

Mr. Iur. Jasmin Sultanić, pomoćnik ministra za pravosuđe
Ministarstvo pravosuđa, uprave i lokalne samouprave HNK,
Doktorant na Pravnom fakultetu Univerziteta „Džemal Bijedić“ u Mostaru

UNAPRJEĐENJE PRISTUPA PRAVDI- BESPLATNA PRAVNA POMOĆ U BOSNI I HERCEGOVINI KROZ STRATEŠKE DOKUMENTE PREMA MEĐUNRODNOPRAVNIM STANDARDIMA

Sažetak: Nužni segment vladavine prava jeste pravo na pristup pravdi koji je u direktnoj zavisnosti od dostupnosti i efikasnosti pravne pomoći čije je provođenje prijeko potreban element za puno uživanje ljudskih prava. Besplatna pravna pomoć je zakonom uređeni način pružanja pravne pomoći radi ostvarivanja i zaštite povrijeđenih ili ugroženih prava i interesa osoba u stanju potrebe za besplatnom pravnom pomoći u postupcima i radnjama pred nadležnim sudom ili drugim državnim organom. S obzirom na to da od funkcionalnosti, efikasnosti i djelotvornosti sistema besplatne pravne pomoći direktno ovisi i ostvarenje pristupa pravdi te time i uživanje i zaštita prava i interesa posebno socijalno ugroženih i ranjivih kategorija osoba, neophodno je sveobuhvatno i kompleksno, redovno identifikiranje, analiza i unaprjeđenje strateškog okvira i provedbe u ovoj oblasti, prema evropskim i međunarodnim standardima, a u okviru kojeg značajnu poziciju imaju i preporuke za unaprjeđenje pravnog i institucionalnog okvira i djelovanja, što je ujedno i predmet ovog rada.

Autor posebno analizira potrebu donošenja zasebne strategije pristupa pravdi – besplatna pravna pomoć u Bosni i Hercegovini a čime bi se znatno doprinijelo ispunjenju važnih uslova u postupku evropskih integracija kao i za pristup podršci iz raspoloživih fondova Evropske unije.

Ključne riječi: pristup pravdi, besplatna pravna pomoć, strategija za reformu pravosuđa, strategije pristupa pravdi – besplatne pravne pomoći, najranjivije kategorije društva, osnovna ljudska prava, pristupanje Evropskoj uniji.

1. Pristup pravdi – besplatna pravna pomoć: pojam, uloga i značaj, prema međunarodnim normama, standardima i praksama

Koncept pristupa pravdi je usko povezan sa konstitutivnim konceptom pravnih potreba. U širem smislu, pravna potreba nastaje zbog manjka pravnog kapaciteta¹ a koje zahtjeva pravnu podršku kako bi se omogućilo adekvatno rješavanje spornog pitanja. Pravna potreba je neispunjena ako se neprikladno

¹ Za raspravu o pravnim potrebama u kontekstu koncepta pravne sposobnosti, vidjeti: Buck A, Pleasence P, Balmer NJ (2008). Do Citizens Know How to Deal with Legal Issues? Some Empirical Insights, *Journal of Social Policy*, 37 (4): 661-681. <https://doi.org/10.1017/S0047279408002262>.

rješava ili ako pravna podrška nije bila dostupna kada je to bilo potrebno da se nadoknadi manjak pravne sposobnosti. Pravo na pravnu pomoć je jedno od osnovnih prava koje osigurava pristup pravdi za sve građane.²

Mnoge društvene kategorije zahtijevaju pružanje besplatne pravne pomoći jer sami nisu u stanju ostvariti jedno od osnovnih ljudskih prava, a to je pravo na pristup pravdi. Dakle sistem besplatne pravne pomoći se javlja kao tačka povezivanja građana sa pravosudnim sistemom.³

Pristup pravdi je u zavisnosti je od dostupnosti pravne pomoći, a propuštanje regulisanja besplatne pravne pomoći za posljedicu ima kršenje ljudskih prava, jer se određenom krugu lica, lošeg finansijskog statusa, uskraćuje pravo na pristup pravdi. Dakle, besplatnom pravnom pomoći se vrši realizacija formalne pravne jednakosti u primjeni prava a samim tim se pravda čini dostupnom siromašnim i drugim osobama koje, ponajviše zbog slabog imovinskog stanja, nisu u mogućnosti sami realizirati pravo na pravnu zaštitu.

U praktičnom smislu besplatna pravna pomoć je oblik ostvarivanja prava pojedinca na pristup sudu i drugim tijelima pred kojima ostvaruju pojedina prava ili obveze, na osnovu načela jednakosti, a čiji troškovi u cijelosti ili djelomično padaju na teret budžeta.⁴

Pristup pravdi je inherentan aspekt vladavine prava i osnovni postulat svakog demokratskog društva⁵, koji je zasnovan na ljudskim pravima i nediskriminaciji i podrazumeva da svako pod jednakim uslovima može da ostvari pravo na efikasnu pravnu zaštitu svojih prava. Riječ je o višedimenzionalnom konceptu koji obuhvata suštinu prava, ali i dostupnost i kvalitet formalnih ili neformalnih institucija pravosuđa, dostupnost i kvalitet pravne pomoći, kvalitet ishoda i pravnu sposobnost i osnaženost, čiji su indikatori poznavanje zakona, svijest o dostupnim izvorima pravne pomoći, svijest o mogućnostima rješavanja sporova i nivo povjerenja u pravosuđe.⁶

Pristup pravdi je osnovni princip vladavine prava⁷ bez čega građani nisu u mogućnosti da se njihov glas čuje, da ostvare svoja prava, da osporavaju diskriminaciju ili da pozivaju donosiocje odluka na odgovornost. Pravo na pristup

2 Prema: Engel, Referring to frustration felt among researchers studying legal need in the 1970s that accompanied a period of contraction in the field, 1998, str. 124.

3 Prema: Global Study on Legal Aid, Global Report, UNDR, UNDOC, 2016. Dostupno na: https://www.unodc.org/documents/justice-and-prison-reform/LegalAid/Global-Study-on-Legal-Aid_Report01.pdf

4 Prema: Jozo Čizmić, O pružanju besplatne pravne pomoći, UDK: 347.921.8, Pravni fakultet Sveučilišta u Splitu, 2010.

5 Prema: Council of Europe, Parliamentary Assembly, Equality and non-discrimination in the access to justice, 2015. Dostupno na: <https://www.refworld.org/reference/themreport/coepace/2015/en/106246> (pristupljeno: 20.12.2023.godine)

6 Vidjeti više na: OECD/Open Society Foundations, Legal Needs Surveys and Access to Justice, OECD Publishing, Paris, 2019. pp. 142-143. Dostupno na: https://www.oecd-ilibrary.org/governance/legal-needs-surveysand-access-to-justice_g2g9a36c-en (pristup 15.08.2023) .

7 Vidjeti više na: United Nations and the rule of law, Acces to justice, dostupno na: <https://www.un.org/ruleoflaw/thematic-areas/access-to-justice-and-rule-of-law-institutions/access-to-justice/> (10.12.2023.godine)

pravdi garantovano je članom 8. Univerzalne deklaracije o ljudskim pravima iz 1948. godine⁸, članom 2. stav 3. Međunarodnog pakta o građanskim i političkim pravima iz 1966. godine⁹, kao i članom 6. Evropske konvencije za zaštitu ljudskih prava¹⁰, kao jedan od bazičnih elemenata prava na pravično suđenje. Iako se pravo na pristup sudu ne smatra apsolutnim pravom, Evropski sud za ljudska prava stoji na stanovištu da ograničenja ne smiju dovesti u pitanje samu suštinu prava.¹¹

2. Pristup pravdi – besplatna pravna pomoć u Bosni i Hercegovini: pravni i institucionalni okvir

Međunarodnopravne obaveze Bosne i Hercegovine, proistekle posebno iz univerzalnih i evropskih pravnih akata i standarda, osobito Vijeća Evrope, kojih je potpisnica Bosna i Hercegovina, nalažu uspostavljanje, usvajanje i efikasno djelovanje sistema besplatne pravne pomoći.

U korpusu brojnih relevantnih međunarodnih pravnih akata, kao ključni međunarodnopravni izvori u oblasti besplatne pravne pomoći, a sa aspekta Bosne i Hercegovine mogu se izdvojiti Evropska konvencija o ljudskim pravima i osnovnim slobodama i Povelja Evropske unije o osnovnim pravima.¹²

Prava iz Evropske konvencije zagarantovana su članom II Ustava Bosne i Hercegovine, koji utvrđuje da se prava i slobode garantovane u Evropskoj konvenciji za zaštitu ljudskih prava i osnovnih sloboda, direktno primjenjuju u Bosni i Hercegovini.

U Bosni i Hercegovini pružanje besplatne pravne pomoći još uvijek nije adekvatno, sveobuhvatno i jednoobrazno uređeno, pa samim tim i usluge besplatne pravne pomoći nisu podjednako dostupne svim građanima koji imaju pravo na besplatnu pravnu pomoć, uprkos činjenici da je postignut napredak donošenjem zakona o pružanju besplatne pravne pomoći na nivou Bosne i Hercegovine, Brčko distrikta Bosne i Hercegovine, Republike Srpske i u većini kantona u Federaciji BiH te su osnivani zavodi, kancelarije, uredi, centri za pružanje besplatne pravne pomoći.

U Preporukama Vijeća Evrope o uspostavi sistema pravne pomoći u Bosni i Hercegovini ističe se da “pravno zastupanje na sudu, da bi bilo djelotvorno, treba vršiti osoba koja je stručno kvalificirana da praktikira pravo u skladu sa zaknom, čime se, naravno, ne želi isključiti uloga nevladinih organizacija u pružanju pravnih usluga, te da bi se rad države na uspostavi i vođenju sistema pravne pomoći trebao

8 Dostupno na: https://www.ombudsmen.gov.ba/documents/obmudsmen_doc2013041003050667cro.pdf

9 Međunarodnog pakta o građanskim i političkim pravima, dostupno na: <http://www.mhrr.gov.ba/pdf/međunarodnipakt%20b.pdf> (10..12.2023. godine)

10 Evropska konvencija za zaštitu ljudskih prava, dostupno na: https://www.echr.coe.int/documents/d/echr/convention_bos (10..12.2023. godine).

11 Videti: *Golder v. the United Kingdom*, predstava br. 4451/70, odluka od 21. februara 1975

12 Povelja Evropske unije o osnovnim pravima, dostupno na: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/HR/TXT/PDF/?uri=CELEX:12016P/TXT&from=RO> (20.10.2023. godine).

odvijati u bliskoj saradnji s Advokatskom komorom, predstavnicima pravosuđa, kao i nevladinih organizacija i predstavnicim građanskog društva, te i drugima koji posjeduju znanje okolnosti u kojima se nalaze osobe kojima je pravna pomoć potrebna, a u čemu bi trebao postojati integrirani zajednički pristup.

Važno je imati na umu da pravna pomoć treba obuhvatati pravne savjete, pomoć i zastupanje, ne samo u krivičnim predmetima, nego i u parničnim i administrativnim sporovima. U razvijanju sistema pravne pomoći, države članice Vijeća Evrope bi trebale razmotriti i implementirati standarde i principe sadržane u Preporukama i Rezolucijama Komiteta ministara koje se odnose na: pravnu pomoć u građanskim, komercijalnim i administrativnim pitanjima.

Zakon o pružanju besplatne pravne pomoći¹³ osigurava svakom građaninu djelotvoran i jednak pristup pravdi u postupku pred tijelima i institucijama Bosne i Hercegovine pred kojima se ostvaruju ili štite pojedinačna prava, obaveze i interesi, a navedeni cilj Zakona provodi se kroz uspostavljanje efikasnog i održivog sistema besplatne pravne pomoći u Bosni i Hercegovini.

