnog, niti opšteprihvaćenog modela, odnosno recepta za sada nema, što pokazuje raznolikost sistema izbora ili imenovanja sudija ustavnog suda u savremenoj uporednoj praksi.“ Ovim pitanjima se bavila i Venecijanska komisija i preporučila da je poželjno da ustavni sud svojim sastavom bude izraz strukture društva i odražava njegov pluralizam, da budu zastupljenja lica iz sve tri grane vlasti, da se vodi računa o polnoj strukturi, da osim pravnih kvalifikacija i profesionalnih vrlina sudije trebaju imati iskustvo u demokratskom životu zemlje, da bude mjesta i za profesore prava osim kandidata koji dolaze iz sudske vlasti²⁰ i drugih grana pravnog života.

5.5. Procedure izbora i imenovanja sudija

Opšti je stav ustavnosudske zajednice da propisane procedure izbora sudija entitetskih ustavnih sudova imenovanom sudiji daju najveći mogući legitimitet. Praksa je međutim pokazala da se moraju poboljšati uvođenjem rokova koji će omogućiti blagovremen izbor i popunu sastava

¹⁹ B. Nenadić, *O jemstvima nezavisnosti ustavnih sudova*, Beograd 2012, s. 87.

²⁰ Ustavni sud Federacije je u procesu davanja Mišljenja na kandidate u više navrata ukazivao na potrebu poželjnog balansa između kandidata koji dolaze iz sudske i drugih vlasti i akademske zajednice. Interesantno je možda reći da ovi prvi, tzv. Karijerne sudije su najmanje zastupljeni u sastavima ustavnih sudova u Bosni i Hercegovini. Situacija se u tom pogledu ipak mijenja, te su posljednja dva suca imenovana u entitetske ustavne sudove direktno došli sa pozicija sudija Vrhovnih sudova entiteta.

Suda. Na tom fonu su članovi Ekspertne grupe predložili prihvatljiva rješenja. No, mislim da su sa druge strane ishitreno preporučili uvođenje čak tri različite rang liste, što dovodi u zabunu i potencijalni je izvor razmimoilaženja i „sukoba“ između subjekata uključenih u proceduru. Sa stanovišta povjerenja javnosti u izabranog kandidata, a samim tim u Sud, mislim da bi se ovaj dio morao drugačije regulisati.

Prvo, ni do sada nisam uočila zakonsko uporište da Visoko sudsko i tužilačko vijeće BiH, osim važnog zadatka predlaganja liste prihvatljivih, sačinjava rang-listu kandidata, pogotovo ne na način kako u posljednje vrijeme radi kategorizacijom na vrlodobre, dobre i prihvatljive.²¹ Podržavam da su, kao nezavisni predstavnici pravosudne struke, prvi koji su pozvani da „prečešljaju“ aplikacije i utvrde užu listu prihvatljivih kandidata. Ustavna rješenja upravo govore u tom pravcu, nakon čega se lista upućuje najstručnijem organu za davanje ocjene o stručnim kvalitetima, samom Sudu²². Podržavam da Sud na osnovu liste Visokog sudskog i tužilačkog vijeća BiH sačini pojedinačno obrazloženu rang listu i uputi je u dalju proceduru, te da je ista odlučujuća isključivo u situacijama kada druge vlasti ne postupe u ustavom određenim rokovima. No, preporukom se sada i ta (već su u „optičaju“ dvije) rang lista upućuje parlamentu, koje sad uz uključenje profesora ustavnog prava i drugih pravnih stručnjaka (sada je to već treće učešće pravne struke) predlaže treću listu koja ide na potvrdu parlamentu. Smatram da je već u prve dvije faze ovog postupka struka potpuno i dovoljno zastupljena i nije nužno da se sada u ovu posljednju fazu ponovo uključuje.²³

5.6. Mandat sudija

Pitanju mandata sudija Ustavnog suda je u Analizi opravdanosti posvećena jedna rečenica koja glasi: „Doživotni mandat sudija je dosta rijedak u komparativnoj praksi i predmet je ozbiljnih teorijskih kritika, naročito kada su u pitanju zemlje sa nedovršenim demokratskih sistemom i nepostojanjem demokratske tradicije“. Ona je bila dovoljna da se preporuča uvođenje obnovljivog mandata od devet godina za sudije Ustavnog suda. U tač. 102 Nacrta prepruka je bilo predviđeno i da će se: „Ustavnim zakonom propisati da postojećim sudijama izborom svih novih sudija prestaje mandat. Oni mogu konkurisati za ponovni izbor“.²⁴

