

DOI 10.51558/2490-3647.2022.7.2.379

UDK 340.131(497.6)

Primljeno: 20. 03. 2022.

Pregledni rad
Review paper

Amela Čolić

RULE OF LAW: PREVENCIJA I PROMOCIJA U BOSNI I HERCEGOVINI I EVROPSKOJ UNIJI

U članku se predstavljaju pojam i porijeklo koje u teoriji prava ima ideal Rule of law te njegova obilježja koja zavise od kvalitete pozitivnog prava. Dobrobit vladavine prava ovisi o zakonu i ostvarenju u ljudskim poslovima. Naglasak se daje i na praktični koncept univerzalnih vrijednosti i primjenu na nacionalnom i međunarodnom nivou. Središnja je teza da je vladavinu prava neophodno jačati preventivnim i promotivnim mjerama kao ustavnu i zajedničku evropsku vrijednost. Razlog za to je visok stepen nepovjerenja građana u vladavinu prava i konkretno u pravosudni sistem BiH. Slab pravosudni sistem predstavlja rizik za vladavinu prava i demokratiju, a za posljedicu ima nestabilnost društva, izostanak zaštite ljudskih prava i osnovnih sloboda, izostanak podrške u socijalno-ekonomskom razvoju, borbi protiv korupcije, investicijama i pravnoj sigurnosti. Posljedično smo daleko od napredovanja u postizanju evropskih standarda i ispunjavanju obaveza iz Sporazuma o stabilizaciji i pridruživanju. U stabilnim sistemima reforme jačaju povjerenje građana u vlastite institucije. Vodeće snage u reformskim procesima i odgovornosti prema građanima u BiH nema. Izazovi za vladavinu prava u BiH sa kojima se ne uspijevamo nositi su: pravosuđe u službi građana, pravo na pravdu i sigurnije okruženje vladavine prava, osiguranje integriteta, efikasnog i nezavisnog pravosuđa, kao i slabosti samog ustavnog okvira. Na nivou EU poštivanje vladavine prava je zajednička odgovornost institucija Unije i država članica. Evropska komisija pripremila je reviziju vladavine prava sa mjerama za dodatno jačanje iste, posebno u onim državama članicama gdje su uočene slabosti.

Ključne riječi: *Rule of law*, Visoko sudsko i tužilačko vijeće, institucionalna prezasićenost, uvjerljive reforme, revizija vladavine prava u Evropskoj uniji

1. RULE OF LAW: POJAM, PORIJEKLO I OBILJEŽJA

Rule of law / vladavina prava je opće pravilo o tome kakav zakon treba da bude i kakva obilježja treba da ima. Stoga, vladavinu prava smatraju metapравnom doktrinom (Hayek 1994)¹, političkim idealom, a ne pravom.

„Pojam treba shvatati kao ograničenje vlasti i pravilo koje ne može biti zakon, već jedino može postojati kao vladajuće mišljenje o obilježjima koje bi trebali imati *dobri zakoni*, u smislu jasnosti i preciznosti zakonodavnih rješenja od strane zakonodavca. Osnov vrijednosti vladavine prava je u tome što se treba priznati kao nešto poželjno unutar pravnog poretka i društva uopće. To je oličenje dobro uredene države. Vladavina prava mora osigurati aktivnosti države, ali i slobodu pojedinca kao glavnog agensa ukupne društveno-političke akcije. U tom smislu pravni poredak ne bi smio biti prisila nametnuta društvu izvana, već bi trebao biti ravnoteža uspostavljena unutar tog istog poretka“ (Čolić 2017: 609-610).

„Vladavina prava u vrijednosnom smislu afirmira koncept ustavnosti i zakonitosti te predstavlja njihov kamen temeljac“ (Čolić 2017: 610). Zakon kao vrhovna vlast bi trebao vladati. Upravljanje pritom podrazumijeva ograničenja u okvirima pozitivnog prava odnosno pravnog i ustavnog sistema. „Različita su načela koja zajedno čine vladavinu prava i služe istom cilju: načelo ograničenja zakonodavne vlasti, načelo jednakosti svih pred zakonom, načelo podjele vlasti, legalnost državne uprave, zabrana retroaktivnih zakona, načelo demokratske kontrole vlasti, garancija osnovnih prava i sloboda. U teoriji prava ideal *Rechtsstaat* odnosno *Rule of law* označava zahtjev za zakonitošću i pravnim utemeljenjem svih aktivnosti na nivou države“ (Čolić 2017: 610). Pojam *Rechtsstaat*² porijeklom je iz njemačke kontinentalne tradicije i uključuje prava i slobode čovjeka i građanina, pravednost zakona i približava se poimanju vladavine zakona. Jezičko izjednačavanje pravne države *Rechtsstaat* i *Rule of law* u savremenom pravu nije pogrešno ako imamo u vidu namjeru sveobuhvatnosti i šire primjenjivosti. *Rechtsstaat* kao pravno načelo i *Rule of law* kao politički princip nisu danas samo teorijski koncepti ideala državnog uređenja već su standard uređenja i funkcionisanja država. Od vremena nastanka pojmova do danas došlo je do značajnog približavanja i supstancijalnog izjednačavanja pojmova pravne države, vladavine

¹ Pojam *isonomia*, kao stariji i širi koncept od koncepta demokratije, obuhvata još od 17. stoljeća evoluciju premisa: „jednakost pred zakonom“, „pravna država“, „vladavina prava“ i „podjela vlasti“.

² Koncept pravne države u Njemačkoj vezuje se za XIX stoljeće i Wilhelma Petersena koji je objavljivao pod pseudonimom Placidus i prvi istupio sa terminom *Rechtsstaat*. Upravo zahvaljujući njemu, Njemačka se od XIX stoljeća smatra predstavnikom kontinentalnog evropskog koncepta *Rechtsstaata*. Posebne zasluge naravno pripadaju i Immanuelu Kantu koji se smatra duhovnim ocem koncepta *Rechtsstaata*.

zakona, odnosno vladavine prava naročito u svjetlu promocije i zaštite ljudskih prava i sloboda kao primarnih u odnosu na državnu vlast. *Rule of law* i *Rechtsstaat* nisu pojmovno identični, ali se danas doživljavaju kao sinonimi koji imaju isti vrijednosni osnov, svoju normativnu i faktičku stranu.

Zakoni osim premise općenitosti i apstraktnosti upravo radi saglasnosti sa vladavinom prava moraju biti predvidljivi i nepristrasni. Vladavina zakona kroz historiju potvrdila se kao važan ideal još iz vremena Aristotela³, zatim se pojavila u pravnim teorijama Johna Lockeja, Machiavellia, u periodu prosvjetiteljstva Montesquieua i njegovog načela podjele vlasti, te Thomasa Binghamja, Alberta Venn Diceyja, pa sve do modernog doba i izučavanja političkog ideala vladavine prava u radovima Friedricha Hayeka, Ronalda Dworkina, Josepha Raza. Ovi autori će koncept vladavine prava razviti do uvjerenja da se radi o vrijednostima koje su nadređene i prema tome zaslužuju poseban tretman. Sadržajna vrijednost pojma *Rule of law* dobija na snazi u djelima britanskog pravnika i ustavnopravnog teoretičara Alberta Venn Diceyja, koji je prvi sistematizirao pojam vladavine zakona. Prema njemu uspostavljanje stabilnog pravnog sistema je zaštita od potencijalne nepravde do koje može doći primjenom nepravednih zakona. Odricao je građanima pravo da se ne obaziru na takve zakone. Prema Diceyju tri važna aspekta vladavine zakona su: kažnjavanje zbog kršenja zakona koje se dokaže pred redovnim sudom, niko nije iznad zakona i jednakost svih pred zakonom bez obzira na društveni, ekonomski ili politički status i vladavina zakona koja uključuje rezultate sudskih odluka koje utvrđuju prava privatnih lica (Haverić 2013). Prema Diceyju suvereni organ – parlament – je oličenje engleskog konstitucionalizma, a ideja vladavine prava je suština istog. Bit vladavine prava je sadržana u pojmu konstitucionalizma, odnosno vlasti koja je ograničena pravom što osigurava garanciju osnovnih prava i sloboda (Nurkić 2021). Ključni elementi supremacije prava, prema Diceyju, su jednakost pred zakonom i pravna sigurnost. Do formalne zakonitosti držao je i Joseph Raz koji je smatrao da šta god država da radi, treba da radi putem zakona. U tom kontekstu formulacija vladavine pomoću zakona bolje odgovara, jer zakon postoji ne da bi ograničio državu već da bi poslužio njezinoj moći. Upravo on je istaknuo važnost načela nezavisnog pravosuđa, neretroaktivnosti zakona, jasnih zakonodavnih postupaka. Smatrao je da vladavinu zakona treba poistovjetiti sa demokratijom, pravdom, jednakošću pred zakonom, pravima čovjeka, poštivanjem ljudskog dostojanstva. Raz je smatrao da kršenje vladavine prava i vršenje vlasti nad ljudima na proizvoljan način frustrira mogućnosti dugoročnog pla-

³ Aristotel je prednost dao vladavini zakona u odnosu na vladavinu ljudi...“Bolje je da vlada zakon nego jedan između građana...zakon predstavlja razum... Više u: Avramović (2010).

niranja i racionalnog djelovanja, odnosno da zanemaruje činjenicu da su ljudi osobe u moralnom smislu (Raz 1977).