Besplatna pravna pomoć ostvaruje se kao pravo na: opće informacije o pravima i obavezama, pomoć u popunjavanju obrazaca, pravne savjete, pravnu pomoć pri sastavljanju svih vrsta podnesaka, zastupanje pred tijelima uprave i upravnim organizacijama i institucijama Bosne i Hercegovine, zastupanje pred Sudom Bosne i Hercegovine, sastavljanje apelacija, pravnu pomoć u postupcima mirnog rješavanja spora (medijacija) i sastavljanje podnesaka koji se dostavljaju međunarodnim tijelima za zaštitu ljudskih prava.

Osim *lex specialis* propisa koji su uredili pitanje pružanja besplatne pravne pomoći na svim nivoima vlasti u Bosni i Hercegovini¹⁴, osim Srednjo-bosanskog kantona, gdje ova oblast nije uređena posebnim zakonom, izvore pravnih normi koje tretiraju oblast besplatne pravne pomoći u Bosni i Hercegovini, nalazimo i u drugim zakonskim i uopće pravnim propisima i aktima: krivičnom zakonodavstvu, zakonima o zaštiti od nasilja u porodici, zakonima o parničnom postupku, zakonima o upravnom postupku, zakonima o advokaturi, zakonima o sudskim taksama, kodeksima advokatske etike.¹⁵

13 Zakon o pružanju besplatne pravne pomoći („Službeni glasnik BiH“, broj 83/16).

14 Zakon o pružanju besplatne pravne pomoći, „Službeni glasnik BiH“, broj 83/16, Zakon o Kancelariji za pravnu pomoć Brčko distrikta BiH, „Službeni glasnik Brčko distrikta BiH“ broj 19/07, Zakon o besplatnoj pravnoj pomoći, „Službeni glasnik Republike Srpske“, broj 120/08, 89/13, 63/14 i 67/20, Zakon o pružanju besplatne pravne pomoći, „Službene novine Kantona Sarajevo“, br. 1/12 i 26/14, 40/17, 19/23. , Zakon o pružanju besplatne pravne pomoći, Hercegovačko-neretvanski kanton „Službene novine HNK“ broj: 7/13, Zakon o pružanju pravne pomoći, „Narodne novine Županije Posavske“, br. 3/10 i 6/20, Zakon o pružanju pravne pomoći, „Službene novine Tuzlanskog kantona“, broj 17/23, Zakon o pružanju besplatne pravne pomoći, „Službene novine Bosanko-podrinjskog kantona“, broj 2/13, Zakon o kantonalnim ministarstvima i drugim tijelima kantonalne uprave - Prečišćeni tekst, „Službene novine Zeničko-dobojskog kantona“ broj:13/08, 3/10, 6/12, Zakon o Kantonalnom zavodu za pravnu pomoć , „Narodne novine Županije Zapadno-hercegovačke“, br. 05/08 , 04/09 i 20/13, Zakon o pružanju besplatne pravne pomoći u Unsko-sanskom kantonu „Službeni glasnik US Kantona“ broj: 22/12.

15 Bosna i Hercegovina, promatrana kroz političko-pravno uređenje složena je država, gdje osim državne, postoji više nivoa političkih i zakonodavnih struktura. Svakako, najvažnija je podjela na

Međunarodnopravne obaveze Bosne i Hercegovine, proistekle posebno iz univerzalnih i evropskih pravnih akata i standarda, osobito Vijeća Evrope, kojih je potpisnica Bosna i Hercegovina, nalažu uspostavljanje, usvajanje i efikasno djelovanje sistema besplatne pravne pomoći.

U korpusu brojnih relevantnih međunarodnih pravnih akata, kao ključni međunarodnopravni izvori u oblasti besplatne pravne pomoći, a sa aspekta Bosne i Hercegovine mogu se izdvojiti Evropska konvencija o ljudskim pravima i osnovnim slobodama sa pratećim protokolima (član 6. – pravo na pravično suđenje), najdjelotvornijem regionalnom dokumentu za zaštitu ljudskih prava, navedenom već u normativnom dijelu, u članu II Ustava Bosne i Hercegovine, sa posebnim ustavnim tretmanom i direktnom primjenom u Bosni i Hercegovini i Povelja Evropske unije o osnovnim pravima.¹⁶ Jedan od zahtjeva Evropske unije i Vijeća Evrope jeste i razvijanje sistema i strukture održivog pravnog savjetovanja i besplatne pravne pomoći, sa odgovarajućim prijedlogom i odgovorom zakonskog rješenja, pravnog okvira u ovoj oblasti, što predstavlja jednu od temeljnih odrednica zahtjeva Vijeća Evrope i obavezu koju smo prihvatili kao nužnu u području reforme pravosuđa.¹⁷

U Izvještaju Evropske unije o napretku Bosne i Hercegovine za 2020. godinu je navedeno da se pravosudne reforme opstruiraju od strane političara ali i od samih nosilaca pravosudnih funkcija.¹⁸

Iako su u Bosni i Hercegovini na snazi međunarodni ugovori o ljudskim pravima, potpuna sveobuhvatna provedba pravila utvrđenih međunarodnih mehanizama zaštite još uvijek nedostaje. Bosna i Hercegovina je država čiji

dva entiteta - Federacija BiH i Republika Srpska i Brčko distrikt Bosne i Hercegovine. Federacija Bosne i Hercegovine dalje se dijeli na deset kantona te svaki od navedenih nivoa vlasti, osim propisanih državnih, primjenjuje posebne, odnosno vlastite zakone i pravne norme. Takvo složeno državno uređenje implicira i složen pravosudni sistem, pa se postavlja pitanje postoji li potreba za reformom pravosudnih sistema u Bosni i Hercegovini. U skladu sa navedenom ustavnom strukturom nameće se pitanje koliko sve to utječe na načelo pravne države i vladavine prava, posebno kada se ima u vidu da je Ustav Bosne i Hercegovine sam po sebi diskriminirajući i da je svakodnevni život demokratije u Bosni i Hercegovini konstantno pod pritiskom suprotnih političkih interesa. Prema: Human Rights Watch, Bosna i Hercegovina: etnička diskriminacija kao ključna prepreka, Human Rights Watch, (pristupljeno 26. decembra 2023), dostupno na: <https://www.hrw.org/news/2019/12/12/bosnia-and-herzegovina-ethnic-discrimination-key-barrier>.

16 Kotlo R. Međunarodni i bosanskohercegovački pravni i strateški okvir ostvarenja pristupa pravdi – besplatne pravne pomoći za djecu žrtve trgovine ljudima, Zbornik radova „Dani porodičnog prava“, Godina XI broj 11, 2023. godine, Pravni fakultet Univerziteta „Džemal Bijedić“ u Mostaru.

17 Prema: 18. Kotlo R., Jašarbegović A., Zaštita imovinskih prava i interesa djeteta kroz ostvarenje pristupa pravdi – besplatnu pravnu pomoć, Zbornik radova sa šestog međunarodnog naučnog skupa Dani porodičnog prava „Imovinskopravni aspekti porodičnih odnosa“, godina VI, broj 6/2018.

18 Izvještaj Evropske komisije o Bosni i Hercegovini za 2020. godinu (Brisel: Evropska komisija, 2020), str. 5.; Grupa država za borbu protiv korupcije, Drugi izvještaj o usklađenosti Bosne i Hercegovine (Strazbur: Grupa država za borbu protiv korupcije, 2020; Evropska komisija, Izvještaj nezavisnih viših eksperata o pitanjima vladavine prave u Bosni i Hercegovini (Brisel: Evropska komisija, 2019).

građani nisu jednaki i diskriminišu se na osnovu njihove etničke pripadnosti i mjesta prebivališta.¹⁹

Marginalizirane – socijalno ugrožene kategorije građana kojih je veliki broj u Bosni i Hercegovini nužno trebaju efikasan sistem besplatne pravne pomoći koji bi im omogućio jednakost u zaštiti njihovih prava i interesa pred nadležnim institucijama u odgovarajućim pravnim postupcima.

Dakle, sve navedeno ukazuje na urgentnu potrebu za reformom sistema vladavine prava, a posebno pristupa pravdi i elementarnog segmenta pristupa pravdi - a to je sistem pružanja besplatne pravne pomoći. Iskustvo je potvrdilo da je djelotvoran pristup pravdi od suštinskog značaja za iskorjenjivanje siromaštva i socijalne isključenosti i sveokupni ljudski razvoj.

Strateški dokumenti koji su usvajani u prošlosti nisu dali u potpunosti željene rezultate, pa se predlaže donošenje manje obimnijeg strateškog dokumenta čijom bi se implementacijom postavili temelji za uživanje osnovnih ljudskih prava, posebno za najranjivije kategorije društva.

3. Strateški okvir i djelovanje u sektoru pravosuđa u BiH, sa osvrtom na pristup pravdi – besplatna pravna pomoć

Strategije kao što su Srednjoročne razvojne strategije, Strategije za reformu javne uprave i Strategije integrisanja BiH u Evropsku uniju, te međunarodni sporazumi, kao što je Sporazum o stabilizaciji i pridruživanju, osiguravaju opći strateški okvir koji daje smjernice za određene elemente planiranja i izrade budžeta u sektoru pravde u Bosni i Hercegovini, u prošlosti je postojala potreba izrade strategije koja se usmjerava na sektor pravde u BiH, kao usklađen sistem u koji je uključen veći broj institucija. Postojanjem Strategije za reformu sektora pravde u Bosni i Hercegovini osiguravao se usklađen i koordiniran pristup aktivnostima koje su trebale rezultirati pozitivnim efektima. To je omogućavalo institucijama sektora pravde u Bosni i Hercegovini planiranje i utvrđivanje prioriteta u vezi sa korištenjem nedovoljnih finansijskih sredstava.²⁰ Strategija za reformu sektora pravde u Bosni i Hercegovini omogućuje da se kod planiranja uzmu u obzir međusobni odnosi između različitih institucija sektora pravde u

¹⁹ Prema: Vijeće Evrope, Podaci o državi, pristupljeno 25. decembra 2023, dostupno na: <https://rm.coe.int/1680709741>. (05.1.2024. godine).

²⁰ Planiranje je proces koji u svakoj državi uključuje određivanje budućih pravaca djelovanja, odnosno utvrđivanje koje aktivnosti je nužno provesti, na koji način, u kojem vremenskom periodu uz određivanje subjekta koji je to dužan poduzeti. Planiranje se može definisati kao proces ili koncept koji uključuje vještine anticipiranja pravaca promjena, utjecanja na njih te kontrolisanja njihove prirode i pravaca djelovanja. Ozbiljan pristup jedne države u rješavanju problema ogleda se u načinu planiranja budućih djelovanja svih segmenata vlasti u cilju dobrobiti svih njenih građana. Jedan od vidova planiranja jeste strateško planiranje koje predstavlja jedan od najvažnijih poslovnih alata koji postavlja put za razvoj u određenom periodu i usmjerava poslovne akcije u tom periodu. Efikasno strateško planiranje zajedno sa procesom praćenja i mjerenja postignuća u odnosu na Strateške planove omogućava da se postigne zadovoljavajući nivo uspjeha.

Bosni i Hercegovini, posebno kada aktivnosti iz jednog dijela mogu imati uticaj na neki drugi dio ovog sektora.

Prva Strategija za reformu sektora pravde u Bosni i Hercegovini je donesena za period od 2008. do 2012. godine, čije važenje je produženo i za 2013. godinu, a druga za period od 2014. do 2018. godine, čije važenje je produženo za 2019. i 2020. godinu. Izrađen je Nacrt Strategije za reformu sektora pravde u Bosni i Hercegovini za period od 2023. do 2027. godine, što predstavlja treći dugoročni planski dokument koji se bavi reformama u sektoru pravde u Bosni i Hercegovini (BiH). U nastavku ovog rada navedeni dokumenti će biti analizirani sa aspekta uspješnosti uz preporuke da se određeni dijelovi strategije izdvoje i budu obrađeni u posebnoj strategiji.

