

**Bosna i Hercegovina**  
**Federacija Bosna i Hercegovina**  
**Tuzlanski kanton**  
**GRAD TUZLA**  
**GRADSKO VIJEĆE**  
**Komisija za ljudska prava i slobode**  
**Broj: 01/04-A-1737-2026**  
**Tuzla, 12.2.2026. godine**

## **KOLEGIJ GRADSKOG VIJEĆA TUZLA**

**PREDMET:** Zaključak Komisije za ljudska prava i slobode, dostavlja se

Komisija za ljudska prava i slobode je na sjednici održanoj dana 12.2.2026. godine prihvatila i nadležnim institucijama uputila Prijedlog stvarne reforme pravosuđa - Inicijativa za donošenje novog Zakona o Visokom sudskom i tužilačkom vijeću Bosne i Hercegovine. Tom prilikom usvojen je sljedeći

### **ZAKLJUČAK**

Komisija za ljudska prava i slobode predlaže Kolegiju Gradskog vijeća Tuzla da u dnevni red naredne sjednice Gradskog vijeća Tuzla uvrsti tačku pod nazivom „Prijedlog stvarne reforme pravosuđa - Inicijativa za donošenje novog Zakona o Visokom sudskom i tužilačkom vijeću Bosne i Hercegovine“.

S poštovanjem,

**Prilog:** Prijedlog stvarne reforme pravosuđa - Inicijativa za donošenje novog Zakona o Visokom sudskom i tužilačkom vijeću Bosne i Hercegovine

### **DOSTAVITI**

1x naslovu  
1x evidencija  
1x a/a

**PREDSJEDNIK KOMISIJE**  
**Mirnes Ajanović**



Bosna i Hercegovina  
Federacija Bosne i Hercegovine  
Tuzlanski kanton  
GRAD TUZLA  
GRADSKO VIJEĆE  
Komisija za ljudska prava i slobode  
Broj: 01/04-A-1737-2026  
Tuzla, 12.2.2026. godine

- Ured visokog predstavnika u Bosni i Hercegovini (OHR)
- Misija OSCE-a u Bosni i Hercegovini
- Delegacija Evropske unije u Bosni i Hercegovini
- Parlamentarna skupština Bosne i Hercegovine
- Vijeće ministara Bosne i Hercegovine
- Visoko sudsko i tužilačko vijeće Bosne i Hercegovine
- domaće i međunarodne institucije i mediji

**PRIJEDLOG STVARNE REFORME PRAVOSUĐA  
USLOV USPOSTAVLJANJA PRAVNE DRŽAVE  
INICIJATIVA ZA DONOŠENJE NOVOG ZAKONA O VISOKOM SUDSKOM I  
TUŽILAČKOM VIJEĆU BOSNE I HERCEGOVINE**

**Sistemska kriza povjerenja u pravosuđe Bosne i Hercegovine – pravna i društvena analiza uzroka te prijedlog konkretnih institucionalnih mjera za obnovu zakonitosti, odgovornosti i povjerenja građana u sudove**

**UVODNA NAPOMENA – ZAŠTO SE OVAJ PRIJEDLOG UPUĆUJE**

Bosna i Hercegovina se danas nalazi u stanju ozbiljnog gubitka povjerenja građana u pravosuđe. Takvo stanje nije rezultat pojedinačnih slučajeva niti izolovanih sporova, nego dugotrajnog osjećaja građana da pravosudni sistem ne funkcioniše u skladu sa osnovnim principima zakonitosti, jednakosti pred zakonom i odgovornosti nosilaca javnih funkcija.

U svakodnevnom životu građani sve češće spoznaju da sudska odluka ne zavisi isključivo od činjenica, dokaza i zakona, nego od faktora koji ne smiju imati nikakav uticaj na sudski postupak. Kada takav stav postane široko rasprostranjen, pravosuđe prestaje biti institucija povjerenja i postaje izvor pravne nesigurnosti.

Takvo stanje ne predstavlja samo problem jedne profesije niti jedne institucije. To je problem države i društva u cjelini.

Bez povjerenja u pravosuđe nema pravne sigurnosti.  
Bez pravne sigurnosti nema stabilne ekonomije.  
Bez stabilnosti nema dugoročnog opstanka države.

Zato je nužno otvoriti ozbiljnu, argumentovanu i odgovornu kratku raspravu o reformi sistema upravljanja pravosuđem u Bosni i Hercegovini, sa konkretnim rješenjima, počevši od reforme Visokog sudskog i tužilačkog vijeća Bosne i Hercegovine kao ključne institucije tog sistema.

Ovaj dokument predstavlja politički i stručni prijedlog reformskih mjera, zasnovan na pravnim standardima, uporednim iskustvima i obavezi države da obezbijedi najviši nivo zaštite ljudskih prava i vladavine prava.

Cilj ovog prijedloga nije napad na pravosuđe kao instituciju, nego zaštita njegove vjerodostojnosti, jer samo pravosuđe koje uživa povjerenje građana može biti stvarni stub pravne države.

**Država može preživjeti političke krize, ali ne može preživjeti pravosuđe u koje građani ne vjeruju.**

## **I - PRAVNA DRŽAVA BEZ POVJERENJA U PRAVOSUĐE NE MOŽE OPSTATI**

Temelj svakog pravnog sistema je povjerenje građana da će sud odlučivati na osnovu: činjenica + dokaza + zakona.

Kada se to povjerenje izgubi, pravosuđe prestaje biti garant pravde i postaje faktor nestabilnosti društva.

Evropski sud za ljudska prava je još u presudi **Delcourt protiv Belgije, br. 2689/65, presuda od 17. januara 1970. godine**, naglasio da pravda ne smije biti samo izvršena, nego mora biti i vidljivo izvršena, jer povjerenje koje sudovi moraju ulijevati javnosti predstavlja jedan od temelja pravne države.

