

Izveštaj stručnjaka o pitanjima vladavine prava u Bosni i Hercegovini

Brisel, 05.12.2019. godine

I. Opšte napomene

Vladavina prava – suštinski garant prava građana

1. Vladavina prava je osnovna pretpostavka koja omogućava građanima da uživaju svoja prava i slobode. Vladavina prava uspostavlja sistem vrijednosti, kao i pravni i institucionalni ambijent u kojem su prava građana zagarantovana i u kojem se mogu ostvarivati.
2. Vladavina prava je jedna od temeljnih vrijednosti na kojima je zasnovana Evropska unija (čl. 2. Ugovora o Evropskoj uniji, Ugovor o EU) i neophodna je za funkcionisanje Unije.¹ Da bi neka država postala članicom Unije, mora poštovati ovu vrijednost i biti posvećena njenoj promociji (čl. 49. Ugovora). Stoga je vladavina prava ključna za proces proširenja EU, kako je to Evropska komisija (Komisija) naglasila i u svojoj “Strategiji za zapadni Balkan” iz 2018. godine,² te, i nedavno u svojoj “Komunikaciji o politici proširenja EU za 2019. godinu”.³ Međutim, u svim državama zapadnog Balkana i dalje su prisutni sistemski nedostaci, različitog stepena, u oblasti vladavine prava.
3. Vladavina prava nije samo evropska vrijednost, nego i osnovno načelo Ustava Bosne i Hercegovine (BiH), koji utvrđuje da je BiH “demokratska država, koja funkcioniše na osnovu vladavine prava”.⁴ Međutim, “neposvećenost vladavini prava širom BiH je i dalje temeljni problem.”⁵ U “Mišljenju o zahtjevu BiH za članstvo u Evropskoj uniji” (EU) od 29.05.2019. godine⁶ Komisija je naglasila mnoge preostale nedostatke koje zemlja ima u oblasti vladavine prava i zaključila, da za otvaranje pregovora, BiH mora postići “potreban stepen usklađenosti s kriterijima za članstvo, a posebno političkim kriterijima iz Kopenhagena, kojima se zahtijeva stabilnost institucija koje garantuju prije svega demokratiju i vladavinu prava”. Bosna i Hercegovina “će morati temeljito poboljšati svoj zakonodavni i institucionalni okvir, kako bi se osiguralo ispunjavanje” više prioriteta navedenih u Mišljenju, od kojih je značajan broj usmjeren na unapređenje ukupnog stanja vladavine prava u zemlji.⁷
4. EU, njene države članice, druge međunarodne organizacije i države su proteklih godina, čak i decenija ulagali brojne napore na pružanju podrške BiH u rješavanju nedostataka u oblasti vladavine prava. U okviru Sporazuma o stabilizaciji i pridruživanju između BiH i EU, u

¹ COM (2019) 163, 3.4.2019, COM (2019) 343, 17.7.2019.

² COM (2018) 450.

³ COM (2019) 260.

⁴ Čl. I (2) Ustav BiH.

⁵ Izjava Visokog predstavnika za provedbu mirovnog sporazuma za BiH, prilikom podnošenja svog 56. izvještaja generalnom sekretaru UN, 18.10.2019. godine.

⁶ COM (2019) 261 i SWD (2019) 222.

⁷ Ti prioriteti su navedeni u Prilogu ovog Izvještaja.

novembru 2018. godine, Treći zajednički pododbor o pravdi, slobodi i sigurnosti je naveo čak 154(!) konkretne preporuke. Premda su sve te prethodne inicijative zasigurno doprinijele određenom napretku, još uvijek nije došlo do značajnije promjene, koja bi omogućila državi da adekvatno ispuni standarde vladavine prava.

Inicijativa EU za pojačano praćenje vladavine prava u BiH

5. U martu 2019. godine, Komisija je pokrenula "Inicijativu EU za pojačano praćenje vladavine prava u BiH", usmjerenu na temeljne uzroke nedostataka u sistemu vladavine prava u BiH. Cilj Inicijative je pojačati praćenje reformi u oblasti vladavine prava i njihovu primjenu, te jačanje odgovornosti sistema vladavine prava u BiH, uz puno poštivanje nezavisnosti pravosuđa. Inicijativa obuhvata ukupan sistem vladavine prava, uključujući sudove, tužilaštva i agencije za provođenje zakona.

Svrha ovog izvještaja i način rada

6. U kontekstu spomenute Inicijative, grupa nezavisnih viših stručnjaka iz oblasti vladavine prava, koju predvodi Reinhard Priebe, je zadužena za izradu ovog izvještaja u okviru Mišljenja Komisije. Izvještaj se temelji na nalazima provedenih misija na visokom nivou, tokom kojih su se stručnjaci sastali s predstavnicima Ustavnog suda, članovima Visokog sudskog i tužilačkog vijeća (VSTV), sudovima, tužilaštvima, agencijama za provođenje zakona, ministarstvima pravde i sigurnosti/unutrašnjih poslova, kabinetima Predsjedništva, te drugim predstavnicima javnih organa vlasti na odgovarajućim nivoima, kao i organizacijama civilnog društva i građanima. Izvještaj takođe obuhvata nalaze misija stručne analize u oblastima imovinskih kartona i disciplinske odgovornosti nosilaca pravosudnih funkcija, borbe protiv korupcije, organizovanog kriminala i pranja novca, ciljanog praćenja suđenja i analize nedavno okončanih predmeta. Pored toga, uzeti su u obzir i izvještaji i analize različitih institucija, kao što su OSCE i Ured visokog predstavnika (OHR). Posljednje, ali ne i najmanje bitno, javna debata "Pravo na pravdu" održana 20.11.2019. godine, koja je okupila predstavnike pravosuđa i drugih institucija, civilnog društva i akademske zajednice iz cijele države je omogućila dragocjen uvid u stanje vladavine prava u BiH.

7. Grupa stručnjaka radila je potpuno nezavisno, bez instrukcija od bilo koje institucije u smislu sadržaja izvještaja. Ovaj izvještaj ne navodi izvore informacija za svaki navod. Međutim, eksperti su se uvjerali da se svaki od njihovih nalaza temelji na dovoljno pouzdanim informacijama i materijalima koji potvrđuju njihovu tačnost. Izvještaj se ne bavi pojedinačnim predmetima.

8. Izvještaj se mora čitati u kontekstu nedavnih analiza i preporuka EU, konkretno onih navedenih u Mišljenju Komisije o zahtjevu BiH za članstvo u EU i ključnih prioriteta navedenih u Mišljenju, a koji se mogu naći u prilogu izvještaja. Nikako nije namjera ovog izvještaja da kritikuje nalaze iz tih dokumenata, da dovodi u pitanje ili zamijeni date preporuke, da ih rangira prema važnosti ili hitnosti ili da donosi novi plan za rješavanje nedostataka.

Umjesto toga, isticanjem sistemskih problema i utvrđivanjem konkretnih opcija za njihovo prevazilaženje, ovaj izvještaj treba shvatiti kao, nadamo se, korisno sredstvo koje će pomoći zemlji da efikasnije postupa prema spisku onoga što je potrebno uraditi za postizanje neophodnog i značajnog napretka u oblasti vladavine prava, kao što je istaknuto u Mišljenju Komisije.

9. Ovaj izvještaj u prvom redu sagledava različite aspekte izazova za vladavinu prava sa kojima je BiH trenutno suočena(II). Zatim ukazuje kako pravosudni sistem zemlje može bolje služiti građanima, jačanjem njihovih prava na pravdu i kreiranjem sigurnijeg okruženja vladavine prava za njih (III). Zatim, osvrće se na to kako osigurati integritet, efikasnost i nezavisnost pravosuđa u BiH, posebno poboljšanjem rada samoregulatora pravosuđa i uvođenjem efikasnih provjera integriteta za nosioce pravosudnih funkcija(IV). Na kraju, izvještaj ističe slabosti ustavnog okvira koje se moraju prevazići (V).

II. Izazovi za vladavinu prava u BiH

10. Ovaj izvještaj je ograničen na samo određene oblasti vladavine prava, uglavnom na rad pravosudnog sistema i prava građana na nezavisno, nepristrasno i odgovorno pravosuđe. Njime se ne implicira da nedostaci ne postoje i u drugim oblastima u kojima je također potrebno hitno djelovanje ili provođenje reformi.

Izazovi za vladavinu prava opšte prirode kao i oni specifični za BiH

11. Zemlje zapadnog Balkana imaju mnogo zajedničkih nedostataka u vladavini prava. Štoviše, kako su nedavni događaji pokazali, dostizanje i održavanje visokih standarda u oblasti vladavine prava može predstavljati izazov čak i za države članice EU. Pomno praćenje dešavanja u drugim zemljama zapadnog Balkana, kao i unutar EU, može doprinijeti boljem razumijevanju zajedničkih problema ili problema specifičnih za pojedinu zemlju i moglo bi doprinijeti objektivnoj procjeni šta je potrebno učiniti. Činjenica da se i sama EU suočava sa izazovima u oblasti vladavine prava, ni u kom slučaju ne bi trebala navesti zemlje zapadnog Balkana na pogrešan zaključak da bi EU mogla sniziti standarde vladavine prava u procesu pridruživanja.

12. Kompleksna arhitektura Ustava BiH, usvojena kao sastavni dio (Aneks IV) Dejtonskog opšteg okvirnog sporazuma za mir, otežava stanje vladavine prava u BiH. Institucionalna rascjepkanost kao i česti sporovi oko podjele nadležnosti među nivoima vlasti su doprinijeli težini situacije, i to ne samo u oblasti vladavine prava. "Ustavne komplikacije" se međutim ne mogu smatrati jedinim uzrocima nedostataka u sistemu vladavine prava u BiH. Mnogi problemi nisu povezani s tim, te se stoga mogu rješavati unatoč tim komplikacijama. Kako se čini, kompleksna ustavna struktura i poteškoće s revidiranjem ustavnog uređenja se često koriste kao izgovor za nedjelovanje, za izbjegavanje teških razgovora i potrebnog iznalaženja funkcionalnih rješenja postizanjem pragmatičnih kompromisa.

13. Ukupno gledano, trenutna situacija u BiH se čini takvom da je karakterišu značajan stepen “nefunkcionalnosti” javnih institucija na svim nivoima i širom zemlje. Neki od ključnih aktera ne pokazuju odlučnost za bavljenje ili prevazilaženje nefunkcionalnosti kroz koordinaciju i saradnju. Zapravo, čini se da oni čine sve da opstruišu svaku promjenu za koju smatraju da nije u njihovom vlastitom interesu. Ovakav stav poništava hvale vrijedne pokušaje brojnih nosilaca javnih funkcija, koji u svom svakodnevnom radu pokušavaju učiniti da “stvari funkcionišu” uprkos svim poteškoćama i preprekama.