3.1. Strategija za reformu sektora pravde u Bosni i Hercegovini za period od 2008-2012 godine

Prva Strategija za reformu sektora pravde u Bosni i Hercegovini je donesena za period od 2008. do 2012. godine²¹. Ista je urađena i predložena od strane Ministarstvo pravde Bosne i Hercegovine uz pomoć Vlade Velike Britanije, koja je osigurala izradu Strategije za reformu sektora pravde za Bosnu i Hercegovinu. Opća vizija Strategije je bila da se na „efikasan, učinkovit i koordiniran sistem pravde u BiH koji je odgovoran prema svim građanima BiH i potpuno usklađen sa standardima Evropske unije te najboljom praksom, garantirajući vladavinu zakona.“²² Strategijom se uspostavljao zajednički okvir za sve institucije sektora pravde u Bosni i Hercegovini da kroz vlastite institucionalne strateške planove i planove rada daju svoj efikasan doprinos ispunjavanju ciljeva koji su usuglašeni Strategijom. Strategija je obuhvatala pet stubova reforme, te je sadržavala 69 pojedinačnih strateških programa sa jednim ili više pokazatelja provedbe za svaki od programa. Konačni nacrt Strategije je usuglašen na sjednici Upravnog odbora Strategije održanoj 2. aprila 2008. godine²³

Ministarstvo pravde Bosne i Hercegovine, zajedno sa entitetskim i kantonalnim ministarstvima u ovom resoru, sa Visokim sudskim i tužilačkim vijećem (VSTV) Bosne i Hercegovine i Pravosudnom komisijom Distrikta Brčko Bosne i Hercegovine, utvrdilo je mnoštvo mjera i zadataka koje je potrebno ispuniti da bi se ojačala i održala nezavisnost, odgovornost, efikasnost, profesionalnost i djelotvornost institucija u Bosni i Hercegovini. Kao što je navedeno, Strategija se sastojala od pet stubova – strateških područja: pravosuđe, izvršenje krivičnih sankcija, pristup pravdi, podrška ekonomskom rastu i dobro

21 Strategija za reformu sektora pravde u Bosni i Hercegovini je donesena za period od 2008. do 2012. godine, odstupno na: http://www.mpr.gov.ba/web_dokumenti/SRSP_u_BiH_-_BJ.pdf

22 Strategija za reformu sektora pravde u BiH za period od 2008-2012 godine str. 15.

23 Dostupno na: file:///C:/Users/Korisnik/Downloads/Financijski%20plan%20Strategija%20za%20reformu%20sektora%20pravde.pdf

rukovođen i koordiniran sektor²⁴. Dio koji se odnosio na Pristup pravdi obrađivao je teme kao što su međunarodna pravna pomoć, besplatna pravna pomoć, briga za korisnike sudova i uloga civilnog društva.

Provođenje Strategije je išlo prilično sporo i pa su rokovi pomjereni i poslije 2013. godine. Iako su izvještaji o praćenju pokazivali određen napredak, mnoge ključne mjere reforme u svakom od stubova su ostale u statusu quo.²⁵ Pored toga, definisani rokovi su se stalno produžavali, a neki od zvaničnika odgovornih za provođenje aktivnosti Strategije neučestvovali u redovnim sastancima doprinijeli su neprovođenju ciljeva. Pokazao se nedostatak političke volje za provođenjem reformi i otpor prema postizanju dogovora oko presudnih pitanja kao što je budžetiranje institucija pravde da bi se eliminisao politički utjecaj, uspostavljanje Vrhovnog suda Bosne i Hercegovine i slično, u značajnoj mjeri su kočili napredak u ovom sektoru.

3.2. Strategija za reformu sektora pravde u Bosni i Hercegovini za period od 2014. do 2018. godine

U novembru 2013. godine, tokom šestog sastanka Strukturiranog dijaloga o pravosuđu između Evropske unije i Bosne i Hercegovine, održanog u Banja Luci, po pitanju izrade nove Strategije za reformu sektora pravde u BiH za period od 2014. do 2018. godine, Evropska komisija je pozvala Ministarstvo pravde Bosne i Hercegovine da završi postupak izrade revidirane Strategije za reformu sektora pravde u Bosni i Hercegovini, uzimajući u obzir potrebu za osiguranjem efikasnog sistema praćenja njenog provođenja. Evropska komisija je tada naglasila da je usvajanje Strategije za reformu sektora pravde u BiH najvažniji strateški korak

24 Prvi stub – Pravosuđe – utvrđuje veliki broj mjera koje se bave razvojem i usklađivanjem budžeta institucija sektora pravde, rješavanjem velikog broja neriješenih slučajeva na sudovima, izborom, radom i imenovanjima sudija i tužilaca i informatizacijom pravosuđa. Drugi stub – Izvršenje krivičnih sankcija – uključuje mjere koje bi uskladile područje na ovom polju unutar zemlje i sa međunarodnim standardima, poboljšale uslove u zatvorima, uključujući pretrpanost, i uvele alternativne načine služenja kazni. Treći stub – Pristup pravdi – bavi se temama kao što su međunarodna pravna pomoć, besplatna pravna pomoć, briga za korisnike sudova i uloga civilnog društva. Četvrti stub – Podrška ekonomskom rastu – uključuje mjere za izradu povoljnijeg pravnogokvira za industriju i trgovinu i fokusira se na alternativno rješavanje sporova i reformu zemljišne administracije. Posljednji stub – Dobro rukovođen i koordinisan sektor – uključuje aktivnosti koje bi trebale riješiti problem loše koordinacije i nedostatka komunikacije među velikim brojem institucija pravde.

25 Strategija je određivala odgovornosti svake institucije, kao i procedure praćenja i ocjenjivanja. Praćenje provođenja Strategije za reformu sektora pravde vršilo se kroz ministarske konferencije sektora pravde u Bosni i Hercegovini koje su dva puta godišnje okupljale sve izvršne institucije pravde i kroz pet funkcionalnih radnih grupa, od kojih se svaka bavila jednim stubom. Uz navedeno, uspostavljen je poseban sektor u Ministarstvu pravde Bosne i Hercegovine - Sektor za strateška planiranja, koordinaciju pomoći i evropske integracije koji vrši koordinaciju svih aktivnosti na praćenju provođenja Strategije, koja je predviđala uspostavljanje sličnih jedinica u ministarstvima na svim nivoima vlasti, ali od ispunjenja navedenog nije došlo iz finansijskih razloga.

za dobivanje pomoći iz IPA²⁶ sredstava i uputila na preporuke, usvojene nakon plenarne sjednice Strukturiranog dijaloga, održane u Brčkom.

Strategija za reformu sektora pravde u BiH za period od 2014. do 2018²⁷ je izrađena zajedničkim radom ministarstava pravde Bosni i Hercegovini, entiteta i kantona, Visokog sudskog i tužilačkog vijeća Bosni i Hercegovini, Pravosudne komisije Brčko distrikta Bosni i Hercegovini i udruženja sudija, tužilaca, advokata, notara, medijatora i drugih nevladinih organizacija. Opći cilj i osnovna vodilja u izradi Strategije je bila stvaranje zajedničkog dugoročnog strateškog okvira, koji sadrži usaglašene dugoročne prioritete za budući razvoj ovog sektora u cjelini, kao i realne reformske aktivnosti.

Strategija za reformu sektora pravde u Bosni i Hercegovini za period od 2014. do 2018. godine je usvojena od strane Vijeća ministara Bosne i Hercegovine, entitetskih vlada i Pravosudne komisije Brčko distrikta Bosne i Hercegovine 2015. godine, uz čiju izradu je izrađen i Akcioni plan.

Najvažniji postignuti rezultati u reformi sektora pravde u *oblasti pravosuđa* postignut je u digitalizaciji pravosuđa i otvaranja pravosudnih institucija za stručnu i širu javnost, unapređenju efikasnosti i smanjenju broja zaostalih predmeta u radu, te razvoju infrastrukture pravosudnih institucija. Provođeci strateške programe i aktivnosti svake od oblasti Strategije, posebno nezavisnosti i odgovornosti izrađen je veliki broj analiza, dijelom i zbog poticaja Evropskih integracija, ukazujući na ojačane kapacitete za analizu navedenih politika pravosuđa.

U oblasti *Pristupa pravdi* najznačajniji napredak postignut je u razvoju kapaciteta za pružanje međunarodne pravne pomoći i saradnje, pravne i institucionalne izgradnje pojedinih dijelova sistema besplatne pravne pomoći, državnog nivoa i pojedinih kantona, kao i kod osiguranja pristupa pravdi za ranjive²⁸ i marginalizovane grupe, te podrške svjedocima u pravosudnim postupcima.

26 Instrument pretpristupne pomoći (IPA) je glavni finansijski instrument Evropske unije za pružanje pomoći državama korisnicama u postepenom usklađivanju sa standardima i politikama EU, uključujući pravnu stečevinu, a s ciljem članstva u Europskoj uniji. IPA predstavlja sveobuhvatnu podršku procesu evropskih integracija, kroz finansijsku, tehničku i ekspertnu podršku reformama. Više na: <https://www.dei.gov.ba/hr/instrument-pretpristupne-pomoci> (Pristupljeno: 20.1.2024. godine).

27 Strategija za reformu sektora pravde u Bosni i Hercegovini za period od 2014. do 2018. godine dostupna na: <http://www.mpr.gov.ba/aktuelnosti/propisi/konsultacije/SRSP%20u%20BiH.pdf> (Pristupljeno: 20.11.2023. godine).

28 Analizirajući zakone o pružanju besplatne pravne pomoći može se reći da u ranjive ili posebno osjetljive kategorije društva spadaju: osobe s invaliditetom, djeca, pripadnici romske zajednice, migranti i tražioci azila, žrtve rodno zasnovanog nasilja, uključujući i žrtve seksualnog nasilja počinjenog u ratu, kao i nasilja u porodici, žrtve trgovine ljudima, nezaposlene osobe.

3.3. Potreba za donošenjem nove Strategije za reformu sektora pravde u Bosni i Hercegovini

Vijeće ministara Bosne i Hercegovine je na sjednici održanoj 03.02.2021. godine, donijelo je rješenje o formiranju radne grupe za izradu nacrt strategije za reformu sektora pravde u Bosni i Hercegovini i akcionog plana koja je u saradnji sa Ministarstvom pravde Bosne i Hercegovine izradilo nacrt nove Strategije, za period od 2021. do 2027. godine koja još nije usvojena. Nova strategija uključuje reforme koje se preporučuju u Mišljenju Komisije i analitičkom izvještaju, kao i u Izvještaju stručnjaka o Pravilu Prava pitanja u Bosni i Hercegovini ('Priebe izvještaj')²⁹. Strategiju podržava efikasan mehanizam upravljanja, praćenja i izvještavanja o učinku, sa mogućnostima donošenja korektivnih radnji, što treba biti podržano adekvatnim budžetom izdvajanjima.³⁰

Evropska komisija je u svom izvještaju iz 2022. godine³¹ pozvala Bosnu i Hercegovinu na usvajanje nove Strategije reforme sektora pravosuđa i pripadajućeg akcionog plana za njenu provedbu. Konstatovano je da pravosudnom sistemu još uvijek nedostaje transparentnost, ali su vidljiva neka poboljšanja. Potrebno je poboljšati povjerenje javnosti i povećati transparentnost, adekvatnu obuku o javnoj komunikaciji i odnosima s medijima za potrebe sudova i tužilaštava. Javni nastupi i korištenje društvenih mreža od pravosudnih zvaničnika je također potrebno regulisati.³²

Prema Izvještaju Evropske komisije pravo na pravnu pomoć se i dalje nejednako provodi bez jasnih minimalnih zajedničkih standarda, što ide na štetu najugroženijih kategorija stanovništva. Pravni okvir treba upotpuniti usvajanjem zakona u entitetu Federacija Bosne i Hercegovine i Srednjobosanskom kantonu. Potrebno je izvršiti procjenu potreba kako bi se identifikovali i adresirali glavni problemi i obezbijediti efikasan jednak pristup pravdi za sve, bez obzira na mjesto prebivališta. Također je konstatovano da Bosna i Hercegovina ima zadovoljavajući budžet za pravnu pomoć kao i broj predmeta po stanovniku u regionu. Izvještaj navodi da je institucionalni okvir i zakonodavstvo o azilu uglavnom su u skladu sa *acquis-em* EU i međunarodnim standardima, međutim potrebno je dalje usklađivanje, posebno u proceduri zaštitnih mjera kako bi se osigurala standardizirane procedure za ispitivanje zahtjeva za međunarodnu zaštitu. Ovo se odnosi na tehnike intervjua, procjena dokaza, garancije za ugrožene grupe kao što su maloljetnici bez pratnje, te na same definicije pristupa prava i pravne pomoći, tražilaca azila i izbjeglica.

