

Pregledni naučni rad

UDK 34(497.6):061.1EU

Dr. sc. Jasmin Hušić, docent

Pravni fakultet, Univerzitet u Bihaću

Dr. sc. Suan Islamović, docent

Pravni fakultet, Univerzitet u Bihaću

TRANZICIJSKA PRAVDA I INSTITUCIONALNE REFORME USLOVLJENE ČLANSTVOM BOSNE I HERCEGOVINE U EVROPSKOJ UNIJI

Sažetak: U članku se analiziraju zahtjevi Evropske unije prema Bosni i Hercegovini koje je Evropska komisija istakla u Mišljenju o zahtjevu Bosne i Hercegovine za članstvo u Evropskoj uniji (COM(2019) 261 final), a koji se tiču jačanja pravosudnih institucija BiH. U fokusu analize jesu zahtjevi koji se odnose na reforme Ustavnog suda BiH, Suda BiH i Visokog sudskog i tužilačkog vijeća BiH, što podrazumijeva i ustavne reforme. Autori posebno naglašavaju ulogu i značaj navedenih institucija, naročito njihovu nezavisnost i funkcionalnost, za ostvarenje tranzicijske pravde u BiH. Na osnovu izvršene analize, autori nude potencijalna rješenja, *de lege ferenda*, za unapređenje institucionalnog okvira kojim bi se zadovoljili zahtjevi Evropske komisije i samim tim poboljšali institucionalni mehanizmi tranzicijske pravde u BiH. U ovom istraživanju, autori se koriste metodom analize i komparacije, te normativnom i deduktivnom metodom.

Ključne riječi: Evropska unija, ustavne reforme, Ustavni sud BiH, Sud BiH, Visoko sudsko i tužilačko vijeće BiH, tranzicijska pravda.



1. Uvod

Bosna i Hercegovina (BiH) je zemlja koja je devedesetih godina prošlog stoljeća naglo otpočela proces višestrukog zaokreta u ekonomskom, političkom i pravnom smislu. Osim prelaska s jednostranačkog u višestranački sistem, raskidanja federacije s republikama SFRJ Jugoslavije, prelaska na tržišnu ekonomiju, BiH se morala izboriti za samostalnost i opstojnost na najteži mogući način, oružanom borbom. U tako složenim političkim, ekonomskim i općenito društvenim odnosima, podijeljenom društvu i ratnom ambijentu, očekivano su se dešavale masovne povrede ljudskih i građanskih prava. Po okončanju oružanog sukoba, započeo je proces uspostave drugačijeg državnopravnog uređenja koje su pratile posljedice tragičnog rata koji je kulminirao u genocidu. Zbog određenih razlika koje se dodatno, vještački, iz političkih i drugih motiva, naglašavaju i potiču, bosanskohercegovačko društvo je višestruko podijeljeno i postoje različiti, čak i oprečni stavovi o državnim institucijama, naročito o njihovoj organizaciji, nadležnostima i općenito potrebi postojanja. Takvi stavovi su oprečni tranzicijskoj pravdi kako u idejnom tako i praktičnom smislu. Paralelno s postizanjem tranzicijske pravde, još uvijek traje proces pristupanja BiH Evropskoj uniji (EU). S tim u vezi, EU je istaknula zahtjeve koje je BiH obavezna ispuniti kako bi pristupila ovoj organizaciji.

Prema mišljenju Evropske komisije, profesionalnost i nezavisnost sudija Ustavnog suda je nužno ojačati, naročito u pogledu kriterija za izbor sudija i samog postupka imenovanja. Naglašava se potreba rješavanja pitanja međunarodnih sudija u Ustavnom sudu, te preuzimanje aktivnije i nezavisnije uloge u rješavanju sukoba nadležnosti. Isto tako, ističe se nužnost priznanja legitimnosti Ustavnog suda od strane svih vlasti, a s ciljem osiguranja trajnog poštivanja njegovih odluka. Osim toga, Evropska komisija traži da se Visoko sudsko i tužilačko vijeće BiH reguliše Ustavom BiH, te da je potrebno konstituisati vrhovni sud tj. sudsku instituciju sa nadležnostima i ulogom vrhovnog suda.

Cilj nam je ovdje utvrditi koliko EU zahtjevi, u dijelu koji se odnose na institucionalni ustroj, korespondiraju sa predispozicijama tranzicijske pravde i koji je odgovor, u normativnom smislu, *de lege ferenda*, na takve zahtjeve potencijalno prihvatljiv, uvažavajući bosanskohercegovačke političke, pravne, etničke, vjerske i druge specifičnosti. Akcenat je dat na pitanja Ustavnog suda BiH, Visokog sudskog i tužilačkog vijeća (VSTV), te uspostave vrhovnog suda BiH. U tom smislu, u ovom istraživanju polazimo od hipoteze da su zahtjevi EU u korelaciji sa preduslovima uspostavljanja tranzicijske pravde, te da bismo ispunjenjem istih značajno unaprijedili proces dosezanja pravde u našem postkonfliktnom društvu. Za potrebe ovog istraživanja služit ćemo se metodom analize i komparacije, te normativnom i deduktivnom metodom.

2. Pretpostavke i mehanizmi tranzicijske pravde

2.1. Šta je tranzicijska pravda

Sam pojam tranzicijska pravda javlja se prvi put u tekstu Ruti G. Teitel "How are the New Democracies of the Southern Cone Dealing with the Legacy of the Past Human Rights Abuses?". Teitel na tu temu objavljuje 2000. godine knjigu pod naslovom

Transitional Justice, a 2004. godine, u knjizi *Transitional Justice Genealogy*, proširuje svoju teoriju tranzicijske pravde analizirajući faze tranzicijske pravde u političkom kontekstu. Kao prvu fazu označava period nakon Prvog i Drugog svjetskog rata, drugu fazu nakon pada „željezne zavjese“ i kao treću fazu označava period od kraja 20. vijeka i razvoja globalne politike. Naravno, ovim pojmom bavili su se i drugi istraživači i institucije. Primjerice Olsen, Payne i Reiter, definišu tranzicijsku pravdu kao skup procesa osmišljenih kako bi se odgovorilo na masovna kršenja ljudskih prava, koja su nastala kao rezultat političkih nemira, državne represije ili oružanog konflikta.¹ Slično u svom izvještaju Vijeću sigurnosti UN, Generalni sekretar UN ističe kako pojam tranzicijske pravde: „...obuhvata čitav spektar procesa i mehanizama povezanih s nastojanjima društva da se suoči s naslijeđem masovnih kršenja ljudskih prava iz prošlosti, kako bi se osigurala odgovornost, ostvarila pravda i postiglo pomirenje. To može uključivati i sudske i vansudske mehanizme, s različitim nivoima međunarodnog angažmana (ili bez njega), kao i pojedinačna krivična gonjenja, reparacije, traganje za istinom, institucionalne reforme, provjere i razrješenja, ili njihovu kombinaciju.“²

U tom smislu pristup pojmu tranzicijske pravde dao je i Međunarodni centar za tranzicijsku pravdu (*International Center for Transitional Justice, ICTJ*), ističući da je: „Tranzicijska pravda odgovor na sistematska ili raširena kršenja ljudskih prava. Ona nastoji osigurati priznanje za žrtve i podstaći mogućnosti za mir, pomirenje i demokratiju. Tranzicijska pravda nije poseban oblik pravde, već pravda prilagođena društvima koja prolaze kroz transformaciju nakon perioda sveprisutnih kršenja ljudskih prava. U nekim slučajevima te transformacije dešavaju se naglo, dok u drugim mogu trajati više decenija.“³

Dakle, tranzicijska pravda je širok i sadržajan pojam koji obuhvata mehanizme i postupke sistemskog odgovora tranzicijskih i postkonfliktnih društava na organizovano i rašireno ugrožavanje ljudskih prava u vrijeme ili kao posljedica oružanih sukoba, režimskih represija, te društveno-političkih transformacija i turbulencija.

2.2. Koje su pretpostavke i mehanizmi tranzicijske pravde

Teško je povjerovati da se dovoljno promptno može ustrojiti dovoljno agilan i efektivan sistem koji će potpuno, pravedno i brzo reagovati *post festum* na masovna kršenja ljudskih prava i tako osigurati „priznanje za žrtve i podstaći mogućnosti za mir, pomirenje i demokratiju“, kako to formuliše Međunarodni centar za tranzicijsku pravdu. Zato ustrojavanje takvog sistema u postkonfliktnim i tranzicijskim društvima traje i često ima potrebu za asistencijom drugih sistema, najčešće međunarodnih organizacija, a sam period ispunjavanja njegove zadaće je dugogodišnji proces. U suštini sam cilj tranzicijske pravde jeste postizanje što većeg stepena pravde za žrtve sistemskog kršenja prava.

¹ Tricia Olsen, Leigh Payne, and Andrew Reiter, *Transitional Justice in Balance: Comparing Processes, Weighing Efficiency*. Washington, DC: United States Institute of Peace Press, 2010.

² Security Council UN, *Guidance Note of the Secretary-General 'United Nations Approach to Transitional Justice*, 2010, p.2. <https://docs.un.org/en/S/2004/616>.