U istoj liniji, Evropski sud je u presudi **The Sunday Times protiv Ujedinjenog Kraljevstva (br. 1), br. 6538/74, presuda od 26. aprila 1979. godine**, potvrdio da je vladavina prava jedan od osnovnih principa demokratskog društva i sam temelj Evropske konvencije o ljudskim pravima.

Posebno je značajna presuda **Piersack protiv Belgije, br. 8692/79, presuda od 1. oktobra 1982. godine**, u kojoj je Evropski sud jasno utvrdio da sud ne mora biti samo nepristrasan, nego mora i izgledati nepristrasan, jer je povjerenje koje sudovi moraju ulijevati javnosti u demokratskom društvu od presudnog značaja.

Kasnije je u presudi **Oleksandr Volkov protiv Ukrajine, br. 21722/11, presuda od 9. januara 2013. godine**, Evropski sud dodatno naglasio da povjerenje javnosti u sudove predstavlja ključni element vladavine prava, te da pravosudni sistem mora imati stvarne i djelotvorne mehanizme odgovornosti, posebno u postupcima koji se odnose na sudije.

Ove presude zajedno potvrđuju jedno temeljno pravilo: bez povjerenja javnosti u sudove nema vladavine prava, a bez vladavine prava nema stabilne države.

U Bosni i Hercegovini danas postoji ozbiljan i široko rasprostranjen stav nepovjerenja u sudske odluke. To nepovjerenje nije rezultat političkih kampanja niti pojedinačnih sporova, nego dugotrajnog stava građana da pravosuđe generalno ne funkcioniše u skladu sa osnovnim principima pravde i zakonitosti.

Povjerenje u pravosuđe nije politička kategorija.  
To je osnov stabilnosti države.

A kada povjerenje nestane, tada se otvara najvažnije pitanje svakog pravnog sistema: postoji li stvarna odgovornost onih koji odlučuju o pravima, imovini i sudbinama građana.

Upravo to pitanje vodi u naredno poglavlje – pitanje odgovornosti sudija i načela zakonitosti, koje u svakom pravnom poretku mora postojati ne samo formalno, nego i stvarno.

## II - PRAVNI OKVIR – ODGOVORNOST SUDIJA I NAČELO ZAKONITOSTI

Pravni sistem Bosne i Hercegovine već poznaje načelo odgovornosti sudija.

Krivični zakoni u Bosni i Hercegovini predviđaju krivična djela koja se odnose na:

- zloupotrebu službenog položaja,
- nesavjestan rad u službi,
- povredu zakona od strane sudije i drugih nosilaca javnih funkcija.

Sudijska funkcija nije izuzeta iz pravnog poretka.  
Naprotiv, ona mora biti primjer njegove primjene.

Načelo zakonitosti podrazumijeva da je svaki nosilac javne funkcije, uključujući i sudiju, vezan zakonom, a ne ličnom procjenom, pritiskom ili interesom. Sudijska nezavisnost ne znači odsustvo odgovornosti, nego upravo suprotno – podrazumijeva odgovornost u okviru zakona i profesionalnih standarda.

Evropski sud za ljudska prava je u presudi **Oleksandr Volkov protiv Ukrajine, br. 21722/11, presuda od 9. januara 2013. godine**, jasno naglasio da sistem odgovornosti sudija mora biti stvaran i djelotvoran, te da disciplinski mehanizmi moraju biti takvi da osiguravaju povjerenje javnosti u pravosuđe kao jednu od temeljnih institucija vladavine prava.

Sud je u toj presudi posebno istakao da povjerenje građana u sudove zavisi ne samo od formalne nezavisnosti sudija, nego i od postojanja efektivnih mehanizama kontrole zakonitosti njihovog rada.

Slično je potvrđeno i u presudi **Baka protiv Mađarske, br. 20261/12, presuda Velikog vijeća od 23. juna 2016. godine**, u kojoj je Evropski sud naglasio da organizacija pravosudnog sistema mora biti takva da istovremeno osigurava nezavisnost sudija, ali i odgovornost i transparentnost, jer bez toga ne može postojati povjerenje javnosti u sudove.

Međutim, praksa u Bosni i Hercegovini pokazuje ozbiljan institucionalni paradoks.

S jedne strane, krivični zakoni predviđaju odgovornost sudija za nezakonito postupanje.  
S druge strane, institucionalni okvir i praksa disciplinskog sistema stvaraju utisak faktičke nedodirljivosti.

U postojećem sistemu Visokog sudskog i tužilačkog vijeća Bosne i Hercegovine, članovi tog tijela, kao i nosioci pravosudnih funkcija, uživaju vrlo širok stepen zaštite od odgovornosti za odluke koje donose u vršenju funkcije. Takva zaštita je u teoriji zamišljena kao garancija nezavisnosti, ali u praksi često proizvodi suprotan efekat – odsustvo stvarne odgovornosti.

Kada sistem:

- formalno predviđa krivičnu i disciplinsku odgovornost,
  - ali se ta odgovornost gotovo nikada ne primjenjuje,
  - a odluke koje proizvode teške posljedice po prava građana ostaju bez stvarnog preispitivanja,
- tada se stvara percepcija da postoji institucionalni imunitet za nezakonite ili proizvoljne odluke.

Takva percepcija je izuzetno opasna za pravnu državu.

Jer država u kojoj građani vjeruju da sudije ne mogu odgovarati za očigledno nezakonite odluke postepeno gubi povjerenje u pravo kao sistem, a bez povjerenja u pravo ne može postojati ni stabilno društvo.

Zato pitanje odgovornosti sudija nije pitanje sukoba sa pravosuđem.

To je pitanje opstanka pravne države.

Kada pravni sistem sadrži norme o odgovornosti, ali se one gotovo nikada ne primjenjuju, tada problem više nije u zakonima, nego u institucionalnom modelu koji takvu neodgovornost omogućava.

A upravo taj institucionalni model predstavlja suštinu problema koji se mora otvoreno analizirati.

