

Maša Alijević*

**Nastavak aktivnosti unutar strukturiranog dijaloga o
pravosuđu između EU i BiH u svjetlu briselskog
Protokola (10. 09. 2015)**

1. Uvodne napomene
2. Zašto strukturirani dijalog između EU i BiH (2011-2014) nije bio uspješniji?
3. Reforma Zakona o Visokom sudskom i tužilačkom vijeću (VSTV-u)
4. Zaključak

1. Uvodne napomene

Koncept pravosudne reforme u Bosni i Hercegovini počeo je 1998. godine i do danas nije zaokružen. Od samog početka u proces reforme pravosuđa u BiH bila je uključena i međunarodna zajednica. Zahvaljujući njoj su zabilježeni određeni pozitivni trendovi. Koncept je kreiran zajedničkim naporima međunarodne zajednice i domaćih institucija u početnom periodu da bi se, zbog loših rezultata, proces reforme nastavio intezivnijim zalaganjem stranaca koji su inicirali kreiranje strukturiranog dijaloga pod pokroviteljstvom EU. Strukturirani dijalog o pravosuđu između EU i BiH, kao način dalje konsolidacije nezavisnog, nepristrasnog, efikasnog i odgovornog pravosudnog sistema u skladu sa evropskim standardima, započeo je kao pregovarački dijalog između RS-a i EU s ciljem da RS povuče odluku o tada najavljenom referendumu o (ne)podržavanju rada Suda i Tužilaštva BiH. Legitimitet i ustavnost državnih pravosudnih institucija (Suda BiH, Tužilaštva BiH i VSTV-a BiH), koje su nastale kao rezultat ranije provedenih reformskih procesa, sve je češće kritikovan. Otvoreno osporavanje državnih institucija, ne samo da je usporilo dalji proces pravosudne reforme, nego je ugrozilo i do tada postignute rezultate. Upravo je to jedan od razloga da je 2011. godine započeo strukturirani dijalog o pravosuđu između EU i BiH. To je institucionalni mehanizam u okviru kojeg se rješavaju pravosudna pitanja u zemljama koje se nalaze u procesu sticanja uslova za pridruživanje EU.¹ U konačnici odluka o raspisivanju refereduma u RS-u povučena je zbog otvaranja strukturiranog dijaloga i mogućnosti pregovora o reformi pravosuđa, ali nije obustavljeno osporavanje državnih pravosudnih institucija nego se samo primirilo. O tome svjedoče i događaji iz 2013. godine nakon što je presuda Evropskog suda za ljudska prava u predmetu Maktouf i Damjanović iz jula 2013. godine prouzrokovala nova osporavanja Suda i

* Autorica je docentica na Pravnom fakultetu Univerziteta u Zenici.

¹ Prema Catherine Ashton, predstavnici EU za vanjsku i sigurnosnu politiku, citirano prema A. Kadrić, Strukturalni dijalog za reformu pravosuđa, http://www.fcjp.ba/templates/ja_avian_ii_d/images/green/Amela_Kadric1.pdf, 12. 09. 2015.

Tužilaštva BiH.² Ova presuda stvorila je tenzije među pravosudnim institucijama i iskorištena je za aktueliziranje osporavanja državnih pravosudnih institucija, ali i osnovnih principa sudske nezavisnosti koji su dostignuti procesom reforme. Ipak do kulminacije je došlo tokom 2015. godine jer je u julu 2015. godine Narodna skupština RS-a usvojila odluku o raspisivanju referenduma o radu Suda i Tužilaštva BiH. Polemika oko neustavnosti referenduma koja je otvorena još 2011. godine ponovno je aktuelizirana.³ Čini se da je 2011. godine najavljeno donošenje odluke o raspisivanju referenduma u RS-u spriječeno otvaranjem strukturiranog dijaloga o pravosuđu, dok se 2015. godine sve ponovilo s razlikom da je ovaj put izostalo povlačenje odluke ali nije izostalo uplitanje međunarodne zajednice.

Protokol o ishodu ministarskog sastanka u okviru strukturiranog dijaloga između EU i BiH potpisali su u Briselu 10. septembra 2015. godine državni i entitetski ministri pravde i predsjednik Pravosudne komisije Brčko Distrikta BiH pod pokroviteljstvom Johanesa Hahna, EU Komesara za politiku susjedstva i pregovore o proširenju. Riječ „protokol“ podrazumijeva „zapisnik koji sadrži odluke ili zaključke nekog kolegija/sastanka.“⁴ Protokolom je potvrđena privrženost „osnovnoj ideji i ciljevima strukturiranog dijaloga, a u namjeri postizanja konsenzusa između učesnika dijaloga u zajedničkom iznalaženju odgovarajućih rješenja.“⁵ Cilj potpisivanja briselskog Protokola jasno je naznačen iskazivanjem želje da se aktivnosti unutar strukturiranog dijaloga iskoriste za jačanje njegove efikasnosti i funkcionalnosti⁶. Ovim se indirektno upućuje na dosadašnji neuspjeh u vođenju dijaloga.