²¹ Zakon je propisao da VSTV BiH sačinjava listu prihvatljivih kandidata. No ovakvo rangiranje je upitno i sa stanovišta da od uvođenja ovakve prakse, dakle poslednjim prijedlozima niti jedan kandidat nije ocijenjen kao „odličan“. Takođe, kriteriji za ocjenjivanje su nedefinisani i prilično paušalni. Tako je Sud više puta imajući u vidu dostavljene reference od samog VSTV BiH mišljenje kojim je npr. posljednje rangiranog kandidata objektivno pozicionirao kao jednog od najkvalitetnijih.

²² V. bilj. 5.

²³ Proširivanje parlamentarne komisije članovima iz pravničke struke je sigurno nužno ustavno pozicionirati na nivou Ustava BiH, jer je procedura izbora i imenovanja sudija Ustavnog suda BiH drugačija od procedura imenovanja sudija entitetskih sudova. Učešće struke je obezbijedeno kroz Pravila Ustavnog suda BiH samo u smislu formalne saglasnosti/mišljenja.

²⁴ U konačnim preporukama je nakon reakcije Ustavnog suda Federacije i stručne pravničke javnosti u BiH izbrisan posljednji prijedlog. Ostaje otvoreno pitanje razloga koji su opedijelili članove Ekspertne grupe da u Nacrtu predlože ovakvo rješenje. Aktom Ustavnog suda Federacije br. S-40/13 od 10. 05. 2013. postavljeno je ovo pitanje u rečenici: „To ozbiljno dovodi u sumnju intenciju predlagača ovakvih preporuka da „kazni neposlušne“ suce ovog Suda koji su sa dignitetom, nepristrasno i neovisno stekle u društvu status respektabilnog dijela vlasti u Federaciji Bosne i Hercegovine“.

Smatram da nije data argumentacija za preporuku koja je u suprotnosti sa sadašnjim rješenjima u Federaciji, pa i cijeloj BiH za sudije i ustavnih i redovnih sudova i za pravosuđe u cjelini. Pojam „doživotni mandat“ u sadašnjoj ustavnoj materiji je pomenut samo za Vrhovni sud Federacije (čl. IV.C.2.6.1 Ustava). No, ni u tom slučaju se ne radi o doživotnom mandatu jer se tač. 4 propisuje trajanje mandata do starosne dobi propisane za odlazak u penziju. Ustavne sudije se imenuju do dobi od 70 godina života. O starosnoj granici nešto kasnije.

Harmonizovan pravni okvir u BiH, propisuje za sve sudije i redovnih (zakonom) i ustavnih sudova u BiH (ustavom), kao i tužioce svih nivoa istovjetno rješenje. „Doživotni mandat“ se zaista propisuje rijetko, mada je moguć i poznat i u nekim razvijenim demokratijama. Svakako da može biti i jeste predmet rasprava iznalaženje najboljeg modela. Austrija, na čiju pravnu tradiciju je naslonjen čitav ovaj region, pa i BiH, zatim Belgija, pa recimo i Turska propisuju takođe stalni mandat do godina za penzionisanje. Druge zemlje propisuju jednom ili više puta obnovljivi ili neobnovljivi mandat u različitom trajanju, od trinaest godina kao što je slučaj sa Saveznim ustavnim sudom Njemačke, do šest godina u Portugalu. Različita je praksa i u odnosu na sudije redovnih sudova, a posebno tužilaštava u sistemu organizacije pravosuđa. U BiH je, od reforme pravosuđa, uz jaku podršku relevantnih međunarodnih institucija, kao najadekvatniji proklamovan princip stalnosti sudijske funkcije, odnosno stalni mandat do sedamdeset godina starosti, upravo radi izbjegavanja mogućnosti neprimjerenog dnevnopolitičkog uticaja drugih grana vlasti na sudove u procesu donošenja odluka. Ne vidim da je do danas ičim doveden u pitanje takav stav. Dostignuti standard personalne nezavisnosti svih pravosudnih radnika u Bosni i Hercegovini nije doveden u pitanje u okviru Stukturalnog dijaloga koji se vodi po pitanju pravosuđa između BiH i predstavnika Evropske unije. Upravo na njega se pozivaju autori preporuka. Stoga je nerazumljiv stav grupe koji dovodi u diskriminirajući i degradirajući položaj ustavne sudije u Federaciji u odnosu na druge ustavne, pa i redovne sudije i sve nosioce pravosudnih funkcija.