### **III - STRUKTURALNI PROBLEM – ZATVOREN SISTEM ODLUČIVANJA – SAMI SEBE BIRAJU**

Visoko sudsko i tužilačko vijeće Bosne i Hercegovine ima centralnu ulogu u pravosudnom sistemu.

Ono:

- imenuje sudije i tužioce,
- odlučuje o disciplinskoj odgovornosti,
- upravlja ključnim segmentima pravosudnog sistema i ima presudan uticaj na karijere nosilaca pravosudnih funkcija.

Istovremeno, struktura tog tijela je takva da značajan broj članova dolazi upravo iz pravosuđa – sami sebe biraju.

Takav model nosi ozbiljan sistemski rizik:

sistem u kojem profesija u velikoj mjeri sama sebe bira, ocjenjuje i sankcioniše teško može obezbijediti punu objektivnost i stvarnu odgovornost, čak i kada formalni mehanizmi postoje.

Ovo nije pitanje pojedinaca.

Ovo je pitanje institucionalnog modela.

Evropski standardi već duže vrijeme ukazuju na ovu opasnost.

**Venecijanska komisija** je u više mišljenja o organizaciji pravosudnih vijeća naglasila da je neophodno osigurati ravnotežu između nezavisnosti pravosuđa i mehanizama odgovornosti, te da sastav takvih tijela mora biti organizovan tako da sprječava stvaranje zatvorenih profesionalnih krugova i korporativnog odlučivanja bez spoljne kontrole.

Slično tome, **Preporuka Komiteta ministara Vijeća Evrope CM/Rec(2010)12 o sudijama** naglašava da organizacija pravosudnih vijeća mora osigurati povjerenje javnosti i transparentnost, te da način izbora članova mora biti takav da ne dovodi do percepcije zatvorenog sistema.

U sistemu u kojem:

- sudije biraju sudije,
- tužioci biraju tužioce,
- disciplinske postupke vode organi koji dolaze iz istog profesionalnog kruga,

objektivna odgovornost postaje izuzetno teško ostvariva, čak i kada formalni mehanizmi postoje.

Takav model vremenom stvara percepciju, a nerijetko i realnost, da pravosuđe funkcioniše kao zatvoren sistem u kojem je kontrola unutrašnja, a javna odgovornost minimalna.

A povjerenje građana ne može se izgraditi na sistemu u kojem ne postoji jasna i vidljiva odgovornost.

Evropski sud za ljudska prava je u više presuda naglasio da je **povjerenje javnosti u sudove jedan od temelja demokratskog društva i vladavine prava**, te da organizacija pravosudnog sistema mora osigurati ne samo formalnu nezavisnost, nego i stvarno povjerenje javnosti u njegov rad (vidjeti, između ostalog, **Morice protiv Francuske, br. 29369/10, Veliko vijeće, presuda od 23. aprila 2015. godine**).

Upravo tu nastaje ključni problem:

kada građani počnu vjerovati da sudske odluke ne zavise isključivo od činjenica, dokaza i zakona, nego od zatvorenih institucionalnih odnosa, pravosuđe prestaje biti stub pravne države i počinje se doživljavati kao dio problema, a ne kao njegovo rješenje.

Zato pitanje reforme pravosuđa nije pitanje napada na sudije.

To je pitanje opstanka povjerenja u pravnu državu.

Jer država bez povjerenja u pravosuđe ne gubi samo legitimitet sudova — gubi i legitimitet prava kao takvog.

#### **IV - POSLJEDICE – ZAŠTO JE PRAVEDNO PRAVOSUĐE KLJUČNO ZA DRUŠTVO**

Kada pravosuđe ne funkcioniše u skladu sa standardima zakonitosti, posljedice se ne zadržavaju samo unutar sudnica. One zahvataju cijelo društvo.

U takvom sistemu:

- građani gube povjerenje u institucije,
- investicije opadaju jer pravna sigurnost prestaje biti garantovana,
- korupcija se širi jer nestaje stvarni strah od sankcije,

– društvo ulazi u stanje pravne nesigurnosti u kojem zakon prestaje biti mjerilo, a postaje samo formalna norma.

Pravosuđe tada ne postaje rješenje problema – nego njihov uzrok.

Iskustva brojnih država pokazuju da nijedna zemlja ne može ostvariti stabilan ekonomski razvoj niti dugoročnu političku stabilnost bez povjerenja u sudove.

Investitor ne ulaže tamo gdje ne postoji pravna sigurnost.

Građanin ne vjeruje državi u kojoj presuda ne znači pravdu.

Zbog toga je stanje u pravosuđu uvijek jedan od najpouzdanijih pokazatelja opšteg stanja države.

Posebno je opasno kada se u društvu počne širiti uvjerenje da sudska odluka ne zavisi isključivo od:

činjenica – dokaza – zakona,

nego od uticaja, pritiska ili zatvorenih institucionalnih odnosa.

Tada se gubi sama suština pravne države.

Evropski sud za ljudska prava je u svojoj praksi više puta naglasio da sudovi moraju ne samo biti nezavisni, nego i ostavljati utisak nezavisnosti i nepristrasnosti, jer je povjerenje javnosti temelj funkcionisanja pravosuđa u demokratskom društvu (npr. **Piersack protiv Belgije, br. 8692/79, presuda od 1. oktobra 1982. godine, te Kyprianou protiv Kipra, br. 73797/01, Veliko vijeće, presuda od 15. decembra 2005. godine**).

Sud je u tim predmetima jasno istakao da pravosuđe mora uživati povjerenje javnosti, jer bez tog povjerenja sudska vlast ne može ispuniti svoju ustavnu i društvenu funkciju.

Kada taj utisak nestane, šteta nije samo pravna – ona postaje društvena i politička.

U takvim okolnostima, građani prestaju vjerovati da spor mogu riješiti pravnim putem.

To je najopasnija tačka za svako društvo.