Tekst Protokola je prilično uopćen i dosta šturo inicira pitanja koja zaslužuju prioritet u smislu njihovog rješavanja. Radi se o pitanjima vezanim za: a) reformu Zakona o sudovima BiH, b) usaglašavanje relevantnih odredbi Zakona o tužilaštvu BiH, Krivičnog zakona BiH i Zakona o krivičnom postupku BiH sa novim usaglašenim Zakonom o sudovima BiH, c) reformu Zakona o VSTV-u i d) izmjenu i dopunu Državne strategije za procesuiranje predmeta ratnih zločina. Tekst Protokola ne sadrži detaljniju razradu načina rješavanja navedenih pitanje, niti su njime obuhvaćena sva pitanja od krucijalnog značaja za nastavak procesa reforme pravosuđa. Poput teksta Reformske agende za BiH za period 2015-2018. godine⁷, koja također predviđa promjene

² Presudom je utvrđena retroaktivna primjena Krivičnog zakona BiH na Sudu BiH, dok su istovremeno entitetski sudovi primjenjivali Krivični zakon SFRJ iz 1976. godine. Time je došlo do neujednačene sudske prakse i nejednakosti građana pred zakonom jer je za krivično djelo ratnog zločina primjenjivan različiti propis i izricana različita kazna u zavisnosti od toga koji se zakon primjenjuje. Čini se da je kamen spoticanja smrtna kazna koja je predviđena u Krivičnom zakonu SFRJ koja je smatrana ključnom za stav da je taj zakon strožiji za počinioca pa je Sud BiH zaključio da je Zakon iz 2003. godine blaži i primijenio ga je u svim predmetima. Presuda ne zabranjuje primjenu niti jednog zakona, nego zahtijeva individualni pristup i procjenu za svaki predmet. Usp. Presuda Evropskog suda za ljudska prava, Predmet Maktouf i Damjanović protiv BiH, Aplikacije br. 2312/08 i 34179/08, Strasbourg 18. 07. 2013.

³ Odluka o raspisivanju referenduma problematična je iz dva razloga: prvo, rad Suda i Tužilaštva BiH već je od ranije osporavan pred Ustavnim sudom BiH i drugo, Narodna skupština RS-a nije nadležna da ispituju ustavnost državnih zakona. Usp. Z. Begić, Referendum i njegova (zlo)upotreba: pravni aspekt, *Sveske za javno pravo*, Sarajevo 6/2011, s. (44-55) 51.

⁴ Usp. N. Klaić/Š. Anić/Ž. Domović, *Rječnik stranih riječi*, Zagreb 2002, s. 1179.

⁵ Usp. Protokol o ishodu ministarskog sastanka u okviru strukturiranog dijaloga između EU i BiH, Brisel, 10. 09. 2015, <http://europa.ba/wp-content/uploads/2015/09/PROTOKOL-BHS.pdf>, očitavanje 11. 09. 2015.

⁶ *Ibid.*

⁷ Usp. Reformska agenda za BiH za period 2015-2018. godine, <http://www.fbihvlada.gov.ba/pdf/Reformska%20agenda%20.pdf>, očitavanje 06. 09. 2015. i N. Pobrić, Reformska

pojedinih segmenata bez reforme cjelokupnog sistema, ni tekst Protokola ne spominje ustavne promjene. Venecijanska komisija je još 2005. godine ukazala da je ustavna reforma u BiH neophodna, jer sadašnji aranžmani nisu efikasni ni racionalni i nemaju demokratski sadržaj.⁸ U Protokolu se konstatuje da će konstruktivan angažman i postignuti konsenzus u rješavanju uočenih problema predstavljati iskorak u procesu provođenja preporuka strukturiranog dijaloga i veliki doprinos konsolidaciji pravosuđa u Bosni i Hercegovini zasnovanog na reformama koje ima za cilj jačanje profesionalnosti, nezavisnosti, odgovornosti i efikasnosti sistema općenito. Navedenim se potvrđuje nedovršenost pravosudne reforme, unatoč intenzivnom angažmanu međunarodne zajednice, i to uglavnom zbog dosadašnjeg neefikasnog kreiranja sadržaja i ciljeva reforme. Prosto se nameće pitanje zašto strukturirani dijalog između EU i BiH (2011-2014) nije bio uspješniji?