Promovisanje reformi u interesu građana BiH

14. U BiH su potrebne sistemske reforme u važnim segmentima vladavine prava, kao što je pravosuđe. Ključno je da svi razumiju da su takve reforme prvenstveno u interesu države i njenih građana. One su od presudne važnosti za poboljšanje njihovih životnih uslova, a posebno za stvaranje stabilnog okruženja za ekonomski razvoj. Reforme su primarno potrebne za napredak zemlje, za doprinos boljem, pouzdanijem i sigurnijem životu građana, a ne samo za formalno ispunjavanje obaveza u okviru procesa pristupanja EU.

15. Prijeko je potrebno zajedničko razumijevanje i zajednički osjećaj odgovornosti na svim nivoima vlasti i institucija za prevazilaženje nedostataka u oblasti vladavine prava. Svaki od aktera mora preuzeti vlastitu odgovornost i doprinijeti unapređenju sistema vladavine prava. U nekim slučajevima, navedeno će zahtijevati promjenu stava s ciljem iznalazjenja rješenja umjesto postavljanja prepreka, pojednostavljivanja umjesto komplikovanja, podržavanja razumnih inicijativa umjesto njihove blokade i proaktivnost u promociji potrebnih reformi umjesto da se gaji kultura pasivnosti i poslušnosti.

16. Kulturu odgovornosti i transparentnosti još uvijek treba u potpunosti razviti unutar javnih institucija. Takva kultura je potrebna za afirmisanje većeg stepena dosljednosti u politikama i radu, kako bi se osigurala jasnoća i predvidljivost zakona i prakse. Sve javne institucije, vladina i pravosudna tijela moraju biti ambiciozna u izvršavanju svojih zadataka, funkcija i mandata, kao dijelovi sistema, bez da se moraju plašiti pritiska ili zastrašivanja. Takođe, nevladine organizacije nikada ne bi trebale biti izložene pritisku ili zastrašivanju u vršenju svojih uloga i zadataka.

17. Za reforme je potrebna politička i institucionalna volja i odlučnost za njihovo provođenje. One se trebaju temeljiti na inkluzivnom, transparentnom procesu, koji mora biti iznad stranačkih, entitetskih ili etničkih podjela. Čvrsta opredijeljenost na političkom nivou, kako u vladama tako i u parlamentima, je neophodna za takve reforme. Da bi bile održive, reforme moraju doći iznutra. U tom smislu, vlasništvo je ključno. Društvo u cjelini treba biti uključeno u reformske procese. Reforme je potrebno temeljiti na objektivnim, nepristrasnim procjenama trenutne situacije i problemima koji se trebaju rješavati, uzimajući u obzir sve što jeste ili nije urađeno u prošlosti.

18. Održive reforme zahtijevaju vrijeme za valjano planiranje, odlučivanje i provedbu. Međutim, poželjnost dodatnih procjena i konsultacija ne bi trebala odgoditi reforme koje već odavno kasne i o kojima se već godinama govori.

Prosto rečeno: izgubljeno vrijeme mora se nadoknaditi; opstrukcija treba stati.

Zakoni, provedba i ponašanje

19. Ako je potrebno mijenjati zakone, uprkos svim legitimnim podjelama, npr. među političkim strankama ili nivoima vlasti, zakonodavac tomu treba pristupiti odgovorno. Bez obzira na sve podjele, potrebno je tražiti razumna rješenja i kompromise, ne ulagati bespotrebno veto na odluke. Potrebno je ukloniti prepreke i istražiti mogućnosti za realizaciju zajedničkog cilja.

20. Međutim, kao i u drugim zemljama u regiji, nedostatak odgovarajućeg regulatornog okvira u BiH nije uvijek najpreče pitanje. U mnogim oblastima već postoji zakonodavstvo usklađeno s evropskim i drugim međunarodnim standardima. Izmjene zakona nisu uvijek nužne za rješavanje dugotrajnih problema i nedostataka. Zapravo, postoji značajan raskorak između zakona i prakse koji je potrebno premostiti. Razlozi za taj raskorak mogu biti različiti. Često se stiče dojam da je pozitivističko i formalističko ponašanje mnogih nosilaca javnih funkcija na svim nivoima prepreka konkretnoj realizaciji. U nekim slučajevima, to je pogoršano pasivnim stavom, pa čak i opstrukcijom nosilaca javnih funkcija. Ali, vladavina prava je sistem: potrebno je da su svi njegovi elementi integrisani i rade zajedno kao zasebni dijelovi.

21. Realizacija vladavine prava je nedovoljna, često uslijed lošeg upravljanja ljudskim resursima, političkog uticaja i manjka kulture odgovornosti i transparentnosti. Kada se uvede neka promjena, njena provedba i redovno, sistematsko praćenje nerijetko izostanu. Nije dovoljno usvojiti reforme u vidu propisa i pravilnika. Promjene se moraju olakšati, pratiti i objasniti onima koji nose teret njene primjene. Takođe, mjere primjene treba ocijeniti, procijeniti i provjeriti nakon određenog perioda.

22. Imenovanja i napredovanja u svim segmentima javnog života se moraju zasnivati na kvalifikacijama i stručnosti.

Ponovna izgradnja povjerenja

23. Potrebno je ponovo izgraditi povjerenje. Postoji široko rasprostranjena percepcija u državi da su proteklih godina pravosudne odluke bile ispolitizovane, da su političke stranke zaposjele državu, da su nosioci javnih funkcija u sukobu interesa i da su njihovi mandati u vlasti pomiješani sa stranačkim/privatnim planovima. Da bi građani ponovo stekli povjerenje, sve javne institucije će morati raditi samo u interesu javnosti, uz poštivanje zakona i pridržavanje visokih etičkih i drugih profesionalnih standarda.

24. Vladavina prava znači da niko nije iznad zakona. Svako javno djelovanje mora podlijegati odgovornosti; na protivpravno postupanje i neregularnosti treba odgovoriti odgovarajućim korektivnim mjerama i sankcijama. Odgovornost se mora uspostaviti prije svega reakcijom na loše rezultate i neprimjerena ponašanja, te borbom protiv nekažnjivosti.

25. Zvaničnici u javnim organima moraju biti sigurni da mogu vršiti svoje dužnosti bez ikakvog posrednog ili neposrednog pritiska. Javne odluke moraju biti predvidljive. Potrebno je ponovno uspostaviti pravnu sigurnost.

III. Pravosudni sistem u službi građana

Garantovanje ljudskih prava i temeljnih sloboda

26. Ljudsko dostojanstvo, sloboda, jednakost i poštivanje ljudskih prava su osnovne vrijednosti, na kojima se temelji EU.⁸ Ove vrijednosti su zapravo i u temeljima BiH. Njen Ustav nalaže da država i entiteti „osiguraju najviši nivo međunarodno priznatih ljudskih prava i temeljnih sloboda”.⁹ Prava i slobode predviđeni u Evropskoj konvenciji za zaštitu ljudskih prava i temeljnih sloboda i u njenim Protokolima se direktno primjenjuju u BiH i “imaju prioritet nad svim ostalim zakonima.”¹⁰ Štoviše, Ustav BiH sadrži katalog ljudskih prava i temeljnih sloboda koje uživaju sva lica na teritoriji BiH.¹¹

27. Da bi bila djelotvorna u praksi, prava građana zahtijevaju adekvatnu realizaciju i dostatne pravne lijekove koji će osigurati efikasnu pravnu zaštitu od kršenja tih prava. U ovom kontekstu, Ustavni sud BiH ima široka ovlaštenja, te apelacionu nadležnost “u pitanjima koja su sadržana u ovom Ustavu, kada ona postanu predmet spora zbog presude bilo kojeg suda u Bosni i Hercegovini” kao i za “pitanja koja mu je prosljedio bilo koji sud u Bosni i Hercegovini u pogledu toga da li je zakon, o čijem važenju njegova odluka ovisi, kompatibilan sa ovim Ustavom, sa Evropskom konvencijom o ljudskim pravima i temeljnim slobodama i njenim protokolima, ...”.¹² Stoga, Ustavni sud BiH, u skladu sa nadležnostima koje su mu povjerene Ustavom, ima potencijal da vrši centralnu ulogu u osiguranju visokih standarda prava građana u zemlji, svaki put kada se od njega traži da donese odluku o tim standardima. U krajnjoj liniji je dužnost svih javnih organa i svih sudova da poštuju i osiguraju poštivanje tih standarda u skladu sa tumačenjem Ustavnog suda. Svi zakoni se moraju tumačiti i primjenjivati na način da se ostvaruju prava građana predviđena Ustavom. Nadležni u BiH i sudovi navedeno trebaju smatrati svojim ključnim zadatkom umjesto da zaštitu ljudskih prava i osnovnih sloboda “povjeravaju” međunarodnim tijelima, naročito Evropskom sudu za ljudska prava. Za sada, sistem još uvijek nije dostigao potreban nivo zrelosti koji bi učinio nepotrebnim prisustvo međunarodnih sudija, ali to mora ostati konačni cilj.

28. Proteklih godina se od Evropskog suda za ljudska prava, kao krajnje instance za tumačenje Evropske konvencije o ljudskim pravima često tražilo da odluči o stupnju

⁸ Čl. 2 Ugovora o EU.

⁹ Čl. II (1) Ustava BiH.

¹⁰ Čl. II (2) Ustava BiH.

¹¹ Čl. II (3) Ustava BiH.

¹² Čl. VI (3) Ustava BiH.

poštivanja ljudskih prava i individualnih sloboda od strane vlasti u BiH. Njegova bogata sudska praksa je značajno doprinijela pojašnjenju standarda ljudskih prava u BiH.¹³ Kada Evropski sud za ljudska prava utvrdi kršenje Evropske konvencije, te shodno tome nametne obavezu državi (npr. da izmijeni svoj zakon ili da otkloni povredu individualnog ljudskog prava) brza i potpuna provedba te odluke od strane nadležnog organa je neopoziva obaveza za državu koja je članica Vijeća Evrope. Političke prepreke, praktične poteškoće ili čak nedostatak sredstava ne mogu biti izgovori za neprovođenje odluka Evropskog suda. Nisu to prihvatljivi izgovori ni za neprovođenje bilo koje druge sudske odluke. Neprovođenje odluka Evropskog suda tokom dužeg vremenskog perioda ne predstavlja samo kršenje međunarodnih obaveza BiH, o kojim govori i Ustav, nego ukazuje i na ozbiljan nedostatak opredijeljenosti države za poštivanje vladavine prava.