Jer država u kojoj građani ne vjeruju sudovima ulazi u fazu dugoročne nestabilnosti, u kojoj pravna sigurnost prestaje biti realna kategorija, a zakon gubi svoju preventivnu i zaštitnu funkciju.

Tada pravo prestaje biti instrument pravde i postaje samo formalni okvir bez stvarne snage.

Zato reforma pravosuđa nije pitanje jednog sektora.

To je pitanje opstanka pravne države.

I upravo zato pitanje reforme pravosuđa nije političko pitanje u užem smislu te riječi.

To je pitanje elementarne sigurnosti građana, ekonomskog razvoja i dugoročne stabilnosti države.

## **V - UPOREDNA PRAKSA – ISKUSTVA DRUGIH DRŽAVA**

Iskustva država koje su prolazile kroz tranzicione reforme ili su bile suočene sa ozbiljnim problemima povjerenja u pravosuđe pokazuju da obnova kredibiliteta sudova zahtijeva duboke institucionalne promjene, a ne samo formalne izmjene zakona.

U nizu evropskih država ključni koraci reformi uključivali su:

- jačanje uloge akademske zajednice i pravne nauke u procesu izgradnje standarda i nadzora nad pravosudnim sistemom,
- uključivanje stručnjaka izvan pravosuđa u tijela koja odlučuju o imenovanjima i disciplinskoj odgovornosti,
- međunarodni nadzor ili monitoring u fazi reforme, posebno u periodima kada je povjerenje javnosti bilo ozbiljno narušeno.

Posebno je značajno iskustvo država koje su pristupale Evropskoj uniji, poput Rumunije i Bugarske, gdje je Evropska komisija godinama provodila **Mehanizam saradnje i verifikacije (CVM – Cooperation and Verification Mechanism)** upravo s ciljem jačanja nezavisnosti i odgovornosti pravosuđa i borbe protiv korupcije.

Taj mehanizam podrazumijevao je stalni međunarodni nadzor, redovno izvještavanje i konkretne preporuke za reforme, što je jasno pokazalo da međunarodna podrška i nadzor nisu suprotni principu nezavisnosti pravosuđa, nego mogu biti sredstvo njegovog jačanja.

Relevantno je i iskustvo Albanije, gdje je u procesu reforme pravosuđa proveden sveobuhvatan sistem provjere integriteta nosilaca pravosudnih funkcija (tzv. **vetting**), uz snažnu ulogu međunarodnih eksperata u nadzoru tog procesa.

Cilj takvih reformi nije bio slabljenje sudske funkcije, nego obnova povjerenja javnosti i uspostavljanje jasnih standarda odgovornosti i profesionalnog integriteta.

Uporedna praksa pokazuje nekoliko nespornih zaključaka.

Prvo, zatvoreni sistemi u kojima pravosuđe u potpunosti samo sebe bira, ocjenjuje i sankcioniše dugoročno dovode do pada povjerenja javnosti, bez obzira na formalnu nezavisnost.

Drugo, uključivanje šire pravne i društvene zajednice, kao i međunarodnih institucija u fazi reforme, može doprinijeti stabilizaciji sistema i jačanju institucionalnog integriteta, posebno u državama koje su prošle kroz dugotrajne tranzicione procese.

Treće, povjerenje u pravosuđe ne može se obnoviti deklaracijama, strategijama ili parcijalnim izmjenama propisa. Ono se obnavlja samo stvarnim promjenama institucionalnog modela i uspostavljanjem vidljive i djelotvorne odgovornosti.

Iskustva drugih država jasno pokazuju još jednu važnu činjenicu: reforma pravosuđa nikada nije samo tehničko pitanje organizacije sudova, nego pitanje političke volje, institucionalne hrabrosti i spremnosti društva da uspostavi mehanizme odgovornosti.

Pouka uporednih iskustava je jasna: povjerenje u pravosuđe ne može se nametnuti – ono se mora izgraditi.

A prvi korak u tom procesu uvijek je isti: razbijanje zatvorenog kruga odlučivanja i uspostavljanje sistema u kojem nezavisnost sudija ide ruku pod ruku sa odgovornošću, transparentnošću i stvarnim nadzorom zakonitosti rada pravosudnih institucija.

## **VI - KLJUČNA MJERA – DONOŠENJE NOVOG ZAKONA O VSTV-U**

Izmjene postojećeg Zakona o Visokom sudskom i tužilačkom vijeću Bosne i Hercegovine ne mogu riješiti suštinski problem, jer bi osnovni model funkcionisanja sistema ostao nepromijenjen.

Kozmetičke izmjene ne mogu otkloniti strukturalni nedostatak.  
Zato je nužno provesti suštinsku reformu, a ne parcijalne korekcije.

Poseban pravni osnov za hitnost takve reforme proizlazi iz samog ustavnog poretka Bosne i Hercegovine.

Prema članu II Ustava Bosne i Hercegovine, Bosna i Hercegovina i oba entiteta dužni su osigurati najviši nivo međunarodno priznatih ljudskih prava i osnovnih sloboda. Istim članom je propisano da se Evropska konvencija za zaštitu ljudskih prava i osnovnih sloboda direktno primjenjuje u Bosni i Hercegovini i ima prioritet nad svim drugim zakonima.

Ova ustavna norma ima dalekosežan značaj.

Ona znači da država ima ne samo formalnu, nego i stvarnu obavezu da uspostavi pravosudni sistem koji je sposoban da efikasno štiti prava građana u skladu sa standardima Evropske konvencije.

Ako institucionalni model pravosuđa ne obezbjeđuje stvarnu odgovornost, transparentnost i povjerenje javnosti, tada se dovodi u pitanje sposobnost države da ispuni obaveze iz člana II Ustava BiH i Evropske konvencije.

U takvim okolnostima, institucionalna reforma pravosuđa prestaje biti političko pitanje i postaje ustavna obaveza.