2. Zašto strukturirani dijalog između EU i BiH (2011-2014) nije bio uspješniji?

Do danas održano je osam sastanaka o strukturiranom dijalogu o pravosuđu između EU i BiH.⁹ Rezultat su brojne preporuke radi unapređenja odnosa između BiH i EU s ciljem osiguranja osnovnih principa pravosuđa - nezavisnosti, nepristrasnosti, odgovornosti i efikasnosti. Uprkos formiranju strukturiranog dijaloga i realizaciji jednog broja preporuka, prema mišljenju Venecijanske komisije opće stanje pravosuđa u BiH u pogledu pravne sigurnosti i nezavisnosti pravosuđa zabrinjavajuće je.¹⁰

Sumirajući preporuke sa osam sastanaka o strukturiranom dijalogu, može se konstatovati da se najvažnije odnose na pitanje neriješenih starih predmeta, pitanje konsolidacije funkcija VSTV-a, pitanje zakona o tužilaštvima u FBiH, pitanje jednakosti građana pred zakonom i ujednačavanje sudske prakse u predmetima ratnih zločina, pitanje nacrtu Zakona o sudovima BiH, pitanje jačanja finansijske nezavisnosti pravosuđa, pitanje profesionalizma u pravosuđu i brojna druga pitanja.¹¹ Preporučuje se i da se izmjene i dopune pravnih propisa o pravosuđu ne stavljaju u proceduru prije koordinacije sa EU kako bi se obezbijedila dosljednost sa strukturom i zahtjevima pristupanja EU, kao i održavanje konsultacija između relevantnih organa vlasti i najvažnije preporučuje se nastavak strukturiranog dijaloga o reformi pravosuđa.¹²

agenda za BiH 2015-2018: nekoliko primjedbi i prijedloga, http://www.fcjp.ba/templates/ja-avian_ii_d/images/green/Nurko_Pobric9.pdf, očitavanje 06. 09. 2015.

⁸ Usp. Venecijanska komisija, *Mišljenje o ustavnoj situaciji u BiH i ovlaštenjima Visokog predstavnika*, Venecija, 11-12. 03. 2005, CDL-AD (2005) 004.

⁹ Prvi sastanak održan je u Banja Luci 06. i 07. 06. 2011; drugi sastanak u Sarajevu 10. i 11. 11. 2011; treći sastanak u Mostaru 05. i 06. 07. 2012; četvrti sastanak u Brčkom 08. i 09. 04. 2013; peti sastanak u Briselu 12. 07. 2013; šesti sastanak u Banja Luci 11. i 12. 11. 2013; sedmi sastanak u Briselu 29. 04. 2014. i osmi sastanak u Sarajevu 13. i 14. 05. 2014.

¹⁰ Usp. Venecijanska komisija, *Mišljenje o pravnoj sigurnosti i nezavisnosti pravosuđa u BiH*, Venecija, 15-16. 06. 2012, Strasbourg, 18. 06. 2012, mišljenje br. 648/2011, CDL-AD(2012)014, t. 99-103.

¹¹ Usp. Preporuke Evropske komisije sa sastanaka o Strukturiranom dijalogu o pravosuđu između EU i BiH, Preporuke dostupne na: <http://www.pravosudje.ba/>.

¹² Preporuke Evropske komisije sa drugog sastanka o Strukturiranom dijalogu o pravosuđu između EU i BiH, Sarajevo, 10-11. 11. 2011.

Preporuke dostupne na: http://pravosudje.ba/vstv/faces/vijesti.jsp?id=32883&vijesti_jezik=B.

VSTV poduzelo je niz aktivnosti u svrhu realizacije preporuka Evropske komisije¹³ koje nisu doprinijele napredovanju u procesu reforme, ali ni umanjile značaj VSTV-a u procesu uspostavljanja vladavine prava. No, iako su se sastanci o strukturiranom dijalogu održavali kontinuirano uz donošenje velikog broja preporuka i uključivanje VSTV-a u cjelokupan proces njihove implementacije, može se konstatovati da vođenje strukturiranog dijaloga između EU i BiH u periodu 2011-2014.¹⁴ nije bilo uspješno. Primarni razlozi se tiču same organizacije i funkcionisanja strukturiranog dijaloga, a to su nejasan cilj, subjekti, sadržaj i pravno utemeljenje. Isto tako, za uspješniji dijalog potrebno je aktivnije učešće predstavnika izvršne i zakonodavne vlasti. Brojne preporuke tiču se pokretanja zakonodavne procedure radi ostvarenja normativne razrade prihvaćenih preporuka, te bi bržim i efikasnijim djelovanjem izvršne vlasti zakonodavne procedure bile mnogo djelotvornije. Samo saradnjom predstavnika tri državne vlasti (zakonodavne, izvršne i sudske) možemo očekivati napredak i uspjeh reformskih procesa. No, vratimo se primarnim razlozima.