29 Dostupno na: <https://archive.europa.ba/wp-content/uploads/2019/12/ExpertReportonRuleofLawissuesinBosniaandHerzegovina.pdf>

30 Prema: European commission commission staff working document Bosnia and Herzegovina, 2022 Report Brussels, 12.10.2022 SWD(2022) 336 final. (pristupljeno: 20.12.2023. godine).

31 Prema: Commission staff working document Bosnia and Herzegovina 2022 Report, dostupno na: <https://archive.europa.ba/wp-content/uploads/2022/10/Bosnia-and-Herzegovina-Report-2022.pdf> (pristupljeno: 12.12.2023. godine).

32 Ibid.

Nakon dvije godine od izrade nacrtu Strategije u Ministarstvu pravde BiH održana je ministarska konferencija na kojoj je razmatrana Strategija za reformu sektora pravde u Bosni i Hercegovini za razdoblje od 2023. do 2027. i Akcijski plan za njezinu provedbu, gdje je jednoglasno data podrška navedenoj Strategiji i Akcijskom planu.³³

Glavni cilj Strategije za reformu sektora pravde je da se osigura transparentan, učinkovit i odgovoran pravni sektor donošenjem niza zakonskih rješenja na različitim nivoima vlasti čime bi se jačala vladavina prava, sigurnost i osnovna prava svakoga građanina.

Strategijom je utvrđeno pet specifičnih ciljeva i to: reforma oblasti pravosuđa, reforma izvršenja kaznenih sankcija, međunarodna pravna pomoć i pravosudna suradnja, te pravna pomoć i briga o korisnicima suda, potom podrška ekonomskom razvitku. Peti cilj je osigurati koordiniran i odgovoran rad institucija sektora pravde u BiH u skladu s EU standardima.³⁴

Kako za prethodne dvije, tako i za ovu Strategiju, svrha izrade bi trebala biti stvaranje zajedničkog reformskog okvira za sektor pravde u Bosni i Hercegovini³⁵, koji sadrži usaglašene prioritete razvoja ovog sektora u planskom periodu i realne reformske aktivnosti.

Prema nacrtu Strategije ističe se da je u oblasti Pristupa pravdi, koju su činili dijelovi međunarodna pravna pomoć i saradnja, besplatna pravna pomoć i Pristup pravdi, najznačajniji napredak postignut je u razvoju kapaciteta za pružanje međunarodne pravne pomoći i saradnje, pravne i institucionalne izgradnje pojedinih dijelova sistema besplatne pravne pomoći, državnog nivoa i pojedinih kantona, kao i kod osiguranja pristupa pravdi za ranjive i marginalizovane grupe, te podrške svjedocima u pravosudnim postupcima.

Strategija je do trenutka pisanja ovog rada trebala biti upućena na usvajanje Vijeću ministara BiH, entitetskim vladama i Vladi Brčko Distrikta, međutim nema naznaka da će ista biti usvojena u skorije vrijeme.

4. Neophodnost strateškog djelovanja u oblasti pristupa pravde - besplatne pravne pomoći

Kao što je prikazano u ovom radu, može se sa sigurnošću donijeti zaključak da Strategije za reformu sektora pravde teško nastaju a još teže provode, jer

33 <https://www.fmp.gov.ba/sr/422/strategija-za-reformu-sektora-pravde-strateski-je-dokument-za-reformu-pravosuđa-u-bih-408.html> 30.5.2023. godine.

34 Prema: Nacrt Strategije za reformu sektora pravde u Bosni i Hercegovini za period od 2023. do 2027. godine, str. 25.

35 Za potrebe SRSP-a u BiH, sektor pravde u BiH uključuje slijedeće institucije, mada nije isključivo ograničen na njih: sudove i tužilaštva u BiH, VSTV BiH, Ministarstva pravde BiH, FBiH i 10 kantona, RS-a, PK BD BiH i zavode za izvršenje krivičnih sankcija FBiH i RS-a. Institucije koje se bave alternativnim rješavanjem sporova, alternativnim sankcijama i pružanjem pravne pomoći, kao i CEST-ovi FBiH i RS-a, takođe se smatraju dijelom sektora pravde u BiH.

pokreću institucionalne promjene, ali ne mijenjaju odnose moći niti uzimaju u obzir potrebe običnih građana. Isto tako je potpuno jasno da bez adekvatnog strateškog djelovanja u oblasti pristupa pravdi ne može biti uspostavljen sistem koji na adekvatan način štiti jednako sve građane i istovremeno ispunjava kriterije postavljene međunarodnim pravom. Stanje koje jeste trenutno u Bosni i Hercegovini primjer je nestrateškog djelovanja, gdje svaki nivo vlasti posebno donosi norme kojima se uređuje besplatna pravna pomoć u nedostatku bilo kakvog strateškog ili normativnog okvira koji će postaviti principe djelovanja. U radu su prikazane dvije Strategije koje su predviđale reforme u oblasti pristupa pravdi –besplatna pravna pomoć, ali adekvatan rezultat nije realizovan, a postoje mnogi faktori koji to objašnjavaju.

Strategije sektora pravde podrazumijevaju jačanje ovlasti sektora pravde nad izvršnim sektorom, povećavanje efikasnosti procedura, potiču bolju koordinaciju među pravosudnim institucijama i podrazumijevaju razvoj jakih pravila i kriterija za izbor sudija i tužilaca itd. Iako je takav pristup važan i potreban, ocjene reformi sektora pravde pokazuju su da ono što je do sada urađeno nije dovoljno i da je potrebna dodatna strategija, za užu oblast, koja na razvoj sektora pravde djeluje na osnovu pritiska “odozdo”, da bi se ciljevi podudarili sa lokalnim prioritetima i potrebama.³⁶ Takva strategija “uključuje izgradnju zdravog odnosa između države i društva, tako što društvene aktere i pojedinačne građane opunomoćuje da obavežu vladu na zagovaranje vladavine zakona i ispunjavanje obećanja.³⁷ Osim navedenog, reforma pravosuđa, u čije je provođenje uključena šira javnost, imala bi „veću mogućnost da osigura podršku i zalaganje potrebno za postizanje demokratskih promjena.³⁸

Opći cilj Strategije za pristup pravdi - besplatna pravna pomoći u Bosni i Hercegovini trebao bi stvoriti zajednički reformski okvir za institucije u sektoru pravde, koji sadrži usuglašene prioritete budućeg razvoja ovog sektora u cjelini i koja bi bila komplementarna sa strategijom razvoja sektora pravde u Bosni i Hercegovini.

Reforma sistema pristupa pravdi, čiji je suštinski dio - pravo na besplatnu pravnu pomoć, treba da bude polazna tačka na putu ostvarivanja uslova za adekvatan sistema vladavine prava iz razloga što to predstavlja preduslov i neophodnu pretpostavku u ostvivanju svih drugih ljudskih prava. Dakle, vladavina prava je teško zamisliva ako nema mogućnosti pristupa sudovima, jer niko ne bi trebao biti spriječen ekonomskim preprekama u nastojanju da

36 Prema: Elma Demir, Društvena odgovornost pravosuđa u Bosni i Hercegovini, Fond otvoreno društvo Bosna i Hercegovina, Program podrške istraživanjima u oblasti javnih politika 2010-2011.

37 Vidjeti više: State-Society Synergy for Accountability : Lessons for the World Bank, dostupno na: State-Society Synergy for Accountability, Lessons for the World Bank (pristupljeno: 03.1.2024. godine).

38 Vidi: McIlvain, Ashley, „Toward a more sustainable democracy: Public Participation in Justice Sector Reform, dostupno na: <https://dl.tufts.edu/concern/pdfs/mw22vh700> (pristupljeno: 23.11.2023. godine).

ostvari ili odbrani svoje pravo pred bilo kojim sudom koji postupi u građanskim, trgovačkim, upravnim, socijalnim ili poreskim stvarima.

Dakle, u sektoru vladavine prava i osnovnih prava, organi vlasti primarno se trebaju fokusirati na obnavljanje i usvajanje više strategija u vezi s reformom sektora pravosuđa, borbom protiv korupcije, ratnim zločinima i ljudskim pravima. Iz navedenih razloga predlaže se donošenje Strategije pristupa pravde - besplatne pravne pomoći.

4.1. Pristup pravdi

U Bosni i Hercegovini bitna područja vladavine prava, kao što je pravosuđe, iziskuju sistemske reforme. Od krajnje je važnosti da te reforme budu u skladu s interesima zemlje i njenih građana. Reforme su ključne za unapređenje uslova života i osiguravanje stabilnog okruženja za ekonomski razvoj. Ključne su i za napredak zemlje, za doprinos boljem, stabilnijem i sigurnijem životu njenih građana, ali i da se završe određeni zadaci u okviru procesa pridruživanja Evropskoj uniji.

Bosna i Hercegovina ima četiri pravosudna sistema i ni jedan od četiri postojeća krivičnopravna sistema u zemlji ne funkcioniše adekvatno, a saradnja između institucija na državnom, entitetskom/okružnom i kantonalnom nivou izuzetno je slaba. Nedostatak koordinacije i saradnje između aktera u krivičnopravnom sistemu (tj. agencija za provedbu zakona, tužilaštava i sudova na svim nivoima u BiH) neizbježno stvara uslove za ozbiljnu disfunkcionalnost i manjak efikasnosti. Kvalitet mnogih krivičnih istraga je vrlo nizak.³⁹

Pristup pravdi u Bosni i Hercegovini, prema mišljenju stručnjaka ali i predstavnika pravosuđa, je uveliko ograničen. Sve ugrožene socijalne kategorije, kao što su nezaposleni, žene, osobe sa invaliditetom, izbjeglice i raseljena lica, romi, kao i druge nacionalne manjine, su suočeni sa nizom problema zaštite svojih osnovnih prava. Činjenica da se polovina stanovništva nalazi u stanju socijalne isključenosti ukazuje na obim problema o kojem je riječ. Uzroci lošeg pristupa pravdi su višestruki: kompleksnost pravosudnog i političkog sistema; nedostatak harmonizacije sudske prakse; komplikovane i dugotrajne procedure; nedostatak informacija; skupi sudski postupci; nepoznavanje prava i pravnih mehanizama njihove zaštite; korupcija, itd.⁴⁰

U praksi, građanski postupci su složeni, formalizirani i traju predugo. Zbog navedenog neophodna je stručna pravna pomoć strankama u postupku, odnosno besplatna pravna pomoć za osobe koje nisu u mogućnosti platiti usluge advokata. To znatno ograničava prava građana na djelotvornu sudsku zaštitu u građanskim stvarima i dovodi do povećane pravne nesigurnosti.