Pritom je i član Ekspertne grupe koji je bio zadužen za ovo poglavlje, Kasim Trnka unazad pola godine, zastupao mišljenje da: “Trajanje mandata do sedamdesete godine života izabranog sudije nije nepoznato u komparativnim ustavnim rješenjima. Ono je garancija stalnosti sudijske funkcije i nezavisnosti suda. Međutim, ono ima opravdanje tek kad je cjelokupan proces izbora proveden uz poštivanje definisanih visokih kriterija stručnosti i prethodnog iskustva, kada je taj proces transparentan i izložen kritičkom sudu opozicije, stručne i šire javnosti.”²⁵ Autor na citiranom mjestu problematizira izbor i mandat sudija Ustavnog suda BiH. Opštepoznato je da je pod potpuno drugačijim pravnim režimom u odnosu na procedure izbora sudija entitetskih ustavnih sudija i ne može se porediti. Trnka osporava mandat do sedamdeset godina starosti kao kontraproduktivan, jer u procesu odlučivanja nisu definisani objektivni kriteriji, nije obezbijeđeno učešće svih grana vlasti i transparentnost.²⁶

²⁵ K. Trnka, Nužnost revizije ustavnih rješenja o izboru sudija ustavnih sudova u BiH, u: Šarčević (bilj 2), s. (154 i dalje) 155.

²⁶ K. Trnka (bilj. 25), s. (151 i dalje) 156. Napominjem da u ovom tekstu ne želim ni na koji način problematizirati ustavna rješenja iz ove oblasti iz Ustava BiH. Ta mogućnost može biti otvorena u eventualnom budućem procesu ustavnih reformi na nivou BiH. Takođe, uz potpuno uvažavanje legitimnog prava pravnih eksperata da iznesu stav po svim pitanjima, ovdje je on pomenut isključivo u kontekstu iznenađenja da se za samo pola godine mijenja stav i preporučuje uvođenje ograničenog mandata za sudije entitetskih sudova (konkretno Suda Federacije).

Svi koji su barem dijelom upoznati sa problematikom izbora morali bi znati da su ustavna rješenja za entitetske ustavne sudove postavljena tako da obezbijeduju učešće svih grana vlasti u složenoj proceduri izbora sudija. Ona sudijama daje najširi legitimitet. Učešće struke je obezbijeđeno putem nezavisnog pravosudnog tijela na nivo BiH²⁷ i Suda. Što se tiče dodatnog objektiviziranja kriterija stručnosti i prethodnog iskustva za izbor sudija entitetskih ustavnih sudova (jer u preporukama je riječ o tom sudu), smatram, a to je bliže obrazloženo u ovom tekstu pod 3.2.5) da je upravo angažman na preporukama bio prilika da se konkretizuju objektivizirani kriteriji.