Cilj strukturiranog dijaloga nije jedinstven, jasan i ostvariv jer je motivisan različitim težnjama koje je teško sumirati. Tri su strane u ovom dijalogu (mada bi trebale biti dvije, EU i BiH) - EU, RS i FBiH, a svaka ima različit cilj. Cilj EU je najjasniji, da se u BiH provede kvalitetna reforma pravosuđa koja će BiH učiniti stabilnom državom i omogućiti joj status kandidata za ulazak u EU. Dok su ciljevi dva entiteta potpuno različiti i teško ostvarivi jer se suprotstavljaju jedan drugom (npr. FBiH je za formiranje vrhovnog suda, dok je RS otvoreno i izričito protiv toga). Nema dodirne tačke u stavovima, mada bi stvaranje stabilne i funkcionalne države sa pravosudnim sistemom zasnovanim na demokratskim standardima trebalo biti zajednički cilj.

Subjekti strukturiranog dijaloga nisu predvidivi i profesionalni jer nije jasno da li se dijalog vodi na državnom ili entitetskom nivou i ko su njegovi učesnici. Učesnici bi trebali biti više stručnjaci iz oblasti, a manje političari. Prema nazivu strukturiranog dijaloga o pravosuđu „između EU i BiH“ subjekti su već određeni, ali dijalog se od samog početka vodi na entitetskom nivou.

Sadržaj strukturiranog dijaloga nije koncizan niti tematski opredijeljen. Tematske sjednice strukturiranog dijaloga doprinijele bi sistematičnijem pristupu i lakšem usvajanju preporuka po sistemu „korak po korak“. Osam sastanaka održanih do maja 2014. godine sa bezbroj preporuka različite tematike iz oblasti pravosuđa nisu uspjeli dovršiti strategiju reforme pravosuđa niti ojačati nezavisnost pravosuđa.

Moglo bi se reći da pravno utemeljenje strukturiranog dijaloga nije dovoljno jasno, ali bi trebalo biti u Sporazumu o stabilizaciji i pridruživanju jer je održavanje strukturiranog dijaloga predložila Evropska komisija kao integralni dio procesa stabilizacije i pridruživanja.¹⁵ Ipak, rad strukturiranog dijaloga ne spominje se u Sporazumu. Ali, je u članu 70 Sporazuma naznačeno da će BiH nastojati osigurati postepeno usklađivanje svog postojećeg zakonodavstva sa pravnom stečevinom EU što bi mogao biti pravni osnov za utemeljenje strukturiranog dijaloga.¹⁶

¹³ VSTV je na sjednici održanoj 13. 07. 2011. donijelo Odluku o uspostavljanju Komisije pravosuđa u BiH za pitanja strukturiranog dijaloga koja će imati zadatak da pripremi i dostavi VSTV-u na razmatranje zajedničku platformu pravosuđa BiH u odnosu na sva pitanja koja će biti predmet rasprave u okviru strukturiranog dijaloga između EU i BiH. Usp. Odluka o uspostavljanju Komisije pravosuđa u BiH za pitanja strukturiranog dijaloga, br. 01-02-2308/11 od 14. 07. 2011.

¹⁴ Nije bilo sastanaka o strukturiranom dijalogu u 2015.

¹⁵ Usp. Venecijanska komisija (bilj. 10), t. 2.

¹⁶ Usp. Kadrić (bilj. 1), s. 3.

Da li se i što promijenilo potpisivanjem briselskog Protokola?

Cilj strukturiranog dijaloga je i nakon potpisivanja briselskog Protokola predstavlja problem sa stanovišta entiteta. Naime, na početku vođenja strukturiranog dijaloga u fokusu su bila dva pitanja: osnivanje Vrhovnog suda BiH i legitimnost državnih pravosudnih institucija. Nakon četiri godine ostala je u fokusu polemika oko legitimnosti državnih pravosudnih institucija, ali polemika oko osnivanja vrhovnog suda je zanemarena zbog osnivanja još jednog suda na državnom nivou (Apelacionog suda). Entiteti i dalje imaju različite stavove o reformi pravosuđa. Konsenzus oko formiranja Apelacionog suda BiH, donekle je smirio tenzije, ali BiH i dalje ostaje bez državnog suda kojim bi se zaokružila piramidalna struktura pravosuđa na čijem vrhu bi trebao biti Vrhovni sud.

Kada su u pitanju subjekti dijaloga, novina je da sada interese BiH zastupaju državno i dva entitetska ministarstva pravde. Ali, ostaje isti problem da dijalog vode političari bez uvažavanja stručnih komentara predstavnika pravosuđa. Apsurdno je da se dijalog i dalje vodi na entitetskom nivou i to samo za reformu pravosuđa na državnom nivou! Iz teksta Protokola uočljivo je da će se dijalog fokusirati isključivo na državni nivo, a reforma se, da bi bila konzistentna, mora provesti na svim nivoima.