U tom smislu, neophodno je:

### **1. Donijeti potpuno novi Zakon o Visokom sudskom i tužilačkom vijeću Bosne i Hercegovine**

Ne izmjene postojećeg zakona, nego potpuno novi zakon, kako bi se uspostavio drugačiji institucionalni model, zasnovan na:

- odgovornosti,
- transparentnosti,
- stvarnoj nezavisnosti pravosuđa,
- i djelotvornim mehanizmima kontrole zakonitosti rada.

### **2. U prvoj fazi reforme – donošenje zakona od strane Visokog predstavnika**

U okolnostima dugotrajne institucionalne blokade i izostanka suštinske reforme, Visoki predstavnik ima pravni i institucionalni osnov da, koristeći svoja ovlaštenja u skladu sa mandatom proisteklim iz Općeg okvirnog sporazuma za mir i naknadnih odluka Vijeća za implementaciju mira, donese zakon kojim bi se omogućila stabilizacija pravosudnog sistema.

Takav pristup ne bi predstavljao presedan.

U Bosni i Hercegovini su i ranije ključne institucionalne reforme provedene uz aktivnu ulogu međunarodne zajednice, upravo radi uspostavljanja funkcionalnih i kredibilnih institucija i osiguranja primjene standarda Evropske konvencije.

Novim zakonom trebalo bi:

- uspostaviti novi sastav VSTV-a,
- propisati da članovi VSTV-a ne mogu biti aktivne sudije, tužiocima niti advokati, kako bi se prekinuo model u kojem pravosuđe samo sebe bira, ocjenjuje i disciplinski sankcionira,
- predvidjeti prelazni period u kojem članove VSTV-a imenuje Visoki predstavnik, kao privremenu mjeru stabilizacije sistema i uspostavljanja novih standarda odgovornosti.

Ovakvo rješenje bilo bi vremenski ograničeno i usmjereno isključivo na uspostavljanje funkcionalnog i vjerodostojnog institucionalnog modela.

### **3. Jasno definisana odgovornost članova VSTV-a**

Članovi tako formiranog VSTV-a morali bi imati jasno definisanu odgovornost, što podrazumijeva:

- obavezu transparentnog rada,
- mjerljive kriterije ocjenjivanja rezultata,
- mogućnost razrješenja u slučaju nesavjesnog rada ili neispunjavanja standarda,
- obavezu redovnog javnog izvještavanja o radu i rezultatima.

Bez stvarne odgovornosti nema ni stvarne nezavisnosti.

Nezavisnost ne znači odsustvo kontrole.

Nezavisnost znači odsustvo političkog uticaja, uz postojanje profesionalne i institucionalne odgovornosti.

### **4. Postepeni prelazak na trajni model**

Nakon stabilizacije sistema i uspostavljanja standarda odgovornosti, moguće je postepeno uspostaviti trajni model izbora članova VSTV-a kroz institucije Bosne i Hercegovine, uz jasno definisane kriterije koji će spriječiti povratak zatvorenog sistema odlučivanja.

Takav model mora biti zasnovan na:

- stručnosti,
- integritetu,
- transparentnosti,
- i javnoj odgovornosti.

### **5. Uspostavljanje stvarne disciplinske i krivične odgovornosti sudija za evidentno nezakonite odluke**

Jedan od ključnih razloga gubitka povjerenja građana u pravosuđe jeste uvjerenje, koje je danas široko rasprostranjeno i zasnovano na brojnim konkretnim iskustvima, da sudije za donošenje očigledno nezakonitih odluka u praksi gotovo nikada ne snose stvarne posljedice.

U takvim okolnostima stvara se stanje potpune pravne nesigurnosti u kojem građanin više ne može sa sigurnošću očekivati da će sudska odluka biti zasnovana na zakonu.

Poseban problem predstavlja praksa u kojoj se zakon ne primjenjuje, nego se proizvoljno „tumači“ na način koji odstupa od njegove jasne norme.

Tumačenje zakona, u smislu stvaranja općih pravila, pripada zakonodavcu, dok je obaveza suda da zakon primjenjuje na konkretan slučaj. Kada sud preuzima ulogu zakonodavca kroz

proizvoljna i međusobno suprotna tumačenja, dolazi do pravne nesigurnosti i narušavanja načela zakonitosti.

Dodatni problem predstavlja izostanak stvarne korektivne funkcije drugostepenih sudova, koji u brojnim slučajevima ne otklanjaju očigledne povrede zakona, čime se nezakonitosti faktički potvrđuju umjesto da budu ispravljene.

Posljedica takvog sistema jeste stanje u kojem:

- građani ostaju nezaštićeni,
- pravna sigurnost prestaje postojati kao realna kategorija,
- povjerenje u sudove se ubrzano urušava,
- a zakon gubi svoju funkciju opšteg i obavezujućeg pravila ponašanja.

Zbog toga je nužno novim zakonom predvidjeti:

- jasne i djelotvorne disciplinske postupke za sudije koje donose evidentno nezakonite odluke,
- mogućnost pokretanja krivične odgovornosti u slučajevima grubog i svjesnog kršenja zakona,
- transparentnost postupaka utvrđivanja odgovornosti,
- obavezu javnog izvještavanja o rezultatima takvih postupaka.

Ovakav sistem ne bi ugrozio nezavisnost sudija.

Naprotiv, on bi zaštitio sudijsku funkciju od zloupotreba i omogućio da nezavisnost postoji tamo gdje postoji zakonit rad.

## **6. Obaveza transparentnosti rada sudija i javne odgovornosti za nezakonite odluke**

Radi uspostavljanja stvarne odgovornosti, novim zakonom potrebno je predvidjeti obavezu transparentnosti rada sudija i nosilaca pravosudnih funkcija, uključujući mogućnost javnog objavljivanja pravosnažnih odluka za koje je u zakonitom postupku utvrđeno da su donesene uz tešku povredu zakona ili profesionalnih standarda.

