

Amela Kadrić*

Raspodjela ključnih funkcija vlasti u Federaciji Bosne i Hercegovine

Sadržaj

1. Uvod
2. Distribucija ključnih funkcija prema Ustavu FBiH
 - 2.1. Izbor nosilaca ključnih funkcija
 - 2.1.1. Premijer Vlade FBiH
 - 2.1.2. Predsjedavajući zastupničkog doma FBiH
 - 2.1.3. Predsjedavajući Doma naroda
 - 2.1.4. Predsjednik Vrhovnog suda FBiH
 - 2.1.5. Predsjednik Ustavnog suda FBiH
 - 2.1.6. Glavni Federalni tužilac
3. Trenutna situacija i aktuelni problem koji proizlazi iz odredbi Ustava FBiH
4. Zahtjevi nezavisnosti i nepristrasnosti pravosuđa
5. Nekoliko mogućih rješenja
 - 5.1. Skraćivanje mandata nosilaca ključnih pravosudnih funkcija
 - 5.2. Izmjena člana IV.D.1. i IV.D.1.a. Ustava FBiH
 - 5.3. Razdvajanje ključnih funkcija
6. Zaključak

1. Uvod

Federacija Bosne i Hercegovine („FBiH“) jedan je od dva entiteta države Bosne i Hercegovine i ima svu vlast, nadležnosti i odgovornosti koje Ustavom Bosne i Hercegovine nisu date u isključivu nadležnost institucija Bosne i Hercegovine. One su detaljno propisane Ustavom FBiH.¹ Strukturu vlasti prema Ustavu FBiH čine zakonodavna, izvršna i sudska vlast.² U skladu

* Autorica je stručna saradnica u advokatskom uredu i saradnica CJP.

sa ovakvom strukturom vlasti u FBiH u odjeljku D. poglavlja IV Ustava FBiH propisane su i ključne funkcije predstavnika iz svih struktura vlasti na nivou Federacije. Ključne funkcije se u skladu sa navedenim odredbama Ustava FBiH popunjavaju prema konstitutivnosti, odnosno nacionalnom ključu, tako da se od šest ključnih funkcija najviše dvije mogu popuniti iz reda istog konstitutivnog naroda.³

Raspodjela ovih funkcija otvara u praksi zanimljivo političko-pravno pitanje. Ono je stalno u centru pažnje bosansko-hercegovačke javnosti, jer dosadašnjom podjelom funkcija nisu bili zadovoljni predstavnici barem jednog od konstitutivnih naroda.⁴ Trenutna situacija je nastala nakon općih izbora 2010. godine i traje u kontinuitetu još od izbora održanih 2006. godine. Tri od šest ključnih funkcija koje predviđa Ustav⁵, zauzimaju predstavnici iz reda Bošnjaka, dvije funkcije predstavnici hrvatskog naroda i jednu funkciju predstavnik iz reda srpskog naroda. Ovakvu podjelu funkcija predstavnici hrvatskog i srpskog naroda ocjenjuju protuustavnom.⁶

U nastavku će biti predstavljena raspodjela ključnih funkcija vlasti prema Ustavu FBiH, način izbora predstavnika svih funkcija i posljedice koje iz navedenih ustavnih odredbi proizilaze. Ovaj problem će se analizirati s obzirom na principe nezavisnosti i nepristrasnosti sudstva, kao i u pogledu uvjeta za uspostavljanje vladavine prava. Na kraju će biti predloženo nekoliko rješenja kojima bi se postojeći problem mogao prevazići.

2. Distribucija ključnih funkcija prema Ustavu FBiH

Ustav FBiH u odjeljku D, koji je ugrađen Amandmanom XLIX, propisuje šest ključnih funkcija vlasti u FBiH i određuje način na koji bi se one trebale distribuirati između pripadnika tri konstitutivna naroda i/ili onih iz reda „ostalih“.

Članom IV.D.1. propisano je sljedeće:

„Premijer/predsjednik Vlade i zamjenici premijera/potpredsjednici Vlade ne mogu biti iz reda istog konstitutivnog naroda.