39 Prema: Rodno osvijestene politike u sektoru demokratije i vladavine prava, Ured UN Women u BiH Sarajevo, septembar 2020. Godine, dostupno na: https://arsbih.gov.ba/wp-content/uploads/2023/08/3_RodnoOsvijestenePolitike_DRL-1.pdf

40 Prema: Pristup pravdi u Bosni i Hercegovini dostupno na: <https://adi.org.ba/wpcontent/uploads/2014/05/Pristup-pravdi-u-Bosni-i-Hercegovini.pdf>

Koliko je pristup pravdi ograničen govori činjenica da su sudovi preopterećeni velikim brojem neriješenih predmeta⁴¹, što je neodrživo. Ono što se direktno vezuje za navedeno jeste zastarjeli sistem izvršenja i nedostatak podataka o korisnicima komunalnih usluga, uključujući registar dužnika po kategoriji dohotka, dodatno pogoršavaju ovaj problem.⁴² Drugi glavni uzrok nezadovoljstva građana sistemom građanskog pravosuđa je predugo trajanje sudskih postupaka. Krivično pravosuđe neuspješno se bori protiv teškog kriminala i korupcije.⁴³ Sudovi i tužilaštava trebaju biti organizaciono osposobljeni za primjenu Zakona o postupanju sa djecom i maloljetnicima kao i svim drugim marginalizovanim grupama u svim vrstama postupaka. Osim prema djeci i maloljetnicima, pažnja bi se trebala posvetiti i žrtvama rodno zasnovanog nasilja, uključujući i žrtve seksualnog nasilja počinjenog u ratu, kao i nasilja u porodici, krivičnih djela iz mržnje, te trgovine ljudima.⁴⁴

Odgovarajuća pažnja bi se trebala posvetiti i analizi naknade štete u krivičnim i parničnim postupcima, kao i ostalim oblicima podrške oštećenima, kao što su pravna pomoć i psihološka podrška. Također, potrebno je izraditi i analizu u vezi sa zaštitom ugroženih svjedoka i svjedoka pod prijetnjom u krivičnim postupcima, uključujući i praktičnu primjenu takvih mjera pred različitim organima u Bosni i Hercegovini.⁴⁵

Potrebno je uzeti u obzir Preporuke iz Konvencije o ukidanju svih oblika diskriminacije žena⁴⁶ sa fokusom na pristup žena pravosuđu. U preporuci, Komitet za eliminaciju diskriminacije žena – stručno tijelo zaduženo za praćenje primjene Konvencije Ujedinjenih nacija o ukidanju svih oblika diskriminacije žena identifikuje šest osnovnih komponenti pristupa pravdi (Komitet CEDAW 2015: 5-6): utuživost, odnosno nesmetana mogućnost žena da pristupe pravdi i traže svoja prava prema CEDAW; dostupnost, što podrazumijeva postojanje sudova i kvazisudskih tijela na cijeloj nacionalnoj teritoriji, uključujući ruralna i udaljena područja; pristupačnost, koja zahtijeva da svi pravosudni sistemi budu sigurni, pristupačni, fizički dostupni ženama i prilagođeni i da

41 Prema: Visoko sudsko i tužilačko vijeće BiH, Godišnji izvještaj za 2022. godinu, dostupno na: <https://vstv.pravosudje.ba/vstvfo-api/vijest/download/102326> (pristupljeno 16.2.2024. godine)

42 Prema: Izvještaj stručnjaka o pitanju vladavine prava u Bosni i Hercegovini, Brisel, 05.12.2019. godine, str. 8.

43 Prema: Rodno osviještene politike u sektoru demokratije i vladavine prava, Ured UN Women u BiH Sarajevo, septembar 2020. godine.

44 Prema: Nacrtu Strategije za reformu sektora pravde u Bosni i Hercegovini za period od 2023. do 2027. godine.

45 Prema: Nacrtu Strategije za reformu sektora pravde u Bosni i Hercegovini za period od 2023. do 2027. godine.

46 Konvencija o ukidanju svih oblika diskriminacije žena, poznata pod nazivom Ženska konvencija, usvojena je na Generalnoj skupštini Ujedinjenih naroda 18. decembra 1979. godine, kao prvi sveobuhvatni međunarodno priznati dokument o pravima žena. Na snagu je stupila, kao međunarodni ugovor, 03. Septembra 1981. godine, koju je ratificirala i Bosna i Hercegovina. Važno je napomenuti da je Konvencija o eliminaciji svih oblika diskriminacije nad ženama sastavni dio Ustava Bosne i Hercegovine, te da se primjenjuje direktno i ima prioritet nad domaćim zakonima. Dostupno na: https://arsbih.gov.ba/wp-content/uploads/2014/01/CEDAW_za-web.pdf

odgovaraju potrebama žena; dobar kvalitet, koji uključuje elemente kao što su kompetencija, efikasnost, nezavisnost, nepristrasnost i blagovremenost, između ostalog; obezbjeđivanje održivih i smislenih pravnih lijekova; odgovornost pravosudnih sistema. Konkretno, prikupljanje podataka i upotreba indikatora su među mjerama koje Komitet CEDAW preporučuje za poboljšanje pristupa žena pravdi. Konkretno, radi poboljšanja odgovornosti, države se podstiču da prikupljaju podatke o aspektima pristupa pravdi, uključujući, između ostalog, broj i geografsku distribuciju mehanizama za rješavanje sporova i advokata; broj i rodnu zastupljenost profesionalaca koji rade u pravosudnim i kvazisudskim organima; i prirodu, broj, dužinu i ishod predmeta koje su podnijeli i kojima se bave sudska i kvazisudska tijela – sve razvrstane prema polu podnosioca pritužbi.⁴⁷

U decembru 2016. godine na sastanku Pododbora za pravdu, slobodu i sigurnost Evropske komisije razgovaralo se s nadležnim organima Bosne i Hercegovine o najnovijim dešavanjima u oblasti pravde, osnovnih sloboda, unutrašnjih poslova i sigurnosti. Komisija je posebno naglasila da će od ključne važnosti za jačanje vladavine prava u zemlji biti konsolidacija nezavisnosti, odgovornosti, efikasnosti i opšte profesionalnosti u cijelom pravosudnom sistemu. U decembru 2017. godine na sastanku Pododbora za pravdu, slobodu i sigurnost ponovno je istaknuta potreba da se osigura pristup besplatnoj pravnoj pomoći bez diskriminacije i da se promoviraju prava žena i ravnopravnost spolova.

Odgovarajuća pažnja bi se trebala posvetiti i analizi naknade štete u krivičnim i parničnim postupcima, kao i ostalim oblicima podrške oštećenima, kao što su pravna pomoć i psihološka podrška. Položaj koji oštećeni ima u toku krivičnog postupka bi se trebao detaljno analizirati, kako u cijelosti, tako i komparativno između različitih jurisdikcija u Bosni i Hercegovini.

Takođe, potrebno je izraditi i analizu u vezi sa zaštitom ugroženih svjedoka i svjedoka pod prijetnjom u krivičnim postupcima, uključujući i praktičnu primjenu takvih mjera pred različitim organima. Visoko sudsko i tužilačko vijeće BiH treba započeti pratiti rad odjela za podršku svjedocima u pravosuđu u Bosni i Hercegovini. Za osoblje zaposleno u odjelima za unapređenje podrške svjedocima treba osigurati odgovarajuću obuku, kroz uspostavljanje i jačanje kapaciteta odjela za podršku svjedocima u pravosuđu.

Prilikom izrade Strategije potrebno je uzeti u obzir Opšte preporuke Komiteta CEDAW br. 33⁴⁸ koje definišu univerzalne elemente pristupa pravdi i koje navode sljedeće:

- Pravednost zahtijeva neometan pristup žena pravdi, kao i njihovu sposobnost i osnaživanje da traže svoja prava koja su im zakonom garantirana.
- Uspostavljanje sudova i drugih organa u urbanim, ruralnim i udaljenim područjima, kao i njihovo održavanje i finansiranje.

⁴⁷ Pristup pravdi za žene, Vijeće Evrope, dostupno na: <https://rm.coe.int/modul-8-novi/1680ad7caa>

⁴⁸ Opšte preporuke Komiteta CEDAW br. 33, dostupno na: <https://hcabl.org/wp-content/uploads/2019/12/Ustav-BiH-i-Op%C5%A1ta-preporuka-33-CEDAW-komiteta-web-1.pdf>

- Pristupačnost zahtijeva da svi pravosudni sistemi budu sigurni, priuštivi i fizički pristupačni ženama, te da su prilagođeni i primjereni potrebama žena, uključujući i one među njima koje trpe intersekcionalne ili složene oblike diskriminacije.
- Dobar kvalitet pravosudnih sistema zahtijeva da sve komponente sistema budu usklađene sa međunarodnim standardima kompetencija, efikasnosti, nezavisnosti i nepristranosti, da pružaju blagovremene, adekvatne i djelotvorne pravne lijekove koji se izvršavaju i koji vode ka održivom rodno osjetljivom rješavanju sporova za sve žene. Pravosudni sistemi treba da budu kontekstualizirani, dinamični, participativni, otvoreni za inovativne praktične mjere, rodno osjetljivi i treba da uzmu u obzir sve više zahtjeva žena za pravdu.
- Pružanje pravnih lijekova zahtijeva od pravosudnih sistema da ženama omoguće održivu zaštitu i smisleno obeštećenje za svu štetu koju su pretrpjele.⁴⁹

4.2. Besplatna pravna pomoć

Pravo na pravnu pomoć je jedno od osnovnih prava koje osigurava pristup pravdi za sve građane. Pružanje pravne pomoći znači da se krivična odgovornost ne može ustanoviti bez učešća profesionalnih pravnih zastupnika s obje strane. Provođenje ovog prava je prijeko potreban element za puno uživanje dodijeljenih prava. Pravna pomoć je, također, presudna za ispunjavanje ključnih evropskih i međunarodnih konvencija, naročito Evropske konvencije o ljudskim pravima.

U Bosni i Hercegovini pravo na pravnu pomoć se ne poštuje dosljedno, posebno na štetu najugroženijih grupa stanovništva, jer nema sveobuhvatne pokrivenosti i jasnih minimalnih zajedničkih standarda za pravnu pomoć koji se primjenjuju na sve nivoe vlasti i za sve vrste postupaka. Strategija bi trebala postaviti obavezu za izvršenjem procjene potreba za pravnom pomoći u Bosni i Hercegovini kako bi se utvrdili glavni nedostaci. To bi trebalo da pomogne da se osiguraju minimalni standardi i efektivan jednak pristup pravdi za sve, bez obzira na mjesto prebivališta.

4.2.1. Strateški cilj

Strategija treba da ukaže na potrebu unaprjeđenja sistema pravne pomoći donošenjem ili izmjenama i dopunama zakona o pravnoj pomoći, nakon sveobuhvatne analize sadašnjeg stanja u ovoj oblasti i ojačati ljudske i materijalne kapacitete u uredima za pravnu pomoć u Bosni i Hercegovini.

U ovom trenutku svi nivoi vlasti u BiH, osim Federacije Bosne i Hercegovine

⁴⁹ Prema: Rodno osvijestene politike, dostupno na: https://arsbih.gov.ba/wpcontent/uploads/2023/08/3_RodnoOsvijestenePolitike_DRL-1.pdf

i Srednjobosanskog kantona, su regulisale pružanje pravne pomoći i uspostavile tijela za pružanje pravne pomoći, ali se modeli međusobno razlikuju. Besplatna pravna pomoć u krivičnim predmetima u Bosni i Hercegovini osigurana je u skladu s odredbama Zakona o krivičnom postupku BiH. Osumnjičenom ili optuženom mora biti dodijeljen branilac. Branilac također mora biti dodijeljen osobama slabog imovnog stanja.

U Izvještaju o procjeni provođenja Strategije u BiH i Akcionog plana za period od 2014. do 2020. godine⁵⁰, usvojenog od strane Radne grupe za izradu nove Strategije u BiH i Akcionog plana je procijenjeno da strateški programi iz oblasti Pristup pravdi, podoblasti Besplatna pravna pomoć, imaju određeni nivo napretka u provođenju reformskih aktivnosti, ali je potrebno nastaviti značajno prilagođavanje pravnog i institucionalnog okvira, kao i upravnih i izvršnih kapaciteta u svim strateškim programima, kako bi se pravni sistem Bosni i Hercegovini u podoblasti Besplatna pravna pomoć razvio, unaprijedio, efikasnije primijenio, i u konačnici uskladio sa pravnom tekovinom Evropske unije.