Formalne uslove za vladavinu prava proučavao je Lon Fuller koji je sačinio listu vrijednosti svojstvenih strukturi pravnog sistema (Deinhammer 2019): donošenje općih pravila radije nego *ad hoc* odluka, objavljivanje zakona na odgovarajući način radi pristupa pravnim pravilima, perspektiva vladavine prava, razumljivost, praktičnost, dosljednost, stabilnost i podudarnost. Vladavina prava ne može funkcionisati ukoliko postoje kontradiktorni zahtjevi unutar pravnog sistema. Ista se može u potpunosti ostvariti samo u okviru ustavne države koja uključuje nezavisnu ustavnu jurisdikciju. Sistem provjere i ravnoteže važan je za kontrolu vladavine prava, kao i proceduralna prava, pravo na pravično suđenje, zaštita ljudskih prava, poštivanje privatnog vlasništva, ekonomskih sloboda, promocija socijalne pravde i blagostanja te demokratija. Jedna od osnovnih vrijednosti vladavine prava jeste minimiziranje korištenje arbitrarne vlasti i štete koja može iz nje neizbježno proizaći. Vladavina prava može se posmatrati kao načelo koje osigurava minimum racionalnosti ili razumnosti unutar političkog procesa.

Pravni poredak također je vezan uz vladavinu prava ukoliko se razvija u slobodi. Premise *vladavina prava* i *pravna država* suštinski izražavaju istu političko-filozofsku ideju o tome da moć države mora biti ograničena. To podrazumijeva ograničenje državne arbitranosti putem pravnog poretka i njegove zakonite primjene.

„Obje vrijednosti unutar pravnog poretka nisu identične, ali izražavaju iste vrijednosti i načela kojima teži pravni poredak savremene države. Ograničenja državne vlasti vrše se ustavom kao najvišim pravnim aktom. Vlast je podjeljena na zakonodavnu, izvršnu i pravosudnu; zakoni moraju biti određeni, javni i pravedni, te ne smiju imati retroaktivno dejstvo⁴; moraju postojati procesne garancije kojima se štite osnovna prava i slobode te sprečava samovoljno hapšenje i zatvaranje. Mora postojati odgovarajući sudski ili upravni postupak koji omogućava rješenje konkretnog spora, sudstvo mora biti nezavisno i nepristrasno⁵, a tužilaštvo samostalno čime se obezbjeđuje privilegija nezavisnosti i nepristrasnosti“ (Čolić 2017: 610).

⁴ Zabrana retroaktivnog zakonodavstva znači da su zabranjeni zakoni ili pravne norme koje podrazumijevaju negativne posljedice za situaciju koja se dogodila u prošlosti. Zabrana retroaktivnog krivičnog zakonodavstva izričito je navedena u članu 7. Evropske konvencije o ljudskim pravima: http://www.echr.coe.int/Documents/Convention_BOS.pdf

⁵ Efikasna zaštita nezavisnog sudstva standardni je kriterij monitoringa Evropske unije prema nekim od država članica EU, kao što su Bugarska i Rumunija i nakon samog pristupanja u punopravno članstvo.

Garancija nezavisnog pravosuđa i postojanje efikasne pravne zaštite je bit vladavine prava.⁶

2. RULE OF LAW: GLOBALNI IDEAL I TEŽNJA

Rule of law je praktični koncept univerzalnih vrijednosti. Potreba univerzalnog pridržavanja i primjene ovog koncepta na nacionalnom i međunarodnom nivou odobrena je od svih država članica UN 2005. godine. *Rule of law*, kako je navedeno u preambuli i članu 2. Ugovora o EU, jedna je od osnovnih vrijednosti koju dijele EU i njezine države članice. Nadalje, spominje se u preambuli Statuta Vijeća Evrope⁷ kao jedno od tri načela koja čine osnovu svake istinske demokratije, zajedno sa individualnim i političkim slobodama. Demokratsko društvo pridržava se vladavine prava na način da se zahtijeva primjena iste na svim nivoima javne vlasti, a također i u privatno-pravnim odnosima. Vijeće EU ističe institucionalni stav da je poštivanje vladavine prava preduslov zaštite osnovnih prava. Opća skupština UN usvojila je 2012. godine Deklaraciju o vladavini prava potvrđujući da se ista primjenjuje jednako na sve države i međunarodne organizacije⁸. Vladavina prava promovira demokratiju uspostavljanjem odgovornosti nosilaca javne vlasti i zaštitom ljudskih prava, što štiti pripadnike manjina od proizvoljnih pravila većine.

Na međunarodnom nivou zahtjevi i implikacije vladavine prava odražavaju posebnosti međunarodnog pravnog sistema. U mnogim aspektima taj sistem je daleko manje razvijen u odnosu na nacionalne ustavne i pravne sisteme. Ukoliko izuzmemo sistem Evropske unije, međunarodni sistem nema stalnog zakonodavca, u većini slučajeva nema pravosuđa sa obaveznom jurisdikcijom, dok su demokratske karakteristike u odlučivanju još uvijek vrlo slabe⁹. Podrška Ujedinjenih naroda vladavini prava vođena je međunarodnim pravnim okvirom. UN podržava razvoj nacionalnog zakonodavstva u skladu sa međunarodnim normama i standardima, te jačanje institucija za postizanje mira, sigurnosti i pravde, zaštitu ljudskih prava i omogućavanje održivog razvoja. Ustavi pružaju normativni i institucionalni temelj državama. Stoga je

⁶ Presuda Suda Evropske unije od 24. 6. 2019. u predmetu C-619/18 *Komisija protiv Poljske* ECLI broj: EU:C:2019:531 potvrđuje da je vladavina prava osnov pravnog poretka EU, u vezi je sa povredom člana 19. UEU u kontekstu interpretacije koncepta vladavine prava i pokušaja slabljenja nezavisnog sudstva.

⁷ Član 3. Statuta Vijeća Evrope odaje poštovanje načelu *Rule of law* kao preduslovu za pristupanje novih država članica Vijeću Evrope.

⁸ Rule of Law Checklist (2016), European Commission for Democracy through Law, pp.12

⁹ Međunarodni sud pravde ima ključnu ulogu u zaštiti vladavine prava UN-a.

važno da omoguće snažan sistem utemeljen na vladavini prava, u skladu sa međunarodnim obavezama, posebno onim koje proizlaze iz normi o ljudskim pravima¹⁰. Načelo supremacije u okviru EU dovelo je do toga da se vladavina prava primjenjuje na pravni sistem EU, a praksa Suda EU uključuje supremaciju zakona, institucionalnu ravnotežu, sudsku reviziju, osnovna prava, uključujući i pravo na pravni lijek, kao i načelo jednakosti i proporcionalnosti.

