

Javna rasprava o Prijedlogu zakona o Visokom sudskom i tužilačkom vijeću Bosne i Hercegovine (VSTV BiH, odnosno Vijeće)

Izlaganje Ralpha Bunchea, šefa Sekcije za vladavinu prava

- **Datum i vrijeme:** srijeda, 21. januar 2026. godine, Džela sala, s početkom u 12:00 sati
- **Organizator:** Ustavnopravna komisija Predstavničkog doma Parlamentarne skupštine Bosne i Hercegovine
- **Prevod:** Osiguran od strane Misije

BOSNA I HERCEGOVINA
PARLAMENTARNA SKUPŠTINA BOSNE I HERCEGOVINE
SALA DŽELA
PRIMLJENO: 17-01-2026
Organizaciona jedinica: Klasifikaciona oznaka: Redni broj: Broj priloga:
04/1 02-1- 2679/25

- Najprije želim izraziti zahvalnost Misije Ustavnopravnoj komisiji Predstavničkog doma Parlamentarne skupštine Bosne i Hercegovine na omogućavanju javnosti da učestvuje u raspravi o Prijedlogu zakona o VSTV-u Bosne i Hercegovine.

Razmatranje Prijedloga zakona u hitnom postupku

- Misija je pažljivo pratila i analizirala izradu Zakona o VSTV-u BiH te je u više navrata naglašavala potrebu za inkluzivnijim i transparentnijim zakonodavnim procesom, u skladu sa Smjernicama OSCE/ODIHR-a o demokratskom donošenju zakona i drugim relevantnim međunarodnim standardima.
- Prečesto svjedočimo da se ključni zakoni, uključujući i one koji se odnose na pravosudni sektor, usvajaju po hitnom ili skraćenom postupku, čime se onemogućava inkluzivno i transparentno donošenje zakona kroz adekvatnu raspravu i konsultacije.
- Stoga izuzetno cijenimo napore ovog Doma da okupi sve relevantne aktere, uključujući predstavnike pravosuđa, kako bi se otvoreno razgovaralo o predloženom tekstu i identifikovali eventualni preostali izazovi i s njima povezana zakonodavna rješenja.

Raniji komentari i osnovni principi

- Kao i u svim svojim aktivnostima podrške domaćem pravosudnom sistemu, Misija je pristupila razmatranju različitih prijedloga novog Zakona o VSTV-u BiH sa vizijom pravosuđa koje se zasniva na tri osnovna principa: **prvo, da djeluje nezavisno i bez političkog uplitanja; drugo, da se sudije i tužioci imenuju na osnovu stručnih i profesionalnih kriterija; i treće, da te sudije i tužioci postupaju sa najvišim stepenom integriteta.**
- Na početku želim istaći da komentari koje je Misija ranije dostavila na verziju Nacrta zakona o VSTV-u BiH koju je Ministarstvo pravde Bosne i Hercegovine distribuiralo u decembru 2025. godine, u načelu i dalje važe u vezi sa Prijedlogom zakona o kojem se danas raspravlja. Misija je te komentare dostavila članovima ovog Doma i može ih ponovo dostaviti ukoliko bude potrebno.
- Misija želi iznijeti i dodatne preporuke u vezi sa aktuelnim Prijedlogom, naglašavajući da se one zasnivaju na nezavisnoj analizi Misije i objektivnom praćenju rada pravosudnih institucija, uključujući imenovanja i premještanje sudija i tužilaca.

- Misija je također nastojala obuhvatiti ključne elemente sličnih preporuka koje je dala Venecijanska komisija.