Od niže navedenih funkcija najviše dvije se mogu popuniti iz reda jednog konstitutivnog naroda ili iz reda ostalih:

1. premijer/predsjednik Vlade
2. predsjedavajući Zastupničkog doma
3. predsjedavajući Doma naroda
4. predsjednik Vrhovnog suda
5. predsjednik Ustavnog suda

¹ Član 1. Ustava Federacije Bosne i Hercegovine (*Sl. l. FBiH*, br. 1/94, 13/97, 16/02, 22/02, 52/02, 18/03, 63/03, 9/04, 20/04, 33/04, 72/05, 71/05, 88/08).

² Odjeljak IV Ustava FBiH.

³ Amandman XLIX (*Sl. l. FBiH*, br. 16/02).

⁴ Nezadovoljstvo predstavnika srpskog naroda može se vidjeti iz sljedećeg teksta: http://www.glassrpske.com/komentar/komentar_dana/Bosnjačka-predominacija/lat/371.html, očitavanje 14. 03. 2012.

⁵ Usp. bilj. 3.

⁶ Izbor federalnog premijera iz reda bošnjačkog naroda i ukupna raspodjela funkcija izazvali su u medijima brojne reakcije i ocijenjeni kao protuustavni. Za više detalja vidjeti: <http://www.vecernji.ba/vijesti/jaganjac-zvizdic-ili-niksic-morali-bi-podnijeti-ostavku-clanak-296906>; <http://www.vijesti.ba/vijesti/bih/42865-Krsenje-Ustava-raspodjele-kljucnih-funkcija-Niksic-trebao-podnijeti-ostavku.html>, očitavanje 15. 03. 2012.

6. federalni tužilac.“

Dalje, članom IV.D.1.a. propisano je sljedeće:

„Nakon izbora za zakonodavni organ Federacije i imenovanja premijera, predsjedavajućeg Predstavničkog doma i predsjedavajućeg Doma naroda, predsjednik Ustavnog suda, predsjednik Vrhovnog suda i tužilac Federacije Bosne i Hercegovine biraju se u skladu sa raspodjelom mjesta predviđenom u članu IV.D.1.“

U nastavku je posebna pažnja posvećena načinu izbora nosilaca jedne od ključnih funkcija i mandata koji je određen za svaku od ovih funkcija.

2.1. Izbor nosilaca ključnih funkcija

2.1.1. Premijer Vlade FBiH

Vlada FBiH na čelu sa premijerom čini izvršnu vlast u FBiH. Premijera Vlade FBiH imenuje predsjednik FBiH, a Vladu FBiH potvrđuje Predstavnički dom Parlamenta FBiH. Mandat premijera Vlade je četiri godine.⁷ Sadašnji premijer FBiH izabran je u martu 2011. godine.

2.1.2. Predsjedavajući Predstavničkog doma FBiH

Predstavnički dom FBiH ima predsjedavajućeg i dva potpredsjedavajuća, koji se biraju iz reda poslanika na sjednici Predstavničkog doma FBiH poslije verifikacije mandata poslanika u tom domu. Predsjedavajući i zamjenici ne mogu biti iz reda istog konstitutivnog naroda.⁸ Prijedlog za izbor predsjedavajućeg Predstavničkog doma i dva potpredsjedavajuća Predstavničkog doma podnose klubovi poslanika.⁹ Mandat mu, jednako kao i svim poslanicima, traje četiri godine.¹⁰

2.1.3. Predsjedavajući Doma naroda

Dom naroda FBiH također ima predsjedavajućeg i dva potpredsjedavajuća koji ne mogu biti iz istog konstitutivnog naroda i/ili iz reda ostalih. Predsjedavajućeg i potpredsjedavajuće bira Dom naroda većinom glasova iz reda delegata na sjednici Doma naroda nakon verifikacije mandata delegata u Domu naroda.¹¹ Mandat predsjedavajućeg ovog Doma je također četiri godine.

2.1.4. Predsjednik Vrhovnog suda FBiH

Predsjednik Vrhovnog suda FBiH bira se iz reda sudija imenovanih u Vrhovni sud FBiH. Prema Zakonu o Visokom sudskom i tužilačkom vijeću BiH (Zakon o VSTV BiH) uvjet koji mora ispunjavati sudija da bi bio izabran na ovu funkciju je da „posjeduje dokazane rukovodne i

⁷ Član 1.3 a Izbornog zakona BiH (Na nivou Federacije ne postoji Izborni zakon FBiH).