Takve odluke moraju biti praćene jasnim obrazloženjem razloga utvrđene nezakonitosti, kao i identitetom sudija ili članova sudskog vijeća koji su u donošenju takvih odluka učestvovali, jer bez lične odgovornosti nema ni stvarne odgovornosti sistema.

Transparentnost nije sankcija.

Transparentnost je mehanizam odgovornosti.

Građani imaju pravo da znaju na koji način se primjenjuje zakon i ko snosi odgovornost kada zakon nije primijenjen.

### **Završni akcent poglavlja**

Zato je uspostavljanje stvarne odgovornosti sudija i nosilaca pravosudnih funkcija neophodan uslov obnove zakonitosti i povjerenja građana u sudove.

Pravosuđe ne može počivati na formalnoj nezavisnosti bez stvarne odgovornosti, jer takav sistem ne štiti zakon, nego stvara prostor za proizvoljnost i pravnu nesigurnost.

Nezavisnost sudije znači slobodu od političkog pritiska.

Nezavisnost ne znači slobodu od zakona.

Pravosuđe bez odgovornosti nije nezavisno pravosuđe.

To je pravosuđe bez kontrole – a pravosuđe bez kontrole ne može biti temelj pravne države.

Zato je donošenje novog Zakona o Visokom sudskom i tužilačkom vijeću Bosne i Hercegovine, kojim će se uspostaviti stvarna odgovornost i prekinuti zatvoreni sistem odlučivanja, prvi i ključni korak ka uspostavljanju pravne države u Bosni i Hercegovini.

**Država u kojoj sudija ne odgovara za očigledno nezakonitu odluku nije pravna država – to je sistem u kojem zakon postoji samo na papiru.**

**Nezavisnost sudije znači slobodu od pritiska da sudi nezakonito – ali nikada slobodu od zakona. Sudija koji ne odgovara za nezakonitu odluku ne štiti pravo, nego razara pravnu državu.**

## VII - STRUKTURA NOVOG VSTV-a – PRIJEDLOG

Polazeći od činjenice da je ključni problem postojećeg sistema koncentrisan u načinu formiranja i funkcionisanja Visokog sudskog i tužilačkog vijeća Bosne i Hercegovine, nužno je predvidjeti drugačiji institucionalni model koji će osigurati stvarnu objektivnost, odgovornost i javno povjerenje.

Dosadašnje iskustvo pokazuje da model u kojem značajan dio članova dolazi iz istog sistema nad kojim vrši nadzor stvara ozbiljan rizik zatvorenog kruga odlučivanja, u kojem je formalna odgovornost propisana, ali je njena stvarna primjena ograničena.

Zato je nužno uspostaviti sastav koji će omogućiti institucionalnu ravnotežu, stručnost i stvarnu nezavisnost odlučivanja.

Predlaže se da novi sastav VSTV-a čine:

– univerzitetski profesori pravnih fakulteta, posebno iz oblasti ustavnog, krivičnog, građanskog i međunarodnog prava, kao nosioci naučne i stručne ekspertize i profesionalnih standarda koji nisu vezani za hijerarhiju pravosudnog sistema;

– pravni stručnjaci iz akademske i stručne zajednice sa dokazanim profesionalnim rezultatima i integritetom, uključujući pravnike sa iskustvom u oblasti ljudskih prava, evropskog prava i međunarodnih pravnih standarda;

– lica sa nesumnjivim profesionalnim i moralnim kredibilitetom koja nisu aktivni nosioci pravosudnih funkcija, niti su neposredno vezana za strukture sudova i tužilaštava, kako bi se obezbijedila stvarna institucionalna distanca i nepristrasnost;

– dio članova imenovan direktno od strane Visokog predstavnika u prelaznom periodu, uz jasne kriterije stručnosti, profesionalnog integriteta i javne odgovornosti, te mogućnost razrješenja u slučaju nesavjesnog rada ili gubitka povjerenja.

Ovakav model ne bi predstavljao ograničenje nezavisnosti pravosuđa.

Naprotiv, on bi omogućio uspostavljanje neophodne institucionalne distance između tijela koje upravlja pravosuđem i samih nosilaca pravosudnih funkcija, čime bi se smanjio rizik sukoba interesa i zatvorenog sistema odlučivanja.

Time bi se obezbijedila:

- veća objektivnost u odlučivanju o imenovanjima, napredovanju i disciplinskoj odgovornosti sudija i tužilaca;
- stvarna odgovornost članova VSTV-a za odluke koje donose, uključujući obavezu obrazlaganja odluka i javnog izvještavanja o radu;
- prekid zatvorenog sistema odlučivanja u kojem profesija sama sebe bira, ocjenjuje i sankcioniše, što je jedan od ključnih razloga gubitka povjerenja javnosti;
- jačanje transparentnosti rada pravosudnih institucija i povećanje povjerenja građana u pravosudni sistem kao jedan od temelja pravne države.

Posebno je važno naglasiti da svrha ovakvog modela nije stvaranje političkog uticaja na pravosuđe, nego upravo suprotno – uklanjanje strukturalnih slabosti koje dovode do netransparentnosti, neodgovornosti i gubitka povjerenja javnosti.

Dugoročno, ovakav model bi omogućio postepeno uspostavljanje stabilnog i transparentnog sistema upravljanja pravosuđem, zasnovanog na:

- stručnosti,
- integritetu,
- odgovornosti,
- i javnoj kontroli rada institucija,

a ne na institucionalnoj zatvorenosti i međusobnoj zaštiti unutar sistema.

Takav sistem bio bi u skladu sa ustavnom obavezom države da osigura djelotvornu zaštitu ljudskih prava i funkcionisanje pravosuđa u skladu sa standardima Evropske konvencije o ljudskim pravima.

## **VIII - ZAŠTO JE MEĐUNARODNA ULOGA U DONOŠENJU ZAKONA O VSTV BiH NUŽNA**

Bosna i Hercegovina već funkcioniše u okviru međunarodnog pravnog i institucionalnog okvira koji proizlazi iz Dejtonskog mirovnog sporazuma i pratećih mehanizama međunarodnog nadzora.