Pravno utemeljenje strukturiranog dijaloga je jasnije zbog toga što je Sporazum o stabilizaciji i pridruživanju između EU i BiH u junu 2015. konačno stupio na snagu. Stupanje na snagu Sporazuma je definirajući trenutak u odnosima između EU i BiH, što se reflektuje i na dijalog o pravosuđu.

Sadržaj strukturiranog dijaloga je sada koncizniji jer kao prioriteta, naznačava samo četiri pitanja koja se odnose na državni pravosudni sistem. To je racionalan pristup, ali bi bilo mnogo bolje da su tematski obuhvaćeni svi nivoi pravosudnog sistema o čemu je već bilo riječi. U skladu sa preporukama, strukturirani dijalog se nastavlja/obnavlja Protokolom iz Brisela ali uz akcentiranje samo nekih od ključnih problema za nastavak procesa reforme pravosuđa. Iz teksta Protokola se uočava svodenje cjelokupne reforme pravosuđa na reformu dva zakona - Zakona o sudovima BiH i Zakona o VSTV-u. Reforma Zakona o VSTV-u trebala bi zauzeti prvo mjesto jer se VSTV kao nezavisni pravosudni regulator može smatrati najvažnijim demokratskim korakom u do sada provedenoj reformi te bi u budućnosti trebao da bude inicijator i nosilac strateških planova za nastavak reforme.

3. Reforma Zakona o Visokom sudskom i tužilačkom vijeću (VSTV-u)

Prema Protokolu najvažnije mjesto u reformi Zakona o VSTV-u zauzimaju tri principa: očuvanje jedinstvenog VSTV-a, razdvajanje VSTV-a na dva podvijeća (sudijsko i tužilačko) i sastav VSTV-a prema ustavno-pravnoj strukturi BiH. Neopravdano su izostala pitanja izbora i mandata članova VSTV-a, kao i preispitivanje nadležnosti VSTV-a.

Prije konstituisanja jedinstvenog pravosudnog tijela koje ima zadatak da jača nezavisnost pravosuđa na teritoriju cijele države, procedura izbora i imenovanja sudija kao i disciplinski postupak protiv njih bila je povjerena različitim tijelima koja su evoluirala do VSTV BiH. Naime, Visoki predstavnik je 2002. godine nametnuo amandmane na entitetske ustave i proglasio tri zakona o VSTV-u: Zakon o visokom sudskom i tužilačkom vijeću BiH, Zakon o visokom

sudskom i tužilačkom vijeću FBiH i Zakon o visokom sudskom i tužilačkom savjetu RS-a.¹⁷ To nije prošlo bez problema.¹⁸ U konačnici, Visoko sudsko i tužilačko vijeće Bosne i Hercegovine uspostavljeno je Zakonom koji je Parlamentarna skupština BiH usvojila u maju 2004. godine što predstavlja ključni događaj za reformu pravosuđa u BiH u smislu dostizanja demokratskih ciljeva i približavanja vladavini prava. Usprkos trnovitom putu do jedinstvenog VSTV-a, u sklopu procesa osporavanja državnih pravosudnih institucija došlo je i do zahtjeva za ponovno razdvajanje VSTV-a na državno i entitetska.¹⁹ Ovakvi su zahtjevi vraćanje unazad i sa aspekta sudske nezavisnosti nisu dobri jer razdvajanje jedinstvenog VSTV-a na tri, odavno je prevaziđeno u sklopu reformskog procesa. Predstavnici međunarodne zajednice konstantno pružaju snažnu podršku državnim pravosudnim institucijama i vladavini prava i ističu potrebu njihovog jačanja, a ne ugrožavanja. I Venecijanska komisija podržava rad državnih pravosudnih institucija, ali naglašava potrebu jačanja njihove djelotvornosti što se može postići jedino ustavnim reformom.²⁰ Pri ispunjavanju uslova za pristupanje EU iz poglavlja 23 pravne stečevine, postojanje jedinstvenog VSTV-a jedan je od ključnih uslova koje treba obezbijediti. To sve upućuje na važnost isticanja principa očuvanja jedinstvenog VSTV-a za cijelu BiH u tekstu Protokola.

Rad na izmjenama i dopunama Zakona o VSTV-u počeo je usvajanjem preporuke Evropske komisije, sa drugog sastanka o strukturiranom dijalogu između EU i BiH u novembru 2011. godine, da se napravi nacrt izmjena i dopuna Zakona o VSTV-u.²¹ Kao kamen spoticanja u procesu izmjene i dopune Zakona o VSTV-u pojavila su se upravo pitanja odvajanja sudskog i tužilačkog vijeća i sastava VSTV-a.