29. Nepostupanje u skladu s odlukama Evropskog suda u predmetima Sejdić i Finci i sličnima već više od deset godina (!) je lišilo građane njihovih prava samo zato jer ne pripadaju "ispravnoj grupi" ili zato što imaju prijavljeno prebivalište u "pogrešnom dijelu" države. Odluka suda govori o temeljnim načelima demokratskih i ljudskih prava, uključujući i pravo na zabranu diskriminacije. Temeljna prava, koja garantuje Evropski sud za ljudska prava, "predstavljaju opšta načela prava Unije"¹⁴ i "imaju prioritet nad svim ostalim zakonima"¹⁵ kako to stoji u Ustavu BiH. Stoga, nepoduzimanje, odnosno izostanak čak i pokušaja da se poduzmu bilo kakve ozbiljne mjere i hitno postupi u skladu sa ovom sudskom praksom će, zbog samo ovog jednog pitanja, izložiti BiH visokom stepenu rizika da bude kritikovana za ozbiljno ometanje načela vladavine prava i da nije zaista posvećena promovisanju vladavine prava. To znači, da BiH ne shvata ozbiljno svoje članstvo u Vijeću Evrope, zajednici država koje moraju dijeliti iste vrijednosti demokratije i temeljnih prava. To takođe ugrožava svaku šansu pristupanja EU; rješenje se, prema tome, mora naći. Isto tako, neprihvatljivo je da u Mostaru nisu održani ni jedni lokalni izbori već 10 godina. Nedavna odluka Evropskog suda koja se odnosi na Mostar, po žalbi Irme Baralije, je prilika za Parlamentarnu skupštinu BiH i Ustavni sud BiH da istu provedu blagovremeno i time zatvore ovo neslavno poglavlje. Ta se prilika ne smije propustiti i izbori se moraju održati 2020. godine. Sam grad Mostar se kandidovao za evropsku prijestolnicu kulture pod impresivnim sloganom "sve se može premostiti". Ovaj moto treba primijeniti na svaku oblast u kojoj se javne diskriminacija i podjela, a naročito na one oblasti u kojima su sudovi već donijeli odluke protiv takvih praksi, a koje odluke čekaju na provedbu.

Jačanje 'prava na pravdu' građana

¹³ Pogledati prije svega, zabrana diskriminacije: Sejdić i Finci protiv BiH, Zornić protiv BiH, Pilav protiv BiH, Baralija protiv BiH; prava svojine: Suljagić protiv BiH, Đokić protiv BiH, Orlović i dr. protiv BiH; "Nema kazne bez zakona": Maktouf i Damjanović protiv BiH; pravo na slobodu i sigurnost Al Husin protiv BiH; pravo na pravično suđenje: Jeličić protiv BiH, Čolić protiv BiH, Đurić protiv BiH.

¹⁴ Čl. 6 (3) Ugovora o EU.

¹⁵ Čl. II (2) Ustava BiH.

30. U trenutnim razgovorima između EU (i šire međunarodne zajednice) na temu vladavine prava sa BiH kao i sa drugim državama zapadnog Balkana, značajna pažnja se posvećuje pitanjima krivičnog pravosuđa. To zaista jeste važna oblast, koja je posebno osjetljiva u pogledu poštivanja ljudskih prava i u kojoj se mnogi nedostaci još uvijek moraju prevazići. Ipak, jednako važno je djelotvorno funkcionisanje građanskog sudovanja. Efikasna pravna zaštita kroz pravilan rad sudova u građanskim sporovima (uključujući i privredne) je ključna za živote građana i njihovo ukupno povjerenje u pravosuđe, ali i za ekonomski razvoj države. Pored toga, građani s pravom očekuju dostupnost pravnih lijekova protiv svake odluke javnog organa koja se na njih odnosi.

31. Građani moraju imati jednak pristup pravdi, bez obzira na njihova primanja ili prebivalište. U tom cilju, mora se harmonizirati zakonodavstvo o pružanju pravne pomoći, a službe za pravnu pomoć se moraju uspostaviti širom države, te biti aktivne i u predmetima koji nisu samo iz krivične oblasti. Moraju se osigurati adekvatna sredstva za pravilan rad sistema pravne pomoći.

Sistem građanskog pravosuđa

32. Parnični postupci su mukotrpniji, složeni i formalistički, te predugo traju. To značajno ograničava pravo građana na efikasnu sudsku zaštitu u građanskim stvarima i povećava pravnu nesigurnost.

33. Građanska oblast pravosuđa je preopterećena neodrživim zaostatkom od preko 1,9 miliona neriješenih komunalnih predmeta. Praksa podnošenja tužbi za neplaćene komunalne usluge se koristi da bi se opravdali neodrživi dugovi javnih komunalnih preduzeća, koja su u većinskom vlasništvu entitetskih/kantonálnih i vlade Distrikta Brčko. Zastarjeli sistem izvršenja sudskih presuda, nepostojanje podataka o korisnicima komunalnih usluga, kao ni registara dužnika po kategorijama primanja dodatno usložnjavaju problem. Planovi za smanjenje broja neriješenih predmeta i zakonodavne inicijative još nisu urodili plodom. Zakonodavac mora poduzeti hitne mjere da sudove rastereti od komunalnih predmeta, posebno modernizacijom procesnih zakona, uključujući izvršni postupak i unapređenjem korporativnog upravljanja javnim preduzećima.¹⁶ Da bi sudovi u parnici mogli usmjeriti svoje ograničene resurse na složene predmete, mora ih se osloboditi faze izvršenja u predmetima nespornih malih potraživanja.

34. Još jedan veliki izvor nezadovoljstva građana, kada je riječ o građanskoj oblasti pravosuđa je predugo trajanje sudskih postupaka. Ustavni sud BiH je u stotinama predmeta utvrdio kršenje prava na suđenje u razumnom roku kojeg garantuju i Ustav BiH i Evropska konvencija.¹⁷

35. Potrebno je hitno usvojiti zakone i provedbene mjere kojim će se riješiti predugo trajanje postupaka. Potrebno je razmotriti pravni lijek protiv kršenja prava na

¹⁶ Pogledati preporuke Komisije (2019).

¹⁷ Pogledati npr., predmet "Gabriela Banovic", odluka o meritumu, AP-1062/15, 17.05.2017. godine (Službeni glasnik BiH, br. 40/17, od 02.06.2017) koji obuhvata 120 drugih identičnih apelacija. Sud je naveo da je tako dugo trajanje sudskih postupaka posljedica sistemskih nedostataka u organizaciji pravosuđa.

postupak u razumnom roku. Mora se olakšati upotreba alternativnih metoda rješavanja sporova u građanskim stvarima, uključujući privredne i radne sporove, kao i one koji se odnose na potrošače, te djelotvorno izvršenje postignutih dogovora. Dugo očekivana primjena zakonskog okvira o elektronskoj komunikaciji mora odmah početi i u sudskim postupcima.

36. Sudije moraju efikasno upravljati sudskim postupcima i osigurati puno poštivanje procesne discipline. Slabo upravljanje ročištem i blagost sudija u osiguranju procesne discipline dodatno doprinose dugotrajnosti postupaka. Procesne odredbe se ne primjenjuju strogo, ročišta se neredovno zakazuju tokom dužeg vremenskog perioda, a rokovi produžavaju često bez ozbiljnog objašnjenja. Neophodna je čvrsta posvećenost i osnaženje sudija da bi se olakšao rad pravosuđa u razumnom roku.

37. Mora se značajno unaprijediti efikasnost sudova u privrednim stvarima, posebno u oblastima izvršenja ugovora i stečaja. Blagovremeno odlučivanje u ovim pitanjima od suštinskog je značaja za zdravo poslovno okruženje, ulaganja i ekonomski rast. Sudovi bi trebali u potpunosti koristiti pravosudnu informatičku infrastrukturu za povećanje efikasnosti u privrednim stvarima, posebno u vanparničnim predmetima. Mora se osigurati jednostavan pristup sudu i relevantnim registrima, a posebno elektronski pristup, bez daljnjeg odgađanja. Moraju se hitno usvojiti i provesti zakoni koji će omogućiti elektronsko podnošenje predstavki.

38. Visoko sudsko i tužilačko vijeće (VSTV) i ministarstva pravde moraju koordinirati potrebne radnje koje će osigurati ispravnu provedbu svih prethodno navedenih mjera.

Pravna zaštita od odluka upravnih organa

39. Djelotvorna upravna i sudska zaštita protiv kršenja prava od strane bilo kojeg javnog organa je nužna za zaštitu prava građana. Ovakve vrste pravnih zaštita postoje u BiH. Međutim, čini se da se opšte primjenjiva pravila i postupci u organima uprave ne poštuju. Suštinski je važno da se građanska prava, a posebno pravo na dobru upravu, uključujući pravo na saslušanje, pravo na pristup vlastitom predmetu i dužnost navođenja razloga u potpunosti poštuju u svim fazama upravnog postupka. Ovo je posebno važno kod izrade dalekosežnih upravnih odluka u pitanjima koja mogu negativno uticati na njihova prava, poput odluka vezanih za prostorno uređenje. Upravni postupci se trebaju provoditi u razumnom roku. Naravno, oni se trebaju provoditi na isti način prema svim građanima, bez diskriminacije. U konačnici, svaka upravna odluka treba podlijegati djelotvornoj sudskoj provjeri, na zahtjev strana na koje se odluka odnosi.

40. Preciznije rečeno, pravosuđe u upravnoj oblasti nije efikasno u zaštiti pojedinačnih prava građana od odluka ili nepostupanja javnih organa. Poseban problem i dalje postoji na nivou Vrhovnog suda FBiH, koji je suočen s velikim brojem neriješenih predmeta iz oblasti boračke zaštite i s rizikom da neće moći donijeti

presude u razumnom roku. Pored toga, u tim predmetima ne postoji pravo žalbe. Zakonodavac mora hitno donijeti zakone za rješavanje ove situacije, između ostalog i na način da se razmotri prenos nadležnosti na kantonalne sudove u ovim stvarima.

41. Iako nije sud, Institucija ombudsmana za ljudska prava ima jasnu misiju vladavine prava. To je važno nadzorno tijelo koje ima zadatak da osigura odgovornost javnih organa građanima, posebno u oblasti zabrane diskriminacije i pristupa informacijama. Međutim, Ombudsman je duboko ispolitiziran i nije nezavisan. Uzimajući u obzir njegovu široku nadležnost, trebao bi biti aktivniji u vršenju svog mandata i u potpunosti koristiti svoja ovlaštenja, na osnovu neetničkog pristupa. Konkretno, Ombudsman bi trebao koristiti svoju nadležnost da pokreće ili interveniše u sudskim postupcima, koji mogu rezultirati pravno obvezujućim sudskim odlukama. Institucija ombudsmana se ne bi trebala ograničiti primarno na izdavanje neobvezujućih preporuka.