3. RULE OF LAW: USTAVNA I ZAJEDNIČKA EVROPSKA VRIJEDNOST!

„Bosna i Hercegovina je prema članu I/2 Ustava BiH demokratska država koja funkcionira po načelu vladavine prava i na osnovu slobodnih i demokratskih izbora¹¹ (Čolić 2017: 610). Vladavina zakona prati načelo legaliteta u smislu da su prava i obaveze građana i postupanje nosilaca vlasti regulisani zakonima koje je moguće preispitati. Uz činjenicu postojanja zakona moraju postojati i efikasni mehanizmi za zaštitu i kontrolu provođenja zakona, uz pravnu sigurnost i podjelu vlasti. Ustav BiH u svom originalnom engleskom tekstu upotrebljava anglosaksonski termin *Rule of law*, koji treba shvatiti šire od kontinentalno-evropskog termina *pravne države* (Ademović, Marko, Marković 2012). Iako Ustav BiH usko tumači organizaciju sudske vlasti, ipak sistemsko tumačenje pomaže u shvatanju vladavine prava, podjele vlasti i postojanja pravnog sistema u okviru BiH sa odvojenom i nezavisnom sudskom vlašću – član I/2 Ustava BiH. Sudovi su dužni da primjenjuju Ustav BiH u svakom konkretnom slučaju, pazeći na konzistentnost općih pravnih akata sa najvišim aktom države Ustavom BiH. Time sudovi kontrolišu zakonitost u državi, što je jedna od osnovnih funkcija i obaveza koja proizlazi iz člana I/2 Ustava BiH.

„Zaštita i garancija vladavine prava važan je dio i pristupnih kriterija Evropske unije, poznatih kao Kriteriji iz Kopenhagena, koji su kao takvi utvrđeni na zasjedanju Evropskog vijeća 1993. godine. Obaveze članstva podrazumijevaju u tom smislu stabilnost institucija koje mogu garantirati demokratiju, vladavinu prava, funkcionisanje pravne države, poštovanje osnovnih ljudskih i manjinskih prava utemeljeno u ustavu. Važeći zakoni i propisi su ti koji ograničavaju

¹⁰ Pravni okviri utemeljeni na međunarodnim normama ljudskih prava i podržani nezavisnim, efikasnim i kompetentnim pravosuđnim sistemima ključni su elementi vladavine prava i stoga su prioritet pomoći UN-a. Više u: *Strengthening and coordinating United Nations rule of law activities* (2016), United Nations General Assembly, A/71/169, pp. 9/21

¹¹ Ustav u svom originalnom engleskom tekstu upotrebljava anglosaksonski pojam “Rule of law” http://www.cc.bh.ba/public/down/Ustav_Bosne_i_Hercegovine_engl.pdf (naspram termina „Rechtstaat“ koji se koristi u njemačkoj pravnoj i političkoj teoriji).

državne organe vlasti, zakonodavne, izvršne i sudske, omogućavajući određene slobode, kreirajući poredak unutar kojeg se realiziraju poslovi i zadaci državnih organa vlasti. Stoga, vladavina prava može biti shvaćena kao sistem zaštite prava građana od samovolje i zloupotrebe nosilaca vlasti. Riječju, vladavina prava je konstitutivni element svakog demokratskog sistema u kojem postoje jedinstvo, izvjesnost i jasnoća, koji su presudni za funkcionisanje države. Koncept vladavine prava građanima treba garantovati pravnu sigurnost. Država treba počivati na općem načelu da se njena ukupna aktivnost može predvidjeti. Pravna sigurnost je direktno proporcionalna sa premisom jednakosti svih pred zakonom; svaki građanin bi trebao imati saznanje šta vlast može i smije učiniti, odnosno znati šta je propisano, dopušteno ili zabranjeno. Pravna sigurnost omogućuje građanima da se pouzdaju u značenje i predvidljivost važećih pravnih propisa, kao i u prava i obaveze koji proizlaze iz tih propisa. Radi se o garanciji pravno zaštićene sfere pojedinaca od proizvoljnog miješanja države. Građani moraju imati potpuno jasnu sliku šta podrazumijevaju zakoni koji se na njih primjenjuju. Pravnu sigurnost čini i načelo da niko ne može biti osuđen bez zakonske osnove. Može se ponekad desiti u društvu da je pravna sigurnost pojedinca u sukobu sa javnim interesima, ali pojedinac ne bi smio biti nesrazmjerno oštećen time što će mu njegova jednom stečena prava biti oduzeta naknadnim izmjenama i dopunama zakona na neprimjeren način. Pravosuđe i sudska praksa moraju imati određenu konstantnost, nema arbitrarnog odlučivanja. Izuzetno je važno da sudovi ujednačavaju sudsku praksu te da uvažavaju sudsku praksu Evropskog suda za ljudska prava. Građani bi morali od sudova i upravnih organa očekivati jednaka rješenja za sporove i probleme koji imaju jednake bitne elemente essentialia negotii“ (Čolić 2017: 611).

Donosioci odluka na svim nivoima vlasti u BiH deklaratorno se izjašnjavaju za jačanje povjerenja građana u institucije odgovorne za vladavinu prava naspram kapaciteta, odgovornosti i integriteta. Verbalno se ističe i težnja da se osnaže operativne i institucionalne aktivnosti u okviru vladavine prava i napredak u oblastima borbe protiv organiziranog kriminala, terorizma i korupcije kako bi se građanima osiguralo okruženje bez korupcije. U tom smislu preventivne i promotivne mjere predviđaju usvajanje strategije za reformu sudskog sistema, efikasniji rad policijskih službi, usvajanje strategije za borbu protiv korupcije, izmjene zakona u pravcu zaštite investitora i unapređenja korporativnog upravljanja, zaštite manjinskih dioničara, reviziju stečajnog zakonodavstva, zatim pripremu i realizacija programa restrukturiranja javnih preduzeća (željeznice, rudnici, telekom operateri). Bosna i Hercegovina, kao potencijalna država kandidat mora i implementirati vladavinu prava kao suštinski element evropskog političkog identiteta i kao centralni faktor strategije proširenja. Mora se osigurati da pravosudne institucije kao i institucije za provođenje zakona budu izuzete

od nepotrebnog političkog uticaja, te da provođenje i primjena zakona ide u pravcu ujednačavanja. Pravosudni sistem BiH dostigao je određeni nivo pripremljenosti. Odgovornost i integritet u pravosuđu postigli su određeni napredak. Daljnje reforme moraju ići u pravcu smanjenja broja neriješenih predmeta, dodatnog usklađivanja sudske prakse kod sve četiri nadležnosti, kao i odgovarajućeg izvršenja sudskih odluka. Načelo nezavisnog sudstva i samostalnog tužilaštva podrazumijeva poduzimanje jačih mjera protiv korupcije u pravosuđu.

Vladavina prava je ključna pretpostavka i garancija građanima u pogledu poštivanja njihovih prava i sloboda. Međutim, izmijenjeni sistem društvenih vrijednosti, nepovoljan ambijent unutar kojeg se provode zakoni od strane državnih institucija i garantiraju i štite prava građana daje za pravo konstataciji da **u Bosni i Hercegovini načelo vladavine prava nema onu evropsku vrijednost koju promovira Unija¹², ali ni ustavnu vrijednost koju utvrđuje Ustav Bosne i Hercegovine¹³**. Države članice Evropske unije te međunarodne organizacije pružile su podršku BiH u prevazi-lazanju nedostataka u oblasti vladavine prava. Također u okviru Sporazuma o stabilizaciji i pridruživanju za BiH su navedene konkretne preporuke, u vidu preventivnih mjera, koje još uvijek čekaju svoju punu primjenu koja bi se pozitivno odrazila na ispunjavanje standarda vladavine prava¹⁴.

Aneks IV Općeg okvirnog sporazuma za mir u BiH propisanom teritorijalnom organizacijom i podjelom nadležnosti dodatno otežava uspostavu efikasnog sistema vladavine prava. Realizaciju vladavine prava podriva i neprimjeren uticaj donosilaca političkih odluka, loša kultura odgovornosti, nepovjerenje građana usljed davanja prilika nekvalifikovanim i nestručnim osobama. Vladavina prava osigurava da niko nije iznad zakona i da je javno djelovanje prije svega odgovorno što vodi uspostavljanju pravne sigurnosti. Uloga Ustavnog suda BiH u osiguravanju prava građana nije centralna kakva bi trebala da bude, jer javni organi i sudovi ne izvršavaju svoju osnovu obavezu poštivanja standarda u skladu sa tumačenjem Ustavnog suda. Nadalje, neprovođenje obaveza po osnovu odluka Evropskog suda za ljudska prava od strane države BiH kao članice Vijeća Evrope jesu čin kršenja međunarodnih obaveza BiH, čin nepoštivanja vladavine prava i ugrožavanje procesa pristupanja Evropskoj

¹² U Članu 2. Ugovora o Evropskoj uniji vladavina prava, demokratija i osnovna prava su zajedničke vrijednosti na kojima je zasnovana Evropska unija i neophodne su za funkcionisanje Unije, u vezi sa članom 49. Ugovora, da bi neka država postala članicom Unije, mora poštovati ove vrijednosti i biti posvećena njihovoj promociji.