Iako se tužilaštvo smatra dijelom pravosuđa, zajedničko vijeće koje obezbjeđuje nezavisnost sudova i tužilaštava ima dosta nedostataka. Prije svega, uloga sudija i tužilaca nije ista. Uloga sudija je mnogo osjetljivija, oni su djeloci pravde u smislu nadležnosti da kažnjavaju, dok tužioci procesuiraju prekršioce pravnih normi. Zajedničko im je što moraju poštovati princip zakonitosti i samostalnosti. Postoji i razlika između nezavisnosti sudova i nezavisnosti tužilaštava. „Naime, u međunarodnom pravu ne postoji garancija za institucionalnu nezavisnost tužilaštva, dok takve garancije postoje za sudstvo (...) tužilaštvo nije sud i ima drugačiju poziciju i ulogu, mada su zadaci sudstva i tužilaštva komplementarni.“²² Sudovi trebaju biti nezavisni, a tužilaštva autonomna jer je važno poštivanje autonomije tužilaštava iako postoji hijerarhijska kontrola rada tužilaca.²³ Problem je i da zajedničko vijeće omogućava da tužioci kao stranke u

¹⁷ Zakon o visokom sudskom i tužilačkom vijeću BiH, Sl. gl. BiH 15/02, 26/02, 35/02 i 42/03; Zakon o visokom sudskom i tužilačkom vijeću FBiH, Sl. nov. FBiH 22/02, 41/02, 19/03, 67/03 i 17/04; Zakon o visokom sudskom i tužilačkom savjetu RS-a, Sl. gl. RS 31/02, 55/02, 114/03 i 30/04.

¹⁸ Narodna skupština RS pokušala je da ospori nametnute amandmane pokretanjem postupka pred Ustavnim sudom BiH. Usp. Odluka Ustavnog suda BiH br. U 56/02 od 30. 01. 2004, t. 4.

¹⁹ Intervju sa Meddžidom Kreso, Zaključci NS RS-a su poraz demokratije, *Oslobođenje*, Sarajevo 01. 11. 2013, s. 5.

²⁰ Venecijanska komisija (bilj. 10), t. 101.

²¹ Usp. Preporuke Evropske komisije sa sastanka održanog 10. i 11. 11. 2011, <http://pravosudje.ba/vstv-faces/vijesti.jsp?id=32883>.

²² Usp. S. Sali-Terzić, Tužilaštva u političkom sporazumu SDP/SNSD: nezavisno ili političko pravosuđe?, *Sveske za javno pravo*, Sarajevo 11/2013, s. 22.

²³ Tužioci pojedinačno trebaju biti nezavisni jer odluku o tome da li neko treba biti krivično gonjen ili ne donosi isključivo tužilac bez uplitanja zakonodavne i izvršne vlasti. Usp. S. Sali-Terzić (bilj. 22), ss. 22 i 29.

sudskom postupku biraju sudije, kao i da se međusobno preglasavaju u pogledu imenovanja i disciplinskih postupaka.²⁴

Razdvajanje vijeća na Vijeće za sudije i Vijeće za tužioce provjerena praksa je u susjednim državama Hrvatskoj, Srbiji i Crnoj Gori. Isto tako sudski i tužilački pododjeli unutar VSTV-a ne bi bili usamljen primjer jer su predviđeni po uzoru na Francusku, Italiju, Rumuniju i Tursku.²⁵ Inicijativu da se VSTV podijeli na sudsko i tužilačko vijeće (dva poddjela unutar VSTV-a) nije novina, jer je Venecijanska komisija još 2012. godine ukazala da je ova inicijativa racionalna kako bi se sudijska i tužilačka funkcija učinile manje zavisnom, a da se ne izgubi zajednička platforma uspostavljena Sporazumom o prenošenju nadležnosti u oblasti pravosuđa sa entiteta na državu iz 2004. godine.²⁶ Mada postoje mišljenja da Sporazum o prenosu nadležnosti nije ni bio potreban: „Entitetima se ne može prepustiti da postižu saglasnost o prenosu nadležnosti u pitanjima koja predstavljaju najveća dobra u državi, a ne samo za njih same, kao što su suverenitet, teritorijalni integritet, međunarodni subjektivitet i politička nezavisnost. Entiteti ne mogu uskratiti saglasnost za prenos nadležnosti u ovim slučajevima, jer bi time onemogućili zaštitu dobara odnosno vrijednosti na kojima počiva država i koja su neophodna za njeno postojanje i funkcionisanje.“²⁷ No, postavlja se ipak pitanje zašto dva odvojena vijeća ne bi mogla biti uspostavljena na osnovu čl. III/5. Ustava BiH, propisa o dodatnim nadležnostima koje država BiH može preuzeti.? Na isti način osnovan je Sud BiH kao dodatna institucija koja je potrebna BiH za izvršenje njenih nadležnosti.²⁸ Postojanje VSTV-a se vezuje za navedeni Sporazum iz 2004. godine, a istovremeno VSTV nema značaj ustavne kategorije što je mnogo veći problem.