Političko uplitanje i zaštita nezavisnosti

- Misija smatra da ovaj Zakon mora zatvoriti svaki prostor za moguće političko uplitanje te spriječiti potencijalne sukobe interesa ili donošenje odluka u vlastitom interesu.
- Od ključnog značaja, Misija preporučuje da postupak izbora kandidata u VSTV BiH, uključujući mjere za osiguranje rodne i etničke zastupljenosti, bude u potpunosti i jasno uređen samim Zakonom, a ne prepušten podzakonskom aktu, kako je predviđeno ovim Prijedlogom.
- Misija dalje preporučuje da Zakon predvidi potpuno nasumičan postupak odabira, pri čemu bi se žrijebanje vršilo putem automatiziranog elektronskog sistema za odabir, uz nadzor nezavisnih vanjskih posmatrača.
- Takav postupak bi, u najvećoj mogućoj mjeri, trebao garantovati da svi članovi Vijeća, uključujući predsjednika i dva potpredsjednika, budu izabrani kroz slobodne, otvorene i kompetitivne izbore, bez pozivanja na etničku pripadnost.
- Nadalje, učešće političkih institucija u bilo kojem tijelu koje bi bilo uspostavljeno radi upravljanja ili nadzora nad ovim izbornim postupkom treba biti strogo ograničeno. U tom smislu, Misija preporučuje reviziju zastupljenosti nadležnih ministarstava pravde u relevantnoj komisiji predviđenoj važećim Prijedlogom zakona.

Stručnost i integritet

- U cilju očuvanja integriteta i profesionalnosti, Misija ponavlja da svi elementi ovog Zakona trebaju podržavati primarni cilj nezavisnog pravosuđa sastavljenog od najkvalifikovanijih kandidata, pri čemu se imenovanja u pravosuđu trebaju zasnivati na zaslugama, uključujući iskustvo, stručnost i integritet.
- U tom smislu, Misija pozdravlja uvođenje odredbi kojima se ograničava mandat članova Vijeća na nekonsekutivne mandate te uslov da članovi Vijeća, nakon isteka mandata u Vijeću, najmanje jednu godinu obavljaju svoju pravosudnu funkciju prije nego što steknu pravo na napredovanje. Nadovezujući se na to, Misija preporučuje općenitiju formulaciju ove odredbe, kojom bi se zabranilo apliciranje na bilo koju poziciju koja predstavlja napredovanje.
- Misija također preporučuje primjenu sličnih principa u pogledu ograničenja mandata predsjednika sudova i glavnih tužilaca. Ovo bi se moglo jednostavno riješiti primjenom odredbe iz Prijedloga zakona koji je pred Domom naroda Bosne i Hercegovine, a kojom se uvodi ograničenje na dva mandata za predsjednike sudova i glavne tužioce.
- Konačno, i od ključne važnosti, uzimanje u obzir etničke pripadnosti pri pravosudnim imenovanjima treba biti ograničeno isključivo na situacije u kojima treba birati između jednako rangiranih kandidata, i to samo kada se radi o sudovima ili tužilaštvima koji ne ispunjavaju minimalne nivoe etničke zastupljenosti. U tom cilju, Misija preporučuje da se tekst

Zakona precizno formuliše kako bi se osiguralo da se imenovanja, kao opće pravilo, vrše u skladu s rang-listama kandidata iz postupka za odabir.

Zaključak

- Uvažavanje navedenih preporuka može doprinijeti oslovljavanju zabrinutosti Misije da aktuelni Prijedlog zakona ostavlja previše prostora za manipulacije, stavlja preveliki naglasak na rodnu i etničku strukturu nauštrb profesionalnosti i stručnosti te može izložiti Vijeće, a time i pravosuđe, političkoj kontroli i drugim vanjskim uticajima.
- Misija je u potpunosti uvjerena da se ove preporuke mogu brzo i efikasno implementirati putem manjih izmjena postojećeg Prijedloga, umjesto ponovnog pisanja cijelog teksta, te da su u potpunosti ostvarive u okviru postojeće parlamentarne procedure.
- Još jednom zahvaljujem Ustavnom pravnoj komisiji na organizovanju ove javne rasprave i pružanju prilike Misiji da učestvuje u njoj. Kao i uvijek, Misija ostaje na raspolaganju za dodatnu podršku u implementaciji ovih preporuka i za odgovore na eventualna pitanja.