⁸ Član 40 Poslovnika Predstavničkog doma Parlamenta FBiH, (Sl. l. FBiH, br. 27/03, 21/09).

⁹ Član 38 Poslovnika Predstavničkog doma Parlamenta FBiH, (Sl. l. FBiH, br. 27/03, 21/09).

¹⁰ Supra, nota 6.

¹¹ Član 34 Poslovnika o radu Doma naroda Parlamenta FBiH (Sl. l. FBiH, br. 27/03, 21/09).

organizacijske sposobnosti bitne za rad tog suda“. Predsjednik se imenuje na mandat od šest godina i, prema navedenom zakonu, može biti ponovo imenovan.¹²

2.1.5. Predsjednik Ustavnog suda FBiH

Predsjednika Ustavnog suda FBiH biraju suci tog suda iz reda sudija imenovanih u Ustavni sud FBiH. Uvjet za izbor na ovu funkciju je, također, da sudija mora imati „dokazane rukovodne i organizacijske sposobnosti bitne za rad tog suda“. ¹³ Suci sami biraju predsjednika suda.¹⁴ Mandat predsjednika Ustavnog suda FBiH, za razliku od ostalih ključnih funkcija, traje najkraće – jednu godinu.¹⁵

2.1.6. Glavni federalni tužilac

Položaj i uvjeti za obavljanje funkcije glavnog federalnog tužioca propisani su Zakonom o Federalnom tužilaštvu FBiH¹⁶ i Zakonom o VSTV BiH. Glavnog federalnog tužioca, u skladu sa odredbama člana 17 Zakona o VSTV BiH, bira VSTV BiH. Članom 29 spomenutog zakona propisano je da glavni tužilac mora imati najmanje osam godina iskustva u radu kao sudija, tužilac, advokat ili da posjeduje drugo relevantno pravno iskustvo nakon položenog pravosudnog ispita, kao i dokazane rukovodne i organizacijske sposobnosti bitne za rad tog tužilaštva. Ovim članom propisan je i mandat glavnog tužioca u trajanju od šest godina. Iste uvjete i dužinu trajanja mandata propisuje i Zakon o Federalnom tužilaštvu FBiH.¹⁷

3. Sadašnja raspodjela ključnih funkcija i aktuelni problemi koji proizlaze iz odredbi Ustava FBiH

Kako je već rečeno, u aktuelnoj distribuciji ključnih funkcija tri funkcije pripadaju predstavnicima iz reda Bošnjaka, dvije predstavnicima iz reda hrvatskog naroda i jedna predstavniku iz reda srpskog naroda. Mora se naglasiti to da su tri pravosudne funkcije podijeljene u skladu sa odredbama Ustava FBiH koje se odnose na ravnopravnu zastupljenost sva tri konstitutivna naroda u našoj zemlji, jer svaka funkcija pripada predstavniku drugog konstitutivnog naroda: predsjednik Vrhovnog suda FBiH je Bošnjak, predsjednik Ustavnog suda FBiH je Hrvatica, dok je GFT Srbin. Prilikom popunjavanja funkcija zakonodavne i izvršne vlasti nakon posljednjih općih izbora, sve tri pravosudne funkcije već su bile popunjene u skladu sa zakonom i mandat njihovim nosiocima počeo je teći već prije tih izbora.¹⁸

Postavlja se, međutim, pitanje primjene odredbe člana IV.D.1.a. kojom je propisano da se izbor tri pravosudne funkcije vrši „nakon izbora funkcija koje pripadaju zakonodavnoj i izvršnoj

¹² Čl. 25 tačka 2. Zakona o VSTV BiH (*Sl. gl. BiH*, br. 25/04, 93/05, 15/08, 48/07).

¹³ Čl. 24 tačka 4. Zakona o VSTV BiH (*Sl. gl. BiH*, br. 25/04, 93/05, 15/08, 48/07).

¹⁴ O tome detaljnije usp. M. Tadić, *Ustavni sistem i organizacija pravosuđa u BiH*, Sarajevo 2009, s. 49.