4.2.2. Prioriteti

Da bi se moglo strateški djelovati u navednoj oblasti potrebno je da se izradi analiza sistema pravne pomoći u BiH. U analizi je potrebno detaljnije analizirati stanje pravne pomoći u oblasti krivičnog prava, posebno u dijelu obavezne odbrane i imenovanja branilaca po službenoj dužnosti, uzimajući u obzir pitanja kao što su efikasnost sistema pravne pomoći i utrošak budžetskih sredstava. Posebnu pažnju treba posvetiti ocjeni sistema odabira ovakvih branilaca sa stanovišta transparentnosti, integriteta i vezanih korupcijskih rizika, a pitanje plaćanja branilaca po službenoj dužnosti shodno tržišnim cijenama bi trebalo analizirati u odnosu na alternativne modele.

Strateški, pravni, institucionalni okvir i okviri politika za zaštitu ljudskih prava trebaju biti u potpunosti provedeni. Pored toga, u Federaciji BiH je potrebno nastaviti usklađivanje zakonodavstva sa evropskim standardima, te zaokružiti pravni i institucionalni okvir u smislu uspostave harmoniziranog, efikasnog i besplatnog sistema pravne pomoći, koji treba osigurati nediskriminirajući pristup pravdi. To podrazumijeva uspostavljanje centara za pravnu pomoć tamo gdje nisu uspostavljeni i osigurati adekvatne ljudske, tehničke i finansijske resurse, uključujući dostupnost komunikacija i informacija, te pružanje besplatne pravne pomoći žrtvama rodno zasnovanog nasilja i seksualnog nasilja u ratu u krivičnim i parničnim postupcima, kao i svim ostalim ranjivim kategorijama stanovništva. Nakon usvajanja analize treba usvojiti akcione planove i izmijeniti zakonodavstvo o pravnoj pomoći na svim nivoima u BiH, tako da osobe, koje bi na drugi način imale pravo na pravnu pomoć, mogu dobiti pristup pravnoj pomoći bez obzira gdje žive i bez obzira na nadležnost za rješavanje njihovog predmeta, kao što je

⁵⁰ Dostupno na: http://www.mpr.gov.ba/organizacija_nadleznosti/planiranja_koordinacija/strateska_planiranja/institucionalna/default.aspx?id=9699&langTag=bs-BA

već slučaj u nekim kantonima.

Nakon usvajanja izmjena i dopuna zakona o pravnoj pomoći, potrebno je ojačati ljudske i materijalne kapacitete ureda za pravnu pomoć na svim nivoima u BiH.

4.2.3. Mjere

Prilikom provođenja reformi sistema pravne pomoći u BiH treba uzeti u obzir preporuke koje se navode u nastavku.

Nadležni organi trebaju osigurati da pružanje pravne pomoći bude u skladu sa direktivom 1919/2016 i Salduz doktrine Evropskog suda za ljudska prava, kako bi se osigurao blagovremeni pristup kvalifikovanom advokatu. To znači da svi advokati koji pružaju usluge pravne pomoći moraju biti registrovani u advokatskoj komori, imati valjan dokaz da su prošli obaveznu obuku i dokaz o iskustvu.

Postoji potreba da nadležni nivoi sarađuju i dogovore aranžmane na način da se pravna pomoć pruži tamo gdje se predmeti vode, bez obzira na prebivalište ili vlasništvo nad imovinom na određenom području. Kratkoročno to može uključivati aranžmane za uzajamno finansiranje putem centara za pravnu pomoć, koji neformalno postoje u nekim praksama.

Potrebno je da pravna pomoć bude na efikasan način dostupna u cijeloj BiH u upravnim stvarima.

Potrebno je izmijeniti zakonodavstvo kako bi se centrima za pravnu pomoć omogućilo da pružaju pravnu pomoć u krivičnim predmetima, kao i članovi advokatske komore. Potrebno je uspostaviti rješenja, kako bi strana u predmetu, kojoj je odbijeno pružanje pravne pomoći iz razloga što ured za pravnu pomoć već zastupa suprotnu stranu, mogla ostvariti pristup pravdi tamo gdje ispunjava uslove za to i kada je njen predmet osnovan. To se može realizovati kroz aranžmane s uredima za pravnu pomoć, advokatskim komorama ili nevladinim organizacijama.

Svaki nivo treba osigurati i unaprijediti nezavisnost ureda za pravnu pomoć ne ograničavajući se na postojeći model.

Svi nivoi trebaju izmijeniti propise koji se odnose za postupanje po žalbama protiv odluka ureda za pravnu pomoć o odbijanju pravne pomoći, tako da te odluke ne donose državni službenici ili ministri, nego nezavisno tijelo.

Organima za pružanje pravne pomoći bi trebalo omogućiti sklapanje aranžmana sa pojedincima ili pravnim osobama i nevladinim organizacijama, kako bi se osiguralo kvalifikovano osoblje za rad u posebnim oblastima prava ili u slučajevima kada u uredima postoje kratkoročni nedostaci u pogledu resursa, kako bi im se omogućilo da vode postupke blagovremeno i na stručan način.

Svi nivoi vlasti se trebaju usaglasiti o podacima će se prikupljati i na koji način, a potrebno je osigurati odgovarajući nezavisni nadzor i reviziju, kako bi se osiguralo da ti podaci budu sveobuhvatni, potpuni i konzistentni. Nadležne institucije bi trebale osigurati prikupljanje relevantnih podataka o pruženim

uslugama pravne pomoći i njihovoj dostupnosti. Potrebno je obuhvatiti sve vrste usluga koje su finansirane javnim sredstvima i koje su lako dostupne vladi, javnosti i ostalim učesnicima.

Potrebno je da se na svim nivoima uspostave odgovarajući sistemi praćenja pravne pomoći. U okviru tih sistema za praćenje trebalo bi uzeti u obzir podatke i informacije o praćenju pravne pomoći, uključujući procjenu potreba, te podatke iz krivičnog, građanskog i upravnog prava. Svrha sistema za praćenje je osigurati odgovarajući pristup pravdi, te omogućiti da sistem pravne pomoći i različiti dijelovi pravosudnog sistema djeluju zajedno na efikasan način i osiguraju postizanje ciljeva politike.

Svaki nivo treba osigurati da postoji efektivan sistem za praćenje kvaliteta pružanja pravnih usluga, što uključuje stručnu provjeru osiguranja kvaliteta prema dogovorenim standardima, u saradnji s advokatskim komorama.

Postoji potreba provođenja redovnih istraživanja javnosti i drugih vrsta istraživanja, čiji rezultati služe za mjerenje nivoa informisanosti o pravnoj pomoći na svakom nivou i obima dostupnih usluga pravne pomoći.

Za izradu adekvatnog sistema pravne pomoći, potrebno je izvršiti procjenu:⁵¹

- potreba za pravnom pomoći i način otklanjanja nedostataka, uzimajući u obzir usluge pravne pomoći koje su trenutno na raspolaganju,
- zajednički minimum standarda za pružanje usluga pravne pomoći, dostupnih svim osobama u BiH, bez obzira na njihov boravak ili drugi status,
- primjerenosti angažmana po službenoj dužnosti sa ciljem uvođenja pravednijih, transparentnijih i objektivnijih sistema, koji uključuju dnevnu ili sedmičnu listu i sastanke sa registrovanim i kvalifikovanim pravnicima koji mogu voditi ove predmete profesionalno i blagovremeno,
- u kojoj mjeri trenutni kriteriji i finansijski pragovi spriječavaju pristup pravdi onima čija su sredstva iznad pragova, ali nisu u mogućnosti da plate advokata da ih brani ili zastupa,
- izvodljivosti i uticaja uvođenja sistema plaćanja dijela troškova pravne pomoći za osobe koje imaju dovoljno sredstava da plate određeni dio troškova svog predmeta, ali ne sve troškove,
- način osiguranja dugoročnog finansiranja pravne pomoći koje provode nevladine organizacije i kako na najbolji način pružiti uslugu pravne pomoći na ekonomičan način sa različitim pružaocima usluga.

Navedeni nivoi vlasti bi trebali nakon izrade i usvajanja analize izraditi i usvojiti akcione planove, kako bi se osiguralo da sistemi pravne pomoći u Bosni i Hercegovini ispunjavaju zahtjeve Evropske unije, a ujedno su i finansijski održivi. Nakon usvajanja akcionih planova, potrebno je izraditi i uputiti u proceduru usvajanje zakona ili izmjena i dopuna zakona o pravnoj pomoći, tako da osobe, koje bi na drugi način imale pravo na pravnu pomoć, mogu dobiti

⁵¹ Prema Nacrtu Strategije za reformu sektora pravde u Bosni i Hercegovini za period od 2023. do 2027. godine, str. 55.

pristup pravnoj pomoći bez obzira na prebivalište i bez obzira na nadležnost za rješavanje njihovog predmeta, kao što je već slučaj u nekim kantonima.

Nakon usvajanja izmjena i dopuna zakona o pravnoj pomoći, potrebno je ojačati ljudske i materijalne kapacitete ureda za pravnu pomoć na svim nivoima vlasti.

Postoji potreba da nadležni nivou sarađuju i dogovore aranžmane na način da se pravna pomoć pruži tamo gdje se predmeti vode, bez obzira na prebivalište ili vlasništvo nad imovinom na određenom području.

Kratkoročno to može uključivati aranžmane za uzajamno finansiranje putem centara za pravnu pomoć, koji neformalno postoje u nekim praksama.

Ipak, trebalo bi izmijeniti zakonodavstvo o pravnoj pomoći na svim nivoima, tako da osobe, koje bi na drugi način imale pravo na pravnu pomoć, mogu dobiti pristup pravnoj pomoći bez obzira gdje žive i bez obzira na nadležnost za rješavanje njihovog predmeta, kao što je već slučaj u nekim kantonima. Potrebno je da pravna pomoć bude na efikasan način dostupna u cijeloj zemlji u upravnim stvarima.

Potrebno je uspostaviti rješenja, kako bi strana u predmetu, kojoj je odbijeno pružanje pravne pomoći iz razloga što ured za pravnu pomoć već zastupa suprotnu stranu, mogla ostvariti pristup pravdi tamo gdje ispunjava uslove za to i kada je njen predmet osnovan. To se može realizovati kroz aranžmane s uredima za pravnu pomoć, advokatskim komorama ili nevladinim organizacijama.

Svi nivoi trebaju izmijeniti propise koji se odnose za postupanje po žalbama protiv odluka ureda za pravnu pomoć o odbijanju pravne pomoći, tako da te odluke ne donose državni službenici ili ministri, nego nezavisno tijelo.

Uredima za pravnu pomoć bi trebalo omogućiti sklapanje aranžmana sa pojedincima ili pravnim osobama i nevladinim organizacijama, kako bi se osiguralo kvalifikovano osoblje za rad u posebnim oblastima prava ili u slučajevima kada u uredima postoje kratkoročni nedostaci u pogledu resursa, kako bi im se omogućilo da vode postupke blagovremeno i na stručan način.

Svi nivoi se trebaju usaglasiti o podacima će se prikupljati i na koji način, a potrebno je osigurati odgovarajući nezavisni nadzor i reviziju, kako bi se osiguralo da ti podaci budu sveobuhvatni, potpuni i konzistentni. Nadležne institucije bi trebale osigurati prikupljanje relevantnih podataka o pruženim uslugama pravne pomoći i njihovoj dostupnosti. Potrebno je obuhvatiti sve vrste usluga koje su finansirane javnim sredstvima i koje su lako dostupne vladi, javnosti i ostalim učesnicima.

Potrebno je da se na svim nivoima uspostave odgovarajući sistemi praćenja. U okviru tih sistema za praćenje trebalo bi uzeti u obzir podatke i informacije o praćenju pravne pomoći, uključujući procjenu potreba, te podatke iz krivičnog, građanskog i upravnog prava. Svrha sistema za praćenje je osigurati odgovarajući pristup pravdi, te omogućiti da sistem pravne pomoći i različiti dijelovi pravosudnog sistema djeluju zajedno na efikasan način i osiguraju postizanje ciljeva politike.