³ The International Center for Transitional Justice, *What is Transitional Justice*, 2009, p.1. <https://www.ictj.org/sites/default/files/ICTJ-Global-Transitional-Justice-2009-English.pdf>

Institut za mir Sjedinjenih Američkih Država⁴ je, baveći se ovim pitanjem, kao osnovni cilj tranzicijske pravde uzeo efektivan odgovor na počinjene zločine i to na način da se: a) ustanovi istina o tome šta je počinjeno i zašto, b) žrtvama prizna patnja, c) izvrši privođenje izvršilaca pravdi, d) izvrši kompenzacija za počinjene zločine, e) sprječavaju budući zločini i f) vrši promocija/poticanje društvenog ozdravljenja.

Što se tiče mehanizama tranzicijske pravde, Olsen, Payne i Reiter, dijele mehanizme tranzicijske pravde u tri kategorije: a) mehanizmi s ciljem postizanja odgovornosti za prošle zločine, uključujući suđenja, komisije za istinu i lustraciju; b) mehanizmi s ciljem postizanja restaurativne pravde za žrtve, što uključuje reparacije, izgradnju spomenika i memorijalnih centara, i c) mehanizmi s ciljem postizanja mira i sigurnosti, koji uključuju amnestiju i oprostaj, ustavne promjene i institucionalne reforme. Olsen, Payne i Reiter su analizirajući 848 mehanizama tranzicijske pravde u 129 zemalja u svijetu od 1970 – 2007 utvrdili da su amnestije najprimjereniji mehanizam tranzicijske pravde, 424 od 848, zatim dolazi suđenje sa 267 od 848, dok komisije za istinu (68), reparacije (35) i lustracije (54) zajedno čine petinu sveukupno primijenjenih mehanizama.⁵

Institut za mir Sjedinjenih Američkih Država navodi četiri ključna mehanizma tranzicijske pravde:⁶

a) Krivično gonjenje (procesuiranje), koje je najdirektniji oblik utvrđivanja odgovornosti i najbolji efekat ima kada ih provode kredibilni sudovi. Međutim, obzirom da je riječ obično o velikom broju potencijalnih optuženika potrebni su ogromni kapaciteti da bi bili svi obuhvaćeni. Ukoliko je moguće organizovati procesuiranje od strane domaćih institucija, to može dodatno signalizirati prekid s prošlošću te osnažiti obnovu povjerenja javnosti u domaće institucije i vraćanje dostojanstva žrtvama. Ovaj mehanizam je najbolje kombinovati s ostalim mehanizmima tranzicijske pravde.

b) Komisije za utvrđivanje istine, su pogodne za utvrđivanje široko rasprostranjenih i dugotrajnih obrazaca činjenja krivičnih djela ili za slučajeve gdje su zločini relativno nepoznati. Cilj komisije je da utvrdi činjenice i uzroke počinjenih zločina na što je moguće objektivniji način, a ne nužno kažnjavanje počinitelja. Zato komisije mogu potaknuti zajedničko razumijevanje i priznanje počinjenih zločina, te pružiti temelje za izgradnju snažnog i trajnog mira.

c) Sistem sprječavanja dolaska na službene položaje osoba povezanih s činjenjem zločina je sistem administrativnog isključenja, bez sudskog procesuiranja, odnosno sistem sprječavanja da na službene položaje dođu osobe koje su činile ili su povezane s činjenjem krivičnih djela u prošlosti. Na ovaj način se vraća povjerenja javnosti u sistem i institucije i sprječavaju počinitelji krivičnih djela da narušavaju kredibilitet i učinak novog režima.

d) Programi reparacije i kompenzacije su zahtjevni mehanizmi koje je teško ostvariti naročito kada su oskudni vladini resursi. Žrtve moraju biti identifikovane, oštećenja kvantificirana i osigurana odgovarajuća sredstva. Reparacije su snažan mehanizam oporavka žrtava, međutim, mogu biti i diskriminatorna ili izazvati osjećaj diskriminiranosti žrtava. Čak i najbolji programi reparacije možda neće zadovoljiti očekivanja i potrebe žrtava. Međutim, nepostojanje takvog mehanizma može potkopati sve druge napore tranzicijske pravde, jer reparacije imaju direktan utjecaj na svakodnevni

⁴ United States Institute of Peace, Transitional Justice: *Information Handbook*, 2008.

⁵ Olsen, Payne, and Reiter, op. cit. (bilj. 1).

⁶ United States Institute of Peace, op. cit. (bilj. 4).

život žrtava i društva i takav mehanizam ima značajan potencijal da doprinese izgradnji održivog mira.

3. Zahtjevi Evropske unije prema Bosni i Hercegovini u pogledu institucionalnih reformi koje imaju odraz u sistemu tranzicijske pravde

U okviru strateškog opredjeljenja BiH za pridruživanje porodici zemalja članica EU, gdje interesno, teritorijalno i kulturno pripada, BiH je 15.2.2016. godine podnijela zahtjev za članstvo u EU. Kako bi se izradila procjena podnositeljice zahtjeva u pogledu političkih, ekonomskih i pravnih kriterija iz Kopenhagena utvrđenih 1993. godine i administrativnog kriterija iz Madrida iz 1995. godine, Evropska komisija je uputila BiH ukupno 3.897 pitanja iz područja politika EU. Institucijama BiH je trebalo 14 mjeseci da odgovore na 3.242 pitanja i dodatnih 8 mjeseci da odgovore na preostalih 655 pitanja. Ipak na neka od pitanja vlasti se nisu mogle usaglasiti oko odgovora. Na osnovu dostavljenih odgovora BiH, Evropska komisija je izradila Analitički izvještaj (COM (2019) 261 final) s negativnim mišljenjem o zahtjevu BiH dajući određene preporuke o mjerama koje je nužno poduzeti kako bi *avis* Evropske komisije bio pozitivan.

Prema Mišljenju Evropske komisije, u gotovo svim oblastima koje su predmet Kopenhagenskih i Madridskih kriterija potrebna su određena unapređenja odnosno svojevrsne promjene u pristupu, organizaciji i djelovanju. Svakako najsloženija su pitanja čije rješavanje zahtijeva intervenciju u Ustav BiH. Ovdje, za potrebe ovog istraživanja, ograničit ćemo se na zahtjeve koji se tiču institucionalnih reformi, odnosno institucija koje imaju krucijalan značaj za uspostavu pravednog društva i direktan odraz na tranzicijsku pravdu. Prije svega je to pitanje Ustavnog suda BiH, te pitanje konstitucionalizacije VSTV i vrhovnog suda BiH. Ovo iz razloga što su navedene institucije ključni mehanizmi kako za funkcionisanje sistema uspostave i implementacije tranzicijske pravde, tako i za njegovu daljnju nadogradnju u pravnom i političkom smislu.

4. Mogu li adekvatni odgovori na zahtjeve Evropske unije imati pozitivan učinak na sistem tranzicijske pravde u Bosni i Hercegovini

Uspostava pravde u BiH nakon zadnjeg rata je višestruko otežan proces koji bi tek neznatno bio moguć bez podrške međunarodne zajednice koja se može posmatrati kroz podršku institucionalnim reformama, podršku izvršavanju nadležnosti institucija, omogućavanje hapšenja ratnih zločinaca, uspostavu domaćih ključnih institucija, te osnivanju i radu Međunarodnog krivičnog suda za bivšu Jugoslaviju (*International Criminal Tribunal for the Former Yugoslavia*). Naravno, sam način i forma okončanja rata i uspostavljanja sistema vlasti u BiH su osudili BiH na potrebu za dugotrajnom (bez određenog roka) asistencijom međunarodnih snaga ili nekih drugih pojedinačnih ili grupnih političko-vojnih sila.

Dakle, BiH je nastavila državnu egzistenciju nakon izlaska iz, možda, najgrozomornijeg sukoba u svojoj historiji. U takvom ambijentu; razorena infrastruktura, zaostala privreda s uništenim privrednim sistemima, raseljeno, ubijano, ranjavano,

osiromašeno i podijeljeno stanovništvo, BiH se morala nositi s teretom tranzicije: iz jednostranačkog u višestranački sistem, iz dogovorne ekonomije u tržišnu ekonomiju, iz socijalizma u kapitalizam, iz republičkog u neki specifični, hibridni, nigdje „testirani“ i pritom oktroisani oblik vlasti. Uz sve te ambijentalne okolnosti, trebalo je uspostaviti institucionalni sistem koji će svojom funkcionalnošću, prije svega vratiti povjerenje podijeljenog i razorenog društva u institucije, pravdu i pravednost, a tek onda uspostaviti pravedno društvo u kojem se pojedinac osjeća sigurnim i zaštićenim. Takav, funkcionalan, potpun i agilan sistem, nažalost, nije uspostavljen do danas, nakon 30 godina od rata.

Među najznačajnije segmente/dijelove sistema za uspostavljanje tranzicijske pravde mogli bismo istaknuti: Ustavni sud BiH, vrhovni sud BiH tj. sud koji će imati ulogu vrhovnog suda i VSTV. Upravo su to pitanja na kojima je Evropska komisija u svom odgovoru insistirala u smislu reformi i unapređenja stanja. Tako je istaknut zahtjev za profesionalnost i nezavisnost sudija Ustavnog suda, rješavanje pitanja međunarodnih sudija u Ustavnom sudu, te je istaknuta nužnost priznanja legitimnosti Ustavnog suda od strane svih vlasti, a s ciljem osiguranja trajnog poštivanja njegovih odluka. Isto tako, naglašena je potreba konstitucionalizacije VSTV i uspostave pravosudnog tijela koje će osigurati dosljedno tumačenje zakona i ujednačavanje sudske prakse, a pritom u potpunosti osigurati princip nezavisnosti svih sudaca.