Sigurno okruženje za građane u kojem vlada pravo

Sistem krivičnog pravosuđa

42. Krivično pravosuđe u BiH se ne bori protiv teških oblika kriminala i korupcije. Niti jedan od četiri postojeća krivičnopravna sistema ne funkcioniše na adekvatan način.

43. Sud BiH je, pod određenim uslovima, nadležan za krivična djela propisana krivičnim zakonodavstvom entiteta i Brčko Distrikta, ali tu nadležnost ne vrši u proteklih nekoliko godina. Ovu nadležnost treba pravilno definisati i vršiti, u skladu s preporukama Evropske komisije i Venecijanske komisije.

44. Saradnja između državnih, entitetskih i kantonalnih/okružnih pravosudnih organa je izuzetno slaba. Nedostatak koordinacije i saradnje među učesnicima u krivičnopravnom sistemu (tj. tijelima za provođenje zakona, tužilaštvima i nadležnim sudovima na svim nivoima u BiH) neizbježno stvara uslove za ozbiljnu nefunkcionalnost i neefikasnost.

45. Odnos tužilaca i policije daleko je od jasnog ili efikasnog u suzbijanju kriminala. Policija nije direktno podređena tužiocu, iako je tužilac zadužen za vođenje istrage, u skladu sa zakonima o krivičnom postupku. Agencije za provođenje zakona uglavnom su pasivne i ne postupaju uvijek prema naredbama tužilaca. Prema zakonima o krivičnom postupku, funkcija samog tužioca je da rukovodi istragom, otkriva i goni učinitelje krivičnih djela. Agencije za provođenje zakona to često koriste kao izgovor za potpuni izostanak proaktivnog pristupa u istragama.

46. Ogromna rascjepkanost agencija za provođenje zakona širom BiH značajno utiče na njihovu ukupnu sposobnost za sprječavanje i borbu protiv kriminala. Saradnja i razmjena informacija među agencijama je sporadična i uglavnom nezadovoljavajuća. Takva rascjepkanost i nedostatak saradnje imaju jak negativan uticaj i na sposobnost i

na efikasnost provedbe zakona, posebno u predmetima korupcije na visokom nivou. Potrebno je unaprijediti saradnju među agencijama za provođenje zakona, koja, kada je to neophodno radi efikasne borbe s kriminalom mora da se odvija bez obzira na granice nadležnosti. Angažman zajedničkih istražnih timova treba osnažiti.

47. Tužioci propuštaju da upravljaju politikama suzbijanja kriminaliteta i vođenja istraga. Nedostaje sistemski pristup na nivou tužilaštava. Posebno, inicijative za donošenje akcionih planova koji bi olakšali proaktivnu saradnju s policijskim službenicima u nastojanju da se postignu prihvatljivi rezultati uglavnom ne postoje. Takvim propuštanjima, tužioci zanemaruju upotrebu svih postojećih istražnih tehnika, posebno specijalnih istražnih mjera.

48. Kvalitet mnogih krivičnih istraga je na vrlo niskom nivou. U nekim slučajevima, tužioci ne pokreću gonjenje čak i kad postoje dokazi za to. Uočeno je da se bez odgovarajućeg obrazloženja propuštaju poduzeti očigledni koraci u istrazi, posebno u predmetima teških oblika krivičnih djela na visokom nivou ili koji se odnose na „visokorangirane osobe“.

49. Možda najozbiljniji problem koji je uočen je podložnost tužilaca neprimjerenom uticaju i nedostatak lične nezavisnosti. Pretjeran nivo hijerarhije u strukturama, odsustvo bilo kakve adekvatne zaštite nezavisnosti i sistema odgovornosti su vrijedni pomena. Primijećeno je uplitanje u tekuće predmete, pritisci, prijetnje i zastrašivanje tužilaca, ali i sudija, što predstavlja razlog za ozbiljnu zabrinutost.

50. Evidentan je nedostatak političke volje u Federaciji da se uspostave posebni i nezavisni odjeli za borbu protiv korupcije i organizovanog kriminala u okviru Federalnog tužilaštva i Vrhovnog suda FBiH. Međutim, ovakvi odjeli su od suštinskog značaja za složene predmete korupcije. Posebni odjeli postoje u Tužilaštvu BiH i entitetskom Tužilaštvu Republike Srpske, ali nemaju nikakve rezultate u predmetima na visokom nivou.

51. Kao i u parničnim postupcima, krivična suđenja su preduga, složena i neefikasna. Sudije su preblage u upravljanju suđenjima, dozvoljavaju duge vremenske periode između ročišta i česte rutinske odgode uz malo ili nimalo opravdanja. Tužilac nema pravo žalbe na te odluke. Postoji praksa pozivanja premalo svjedoka na pretrese, koji i kada su pozvani se često ne pojave pred sudom. U tim slučajevima se čini da ne trpe nikakve negativne posljedice. Na suđenjima koja smo pratili, nije učinjen nikakav pokušaj da se utvrde razlozi nedolaska svjedoka. Suđenja se trebaju organizovati po principu da kada počnu, moraju biti zakazivana uzastopno svakim radnim danom do kraja postupka, osim kada postoji valjan razlog da se odstupi od ovog principa. Potrebno je izmijeniti zakone o krivičnom postupku kako bi se navedeno učinilo obaveznim.

52. Stiče se dojam da pojedine sudije ne žele ili nisu u stanju provoditi vladavinu prava kada su suočeni s odlučnim protivljenjem osoba optuženih za teška krivična djela. Nepojavljivanje određenih optuženih u sudnici je alarmantno. Izgleda kao da je krivično suđenje fakultativno za optužene.

Borba protiv korupcije i teških oblika kriminala

53. Operativna neefikasnost u predmetima korupcije, složenog finansijskog kriminala i organizovanog kriminala su uzrok za posebnu zabrinutost. U ovim predmetima je jasno da pravosudni sistem ne funkcioniše, što dovodi do nekažnjivosti i nedostatka povjerenja kod građana. Pravna rascjepkanost i argumenti pozivanja na nadležnost se često koriste kao opravdanje za nerad ili podrivanje istrage.

54. Široko rasprostranjena korupcija u javnoj sferi i njena snažna povezanost s organizovanim kriminalom je zabrinjavajuća. Uočena je hrabrost i profesionalizam nekolicine sudija, tužilaca i službenika agencija za provedbu zakona. Međutim, potrebno je puno više zalaganja, hrabrosti, odgovornosti i primjene viših etičkih standarda da bi se napravila odlučna promjena i iskorijenila duboko ukorijenjena korupcija.

55. U predmetima korupcije na visokom nivou su uočene neobjašnjive profesionalne i pravne greške, nemar, zloupotreba postupka i upitne sudske odluke. Pored toga, kako se čini, za te greške niko ne odgovara.

56. Mali broj predmeta korupcije koji su procesuirani i u kojima je došlo do pravosnažnih osuđujućih presuda se uglavnom odnose na sitnu korupciju. Međutim, čak ni u tim predmetima sankcije nemaju odvratajući efekt.

57. Istrage u predmetima korupcije su, u pravilu, ograničenog opsega i ne uspiju otkriti sve lične, teritorijalne ili finansijske aspekte krivičnog djela. Finansijske i forenzičke metode istrage i alati za istrage pranja novca su nedovoljno razvijeni. Povrat ili oduzimanje nezakonitog bogatstva stečenog djelima korupcije i povezanih djelima se ne koriste adekvatno.

58. Ista operativna manjkavost se uočava i kad su u pitanju preventivni mehanizmi. Specijalizirana anti-koruptivna tijela su razasuta na svim nivoima vlasti, dok je ukupni sistem i dalje duboko fragmentiran i neefikasan. Agencija za sprječavanje korupcije i koordinaciju borbe protiv korupcije (APIK) nije uspjela postati vidljiva i doći do izražaja. Propustila je brojne važne prilike da se pozicionira kao centralno tijelo u borbi protiv korupcije, uključujući i u oblasti zaštite prijavitelja korupcije. Iako APIK raspolaže dovoljnim materijalnim i ljudskim resursima za pravilno funkcionisanje i postizanje konkretnih rezultata, to je uglavnom izostalo. Jednako tako, specijalizirana tijela za borbu protiv korupcije na nivou kantona se ne mogu smatrati nezavisnima. Nemaju stalni mandat iz razloga jer je isti podređen mandatu kantonalnih vlada, niti imaju dovoljno osoblja.

59. Kao dobar primjer ističe se specijalizirano tijelo za borbu protiv korupcije Kantona Sarajevo. Od 2015. godine Ured za borbu protiv korupcije i upravljanje kvalitetom Kantona Sarajevo je obradio gotovo 500 izvještaja o predmetima korupcije, od čega je polovina upućena nadležnim tijelima za dalje istrage i na postupanje. Zabrinjavajući je izostanak bilo kakve suštinske reakcije u vezi 47 predmeta koji su dostavljeni kantonalnom tužilaštvu.

60. Zaštita prijavitelja korupcije je osnovno sredstvo u borbi protiv korupcije. Iako na državnom nivou, u Republici Srpskoj i u Distriktu Brčko postoje zakoni o zaštiti prijavitelja korupcije, konkretni rezultati su manje nego skromni. Potrebno je usvojiti zakone o zaštiti prijavitelja korupcije na nivou entiteta FBiH i proširiti obuhvat postojećih zakona na privatni sektor. Postoji i akutna potreba za efikasnijom primjenom zakona u praksi i za stalnim praćenjem njihove djelotvornosti i spremnost da se mijenjaju kada se uoče očigledni nedostaci.

61. Sve navedene nefunkcionalnosti uzrokuju ogromno nepovjerenje građana u krivično-pravni sistem i ogromne gubitke u javnim budžetima. Neophodan je hitan i ozbiljan odgovor organa za provođenje zakona, tužilaštava i sudstva. Posebni odjeli u tužilaštvima se moraju početi efikasno baviti predmetima korupcije na visokom nivou, a njihova nezavisnost mora biti strogo zaštićena. Konkretni rezultati bi trebali biti glavni prioritet tužilaštava i njihovih posebnih odjela, od kojih bi se trebala tražiti odgovornost za rezultate ili nedostatak istih. Pored toga, preporuka je da izvrši revizija neuspjelih predmeta radi utvrđivanja sistemskih problema i izrada akcionog plana za saniranje situacije sa strogim vremenskim rokovima.