MINISTARSTVO PRAVDE BOSNE I HERCEGOVINE

TRG BiH 1

71000 Sarajevo

Bosna i Hercegovina

Komentari Misije OSCE-a u Bosni i Hercegovini na *Nacrt zakona o Visokom sudskom i tužilačkom vijeću Bosne i Hercegovine*:

Dostavlja se Ministarstvu pravde Bosne i Hercegovine

26. novembra 2025. godine

Opće napomene

Nakon što je Ministarstvo pravde Bosne i Hercegovine (MPBiH ili Ministarstvo) 14. novembra 2025. na platformi eKonsultacije objavilo *Nacrt zakona o Visokom sudskom i tužilačkom vijeću Bosne i Hercegovine* (Nacrt zakona), te u skladu s pozivom Ministarstva da se pisani komentari dostave do 29. novembra, Misija OSCE-a u Bosni i Hercegovini (Misija) ovim dostavlja svoje komentare na Nacrt zakona radi daljnjeg razmatranja.

Kako bi se osigurala sažetost i fokusiranost na najvažnija pitanja, Misija neće davati komentare na sve odredbe. Umjesto toga, ovaj dokument se fokusira na elemente koji su od posebne važnosti za jačanje nezavisnosti, efikasnosti, integriteta, transparentnosti i odgovornosti Visokog sudskog i tužilačkog vijeća Bosne i Hercegovine (VSTV BiH ili Vijeće) i pravosuđa u cjelini. Posebna se pažnja posvećuje onim odredbama Nacrta zakona koje još uvijek nisu u potpunosti usklađene sa preporukama iz Naknadnog mišljenja u vezi sa Nacrtom zakona o VSTV-u BiH, koje je 18. marta 2025. godine donijela Evropska komisija za demokratiju putem prava (Venecijanska komisija ili VK).¹

Član 5. (Sastav Vijeća)

Član 5(5): Predviđa da jednog člana Vijeća imenuje Parlamentarna skupština Bosne i Hercegovine, dvotrećinskom većinom na prijedlog Zajedničkog kolegija oba doma.

Komentar/prijedlog Misije: Radi osiguranja provedivosti postupka bez blokada, Misija predlaže pojednostavljenje postupka imenovanja člana u Parlamentarnoj skupštini. U skladu s preporukama VK², Misija predlaže da se izbor provodi samo u Zastupničkom domu Parlamentarne skupštine BiH (ZD PS BiH). Umjesto dvotrećinske većine, preporučuje se primjena uobičajenog pravila glasanja u ZD PS BiH – prosta većina uz najmanje jednu trećinu glasova iz svakog entiteta. To bi umanjilo rizik od potencijalnih političkih opstrukcija.

Član 5 (9): Predviđa mehanizam za osiguravanje minimalne etničke i rodne zastupljenosti u Vijeću, kako nalaže član 4(5) Nacrta zakona. Ovaj člana propisuje da sastav Vijeća, u pravilu odražava sastav naroda u Bosni i Hercegovini u skladu sa Ustavom Bosne i Hercegovine, pri

¹ *Naknadno mišljenje na prethodno mišljenje u vezi sa novim Nacrtom zakona o Visokom sudskom i tužilačkom vijeću Bosne i Hercegovine* (Naknadno mišljenje), koje je Venecijanska komisija usvojila na svojoj 142. plenarnoj sjednici (Venecija, 14-15. mart 2025. godine), Strasbourg, 18. mart 2025., CDL-AD(2025)004, dostupno na: [https://www.venice.coe.int/webforms/documents/default.aspx?pdffile=CDL-AD\(2025\)004-e](https://www.venice.coe.int/webforms/documents/default.aspx?pdffile=CDL-AD(2025)004-e)

² Paragraf 29. Naknadnog mišljenja.