Bosa Nenadić, sudija Ustavnog suda Republike Srbije problematizuje uvođenje mandata od devet godina sa mogućnošću ponovnog reizbora: „Bez obzira na određene slabosti koje za posledicu ima načelo stalnosti obavljanja bilo koje javne funkcije, pa tako i funkcije sudije Ustavnog suda (rutinerstvo, birokratizacija, „imenovanje u funkciju“ odnosno „uljuljkivanje na funkciji“, pa i rizik od preteranog starenja suda i „okamenivanja sudija“), to rešenje u određenom društvenom ambijentu obezbeđuje institucionalnu stabilnost suda i čvršću garanciju sudijske nezavisnosti (zbog kompetencije i kontinuiteta). Ono takođe u većoj meri sprečava mogućnost nedozvoljenih uticaja na obavljanje dužnosti sudija Ustavnog suda, posebno ako se u Ustavni sud dolazi, pred kraj profesionalne karijere“. To što komparativna teorija nesumnjivo smatra upitnim nije pitanje dužine, pa ni stalnosti mandata, nego u sistemima koji poznaju vremenski ograničen mandat, pitanje obnovljivosti mandata. „U ustavnopravnoj struci nepodeljeno je mišljenje da mogućnost ponovnog reizbora sudija ustavnog suda nije dobro rešenje, jer se pored ostalog sudija vršenjem sudijske funkcije može preporučivati za ponovni mandat, a na štetu obavljanja funkcije u opštem interesu. I Venecijanska komisija preporučuje rešenje o neobnovljivosti mandata sudija ustavnog suda, jer ono može potkopati nezavisnog sudije, ali Komisija i ne spori da se eventualna mogućnost obnavljanja još jednog mandata može pokazati povoljnom radi omogućavanja nastavka vršenja dužnosti od strane izvrsnih sudija. No, čini se da je to rešenje prihvatljivo jedino u zemljama sa utemeljenom tradicijom demokratske političke kulture i zemljama u kojima ustavni sud i njegove sudije u realnosti uživaju ugled i poštovanje, ali ne i u zemljama u tranziciji, u kojima još uvek nije ostvarena nužna ustavna i politička ravnoteža u vršenju vlasti i zemljama sa neizgrađenom pravnom i političkom svešću o principima demokratije i o ulozi ustavnog suda u njenoj izgradnji i očuvanju, kao i o potrebi obezbeđenja njegove nezavisnosti, legitimacije i autoriteta. Ukazujemo da je i u Evropskom sudu za ljudska prava mogućnost reizbora sudija ovog suda ukinuta stupanjem na snagu 14. Dodatnog protokola uz Konvenciju“.²⁸

Miodrag Simović, aktuelni sudija i raniji predsednik Ustavnog suda BiH potvrđuje ovakvo stajalište: „Lična nezavisnost sudije zavisi od načina, uslova i postupka imenovanja i razrješenja, odgovornosti i unapređenja, materijalne sigurnosti i sl. Od posebnog je značaja ustanova stalnosti sudske funkcije, s ciljem da se obezbijedi nezavisan položaj suda i sudija. Sudska funkcija je stalna ali ne i doživotna, jer prestaje zbog ispunjenja uslova za penziju“.²⁹

Aktuelni sudija Ustavnog suda Republike Srpske Marko Rajčević u članku „Izbor i mandat sudija Ustavnog suda RS-a“ pozdravlja izmjenu Ustava Republike Srpske iz 2005. godine i

²⁷ Visoko sudsko i tužilačko vijeće BiH provodi procedure i zaduženo je za imenovanje svih sudija opšte nadležnosti i tužilaca u BiH, kao i za predlaganje eliminatorne liste kandidata za sudije entitetskih ustavnih sudija.

²⁸ B. Nenadić (bilj. 19), s. (152 i dalje) 153.

²⁹ M. Simović, O jemstvima nezavisnosti ustavnih sudova, u: Šarčević (bilj 2), s. 251.

dotadašnjeg ustavnog rješenja vremenski ograničenog neobnovljivog mandata ustavnih sudija, u korist uvedenog stalnog mandata do sedamdeset godina. „Mišljenja sam da je promjena stava ustavotvorca o dužini mandata ustavnih sudija doprinos naporima da se Ustavni sud Republike Srpske učini što nezavisnijim od uticaja organa zakonodavne i izvršne vlasti u procesu donošenja odluka, jer se tim rješenjem obezbjeđuje institucionalna stabilnost suda i daje čvršća garancija sudijske nezavisnosti. Nema naročito pravdajućih razloga koji bi osporavali princip stalnosti ustavnosudske funkcije (rutinerstvo, birokratizacija, rizik pretjeranog starenja suda, uljuljkivanje na funkciji i okamenivanje sudija), odnosno oni su skoro zanemarljivi u odnosu na cilj koji se tim principom postiže. Stalnost ustavnosudske funkcije, kao rješenje, ima sa aspekta zahtjeva sudijske nezavisnosti apsolutnu prednost u odnosu na rješenje o jednom neobnovljivom mandatu, a pogotovu u odnosu na rješenje koje dopušta jednu obnovu mandata kakav je slučaj u Srbiji. Ovo i zato što svaki novi izbor sudija ustavnih sudova otvara pitanje uticaja aktuelne političke pozicije na izbor sudija. Osim toga, mišljenja sam da nema razloga da se pravi razlika u stavu da je za sudije redovnih sudova potrebno obezbijediti stalnost njihove funkcije, dok to za sudije ustavnih sudova nije neopohodno, iako su razlozi za usvajanje tog principa za ustavne sudije sasvim logični i opravdani“.³⁰