Postavlja se pitanje: koliko bi nezavisnost, profesionalnost i popunjenost sudija Ustavnog suda isključivo domaćim sudijama, ustavno definisanje VSTV i uspostava vrhovnog suda BiH značilo za tranzicijsku pravdu? Isto tako, pitanje je kako odgovoriti na takve zahtjeve u normativnom smislu, a da odgovor bude prihvatljiv i praktično dostigljiv?

4.1. Institucionalne reforme kao odgovor na zahtjeve Evropske unije

Sigurno je da bez efektivnih institucija, koje će slijediti, štiti i provoditi načela pravde, pravičnosti i pravne države ne može biti uspostavljen sistem u kojem će se građani osjećati sigurno i u njega imati povjerenje, sistem koji će uspostaviti i potom garantovati opstojnost pravde i pravičnog postupanja. Nažalost, istraživanja potvrđuju da građani, uglavnom, nemaju povjerenje u institucije sistema. Tako, Izet Mahir⁷ u svom istraživanju, koje je proveo 2021. godine, dolazi do zaključka da građani, 52,5% ispitanika, nemaju povjerenja u institucije BiH. Isti postotak ispitanika se izjasnio negativno na pitanje da li se osjećaju sigurnim u BiH. Istraživanje koje je u zemljama zapadnog Balkana proveo Međunarodni republikanski institut također pokazuje negativan stav o stanju u BiH općenito, ali i prema institucijama BiH.⁸ Tako na pitanje da li je korupcija ozbiljan problem ili nije, čak 70% građana se izjasnilo da je to vrlo ozbiljan problem, a 26% da je donekle ozbiljan problem. Dakle, čak 96% građana vidi korupciju kao problem u većoj ili manjoj mjeri, a tek 1% smatra da to uopće nije problem. Iz ovakvih odgovora jasno se da zaključiti

⁷ Mahir Izet, *Implementacija tranzicijske pravde i sigurnost u Bosni i Hercegovini*, doktorska disertacija, Fakultet političkih nauka Univerziteta u Sarajevu, Sarajevo, 2021. <https://fnp.unsa.ba/b/wp-content/uploads/2021/11/IMPLEMENTACIJA-TRANZICIJSKE-PRAVDE-I-SIGURNOSTI-U-BiH-Izet-Mahir.pdf>.

⁸ International Republican Institute, *Western Balkans Regional Poll, 2025*, <https://www.iri.org/resources/western-balkans-regional-poll-may-july-2025/>.

koliko je povjerenje u institucije jer građani uopće ne vjeruju da se institucije pravovremeno i adekvatno obračunavaju s korupcijom. S tim korespondira i odgovor na pitanje da ocijene rad Vijeća ministara. Tako je 84% građana Vijeće ministara ocijenilo lošim (49% vrlo lošim, a 35% donekle lošim), a samo 1% vrlo dobrim. Zabrinjavajuće je i to da mnogi građani nacionalizam još uvijek vide kao problem (35% kao veliki problem, a 31% kao donekle problem). Ni odgovori o pitanju sigurnosti nisu ohrabrujući. Čak 47% ispitanika sigurnosnu situaciju u BiH ocjenjuje donekle zadovoljavajućom, a 37% nezadovoljavajućom (14% vrlo nezadovoljavajućom, 23% donekle nezadovoljavajućom). Tek 10% ispitanika smatra da je sigurnosna situacija vrlo zadovoljavajuća. U istraživanju koje je Međunarodni republikanski institut proveo u zemljama zapadnog Balkana 2024. godine slični su rezultati.⁹ Međutim, u ovom istraživanju su ispitanici mogli odgovoriti i na pitanje koliko vjeruju pojedinim institucijama. Veliko nepovjerenje iskazano je prema političkim institucijama, medijima i pravosuđu. Tako, u sudove, veliku vjeru ima tek 8%, a donekle vjeruje 34% ispitanika. Sudovima ne vjeruje 63% ispitanika (32% donekle ne vjeruje, a 31% uopće ne vjeruje). Slična je situacija i kod političkih institucija, dok je povjerenje u rad policije i armiju znatno veće.

Smatramo da bez povjerenja građana, a naročito žrtava sistema ili sistemskog ugrožavanja, u državne institucije, dakle, bez ubjeđenja da su institucije imune od sistemskih i vansistemskih interesnih, emocionalnih i dr. upliva sposobne provoditi zakone i pravično djelovati, te ubjeđenja da tako u praksi i djeluju, institucionalni sistem nije kadar izgraditi i održavati platformu na kojoj će izrastati i biti održavana vitalnom tranzicijska pravda. Sve to bez obzira koliko povjerenje bilo subjektivan segment odnosa između institucionalnog mehanizma uspostavljanja pravde i konzumenata njegovog djelovanja. Postizanje povjerenja je proces, segmentiran kroz a) način i formu uspostave i sadržaj (sastav i nadležnost) svake pojedine, za pravdu ključne institucije, i b) aktivnost i produkt aktivnosti takvih institucija. Svakako da je to povjerenje tek polutka sistema pravde koji postaje potpun i zaokružen tek stvarno dosegnutom pravičnošću koja je objektivan uzrok povjerenja.

Neke dijelove takvog potencijalno zaokruženog sistema pravde istakla je i Evropska komisija u svom mišljenju insistirajući na njima kao uvjetima napretka na putu ka članstvu u EU. Analizirat ćemo to kroz: organizaciju i djelovanje Ustavnog suda BiH, konstitucionalizaciju VSTV i uspostavu vrhovnog suda BiH.¹⁰

⁹ International Republican Institute, *Western Balkans Regional Poll, 2024*, <https://www.iri.org/resources/western-balkans-regional-poll-february-march-2024-full/>.

¹⁰ Ne ograničavajući se na navedene institucije i elemente, svakako je da u BiH postoje brojni problemi koji bi trebali biti u fokusu budućih reformi, a koji se neće spominjati u ovom radu. Primjerice, jedno od takvih jeste i pitanje jedinica lokalnih samouprava i njihove sveopšte reforme s ciljem racionalizacije ukupnih društvenih, političkih i ekonomskih odnosa. O tome više u radu istih autora: Jasmin Hušić i Suan Islamović, *Territorial reform of local self-government units in Bosnia and Herzegovina – needs and opportunities*, RIM, Sarajevo, 2025, *passim*.

4.1.1. Organizacija i djelovanje Ustavnog suda BiH

Ustavni sud BiH se sastoji od devet sudija od kojih su trojica stranci koje bira predsjednik Evropskog suda za ljudska prava nakon konsultacija sa Predsjedništvom BiH. Domaće sudije biraju entitetski parlamenti; četvoricu bira Predstavnički dom Parlamenta Federacije BiH, a dvojicu Skupština Republike Srpske. Ovakav postupak izbora domaćih sudija utire put bojazni da će interesi entiteta i etnita dominirati u rezonovanju pojedinih sudaca, naročito u slučajevima sukoba nadležnosti države i entiteta, te pitanjima koja se tiču jačanja/slabljenja centralnih odnosno entitetskih vlasti. Tako, Edin Šarčević ukazuje na etničku koloristiku izdvojenih mišljenja tvrdeći da izdvojena mišljenja sudija Ustavnog suda, korespondiraju sa etničkom pripadnošću.¹¹ Suprotno tome, Ustavni sud BiH mora biti integrativni faktor. U tom smislu Hinghofer-Szalkay¹² ukazuje na značaj Ustavnog suda Republike Austrije za federalizam, ističući kako je isti do danas ostao faktor koji drži savezne zemlje na okupu transformirajući političke sporove između saveznih zemalja i saveznog nivoa u pravna pitanja.

Pluralizam u komponovanju Ustavnog suda je generalno poželjan i potreban, a u našem slučaju i nužan. Jer kako ističe Teodor Antić: „Donošenje sudske odluke misaoni je proces u kojem na suce utječu određeni vanjski faktori, ali i niz njihovih osobnih svojstava, od intelektualnih sposobnosti, stručnog znanja, praktičnih vještina i životnog iskustva do naravi, predrasuda, interesa i snage.“¹³ U tom smislu je i Evropska komisija za demokraciju putem prava (*European Commission for Democracy through Law/Venice Commission*, u daljnjem tekstu: Venecijanska komisija) dala preporuke da bi sastav ustavnog suda trebao odražavati filozofske, etničke, pravne, socijalne, vjerske i političke elemente društva. S tim u vezi ističe da: „ustavno sudstvo mora, svojim sastavom, jamčiti nezavisnost s obzirom na različite interesne skupine i doprinositi stvaranju tijela jurisprudencije koje je svjesno tog pluralizma. [...] Na kraju, ravnoteža koja osigurava poštovanje različitih osjećaja ljudi mora biti ugrađena u pravila o sastavu tih jurisdikcija.“¹⁴

Dakle, ključna pitanja koja pred BiH stavlja Evropska komisija i na koja se moraju tražiti odgovori jesu jačanje profesionalnosti i nezavisnosti sudija, učešće stranaca u radu suda i efektivno provođenje presuda.

