



PRIJEDLOG

S T R A T E G I J A
ZA REFORMU SEKTORA PRAVDE U BOSNI I HERCEGOVINI ZA
PERIOD OD 2008. DO 2012. GODINE

Sarajevo, juna 2006. godine

Sadržaj

<i>Uvod</i>	3
<i>Izvršni sažetak</i>	5
<i>Struktura strategije</i>	7
<i>Poglavlje 1: Uvod u Strategiju za reformu sektora pravde (SRSP-a)</i>	8
<i>Poglavlje 2: Ključni poticaji za reformu</i>	9
<i>Postojeće reformske inicijative relevantne za sektor pravde</i>	9
<i>Strategije koje se bave posebnim pitanjima unutar sektora pravde</i>	10
<i>Poticaji za reformu</i>	11
<i>Poglavlje 3: Stubovi reformi u sektoru pravde</i>	13
<i>Poglavlje 4: Vizija i strateški ciljevi</i>	15
<i>Poglavlje 5: Strateški programi i programski indikatori</i>	16
<i>Stub 1: Pravosuđe</i>	17
1.1 <i>Nezavisnost i harmonizacija</i>	17
1.2 <i>Efikasnost i djelotvornost</i>	19
1.3 <i>Odgovornost i profesionalizam</i>	21
<i>Stub 2: Izvršenje krivičnih sankcija</i>	24
2.1 <i>Upravljanje sistemom za izvršenje krivičnih sankcija</i>	24
2.2 <i>Prenatranost zatvora</i>	26
2.3 <i>Primjena međunarodnih standarda</i>	27
<i>Stub 3: Pristup pravdi</i>	30
3.1 <i>Međunarodna pravna pomoć i saradnja</i>	30
3.2 <i>Besplatna pravna pomoć i pristup pravnim informacijama</i>	32
3.3 <i>Briga o korisnicima suda i uloga civilnog društva</i>	34
<i>Stub 4: Podrška ekonomskom rastu</i>	36
4.1 <i>Medijacija i druge mjere za rješavanje privrednih slučajeva</i>	36
4.2 <i>Reforma zemljišne administracije</i>	38
<i>Stub 5: Dobro rukovođen i koordinisan sektor</i>	41
5.1 <i>Koordinacija nadležnosti</i>	41
5.2 <i>Strateško planiranje i razvoj politika</i>	43
5.3 <i>Donatorska koordinacija i EU integracija</i>	44
<i>Poglavlje 6: Ključna neriješena strateška pitanja sektora pravde</i>	45
<i>Poglavlje 7: Implikacije SRSP-a na srednjoročne budžete</i>	49
<i>Uvod</i>	49
<i>Budžetske pretpostavke za srednjoročni period</i>	49
<i>Zaključci</i>	52
<i>Poglavlje 8: Provođenje SRSP-a</i>	53
<i>Upravljanje provođenjem SRSP-a</i>	53
<i>Inicijative po pitanju politika koje predviđa SRSP-a</i>	54
<i>Praćenje i procjena SRSP-a</i>	55
<i>Poglavlje 9: Veze između sektorske strategije i institucionalnih strategija</i>	56
<i>Dodatak 1 – Metodologija izrade SRSP-a</i>	57
<i>Dodatak 2 – Opisi pojedinačnih strateških programa</i>	59
<i>Dodatak 3 – Analize politika predviđene SRSP-om</i>	78
<i>Dodatak 4 – Zakonodavne inicijative predviđene SRSP-om</i>	80
<i>Dodatak 5 – Vodeći principi za institucionalno strateško planiranje</i>	82
<i>Dodatak 6 – Članovi i sastanci radnih grupa za izradu Strategije</i>	87
<i>Dodatak 7 – Konsultacije koje su vođene tokom procesa izrade strategije</i>	91

Uvod

U martu 2006. godine, tokom Konferencije o finansijskim potrebama državnih pravosudnih institucija Bosne i Hercegovine (BiH) koja je održana u Briselu, Vijeće ministara BiH, donatorske zemlje i Evropska komisija usvojili su deklaraciju u kojoj su se obavezali na princip da Ministarstvo pravde BiH treba razviti opsežan plan za pravosudni sektor kojim će biti obuhvaćena cijela zemlja. U ovoj deklaraciji je predviđeno da će jedna takva strategija „*služiti kao katalizator za budući razvoj i jačanje pravosudnog sektora BiH u cjelini*”.