čemu u Vijeću mora biti najmanje po četiri člana Vijeća iz svakog konstitutivnog naroda i jedan član iz reda ostalih, te najmanje osam članova jednog spola.

Član 5 (9) nadalje propisuje Vijeće će, u svrhu ostvarivanja implementacije minimalnog etničkog i spolnog sastava Vijeća ždrijebom prije objavljivanja javnog poziva odrediti institucije iz kojih će se izborom članova Vijeća osigurati provedba člana 4. stava (5) ovog zakona. Postupak ždrijebanja regulira se Pravilnikom o ždrijebanju kojeg donosi Vijeće na prijedlog komisije iz stava (10) ovog člana, a obavlja se javno.

Član 5(10): U svrhu pripreme prijedloga Pravilnika o ždrijebanju, kao i izmjena i dopuna istog, u postupku ždrijebanja Vijeće formira komisiju u čijem sastavu paritetno sudjeluju predstavnici Vijeća, Ministarstva pravde Bosne i Hercegovine, Ministarstva pravde Republike Srpske, Federalnog ministarstva pravde Federacije Bosne i Hercegovine i Pravosudne komisije Brčko distrikta Bosne i Hercegovine.

Komentar/prijedlog Misije: Misija izražava ozbiljnu zabrinutost da će reguliranje postupka žrijebanja putem Poslovnika, umjesto zakonom, dovesti do stvarnih ili percipiranih sukoba interesa među članovima VSTV-a BiH. Stoga Misija smatra da mehanizam za osiguravanje minimalne etničke i rodne zastupljenosti u Vijeću mora biti uređen zakonom, a ne podzakonskim aktima. U skladu s tim, povezane odredbe iz člana 5. stavova (9) i (10) trebaju biti brisane iz Nacrta zakona.

Postupak bi trebao biti utvrđen u prelaznim odredbama Nacrta zakona, zajedno s odredbom o vremenskom ograničenju koja se razmatra u nastavku u vezi s članom 242. Postupak treba biti u potpunosti nasumičan i proveden putem automatiziranog elektroničkog sistema odabira, a ne fizičkim žrijebanjem. Kako bi se spriječila moguća manipulacija sistemom, Nacrt zakona treba izričito omogućiti javni nadzor od strane vanjskih promatrača, kako preporučuje Venecijanska komisija.³

Misija smatra da bi predložena rješenja učinila postupak izbora članova Vijeća transparentnijim i vjerodostojnijim, osiguravajući da se rezultati ne mogu osporavati.

Član 242. (Prelazna odredba o sastavu Vijeća): Predviđa da će se odredba člana 4. stav (5) i člana 34. stav (2) ovog zakona primjenjivati do zaključenja sporazuma između Bosne i Hercegovine i Evropske Unije o pristupanju Bosne i Hercegovine Evropskoj Uniji, nakon čega će se pri imenovanju članova Vijeća osigurati zastupljenost i uvažavanje svih različitosti u Bosni i Hercegovini.

Komentar/prijedlog Misije: Misija smatra da odredba o vremenskom ograničenju ne služi krajnjem cilju uklanjanja etničke pripadnosti kao primarnog faktora pri imenovanju članova VSTV BiH, kako je preporučila Venecijanska komisija.⁴ Ova odredba trebala bi biti preformulirana kako bi u potpunosti bila u skladu s preporukama Venecijanske komisije i osigurala minimalnom zastupljenost u skladu s članom IX(3) *Ustava BiH*, prema kojem „[f]unkcioneri imenovani na položaje u institucijama Bosne i Hercegovine, u pravilu, odražavaju sastav naroda Bosne i Hercegovine“. Nadalje, trenutni tekst Nacrta zakona stvara visok stepen nesigurnosti oko njegove provedbe, budući da ne utvrđuje jasan rok niti garantuje eventualno ukidanje etnički zasnovanog sistema imenovanja. Kako bi se postigla stvarna svrha

³ Paragraf 21. Naknadnog mišljenja.