Iako nema jedinstvenog modela vijeća koji bi bio prihvatljiv u svim državama, činjenica da u regionu jedino BiH ima zajedničko vijeće za sudije i tužioce dovoljan je argument za iniciranje odvojenih vijeća. Dva potpuno odvojena vijeća mogu mnogo više da doprinesu nezavisnosti, efikasnosti i odgovornosti sudijske i tužilačke funkcije, ali i formiranje sudskog i tužilačkog podvijeća unutar VSTV-a je bolje rješenje od postojećeg. Argumenti u korist podvijeća služe zadržavanju jedinstvenog VSTV-a unutar kojeg se mogu formirati pododjeli bez komplikovanih procedura.

Struktura i broj članova, koji su uređeni Zakonom o VSTV-u, od primarnog značaja su za njegovo funkcionisanje. VSTV ima 15 članova koji se mogu podijeliti na unutrašnje i vanjske članove. Unutrašnji članovi predstavljaju pravosudne institucije sa svih nivoa vlasti,²⁹ dok su vanjski članovi predstavnici društvene zajednice (advokatske profesije, zakonodavne vlasti i izvršne vlasti).³⁰ Već sam konstatovala da je VSTV zajedničko vijeće za sudije i tužioce.

²⁴ B. Perić, Tenzije između pravosuđa i politike: Da li najavljene izmjene Zakona o VSTV rješavaju probleme?, *Sveske za javno pravo*, Sarajevo 14/2013, s. 7.

²⁵ Usp. Venice Commission, *Draft Law on the High Judicial and Prosecutorial Council of Bosnia and Herzegovina*, Strasbourg 25. 02. 2014, Opinion No. 712/2013, CDL-REF(2014)008, čl. 5.

²⁶ Usp. Venice commission, *Opinion on the Draft Law on the High Judicial and Prosecutorial Council of Bosnia and Herzegovina*, Venice 21-22. 03. 2014, Opinion No. 712/2013, CDL-AD(2014)008, t. 125; Venecijanska komisija (bilj. 10), t. 93.

²⁷ G. Marković, Funkcionisanje države i metodi tumačenja, *Anali Pravnog fakulteta Univerziteta u Zenici*, Zenica 9/2012, s. 42.

²⁸ Usp. Odluka Ustavnog suda BiH U 26/01 od 28. 09. 2001, t. 26.

²⁹ Usp. čl. 4 st. 1 Zakona o Visokom sudskom i tužilačkom vijeću BiH, Sl. gl. BiH 25/04, 93/05, 48/07, 15/08 i 48/07.

³⁰ *Ibid.*

Također je važno konstatovati da osim predstavnika pravosudne funkcije (11 članova) VSTV ima i (4) predstavnika izvan pravosudne funkcije, kao i da VSTV nema članova po službenoj dužnosti. Sastav vijeća sa većinom sudija i tužilaca u skladu je sa evropskim standardima da pravosudna vijeća trebaju imati mješoviti sastav sa značajnim dijelom, ako ne većinom članova, koji su nosioci pravosudnih funkcija.³¹ Sastav VSTV-a osigurava zastupljenost predstavnika različitih instanci i dijelova sistema pravosuđa BiH, entiteta i Brčko Distrikta što predviđa i tekst Protokola. No, tri su različite situacije kod izbora članova VSTV-a koji su predstavnici pravosuđa. Sudije i tužioci koji dolaze iz državnih i vrhovnih entitetskih pravosudnih institucija biraju kolege iz institucije iz kojih dolaze. Sudije i tužioce koji dolaze iz nižih entitetskih pravosudnih institucija biraju kolege iz svih tih institucija putem pismenog glasanja. I na kraju, sudiju ili tužioca iz Brčko Distrikta bira Pravosudna komisija Brčko Distrikta. Na ovaj način VSTV ima predstavnike svih nivoa pravosudnih institucija.³² Situacija je sasvim drugačija sa vanjskim članovima VSTV-a (4 člana) koji dolaze izvan pravosudnih institucija. U praksi osim (2) advokata, koji se imenuju iz entiteta, i predstavnici izvršne i zakonodavne vlasti imenuju, također, advokate.³³ Dakle, zbog mješovitog sastava VSTV-a, može se desiti da u sastavu VSTV-a bude više tužilaca i advokata nego sudija. Sa aspekta sudske nezavisnosti to nije optimalno rješenje jer u sudnici, tokom sudske postupka, tužioci i advokati su na suprotnoj strani u odnosu na sudije. U svakom slučaju važno je da se u sudskom vijeću ili podvijeću zadrži mješoviti sastav sa većinom sudija, što obezbjeđuje dodatni izvor legitimacije za pravosuđe.³⁴ Venecijanska komisija preporučuje da vanjske članove pravosudnog vijeća biraju zakonodavna tijela i to kvalifikovanom većinom glasova kako bi se što više izbjegao uticaj politike.³⁵ U državi koja je zasnovana na demokratskim ciljevima, razumno je da pravosudno vijeće bude povezano sa svojim građanima putem parlamenta koji je predstavnik građana.³⁶ Ne isključuju se da kao predstavnik izvršne vlasti, ministar pravde, bude član pravosudnog vijeća, ali bez mogućnosti učesća u donošenju odluka u disciplinskom postupku zbog sukoba interesa.³⁷ Kod definiranja kriterija za sastav VSTV-a učesnici strukturiranog dijaloga bi trebali voditi računa da on odražava ustavno-pravnu strukturu BiH, što je i navedeno u Protokolu. Važno je i da većina članova vijeća budu sudije koje biraju njihove kolege sudije, što potiče njihovu nezavisnost, ali sa određenim brojem predstavnika zakonodavne i izvršne vlasti koji obezbjeđuju odgovornost sudija.