Mada državne strategije i planovi, poput Srednjoročne razvojne strategije i Strategije za reformu javne uprave, te međunarodni sporazumi, kao što je Evropsko partnerstvo za BiH, obezbjeđuju opći strateški okvir koji daje smjernice za izvjesne aspekte planiranja i izrade budžeta u sektoru pravde u BiH, do sada nije bilo nijedne strategije koja se isključivo koncentriše na sektor kao koherentan sistem sačinjen od niza međusobno povezanih institucija.

Pomanjkanje strategije na nivou cjelokupnog sektora pokazalo se kao prepreka na nekoliko načina. Na primjer, nedostatak koherentnih i koordinisanih aktivnosti u sektoru pravde ugrozio je pozitivne efekte do sada ostvarene kroz reformu sektora pravde. To je takođe spriječilo institucije iz sektora pravde u planiranju i utvrđivanju prioriteta u vezi sa korištenjem ograničenih sredstava kojima raspolažu. Štaviše, odsustvo strategije koja bi obuhvatila cijeli sektor pravde značilo je da se prilikom planiranja nisu uzimali u obzir bliski odnosi između različitih institucija i komponenata sektora pravde, posebno djelovanje koji set reformskih inicijativa iz jednog može imati na neki drugi dio ovog sektora.

Opći cilj Strategije za reformu sektora pravde u BiH je stvaranje zajedničkog reformskog okvira za institucije u sektoru pravde u BiH koji sadrži usaglašene prioritete za budući razvoj ovog sektora u cjelini, kao i realistične reformske aktivnosti.

Ova strategija je izrađena zajedničkim naporima ministarstava pravde države BiH, entiteta, i kantona, te Pravosudne Komisije Brčko Distrikta BiH i Visokog sudskog i tužilačkog vijeća BiH (VSTV). Rezultat je procesa zasnovanog na učešću i konsultacijama koji je obuhvatio ključne institucije iz sektora pravde u BiH, uključujući i predstavnike profesionalnih udruženja sudija i tužilaca, advokatskih komora, udruženja medijatora i nevladinih organizacija. Njen cilj je obezbjediti strateški okvir za rješavanje ključnih pitanja unutar sektora pravde tokom narednih pet godina.

Tokom pisanja strategije, nepostojanje konsenzusa je dovelo do isključenja određenih strateških programa/preporuka iz strateškog okvira. Među ovim strateškim programima su uspostavljanje Vrhovnog suda BiH, jedinstvenog finansiranja pravosudnih institucija i usvajanje jedinstvenih procesnih i materijalnih krivičnih i građanskih zakona. Iako su trenutno izdvojena iz strategije, usaglašeno je da je o ovim pitanjima potrebno dodatno raspravljati, najkasnije tokom procesa ustavnih reformi u BiH.

Koristimo ovu priliku da se zahvalimo svima koji su doprinijeli izradi ove strategije putem radnih grupa koje su bile uspostavljene na tehničkom nivou sa zadatkom izrade specifičnih strateških programa za sektor pravde ili putem procesa konsultacija, čiji rezultati su uticali na sadržaj strategije u svim fazama izrade. Takođe, želimo se zahvaliti britanskom Ministarstvu za međunarodni razvoj na tehničkoj podršci u izradi ove strategije.