Brojne ključne reforme u Bosni i Hercegovini – uključujući reforme monetarnog sistema, policijskih struktura, odbrane, obavještajnog sektora i drugih oblasti – ne bi bile moguće bez aktivne uloge međunarodne zajednice. U tim procesima međunarodni faktor nije bio prepreka suverenitetu države, nego garant stabilnosti i funkcionalnosti sistema.

Pravosuđe je oblast u kojoj posljedice sistemskih grešaka imaju najteže i najdirektnije posljedice po građane. Sudske odluke utiču na imovinu, slobodu, egzistenciju, porodične odnose i osnovna ljudska prava. Zbog toga je standard zakonitosti i odgovornosti u pravosuđu viši nego u bilo kojoj drugoj oblasti javne vlasti.

Međutim, potrebno je otvoreno i jasno reći ono što je u javnosti već opštepoznato:

u postojećim političkim okolnostima gotovo je izvjesno da temeljita reforma sistema upravljanja pravosuđem, uključujući donošenje potpuno novog Zakona o Visokom sudskom i tužilačkom vijeću Bosne i Hercegovine, ne može biti provedena kroz redovnu parlamentarnu proceduru u razumnom roku.

Razlozi za to nisu pravne prirode, nego političke.

Institucionalne reforme koje zadiru u strukturu moći po pravilu nailaze na otpor, odgađanja i parcijalna rješenja koja ne mijenjaju suštinu problema.

Zato je nužno da u ovom procesu ključnu ulogu preuzme Ured visokog predstavnika, odnosno Visoki predstavnik, koristeći svoja ovlaštenja u cilju zaštite funkcionisanja institucija, vladavine prava i osnovnih ljudskih prava građana Bosne i Hercegovine.

Takva intervencija ne bi predstavljala presedan.

Naprotiv, ona bi bila u kontinuitetu sa ranijim odlukama kojima su uspostavljane ili reformisane ključne institucije upravo radi osiguranja stabilnosti i funkcionalnosti države.

Kada unutar sistema ne postoje djelotvorni mehanizmi samokontrole i odgovornosti, međunarodna intervencija postaje ne samo opravdana nego i nužna, kao privremeni mehanizam uspostavljanja standarda koji će kasnije moći funkcionisati samostalno.

Uloga međunarodne zajednice u reformi pravosuđa ne znači trajno upravljanje pravosudnim sistemom, nego stvaranje uslova u kojima će pravosuđe Bosne i Hercegovine postati profesionalno, odgovorno i u potpunosti usklađeno sa evropskim standardima vladavine prava.

Iskustvo prethodnih reformi pokazuje da su najznačajniji institucionalni pomoci ostvareni upravo onda kada su domaće institucije imale podršku i nadzor međunarodnih partnera, uz jasno postavljene ciljeve i rokove.

Zbog toga je potpuno opravdano i legitimno tražiti da Visoki predstavnik, u najkraćem mogućem roku, pokrene proces donošenja novog Zakona o Visokom sudskom i tužilačkom vijeću Bosne i Hercegovine, kao ključnog koraka u obnovi povjerenja u pravosuđe.

Istovremeno, potrebno je jasno naglasiti da postoji spremnost stručne javnosti da aktivno učestvuje u tom procesu.

Na osnovu iznesenih principa može se izraditi i konkretan nacrt novog Zakona o VSTV-u Bosne i Hercegovine, zasnovan na standardima odgovornosti, transparentnosti i stvarne nezavisnosti pravosuđa, koji bi mogao poslužiti kao osnova za daljnju proceduru i javnu raspravu.

Takav pristup omogućio bi da reforma bude istovremeno i stručna i legitimna, a ne samo politička odluka bez sistemskog rješenja.

Ova inicijativa nije usmjerena protiv pravosuđa, nego u njegovu korist – jer samo pravosuđe koje uživa povjerenje građana može biti istinski stub pravne države.

## **IX - PRAVEDNO PRAVOSUĐE – PRVI KORAK KA OBNOVI POVJERENJA**

Reforma pravosuđa nije pitanje jedne institucije niti jednog zakona.

To je pitanje opstanka pravne države.

Bez sudova u koje građani vjeruju, nijedna država ne može biti stabilna, jer pravna sigurnost nije apstraktan pojam – ona je osnov svakodnevnog života, ekonomije, investicija, zaštite imovine, ličnih prava i dostojanstva svakog čovjeka.

Kada građanin izgubi povjerenje da će sud odlučivati na osnovu činjenica, dokaza i zakona, tada prestaje vjerovati i u državu kao sistem koji može zaštititi njegova prava.

U takvim okolnostima pravosuđe prestaje biti garant pravde i postaje izvor nesigurnosti.

Dugoročne posljedice takvog stanja su ozbiljne i dalekosežne:

- slabljenje institucija,
- pad pravne sigurnosti,
- odlazak investicija i kapitala,
- osjećaj nepravde koji razara društveno povjerenje,
- uvjerenje građana da zakon nije jednako primjenjiv na sve.

Država u kojoj građani ne vjeruju sudovima ulazi u stanje tihe destabilizacije, koja često traje godinama, ali postepeno razara temelje pravnog poretka.

Zato je nužno otvoriti proces temeljite, suštinske i stvarne reforme Visokog sudskog i tužilačkog vijeća Bosne i Hercegovine kao prvog i ključnog koraka ka obnovi povjerenja u pravosuđe.

Ta reforma mora biti:

- stvarna, a ne formalna,
- suštinska, a ne kozmetička,
- sistemska, a ne parcijalna.

Građanima Bosne i Hercegovine nije potrebna samo promjena propisa – potrebna im je promjena institucionalnog modela koji će obezbijediti stvarnu odgovornost, profesionalnost i zakonitost u radu sudova i tužilaštava.

Reforma pravosuđa nije pitanje jedne profesije.

To je pitanje cijelog društva.