4. Zaključak

Analizom Protokola iz Brisela utvrđeno je da Protokol neće donijeti nikakve promjene u dosadašnjem načinu provođenja strukturiranog dijaloga o pravosuđu između EU i BiH, ali je sadržajno došlo do promjene. Prema tekstu Protokola pažnja je usmjerena na reformu državnih pravosudnih institucija što se može posmatrati dvojako. Pozitivno je to što će dijalog konačno

³¹ Venice Commission, *Report on the independence of the judicial system, part I- the independence of judges*, Venice 12-13. 03. 2010, Study No. 494/2008, CDL-AD(2010)004, t. 32.

³² Usp. čl. 4 st. 1 Zakona o VSTV BiH (bilj. 29).

³³ Usp. Perić (bilj. 24), s. 6.

³⁴ Venice Commission (bilj. 31), t. 30.

³⁵ Venice commission, *Judicial appointments*, Venice 16-17. 03. 2007, Opinion No. 403/2006, CDL-AD(2007)028, t. 32.

³⁶ *Ibid*, t. 31.

³⁷ *Ibid*, t. 33.

biti koncizniji i što će reforma krenuti od „vrha“ (državnog nivoa), gdje ima najviše problema. Dok je negativno nastojanje da se reforma pravosuđa kao cjeline provodi segmentirano kroz pojedinačne reformske procese bez sagledavanja svih nivoa pravosudnog sistema. Stoga, smatram da potpisani Protokol neće ništa bitnije promijeniti, izuzev što će skrenuti pažnju javnosti sa planiranog referenduma, kojim se osporavaju pravosudne institucije BiH, i nastojati pomiriti različite stavove dva entiteta (kao i 2011), dok će temeljita reforma pravosuđa sačekati bolja vremena. Reforma pravosuđa je moguća samo i jedino kao dio ustavne reforme koja se u tekstu Protokola ne pominje (valjda se podrazumijeva). Ona će u narednom periodu stagnirati zbog nedostatka političke volje za reformske procese. Protokol predviđa reformu Zakona o VSTV-u baziranu na tri principa koja nisu dostatni za sveobuhvatnu reformu pravosudnog vijeća u BiH. U Protokolu nije posvećena posebna pažnja izboru i mandatu članova VSTV-a, što smatram izuzetno važnim pitanjem. Izbor vanjskih članova VSTV-a bi trebalo temeljito preispitati tako da predstavnici svih grana vlasti budu zastupljeni u vijeću. Bilo bi dobro da Vijeće ima i neutralne članove, izvan politike. Npr. da jedan član Vijeća bude biran iz reda profesora pravnih fakulteta, kao neutralan član koji je predstavnik nauke i ne zavisi ni od jedne grane vlasti. Drugo važno pitanje koje je zanemareno u Protokolu tiče se postupaka imenovanja sudija i tužilaca. To je izuzetno važan aspekt u približavanju demokratskim ciljevima, te je stoga neophodna njegova reforma dosljednom primjenom objektivnih i transparentnih kriterija imenovanja sudija i tužilaca koji će pooštriti uslove pristupa sudijskoj i tužilačkoj profesiji. No, ovo pitanje traži ozbiljnu elaboraciju i provjeru različitih argumenata.

Iako bi dva potpuno odvojena vijeća (Sudsko i Tužilačko) bilo najbolje rješenje s obzirom na različitost položaja sudija i tužilaca, ipak smatram najsvjetlijom tačkom u Protokolu princip da se u okviru VSTV-a formiraju sudsko i tužilačko podvijeće. Dva podvijeća će zasigurno uticati na jačanje sudske nezavisnosti koja je jedan od temeljnih principa vladavine prava.