Svaki nivo treba osigurati da postoji efektivan sistem za praćenje kvaliteta pružanja pravnih usluga, što uključuje stručnu provjeru osiguranja kvaliteta prema dogovorenim standardima, u saradnji s advokatskim komorama.

Postoji potreba provođenja redovnih istraživanja javnosti i drugih vrsta istraživanja, čiji rezultati služe za mjerenje nivoa informisanosti o pravnoj pomoći na svakom nivou i obima dostupnih usluga pravne pomoći.

U Strategiji je nužno potrebno obratiti pažnju na Preporuke – smjernice Vijeća Evrope za sistem pružanja besplatne pravne pomoći.⁵²

U Izvještaju GRETE - treći krug Pristup pravdi i efektivnim pravnim lijekovima za žrtve trgovine ljudima 2022 izvještava se da žrtve trgovine ljudima često nisu upoznate sa svojim pravom na besplatnu pravnu pomoć, a ako je uključen pravni zastupnik, to je obično u kasnijoj fazi krivičnog postupka. Predlaže se da institucije BiH treba da poduzmu korake kako bi se za žrtve trgovine ljudima olakšao i zagarantovao pristup pravdi, a posebno kroz osiguravanje:⁵³

- da se pravna pomoć pruža sistemski i čim postoje opravdani razlozi za vjerovanje da je osoba žrtva trgovine ljudima;
- da tužioci instruiraju žrtve trgovine ljudima o njihovom pravu na zastupanje, kao i da se zastupanje osigura u ranoj fazi krivičnog postupka. S tim u vezi, tužioci i policija bi trebali da rutinski obavještavaju skloništa u kojima su žrtve smještene i zakonske staratelje dodijeljene djeci žrtvama o pokretanju krivičnog postupka.
- da centri za besplatnu pravnu pomoć imaju značajniju ulogu u pružanju besplatne pravne pomoći žrtvama trgovine. U tom smislu, potrebno je da se u cijeloj državi usklade kriteriji za dobivanje besplatne pravne pomoći u centrima za pravnu pomoć;
- da se obezbjeđe odgovarajuća sredstva za nevladine organizacije i centre za pravnu pomoć, koji pružaju besplatnu pravnu pomoć žrtvama trgovine ljudima;
- da institucije i advokatske komore podstiču obuku i specijalizaciju advokata za pružanje pravne pomoći žrtvama trgovine ljudima.

Zaključna zapažanja CEDAW-a za Bosnu i Hercegovinu iz 2019. godine, u kojima je CEDAW izrazio zabrinutost zbog nedovoljnog pristupa besplatnoj pravnoj pomoći za žene, posebno one koje pripadaju grupama u nepovlaštenom

52 Council of Europe, Guidelines of the committee of ministers of the council of europe on the efficiency and the effectiveness of legal aid schemes in the areas of civil and administrative law 2021, Dostupno na : <https://rm.coe.int/guidelines-of-the-committee-of-ministers-of-the-council-of-europe-on-t/1680a39918>

53 Izvještaj GRETE treći krug Pristup pravdi i efektivnim pravnim lijekovima za žrtve trgovine ljudima 2022. dostupno na: <https://rm.coe.int/greta-evaluation-report-bosnia-and-herzegovina-3rd-evaluation-round/1680a70b3b> (20.12.2023. godine)

položaju te ruralnim krajevima, a koje se žele žaliti na rodno zasnovanu diskriminaciju i nasilje.⁵⁴

Žrtve trgovine ljudima često nisu upoznate sa svojim pravom na besplatnu pravnu pomoć⁵⁵, a ukoliko je uključen pravni zastupnik, to je obično u kasnijoj fazi krivičnog postupka. Navedeno se pripisuje nedostatku koordinacije između uključenih aktera. Naime, skloništa koja smiještaju žrtve često nisu obaviještena o krivičnom postupku u kojem se žrtva pojavljuje kao svjedok/oštećena strana. Štaviše, evidentiran je manjak inicijative od strane tužilaca te nedostatak znanja socijalnih radnika (koji djeluju kao zakonski staratelji djece žrtava) i nekih uposlenika skloništa o pravu žrtava na besplatnu pravnu pomoć i pogodnosti koje mogu imati.

Dostupnost pravnih stručnjaka koji pružaju savjete i vrpe zastupanje na sudu je od suštinskog značaja za garantovanje pristupa pravda za sve građane. Niže stope pismenosti i znanja, ograničen pristup medijima i niža svijest o pravima, procedurama i dostupnim mehanizimima za mirno rješavanje sporova doprinose činjenici da je pristup pravdi uveliko ograničen ili nedokučiv.⁵⁶

Sve navedene činjenice su dovoljan pokazatelj da se ova problematika mora rješavati sistemski u okviru predloženih strateških dokumenata pristupa pravdi – besplatne pravne pomoći.

5. Zaključak

Kao što je prikazano u ovom radu, može se sa sigurnošću donijeti zaključak da Strategije za reformu sektora pravde teško nastaju a još teže provode, jer pokreću institucionalne promjene, ali ne mijenjaju odnose moći niti uzimaju u obzir potrebe običnih građana. Bez adekvatnog strateškog djelovanja u oblasti pristupa pravdi ne može biti uspostavljen sistem koji na adekvatan način štiti jednako sve građane i istovremeno ispunjava kriterije postavljene međunarodnim pravom. Stanje koje jeste trenutno u Bosni i Hercegovini primjer je nestrateškog djelovanja, gdje svaki nivo vlasti posebno donosi norme kojima se uređuje besplatna pravna pomoć u nedostatku bilo kakvog strateškog ili normativnog okvira koji će postaviti principe djelovanja.

Uspostava sistema strateškog planiranja nije samo formalni preduslov za punopravno članstvo u Evropsku uniju, ali većina zemalja koje su postale punopravne članice Evropske unije ili koje trenutno imaju status kandidata za članstvo, uspostavile su sisteme koji će olakšati ispunjavanje brojnih uslova iz procesa pristupanja Evropskoj uniji te kasnije ispunjavanje obveza koje slijede iz

54 CEDAW, Zaključna zapažanja o šestom periodičnom izvještaju Bosne i Hercegovine, 12. novembar 2019. dostupno na: https://www.ombudsmen.gov.ba/documents/obmudsmen_doc2019020112314016eng.pdf

55 Ovo se naročito odnosi na domaće žrtve trgovine ljudima, budući da se strane žrtve obično informiraju tokom istrage.

56 Prema: <https://rm.coe.int/framework-for-measuring-access-to-justice-for-women/1680ac787d>

članstva u Evropsku uniju. Evropska unija preporučuje i očekuje od potencijalnih zemalja članica da imaju razvijene odgovarajuće kapacitete za strateško planiranje i izradu politika, budući da ovo predstavlja jedan od osnova kvalitetne javne uprave. Uvođenje kvalitetnih procesa strateškog planiranja pomaže da se isplanira ispunjenje kriterija Evropske unije uz provođenje najbolje prakse.

U radu su prikazane dvije Strategije koje su predviđale reforme u oblasti pristupa pravdi –besplatna pravna pomoć, ali adekvatan rezultat nije realizovan, a postoje mnogi faktori koji to objašnjavaju.

Strategije sektora pravde podrazumijevaju jačanje ovlasti sektora pravde nad izvršnim sektorom, povećavanje efikasnosti procedura, potiču bolju koordinaciju među pravosudnim institucijama i podrazumijevaju razvoj jakih pravila i kriterija za izbor sudija i tužilaca itd. Iako je takav pristup važan i potreban, ocjene reformi sektora pravde pokazuju su da ono što je do sada urađeno nije dovoljno i da je potrebna dodatna strategija, za užu oblast, a čiji bi se ciljevi podudarili sa lokalnim prioritetima i potrebama.

Reforma sistema pristupa pravdi, čiji je suštinski dio - pravo na besplatnu pravnu pomoć, treba da bude polazna tačka na putu ostvarivanja uslova za adekvatan sistem vladavine prava iz razloga što to predstavlja preduslov i neophodnu pretpostavku u ostvri vanju svih drugih ljudskih prava. Dakle, vladavina prava je teško zamisliva ako nema mogućnosti pristupa sudovima, jer niko ne bi trebao biti spriječen ekonomskim preprekama u nastojanju da ostvari ili odbrani svoje pravo pred bilo kojim sudom koji postupa u građanskim, trgovačkim, upravnim, socijalnim ili poreskim stvarima.

Marginalizirane – socijalno ugrožene kategorije građana kojih je veliki broj u Bosni i Hercegovini nužno trebaju efikasan sistem besplatne pravne pomoći koji bi im omogućio jednakost u zaštiti njihovih prava i interesa pred nadležnim institucijama u odgovarajućim pravnim postupcima

Dakle, u sektoru vladavine prava i osnovnih prava, organi vlasti primarno se trebaju fokusirati na obnavljanje i usvajanje više strategija u vezi s reformom sektora pravosuđa, borbom protiv korupcije, ratnim zločinima i ljudskim pravima, jer i dalje postoji problem neujednačenosti normativnopravnog okvira i postupanja u predmetima na nivou cijele države. Iz navedenih razloga u radu se predlaže donošenje Strategije pristupa pravde - besplatne pravne pomoći čijom bi se implementacijom osigurao okvir za sveobuhvatno djelovanje i postigao standard u ovoj oblasti.

Potrebno je uspostaviti novi mehanizam koji će unaprijediti strateški razvoj pravne pomoći, uključujući preporuke Evropske komisije, vezane za pravnu pomoć i pristup pravdi. Novi mehanizam treba osigurati pružanje podrške svim nivoima, ostvariti saradnju sa svim nivoima i imati podršku svih nivoa. Njegov status bi trebao biti formalizovan na način koji omogućava rad s organima vlasti i ostvarivanje uticaja na svim nivoima. Vanjska podrška i finansiranje bi bili korisni za provođenje aktivnosti na uspostavljanju ovog mehanizma.

Kako u oblasti pristupa pravdi - besplatna pravna pomoć i dalje postoji problem nejednačenosti normativnopravnog okvira i postupanja u na nivou cijele države predlaže se usvajanje Strategije pristupa pravdi – besplatne pravne pomoći, koja treba unaprijediti koordinaciju svih nivoa vlasti i osiguraju sveobuhvatne institucionalne nadležnosti za koordinaciju i praćenje implementacije navedenih strateških okvira. Nakon usvajanja strateškog okvira, nadležna tijela u BiH trebaju razmotriti uspostavljanje foruma za dijalog o politikama koji će predvoditi BiH sa Evopskom Komisijom u vezi sa reformama upravljanja javnim finansijama.

Djelotvoran pristup pravdi je od suštinskog značaja za iskorjenjivanje siromaštva i socijalne isključenosti posebno u Bosni i Hercegovini gdje, nažalost, postoji veliki broj takvih kategorija stanovništva i zato se ističe potreba za uspostavljanjem institucionalne i upravne strukture u cijeloj zemlji, kako bi omogućio jednak i efikasan sistem besplatne pravne pomoći. Strategija bi postavila obavezu svim nivoima vlasti da uspostave navedeni sistem čime bi se ukinula diskriminacija stanovništva prema mjestu prebivališta koja trenutno determiniše oblik i način pružanja besplatne pravne pomoći.

