

# Pravosudni forum za BiH: Fokus na nezavisnosti i nepristranosti pravosuđa u svjetlu reformi

► Pripremila: Martina Raguž, AIRE Centar

Usvajanje izmjena i dopuna Zakona o Visokom sudskom i tužilačkom vijeću Bosne i Hercegovine (Zakon) predstavlja ključnu prekretnicu u procesu jačanja transparentnosti i nezavisnosti pravosudnog sistema, ali i na putu približavanja BiH Evropskoj uniji. Međutim, novim zakonom o VSTVBiH, koji će biti usvojen naredne godine, bit će neophodno ukloniti postojeće prepreke koje sprečavaju provođenje i suštinsko djelovanje tog zakona, zaključeno je na Sedmoj godišnjoj konferenciji Pravosudnog foruma za BiH, koja je održana 9. novembra 2023. godine u Sarajevu.

U organizaciji Ustavnog suda Bosne i Hercegovine (Ustavni sud BiH), Programa AIRE Centra za Zapadni Balkan i Visokog sudskog i tužiteljskog vijeća Bosne i Hercegovine (VSTVBiH), uz podršku Vlade Ujedinjenog Kraljevstva, ovogodišnji Pravosudni forum posvećen je temi “Nezavisnost i nepristranost pravosuđa”.

Ovogodišnji Pravosudni forum okupio je više od 70 učesnika i učesnica, uključujući sudije i sutkinje Evropskog suda za ljudska prava (ESLJP), predstavnike i predstavnice Ustavnog suda BiH, Suda BiH, vrhovnih sudova iz Federacije BiH i Republike Srpske, Apelacionog suda Distrikta Brčko BiH, predsjednike i predsjednice kantonalnih i okružnih sudova, VSTVBIH, ombudsmana za zaštitu ljudskih prava, državnog agenta pred ESLJP, predstavnike i predstavnice centara za edukaciju sudija i tužilaca, Agencije za zaštitu ličnih podataka, te međunarodnih organizacija, Ureda Visokog predstavnika u BiH, predstavnike holandske i ambasade SAD-a, te OSCE-a.

Centralna tema skupa odnosila se na “Nezavisnost i nepristranost pravosuđa” u svjetlu izmjena i dopuna Zakona o VSTVBIH. Nakon skoro četiri godine rada na prijedlozima, Parlamentarna skupština Bosne i Hercegovine je usvojila izmjene i dopune Zakona 6. septembra



## Pravosudni forum za BiH, 2023. godine, Sarajevo

2023. godine<sup>[7]</sup>. Imajući u vidu da Visoko sudsko i tužilačko vijeće BiH, uspostavljeno 2004. godine, ima ključnu ulogu u osiguravanju nezavisnosti, profesionalnosti i nepristranosti pravosuđa u Bosni i Hercegovini, jasno je koliko je ovaj korak važan u reformi bh. pravosuđa.

### Šta novo donose izmjene i dopune Zakona o VSTVBIH?

Usvojene izmjene i dopune Zakona o VSTVBIH donose promjene koje posebno utječu na nositelje pravosudnih funkcija. Izmjene adresiraju procedure za razrješenje članova VSTVBIH, kao i reguliranje sukoba interesa. Posebna pažnja posvećena je procesu imenovanja novih članova i mehanizmima za podnošenje tužbe za pokretanje upravnog spora - sporova protiv odluka VSTVBIH pred Sudom BiH. U domeni disciplinske odgovornosti izmjene naglašavaju standarde i postupke za sudije i sutkinje, te

tužioce i tužiteljice, uključujući specifična pravila u vezi sa disciplinskim prekršajima. Također, izmjene uključuju i odredbe o zabrani obavljanja nespojivih funkcija, pravila o dodatnim aktivnostima i naknadama za te aktivnosti, te uspostavljanje strožijih kriterija za transparentnost putem izvještaja o imovini i njihovu provjeru putem odjeljenja koje će biti nadležno za provođenje postupaka povodom izvještaja. Istovremeno, predviđeno je i donošenje potpuno novog zakona o VSTVBIH u roku od godinu dana od stupanja na snagu ovih izmjena.

Imajući u vidu usvojene izmjene i dopune Zakona, koje, između ostalog, stipuliraju usvajanje potpuno novog zakona u roku od godinu dana od dana stupanja na snagu, povoda za diskusiju je bilo mnogo. U izvještaju Evropske komisije o Bosni i Hercegovini<sup>[8]</sup>, objavljenom 8. novembra 2023. godine, istaknuto je da

[7] Službeni glasnik Bosne i Hercegovine<sup>a</sup> broj 63/23, objavljen 15. septembra 2023. godine.

[8] Dostupno na engleskom jeziku na linku: [https://neighbourhood-enlargement.ec.europa.eu/bosnia-and-herzegovina-report-2023\\_en](https://neighbourhood-enlargement.ec.europa.eu/bosnia-and-herzegovina-report-2023_en).