Kada je riječ o nezavisnosti sudija Ustavnog suda esencijalno je pitanje samog izbora sudija tj. koji subjekti i na koji način meritorno utječu na imenovanje sudija. Bello Hutt i Pierre Vandamme¹⁵ zauzimaju stav da bi se metodom slučajnog izbora sudija smanjila politička ovisnost, te smatraju da bi se izbor ustavnih, ali i saveznih i vrhovnih sudija trebao odvijati u dvije faze. Prva faza preSelekcija kandidata tj. izbor kandidata

¹¹ Edin Šarčević, *Dejtonski ustav: karakteristike i karakteristični problemi*, Konrad Adenauer Sarajevo, 2009.

¹² Stephan Hinghofer-Szalkay, *The Austrian Constitutional Court: Kelsen's Creation and Federalism's Contribution?*, *Fédéralisme Régionalisme*, Volume 17., 2017.

¹³ Teodor Antić, *Izdvojeno mišljenje u sudskim postupcima i praksa Ustavnog suda Republike Hrvatske*, Zbornik Pravnog fakulteta Sveučilišta u Rijeci, br. 2, str. 837-873. Rijeka, 2016, str. 839.

¹⁴ Venice Commission, *Vademecum on Constitutional Justice*, CDL-JU (2007)012, Strasbourg, 2007. www.venice.coe.int, pristupljeno 16.4.2021. godine, p. 5.

¹⁵ Donald Bello Hutt, and Pierre-Etienne Vandamme, *Selecting Constitutional Judges Randomly*, *Swiss Political Science Review*, Vol. 27(1), 2021, pp. 107-127.

koji zadovoljavaju pravne kvalifikacije. Druga faza selekcija metodom slučajnog izbora. Prvom fazom se postiže garancija kompetentnosti, a drugom politička nezavisnost sudija.

Ova pitanje su različito riješena u pojedinim državama. U Republici Srbiji, (član 172. Ustava Republike Srbije), sudije ustavnog suda, kojih ima 15, biraju se i imenuju iz reda istaknutih pravnika sa najmanje 40 godina života i 15 godina iskustva u pravnoj struci, na mandat od devet godina s mogućnošću još jednog reizbora. Narodna skupština bira pet sudija Ustavnog suda između 10 kandidata koje predloži predsjednik Republike, predsjednik Republike imenuje pet sudija Ustavnog suda između 10 kandidata koje predloži Narodna skupština, a opća sjednica Vrhovnog kasacionog suda imenuje pet sudija između 10 kandidata koje na zajedničkoj sjednici predlože Visoki savjet sudstva i Državno vijeće tužilaca.

U Republici Hrvatskoj sudije Ustavnog suda bira Hrvatski sabor, iz reda istaknutih pravnika s najmanje 15 godina radnog iskustva u pravnoj struci, na mandat od osam godina. Doktor pravnih nauka može se izabrati za sudiju Ustavnog suda ako ima najmanje 12 godina radnog iskustva u pravnoj struci.

Ustavni sud Republike Crne Gore sastoji se od sedam sudija koji se imenuju iz reda istaknutih pravnika, ne mogu biti mlađi od 40 godina i moraju imati 15 godina iskustva u struci. Sudije Ustavnog suda bira i razrješava Skupština (član 153. Ustava): na prijedlog predsjednika Crne Gore dvoje sudija, a na prijedlog nadležnog radnog tijela Skupštine po raspisanom javnom pozivu, pet sudija.

U Republici Sloveniji Ustavni sud se sastoji od devet sudija. Imenuje ih Državni zbor (donji dom Parlamenta) iz reda pravnih stručnjaka, na prijedlog predsjednika Republike (član 163. Ustava). Mandat traje devet godina i ne mogu biti ponovo imenovani (član 165. Ustava).

U Kraljevini Španiji sudije Ustavnog suda, kojih ima 12, imenuje Kralj (član 159. Ustava), na mandat od devet godina iz reda istaknutih pravnika s 15 godina iskustva. Po četiri kandidata predlažu Kongres i Senat i to sa tri petine glasova svojih članova, a po dvojicu kandidata predlažu vlada i Opće sudbeno vijeće. Predsjednika Suda koji, kako ističe Adam Elisenda,¹⁶ ima odlučujući glas, imenuje Kralj iz reda sudija i na prijedlog Suda na mandat od tri godine.

U Saveznoj Republici Njemačkoj, sudije Ustavnog suda, na osnovu člana 94. Temeljnog zakona (*Grundgesetz für die Bundesrepublik Deutschland*), imenuje dvotrećinskom većinom Savezna skupština (*Bundestag*) i Savezno vijeće (*Bundesrat*), na mandat od 12 godina. Benz¹⁷ ističe kako u praksi svaki dom bira polovicu sudija, a oba doma određuju predsjednika i podpredsjednika Suda.

Ustavom Ruske Federacije (*Konstitutsiya Rossiyskoy Federatsii*) propisano je da sudije Ustavnog suda, kojih ima 19, imenuje Vijeće Federacije - gornji dom (*Sovet Federatsii*) na prijedlog predsjednika Ruske Federacije.

¹⁶ Adam Elisenda, The Constitutional Court of Spain: From System Balancer to Polarizing Centralist. In ARONEY N. & KINCAID J. (Eds.), Courts in Federal Countries: Federalists or Unitarists? (pp. 367-403). Toronto; Buffalo; London: University of Toronto Press, 2021.

¹⁷ Artur Benz, The Federal Constitutional Court of Germany: Guardian of Unitarism and Federalism, In ARONEY N. & KINCAID J. (Eds.), Courts in Federal Countries: Federalists or Unitarists? (pp. 193-222). Toronto; Buffalo; London: University of Toronto Press, 2017.

Članovi Ustavnog vijeća u Republici Francuskoj, na osnovu člana 56. Ustava (*La Constitution française du 4 octobre 1958*), imenuju se na neobnovljiv mandat od devet godina. Trojicu članova imenuje predsjednik Republike, trojicu predsjednik Nacionalne skupštine (*Assemblée Nationale*) i trojicu predsjednik Senata (*Sénat*).

Očito je da u Evropi postoje različiti pristupi organizaciji Ustavnog suda i načinu izbora njegovih sudija. Sve te pristupe možemo grupisati u sljedeće modele:¹⁸ a) direktni model, u kojem sudije imenuje ovlašteno tijelo na diskrecionoj osnovi (npr. u Francuskoj); b) izborni model u kojem ustavne sudije bira državni parlament (npr. u Njemačkoj, Poljskoj, Sloveniji); c) mješoviti model, koji predstavlja kombinaciju imenovanja i izbora kao načina postavljanja na dužnost (npr. u Austriji, Bugarskoj, Češkoj).

Kada je u pitanju BiH, imajući pritom u vidu zahtjeve EU i potrebu veće nezavisnosti Ustavnog suda, rješenje treba tražiti prije svega u postupku imenovanja. Postupak imenovanja sudija Ustavnog suda treba biti regulisan i vođen na državnoj razini, a ne na razini entiteta tj. da sudije Ustavnog suda BiH imenuje Parlamentarna skupština BiH. Takvo rješenje je prihvatljivije u smislu postizanja povjerenja žrtve i građana općenito. To može biti na prijedlog Predsjedništva BiH, Vijeća ministara BiH, ili samoinicijativna prijava na konkurs, eventualno kombinacija navedenog.

Jedno od mogućih rješenja je da Parlamentarna skupština BiH (oba doma) dvotrećinskom većinom vrši imenovanje sudija Ustavnog suda sa liste kandidata koji zadovoljavaju Ustavom BiH i zakonom utvrđene kriterije. Listu kandidata koji ispunjavaju uslove bi moglo utvrđivati radno tijelo (konkursna komisija) Predstavničkog doma na osnovu javnog konkursa. Izjašnjavanje domova o kandidatima može biti o svakom kandidatu pojedinačno ili o listi koja bi u tom slučaju sadržavala onoliko kandidata koliko se imenuje sudija, a koju bi na osnovu konkursom utvrđene liste konsenzusom predlagali predsjedavajući Predstavničkog doma i njegovi zamjenici. Sudije bi se imenovale na ograničen mandat (devet godina), a zamjena jedne trećine sudija bi se vršila svake tri godine. Na ovaj način sudije bi imenovalo državno zakonodavno tijelo, što je logično rješenje obzirom da Ustavni sud BiH najprije štiti Ustav BiH i jeste državna institucija. S druge strane, dvotrećinskom većinom omogućila bi se široka politička podrška radu suda koja je ne samo poželjna, već, naročito u našim uslovima, nužna. Štoviše i Venecijanska komisija je stava da u proces imenovanja ustavnih sudija treba uključiti različite državne organe i političke subjekte, kako bi se izbjegla percepcija sudija kao instrumenata jedne političke sile.

Svakako da se, kako god postupak bio regulisan, ne može i ne smije izostaviti moralitet u postupku imenovanja. Upravo taj segment postupka koji insistira na dobroj vjeri i namjeri može biti ključan kako kod odabira najboljih, a ne politički najpodobnijih, tako i kod postizanja one teško dosegljive dvotrećinske većine glasova oba doma. Slično razmišlja profesor Zvonimir Lauc,¹⁹ ističući kako se u postupku izbora sudaca, osim legalnosti postupka, zahtijeva moralnost postupka kao i njegova legitimnost te bi izborne aktivnosti trebalo koristiti kao obnovu povjerenja u institucije i općenito u ustavni poredak.