Strategija je posebno bitna jer u dva kantona Federacije BiH sistem pružanja besplatne pravne pomoći nije uspostavljen, a ostali kantoni koji imaju funkcionalne institucije za pružanje besplatne pravne pomoći imaju različit normativni okvir. Jedan od načina da se ujednači normativno-pravni okvir na nivou kantona bio bi donošenje Zakona na nivou Federacije BiH, a Strategijom bi se propisala obaveza da Federalno ministarstvo pravde donese Zakon o principima besplatne pravne pomoći u Federaciji BiH. Pogrešna je procjena da je navedena materija dovoljno pravno uređena donošenjem propisa na kantonalnim nivoima, jer bez koordinacije Federalnog nivoa vlasti niži nivoi vlasti ne mogu uspostaviti jednak sistem pružanja besplatne pravne pomoći. Također, činjenica jeste da ne postoji nadležno tijelo koje će vršiti obradu i analizu podataka o potrebama i načinu pružanja besplatne pravne pomoći što se Strategijom preporučuje, jer bez adekvatne analize stanja u ovoj oblasti, nema ni napretka u radu institucija i društva u sjelini.

Usvajanjem Strategije pristupa pravdi – besplatna pravna pomoć bi se unaprijedilo razvijanje okvira za utvrđivanje potencijalnih projekata za instrumente predpristupne pomoći i drugih izvora donatorskog finansiranja i unapređenje komunikacije i koordinacije između institucija sektora pravde u Bosni i Hercegovini.

LITERATURA

1. Buck A, Pleasence P, Balmer NJ (2008). Do Citizens Know How to Deal with Legal Issues? Some Empirical Insights, *Journal of Social Policy*, 37 (4): 661-681. <https://doi.org/10.1017/S0047279408002262>

2. Elma Demir, Društvena odgovornost pravosuđa u Bosni i Hercegovini, Fond otvoreno društvo Bosna i Hercegovina, Program podrške istraživanjima u oblasti javnih politika 2010-2011.
3. Engel, Referring to frustration felt among researchers studying legal need in the 1970s that accompanied a period of contraction in the field, 1998, str. 124.
4. Global Study on Legal Aid, Global Report, UNDR, UNDOC, 2016. Dostupno na: https://www.unodc.org/documents/justice-and-prisonreform/LegalAid/Global-Study-on-Legal-Aid_Report01.pdf
5. Jozo Čizmić, O pružanju besplatne pravne pomoći, UDK: 347.921.8, Pravni fakultet Sveučilišta u Splitu, 2010.
6. Kotlo R. Međunarodni i bosanskohercegovački pravni i strateški okvir ostvarenja pristupa pravdi – besplatne pravne pomoći za djecu žrtve trgovine ljudima, Zbornik radova „Dani porodičnog prava“, Godina XI broj 11, 2023. godine, Pravni fakultet Univerziteta „Džemal Bijedić“ u Mostaru.
7. Kotlo R., Jašarbegović A., Zaštita imovinskih prava i interesa djeteta kroz ostvarenje pristupa pravdi – besplatnu pravnu pomoć, Zbornik radova sa šestog međunarodnog naučnog skupa Dani porodičnog prava „Imovinskopravni aspekti porodičnih odnosa“, godina VI, broj 6/2018.
8. McIlvain, Ashley. „Toward a more sustainable democracy: Public Participation in Justice Sector Reform, dostupno na: <https://dl.tufts.edu/concern/pdfs/mw22vh700>
9. OECD/Open Society Foundations, Legal Needs Surveys and Access to Justice, OECD Publishing, Paris, 2019. pp. 142-143. dostupno na: https://www.oecd-ilibrary.org/governance/legal-needs-surveysand-access-to-justice_g2g9a36c-en
10. Univerzalna deklaracija o ljudskim pravima, dostupna na: https://www.ombudsmen.gov.ba/documents/obmudsmen_doc2013041003050667cro.pdf
11. United Nations and the rule of law, Acces to justice, dostupna na: <https://www.un.org/ruleoflaw/thematic-areas/access-to-justice-and-rule-of-law-institutions/access-to-justice/>
12. Međunarodni pakt o građanskim i političkim pravima, dostupno na: <http://www.mhrr.gov.ba/pdf/međunarodnipakt%20b.pdf>
13. https://www.echr.coe.int/documents/d/echr/convention_bos
14. Golder v. the United Kingdom, predstavka br. 4451/70, odluka od 21. februara 1975
15. https://www.unodc.org/documents/justice-and-prisonreform/UN_principles_and_guidelines_on_access_to_legal_aid.pdf
16. <https://eurlex.europa.eu/legalcontent/HR/TXT/PDF/?uri=CELEX:12016P/TXT&from=RO> (20.10.2023.godine)
17. https://www.echr.coe.int/documents/d/echr/convention_bos

18. Povelja Evropske unije o osnovnim pravima, dostupno na: <https://eur-lex.europa.eu/legalcontent/HR/TXT/PDF/?uri=CELEX:12016P/TXT&from=RO>
19. Izvještaj Evropske komisije o Bosni i Hercegovini za 2020. godinu (Brisel: Evropska komisija, 2020), str. 5.; Grupa država za borbu protiv korupcije, Drugi izvještaj o usklađenosti Bosne i Hercegovine (Strazbur: Grupa država za borbu protiv korupcije, 2020; Evropska komisija,
20. Izvještaj nezavisnih viših eksperata o pitanjima vladavine prave u Bosni i Hercegovini (Brisel: Evropska komisija, 2019).
21. Godišnji izvještaj za 2022. godinu, Visoko sudsko i tužilačko vijeće BiH.
22. Podaci o državi, Vijeće Evrope, dostupno na: <https://rm.coe.int/1680709741>
23. Strategija za reformu sektora pravde u Bosni i Hercegovini je donesena za period od 2008. do 2012. godine, dostupno na: http://www.mpr.gov.ba/web_dokumenti/SRSP_u_BiH_-_BJ.pdf
24. Strategija za reformu sektora pravde u Bosni i Hercegovini za period od 2014. do 2018. godine dostupna na: <http://www.mpr.gov.ba/aktuelnosti/propisi/konsultacije/SRSP%20u%20BiH.pdf>
25. Instrument pretpristupne pomoći (IPA), dostupno na: <https://www.dei.gov.ba/hr/instrument-pretpristupne-pomoci>
26. Izvještaj stručnjaka o Pravilu Prava pitanja u Bosni i Hercegovini ('Priebe izvještaj'), dostupno na: <https://archive.europa.ba/wp-content/uploads/2019/12/ExpertReportonRuleofLawissuesinBosniaandHerzegovina.pdf>
27. Izvještaj GRETE treći krug Pristup pravdi i efektivnim pravnim lijekovima za žrtve trgovine ljudima 2022. dostupno na: <https://rm.coe.int/greta-evaluation-report-bosnia-and-herzegovina-3rd-evaluation-round/1680a70b3b>
28. European commission commission staff working document Bosnia and Herzegovina, 2022 ReportBrussels, 12.10.2022 SWD(2022) 336 final
29. Commission staff working document Bosnia and Herzegovina 2022 Report, dostupno na: <https://archive.europa.ba/wp-content/uploads/2022/10/Bosnia-and-Herzegovina-Report-2022.pdf>
30. <https://www.fmp.gov.ba/sr/422/strategija-za-reformu-sektora-pravde-strateski-je-dokument-za-reformu-pravosuda-u-bih-408.html> 30.5.2023. godine
31. State-SocietySynergy for Accountability : Lessons for the World Bank, dostupno na: State-SocietySynergy for Accountability, Lessons for the World Bank
32. Rodno osvijestene politike u sektoru demokratije i vladavine prava, Ured UN Women u BiH Sarajevo, septembar 2020. godine, dostupno na: https://arsbih.gov.ba/wp-content/uploads/2023/08/3_RodnoOsvijestenePolitike_DRL-1.pdf

33. Pristup pravdi u Bosni i Hercegovini, dostupno na: <https://adi.org.ba/wpcontent/uploads/2014/05/Pristup-pravdi-u-Bosni-i-Hercegovini.pdf>
34. Konvencija o ukidanju svih oblika diskriminacije žena, dostupno na: https://arsbih.gov.ba/wp-content/uploads/2014/01/CEDAW_za-web.pdf
35. Pristup pravdi za žene, Vijeće Evrope, dostupno na: <https://rm.coe.int/modul-8-novi/1680ad7caa>
36. Opšte preporuke Komiteta CEDAW br. 33, <https://hcabl.org/wp-content/uploads/2019/12/Ustav-BiH-i-Op%C5%A1ta-preporuka-33-CEDAW-komiteta-web-1.pdf>
37. Izvještaj o procjeni provođenja Strategije u BiH i Akcionog plana za period od 2014. do 2020. godine, dostupno na: http://www.mpr.gov.ba/organizacija_nadleznosti/planiranja_koordinacija/strateska_planiranja/institucionalna/default.aspx?id=9699&langTag=bs-BA
38. Nacrt Strategije za reformu sektora pravde u Bosni i Hercegovini za period od 2023. do 2027. godine, str. 25.
39. Zakon o pružanju besplatne pravne pomoći („Službeni glasnik BiH“, broj 83/16).
40. Zakon o pružanju besplatne pravne pomoći, „Službeni glasnik BiH“, broj 83/16,
41. Zakon o Kancelariji za pravnu pomoć Brčko distrikta BiH, „Službeni glasnik Brčko distrikta BiH“ broj 19/07,
42. Zakon o besplatnoj pravnoj pomoći, „Službeni glasnik Republike Srpske“, broj 120/08, 89/13, 63/14 i 67/20,
43. Zakon o pružanju besplatne pravne pomoći, „Službene novine Kantona Sarajevo“, br. 1/12 i 26/14, 40/17, 19/23.
44. Zakon o pružanju besplatne pravne pomoći, Hercegovačko-neretvanski kanton „Službene novine HNK“ broj: 7/13,
45. Zakon o pružanju pravne pomoći, „Narodne novine Županije Posavske“, br. 3/10 i 6/20,
46. Zakon o pružanju pravne pomoći, „Službene novine Tuzlanskog kantona“, broj 17/23,
47. Zakon o pružanju besplatne pravne pomoći, „Službene novine Bosanko-podrinjskog kantona“, broj 2/13.
48. Zakon o kantonalnim ministarstvima i drugim tijelima kantonalne uprave - Prečišćeni tekst, „Službene novine Zeničko-dobojskog kantona“ broj: 13/08, 3/10, 6/12,
49. Zakon o Kantonalnom zavodu za pravnu pomoć, „Narodne novine Županije Zapadno-hercegovačke“, br. 05/08, 04/09 i 20/13.
50. Zakon o pružanju besplatne pravne pomoći u Unsko-sanskom kantonu „Službeni glasnik US Kantona“ broj: 22/12.

Jasmin Sultanić, Ph.M.

Ministry of justice, administration and local self-administration of the
Herzegovina-Neretva Canton

Ph.D., candidate at Faculty of Law, Džemal Bijedić University of Mostar

IMPROVING ACCESS TO JUSTICE - FREE LEGAL ASSISTANCE IN BOSNIA AND HERZEGOVINA THROUGH STRATEGIC DOCUMENTS ACCORDING TO INTERNATIONAL LEGAL STANDARDS

Summary: A necessary part of the rule of law is the right of access to justice, which is directly dependent on the availability and effectiveness of legal aid, the implementation of which is a much-needed element for the full enjoyment of human rights. Free legal aid is a legally regulated way of providing legal aid for the purpose of realizing and protecting the rights and interests of persons in need of free legal aid in proceedings before a competent court or other state authority. Given that the functionality, efficiency and effectiveness of the free legal aid system directly depends on access to justice and thus the enjoyment and protection of the rights and interests of especially socially threatened and vulnerable categories of persons, comprehensive and complex, regular identification, analysis and improvement are necessary strategic framework and implementation in this area, according to European and international standards, and within which the recommendations for improving the legal and institutional framework and actions have a significant position, which is also the subject of this work.

The author particularly analyzes the need to adopt a separate strategy for access to justice - free legal aid in Bosnia and Herzegovina, which would significantly contribute to the fulfillment of important conditions in the process of European integration, as well as access to support from the available funds of the European Union.

Keywords: access to justice, free legal aid, strategy for judicial reform, strategies for access to justice - free legal aid, the most vulnerable categories of society, basic human rights, accession to the European Union.