62. Stroga primjena i praćenje prethodno navedenih preporuka je prilika za glavne aktere u krivično-pravnom sistemu i vlastima BiH da dokažu svoju ozbiljnu posvećenost stvarnom napretku u borbi protiv kriminala i korupcije.

Ratni zločini

63. Dvadeset i pet godina nakon rata, pravda za žrtve i dalje nije u potpunosti ostvarena i gubi na važnosti. Iako ima bolje rezultate u procesuiranju predmeta ratnih zločina od nekih drugih zemalja u regionu, BiH se bori s ozbiljnim kašnjenjem, posebno kada je riječ o najsloženijim predmetima. Potreban je novi poticaj koji će osigurati da sam protok vremena ne dovede do nekažnjivosti za počinitelje. S tim u vezi, od političkih vlasti se očekuje da posluže kao primjer, posebno kada je riječ o usvajanju revidirane državne Strategije za rad na predmetima ratnih zločina. Nema mjesta glorifikaciji ratnih zločinaca ni na jednoj strani. Poricanje ili revizionizam su suprotni temeljnim univerzalnim vrijednostima i kočice svaki pokušaj unutrašnjeg pomirenja. Zakoni na svim nivoima u BiH trebaju adekvatno kriminalizirati takvo ponašanje, kao što je to već učinjeno u Krivičnom zakonu FBiH. Osuđujuće presude za ratne zločine, uključujući i nakon izdržane kazne, se takođe trebaju smatrati smetnjom za imenovanje na političku funkciju. Takve presude, uključujući i one koje je donio Međunarodni krivični tribunal za bivšu Jugoslaviju (MKSJ) i njegovi nasljednici, moraju se upisati u domaće kaznene evidencije.

IV. Osiguranje nezavisnosti, integriteta i efikasnosti pravosuđa

Samoregulacija u pravosuđu

64. Visoko sudsko i tužilačko vijeće (VSTV) je jedinstveno samoregulatorno tijelo za cijelo pravosuđe i centralna institucija u oblasti vladavine prava u BiH. Nadležan je za sva četiri pravosudna sistema i svrha mu je primarno da štiti pravosuđe od političkog uticaja i miješanja u rad, garantuje pravilan rad svih pravosudnih sistema i djeluje kao motor pravosudne reforme. VSTV bira, imenuje i unapređuje nosioce pravosudnih funkcija i rukovodeći kadar, te vrši disciplinsku funkciju. Osim toga, podzakonski akti VSTV-a se primjenjuju u sva četiri pravosudna sistema, što je bitan element koherentnosti i dosljednosti pravosudne politike. Ovako široke nadležnosti VSTV čine snažnom institucijom. Stoga je nužno da institucija oslikava vrijednosti i načela koje treba da garantuje i da procese vodi tako što će biti primjer efikasnosti, odgovornosti i integriteta.

65. Proteklih godina VSTV je sam postao dio problema. Ozbiljni propusti u radu pravosuđa su postali očigledni usljed nedostatka liderske sposobnosti, navoda o politizaciji i sukobu interesa, neefikasnoj organizaciji, nedovoljne transparentnosti i odnosa s javnošću i, na kraju, zbog njegovog neuspjeha u provođenju reformi.

66. Javno mnijenje su posebno potresli navodi o korupciji protiv predsjednika VSTV-a i navodnih manipulacija u disciplinskim i postupcima imenovanja. Uzimajući u obzir ozbiljnost navoda, reakcija predsjednika, kao i jednoglasna podrška koju je dobio od članova VSTV-a, se ne čini prikladnom, imajući u vidu važnost ove institucije. Nije provedena nikakva suštinska disciplinska istraga. Propuštena je važna prilika da se postavi presedan kada je riječ o integritetu. To je nanijelo duboku štetu renomeu institucije. Brojne reakcije na javnoj debati "Pravo na pravdu" su pokazale da ovaj incident i dalje izaziva veliku zabrinutost u profesionalnim krugovima i u široj javnosti u državi.

67. U postojećem pravosudnom poretku u BiH, VSTV je neophodan. Međutim, VSTV-u je potrebna ozbiljna reforma i radikalna promjena ponašanja. Legitimitet Sporazuma o prenosu nadležnosti, na kojem se temelji VSTV i koji se ne može jednostrano poništiti ne treba dovoditi u pitanje. Unatoč brojnim praktičnim poboljšanjima uvedenim na temelju misija stručnih procjena koje je podržala Komisija, VSTV se nije uspio pozicionirati kao institucija u službi pravosuđa. Pokušaje usmjerene na reformu Zakona o VSTV-u političari opstruiraju skoro deceniju. Ministarstvo pravde BiH nije poduzelo nikakvu konkretnu radnju još od jula 2018. godine u vezi sa posljednjom inicijativom VSTV-a za donošenje novog Zakona o VSTV-u. Radna grupa, osnovana u tu svrhu, se nikada nije sastala.

68. Nepovjerenje u pravosuđe je posebno akutno u odnosu na VSTV. Građani, pa čak i članovi pravosudne zajednice često percipiraju VSTV kao centar neotuđive moći u rukama osoba koje služe interesima mreže političkih pokrovitelja i utjecaja. To navodi na pitanje: kako obnoviti povjerenje u VSTV? I kako izbjeći da se članovi VSTV-a

percipiraju kao "nedodirljivi" i iznad zakona?

69. Postupak izbora članova VSTV-a se mora revidirati. Trenutno se izbor članova VSTV-a oslanja na složen sistem kvota nacionalne i spolne pripadnosti, kao i na zastupljenosti različitih grana i nivoa pravosuđa iz svih dijelova zemlje. Tu sjede članovi koje biraju izvršna, zakonodavna vlast i advokatske komore. Ovi uslovi ograničavaju otvorene izbore od strane kolega i sužavaju broj kandidata koji ih ispunjavaju. Navedeno čini izbore za VSTV podložnim političkom pritisku.

70. Disciplinski postupci i disciplinska tijela u VSTV-u se moraju radikalno reformisati. Premda profesionalnost i hrabrost tužilaca u Uredu disciplinskog tužioca (UDT) zaslužuju da budu istaknuti, veoma je problematično što su disciplinske komisije koje donose odluke sastavljene većinom ili u potpunosti od članova VSTV-a. Ovo je naročito neprihvatljivo u slučajevima kada su drugi članovi VSTV-a ili predsjednik sami predmet disciplinskog postupka.

71. Imenovanja, unapređenja i karijerna napredovanja sudija i tužilaca koje provodi VSTV prvenstveno trebaju slijediti nenacionalni pristup i temeljiti se na stručnosti. Problem nacionalnog pristupa rang listama je posebno akutno izražen kada se radi o predsjednicima sudova i glavnim tužiocima. Iako je opšta zastupljenost konstitutivnih naroda i ostalih ustavni princip, prevladavajući standard kod imenovanja u pravosuđu treba biti stručnost. Nacionalna pripadnost se treba uzeti u obzir tek na kraju svakog postupka, ako se izbor svede na dva jednako rangirana kandidata. Odluke o imenovanju moraju biti detaljnije obrazložene prema unaprijed utvrđenim kriterijima. Ovo je samo jedan od primjera mogućih poboljšanja bez odlaganja. Iako odluke trebaju podlijegati sudskom preispitivanju, to po postojećem zakonu još nije moguće.

72. Sve sudije i svi tužioci u četiri sistema moraju biti ocjenjivani. Prigovore u vezi s tim je riješio Ustavni sud.¹⁸ Postoje očite poteškoće s prelaskom na sistem ocjenjivanja sudija i tužilaca koji se više temelji na kvaliteti rada. Prethodni sistem se previše oslanjao na kvantitativne kriterije i statistiku, što je očigledno odvelo kako sudije tako i tužioce do pogrešnih motiva. Usvojena je reforma kojom su uvedeni novi kriteriji za ocjenjivanje, u skladu s preporukama Komisije. Reforma stavlja puno veći naglasak na stvarni kvalitet, uravnotežen s kvantitetom. Uzimajući u obzir ogroman broj zaostalih predmeta, svaki zahtjev za daljnjim smanjenjem norme treba ispitati krajnje oprezno. "Opsjednutost" smanjenjem norme se ne čini opravdanom, jer u praksi velika većina sudija i tužilaca ispunjava ili čak premašuje normu od 100%.

¹⁸ Ustavni sud BiH, odluka U-4/19, 05.07.2019.

73. Dalje, inicijative VSTV-a za unapređenje kvaliteta pravosuđa se moraju konsolidovati i proširiti. Inicijativa VSTV-a za uvođenje mentorstva u sudovima i tužilaštvima od strane starijih nosilaca pravosudnih funkcija se mora nastaviti. Nedavno usvojeni kriteriji za ocjenjivanje, kojima se nastoji povećati kvalitet sudskih odluka, se moraju pažljivo pratiti i po potrebi unaprijediti.¹⁹

74. Članovi VSTV-a moraju služiti kao primjer svojim rukovođenjem. Sva četiri stalna člana VSTV-a trebaju svoje dužnosti obavljati kroz puno radno vrijeme. Rad u VSTV-u je prioritet čak i za nestalne članove. Odlaganje važnih odluka zbog opetovanog odsustva članova s dužnosti, uključujući rukovodstvo i stalne članove, te odlaganje dužnosti u VSTV-u zbog drugih aktivnosti je neprihvatljivo.

75. Rad VSTV-a zahtijeva značajno povećanje transparentnosti i komunikacije s javnošću. Odluke VSTV-a o pravosudnim reformama ili novim praksama se moraju razmatrati na širim raspravama s pravosudnom zajednicom i mora ih se bolje objasniti. VSTV treba hitno usvojiti komunikacijsku strategiju i smjernice o odnosima s medijima, da bi se premostio jaz između nosilaca pravosudnih funkcija i građana. Potrebno je usvojiti jasna pravila za izvještavanje o aktivnostima VSTV-a, te ih dosljedno provoditi. Nedavna praksa posjeta sudovima i organizovanje redovnih okruglih stolova se mora nastaviti.

76. Sekretarijat VSTV-a, kao trajna struktura ima zadatak pružanja podrške VSTV-u. On provodi odluke VSTV-a. Gotovo polovina njegova osoblja radi na projektima koje podržavaju međunarodni donatori, posebno EU. Važno je da se Sekretarijat nastavi fokusirati na prioritetne reforme u pravosuđu, kako je i utvrđeno u Mišljenju Komisije, takođe i kad je u pitanju koordinacija projekata međunarodnih donatora. U tom kontekstu je tekuće restrukturisanje Sekretarijata dobrodošlo.