MINISTARSTVO
PRAVDE BOSNE I
HERCEGOVINE

FEDERALNO
MINISTARSTVO PRAVDE

MINISTARSTVO
PRAVDE REPUBLIKE
SRPSKE

PRAVOSUDNA
KOMISIJA BRČKO
DISTRIKTA BiH

Bariša Čolak,

ministar

Feliks Vidović,

ministar

Džerard Selman,

ministar

Nada Majinović,

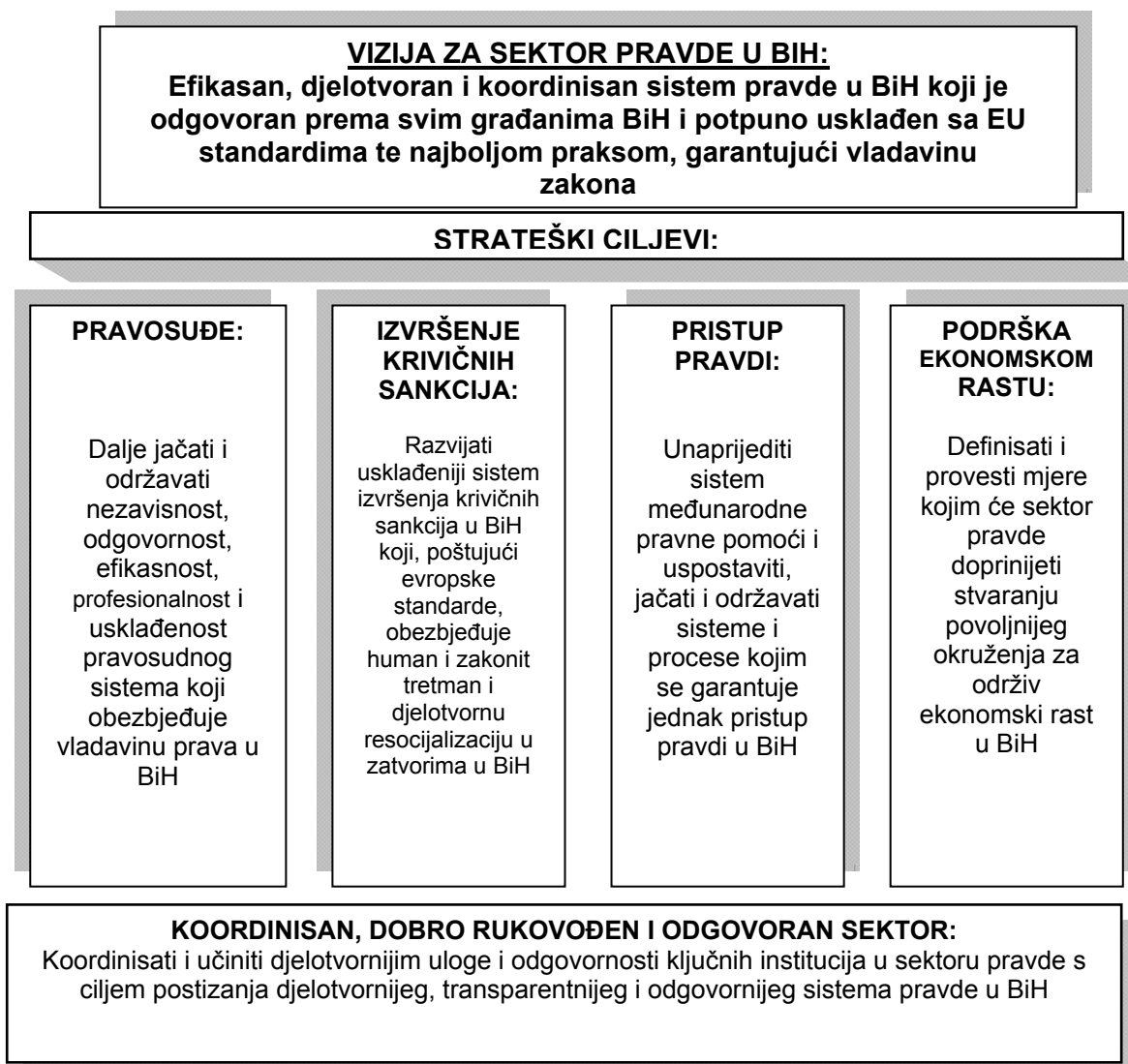
predsjednik

Izvršni sažetak

Pozadina inicijative - Opći cilj Strategije za reformu sektora pravde u BiH (SRSP), kao što je usaglašeno tokom Konferencije o finansijskim potrebama državnih pravosudnih institucija u BiH u martu 2006. godine, je stvoriti zajednički reformski okvir za institucije u sektoru pravde u BiH koji sadrži usaglašene prioritete budućeg razvoja ovog sektora u cjelini.

Izrada SRSP - Proces izrade strategije odvijao se od decembra 2006. do decembra 2007. godine, kada je finalni nacrt dokumenta upućen nadležnim vladama u BiH na usvajanje. Metodologija koja je korištena prilikom izrade SRSP osmišljena je tako da odražava složenu organizaciju upravljanja unutar sektora pravde u BiH. Obuhvatila je iscrpne konsultacije i nastojanja usmjerena ka postizanju konsenzusa radi obezbjeđivanja saglasnosti među ključnim institucijama sektora pravde u pogledu budućih pravaca reforme, kao i to da finalni dokument i njegovo kasnije provođenje osjećaju kao svoje i podržavaju ih. Izrada SRSP je krenula je od utvrđivanja ključnih reformskih poticaja na osnovu nalaza i preporuka iz niza ključnih strateških dokumenata relevantnih za sektor pravde u BiH, kao i iscrpnih konsultacija sa ključnim akterima iz ovog sektora.

Na osnovu strateških smjernica i pravaca koji su proizašli iz ovih dokumenata i konsultacija, utvrđeno je pet ključnih stubova reforme. Usaglašen je strateški okvir za sektor pravde u BiH, koji se sastoji od vizije i pet strateških ciljeva koje ona obuhvata, svaki od ciljeva je povezan sa jednim od stubova reforme kao što se vidi iz sljedećeg dijagrama.