¹³ Osnovno načelo Ustava Bosne i Hercegovine, utvrđuje da je BiH „demokratska država, koja funkcioniše na osnovu vladavine prava, te da su državni i entitetski organi vlasti dužni omogućiti potpuno poštivanje međunarodno priznatih ljudskih prava...“

¹⁴ Evropska komisija u martu 2019. godine pokrenula je Inicijativu EU za pojačano praćenje vladavine prava u BiH (reforme, njihova primjena i jačanje odgovornosti).

uniji¹⁵. Evropska Komisija i ranijih godina naglašavala je potrebu unapređenja oblasti vladavine prava. S tim u vezi, u svom *Analitičkom izvještaju: Mišljenju o zahtjevu BiH za članstvo u Evropskoj uniji* iz 2019. godine¹⁶ Komisija navodi sljedeće:

„... za otvaranje pregovora, BiH mora postići potreban stepen usklađenosti s kriterijima za članstvo, a posebno političkim kriterijima iz Kopenhagena, kojima se zahtijeva stabilnost institucija koje garantuju prije svega demokratiju i vladavinu prava. Bosna i Hercegovina će morati temeljito poboljšati svoj zakonodavni i institucionalni okvir, kako bi se osiguralo ispunjavanje više prioriteta navedenih u Mišljenju, od kojih je značajan broj usmjeren na unapređenje ukupnog stanja vladavine prava u zemlji.“

U izvještajnom periodu od tada do danas u ovoj oblasti nije ostvaren značajniji napredak. Nisu preduzete odgovarajuće ni preventivne ni promotivne mjere u vezi sa nalazima iz Izvještaja o pitanjima vladavine prava. Reforme u oblasti integriteta su naišle na otpor unutar pravosuđa. Ometanje pravosudnih reformi od strane političkih aktera i unutar samog pravosudnog sistema, te loše funkcionisanje pravosuđa ugrožavaju mogućnost građana da ostvare svoja prava, te ometaju borbu protiv korupcije i organizovanog kriminala¹⁷.

Trajno poštivanje vladavine prava u svim državama članicama je preduslov za efikasnu primjenu prava Unije, kao i za funkcionisanje jedinstvenog tržišta. Ključna evropska načela vladavine prava su: zakonitost, pravna sigurnost, jednakost pred zakonom, dioba vlasti, zabrana proizvoljnosti, kazne za korupciju i efikasna pravna zaštita koju pružaju nezavisni sudovi. Prevencija i promocija vladavine prava je glavna obaveza Evropske komisije kao čuvara Ugovora. Evropski sud je vladavinu prava prvi put spomenuo 1986. godine u predmetu 294/83 *Les Verts* uz obrazloženje: ... „Unija je zajednica koja se temelji na pravu, na način da i države članice, ali i institucije Unije podliježu kontroli usklađenosti akata sa osnovnom Ustavnom poveljom, odnosno sa Ugovorom“. Predmetnom odlukom Sud je zauzeo stav da je Zajednica zasnovana na vladavini prava, uz posebno isticanje da ni države članice ni institucije EZ ne mogu izbjeći sudsku provjeru usklađenosti mjera koje su donijele na osnovu

¹⁵ Odluke Evropskog suda za ljudska prava u pogledu zabrane diskriminacije: Sejdić i Finci protiv BiH, Zornić protiv BiH, Pilav protiv BiH, Baralija protiv BiH. Prava svojine: Suljagić protiv BiH, Đokić protiv BiH, Orlović i dr. protiv BiH. Nema kazne bez zakona: Maktouf i Damjanović protiv BiH. Pravo na slobodu i sigurnost: Al Husin protiv BiH. Pravo na pravično suđenje: Jeličić protiv BiH, Čolić protiv BiH, Đurić protiv BiH.

¹⁶ <https://europa.ba/wp-content/uploads/2019/06/Analiti%C4%8Dki-izvje%C5%A1taj-Mi%C5%A1ljenje-Komisije-o-zahtjevu-Bosne-i-Hercegovine-za-%C4%8Dlanstvo-u-Evropskoj-uniji.pdf>

¹⁷ Evropska Komisija, Izvještaj o Bosni i Hercegovini za 2020. godinu (strana 5.)
https://europa.ba/wp-content/uploads/2020/10/Izvjestaj_za_BiH_za_2020_godinu.pdf

Ugovora. Riječ je o tumačenju koje Zajednicu temelji na pravosudnoj zaštiti i kontroli, što odgovara Hayekovom shvatanju vladavine prava. Tako je Sud potrdio *prometejsku* ulogu koju je imao još od presuda *Van Gend en Loos* i *Costa protiv Enela* i dr. Evropska unija posljednjih godina suočava se sa sudskim predmetima koji se odnose na nezavisnost pravosudnog postupka, na oslabljene ustavne sudove, na napade jedne grane vlasti na drugu. U službenim izvještajima Evropske komisije prema Evropskom parlamentu i Evropskom vijeću mogu se primijetiti zahtjevi za ublažavanje izazova koji ugrožavaju vladavinu prava te da ista mora imati veći prioritet u institucijama EU i državama članicama. Unija je službeno zauzela stav da njezino djelovanje mora biti objektivno, razmjerno i nediskriminatorno, a ukoliko nacionalni sistemi provjere i ravnoteže nisu dovoljni tada se nadležnim smatra nivo Unije. Odgovornost je na svim državama članicama da osiguraju poštivanje vladavine prava kao zajedničke vrijednosti. Ustavna odgovornost država članica je da osiguraju pravilno funkcionisanje vlastitih država, da su odgovorne prema Uniji i prema drugim državama članicama. S tim u vezi, države članice obavezuje načelo lojalne saradnje¹⁸ koje propisuje obavezu država članica da olakšaju realizaciju zadataka Unije te da se suzdrže od svake mjere koja bi mogla ugroziti postizanje ciljeva Unije. S druge strane, institucije EU odgovorne su za pružanje razmjerne pomoći državama članicama u osiguranju poštivanja vladavine prava. Nadalje, važna je uloga nacionalnih sudova u primjeni prava Unije upravo zbog njihove odgovornosti u odlučivanju o prethodnom pitanju¹⁹ i obezbjeđivanju usklađenosti i jedinstva tumačenja prava Unije. Sud Evropske unije je izričući privremene mjere za suspenziju nacionalnih reformi koje bi uticale na nezavisnost pravosuđa pokazao da, iako je organizacija pravosuđa u nadležnosti država članica, iste moraju poštovati obaveze prava Unije kod izvršavanja nadležnosti i mjere mogu biti preispitane od strane Suda Evropske unije²⁰. Vladavina prava u Evropskoj uniji nije neutralno načelo, te kao takva ne zahtijeva samo kontrolu institucija EU već i institucija vlasti u državama članicama. Odgovornost za poštivanje vladavine prava je na državama članicama, a nacionalni mehanizmi pravne zaštite bi trebali imati prednost. Nacionalni sudovi zajedno sa Sudom EU osiguravaju vladavinu prava unutar evropskog pravnog poretka. Stoga je vladavina prava u EU nemoguća bez učešća nacionalnih sudova. Legitimni je interes Unije i drugih država članica da vladavina prava funkcioniše pravilno na nivou država članica.

¹⁸ član 4. stav 3. UEU

¹⁹ član 267. UFEU

²⁰ Predmet C-619/18 *Komisija protiv Poljske*, ECLI broj: EU:C:2019:531 Presuda Suda od 24. 6. 2019.