77. Da bi se otklonili gore navedeni nedostaci, novi zakon o VSTV, koji generalno prati preporuke Komisije i preporuke Venecijanske komisije,²⁰ je neophodno donijeti kako bi se osiguralo da pitanja koja se tiču sudija i tužilaca i njihovih konkretnih funkcija rješavaju odvojeni pod-odjeli VSTV-a; da konačne odluke VSTV-a podliježu sudskom preispitivanju; da disciplinski postupci i tijela dobiju jače garancije nezavisnosti i odvojenosti od VSTV-a i da disciplinski nadzor u potpunosti obuhvati i predsjednika i članove VSTV-a, a da konačne odluke o tome ne donose njihove kolege članovi VSTV-a. Novi zakon o VSTV-u treba osigurati i veću reprezentativnost svih članova VSTV-a otvorenim izborima koji će se istovremeno provoditi među kolegama na široj osnovi. Izbor članova VSTV-a se treba vršiti po sistemu proporcionalne zastupljenosti, koji bi mogao zamijeniti vještačko određivanje kvota.²¹ Preporučuje se

¹⁹ Pogledati: Evropska komisija za efikasnost pravosuđa (CEPEJ) "Mjerenje kvalitete pravosuđa", dokument br. (2016)12, usvojen 07.12.2016. godine, na 28. plenarnom sastanku CEPEJ-a.

²⁰ Preporuke Venecijanske komisije (2012 i 2014); donošenje novog zakona o VSTV-u je takođe među preporukama datim u Mišljenju Komisije i Analitičkom izvještaju.

²¹ Sistem jedinstvenog prenosivog glasa, koji se još uvijek koristi u Irskoj i Malti za parlamentarne izbore, te u Sjevernoj Irskoj za lokalne skupštinske izbore, bi mogao biti posebno prikladan da osigura pravednu zastupljenost u društvu u kojem se politike uglavnom temelje na etničkim i vjerskim podjelama. Sistem funkcioniše na sljedeći način: svaki glasač na glasačkom listiću upisuje broj "1" pored imena osobe koja mu je prvi izbor, broj "2" pored imena kandidata koji mu je drugi izbor, i sve tako do kraja liste. Zatim se sabiraju prvoodabrani kandidati sa svih glasačkih

da konačni nacrt zakona bude upućen na mišljenje Venecijanskoj komisiji prije usvajanja.

Provjere integriteta

78. Odgovornost je ključna, a obnašanje javne funkcije u pravosudnom sistemu na bilo kojem nivou zahtijeva da nosilac pravosudne funkcije strogo poštuje zakon i etičke norme, postupa u skladu sa svojim mandatom i u interesu javnosti. Građani ne vjeruju pravosuđu zbog percipirane korupcije i sukoba interesa. Takvo ponašanje, posebno u vrhu pravosudnog sistema, daje loš primjer i širi osjećaj nesigurnosti i frustriranosti među građanima. Rukovodioci u pravosuđu imaju posebnu odgovornost davanja dobrog primjera integriteta i etičkog ponašanja i primjenjivanja najviših standarda počevši od sebe.

79. Iznesene su brojne primjedbe, a posebno za vrijeme javne debate “Pravo na pravdu”, da se pojedini nosioci pravosudnih funkcija, nekad i na ključnim pozicijama, ne ponašaju u skladu s tim zahtjevima.

80. Da bi se povratilo povjerenje stanovništva, pravosuđe mora odmah pokazati potpunu transparentnost i odlučnost da uspostavi rigorozan i kredibilan sistem provjera imovinskih kartona nosilaca pravosudnih funkcija. Imovinski kartoni se trebaju podnositi i obrađivati na godišnjoj osnovi, i treba ih objaviti. Neobjašnjeno stečena bogatstva treba temeljito istražiti i, ako se utvrdi nisu potkrijepljena, treba primijeniti odgovarajuće sankcije što bi u konačnici moglo dovesti do razrješenja nosioca pravosudne funkcije. Zakonodavac bi trebao razmotriti uvođenje konkretnog krivičnog djela nezakonitog bogaćenja za sve nosioce javnih funkcija.²²

81. Postojeći sistem po kojem se samo prikupljaju imovinski kartoni nosilaca pravosudnih funkcija, na papiru i bez ikakve provjere je besmislen. Hitno je potrebno jačanje tog sistema, kao jednog elementa šire provjere integriteta. To je bila svrha novog Pravilnika o podnošenju finansijskih izvještaja, koji je VSTV usvojio 2018. godine. Međutim, primjeni novog Pravilnika se usprotivila Agencija za zaštitu ličnih podataka postupajući po prigovoru sudija Suda BiH, te ga je VSTV potom stavio van snage. Revidirani Pravilnik je izradio VSTV i Komisija ga je pozitivno ocijenila.²³ Međutim, zbog nedavnih događaja²⁴ potrebno je dodatno ojačati revidirani Pravilnik, da bi se on mogao u potpunosti primijeniti na sve nosioce pravosudnih funkcija bez

listića, čime se utvrđuje “kvota”. To znači najmanji broj glasova koji mogu dostići samo neki od kandidata na izborima. Pored toga što se osigurava relativno proporcionalan rezultat, sistem takođe potiče na saradnju među strankama s obzirom da mogućnost dobijanja visokog broja od kandidata koji su povezani s drugim frakcijama poboljšava šanse kandidata da budu izabrani.

²² Takvo krivično djelo se preporučuje u članu 20. Konvencije UN protiv korupcije– UNCAC, za namjerno “nezakonito bogaćenje, odnosno, znatno povećanje imovine javnog službenika koje on/ona ne može razumno objasniti s obzirom na svoja zakonita primanja”.

(https://www.unodc.org/documents/brussels/UN_Convention_Against_Corruption.pdf).

²³ Pogledati preporuke Komisije (2019).

²⁴ Pogledati prethodne stavove 65-66.

izuzetka i na sve rukovodioce u pravosuđu. Pored toga, potrebno je funkcionalno i finansijski nezavisnoj strukturi unutar Sekretarijata VSTV-a povjeriti provjeru imovinskih kartona. To tijelo mora imati mogućnosti da traži informacije od svih nadležnih tijela u BiH i da uspostavlja specijalizovane timove za provođenje potrebnih provjera podataka iz imovinskih kartona. U slučaju da se otkriju značajna odstupanja, koja se mogu podvesti pod disciplinsku odgovornost,²⁵ spis se mora predati UDT-u na dalju istragu. Potrebno je donijeti pravilnik na osnovu kojeg će se postupak moći pokrenuti protiv svih sudija i tužilaca od 1. januara 2020. godine. Prioritetno, imovinski kartoni nosilaca pravosudnih funkcija na rukovodećim pozicijama, a posebno predsjednika i članova VSTV-a, predsjednika sudova i glavnih tužilaca se moraju predati i obraditi prije kraja prve polovine 2020. godine.

82. Da bi se osigurao kredibilitet ovog postupka, on se mora provoditi pod budnim vanjskim nadzorom, uključujući mogućnost međunarodnog praćenja njegovog rada i primjene. Zajedno s povećanom transparentnošću kroz objavljivanje imovinskih kartona, takav nadzor bi smanjio zabrinutosti u pogledu potencijalnih zloupotreba i manipulacija.

83. Nakon javne debate „Pravo na pravdu“, organizacije civilnog društva u BiH su javno pozvale na potpunu provjeru (*vetting*) nosilaca pravosudnih funkcija.²⁶ U ovoj fazi, grupa eksperata je ne predlaže. Takva provjera se koristi kao krajnja mjera i zahtijeva ispunjenje vrlo specifičnih uvjeta, kako je to objasnila Venecijanska komisija.²⁷

84. Revidirani sistem prikupljanja i obrade imovinskih kartona će biti ključan za osiguranje integriteta nosilaca pravosudnih funkcija. Ako takav novi sistem imovinskih kartona i njegova primjena ne postignu svoj cilj, biće se teško oduprijeti pritisku da se provede potpuna provjera (*vetting*).

Edukacija i obuke

85. Kvalitet i trajanje programa početne obuke za novoimenovane sudije i tužioce su nedovoljni, bez obzira na obaveznost. To značajno utiče na kvalitet pravosuđa. Imenovanja na pravosudne funkcije se provode kroz *ad-hoc* postupak izbora i ne temelje se dovoljno na stručnosti.

86. Potrebno je organizovati godišnji ispit za kandidate za pozicije u pravosuđu, kao jedini način ulaska u pravosuđe.²⁸ Pristup ovom ispitu bi trebao zavisiti od završetka pripremnog programa, koji se treba hitno uspostaviti za diplomirane pravnike sa položenim pravosudnim ispitom. Sveobuhvatan i standardizovan kurikulum programa pripreme za kvalifikaciono testiranje na pozicije u pravosuđu bi trebao

²⁵ Pogledati posebno čl. 56. (23) i 57. (23) Zakona o VSTV (2004).

²⁶ Pogledati <https://ti-bih.org/obracanje-organizacija-civilnog-drustva-iz-bih-povodom-pripreme-izvjestaja-o-stanju-u-pravosudju/>

²⁷ Pogledati CDL-AD(2015)045, konkretno stavove 97-100.

²⁸ Pogledati preporuke Komisije (2016).

osigurati jednake šanse, ulazak u pravosuđe na osnovu stručnosti i uspostaviti zajedničke standarde za kandidate. Ovaj pripremni program trebao bi, između ostalog, sadržavati oblasti etike i domaćeg i međunarodnog prava o ljudskim pravima. Takav bi se program, u kratkom roku, mogao organizovati u vidu rigorozne obuke koju će provesti konzorcij odabranih pravnih fakulteta, a koji bi dugoročno mogao prerasti u trajnu edukativnu strukturu, na temelju uspješnog iskustva u drugim zemljama, ponajviše iskustvu Sjeverne Makedonije. Pripremni program je ujedno i prilika da se postave standardi kvalitete za cijelu zemlju.

87. Kvalitet trenutne početne obuke za novoimenovane nosioce pravosudnih funkcija se treba značajno unaprijediti. U tom cilju, dva entitetska centra za edukaciju sudija i tužilaca trebaju intenzivno sarađivati pod nadzorom VSTV-a.²⁹ Kvalitet edukatora se treba temeljito procijeniti, a kriteriji za odabir edukatora preispitati i strogo poštivati.

88. Aktivnosti kontinuiranog stručnog usavršavanja sudija i tužilaca uglavnom finansiraju međunarodni donatori i EU. Postoji potreba većim stepenom vlasništva, boljim planiranjem i koordinacijom na temelju trenutnih potreba koje treba vršiti VSTV, zajedno s entitetskim centrima za edukaciju, u skladu sa zakonom. Obuka se često koristi samo kao prilika za turizam i rasonodu, umjesto za nadogradnju znanja. Svako studijsko putovanje mora biti dobro obrazloženo, a njihova organizacija i povratna informacija postati transparentniji.

