

## Program vladavine prava za Jugoistočnu Evropu (Bukurešt)

# Bosna i Hercegovina: Objavljen „Priebeov“ izvještaj

---

**Jedan kritički pregled izvještaja o stanju vladavine prava u bosanskom pravosuđu**

*Hartmut Rank LL.M., Dr. Mahir Muharemović*

Takozvani "Priebeov" izvještaj koji je sa nestrpljenjem očekivala kako javnost, tako i pravosuđe Bosne i Hercegovine (BiH), predstavljen je 5. decembra 2019. u Briselu. To je izvještaj više stručnjaka Evropske unije (EU) na čelu sa Reinhard Priebe-om (njemački pravnik i dugogodišnji saradnik Komisije EU) „o problemima vladavine prava u BiH“.<sup>1</sup> Kao što se očekivalo, izvještaj je napisan kritičkim tonom, ali bez dovoljno konkretnih preporuka za djelovanje i reforme.

Prije same analize sadržaja izvještaja, pozabavićemo se, ukratko, pozadinom, motivima i strukturom izvještaja:

### Kontekst

U martu 2019., nakon nekoliko skandala u pravosudju BiH-u, EU komisija pokrenula je "Inicijativu EU-a za poboljšanje praćenja vladavine prava u BiH". Ova inicijativa fokusira se na uzroke deficitova vladavine prava u BiH. Njen cilj je poboljšati praćenje reformi u sektoru vladavine prava kao i provedbu istih uz povećanje odgovornost u sistemu vladavine prava u BiH, istovremeno zadržavajući nezavisnost pravosuđa. Inicijativa obuhvata cijeli pravni sistem, uključujući sudove svih nivoa, tužilaštva i agencije za provođenje zakona.

„Priebeov“ izvještaj na 25 stranica, predstavljen nakon višemjesečne analize, mora se promatrati u pozadini ambicija Bosne i Hercegovine da postane članica EU. BiH je formalno započela pristupni proces 2005. godine ali, za sada, sa vrlo oskudnim rezultatima. Za razliku od Srbije i Crne Gore, BiH još uvijek

---

<sup>1</sup><http://europa.ba/wp-content/uploads/2019/12/ExpertReportonRuleofLawissuesinBosniaandHerzegovina.pdf>

nema status kandidata i značajno zaostaje za Sjevernom Makedonijom i Albanijom u svojim reformskim naporima. U svojoj izjavi o aplikaciji Bosne i Hercegovine za članstvo u Europskoj uniji (EU) od 29. Maja 2019<sup>2</sup> Komisija EU je istakla mnoge preostale nedostatke u oblasti vladavine prava u državi i zaključila da se sa Bosnom i Hercegovinom pregovori o pristupanju mogu otvoriti ako se postigne potreban nivo usklađenosti sa kriterijima za pristup, posebno političkim kriterijima iz Kopenhagena, koja zahtijevaju stabilnost institucija koje posebno garantuju demokratiju i vladavinu prava. BiH mora "temeljno poboljšati svoj pravni i institucionalni okvir kako bi osigurala da ispunjava niz ključnih prioriteta navedenih u mišljenju", od kojih je značajan broj namijenjen poboljšanju općeg stanja pravne države.

## Ključne tačke

Sada predstavljeni izvještaj usredotočen je na ograničen broj pitanja vladavine prava, uglavnom na pravosuđe i sa njim povezane institucije. On ne pokriva druge oblasti koje su, također, bitne za funkcionisanje sistema vladavine prava. U izvještaju se tangira nekoliko osnovnih tačaka koje daju relativno autentičnu sliku o stanju vladavine prava u BiH.

Odmah na početku izvještaja jasno se ističe da, iako BiH ima složen ustavni okvir i da je u teškoj političkoj situaciji, ove okolnosti nisu jedini razlozi za slabost vladavine prava u BiH. U izvještaju se, općenito, atestira disfunkcionalnost javnih institucija. Kao jedan od razloga za takvo stanje navodi se nedostatak bilo kakve volje ključnih osoba u sistemu za reformu pravosudne organizacije. Nadalje, ističe se da bosanskim institucijama nedostaje kultura odgovornosti i transparentnosti. Skreće se pažnja na činjenicu da zakoni nisu problem (većina ih je već prilagođena evropskim standardima), već jaz između zakona i svakodnevne prakse njihove (ne) primjene. Pozitivističko i formalističko tumačenje zakona od strane službenika na svim nivoima, te i ponašanje kao posljedica takvog tumačenja (često se propisi i namjerno pogrešno tumače), usložnjava ispravnu i razumnu provedbu zakona.