Mišljenje Venecijanske komisije iz 2021. godine<sup>[9]</sup> i *Priebeov* izvještaj<sup>[10]</sup> ostaju relevantni kao smjernice na koje bi se trebalo oslanjati prilikom izrade novog zakona.

## Panel-diskusija “Nezavisnost i nepristranost pravosuđa u svjetlu izmjena Zakona o VSTVBiH”

U prvom dijelu panela uvodničar i moderator su bili Ledi Bianku, sudija Ustavnog suda BiH i bivši sudija ESLJP, Arnfinn Bårdsen, sudija i predsjednik Odjeljenja ESLJP, koji su se bavili glavnim izazovima za ESLJP u pogledu nezavisnosti i nepristranosti pravosuđa, dok je Marko Bošnjak, potpredsjednik ESLJP, iznio ključne primjere iz reforme pravosuđa Poljske pred ESLJP.

U drugom dijelu panela, kao uvodničar i moderator, Zlatko M. Knežević, potpredsjednik Ustavnog suda Bosne i Hercegovine, član Venecijanske komisije i proširenog rukovodećeg Odbora Komisije (Enlarged Bureau), dao je osvrt na Mišljenje Venecijanske komisije o Prijedlogu izmjena i dopuna Zakona o VSTVBiH iz 2021. godine. U ovom dijelu panel-diskusija je potom bila posvećena stavu Ministarstva pravde BiH o izmjenama i dopunama Zakona o VSTVBiH, Visokog sudskog i tužilačkog vijeća Bosne i Hercegovine i Transparency Internationala BiH o čemu su govorili državni ministar pravde Davor Bunoza, predsjednik Halil Lagumdžija i izvršna direktorica Ivana Korajlić.

Neovisno i nepristrano pravosuđe je preduvjet vladavine prava u svakom demokratskom društvu. Sudija Bårdsen govorio je o praksi ESLJP u pogledu neovisnosti i nepristranosti

pravosuđa, naglasivši da se sudijama i sutkinjama ESLJP često postavljaju pitanja i problemi koji bi primarno trebali biti adresirani na nositelje izvršne i zakonodavne vlasti. U proteklim godinama i pred Evropskim sudom pravde Evropske unije i ESLJP povećan je broj predmeta na osnovu predavki koje su podnijele i same sudije, pogotovo kada se radi o izboru i imenovanju sudija, ali i u disciplinskim postupcima. Kao osnovni uvjet za neovisno i nepristrano pravosuđe je upravo zahtjev da je „sud obrazovan po osnovu zakona“, te je u predmetu *Guðmundur Andri Ástráðsson protiv Islanda*<sup>[11]</sup> ustanovljeno da ozbiljni nedostaci u procesu imenovanja sudija mogu da dovedu do povrede člana 6. Evropske konvencije za zaštitu ljudskih prava i sloboda (EKLJP).

U pogledu pitanja o pravosudnim reformama, ESLJP je usvojio stav da pravosudna reforma nije problematična u kontekstu Konvencije kao takva, kao i da nije na ESLJP da nalaže nacionalnim jurisdikcijama kakav sistem treba da bude, ili kakva reforma treba da se provede, te da svaka jurisdikcija treba da ima zakone koji jasno preciziraju pravila imenovanja nosilaca pravosudne funkcije, ali i disciplinske postupke koji podrazumijevaju uvjete propisane zakonom i pravičnu proceduru. Također, u ocjeni tih pitanja sud se oslanja na ekspertska mišljenja poput Venecijanske komisije.

Marko Bošnjak, potpredsjednik ESLJP, govorio je o reformi pravosuđa Poljske, koja je bila predmet brojnih aplikacija pred ESLJP, ali i pred Evropskim sudom pravde. U primjeru reforme pravosuđa u Poljskoj evidentno je da u smjenama sistema nije proveden proces lustracije, što je rezultiralo time da sam sistem nije imun na utjecaje. Dajući osvrt na predmete

[9] Mišljenje Venecijanske komisije o izmjenama i dopunama Zakona o VSTVBiH, Mišljenje broj 1015/2021 usvojeno 19-20. marta 2021. godine, dostupno na linku: [https://www.venice.coe.int/webforms/documents/default.aspx?pdffile=CDL-AD\(2021\)015-bos](https://www.venice.coe.int/webforms/documents/default.aspx?pdffile=CDL-AD(2021)015-bos).

[10] Izvještaj stručnjaka o pitanjima vladavine prava od 5. decembra 2019. godine, dostupno na linku: <https://archive.europa.ba/wp-content/uploads/2019/12/Izvje%C5%A1taj-stru%C4%8Dnjaka-o-pitanjima-vladavine-prava-u-BiH.pdf>.