Pravosudna zajednica kod nas je potpuno svjesna da je stalnost mandata do uslova za penzionisanje, upravo u našoj „mladoj“ ili, bolje rečeno „ranj demokratiji“ najvažniji potporni stub koji garantira personalnu nezavisnost i nepristrasnost nosioca sudske, pa i ustavnosudske vlasti, o čemu se javno očitovala³¹.

Ne samo sudije, tužioci i advokati, nego i sudije drugog entitetskog suda, Ustavnog suda Republike Srpske su na sjednici od 04. juna 2013. zauzeli stavove koji u potpunosti afirmišu sve do sada usvojene principe i pravila u reformi pravosuđa u BiH. Zbog posebne važnosti, slobodna sam citirati stav kolega da: „odstupanje od istih, a što je u Prijedlogu preporuka predloženo, imalo bi nesagledive štetne posljedice za dalji razvoj pravosudnog sistema kako Bosne i Hercegovine, tako i njenih entiteta. Posebno negativan uticaj bio bi prema razvoju ustavnog sudstva u Bosni i Hercegovini, jer bi u potpunosti bili napušteni dosadašnji standardi nezavisnosti i nepristrasnosti, a narušavanje principa stalnosti sudijske funkcije do dobi od 70 godina, koji je proklamovan kao najprimjerenije rješenje za cijelu Bosnu i Hercegovinu, bio bi u potpunosti narušen, što bi dovelo do ponovnog uspostavljanja sistema pravne nesigurnosti i neodrživosti, a dovelo bi i do nejednakosti nosilaca sudijskih funkcija na teritoriji Bosne i Hercegovine“.³² Podržali su stavove Suda o usaglašavanju nadležnosti oba entitetska ustavna suda, čime se svi građani dovode u ravnopravan položaj.

³⁰ M. Rajčević, Izbor i mandat sudija Ustavnog suda RS u: Šarčević (bilj 2), s. 224.

³¹ Udruženje sudija/sudaca u F BiH, koje okuplja preko 300 sudija je dana 28. 05. 2012. izdalo Saopštenje za javnost pod posl.brojem 34/13 u kojem kritikuju sa identičnom argumentacijom kao Sud preporuku o uvođenju mandata i prestanku mandata sudijama Ustavnog suda iz Nacrta preporuka. U konačnim preporukama je ostao isti prijedlog uvođenja mandata. Isto udruženje, zajedno sa Udruženjem sudija Republike Srpske, Udruženjima tužilaca BiH, F BiH i RS te Advokatskim komorama F BiH i RS, uključeno u organizaciju tradicionalnog juskog savjetovanja iz oblasti krivičnog zakonodavstva u BiH, koje je okupilo 380 pravnika iz cijele zemlje kao jedan od zaključaka savjetovanja pod br. 40/13 od 10. 06. 2013. na konačan tekst preporuka izdalo Saopštenje za javnost kritikujući preporuke i kao nepotrebne i neobrazložene.

³² Akt Ustavnog suda Republike Srpske br: SU-221/13 od 24. 06. 2013.

6. Pravosudni sistem u Federaciji (tač. 114-121)

Predložena rješenja ovog najkraćeg seta preporuka koja predlažu objedinjavanje sudskih i tužilačkih budžeta i tužilačke organizacije na nivou Federacije su standardi koji bi u eventualnim ustavnim promjenama trebali biti prihvaćeni. U prilog tome navodim da je to već više puta ponovljeni zahtjev struke, posebno u domenu uspostavljanja posebnog sudskog budžeta na nivou Federacije.