¹⁸ Davor Krapac, *Postupak pred Ustavnim sudom Republike Hrvatske - ustrojstvo i proceduralni elementi ustavnog nadzora*, Narodne novine, Zagreb, 2014, str. 49-50.

¹⁹ Zvonimir Lauc, *Novo uređenje statusa sudaca Ustavnog suda: od načina izbora do materijalnih osnova njihova rada*, u: Barbić, J. (ur.): *Hrvatsko ustavno sudovanje*, HAZU, Zagreb, 2009, str. 277. – 341.

Pitanje stranaca u Ustavnom sudu BiH je vrlo složeno i dovodi do apsolutno oprečnih stavova onih od kojih ovisi uspjeh revidiranja Ustava. Tako jedni u prisutnosti stranaca prepoznaju ugrožavanje Dejtonskog poretka,²⁰ a drugi u njima vide blokadu razgradnji BiH, odnosno mehanizam očuvanje tog poretka.²¹ U takvoj konstelaciji interesa teško je očekivati postizanje saglasnosti. U svakom slučaju nužno je osigurati efektivno provođenje odluka Ustavnog suda jer je to garancija opstojnosti ustavnog poretka i svega onog što je na taj ustavni poredak naslonjeno od pojedinačnih prava do strukture i suvereniteta države. Prema tome, nemjerljiv je značaj Ustavnog suda u izgradnji i održavanju pravnog poretka koji ustvari jeste garancija uspostavljanja pravednog društva u kojem je pravičnost očekivana, a odstupanja od pravednog eksces, izoliran i kažnjiv slučaj. Dakle, kada bi se uspjelo adekvatno odgovoriti na pitanja EU o Ustavnom sudu BiH, tj. kada bi se riješilo pitanje sudija stranaca, bez da se umanju njegov efektivitet i povjerenje u njegovu odlučivanje i kada bi se uspjelo doći do apsolutne prihvatljivosti i provođenja njegovih odluka i općenito osnažiti povjerenje u rad ovog suda, a koje se kontinuirano od strane pojedinih institucija nastoji umanjiti i ugroziti, neupitno bi se osigurao stabilniji, efektivniji i predvidljiviji pravni poredak koji je jedini pozvan, u državnompravnom smislu, da omogućava i garantuje pravdu.

4.1.2. Organizacija i položaj Visokog sudskog i tužilačkog vijeća Bosne i Hercegovine

VSTV od svog osnivanja 2004. godine zauzima značajno mjesto u pravosudnom sistemu i predstavlja bitan faktor u garanciji nezavisnosti pravosuđa i tužilaštva. U tom smislu je i Visoki predstavnik za BiH Valentin Inzko ustvrdio da je: „Transparentan i vjerodostojan VSTV presudan faktor za jačanje vladavine prava u BiH. S novim rukovodstvom može se vratiti povjerenje javnosti u VSTV i pravosudne institucije.“²² Slično i Venecijanska komisija²³: „Očigledno je da VSTV u praksi igra izuzetno bitnu ulogu u jačanju nezavisnosti pravosuđa i daljim kontaktima i saradnji sudija i tužilaca“, te

²⁰ Tako je za Radio Slobodna Evropa Milorad Dodik, tadašnji član Predsjedništva BiH i lider Saveza nezavisnih socijaldemokrata (SNSD), izjavio da traži odlazak stranih sudija: „Zato što su dio koncepta razgradnje Dejtonskog sporazuma i razgradnje Republike Srpske i konstitutivnosti naroda, zato što rade isključivo za interese Bošnjaka“. Dostupno na: <https://www.slobodnaevropa.org/a/ustavni-sud-bih-strane-sudije/30443920.html>, pristupljeno: 5.10.2025. godine.

²¹ „Odluka da se povuku strani tužioci i sudije imala je kobne posljedice za samo pravosuđe, koje je od nezavisnog i funkcionalnog stuba vlasti postalo politički zavisno i korumpirano tijelo, koje je u očima građana i svim relevantnim analizama trenutno najveća prepreka pravnoj sigurnosti i razvoju bh. društva - ističu iz SDA.“ Iz saopćenja SDA – prenio portal Dnevnik.ba, dostupno na: <https://www.dnevnik.ba/vijest/izetbegovic-zeli-zadržati-prednost-poziva-strance-da-zadrže-strance-suce-u-ustavnom-sudu-bih>, pristupljeno: 5.10.2025. godine.

²² Inzko Valentin, *Informacija o posjeti Visokog predstavnika VSTV*, dostupno na: <http://www.ohr.int/vstv-je-presudan-za-jacanje-vladavine-prava-u-bih-i-ponovnu-izgradnju-povjerenja-javnosti-2/>, pristupljeno: 5.10.2025. godine.

²³ Venice Commission, Opinion on legal certainty and the independence of the judiciary in Bosnia and Herzegovina, CDL-AD (2012) 014, p. 19. dostupno na: www.venice.coe.int, pristupljeno 5.10.2025. godine.

je dala preporuku da se VSTV da izričit ustavni osnov. Isto tako, Evropska komisija je istakla potrebu da VSTV dobije ustavni status čime bi ostvario stabilniji i snažniji položaj, što bi svakako imalo odraza i na nezavisnost i efektivnost ove institucije. Garoupa i Ginsburg²⁴ ističu da su sudska vijeća koja su regulirana redovnim zakonima podložna utjecaju vlasti i drugih aktera. S druge strane, sudska vijeća čija struktura je utvrđena ustavom su izvan dosega svakodnevne politike i reflektiraju želju za većim stepenom nezavisnosti i izdvojenosti sudstva.

Sudska i tužilačka vijeća su različito organizovana u pojedinim zemljama. Uglavnom sve evropske države imaju sudska/tužilačka vijeća i po pravilu su regulisana ustavima tih zemalja. Tako je npr. u Bugarskoj Ustavom uspostavljen Visoki sudski savjet. U Republici Hrvatskoj su također Ustavom regulisani Državno sudsko vijeće i Državno odvjetničko vijeće, Poljska ima Državno sudsko vijeće i Državno tužilačko vijeće, Republika Slovenija također Sudsko vijeće i Državno tužilačko vijeće. Međutim, postoje zemlje kao npr. Njemačka i Austrija koje nemaju organizovana takva vijeća.

U Republici Srbiji Ustavom su konstituirana dva vijeća: Visoki savjet sudstva (VSS) i Državno vijeće tužilaca (DVT). VSS je konstituiran (član 153. Ustava) kao nezavisan i samostalan organ koji osigurava i garantuje nezavisnost i samostalnost sudova i sudija, broji 11 članova sa mandatom od pet godina osim onih koji su po položaju. U sastav ulaze predsjednik Vrhovnog kasacionog suda, ministar pravosuđa i predsjednik nadležnog odbora Narodne skupštine, i oni predstavljaju članove po položaju. Pored njih Narodna skupština bira još osam izbornih članova. DVT je također konstituiran (član 164. Ustava) kao samostalan organ koji osigurava i garantuje samostalnost javnih tužilaca i zamjenika javnih tužilaca. Sastoji od 11 članova od kojih su Republički javni tužilac, ministar pravosuđa i predsjednik nadležnog odbora Narodne skupštine članovi po položaju, a još osam članova bira Narodna skupština na mandat od pet godina. VSS bira i razrješava sudije, predlaže Narodnoj skupštini izbor predsjednika Vrhovnog kasacionog suda i predsjednike sudova te učestvuje u postupku njihovog razrješenja. DVT predlaže Narodnoj skupštini kandidate za prvi izbor za zamjenika javnog tužioca i bira zamjenike javnih tužilaca za trajno obavljanje funkcije zamjenika javnog tužioca, te odlučuje u postupku prestanka funkcije zamjenika javnih tužilaca.

Visoko sudsko vijeće (*Conseil Supérieur de la Magistrature*) postoji i u Republici Francuskoj. Također je uspostavljen Ustavom (član 65. Ustava), a djeluje u dva odjela; jedan se bavi pitanjima sudija i drugi pitanjima javnih tužilaca. Sudskim odjelom predsjedava predsjednik Kasacionog suda, a pored njega članovi su još petorica sudija; jedan javni tužilac, jedan državni savjetnik kojeg imenuje Državni savjet (*Conseil d'Etat*) i šest kvalificiranih istaknutih građana koji ne mogu biti članovi Parlamenta, sudstva ili uprave (administracije). Po dvojicu ovih istaknutih građana imenuju predsjednik Republike, predsjednik Nacionalne skupštine i predsjednik Senata. Tužilačkim odjelom predsjedava glavni javni tužilac na Kasacionom sudu, a članovi su još pet javnih tužilaca, jedan sudija, jedan državni savjetnik i šest kvalificiranih, istaknutih građana. Nadležnost sudskog odjela je davanje preporuka kod imenovanja najviših sudskih funkcija. Tužilački odjel daje mišljenja u postupku imenovanja javnih tužilaca. Pored toga, sudski odjel

²⁴ Garoupa Nino and Ginsburg Tom, *Guarding the Guardians: Judicial Councils and Judicial Independence*, University of Chicago Public Law & Legal Theory Working Paper No. 250, 2008. p. 27.

djeluje i kao disciplinski sud za sudije, a tužilački odjel daje mišljenja u disciplinskim postupcima protiv javnih tužilaca.