U tom smislu, bosansko pravosuđe se, također, mora sistematski reformisati. Ključna tačka u izvještaju je problem izgubljenog povjerenja javnosti u pravosuđe BiH. Pažnja se skreće na činjenicu da se u javnosti stvorio utisak da su odluke pravosudja ispolitizirane. Također se navodi da Visoko sudska i tužilačko vijeće BiH (VSTV BiH; Vijeće) treba reformisati. VSTV BiH se percipira u širokoj javnosti kao centar moći u rukama nekolicine osoba koje nikome ne odgovaraju, a koje služe interesima jedne mreže političkog pokroviteljstva i uticaja. Kao centralno tijelo koje će osigurati nezavisnost i funkcioniranje pravosuđa u Bosni i Hercegovini, potrebno je da se značajno poboljša pravni okvir i funkcioniranje Vijeća radi boljeg služenja interesima pravosuđa i građana. Ali pored zakonskog okvira, potreban je i radikalni raskid s prethodnim ponašanjem članova Vijeća. U Vijeću bi trebale biti osobe koje se ponašaju u skladu sa etikom i moralom, tako da javnost više nema dojam da su te osobe iznad zakona. Pitanje integriteta sudija i tužilaca je usko povezano s tim. Imenovanje i napredovanje sudija i tužitelja mora se temeljiti, prije svega, na učinku i znanju, a ne na etničkim principima. Ocjenjivanje rada nosilaca pravosunih funkcija mora uzeti u obzir više kvalitativne, a manje, kao do sada, kvantitativne kriterije. Postojeći sistem deklarativnog izjašnjenja na papiru o imovini nosilaca pravosudnih funkcija, bez provođenja kontrola, besmislen je i potrebno je ojačati sistem kontrola. Taj sistem se mora podvrgnuti rigidnom vanjskom nadzoru. Također se primjećuje da bi lustracija, kao posljednje sredstvo, mogla biti opcija. Izvještaj također temeljito kritikuje sistem obrazovanja i osposobljavanja sudija i tužitelja. Pored toga, postoji nedostatak transparentnosti u pravosuđu (odluke nisu dovoljno obrazložene, procedure i odluke nisu uvijek otvorene za javnost).

Potrebna su, također, bitna poboljšanja u građanskim i krivičnim postupcima. Oni bi trebali dati rezultate. Parnični postupci su previše glomazni, složeni i formalistički i oduzimaju previše vremena. Ujedno, bosanskohercegovačko krivično pravosuđe nije u stanju boriti se protiv ozbiljnog kriminala i korupcije.

<sup>2</sup> [https://ec.europa.eu/neighbourhood-enlargement/sites/near/files/20190529-bosnia-and-herzegovina-opinion\\_en.pdf](https://ec.europa.eu/neighbourhood-enlargement/sites/near/files/20190529-bosnia-and-herzegovina-opinion_en.pdf)

Autori izvještaja i dalje zahtijevaju odgovarajuću provedbu i dovoljno pravnih lijekova za pružanje efikasne pravne zaštite protiv kršenja ljudskih prava. Posebno ističu da neprovodjenje odluka Evropskog suda za ljudska prava nije prihvatljivo.<sup>3</sup>

Izvještaj se također bavi pitanjima ustavnog okvira u BiH. Postojeći Ustav Bosne i Hercegovine i ustavi entiteta zahtijevaju temeljne reforme, posebno kako bi se prevladalo "institucionalno zasićenje i blokade". Takvi ustavi su neprikladni za napredovanje zemlje na njenom putu ka evropskim integracijama i onemogućavaju daljni napredak u konsolidaciji stabilne demokratije utemeljene na vladavini prava, najvišim standardima ljudskih prava i zdravom ekonomskom razvoju. Paralelno sa izradom ustavnih reformi, potrebno je uložiti sve napore za otklanjanje nedostataka unutar trenutnog ustavnog okvira. Treba prevladati zajednički interes, a ne etnički pristup.

Na kraju izvještaja još jednom se jasno identificuje šta, zapravo, nedostaje BiH: Političari u zemlji morali bi zajedno raditi konstruktivnije kako bi bile započete važne reforme. Ali to već godinama se ne dešava u dovoljnoj mjeri.

## Reakcije

Reakcije na izvještaj eksperata EU u stručnim krugovima u BiH su raznolike. Većina reakcija varira između gledišta: „Sve smo to već znali - ali dobro je što je neko objektivan utvrdio stanje“ i razočarenja što izvještaj nije još jasnije identifikovao osobe koje predstavljaju problem u pravosuđu BiH kao i žaljenje što izvještaj nije znatno konkretniji.<sup>4</sup> Očitovalo se i gospodin Milan Tegeltija, Predsjednik u izvještaju kritikovanog VSTV-a BiH, koji je u posljednje vrijeme i sam žestoko kritikovan u vezi s optužbama za korupciju protiv njega. Primjetio je da je izvještaj mogao biti gori za pravosuđe BiH sa obzirom na (po njegovim riječima) "napuštan negativan stav protiv Vijeća od strane medija, obavještajnih agencija i politike u BiH."<sup>5</sup> Na kraju, došao je do zaključka da izvještaj i nije previše loš za pravosuđe i da neke stvari pravilno identificuje, ali da neke stvari nisu tačne i da su informacije pogrešno servirane stručnjacima EU (popularna optužba, usput rečeno, koja se u posljednje vrijeme češće čuje u zemljama jugoistočne Europe).