¹⁵ Čl. 13. Odluke o organizaciji Ustavnog suda Federacije Bosne i Hercegovine (*Sl. l. FBiH*, br. 68/10).

¹⁶ Zakon o Federalnom tužilaštvu FBiH (*Sl. l. F BiH*, br. 19/03).

¹⁷ Čl. 5 i čl. 7 Zakona o Federalnom tužilaštvu FBiH (*Sl. l. FBiH*, br. 19/03).

¹⁸ Mandati predsjedniku Vrhovnog suda FBiH i glavnom federalnom tužiocu počeli su teći u junu 2009. godine. Mandati predstavnicima zakonodavne i izvršne vlasti u martu 2011. godine, a predsjedniku Ustavnog suda FBiH 2008. godine.

vlasti“. Naime, jezičko tumačenje ove odredbe nalaže da se izvrši promjena nosilaca tri pravosudne funkcije svaki put kada se izaberu predstavnici zakonodavne i izvršne vlasti, dakle svake četiri godine, kako bi se poštovao princip raspodjele šest ključnih funkcija između predstavnika konstitutivnih naroda/ostalih, iako je mandat nosilaca pravosudnih funkcija u to vrijeme već otpočeo i može, po zakonu, još trajati.

Postavlja se pitanje, da li se pomenutim jezičkim tumačenjem neopravdano daje prioritet odredbama člana IV.D.1.a, u odnosu na ostale odredbe Ustava FBiH, konkretno, u odnosu na odredbe Ustava FBiH koje predviđaju zaštitu vitalnog interesa konstitutivnih naroda¹⁹. Drugo značajno pitanje koje se mora razmotriti je, da li je ovakvo postupanje suprotno Zakonu o VSTV BiH, odnosno da li je u suprotnosti sa odredbama člana 43 kojima je propisano da Vijeće primjenjuje odgovarajuće ustavne odredbe kojim se uređuju jednaka prava i zastupljenost konstitutivnih naroda i ostalih.

Primjena člana IV.D.1. a. otvara i dodatno pitanje: hijerarhije entitetskog ustava i državnog zakona. Jer, Ustav FBiH upućuje na VSTV BiH kao tijelo na državnom nivou koje je dužno osigurati nezavisnost sudova i tužilačke dužnosti u Federaciji. S druge strane, i Zakon o VSTV BiH predviđa primjenu ustavnih odredbi kojima se uređuju jednaka prava i zastupljenost konstitutivnih naroda i ostalih. Primjena odredbi člana IV.D.1.a. ne podrazumijeva zaobilaženje odredbi Zakona o VSTV kojima je jasno propisana obaveza jednake zastupljenosti konstitutivnih naroda i ostalih. To se vidi iz član 43 Zakona o VSTV BiH koji daje prioritet principima jednake zastupljenosti konstitutivnih naroda prilikom raspodjele ključnih funkcija u odnosu na način i vrijeme u kojem se vrši izbor nosilaca tih funkcija.

Vitalni interes konstitutivnih naroda, definisan Ustavom FBiH, pretpostavlja, između ostalog, ostvarivanje prava konstitutivnih naroda da budu adekvatno zastupljeni u zakonodavnim, izvršnim i pravosudnim organima vlasti²⁰, kao i da imaju jednaka prava u donošenju odluka. Trenutnom raspodjelom taj princip je narušen.

Potrebno je, na jednoj strani, naglasiti da prve tri ključne funkcije iz člana IV.D.1. Ustava FBiH predstavljaju političke funkcije zakonodavne i izvršne vlasti koje zauzimaju predstavnici političkih stranaka u našoj zemlji. Ove tri funkcije popunjavaju se međusobnim dogovorom političkih stranaka koje na izborima osvoje dovoljan broj glasova za ulazak u Parlament FBiH. S obzirom da za te funkcije nisu propisani nikakvi posebni uvjeti, dogovor bi, u vezi s njihovom raspodjelom, trebao proticati bez posebnih problema. Također, dogovor političkih partija prilikom raspodjele pozicija zakonodavne i izvršne vlasti, ma koliko značajan bio, ne bi trebao imati veći značaj od pravilne raspodjele pravosudnih funkcija. S druge strane, ostale tri funkcije pripadaju pravosuđu, pa bi u skladu sa odredbama Ustava FBiH, za sudove morali biti ispunjeni uvjeti nezavisnosti i nepristrasnosti.