⁴ Paragraf 20. Naknadnog mišljenja.

ove odredbe, odredba o vremenskom ograničenju trebala bi jasno definirati prelazni period tokom kojeg će zahtjevi za etničkom zastupljenošću biti na snazi. Nakon isteka tog perioda, ovi zahtjevi bi se postepeno ukidali, čime bi se potpuno ukinuo sistem osiguravanja etničke zastupljenosti, u skladu s jasnim smjernicama Venecijanske komisije.

Član 34. (Predsjednik i potpredsjednici Vijeća)

Član 34(2): Propisuje da se odredba Nacrt zakona za osiguranje minimalne etničke i rodne zastupljenosti [član 4(5)] primjenjuje i na izbor predsjednika i potpredsjednikâ Vijeća.

Komentar/prijedlog Misije: S aspekta zagovaranja imenovanja nosilaca pravosudnih funkcija zasnovanih na zaslugama, Misija smatra da je održavanje koncepta etnički uslovljenih imenovanja na rukovodeća mjesta unutar Vijeća problematično i u suprotnosti s preporukama Venecijanske komisije. Venecijanska komisija je preporučila da se prilikom imenovanja na rukovodeća mjesta u Vijeću ne uzima u obzir etnička pripadnost te da ta mjesta budu „otvorena za sve članove“ Vijeća.⁵ U skladu s tim, Misija predlaže da se odredba člana 34(2) Nacrta zakona briše te da se funkcije predsjednika i potpredsjednikâ Vijeća otvore za sve članove VSTV-a BiH, bez obzira na etničku pripadnost.

Član 24. (Zabrana prijavljivanja na upražnjene pozicije u toku i nakon isteka mandata člana Vijeća): Za vrijeme trajanja mandata član Vijeća se ne može prijaviti niti biti biran na pozicije u pravosuđu, uključujući Ustavni sud Federacije Bosne i Hercegovine i Ustavni sud Republike Srpske, ne može se prijaviti niti biti biran na upražnjenu poziciju glavnog disciplinskog tužioca i zamjenika glavnog disciplinskog tužioca u Uredu disciplinskog tužioca, kao i na poziciju direktora i zamjenika direktora Sekretarijata, te se ne može prijaviti na poziv niti biti premješten u skladu sa ovim zakonom.

Komentar/prijedlog Misije: Misija izražava zabrinutost da zabrana članovima Vijeća da se za vrijeme svog mandata prijavljuju na visoke sudske pozicije može izazvati sukobe interesa prilikom obavljanja dužnosti članova Vijeća. Stoga bi odredbu trebalo izmijeniti kako bi se ponovo uveo period mirovanja od jedne godine nakon završetka mandata, kao što su predviđali raniji nacrti zakona i kao što je preporučila Venecijanska komisija.⁶

Član 73(2): Propisuje da se etnička pripadnost kandidata uzima u obzir u slučajevima kada su kandidati jednake stručnosti i profesionalnih sposobnosti, a radi osiguranja usklađenosti s ustavnim odredbama o zastupljenosti konstitutivnih naroda i ostalih.

Komentar/prijedlog Misije: U skladu sa sistemom karijernih imenovanja predviđenim Nacrtom zakona i na temelju intenzivnog praćenja imenovanja nosilaca pravosudnih funkcija od strane Misije, Misija potvrđuje da stručnost i profesionalna sposobnost trebaju biti vodeći kriteriji pri imenovanjima nosilaca pravosudnih funkcija. Etnička zastupljenost trebala bi se uzimati u obzir samo kao dodatni, sekundarni faktor pri odlučivanju između dva kandidata koji su inače jednako rangirani. Stoga Misija predlaže izmjenu člana 73(2) Nacrta zakona kako bi se osiguralo da se etnička zastupljenost pri imenovanju sudija i tužilaca primjenjuje samo u izuzetnim slučajevima kada su kandidati jednake stručnosti i profesionalne sposobnosti, kada su ostvarili jednak konačni rezultat u postupku selekcije ili postoje neznatne razlike u njihovom

⁵ Paragraf 44. Naknadnog mišljenja.