Poštivanje zajedničkih vrijednosti unutar EU i zaštita zajedničkog pravnog poretka moguća je poštivanjem prava iz Ugovora. Stoga Unija unutar granica svojih ovlasti mora zaštititi proklamirane vrijednosti. Uredbom o općem režimu uslovljenosti za zaštitu budžeta Unije²¹ uspostavljen je opći režim uslovljenosti za zaštitu budžeta Unije u slučaju povrede načela vladavine prava u državama članicama. Uredba je stupila na snagu 1. 1. 2021. i omogućuje Vijeću da na zahtjev Evropske komisije donese mjere suspenzije plaćanja koja se finansiraju iz budžeta Unije ili da suspendira odobrenje programa koji se finansiraju iz zajedničkog budžeta EU. Komisija je pokrenula postupak protiv Mađarske na način da je korištenje sredstava iz EU fondova uslovlila poštivanjem vladavine prava – tzv. *mehanizam uslovljavanja*. Sud EU²² je pravni osnov za provođenje mehanizma uslovljavanja temeljio na članu 7. Ugovora o EU uz poštivanje ovlaštenja dodjeljenih Uniji i načelu pravne sigurnosti.

4. (NE)POVJERENJE GRAĐANA BIH

Očekivanja građana BiH idu u pravcu zahtjeva za dostupnost pravnih lijekova protiv odluka javnih organa, za jednak pristup pravdi bez obzira na primanja ili prebivalište, za smanjenje predugog trajanja parničnih postupaka u vezi sa kršenjem prava na suđenje u razumnom roku što je predmet garancije i Ustava BiH i Evropske konvencije o ljudskim pravima, za mogućnost sudske nagodbe i upotrebu alternativnih metoda u rješavanju sporova (mirenje i medijacija) u građanskim, privrednim predmetima, radnim sporovima i sporovima potrošača. Svi ti zahtjevi traže promociju u skladu s evropskim standardima. Povjerenje građana izostaje i kada je riječ o predmetima korupcije i finansijskog kriminala, te korupcije u javnoj sferi. Uz ova pitanja javlja se i potreba uređenja procesne discipline u vezi sa dugotrajnošću postupaka, koordinativnom ulogom Visokog sudskog i tužilačkog vijeća te ulogom Institucije ombudsmena za ljudska prava kao nadzornog tijela u osiguranju odgovornosti javnih organa prema građanima. Primjetna je slaba saradnja između državnih, entitetskih i kantonalnih/okružnih pravosudnih organa. Nedostatak koordinacije i saradnje između organa za provođenje zakona, tužilaštvima i nadležnim sudovima na svim nivoima u BiH ozbiljna je prepreka za njihovu funkcionalnost i efikasnost. Stoga je (ne)povjerenje u institucije povezano sa (ne)funkcionisanjem istih tih institucija. Građani prih-

²¹ Službeni list Evropske unije L 433 I/1 od 22. 12. 2020. Uredba (EU) 2020/2092 Evropskog parlamenta i Vijeća od 16. dec. 2020.

²² Rezolucija Evropskog parlamenta od 10. 3. 2022. o vladavini prava i posljedice presude Suda EU 2022/2535 (RSP). Sud EU je odbio pojedinačne zahtjeve Mađarske i Poljske za poništenje Uredbe (EU) 2020/2092 kojima su ove države članice nastojale spriječiti gubitak finansijskih sredstava iz EU fondova.

vataju odluke institucija kada te institucije uživaju legitimitet. Uzrok nezadovoljstva je nedovoljno efikasan rad i procjena rezultata takvog rada što za posljedicu ima nedostatak povjerenja građana.

Očekivanja bosanskohercegovačke javnosti u pogledu pravosudnog sistema po mjeri demokratske vladavine prava bila bi: nezavisnost od političkih pritisaka, te *de iure* i *de facto* nezavisnost od drugih grana vlasti, donošenje odluka na koje politički interesi nemaju uticaj, autonomija u odnosu na zakonodavnu i izvršnu vlast, profesionalna stručnost tumačenja i kvalifikovanog argumentovanog odlučivanja, obaveznost usavršavanja, efikasnost odlučivanja u razumnom roku bez nepotrebnog odlaganja, ujednačena opterećenost pravosudnih institucija i, posebno, ujednačena sudska praksa.

Visoko sudsko i tužilačko vijeće VSTV je centralna i snažna institucija sa širokim nadležnostima u oblasti vladavine prava u BiH. Radi se o jedinstvenom organu koji bi trebao biti primjer odgovornosti i integriteta za pravosuđe u cjelini. VSTV bi trebalo da štiti od političkog uticaja i miješanja u rad pravosuđa, da bude garant rada svih pravosudnih sistema u zemlji i što je najvažnije da bude nosilac reforme pravosuđa sa koherentnim i dosljednim provođenjem pravosudne politike. Nije dobro što je javnost uz dio članstva pravosudne zajednice izgubila povjerenje i u VSTV kao krovnu instituciju pravosuđa. Razlog tome je percepcija VSTV-a kao centra političke moći i uticaja. Nova zakonska rješenja koja se odnose na VSTV moraju obuhvatiti postupak izbora članova VSTV mimo nacionalne pripadnosti i bez političkih pritisaka, reforme disciplinskih postupaka i tijela u VSTV, imenovanja i napredovanja sudija i tužilaca od strane VSTV prema stručnosti, a ne prema nacionalnoj pripadnosti, edukacije i sistem ocjenjivanja rada, transparentnost pravnog sistema. Posebno važno pitanje je osiguranje dosljednosti sudske prakse, usklađivanje sudske prakse u građanskim, krivičnim i upravnim predmetima koje se mora ojačati. Mora se realizirati uspostava sudskog tijela koje će osigurati dosljedno tumačenje zakona i usklađivanje sudske prakse u četiri pravna sistema u zemlji.

U kontekstu Bosne i Hercegovine kao cjeline pojavio se termin *institucionalne prezasićenosti*, a u vezi sa postojanjem 14 jurisdikcija na maloj teritoriji i sa malo stanovnika (nivo BiH, nivo entiteta, nivo Brčko Distrikta i 10 kantona u Federaciji BiH). Nažalost, postoji visok stepen neusklađenosti i loše saradnje navedenih nivoa što uzrokuje neefikasno funkcionisanje sistema kao cjeline. Ostvarenje vladavine prava u okviru VSTV-a, Suda i Tužilaštva BiH je izglednije ukoliko je ona fokusirana na državni nivo u odnosu na nivo entiteta i uz poštivanje načela supsidijarnosti, što je rješenje koje ne bi trebalo da ima alternativu kad je riječ o pravosuđu. Instanca

koja osigurava pravnu sigurnost i jedinstveno tumačenje pravnih propisa u različitim jurisdikcijama je u većini zemalja vrhovni sud sa nadležnostima za cijelu zemlju. Posebno uređenje BiH sa četiri pravosudna sistema (državni, dva entitetska i Distrikt Brčko), gdje svaki od njih ima svoju jurisdikciju i internu institucionalnu strukturu, zahtijeva uspostavljanje jednog pravosudnog tijela za ove potrebe. Jedna od preporuka Venecijanske komisije²³ još iz 2012. godine, koju BiH nije ispoštovala, odnosi se na uspostavu vrhovnog suda.