¹⁹ Amandmanom XXVIII, kojim je izvršena promjena člana I.1. Ustava FBiH propisano je da Bošnjaci, Hrvati i Srbi kao konstitutivni narodi, zajedno sa ostalima, i građani Federacije Bosne i Hercegovine, ravnopravno uređuju FBiH, definisanu Aneksom II Općeg okvirnog sporazuma za mir u Bosni i Hercegovini (*Sl. l. FBiH*, br. 16/02).

²⁰ Amandmanom XXXVII dodan je naslov pod 5 i novi član IV.A.4.17a. Ustava FBiH kojim je definisan vitalni nacionalni interes (*Sl. list FbiH*, br. 16/02).

4. Zahtjevi nezavisnosti i nepristrasnosti sudstva

Nezavisnost i nepristrasnost sudstva temeljni su principi za uspješno funkcionisanje svakog demokratskog društva i preduvjet vladavine prava.²¹ Ovi principi propisani su i brojnim međunarodnim dokumentima²² koji naglašavaju izuzetnu važnost samostalnosti sudija i drugih nosilaca sudskih funkcija.²³ Također je važno naglasiti da tri ključne pravosudne funkcije predstavljaju stručne funkcije za koje je potrebno imati odgovarajuće obrazovanje, iskustvo, znanje, stručnost, moralni i profesionalni dignitet koji se posebno naglašavaju i ističu kao bitni uvjeti za postavljanje kandidata na ove pozicije.²⁴

Upravo zbog pobrojanih principa, odredba Ustava kojom je predviđeno da se ove tri funkcije biraju nakon izbora prve tri zakonodavne i izvršne funkcije u praksi može dovesti do ozbiljnih problema zato što se može narušiti princip nezavisnosti i nepristrasnosti sudstva.

Iz svega slijedi da je odredba člana IV.D.1.a. Ustava FBiH problematična iz pozicije sudske vlasti jer pretpostavlja da se tri najznačajnije pravosudne funkcije, od kojih su dvije funkcije predsjednika najviših sudova u FBiH, podređuju političkim funkcijama. To nije u skladu sa ustavnim načelima nezavisnosti i nepristrasnosti sudstva. Nije moguće primijeniti odredbu člana IV.D.1.a. Ustava FBiH, a da se ne uzme u obzir i stav 4. Člana IV. C. 4. Ustava FBiH koji se odnosi na ulogu VSTV BiH u osiguranju samostalnosti, nezavisnosti, nepristrasnosti i stručnosti sudova i tužilačke dužnosti. Amandman CIII jasno propisuje da VSTV BiH kao tijelo na državnom nivou osigurava samostalnost, nezavisnost, nepristrasnost, stručnost i efikasnost sudova i tužilačke dužnosti u Federaciji.²⁵

Već pomenuti član 43 Zakona o VSTV BiH, kojim je propisano da Vijeće primjenjuje odgovarajuće ustavne odredbe kojim se uređuju jednaka prava i zastupljenost konstitutivnih naroda i ostalih, daje prioritet principima jednake zastupljenosti konstitutivnih naroda prilikom raspodjele ključnih funkcija u odnosu na način i vrijeme u kojem se vrši izbor nosilaca tih funkcija.

²¹ „Pojam «nezavisnost» podrazumijeva da sudstvo kao cjelina, a ni sudije kao pojedinci, nisu podređeni drugim granama državne vlasti. Nasuprot tome, pojam «nepristrasnost» manifestuje odnos sudije prema konkretnom slučaju i njegovim učesnicima (strankama).“ O tome više v. Skupina autora, modul 1: *Nosioci pravosudnih funkcija i društvo*, Sarajevo 2007, s. 14 i dalje.

²² Značajno je spomenuti *Preporuku R (94) 12 Odbora ministara Vijeća Evrope o nezavisnosti, efikasnosti i ulozi sudija i Evropsku povelju o statutu sudija*.