Ostaje da se utvrdi da izvještaj u svom osnovu identificuje velike deficite u segmentu vladavine prava u BiH. Međutim, takvi zaključci su stručnjacima u BiH odavno poznati. Također, treba napomenuti da je izvještaj vrlo općenit i apstraktan, s brojnim paušalnim izjavama, bez davanja dovoljno konkretnih prijedloga i rješenja. Tako, ukoliko ovaj izvještaj za BiH direktno uporedimo sa dva (takodjer od gosp. Priebe-a vodjena izvještaja i koji su veoma dobro recipirani u javnosti) EU izvještaja o stanju u makedonskom pravosuđu od 2015. , odnosno 2017<sup>6</sup> možemo primijetiti da ovi izvještaji sadrže mnogo više konkretnijih preporuka za djelovanje. Samo izvještaj iz 2015. godine, koji je po svom obimu sličan izvještaju za BiH, sadržavao je 55 preporuka. Ipak, "Priebe-ov" makedonski izvještaj imao je drugačiji povod: pojavili su se protokoli o masovnom prisluškivanju, te je EU dala konkretne savjete, izmedju ostalog, za razne aspekte u radu medija.

Imajući u vidu navedeno, (samo) 14 „ključnih prioriteta“ u dodatku izvještaja, koji je sada predstavljen za BiH, izgledaju skromno. S jedne strane, ovo je svjedočanstvo o još temeljnijim problemima sa kojima se

<sup>3</sup> U provedbi presuda ESLjP u predmetima Seđić-Finci, Pilav i Zornić nikakav napredak nije zabilježen. Protiv BiH trenutno se vodi 6 postupaka u okviru mehanizma Vijeća Evrope za prošireni nadzor.

<sup>4</sup> Vidi npr.: <https://balkaninsight.com/2019/12/06/bosnian-judiciary-under-pressure-after-critical-european-report/>

<sup>5</sup> <https://www.blic.rs/vesti/republika-srpska/nista-neocekvano-moglo-je-bititi-i-gore-milan-tegeltija-o-izvestaju-pribea-hdrljnf>

<sup>6</sup> The former Yugoslav Republic of Macedonia: Recommendations of the Senior Experts` Group on systemic Rule of Law Issues relating to the communications interception revealed in Spring 2015 (objavljen 8. 06. 2015) odnosno 2017 (objavljen 14.09.2017)

bosansko pravosuđe mora suočiti. S druge strane, djeluje kao i da su sami medjunarodni savjetnici - eksperti, nakon dugogodišnje izdašne finansijske i druge pomoći pravosudju BiH, zbumjeni i bez rješenja.

Ipak, važno je da je EU sada objavila ovaj trezveni izvještaj. Postojeći deficiti su time i verifikovani od strane najviših instanci. Čini se da je namjera eksperata iz EU da ne "talasaju" previše, već samo da se bave odabranim deficitima, svjesni teške ustavne i političke situacije u BiH. Međutim, postoji zabrinutost da EU insistira, i dalje, na konceptu "lokalne odgovornosti za procese" (što bi bilo ispravno i logično u idealnim uslovima), ignorirajući činjenicu da takav koncept za BiH ne djeluje dobrih deset godina.

Vrlo je malo vjerovatno da će političari u BiH- ali i elite u bosanskom pravosuđu - suočeni s novim izvještajem konstruktivno i s velikim entuzijazmom pokrenuti potrebne sistematske reforme, koje su spomenute u izvještaju. Sistemu su potrebni novi ljudi za takvo nešto, ali trenutno takvi ljudi ne mogu se učvrstiti u postojećem okviru. Jasno je da dubinska i održiva reforma može doći samo iznutra. Zadatak EU i međunarodne zajednice je aktivno podržavati nove (mlađe) bosanske snage kako ih postojeći sistem ne bi držao po strani.

**Konrad-Adenauer-Stiftung e. V.**

Hartmut Rank

AM Rechtsstaatsprogramm Südosteuropa

Hauptabteilung Europäische und Internationale Zusammenarbeit

[www.kas.de](http://www.kas.de)

[hartmut.rank@kas.de](mailto:hartmut.rank@kas.de)



Der Text dieses Werkes ist lizenziert unter den Bedingungen von „Creative Commons Namensnennung-Weitergabe unter gleichen Bedingungen 4.0 international“, CC BY-SA 4.0 (abrufbar unter: <https://creativecommons.org/licenses/by-sa/4.0/legalcode.de>)

[www.kas.de](http://www.kas.de)