Pozicioniranje tužilaštava sa jedinstvenom strukturom i advokature kao ustavnih, ne samo zakonskih kategorija je faktičko pitanje, koje se između ostalog rješava i u okvirima već pomenutog Strukturalnog dijaloga. Svakako da može naći mjesto i u tekstu budućih ustavnih promjena.

7. Zaključak

Kreiranje po svemu novog ustava je zahtjevan i težak posao, te svaki napor, a posebno napor Ekspertne grupe treba podržati. Preporuke mogu biti usmjeravajuće, bez obzira što su po mom sudu u ovom dijelu uglavnom uopšteno formulisane.

Stoga se ne mogu oteti utisku da je Ekspertna grupa radila pod određenim vremenskim rokovima i zahtjevima hitnosti. Ne čudi što se neke ponuđene smjernice i kada bi bile usvojene, gotovo ne mogu pretočiti u ustavnu normu.³⁴ U tom smislu govori i činjenica da je od Nacrta preporuka do sačinjavanja konačnog teksta koji je odmah predat u parlamentarnu proceduru proteklo manje od mjesec dana.³⁵ To je dobrim dijelom uzrokovalo da se ni u okvirima stručne javnosti nisu mogli detaljnije sagledati i analizirati ovi prijedlozi, te da u konačnici nisu mogli pravovremeno biti stavljeni na raspolaganje kako bi bili od pomoći Ekspertnoj grupi.

Za očekivati je da će Preporuke predstavljati predmet budućeg rada i stručne javnosti i da će ona imati adekvatno vrijeme za pripremu cjelovitog ustavnog teksta. Ne zaboravimo, Ustav se ne bi ni smio često mijenjati, jer to govori o kvalitetu ustavnog teksta. Građani Federacije su svjedoci preko sto amandmanskih intervencija u Ustav Federacije BiH. One su uslijedile radi poboljšanja ustavnog teksta i zbog bitnih promjena društvenih i političkopравnih okolnosti.³⁶ Vjerujem da je

³⁴ Primjer se ogleda recimo u načinu izbora sudija Ustavnog suda kada se postojećim sudijama produžava mandat do izbora novih. Pitanje je kako se izbor uopšte može izvršiti na ustavan način, jer bi aktuelne sudije Suda same sebe ocjenjivale i rangirale, pod uslovom da konkurišu. Ukoliko aktuelne sudije Ustavnog suda idu u isti „koš“ i ostane prijedlog uvođenja mandata, automatski se postavlja naprijed navedeno pitanje. Ranija preporuka da se postojećim sudijama automatski prekida mandat potpuno onemogućava formiranje Suda, jer onda nema jedne bitne karike u predloženom lancu subjekata koji učestvuju u proceduri izbora. Ako se pak misli samo na buduće sudije Suda, uvažavajući nesporno stečena prava postojećeg sastava koji je ustavno imenovan do 70 godina starosti, znači li to da bi imali dvije kategorije sudija u istom sudu? One „stare“ i „nove“ sa devetogodišnjim mandatom? Ne smatram da je ispravan, pa i moguć stav predlagača da se ova otvorena pitanja kasnije rješavaju ustavnim ili kakvim god zakonom. Pažljivijom analizom se može zaključiti da je ovaj navod da se postojećim sudijama produžava mandat do izbora novih ne samo konfuzan nego i suvišan ukoliko su predviđeni ustavni rokovi i mehanizmi za svaku fazu procedure izbora koji omogućavaju blagovremenu popunu Suda.

³⁵ Nacr preporuka nosi datum 07. 05. 2013. godine, a Konačne preporuke su publikovane već 29. 05. 2013. godine. Vjerujem da je Nacrtu prethodio duži vremenski period rada Ekspertne grupe.

³⁶ Moramo voditi računa da je Ustav Federacije proizvod jednog specifičnog, ratnog trenutka, proklamovan 1994. godine u paketu tzv. Vašingtonskog sporazuma.

sazrelo vrijeme da se pozabavimo ustavnim tekstom koji neće zahtijevati česte intervencije, te koji će moći proći test budućeg vremena u kojem nas očekuju toliko željene evropske integracije.