²³ Tako na primjer, *Osnovna načela o nezavisnosti sudstva UN iz 1985*, između ostalog, predviđaju da sudstvo rješava predmete nepristrasno, na osnovu činjenica i u skladu sa zakonom, bez ikakvih ograničenja, nepropisnih uticaja, podsticaja, pritisaka, prijetnji ili ometanja, direktnih ili indirektnih, sa bilo koje strane i iz bilo kojeg razloga. Naznačeno je da ne smije biti nikakvih neprimjerenih i nepropisnih miješanja u proces suđenja, kao što ni odluke sudova ne smiju biti podložne izmjenama.

²⁴ Član 43 Zakona o VSTV BiH kao kriterije za imenovanje između ostalih, u tačkama a) g) i h) posebno cijeni: Stručno znanje, radno iskustvo i radne rezultate; profesionalnu nepristrasnost i ugled; i iskustvo i stručnu spremu za rukovođenje poslove, za mjesto predsjednika suda, glavnog tužioca i zamjenika glavnog tužioca.

²⁵ Amandmanom CIII izmijenjen je stav 4) člana IV.C.4. Ustava FBiH koji se odnosi na ulogu VSTV BiH u osiguranju samostalnosti, nezavisnosti, nepristrasnosti i stručnosti sudova i tužilačke dužnosti (*Sl. list FBiH*, br. 20/04).

Za raspodjelu funkcija je relevantno i mišljenje VSTV BiH o raspodjeli ključnih funkcija od 11. oktobra 2011. godine u kojem je VSTV zauzelo stajalište da trenutni raspored funkcija u strukturi vlasti FBiH nije protuustavan zbog toga što je u vrijeme izbora predsjednika Vrhovnog suda FBiH bila upražnjena pozicija Premijera Vlade FBiH, tako da je VSTV BiH izbor predsjednika Vrhovnog suda FBiH izvršilo u skladu sa Ustavom FBiH i Zakonom o VSTV BiH, poštujući princip raspodjele ključnih funkcija. U mišljenju VSTV je također naznačeno da princip izbora pravosudnih funkcija, nakon izbora funkcija zakonodavne i izvršne vlasti nije moguće provesti zbog toga što je mandat predstavnika pravosudnih funkcija 6 godina, a predstavnika zakonodavne i izvršne vlasti 4. Dužina mandata predstavlja problem samo zbog toga što nije u skladu sa odredbom Ustava FBiH koja predviđa da se izbor ključnih pravosudnih funkcija vrši poslije izbora nosećih funkcija zakonodavne i izvršne vlasti. Međutim, mijenjati mandat nosiocima pravosudnih funkcija, tako da se mandati prilagođavaju ključnim zakonodavnim i izvršnim funkcijama, također bi predstavljalo podređivanje zahtjevima politike. Ovo ne bi bilo u skladu sa zahtjevima nezavisnosti pravosuđa.

Vijeće u iznesenom mišljenju pruža odgovore na pitanja koja su se pojavila u vezi sa primjenom odredbi člana IV.D.1. a. Ustava, tako što daje prioritet državnom zakonu u odnosu na entitetski ustav.

Prilikom iznošenja mišljenja, VSTV BiH je cijenilo i pismo Visokog predstavnika u BiH iz 2009. godine upućeno svim političkim predstavnicima u BiH koji je u vezi sa raspodjelom funkcija naznačio da se promjene mogu izvršiti samo u Zastupničkom domu, jer priroda sudskih i tužilačkih funkcija sprečava svaki politički utjecaj u procesu imenovanja ili smjene.²⁶ Ovaj stav Visokog predstavnika trebao bi biti uzet u obzir prilikom rješavanja problema raspodjele ključnih funkcija.

Strogo jezičko tumačenje principa iz člana IV.D.1.a. Ustava FBiH dovelo bi do čestih rotacija na pozicijama sudske vlasti. Time bi se dugoročno narušila ozbiljnost i stabilnost ovih pozicija, a samim tim i institucija iz kojih ovi predstavnici dolaze. Takvo rješenje bi prouzrokovalo i kršenje principa tužilačkog i sudačkog kodeksa koji u svojoj osnovi sadrži zahtjeve nezavisnosti, nepristrasnosti, jednakosti, stručnosti itd.²⁷ Dosadašnja praksa pokazala je da princip predviđen amandmanom XLIX jednostavno nije moguće u potpunosti provesti.