Zato ovaj prijedlog nije usmjeren protiv pravosuđa kao institucije, nego protiv sistema koji je, zbog svoje zatvorenosti i nedostatka odgovornosti, doveo do ozbiljnog gubitka povjerenja javnosti.

Cilj reforme mora biti uspostavljanje pravosuđa u kojem će sudska odluka biti rezultat:

činjenica – dokaza – zakona,

a ne pretpostavki, konstrukcija, formalnih obrazloženja ili institucionalne inercije koja potiskuje suštinu pravičnog odlučivanja.

Pravedno pravosuđe nije politički slogan.

To je temelj društvene stabilnosti.

Država može izdržati političke krize, ekonomske poteškoće i institucionalne sporove, ali dugoročno ne može opstati bez povjerenja građana u pravdu.

Zato se ovaj prijedlog upućuje sa uvjerenjem da je moguće izgraditi pravosuđe koje će građanima Bosne i Hercegovine vratiti vjeru u pravo i pravdu, jer bez toga nema ni stabilne države, ni sigurnog društva, ni jednakosti pred zakonom.

## **X – ZAKLJUČAK – PRAVEDNA PRAVDA KAO USLOV OPSTANKA DRŽAVE**

Pravda nije apstraktna vrijednost.

Pravda je temelj države.

Država u kojoj građanin ne vjeruje sudu ne može biti stabilna, ne može biti pravedna i ne može biti dugoročno održiva. Bez povjerenja u sudove nema stvarne vladavine prava, a bez vladavine prava nema sigurnosti, investicija, ni društvene stabilnosti.

Bosna i Hercegovina se danas suočava sa ozbiljnim i dubokim gubitkom povjerenja u pravosuđe. To nepovjerenje nije rezultat jedne presude niti jednog postupka.

To je rezultat dugotrajnog osjećaja građana da zakon ne vrijedi jednako za sve i da sudske odluke prečesto ne proizlaze iz činjenica, dokaza i zakona, nego iz sistema koji ne obezbjeđuje stvarnu odgovornost.

Pravosuđe mora biti stub države.

Ako taj stub oslabi, slabi cijeli sistem.

Zato reforma pravosuđa više nije pitanje izbora – nego pitanje nužnosti.

Ovim putem upućuje se jasan i otvoren apel:

Visokom predstavniku u Bosni i Hercegovini,  
Uredu visokog predstavnika (OHR),  
Delegaciji Evropske unije u Bosni i Hercegovini,  
Misiji OSCE-a u Bosni i Hercegovini,  
Parlamentarnoj skupštini Bosne i Hercegovine,  
Vijeću ministara Bosne i Hercegovine,  
i svim relevantnim domaćim i međunarodnim institucijama,

da se pokrene proces stvarne i suštinske reforme pravosuđa, počevši od reforme Visokog sudske i tužilačkog vijeća Bosne i Hercegovine.

Posebno se predlaže da Visoki predstavnik, u okviru svojih ovlaštenja i u skladu sa obavezom Bosne i Hercegovine da osigura najviši nivo zaštite ljudskih prava i vladavine prava, u najkraćem mogućem roku donese novi Zakon o Visokom sudskom i tužilačkom vijeću Bosne i Hercegovine, a ne izmjene postojećeg zakona, kojim bi se uspostavio novi institucionalni model odgovornosti i nadzora nad pravosuđem.

Takav zakon, u prelaznom periodu, treba omogućiti formiranje VSTV-a od lica koja nisu aktivni nosioci pravosudnih funkcija, uz jasne kriterije odgovornosti, transparentnosti i mogućnosti razrješenja, kako bi se razbio zatvoreni sistem odlučivanja i uspostavili stvarni standardi zakonitosti i profesionalne odgovornosti.

Ovo nije zahtjev za politički uticaj na sudove.  
Ovo je zahtjev za zakonitost.  
Ovo je zahtjev za odgovornost.  
Ovo je zahtjev za povjerenje građana u pravni sistem.

Građani Bosne i Hercegovine imaju pravo na sud koji odlučuje po zakonu.  
Imaju pravo na sud koji štiti, a ne ugrožava njihova prava.  
Imaju pravo na pravosuđe koje ne proizvodi nepravdu.

Pravosuđe ne postoji radi sudija i tužilaca.  
Pravosuđe postoji radi građana.

Zato je reforma pravosuđa danas pitanje pravde, ali i pitanje opstanka države.

Vrijeme je da se taj proces započne odlučno, odgovorno i bez odlaganja.  
Jer svaka odgođena reforma produžava nepravdu.  
A svaka nepravda razara povjerenje koje je najteže ponovo izgraditi.

## **OBRAĆANJE GRAĐANIMA – PRAVO NA PRAVDU**

Građani Bosne i Hercegovine imaju pravo na sud koji odlučuje po zakonu.  
Imaju pravo na presudu koja proizlazi iz činjenica i dokaza.  
Imaju pravo na pravosuđe koje štiti njihova prava, a ne dovodi ih u pitanje.

Država ne postoji radi institucija.  
Institucije postoje radi građana.

Zato je reforma pravosuđa pitanje svakog čovjeka koji živi u Bosni i Hercegovini, bez obzira na političko opredjeljenje, nacionalnost ili socijalni status.

Pravedno pravosuđe nije privilegija.  
Pravedno pravosuđe je osnovno pravo.

Borba za zakonitost sudskih odluka nije borba jedne stranke, jednog advokata ili jedne institucije.

To je borba za državu u kojoj zakon vrijedi jednako za sve.

Zato je vrijeme da se o reformi pravosuđa govori otvoreno - i odgovorno.

Jer država u kojoj građani ne vjeruju sudovima ne može biti stabilna.  
A država koja izgubi pravdu – gubi i budućnost.

Pravna država počinje onog trenutka kada sudska odluka postane rezultat činjenica, dokaza i zakona – a ne moći, uticaja ili proizvoljnosti.