U cilju unapređenja stanja u oblasti vladavine prava osnovana je Privremena istražna komisija Predstavničkog doma Parlamentarne skupštine BiH, koja je dobila mandat da istraži stanje u pravosudnim institucijama BiH, posebno sposobnost VSTV-a kao vodeće snage u reformi pravosuđa i prve odgovorne institucije prema građanima koja učestvuje u procesima približavanja članstvu u EU, a sve u skladu sa Zakonom o parlamentarnom nadzoru. U programu rada Privremene istražne komisije razmatraju se konkretne teme²⁴. Privremena istražna komisija će kritički cijeniti postojeća zakonska rješenja, uključujući adekvatnost trenutnog načina izbora članova VSTV-a u odnosu na nezavisnost ovog tijela, adekvatnost trenutnih disciplinskih mjera i procedura, sa posebnim osvrtom na potrebu uspostave jasnih pravila za disciplinsku odgovornost članova VSTV-a od strane nezavisnog tijela, širu provjeru kandidata za pravosudne funkcije, eventualno razdvajanje VSTV-a na sudski i tužilački segment, eventualno drugačiji način izbora glavnih tužilaca. Propisivanje jasnih pravila, te odgovarajućih sankcija vezano za sukob interesa nosilaca pravosudnih funkcija, uključujući njihove bliske srodnike, a po modelu pravila koja se odnose na nespojivost funkcija i sukob interesa koji je propisan za izabrane i imenovane zvaničnike, te savjetnike. Privremena istražna komisija razmatrat će adekvatnost postojećih zakonskih rješenja po pitanju borbe protiv korupcije i drugih najtežih oblika organiziranog kriminala, s ciljem njihovog poboljšanja u svjetlu potrebe približavanja Bosne i Hercegovine članstvu u Evropskoj uniji. Privremena istražna komisija razmotrit će mogućnost pooštavanja sankcija za neprimjerene kontakte između nosilaca pravosudnih funkcija i predstavnika političkih stranaka, kao i za neprimjereno djelovanje političkih stranaka i njihovih predstavnika prema pravosudnim institucijama i nosiocima pravosudnih funkcija. Nužna je pritom uspostava saradnje između Privremene istražne komisije i međunarodnih organizacija i tijela koja su zadužena za nezavisnost

²³ Više u: Evropska Komisija za demokratiju kroz pravo – Venecijanska Komisija, Mišljenje broj 648/2011 o pravnoj sigurnosti i neovisnosti pravosuđa u BiH, 91. plenarna sjednica od 15-16. 6. 2012. godine.

²⁴ Program rada Privremene istražne komisije broj: 01-50-4-986-3/20 od 16/6/2020. sa vremenskim okvirom djelovanja juni 2020. – juni 2021. Održano je ukupno 32 sjednice, posljednja je zakazana za 17. 6. 2021. Privremena istražna komisija ima obavezu dostavljanja Izvještaja Predstavničkom domu Parlamentarne skupštine BiH.

pravosuđa, borbu protiv korupcije i drugih oblika organiziranog kriminala, odnosno koja su značajna za napredak Bosne i Hercegovine ka članstvu u Evropskoj uniji, uključujući Evropsku komisiju, Vijeće Evrope sa grupom država ujedinjenih u borbi protiv korupcije GRECO²⁵ i Venecijansku komisiju, OSCE sa Uredom za demokratske institucije i ljudska prava ODIHR. Također je neophodna usporedba regionalnih i evropskih rješenja po pitanju izbora nosilaca pravosudnih funkcija, postojanja i djelokruga rada regulatornog tijela, odnosno izbora i smjene članova takvih tijela, te odgovornosti za njihov rad.

5. **RULE OF LAW: JAČANJE PREVENTIVNIH I PROMOTIVNIH MJERA**

Ključni instrumenti koji se navode u komunikacijama institucija i tijela Unije su: transparentnost i pristup informacijama na svim službenim jezicima u cilju dostupnosti pojedincima i firmama, zatim **kreiranje mreža**: Evropske mreže predsjednika vrhovnih sudova, upravnih sudova, Konferencije evropskih ustavnih sudova, javnih tužitelja, savjetodavnih tijela evropskih sudaca i evropskih tužitelja kao dio pravosudnih mreža Vijeća Evrope. Posebno važna je uloga nacionalnih parlamenata u osiguranju vladavine prava u državama članicama. Za ove mjere osigurana su bespovratna finansijska sredstva od strane Komisije u okviru programa Pravosuđe za poslovanje određenih evropskih mreža u oblasti pravosuđa ili kroz druge programe i projekte Unije. Prevencija na nacionalnom nivou može se osigurati putem saradnje i podrške kroz nacionalno pravosuđe, ustavne sudove, pravobranilaštva. Poznato je da zaštita i garancija vladavine prava predstavljaju važan dio pretprijetnih kriterija Evropske unije, međutim Komisija je i za države punopravne članice pripremila postupak revizije vladavine prava, a sve zbog ugrožavanja vladavine prava na što ukazuju nedavne presude Suda Evropske unije. Revizija bi obuhvatala postupak donošenja zakona, sposobnost borbe protiv korupcije, provođenje prava Unije, postupke izvršenja, a bila bi potpunija u onim državama članicama gdje su primjećene slabosti, poput Poljske, Mađarske, Bugarske, Portugala. Ukoliko nacionalni mehanizmi zaštite vladavine prava zakažu, institucije Unije i države članice imaju zajedničku odgovornost za otklanjanje prijetnji vladavini prava. Sud je potvrdio važnost

²⁵ Unija ima status posmatrača u Venecijanskoj komisiji, a dobila je i status posmatrača u Grupi država protiv korupcije (GRECO) Vijeća Evrope. Unija osigurava finansijska sredstva za aktivnosti Vijeća Evrope u preuzetim obavezama

nezavisnog pravosuđa i poštivanja vladavine prava za efikasno funkcionisanje Unije. Sud je naredio obustavljanje nacionalnih zakona kojima se, prema procjeni Komisije, utiče na nezavisnost pravosuđa i utvrdio da je organizacija pravosuđa u državama članicama podložna ispunjavanju obaveza iz prava Unije.

6. ZAKLJUČAK

„Koncept vladavine prava ima svoje utemeljenje u Ustavu BiH, međutim, u pravno-političkoj praksi ne realizuje se u svom punom obimu“ (Čolić 2017: 612). Prioritet u ovoj oblasti je jačanje povjerenja građana u pravne institucije Bosne i Hercegovine, realizacijom predviđenih preventivnih i promotivnih mjera. Međutim, snaga institucija u smislu vladavine prava i dobrog upravljanja u BiH ocijenjena je kao loša, uz zabilježeno pogoršanje u posljednje dvije godine. Index *Rule of law* WJP²⁶ mjeri se na osnovu 8 pokazatelja: ograničenje vladinih ovlaštenja, odsustvo korupcije (pokazatelj u kojem je BiH najviše nazadovala), transparentnost vlade, dostupnost osnovnih prava, red i sigurnost, provedba zakona, građansko pravosuđe te krivično pravosuđe. Indeks za BiH u 2021. godini imao je vrijednost 0,52↓, što nas je pozicioniralo na 72 mjesto od 139 država čiji su pokazatelji vrednovani. Svaki od gore spomenutih osam pokazatelja je pojedinačno vrednovan i to za BiH kako slijedi: ograničenje vladinih ovlaštenja 0,45; odsustvo korupcije 0,42 kao pokazatelj u kojem je BiH najviše nazadovala; transparentnost vlade 0,47; dostupnost osnovnih prava 0,59; red i sigurnost 0,78; provedba zakona 0,48; građansko pravosuđe 0,47 te krivično pravosuđe 0,46 i prosjek WJP za BiH 0,52. Rezultati rangiranja kreću se od 0 – 1 pri čemu 1 označava najjače pridržavanje vladavini prava. Među državama koje se najjače pridržavaju načela vladavine prava su: Danska sa indeksom 0,90; Norveška sa indeksom 0,90; Finska sa indeksom 0,88; Švedska sa indeksom 0,86; te Njemačka sa indeksom 0,84. U periodu od 2015. do 2021. godine, BiH je imala indekse sa vrijednostima od 0,57 za 2015. godinu; 0,56 za 2016. godinu; 0,53 za 2017, 2018. i 2019. godinu, te indeks WJP 0,52 za 2020. i 2021. godinu. Ukupna vrijednost indeksa *Rule of law* za BiH 0,52 može se uporediti sa regionalnim prosjekom koji za regiju Istočne Evrope iznosi 0,50 u odnosu na globalni prosjek čija je vrijednost 0,56. Stanje vladavine prava u zemljama najužeg okruženja je sljedeće: Slovenija je na 29 mjestu sa rezultatom 0,68; Hrvatska je na 46 mjestu sa rezultatom 0,61; a slijede Kosovo na 60 mjestu sa rezul-

²⁶ World Justice Project – potpuni detalji dostupni na: <https://worldjusticeproject.org/rule-of-law-index> (posljednji pregled 4. 3. 2022.)

tatom 0,55; Sjeverna Makedonija na 64 mjestu sa rezultatom 0,53; Srbija na 81 mjestu sa rezultatom 0,49 i Albanija na 83 mjestu sa rezultatom 0,49.