[11] Slučaj *Guðmundur Andri Ástráðsson protiv Islanda*, predavka broj 26374/18, presuda Velikog vijeća od 1. decembra 2020. godine.

koji su se pojavili pred ESLJP<sup>[12]</sup>, potpredsjednik Bošnjak ukazao je na glavne izazove sa kojima se susreo ESLJP kada su u pitanju standardi suda obrazovanog na osnovu zakona, imenovanja sudija, disciplinske odgovornosti, pa čak i skraćivanje mandata sudijama i smanjenje zakonske granice za odlazak u mirovinu. Istovremeno, naglašeno je da se primjer iz Poljske ne treba posmatrati izolirano, već kao rizik koji se potencijalno može pojaviti pred bilo kojim demokratskim društvom.

U drugom dijelu panela potpredsjednik Ustavnog suda BiH i član Venecijanske komisije Zlatko Knežević, kao uvodničar i moderator, izložio je ključne tačke Mišljenja Venecijanske komisije iz 2021. godine, naglašavajući aktualnost i relevantnost tih pitanja do danas. Ministar pravde Bosne i Hercegovine Davor Bunoza predstavio je djelovanje Ministarstva na izmjenama i dopunama Zakona od preuzimanja njegovog mandata, naglašavajući važnost kontinuiranog napretka u izvršnom sektoru, ali i značaj procesa usvajanja Zakona. S druge strane, predsjednik VSTVBIH Halil Lagumdžija dao je detaljan hronološki pregled procesa izmjena i dopuna Zakona, osvjetljavajući kako su se stvari razvijale u vremenu. Ivana Korajlić, izvršna direktorica Transparency Internationala BiH, iznijela je stav o trenutnom stanju zakonodavnih promjena, ukazujući da je potrebno da se implementiraju efektivnija rješenja. Posebno je istaknula nedostatak konkretnih zakonskih mehanizama koji bi omogućili efikasnu razmjenu informacija i podataka u pogledu

provjera imovine nositelja pravosudnih funkcija, te naglasila važnost unapređenja tog procesa.

Razgovor između panelista i učesnika se, dalje, usmjerio na potrebu otvaranja procesa za izmjene Zakona i nužnost uključivanja pravosudne zajednice u taj proces. Istaknuta je važnost iskorištavanja trenutne prilike za unapređenje zakonodavstva uz oprez da privremena rješenja ne postanu trajna. Transparency International se zalaže za sveobuhvatne promjene, naglašavajući potrebu za sistemskim pristupom u zakonodavstvu. Istovremeno, ažurnost rada na zakonima i potreba za stručnim sudjelovanjem u tom procesu su naglašeni uz važnost poštivanja rokova kako bi se izbjeglo blokiranje sistema. Naglašena je i važnost uključivanja predstavnika pravosuđa, VSTVBIH i Ministarstva pravde u ovaj proces. Kroz te diskusije Ministarstvo pravde je istaknuto kao ključni akter koji je obavio svoj dio posla, dok nevladin sektor nastavlja s kritičkim osvrtom, a pravosudni sistem je odgovoran za provođenje usvojenih zakonodavnih rješenja.

Ključne tačke i pravci djelovanja su istaknuti kroz sljedeća opažanja: uspostavljanje konstruktivnog dijaloga između VSTVBIH sa nosiocima pravosudnih funkcija, davanje podrške aktivnostima Ministarstva pravde sa ciljem izrade Zakona o VSTVBIH, uključivanje u proces reforme stručnih lica, uključiti u Prijedlog zakona prelazne i završne odredbe koje će omogućiti period privikavanja, podršku AIRE Centra u daljnjim aktivnostima.

[12] Pitanja vladavine prava u Poljskoj već neko vrijeme zauzimaju značajno mjesto u praksi Evropskog suda za ljudska prava. U proteklim godinama Sud se suočio sa nizom slučajeva koji se odnose na reforme pravosudnog sistema u Poljskoj, uključujući promjene u sastavu Ustavnog suda (slučaj *Xero Flor*) i različitim odjelima Vrhovnog suda (slučajevi *Dolińska-Ficek*, *Advance Pharma*, *Reczkowicz*). Također, bavio se i zakonskim isključenjem bivših članova Nacionalnog savjeta pravosuđa (slučajevi *Grzęda* i *Żurek*), te smanjenjem starosne granice za odlazak sudija u penziju (slučaj *Pajak*). Slučaj *Xero Flor w Polsce sp. z o.o. protiv Poljske*, predstavka broj 4907/18, presuda od 7. maja 2021. godine, slučaj *Dolińska-Ficek i Ozimek protiv Poljske*, predstavke br. 49868/19 i 57511/19, presuda od 8. februara 2022. godine, slučaj *Advance Pharma sp. z o.o. protiv Poljske*, predstavka broj 1469/20, presuda od 3. februara 2022. godine, slučaj *Reczkowicz protiv Poljske*, predstavka broj 43447/19, presuda od 22. jula 2021. godine, slučaj *Grzęda protiv Poljske*, predstavka broj 43572/18, presuda od 15. marta 2022. godine, slučaj *Żurek protiv Poljske*, predstavka broj 39650/18, presuda od 10. oktobra 2022. godine, slučaj *Pajak i drugi protiv Poljske*, predstavka broj 25226/18, presuda od 24. oktobra 2023. godine.