5. Nekoliko mogućih rješenja

Problem raspodjele ključnih funkcija u FBiH pitanje je koje će, ukoliko se ne riješi, biti aktuelno bar svake četiri godine, od izbora do izbora, a istekom mandata nosilaca pravosudnih funkcija i prije toga. Zbog toga bi bilo potrebno riješiti ovaj problem prije sljedećih općih izbora 2014. godine. U obzir se mogu uzeti sljedeća rješenja:

²⁶ Ovu vijest svojevremeno prenijeli su svi mediji u BiH. Dostupno na primjer na: <http://www.hayat.ba/vijesti/bih/14457-izborom-predsjednika-vrhovnog-suda-fbih-ustav-nije-povrijeen->, <http://zene.ljiljan.ba/bs/vijesti/za%C5%A1-incko-tra%C5%BEi-softi%C4%87evu-smjenu%3F>, očitavanje 25. 03. 2012.

²⁷ Kodeks sudačke stike (*Sl. gl. BiH*, br. 13/06); Kodeks tužilačke etike (*Sl. gl. BiH*, br. 13/06).

5.1. *Skraćivanje mandata nosilaca ključnih pravosudnih funkcija*

Ovo rješenje polazi od ideje da se u Zakon o VSTV BiH i Zakon o Federalnom tužilaštvu BiH unesu izmjene koje se odnose na dužinu trajanja mandata predsjednika Vrhovnog suda FBiH i glavnog Federalnog tužioca BiH. Dužinu njihovih mandata bilo bi potrebno skratiti na četiri godine. Ovim bi njihovi mandati bili usklađeni sa dužinom mandata predsjedavajućeg Doma naroda Parlamenta FBiH, predsjedavajućeg predstavničkog doma Parlamenta FBiH i premijera FBiH. U prilog ovom rješenju najviše govore razlozi praktičnosti i poštivanja važećih ustavnih odredbi. Međutim, na ovaj način se ne rješava problem dužine mandata predsjednika Ustavnog suda FBiH, koji bi i dalje tražio čestu rotaciju. Razlozi koji govore protiv ovakvog rješenja su već spomenuto prilagođavanje pravosudnih funkcija izričito političkim zahtjevima, te narušavanje principa nezavisnosti i nepristrasnosti sudstva. Zbog toga ovo nije najbolje, iako je praktično rješenje.

5.2. *Izmjena člana IV.D.1. i IV.D.1.a. Ustava FBiH*

Izmjena odredbe člana IV.D.1.a. prema kojoj se predsjednik Ustavnog suda, predsjednik Vrhovnog suda i tužilac Federacije Bosne i Hercegovine biraju nakon izbora nosilaca funkcija zakonodavne i izvršne vlasti, a u skladu sa raspodjelom mjesta predviđenom u članu IV.D.1. izmijenila tako da se iz odredbe brišu riječi: „nakon izbora za zakonodavni organ Federacije i imenovanja premijera, predsjedavajućeg Predstavničkog doma i predsjedavajućeg Doma naroda“. Nova odredba bi glasila : „Predsjednik Ustavnog suda, predsjednik Vrhovnog suda i tužilac Federacije Bosne i Hercegovine biraju se u skladu sa raspodjelom mjesta predviđenom u članu IV.D.1“.

Jednostavnije rješenje bilo bi da se izmijeni član IV.D.1. tako što bi se već u tom članu propisalo da predsjednik Ustavnog suda, predsjednik Vrhovnog suda i tužilac Federacije Bosne i Hercegovine ne mogu biti iz reda istog konstitutivnog naroda, uz zadržavanje ograničenja da se najviše dvije od ukupno šest ključnih funkcija mogu popuniti iz reda jednog konstitutivnog naroda ili iz reda ostalih. Ovakva izmjena dovela bi do usklađivanja raspodjele funkcija bez prethodnog skraćivanja mandata, uz poštivanje principa nezavisnosti sudstva i poštivanja jednake zastupljenosti svih konstitutivnih naroda i ostalih.