Republika Turska u članu 159. Ustava (*Türkiye Cumhuriyeti Anayasası*) konstituira Sudsko i tužilačko vijeće (*Hâkimler ve Savcılar Kurulu*), koje, slično kao i kod Republike Francuske, djeluje u dva odjela. Ranije je ovo vijeće u nazivu sadržavalo riječ „Visoko“, međutim izmjenama Ustava 2017. godine ta odrednica/riječ je izostavljena. Vijeće broji 13 članova, a njime predsjedava ministar pravde. Mandat članova je četiri godine s mogućnošću jednog reizbora. Podsekretar Ministarstva pravde je po funkciji član Vijeća. Predsjednik Republike imenuje četiri člana iz reda sudija i javnih tužilaca. Tri člana se biraju između članova Visokog apelacionog suda, jedan član između članova Državnog vijeća, te tri člana iz reda advokata i nastavnog osoblja visokoobrazovnih ustanova iz područja prava, s tim da najmanje jedan mora biti iz reda advokata i najmanje jedan iz reda nastavnog osoblja. Vijeće je nadležno za provođenje postupka prijema sudija i javnih tužilaca, ocjenu dostojnosti sudija i tužilaca njihovih funkcija, prijenos nadležnosti, disciplinske kazne, otpuštanje sudija i tužilaca, ukidanje sudova i dr. nadležnosti utvrđene Ustavom i zakonom.

Ustavom Republike Italije (*Costituzione della Repubblica Italiana*) uspostavljeno je Visoko sudsko vijeće (*Consiglio superiore della magistratura*). Vijećem predsjedava predsjednik Republike, a članovi po funkciji su prvi predsjednik i generalni tužilac Kasacionog suda. Ostali članovi se biraju iz reda univerzitetskih profesora prava i advokata koji imaju najmanje 15 godina iskustva, s tim da jednu trećinu biraju redovne sudije i jednu trećinu Parlament. Mandat članova Vijeća je četiri godine i ne mogu odmah po isteku mandata biti reizabrani. Vijeće je nadležno za zapošljavanje sudija, njihove radne zadatke, premještanje, promociju, disciplinske mjere i otpuštanje.

Kao što se može zaključiti, gotovo sve evropske zemlje, ne bez razloga, ustavima konstituiraju institucije sudskih i tužilačkih vijeća čija je osnovna zadaća čuvanje nezavisnosti i garancija efektivnosti i zakonitosti rada sudija i tužilaca. Međutim, neka istraživanja upućuju na zaključak da sudska vijeća, sama po sebi, nisu garancija sudske nezavisnosti i samostalnosti. Tako Urbániková i Šipulová,²⁵ zaključuju da, pravosuđe država koje nemaju formirana sudska vijeća uživaju veći stepen povjerenja javnosti nego pravosuđa država u kojima su takva vijeća formirana. Slično zaključuju Garoupa i Ginsburg, ispitujući korelaciju sastava i nadležnosti sudskih vijeća u odnosu na nezavisnost sudstva. Konstatuju da nema dokaza da se jačanjem nadležnosti sudskih vijeća povećava sudska nezavisnost kao ni da struktura sudskih vijeća utječe na rast sudske nezavisnosti i kvaliteta. *In fine* zaključuju „Čini [se] da je pojava sudskih vijeća kao najbolje međunarodne prakse za unapređenje sudske nezavisnosti i kvaliteta možda neopravdana“²⁶

Ipak, smatramo izuzetno korisnim VSTV dati ustavni značaj gdje bi se utvrdile osnovna organizaciona (sastav, imenovanje, razrješenje), i radna (nadležnost, odlučivanje, sastajanje) pravila i obilježja. To čak ne vidimo niti kao politički problem, obzirom da su entiteti još 2004. godine prenijeli nadležnost na državu za formiranje VSTV na državnoj razini i da VSTV od tada postoji i radi. Također smo mišljenja da VSTV treba razdvojiti u

²⁵ Urbániková Marina and Šipulová Katarina, *Failed Expectations: Does the Establishment of Judicial Councils Enhance Confidence in Courts?* German Law Journal, vol. 19, No7. 2018.

²⁶ Garoupa and Ginsburg, op. cit. (bilj. 23), str. 33.

dva odjela ili formirati dva različita vijeća tj. jedno sa nadležnostima u domeni sudija i sudova, i drugo u domeni tužilaca i tužilaštava. Podijeljenost u dva vijeća, *inter alia*, je preporuka i Venecijanske komisije. Venecijanska komisija je u više navrata ukazala na potrebu da se razdvoje sudsko i tužilačko vijeće ili bar da se formiraju dva podvijeća. Tako je to učinila u Mišljenju o pravnoj sigurnosti i nezavisnosti pravosuđa u Bosni i Hercegovini 2012. godine, kao i u Mišljenju o nacrtu zakona o izmjenama Zakona o Visokom sudskom i tužilačkom vijeću 2014. godine i 2021. godine.

Sastav članova vijeća bi trebao bit heterogen u smislu struke gdje ne bi prevladavali sudije i tužioci. Prema tome, oba vijeća i sudsko i tužilačko trebalo bi da imaju heterogen sastav u profesionalnom, teritorijalnom i etničkom smislu, uvažavajući karakteristike BiH društva. Smatramo da takav sastav može ponuditi bolji i prihvatljiviji odgovor po pitanju pristranog djelovanja članova vijeća izazvanog kolegijalnom solidarnošću, ličnim prijateljstvom i drugim oblicima privatne i poslovne interakcije, *eo ipso* bolji odgovor na pitanje sudske i tužilačke nezavisnosti.²⁷ Takvo sudsko i tužilačko vijeće koje ima izvorno ustavno utemeljenje, vijeće koje može nezavisno bez političkih, kolegijalnih i drugih upliva izvršavati svoje nadležnosti, posebno u dijelu imenovanja, nadzora i sankcionisanja može biti jedna od najznačajnijih garancija nezavisnog i efektivnog pravosuđa koje isključivo kao takvo može biti garancija uspostavljanja ustavnosti, zakonitosti i pravednosti.

4.1.3. Uspostava Vrhovnog suda Bosne i Hercegovine

BiH je jedinstven primjer u Evropi u pravno sistemskom smislu po mnogim specifičnostima, pa tako i po tome što nema na državnoj razini vrhovni sud.

Razloge za postojanje vrhovnog suda, općenito, nalazimo u nužnosti usklađenog djelovanja (tumačenja i odlučivanja) pravosudnog sistema u okvirima suverene zemlje. Ta nužnost je produkt najznačajnijih pravnih načela koji oživotvoruju, te daju lice i naličje odnosa vlasti prema građanima. Takvo je načelo vladavine prava, načelo pravičnog suđenja, načelo jednakosti pred zakonom i dr. Stoga, konstituisanje vrhovnih sudova u svim savremenim zemljama je gotovo dogmatičan stav. Naravno, u samoj organizaciji, načinu djelovanja i nadležnosti, postoje razlike od zemlje do zemlje koje su posljedica prošlosti, tradicije, političkog uređenja i drugih prilika pojedinih zemlja.

Exempli causa, Ustav Savezne Republike Njemačke u članu 95. konstituira Vrhovni savezni sud (*Bundesgerichtshof*). Vrhovni savezni sud ima tri odjeljenja; krivično, građansko i porodično odjeljenje. Njegova nadležnost proteže se na parnične i krivične postupke.²⁸ Ustav također predviđa i izbor sudija saveznih sudova na način da ih biraju nadležni savezni ministar i odbor za izbor sudija kojeg čine nadležni ministri zemalja i jednak broj članova koje bira Savezna skupština.

Ustav Kraljevine Španije u članu 123. konstituira Vrhovni sud (*Tribunal Supremo*). U svojoj organizaciji ima pet vijeća. Vijeće za parnične postupke, Vijeće za kaznene postupke, Vijeće za upravne sporove, Vijeće za radne sporove i Vijeće za vojne sporove. Odlučuje po žalbama na presude nižih sudova.

²⁷ Slično: Jasmin Hušić, *Put za Bruxelles*, Grafičar d.o.o. Bihać, 2022.

²⁸ Sesar Milijan, *Vrhovni sud u Republici Hrvatskoj, SR Njemačkoj, Republici Sloveniji*, Zbornik radova Pravnog fakulteta u Splitu, god. 46, broj 4, str. 733.-745. 2009.

Savezni vrhovni sud Švicarske Konfederacije (*Bundesgericht*) je najviši sudski organ Konfederacije. U skladu sa članom 189. Ustava nadležan je za sporove u vezi sa povredom: saveznog prava, međunarodnog prava, međukantonalnog prava, kantonalnog ustavnog prava, autonomije općina, saveznih i kantonalnih odredaba o političkim pravima. Odlučuje, u sporovima između Konfederacije i kantona kao i između kantona, a pred njim se mogu osporiti i akti Savezne skupštine i Saveznog vijeća. Ono što je specifičnost ovog suda jeste to što je nadležan i za ocjenu ustavnosti, obzirom da Švicarska Konfederacija nema druge ustanove (ustavni sud) koji bi vršio kontrolu ustavnosti nižih akata.