Prema dostupnim pokazateljima najalarmantnije je to što predstavnici javne vlasti zloupotrebljavaju javne funkcije za lične interese. Odgovor pravosudnih institucija na zloupotrebe javnih ovlasti, pa čak niti u uslovima pandemije COVID 19, nije bio adekvatan uz političke pritiske i selektivno procesuiranje odgovornih. Nadalje, loš rejting prisutan je po kriterijima: rasipništvo javne potrošnje, transparentnost donošenja odluka, povjerenje javnosti u donosioce odluka, favoriziranje u odlukama državnih službenika, te nezavisnost pravosuđa. Kada je riječ konkretno o borbi protiv korupcije, tek 2% svih optužnica²⁷ i presuda²⁸ odnosi se na korupciju i privredni kriminal. Reformskom agendom za Bosnu i Hercegovinu isti taj koncept preuzeo je sa držaj, nažalost na način da je isti pojednostavljen i uz pretpostavku da će uspostaviti i učvrstiti vladavinu prava i dobro upravljanje u Bosni i Hercegovini. Iako i ovom načinu treba dati podršku, to nisu vrijednosti društva koje se uspostavljaju u skraćanim postupcima. „Vladavina prava kao ustavna vrijednost i kategorija se živi kao vid organizacije države i društva, gdje zakoni i opći propisi ostvaruju kontinuiranu komunikaciju na relaciji država – građani kao nezavisni subjekti individualnih prava i sloboda, sa utemeljenjem u najvažnijem konstitutivnom aktu države – Ustavu“ (Čolić 2017: 612).

Dijalog Evropske komisije i BiH o politikama djelovanja u pogledu vladavine prava odvija se od 2011. godine u okviru Strukturiranog dijaloga o pravosuđu, a od 2016. godine u okviru Pododbora Sporazuma o stabilizaciji i pridruživanju o pravdi, slobodi i sigurnosti. Međutim, za promjenu poljuljanog povjerenja građana u pravosuđe potrebne su hitnije mjere i jači pristup reformama²⁹. Ubrzavanju procesa približavanja Evropskoj uniji ključni poticaj moraju dati reforme u oblasti vladavine prava, a u okviru iste reforma pravosuđa u BiH. Inicijativa Evropske unije za unapređenje praćenja vladavine prava u BiH zahtijeva sistemsku reformu pravosuđa, poštivanje odluka Evropskog suda za ljudska prava, reformu Visokog sudskog i tužilačkog vijeća, na način da VSTV bude garant nezavisnog pravosuđa i da mu se osigura ustavni status, zatim osiguranje i jačanje integriteta nosilaca pravosudnih funkcija, otklanjanje nedostataka u postojećem ustavnom okviru i/ili reformu ustava koja će osigurati ev-

²⁷ Više u: Informacija o radu Tužilaštva BiH za 2018. godinu, Sarajevo 2019.

²⁸ Više u: Presude u predmetima korupcije na visokom nivou, Nacionalni izvještaj Transparency International u BiH, Publikacija 2021.

²⁹ Generalno, program integrisanja BiH u EU opterećen je nedovoljnom političkom podrškom koja ometa koordinirano provođenje reformi na svim nivoima vlasti, a napredak istih je vrlo često opterećen zahtjevima za etničko načelo glasanja što nije u skladu sa evropskim standardima.

ropsku integraciju i ekonomski razvoj. Donosioci odluka moraju nacionalni pristup zamijeniti zajedničkim interesom građana BiH. U okviru vladavine prava i funkcionisanja sudstva primjetne su ključne slabosti, sa veoma ograničenim poboljšanjima. Interes običnih građana je izvršenje ugovora, rješavanje privrednih sporova, utvrđivanje prava vlasništva, posebno upis nekretnina u određenim područjima. U tom smislu, nedovoljna saradnja i koordinacija među različitim akterima je prepreka vladavini prava i pravilnom funkcioniranju pravosuđa, uspostavljanju jednakih uslova u cijeloj zemlji i stvaranju održivog poslovnog okruženja u zemlji.

U svjetlu preporuka Evropske Komisije, nalaza Izvještaja stručnjaka o pitanjima vladavine prava i mišljenja Venecijanske komisije hitno treba odrediti novi vremenski okvir za izvršavanje Strategije za reformu sektora pravde 2014-2018. i Akcioni plan, usvojiti novi Zakon o sudovima BiH u cilju veće pravne sigurnosti, usvojiti novi Zakon o VSTV-u kao najvišem samoregulatornom tijelu za pravosuđe. Na ovo nas obavezuje i finansijska pomoć³⁰ koju je Evropska unija usmjerila za jačanje oblasti vladavine prava u BiH (oko 150 miliona eura od 2007. godine usmjereno je na reformu pravosuđa). Uvjerljive reforme koje EU kao najvažniji ulagač, donator i politički partner očekuje ne samo od Bosne i Hercegovine nego i od ostalih država Zapadnog Balkana jesu inicijative na jačanju vladavine prava sa reformom pravosuđa i ozbiljnim radom institucija, saradnja u oblasti sigurnosti i migracija, što aktuelni trenutak potvrđuje, društveno-ekonomski razvoj, saobraćajna i energetska povezanost, digitalna agenda, pomirenje i dobrosusjedski odnosi. Ponovno dobijanje povjerenja vlastitih građana direktno je u vezi sa vladavinom prava, a to je moguće ostvariti uspostavom kredibilnog pravosudnog sistema sa integritetom koji čine nezavisnost, nepristrasnost, odgovornost, profesionalnost, efikasnost, transparentnost, odlučnost i ozbiljnost u radu. Dok se osjećaju zarobljenim u vlastitoj državi, građani BiH očekuju vidljiviji demokratski napredak, pozitivno okruženje, povratak društvenim vrijednostima, nediskriminaciju, kvalitetniji rad institucija vlasti i poštivanje odluka koje se donose. Budućnost vladavine prava u BiH u direktnoj je vezi sa nezavisnošću njezinih pravosudnih institucija. Dugoročno, strateški cilj je nezavisno pravosuđe dovesti u vezu sa sistemom obrazovanja i usavršavanja svih aktera koji učestvuju u provođenju zakona uz odgovarajuće resurse posebno u oblastima borbe protiv korupcije i institucionalnog vraćanja povjerenja u krovnu instituciju pravosuđa u BiH, Visoko sudsko i tužilačko vijeće.

³⁰ Više o dodijeljenim finansijskim sredstvima u okviru programa za period 2014-2020. godina u Komunikaciji Evropske komisije o politici proširenja EU za 2020. godinu na https://www.dei.gov.ba/uploads/documents/komunikacija-o-politici-prosirenja-eu-a-za-2020-godinu_1611132349.pdf

Na nivou Evropske unije poštivanje vladavine prava zajednička je odgovornost institucija Unije i svih država članica. Ipak, značajan teret odgovornosti je na Komisiji koja je čuvar Ugovora, kao Ustavne povelje Unije. Potreban je strateški pristup i daljnja promocija zajedničke kulture vladavine prava na cijelom prostoru Unije, rano rješavanje problema putem preventivnih mjera i efikasno zajedničko promotivno djelovanje u cilju sprečavanja širenja problema. Na kraju, *Rule of law* je ključan za legitimitet političkog sistema i za otvoreno društvo. Okvir vladavine prava odgovara pozitivnom pravu, a njegova obilježja ovise o kvaliteti pozitivnog prava. Dobrobit vladavine prava zavisi od zakona i realizacije u ljudskim poslovima. Bez zajedničke odgovornosti za provođenje koncepta vladavine prava kao sastavnog dijela vlastitog pravnog, političkog i društvenog sistema nema unapređenja postojećeg stanja.