Upravljanje sudovima i strukovnim udruženjima

89. Predsjednici sudova i glavni tužioci moraju biti aktivniji u vršenju svoje rukovodne uloge da bi osigurali djelotvorniji i kvalitetniji rad nezavisnog pravosuđa.

90. Predsjednici sudova moraju preuzeti aktivnu ulogu u upravljanju radom sudova kako bi poboljšali rezultate suda i unaprijedili pravosuđe za građane, uz poštovanje sudske nezavisnosti. Oni bi trebali prvenstveno osigurati potrebne materijalne i ljudske resurse, utvrditi i riješiti sistemske probleme u saradnji s drugim predsjednicima sudova na svim nivoima pravosuđa i pristupiti detaljnom strateškom planiranju kao odgovoru na izazove koji utiču na cjelokupno pravosuđe i njihov pojedinačni sud, ali i koje će sadržavati dobro definisane ciljeve. Predsjednici sudova takođe moraju promovisati kvalitet i dosljednost sudskih odluka na svom sudu. Kroz saradnju i interakciju s drugim sudovima, predsjednici sudova trebaju razmjenjivati iskustva i utvrđivati najbolje prakse u sudskom upravljanju. Poželjno bi bilo uspostaviti takvu saradnju između sudova u BiH u svim dijelovima zemlje. Pri tom, predsjednici sudova bi se trebali uključiti u reformske procese u koordinaciji s VSTV-om. Isto vrijedi i za glavne tužioce. Predsjednici sudova i glavni tužioci bi se trebali smatrati odgovornima za upravljanje pravosudnom institucijom.

91. Udruženja sudija i tužilaca trebaju odigrati konstruktivniju ulogu u procesu reforme pravosuđa. Njihovi članovi bi trebalo da mogu slobodno izraziti zabrinutost i

²⁹ Pogledati preporuke Komisije (2017).

samoinicijativno formulisati prijedloge. Ipak, neki od njihovih nedavnih kontroverznih stavova u ključnim trenucima, svrstavanje po entitetskim ili čak nacionalnim linijama, ili suprotstavljanje strožijim standardima integriteta u skladu s evropskim preporukama ukazuju na njihovu podložnost vanjskom uticaju, odnosno nedostatak nezavisnosti. Tako se ne može služiti opštem interesu pravosuđa.

Transparentnost

92. Nedovoljno je razvijena kultura transparentnosti i odgovornosti. Sudije i tužioci ne postupaju uvijek sa dovoljnom dozom transparentnosti. Presude nisu dovoljno obrazložene. Sudski postupci, kao i same pravosudne institucije, nisu dovoljno otvoreni za javnost i medije. Potrebno je bez odlaganja dovršiti, usvojiti i provesti dugoočekivanu komunikacijsku strategiju.

93. Pristup sudskim presudama i drugim pravnim spisima ima ključnu ulogu u osiguravanju dosljednosti i pravne sigurnosti. Brojne pravomoćne presude nisu javno dostupne, a mnogi sudovi još uvijek nemaju odjele sudske prakse. Vrhovni sud FBiH ne objavljuje svoje važnije presude unatoč kapacitetima dostupnim za te potrebe. Važno je da nosioci pravosudnih funkcija, advokati i šira javnost imaju nesmetan pristup konačnim presudama, uključujući sentence važnijih predmeta. VSTV, u tijesnoj saradnji sa sudovima treba bez odlaganja osigurati pristup javnosti pravomoćnim presudama.

V. Prevazilaženje ustavnih manjkavosti

94. Diskusije o reformi ustavnog uređenja BiH traju godinama, zapravo već decenijama. Predstavljeni su brojni prijedlozi za izmjene ustava države i entiteta u BiH, kako bi se prevladale nefunkcionalnosti i fragmentiranost zemlje, razjasnili neprecizni ili nejasni ustavni koncepti te, ništa manje bitno, uzeo u obzir razvoj zemlje od 1995. godine kao i njene težnje evroatlantskim integracijama. Mnogi elementi ovih diskusija tiču se pitanja vladavine prava. Do sada, različite inicijative za rješavanje ustavnih nedostataka nisu dovele do značajnije reforme.

95. Još je 2005. godine Venecijanska komisija istakla neophodnost ustavnih reformi u zemlji „iz razloga što postojeći aranžmani nisu niti efikasni niti racionalni i lišeni su demokratskog sadržaja“, što je nalaz koji vrijedi danas jednako kao i tada. Isto tako stoji i ocjena da se „čini upitnim da li bilo koji od tri ustava pruža odgovarajući temelj za budućnost“. Ako je 2005. godine, odnosno deset godina nakon usvajanja Ustava BiH, Venecijanska komisija smatrala da je „naizgled došlo vrijeme za preispitivanje postojećeg ustavnog uređenja u BiH“, onda je trenutak za takav proces i više nego „prezreo“ sada, gotovo 25 godina nakon Daytonu. Jasno je da postojeći Ustav BiH, kao i entitetski ustavi usvojeni u skladu s ovim okvirom, nisu odgovarajući za iskorake

zemlje na putu evropskih integracija i, nezavisno od toga, za omogućavanje daljeg napretka prema ,konsolidaciji u pravcu jedne stabilne demokratije, zasnovane na najvišim standardima ljudskih prava, te snažnijeg ekonomskog razvoja.

96. Nužno je prevladati neupitne političke poteškoće u procesu izmjena, odnosno reforme državnog i entitetskih ustava u BiH. Međunarodna zajednica treba i dalje insistirati na tome. Čini se da u široj bosanskohercegovačkoj javnosti još uvijek nema snažnog osjećaja da bi zamjena „nametnutog“ ustava, sadržanog u aneksu mirovnog sporazuma novim ustavom proisteklim iz demokratskog procesa i uz potpunu demokratsku legitimnost uistinu i predstavljala ogromno dostignuće i značajan korak naprijed za BiH u poštivanju, preuzimanju i promociji vrijednosti na kojima je utemeljena EU, a pogotovo u kontekstu vladavine prava. Odgađanje ustavnih reformi i rad na minornim rješenjima samo u okviru postojećeg ustavnog uređenja, jednostavno, neće biti dugoročno održivo. U konačnici, takva „rješenja“ će se pokazati nedovoljnima. Stoga se mora ozbiljno raditi na reformi ustavnog okvira zemlje bez ikakvog daljeg odgađanja. Diskusije o ustavnim reformama trebale bi uključiti sve segmente društva. Tamo gdje je to potrebno, proces treba uživati intenzivnu podršku međunarodne zajednice.

97. Uporedo s radom na ustavnim reformama, potrebno je neodložno poduzeti sve napore za rješavanje nedostataka u postojećem ustavnom okviru. Nesumnjivo je da se mnogo toga već može postići ukoliko se slijedi ovaj pravac. U konačnici je to pitanje političke volje i „interpretativne hrabrosti“ kako bi se iskoristile sve mogućnosti koje već postoje u postojećem ustavnom okviru, provele potrebne reforme za prevazilaženje očiglednih nefunkcionalnosti zemlje. To će, u prvom redu, zahtijevati političku odlučnost „da se osigura funkcionalnost unatoč svim poteškoćama i preprekama“. Takođe, ponekad bi interpretacija postojećih pravila uz određenu „pravnu inovativnost“ umjesto „legalističkog formalizma“ mogla doprinijeti iznalaženju odgovarajućih rješenja. Ustav BiH, u mnogim svojim dijelovima, ostaje općenit i, ponekad, nejasan, te je stoga otvoren za tumačenje, koje može vremenom evoluirati, kao što je to uostalom slučaj sa svim ustavima.

98. Ustav se poziva na međunarodne instrumente, posebno u vezi s ljudskim pravima i slobodama,³⁰ što ne samo da omogućava i zahtijeva da BiH postigne najviše standarde ljudskih prava, već je time u Ustav ugrađena određena dinamičnost, na osnovu koje BiH može da prati razvoj standarda ljudskih prava na međunarodnom nivou. Član „Nadležnosti i odnosi između institucija Bosne i Hercegovine i entiteta“³¹ vjerovatno je glavni izvor nefunkcionalnosti zemlje. Ipak, Ustav izričito predviđa mogućnost međuentitetske koordinacije po pitanjima koja nisu u nadležnosti države³² i, što je još važnije, otvara vrata za prenos dodatnih nadležnosti s entiteta na državni nivo, pod određenim uslovima.³³ Čak mogu biti potrebne i dodatne institucije za

³⁰ Član II Ustava BiH.

³¹ Član III Ustava BiH.

³² Član III (4) Ustava BiH.

³³ Član III (5) Ustava BiH.

vršenje takvih nadležnosti. S obzirom na ozbiljne izazove, posebno u vezi s vladavinom prava, postoje dobri razlozi za pretpostavku da bi državni nivo bio primjereniji od entitetskog u skladu s principom supsidijarnosti i učinkovitog upravljanja funkcijama. Veća i institucionalizirana saradnja može biti način za izbjegavanje centralizacije, ali samo ako osigurava jednake rezultate. Minimum je ne isključiti ozbiljne i otvorene rasprave o eventualnim prenosima već na samom početku. U oblasti vladavine prava, pokazalo se da Sporazum o prenosu nadležnosti za VSTV i ostvarivanje nadležnosti države kad su u pitanju novoformirani Sud i Tužilaštvo BiH jednostavno nemaju alternativu kada je riječ o funkcionisanju sveobuhvatnog pravosudnog sistema. Stoga, nema ni razloga za preispitivanje ovih odluka.

99. Mala zemlja s manje od četiri miliona stanovnika i 14 različitih jurisdikcija uključujući nivo države, dva entiteta - Federacija Bosne i Hercegovine i Republika Srpska, zatim Brčko Distrikt i deset kantona u Federaciji, pati od onog što se nekada nazivalo „institucionalna prezasićenost“. Očigledno bi takav skup jurisdikcija mogao teško funkcionisati djelotvorno čak i ukoliko se ostvari najveći mogući stepen usklađenosti između svih tih pravnih sistema, te jednako visok stepen međusobne saradnje. Nažalost, u ovom trenutku niti jedan od ovih uslova ne postoji.

100. Nadalje, radi osiguranja pravne sigurnosti i jedinstvenog tumačenja propisa u različitim jurisdikcijama, većina zemalja ima vrhovni sud sa nadležnostima za cijelu zemlju. Ovakvo specifično uređenje BiH s četiri pravosudna sistema zahtijeva uspostavljanje jednog pravosudnog tijela za ove potrebe. Venecijanska komisija preporučila je uspostavljanje vrhovnog suda još 2012. godine.³⁴ Ovo je samo jedna od brojnih preporuka Venecijanske komisije, koje BiH do sada nije ispoštovala.