O pitanju osnivanja vrhovnog suda BiH postoje različita razmišljanja, kako u sferi politike, tako i u stručnom i naučnom diskursu.

Tako je Manfred Dauster²⁹ stava da je neophodno formiranje vrhovnog suda BiH, te u tom smislu ističe da: „u svim pravnim uređenjima postoje, izvan dužničkog odnosa, pravna načela koja se mogu iz njega iščitati i koja prevazilaze pojedinačno pravno uređenje, a pri čijoj povredi vrata državnog ustavnog suda nisu bezuslovno otvorena. [...] nije svaka povreda pravnog načela [...] istovremeno i povreda osnovnog prava zbog koje Ustavni sud može biti uključen kako bi korigirao povredu.“ Stoga je po mišljenju Daustera, za očuvanje pravnih načela mjerodavna djelatnost i nadležnost vrhovnog suda. Dauster objašnjava kako entitetski sudovi i službe različito interpretiraju pravo koje je ozakonila država što dovodi do narušavanja uniformnosti tog prava, a Ustavni sud ne može nastupiti jer nije nadležan za nadzor nad upravnom i sudskom praksom u entitetima, tako da u slučajevima divergentne primjene običnog prava može biti od koristi samo odluka vrhovnog suda čiji je zadatak očuvanje jedinstva pravnog uređenja. Opravdanje za uspostavu vrhovnog suda Dauster vidi i u budućem odnosu i komunikaciji sa institucijama EU. U tom smislu navodi primjer obaveze podnošenja na prethodnu odluku Evropskom sudu pitanja o kojima postoji sumnja u tumačenju primarnog ili sekundarnog evropskog prava gdje je neprihvatljivo i dovodi do konfuzije koju bi stvarali različiti glasovi iz entiteta.

Goran Marković,³⁰ smatra da BiH sa pravnim poretkom koji je nadređen entitetima treba da vrši sudsku vlast, s tim što ta vlast, obzirom na „federalno državno uređenje“, ne može intervenisati u pravne sisteme entiteta. Po mišljenju Markovića sudska vlast na nivou države može biti organizovana na više načina: „Prva mogućnost je da, pored Suda BiH kao prvostepenog, bude formiran vrhovni sud kao apelacioni sud, koji bi uz to vršio i funkciju ujednačavanja sudske prakse u pogledu primjene državnih zakona. Druga mogućnost je da budu promijenjene nadležnosti i organizacija sadašnjeg Suda BiH, pa da on djeluje kao drugostepeni i trećestepeni sud, a da prvostepena nadležnost, i kad su u pitanju državni zakoni, pripadne sudovima u entitetima, osim u nekim izuzetnim slučajevima u kojima bi ovaj sud djelovao kao prvostepeni.“³¹

Zlatan Meškić zauzima stav da je vrhovni sud BiH potrebno formirati kako zbog domaćih ustavnopravnih argumenata koji obvezuju na uspostavu vrhovnog suda, tako i zbog samog članstva u EU. Dalje ističe kako: „Trenutna podjela sudskih ovlasti ne samo

²⁹ Dauster Manfred, *Vrhovni sud za Bosnu i Hercegovinu, razmišljanja o njegovoj neophodnosti*, Sveske za javno pravo, Fondacija centar za javno pravo, br. 4, str. 4-14. Sarajevo, 2011. str. 10.

³⁰ Marković Goran, *Treba li Bosni i Hercegovini jedan vrhovni sud – prilog raspravi*, Sveske za javno pravo, Fondacija centar za javno pravo, br. 4, str. 66-72. Sarajevo, 2011.

³¹ Ibid., str. 71.

da ne može osigurati jedinstvenu primjenu propisa na teritoriji BiH, nego neposredno narušava svu harmonizaciju koja se uspije postići na zakonodavnom nivou.³²

Mišljenja smo da, odgovarajući na pitanje da li BiH treba vrhovni sud, treba poći od realnih potreba građana za konzumiranjem svih onih vrijednosti koje impliciraju načelo jednakosti pred zakonom i načelo pravičnog suđenja, a koji se značajno različitim regulisanjem načina življenja tih građana unutar jedinstvenog životnog prostora mogu dovesti u pitanje.

Ustav BiH, uz sve njegove nedostatke, je u dovoljnoj mjeri regulisao načelo jednakosti, kako u samoj Preambuli tako i gotovo kroz čitav osnovni tekst, a naročito u članu II. Načelo jednakosti pred zakonom što uključuje jednaku pravnu zaštitu pred sudovima, javnim organima i ustanovama, kao i pravo na jednako postupanje institucija i organa vlasti dužna je osigurati suverena vlast. Nemogućnost suverene vlasti da pruži i osigura jednakost pred zakonom, na teritoriju koji je integriran tom suverenosti, ugrožava ili eliminira postojanje suverenosti. Stoga, organi vlasti BiH imaju obavezu, pod okriljem državnog suvereniteta, osigurati jednak tretman na cijelom njenom području, ne ograničavajući se na entitetske linije razgraničenja. U tom smislu BiH je ovlaštena članom III/5.a) Ustava BiH za preuzimanje nadležnosti i formiranje institucija potrebnih za očuvanje suvereniteta, teritorijalnog integriteta, političke nezavisnosti i međunarodnog subjektiviteta BiH.

Savjetodavno vijeće evropskih sudija podvlači kako je jedinstvena primjena zakona „presudna za načelo jednakosti pred zakonom“ te ističe da su pitanja pravne sigurnosti i predvidivosti sastavni dio vladavine prava. Vijeće dalje navodi da: „u državi koja se rukovodi vladavinom prava, građani opravdano očekuju da se prema njima postupi kao i prema drugima i u mogućnosti su se pozvati na prijašnje odluke u usporedivim predmetima, tako da mogu predvidjeti pravne posljedice svojih činjenja ili propusta.“³³

Razumno bi bilo postaviti pitanje: da li institucije BiH mogu osigurati na prostoru BiH jednako uživanje vrijednosti načela jednakosti pred zakonom koje je ustvari sadržan u načelu vladavine prava.

U BiH postoje četiri pravosudna sistema. U entitetu Federaciji BiH organizovani su općinski i kantonalni sudovi, Vrhovni sud Federacije BiH i Ustavni sud Federacije BiH. Tužilaštvo je organizovano na kantonalnom i federalnom nivou. U entitetu Republika Srpska postoje osnovni i okružni sudovi, Vrhovni sud i Ustavni sud, Tužilaštvo Republike Srpske i okružna tužilaštva. U Distriktu Brčkom formirana su dva suda, Osnovni sud Distrikta Brčko i Apelacioni sud Distrikta Brčko. Postoji i Tužilaštvo Brčko Distrikta. Na razini BiH je Sud BiH i Ustavni sud BiH. Formirano je i Tužilaštvo BiH. Ovakva decentralizacija pravosudnog sistema predstavlja otvoren put divergenciji jurisprudencije po jurisdikcijskoj liniji. To može voditi tome da građani BiH različito uspijevaju u sudskim postupcima vođenim na sličnim pravnim i činjeničnim osnovama, a pritom ne postoji institucija koja bi mogla ujednačavati sudsku praksu na razini BiH, odnosno jednakopravne ishode primjene zakona na građanska prava i slobode.

³² Meškić Zlatan, *Osnivanje vrhovnog suda BiH kao uslov za članstvo u Evropskoj uniji*, Sveske za javno pravo, Fondacija centar za javno pravo, br. 4, str. 53-65. Sarajevo, 2011. str. 64.

³³ Savjetodavno vijeće evropskih sudaca, Uloga sudija u jedinstvenoj primjeni prava, Vijeća Evrope (CCJE), Strasbourg, studeni 2017. godine, dostupno na: <https://rm.coe.int/ccje-opinion-no-20-croatian-/1680780338>, pristupljeno 23.10.2025. godine. str. 2.

Stoga, smatramo da bi konstituisanjem vrhovnog suda BiH, pored ispunjavanja uslova Evropske komisije, značajno unaprijedili pravosudni sistem BiH u smislu njegove homogenosti, osposobljenosti za jedinstvenu (usklađenu) implementaciju pravnih načela na prostoru BiH (naročito jednakosti pred zakonom i pravne sigurnosti), ujednačene sudske prakse općenito i, što je posebno bitno, osnažila bi se vjera u pravosuđe. U tome se jasno naglašava uloga i značaj vrhovnog suda za postizanje pravičnosti i povjerenja u pravosudni i općenito državnopravni poredak.