Ovaj prijedlog zanimljiv je zato što u prvom stavu direktno uključuje i predstavnike ostalih u raspodjelu funkcija. Tako bi bilo onemogućeno da predstavnici istog naroda zauzimaju istovremeno funkciju zakonodavne i izvršne vlasti, odnosno, ne bi se moglo dogoditi da nastupi aktuelna situacija u raspodjeli ključnih funkcija.

5.3. *Razdvajanje ključnih funkcija*

Konačno, do boljeg rješenja bi dovelo i odvajanje funkcija u dvije zasebne cjeline. To ponovo pretpostavlja izmjene Ustava FBiH, izmjenama članova IV.D.1. i IV.D.1.a. i da se posebnu regulaciju raspodjela političkih funkcija, a posebno raspodjela pravosudnih funkcija, bez međusobne veze koja sada postoji u odredbi člana IV.D.1.a. kojom se propisuje da će se izbori na pravosudne funkcije izvršiti nakon izbora na političke funkcije.

Ovo rješenje bi moglo biti i najprihvatljivije zbog toga što bi se na svim ključnim funkcijama morali naći predstavnici različitih konstitutivnih naroda ili ostalih, a što bi u cijelosti bilo u skladu sa principom jednake zastupljenosti iz člana 17a. poglavlja I odjeljka A Ustava FBiH. Zatim, ne bi bio narušen princip nezavisnosti i nepristrasnosti sudstva, a VSTV bi prilikom učešća u izboru nosilaca ključnih funkcija moglo primijeniti princip jednake zastupljenosti. Protiv ovog rješenja bi, kao u prethodnoj opciji, mogli govoriti nedostaci političke volje da se jasno onemogući zauzimanje više od jednog mjesta koje pripada ključnim zakonodavnim i izvršnim funkcijama ili da dođe do gubitka te funkcije izborom predstavnika iz reda ostalih na neku od pozicija.

6. Zaključak

Nesumnjivo je da je pitanje distribucije ključnih funkcija na nivou Federacije vrlo složeno pitanje koje podrazumijeva puno više od obične podjele funkcija između predstavnika različitih naroda. Složenost ovog pitanja, a samim tim i potreba njegovog rješavanja, ne proizlazi samo iz opće potrebe da se ključne funkcije distribuiraju u skladu sa političkom voljom aktualne vlasti, koja se mijenja svake četiri godine, ili u skladu sa pripadnošću jedne funkcije konkretnom narodu, već iz niza pitanja nepolitičke prirode, od kojih je od izuzetnog značaja povjerenje građana u sve grane vlasti. Prilikom distribucije ključnih funkcija, osim konstitutivnosti nosilaca ključnih funkcija, mora se uzeti u obzir koliko kvalitetno će osobe koje predstavljaju ključne funkcije raditi svoj posao.

Prilikom podjele ključnih funkcija potrebno je voditi računa o odredbama Ustava FBiH i odredbama zakona koji predviđaju posebne uvjete za pojedine od ovih funkcija. Ukoliko odredbe Ustava i zakona nisu kompatibilne, to je znak da je vrijeme za promjene njihovih odredbi.

U aktuelnoj situaciji važno je da se na osnovu uvjeta koji su postavljeni za distribuciju ključnih funkcija dobije maksimum koji će doprinijeti poštivanju prava svih konstitutivnih naroda i ostalih. Međutim, jako je važno da nosioci ključnih funkcija budu također i profesionalci, stručnjaci, koji će kvalitetno obavljati posao.

Distribucija ključnih funkcija ne bi smjela više pogodovati političkim, od zahtjeva efikasnosti, stručnosti i kvalitete. Nezavisnost i nepristrasnost pravosuđa trebali bi imati prednost pred političkom voljom zakonodavne i izvršne vlasti, posebno ako se ima na umu da se pravosuđe u našoj zemlji skoro svakodnevno bori s pokušajima utjecaja na njegovu nezavisnost. Zbog toga predložena rješenja mogu biti dobra polazna osnova za razmišljanje o mogućim izmjenama zakona i Ustava i pravicima prema kojima bi te izmjene mogle ići.