⁶ Paragraf 32. Naknadnog mišljenja.

rangiranju. Ovo rješenje je preciznije i vezano uz rangiranje u postupku selekcije, budući da je izraz „jednaka stručnost“ korišten u Nacrtu zakona širok i ne zahtijeva nužno da kandidati postignu najbolje rezultate u selekcijskom postupku. Nadalje, pojam „neznatne“ razlike trebalo bi preciznije definirati kako bi se spriječila proizvoljna primjena.

Član 245. (Stupanje na snagu): Propisuje da ovaj zakon stupa na snagu osmog dana od dana objave u „Službenom glasniku BiH“, a primjenjivat će se po isteku godine dana od dana stupanja na snagu.

Komentar/prijedlog Misije: Misija smatra da vremenski okvir predviđen u prelaznoj odredbi Nacrta zakona vjerovatno može uzrokovati nepotrebna odlaganja u njegovoj primjeni. Kako bi se osigurala efikasna i neometana primjena novog zakona, Misija predlaže da se član 245. Nacrta zakona ponovo razmotri i da se ponovo uvede odredba sadržana u članu 243. prethodnog Nacrta zakona, na koji je Venecijanska komisija dala mišljenje u martu 2025. godine. Prema toj odredbi, zakon bi stupio na snagu 30 dana nakon objavljivanja.

Rok od jedne godine nakon stupanja na snagu trebao bi se brisati, budući da član 233. trenutnog Nacrta zakona već predviđa 12-mjesečni prelazni period kako bi se omogućilo donošenje podzakonskih akata i osigurali svi finansijski preduslovi za primjenu zakona. Ovaj 12-mjesečni prelazni period počinje teći od dana stupanja na snagu novog zakona.

Međutim, ako se procijeni da je potrebno više vremena, druga mogućnost bila bi objediniti prelazni period i period odgođene primjene nakon stupanja zakona na snagu u jedinstveni period koji ne bi trajao duže od 18 mjeseci. Iako takvo rješenje nije idealno, ono bi barem pomjerilo datum stupanja zakona na snagu za šest mjeseci unaprijed u odnosu na trenutno predloženo.

Član 234. (Izbor novog saziva Vijeća)

Član 234(6): Izričito navodi da se smetnje propisane u članu 6. stav (1), stav (2) tačka e), st. (3) i (4) i stav (5) tačka d) Nacrta zakona – uključujući i one koje se odnose na članove koju su bili članovi Vijeća u dva mandata – neće primjenjivati na članove Vijeća koji se zateknu na toj poziciji u trenutku početka primjene novog zakona, kao i na osobe koji su bili izabrani za članove Vijeća u skladu sa Zakonom o Visokom sudskom i tužilačkom vijeću Bosne i Hercegovine.

Komentar/prijedlog Misije: Zabrinjava činjenica da bi član 234. stav 6. Nacrta zakona, kada se čita zajedno s članom 235. stavom 3., značio da se prethodni mandati članova Vijeća, ostvareni prema važećem Zakonu o VSTV-u BiH, ne bi uzimali u obzir pri izračunavanju maksimalno dopuštena dva mandata za svakog člana Vijeća. Time bi pojedini članovi Vijeća bili dovedeni u povlašten položaj. Stoga bi trebalo ponovo uvesti prethodnu verziju Nacrta zakona, koja je predviđala uračunavanje tih mandata.

Zaključno

Misija se nada da će dati komentari biti uzeti u obzir te doprinijeti izradi konačne verzije Nacrta zakona od strane Ministarstva pravde BiH. Misija stoji na raspolaganju za pružanje dodatne podrške i stručne pomoći u narednim fazama procesa, ukoliko to bude potrebno.