5. Zaključak

Bosna i Hercegovina u svojoj ciklično turobnoj i krvavoj prošlosti uvijek se uspijevala izboriti za opstanak. No, svaki put, u svakom pokušaju zatiranja, cijena opstanka je bila prilično uspješna i tragična konstitucionalna destrukcija ethosa, etnosa, državnosti i samostalnosti. Masovna kršenja ljudskih i građanskih prava, gubljenja vjere u sistem, sigurnost i pravdu samo su neke od posljedica takvih mračnih faza u državnopravnom životu Bosne i Hercegovine. Poslije svake takve faze nužno je *ab initio* konstituisati i, služeći se pravnim i političkim roborancijama, jačati sistem koji je potentan da barem na *gro* počinjenih delikata ponudi adekvatan i pravovremen odgovor, te *eo ipso* reparira percepciju sigurnosti i zadobije povjerenje u vlastitu agilnost i efektivitet. Za takav proces; proces uspostave i/ili konvalidacije pravnog, državnog sistema koji će postići i moći očuvati (tranzicijsku) pravdu i pravičnost *conditio sine qua non* su pravosudne institucije na kojima, pored ostalog insistira EU utvrđujući ih kao neizostavne prioritete u procesu pridruživanja ovoj nadnacionalnoj organizaciji. Insistiranje EU na jačanju Ustavnog suda BiH s posebnim akcentom na provođenje njegovih odluka, insistiranje na konstitucionalizaciji VSTV i uspostavi vrhovnog suda BiH je u potpunoj korelaciji sa preduslovima zaživljavanja tranzicijske pravde. Jasno to proizlazi iz značaja navedenih institucija za: pravično sankcionisanje vinovnika; jednakost u zaštiti i pristupu žrtvi; omogućavanju blagovremene, adekvatne i prema žrtvama ujednačene reparacije i uspostave reparativnih mehanizama; vraćanje povjerenja u prisutnost, potenciju, agilnost i opstojnost/trajnost države (ustavnopravni sistem, krivičnopravni sistem, političkopravni sistem i dr. konstitutivne elemente državnosti i suverenosti).

Prema tome, temeljem ovdje iznesenih stavova citiranih autora, razmatranja pristupa pojedinih evropskih država pitanjima ustrojstva ustavnog suda, VSTV i vrhovnog suda, te općeprihvaćenog stava o ulozi i značaju navedenih triju institucija za tranzicijsku pravdu, možemo potvrditi hipotezu da su zahtjevi EU u korelaciji sa određenim preduslovima uspostavljanja tranzicijske pravde u BiH, te da bismo zadovoljavanjem istih značajno unaprijedili proces dosezanja pravde u bosanskohercegovačkom postkonfliktnom društvu.

LITERATURA

Knjige i članci:

1. Antić Teodor, *Izdvojeno mišljenje u sudskim postupcima i praksa Ustavnog suda Republike Hrvatske*, Zbornik Pravnog fakulteta Sveučilišta u Rijeci, br. 2, str. 837-873. Rijeka, 2016.
2. Bello Hutt Donald, and Pierre-Etienne, *Selecting Constitutional Judges Randomly*, Swiss Political Science Review, Vol. 27(1), 2021, pg. 107-127.
3. Benz Artur, *The Federal Constitutional Court of Germany: Guardian of Unitarism and Federalism*, In ARONEY N. & KINCAID J. (Eds.), *Courts in Federal Countries: Federalists or Unitarists?* (pp. 193-222). Toronto; Buffalo; London: University of Toronto Press, 2017.
4. Dauster Manfred, *Vrhovni sud za Bosnu i Hercegovinu, razmišljanja o njegovoj neophodnosti*, Sveske za javno pravo, Fondacija centar za javno pravo, , br. 4, str. 4-14, Sarajevo, 2011.
5. Delaye Diana, *Šta je tranzicijska pravda*, Politološki pojmovnik, 21/2015, Zagreb, 2015.
6. Elisenda Adam, *The Constitutional Court of Spain: From System Balancer to Polarizing Centralist*. In ARONEY N. & KINCAID J. (Eds.), *Courts in Federal Countries: Federalists or Unitarists?* (pp. 367-403). Toronto; Buffalo; London: University of Toronto Press, 2021.
7. Garoupa Nino and Ginsburg Tom, *Guarding the Guardians: Judicial Councils and Judicial Independence*, University of Chicago Public Law & Legal Theory Working Paper No. 250, 2008.
8. Hinghofer-Szalkay Stephan, *The Austrian Constitutional Court: Kelsen's Creation and Federalism's Contribution?*, Fédéralisme Régionalisme, Volume 17., 2017.
9. Hušić Jasmin, *Put za Bruxelles*, Grafičar d.o.o. Bihać, 2022.
10. Krapac Davor, *Postupak pred Ustavnim sudom Republike Hrvatske - ustrojstvo i proceduralni elementi ustavnog nadzora*, Narodne novine, Zagreb, 2014.
11. Lauc Zvonimir, *Novo uređenje statusa sudaca Ustavnog suda: od načina izbora do materijalnih osnova njihova rada*, u: Barbić, J. (ur.): *Hrvatsko ustavno sudovanje*, HAZU, Zagreb, 2009, str. 277. – 341.
12. Mahir Izet, *Implementacija tranzicijske pravde i sigurnost u Bosni i Hercegovini*, doktorska disertacija, Fakultet političkih nauka Univerziteta u Sarajevu, Sarajevo, 2021. <https://fpn.unsa.ba/b/wp-content/uploads/2021/11/IMPLEMENTACIJA-TRANZICIJSKE-PRAVDE-I-SIGURNOSTI-U-BiH-Izet-Mahir.pdf>.
13. Marković Goran, *Treba li Bosni i Hercegovini jedan vrhovni sud – prilog raspravi*, Sveske za javno pravo, Fondacija centar za javno pravo, br. 4, str. 66-72. Sarajevo, 2011.

14. Meškić Zlatan, *Osnivanje vrhovnog suda BiH kao uslov za članstvo u Evropskoj uniji*, Sveske za javno pravo, Fondacija centar za javno pravo, br. 4, str. 53-65. Sarajevo, 2011.
15. Olsen Tricia, Leigh Payne, and Andrew Reiter, *Transitional Justice in Balance: Comparing Processes, Weighing Efficiency*. Washington, DC: United States Institute of Peace Press, 2010.
16. Sesar Milijan, *Vrhovni sud u Republici Hrvatskoj, SR Njemačkoj, Republici Sloveniji*, Zbornik radova Pravnog fakulteta u Splitu, god. 46, broj 4, str. 733.-745. 2009.
17. Šarčević Edin, *Dejtonski ustav: karakteristike i karakteristični problemi*, Konrad Adenauer Sarajevo, 2009.
18. Urbániková Marina and Šipulová Katarina, *Failed Expectations: Does the Establishment of Judicial Councils Enhance Confidence in Courts?* German Law Journal, vol. 19, No7. 2018.

Internet izvori:

1. International Republican Institute, Western Balkans Regional Poll, 2024, <https://www.iri.org/resources/western-balkans-regional-poll-february-march-2024-full/>.
2. International Republican Institute, *Western Balkans Regional Poll*, 2025, <https://www.iri.org/resources/western-balkans-regional-poll-may-july-2025/>.
3. Inzko Valentin, *Informacija o posjeti Visokog predstavnika VSTV*, dostupno na: <http://www.ohr.int/vstv-je-presudan-za-jacanje-vladavin-e-prava-u-bih-i-ponovnu-izgradnju-povjerenja-javnosti-2/>, pristupljeno: 5.10.2025. godine.
4. Savjetodavno vijeće evropskih sudaca, *Uloga sudija u jedinstvenoj primjeni prava, Vijeća Evrope (CCJE)*, Strasbourg, studeni 2017. godine, dostupno na: <https://rm.coe.int/ccje-opinion-no-20-croatian-/1680780338>, pristupljeno 23.10.2025. godine.
5. Security Council UN, *Guidance Note of the Secretary-General United Nations Approach to Transitional Justice*, 2010, p.2. <https://docs.un.org/en/S/2004/616>.
6. The International Center for Transitional Justice, *What is Transitional Justice*, <https://www.ictj.org/sites/default/files/ICTJ-Global-Transitional-Justice-2009English.pdf>.
7. United States Institute of Peace, *Transitional Justice: Information Handbook*, 2008. https://www.usip.org/sites/default/files/ROL/Transitional_justice_final.pdf.
8. Venice Commission, *Opinion on legal certainty and the independence of the judiciary in Bosnia and Herzegovina*, CDL-AD (2012) 014, dostupno na: www.venice.coe.int, pristupljeno 5.10.2025. godine.

9. Venice Commission, *Vademecum on Constitutional Justice*, CDL-JU (2007)012, Strasbourg, 2007. www.venice.coe.int, pristupljeno 16.10.2025. godine.

Jasmin Hušić i Suan Islamović

Faculty of Law, University of Bihac

TRANSITIONAL JUSTICE AND INSTITUTIONAL REFORMS CONDITIONED BY BOSNIA AND HERZEGOVINA'S MEMBERSHIP

Summary: The article explores the European Union's requirements for Bosnia and Herzegovina, as outlined by the European Commission in its Opinion on Bosnia and Herzegovina's application for EU membership (COM(2019) 261 final), with a focus on strengthening Bosnia and Herzegovina's judicial institutions. The analysis emphasizes the necessary reforms of the Constitutional Court of BiH, the Court of BiH, and the High Judicial and Prosecutorial Council of BiH, which involve constitutional changes. The authors particularly stress the importance of these institutions, especially their independence and functionality, in advancing transitional justice in BiH. Based on the analysis, the authors suggest potential solutions, *de lege ferenda*, for enhancing the institutional framework to meet the European Commission's requirements and improve mechanisms of transitional justice in BiH. In this study, the authors employ analysis, comparison, normative, and deductive methods.

Key words: European Union, constitutional reform, the Constitutional Court of BiH, the Court of BiH, the High Judicial and Prosecutorial Council of BiH, transitional justice.