V. Zaključci

101. Ovaj izvještaj je ograničen na određene oblasti vladavine prava, uglavnom pravosuđe i pravosudne institucije. Ne odnosi se na ostale oblasti, koje su očigledno isto tako bitne za funkcionisanje vladavine prava. Sistemski problemi vladavine prava nisu samo prisutni unutar pravosuđa, oni utiču i na te druge oblasti. Da bi društvo bilo uspješno u suzbijanju korupcije, potrebno je imati kulturu integriteta. Kao važna komponenta sistema vladavine prava, postojeća tijela za nadzor i prevenciju moraju vršiti svoje dužnosti odlučno i odgovorno. Pored toga, civilno društvo i mediji igraju važnu ulogu u učvršćivanju vladavine prava, kako se dojmljivo pokazalo na javnoj debati "Pravo na pravdu".

102. U svom Mišljenju o zahtjevu BiH za članstvo u EU, Evropska komisija navela je ključne prioritete na kojima zemlja treba da radi bez daljeg odgađanja. Grupa stručnjaka se nada da će analiza iz ovog izvještaja doprinijeti jačanju svijesti šire

³⁴ CDL-AD(2012)014.

javnosti u zemlji o tim ključnim prioritetima, te da će i omogućiti institucijama, u skladu sa njihovim pojedinačnim nadležnostima, da se fokusiraju na provedbu neophodnih reformi.

103. Ovaj Izvještaj predstavlja sastavni dio "Inicijative EU za unapređenje praćenja vladavine prava u BiH" koja će, kroz svoje različite komponente, nastaviti da pruža podršku zemlji u njenim nastojanjima da otkloni nedostatke u području vladavine prava. Ipak, ova Inicijativa ne može zamijeniti volju i angažman domaćih aktera svih nivoa institucija širom zemlje.

104. Napredak je prijeko potreban u interesu BiH i njenih građana. Vraćanje unazad i konstatovanje da "to nije dalo rezultate ranije" neće doprinijeti tom napretku. Ništa od predloženog u ovom Izvještaju, grupa stručnjaka ne smatra nereálnim ili neprovedivim.

105. Otklanjanje nedostataka u oblasti vladavine prava u BiH i dalje je ogroman izazov. Kako je grupa stručnjaka posebno navela:

- *Potrebno je ponovo izgraditi povjerenje.*

Da bi se prevazišle postojeće nefunkcionalnosti, potrebne su sistemske reforme u važnim segmentima vladavine prava, kao što je pravosuđe.

- *Ljudska prava i temeljne slobode moraju biti zagarantovane.*

Potrebna je adekvatna realizacija i dostatni pravni lijekovi koji će osigurati efikasnu pravnu zaštitu od kršenja tih prava. Pogotovo je nedopustivo nepoštivanje odluka Evropskog suda za ljudska prava.

- *Pravosuđe mora bolje služiti građanima*

Potrebna su značajna unapređenja u sistemima građanskog i krivičnog pravosuđa. Oni moraju dati rezultate. Građanski postupci su isuviše mukotrpní, složeni i formalistički, te predugo traju. Sistem krivičnog pravosuđa u Bosni i Hercegovini ne bori se protiv teških oblika kriminala i korupcije.

- *VSTV-u je potrebna temeljita reforma i radikalna promjena ponašanja.*

VSTV se široko poima kao vlast koja nikome ne polaže račune, u rukama osoba koje služe interesima mreža političkih pokrovitelja i uticaja. Kao centralna institucija koja treba da osigura nezavisnost i funkcionisanje pravosuđa u BiH, pravni okvir i rad VSTV-a se moraju značajno unaprijediti, kako bi bolje služio interesima pravosuđa i građana.

- *Mora se osigurati integritet nosilaca pravosudnih funkcija.*

Postojeći sistem u kojem se samo vrši prikupljanje imovinskih kartona, na papiru i bez provođenja bilo kakvih provjera, je besmislen i mora se unaprijediti. Taj sistem mora podlijegati vanjskom praćenju. Ako novi sistem i njegova primjena ne ostvare svoj cilj, biće se teško oduprijeti pritisku da se provede postupak

potpune provjere (*vetting*).

- *Potrebno je prevazići neodržive ustavne manjkavosti .*

Traže se temeljite reforme važećeg Ustava BiH kao i entitetskih Ustava, konkretno radi prevazilaženja "institucionalne prezasićenosti". Ustavi nisu adekvatni za dalje kretanje zemlje ka evropskim integracijama i dalji napredak u konsolidaciji stabilne demokratije zasnovane na vladavini prava, najvišim standardima ljudskih prava i za jačanje zdravog ekonomskog razvoja. Uporedo s radom na ustavnim reformama, potrebno je poduzeti sve moguće napore za rješavanje nedostataka u postojećem ustavnom okviru. Ono što treba da prevlada jeste zajednički interes, a ne nacionalni pristup.

- *Političari moraju djelovati konstruktivno, a ne opstruirati.*

106. Grupa stručnjaka je odlučila uputiti kritiku, čak oštru, u vezi s postojećom situacijom, jer smatra neophodnim da se stvari kažu jasno i na način koji neće ostavljati prostora za sumnju u poruku koju ovim žele poslati. S pozitivne strane, grupa iskreno pozdravlja činjenicu da unutar pravosudnog sistema, kao i među širom javnosti, takođe postoji snažna želja da se prevaziđu poteškoće i da se situacija preokrene nabolje. U tom kontekstu, otvorene i pozitivne izjave na javnoj debati "Pravo na pravdu" u korist jačanja vladavine prava u Bosni i Hercegovini i spremnost da se radi u tom pravcu grade optimizam u pogledu budućnosti ove zemlje.

Prilog

Ključni prioriteti iz Mišljenja Komisije

Demokratija / Funkcionisanje

1. Osigurati da se izbori provode u skladu s evropskim standardima tako što će provesti relevantne preporuke OSCE-a/ODIHR-a i Venecijanske komisije, osigurati transparentnost finansiranja političkih stranaka i održati lokalne izbore u Mostaru.
2. Osigurati vidljive rezultate kada je u pitanju funkcionisanje mehanizma koordinacije o pitanjima koja se odnose na EU na svim nivoima, uključujući i pripremu i usvajanje nacionalnog programa za usvajanje *acquis*-a.
3. Osigurati pravilno funkcionisanje Parlamentarnog odbora za stabilizaciju i pridruživanje.
4. Temeljito unaprijediti institucionalni okvir, uključujući i na ustavnom nivou, kako bi se:
 - a) osigurala pravna sigurnost u smislu podjele nadležnosti između nivoa vlasti;
 - b) Uvela klauzula o zamjeni kako bi se državi nakon pristupanja omogućilo privremeno ostvarivanje nadležnosti drugih nivoa vlasti radi sprečavanja i otklanjanja povreda prava EU;
 - c) Garantovala nezavisnost pravosuđa, uključujući i njegovu samostalnu instituciju (VSTV);
 - d) Reformisao Ustavni sud, uključujući i rješavanje pitanja međunarodnih sudija i osiguralo provođenje njegovih odluka;
 - e) Garantovala pravna sigurnost, uključujući i putem uspostave pravosudnog tijela kojem bi bilo povjereno da osigura dosljedno tumačenje prava u cijeloj Bosni i Hercegovini;
 - f) Osigurala jednakost i nediskriminacija građana, posebno postupanje prema presudi Evropskog suda za ljudska prava u predmetu *Sejdić i Finci*;
 - g) Osiguralo da su svi organi uprave zaduženi za provedbu *acquis*-a zasnovani isključivo na profesionalizmu i da se ukloni pravo veta u procesu donošenja odluka, u skladu s *acquis*-em.
5. Poduzeti konkretne korake na unapređenju okruženja pogodnog za pomirenje kako bi se prevazišlo naslijeđe rata.

Vladavina prava

1. Unaprijediti funkcionisanje pravosuđa kroz usvajanje novog zakona o Visokom sudskom i tužilačkom vijeću i zakona o sudovima BiH, u skladu sa evropskim standardima.
2. Jačati prevenciju i borbu protiv korupcije i organizovanog kriminala, uključujući i protiv pranja novca i terorizma, prvenstveno putem:
 - a) usvajanja i provođenja propisa o sukobu interesa i zaštiti prijavitelja

korupcije;

- b) osiguravanja djelotvornog funkcionisanja i koordinacije tijela za borbu protiv korupcije;
- c) usklađivanja zakonodavstva i jačanje kapaciteta za javne nabavke;
- d) osiguravanja efikasne saradnje između tijela za provođenje zakona i sa tužilaštvima;
- e) demonstriranja napretka u ostvarivanju rezultata proaktivnih istraga, potvrđenih optužnica, kaznenih progona i pravosnažnih osuđujućih presuda u predmetima organiziranog kriminala i korupcije, uključujući i one na visokom nivou;
- f) depolitizacije i restrukturiranja javnih preduzeća i osiguravanja transparentnosti procesa privatizacije.

3. Osigurati efikasnu koordinaciju upravljanja granicama i kapacitetima za upravljanje migracijama na svim nivoima i osigurati funkcionisanje sistema azila.

Osnovna prava

4. Jačati zaštitu prava svih građana, posebno osiguravanjem provedbe zakona o nediskriminaciji i o rodnoj ravnopravnosti.
5. Osigurati pravo na život i zabranu mučenja, posebno (a) ukidanjem upućivanja na smrtnu kaznu u Ustavu Republike Srpske i (b) imenovanjem nacionalnog mehanizma za prevenciju mučenja i nečovječnog postupanja.
6. Osigurati poticajno okruženje za civilno društvo, posebno poštujući evropske standarde o slobodi udruživanja i slobodi okupljanja.
7. Garantovati slobodu izražavanje i medija i zaštitu novinara, posebno putem (a) osiguranja odgovarajućeg sudskog procesuiranja predmeta prijetnji i upotrebe nasilja nad novinarima i medijskim radnicima, i (b) osiguravanja finansijske održivosti sistema javnih RTV servisa.
8. Unaprijediti zaštitu i inkluziju ranjivih grupa, posebno osoba sa invaliditetom, djece, LGBTI osoba, pripadnika romske zajednice, pritvorenika, migranata i tražilaca azila, kao i raseljenih lica i izbjeglica u cilju zatvaranja Aneksa VII Dejtonskog mirovnog sporazuma.

Reforma javne uprave

9. Završiti neophodne korake u reformi javne uprave s ciljem unapređenja sveukupnog funkcionisanja javne uprave osiguravanjem profesionalne i depolitizirane državne službe i koordiniranim pristupom u kreiranju politika u cijeloj državi.