LITERATURA

1. Ademović, Nedim, Joseph Marko, Goran Marković (2012), *Ustavno pravo Bosne i Hercegovine*, Konrad Adenauer Stiftung, Sarajevo
2. Avramović, Dragutin (2010), "Vladavina prava i pravna država – istost ili različitost?", *Zbornik radova Pravnog fakulteta u Novom Sadu*, 3, 421-437.
3. Bačić, Arsen (2000), *Vladavina prava i institucije kontrole ustavnosti zakona*, Organizator, Zagreb
4. Bingham, Thomas (2011), *The Rule of Law*, London, Penguin Books
5. Čavoški, Kosta (2000), *Ustavnost i vladavina prava*, CUPS, Beograd
6. Čolić, Amela, (2017) "Vladavina prava i dobro upravljanje uslov stabilnosti i održivosti Bosne i Hercegovine", Conference paper, 11th International Scientific Conference RIM, Sarajevo, 609-612.
7. Deinhammer, Robert (2019), "The Rule of Law: Its Virtues and Limits", *Obnovljeni život*, 74(1), 33-44.
8. Haverić, Tarik (2013), "Vladavina prava ili vladavina zakona?", *Sveske za javno pravo*, 13/4, 37-42.
9. Hayek, Friedrich (1994), *Politički ideal vladavine prava*, Školska knjiga, Zagreb
10. Kosić, Igor (2017), *Reformski procesi BiH: U labirintu (samo)nametnutih očekivanja*, Vanjskopolitička inicijativa BH, Sarajevo
11. Misita, Nevenko (2008), *Osnovi prava Europske unije*, treće izmijenjeno i dopunjeno izdanje, Pravni fakultet Univerziteta u Sarajevu, Sarajevo
12. Mrakovčić, Marko, Danilo Vuković (2019), "Unutarnja kriza pravosuđa? Stavovi pripadnika pravničkih profesija o pravosuđu u Hrvatskoj i Srbiji", *Politička misao*, Vol. 56, Br. 1, 75-105.
13. Nojman, Franc (2002), *Vladavina prava*, Filip Višnjić, Beograd
14. Nurkić, Benjamin (2021), "Marxovo učenje i vladavina prava u kontekstu uspostavljanja vladavine prava u Bosni i Hercegovini", *Društvene i humanističke studije*, 4(17), 289-306.
15. Raz, Joseph (1977), "The Rule of Law and Its Virtue", *The Law Quarterly Review*, Vol. 93, Issue 2, 195-211.
16. Roos, Stefanie Ricarda (2008), "The „Rule of Law“ as a Requirement for Accession to the European Union", dostupno na: https://webcache.googleusercontent.com/search?q=cache:2xihKDNk3uIJ:https://www.kas.de/documents/252038/253252/7_dokument_dok_pdf_15604_1.pdf/8279dfa9-5d97-

- fb5e-1015-d5b82483170c%3Fversion%3D1.0%26t%3D1539662704055+
&cd=1&hl=hr&ct=clnk&gl=ba
17. Šarčević, Edin (1989), "Pojam pravne države – Ka razumijevanju pravne države", *Arhiv za pravne i društvene nauke*, 4, 409-446.
 18. Živanović, Miroslav (2016), *Kompilacija preporuka UN-a o ljudskim pravima u Bosni i Hercegovini i njihova provedba*, UN u BiH

PUBLIKACIJE / ZVANIČNI IZVJEŠTAJI

1. Analitički izvještaj, Mišljenje Komisije o zahtjevu Bosne i Hercegovine za članstvo u EU (2019), <https://europa.ba/wpcontent/uploads/2019/06/Analiti%C4%8Dki-izvje%C5%A1taj-Mi%C5%A1ljenje-Komisije-o-zahtjevu-Bosne-i-Hercegovine-za-%C4%8Dlanstvo-u-Evropskoj-uniji.pdf>
2. European Commission for Democracy through Law (Venice Commission) (2016), *Rule of Law Checklist*, Council of Europe
3. Evropska komisija, Izvještaj o Bosni i Hercegovini (2020), https://europa.ba/wp-content/uploads/2020/10/Izvjestaj_za_BiH_za_2020_godinu.pdf
4. Evropska komisija, Komunikacija EK prema Evropskom parlamentu, Evropskom vijeću, Evropskom ekonomskom i socijalnom odboru i Odboru regija (2019), Jačanje vladavine prava u EU, Nacrt za djelovanje, COM(2019) 343 final
5. Informacija o radu Tužilaštva BiH za 2018. godinu (2019), Sarajevo
6. Izvještaj stručnjaka o pitanjima vladavine prava u Bosni i Hercegovini (2019), Brisel, http://www.fcjp.ba/analize/PRIEBE_Izvještaj.pdf
7. Komunikacija Evropske komisije o politici proširenja EU (2020), https://www.dei.gov.ba/uploads/documents/komunikacija-o-politici-prosirenja-eu-a-za-2020-godinu_1611132349.pdf
8. Mišljenje Venecijanske komisije broj 648/2011 o pravnoj sigurnosti i neovisnosti pravosuđa u BiH; http://www.mpr.gov.ba/organizacija_nadleznosti/planiranja_koordinacija/integracije/Misljenje%20VK%20-%20HJ.pdf
9. Opinions of the Venice Commission and the Evaluations of the group of States against Corruption (GRECO)
10. Privremena istražna komisija Predstavničkog doma za utvrđivanje stanja u pravosudnim institucijama BiH; <https://www.parlament.ba/data/dokumenti/ad-hoc-komisije>
11. Relazione 2020 sullo stato di diritto (Commissione Europea); https://ec.europa.eu/info/sites/info/files/rule_of_law_factsheet_toolbox_it.pdf

12. Rule of law report – Summary of the stakeholder consultation https://ec.europa.eu/info/sites/info/files/2020_rule_of_law_report_-_summary_of_the_stakeholder_consultation_en.pdf
13. Sprečavanje nekažnjivosti u slučajevima korupcije na visokom nivou (2020), Transparency International u BiH
14. Strategija EU za Zapadni Balkan, <https://euinfo.ba/bs/eu-agenda/strategija-za-zapadni-balkan>
15. Strengthening and coordinating United Nations rule of law activities, (2016), United Nations General Assembly, A/71/169

MREŽNI IZVORI

1. http://www.ccbh.ba/public/down/Ustav_Bosne_i_Hercegovine_engl.pdf
2. <https://worldjusticeproject.org/rule-of-law-index>
3. <http://www.constitution.org/cm/sol.htm>
4. Kriteriji iz Kopenhagena www.consilium.europa.eu/hr/policies/enlargement
5. Trattato sull'Unione Europea https://eur-lex.europa.eu/resource.html?uri=cellar:2bf140bf-a3f8-4ab2-b506-fd71826e6da6.0017.02/doc_1&format=pdf
6. Trattato sul funzionamento dell'Unione Europea https://eur-lex.europa.eu/resource.html?uri=cellar:2bf140bf-a3f8-4ab2-b506-fd71826e6da6.0017.02/doc_2&format=pdf

Sudska praksa

1. Sud EU, Presuda u predmetu 294/83 Les Verts, 1986.
2. Sud EU, Presuda u predmetu C-619/18 Komisija protiv Poljske, 2019.

RULE OF LAW: PREVENTION AND PROMOTION IN BOSNIA AND HERZEGOVINA AND THE EUROPEAN UNION

Summary:

The article presents the concept and origin of the ideal rule of law in the theory of law and the characteristics that depend on the quality of positive law. The welfare of the rule of law depends on law and accomplishment in human affairs. Emphasis is also placed on the practical concept of universal values and application at the national and international levels. The central thesis is that the rule of law needs to be strengthened through preventive and promotional measures as a constitutional and common European value. The reason for that is the high degree of distrust of citizens in the rule of law and specifically in the judicial system of Bosnia and Herzegovina. A weak justice system poses a risk to the rule of law and democracy. This is the cause of instability of society, lack of protection of human rights and fundamental freedoms, lack of support in socio-economic development, fight against corruption, investment, and legal security. Consequently, we are far from making progress in achieving European standards and meeting the obligations of the Stabilization and Association Agreement. In stable systems, reforms strengthen citizens' trust in their institutions. There is no such leading force in the reform processes and responsibility toward the citizens of Bosnia and Herzegovina. The challenges for the rule of law in Bosnia Herzegovina that we are failing to deal with are justice in the service of citizens, the right to justice and a safer environment for the rule of law, ensuring integrity, efficient and independent judiciary, and weaknesses in the constitutional framework. At the EU level, respect for the rule of law is a shared responsibility of the Union's institutions and the Member States. The European Commission has prepared a review of the rule of law with measures to further strengthen it, especially in those Member States where weaknesses have been identified.

Keywords: *Rule of law*; High Judicial and Prosecutorial Council; institutional oversaturation; convincing reforms; revision of the Rule of law in the EU

Adresa autorice
Author's address

Amela Čolić
Univerzitet u Bihaću
Pravni fakultet
caloamela@hotmail.com