U okviru svakog od pet stubova reforme razvijen je niz srednjoročnih i dugoročnih aktivnosti, tj. strateških programa, s ciljem rješavanja ključnih pitanja koja su utvrđena kroz istraživanje i konsultacije. Provođenje ovih programa će doprinijeti ostvarivanju ranije navedene vizije i strateških ciljeva.

Tijela odgovorna za izradu SRSP - Izrada SRSP tekla je pod nadzorom Upravnog odbora, koji su sačinjavali: ministri pravde BiH, Federacije BiH, Republike Srpske, Posavskog i Tuzlanskog kantona, te predsjednik Pravosudne komisije Brčko Distrikta i predsjednik VSTV. Za svaki od identifikovanih stubova reforme uspostavljena je tehničko-savjetodavna radna grupa čiji je zadatak bio da Upravnom odboru predlaže: strateške ciljeve za svaki od strateških stubova, strateške programe za rješavanja ključnih pitanja unutar datih stubova, vremenske rokove za provođenje programa, institucije odgovorne za provođenje aktivnosti, te ključne indikatore za procjenu napretka ostvarenog u odnosu na svaki od programa.

Provođenje SRSP - Strategija preporučuje uspostavljanje ministarskih konferencija za sektor pravde koje bi se održavale dva puta godišnje, čija će glavna svrha biti praćenje provođenja SRSP, te davanje općih političkih i strateških smjernica. Za svaki od pet strateških stubova će biti uspostavljena stalna funkcionalna radna grupa koju će sačinjavati visoko pozicionirani predstavnici relevantnih institucija iz sektora pravde i drugih aktera u ovom procesu. Ove funkcionalne grupe će biti odgovorne za izradu zajedničkih godišnjih planova rada i napredovanje svih aktivnosti predviđenih u okviru određenog strateškog stuba.

Sveukupna koordinacija aktivnosti provođenja, uključujući održavanje sistema za praćenje napretka i pružanje podrške održavanju ministarskih konferencija u vidu sekretarijata, biće povjerena Sektoru za strateška planiranja, koordinaciju pomoći i evropske integracije (SSPKPEI) iz Ministarstva pravde BiH. Predviđeno je da jedinice za strateško planiranje, koje bi se trebale uspostaviti u entitetskim ministarstvima pravde, kao i u Pravosudnoj komisiji Brčko Distrikta, podupiru SSPKPEI-u u izvršavanju ove funkcije.

Veze sa institucionalnim strateškim planovima i budžetima - Strategija predstavlja uvodni korak prema koordinisanom, kontinuiranom ciklusu izrade strategije, planiranja i provođenja intervencija za ministarstva pravde, kao i Pravosudnu komisiju Brčko Distrikta, te za vlade u BiH uopće. Sve druge institucije sektora pravde trebaju se obavezati na ulaganje dodatnih napora i resursa za kaskadno provođenje, praćenje i procjenu ciljeva SRSP, primarno kroz izradu i provođenje strateških planova za svaku od institucija. Aktivnosti preduzete radi ostvarivanja ciljeva SRSP takođe trebaju biti koordinisane i u skladu sa srednjoročnim okvirima izdataka na svakom od nivoa, te moraju biti dio budžetskih zahtjeva svake od institucija na koje se strategija odnosi. Ukoliko budu potrebna dodatna sredstva, potrebno je inicirati pregovore sa ministarstvima finansija i vladama koji će se zasnivati na argumentaciji predstavljenoj u ovom dokumentu.

Struktura strategije

Dokument strategije je struktuisan na sljedeći način:

- **Poglavlje 1** pruža uvod u SRSP kroz predstavljanje njenih glavnih ciljeva i ishoda, kao i metodologije koja je korištena za njenu izradu i usvajanje. Ovo drugo je obuhvatilo proces zasnovan na saradnji i postizanju konsenzusa, u koji su bile uključene sve relevantne institucije sektora pravde u BiH.
- **Poglavlje 2** objašnjava ključne faktore koji potiču reformu, koji odražavaju ključne komponente reforme, izvedene iz strateških dokumenata relevantnih za sektor pravde, kao i povratne informacije iz procesa konsultacija.
- **Poglavlje 3** predstavlja prioriteta pitanja sa kojima se suočava sektor pravde, grupisana u opće oblasti ili stubove reforme. Mada se ne radi o sveobuhvatnim pitanjima, ovdje iznesena pitanja su ona koja se moraju riješiti tokom narednih pet godina ukoliko će se rješavati ključni poticaji za dalje reforme u sektoru pravde.
- **Poglavlje 4** iznosi viziju i strateške ciljeve za sektor pravde u BiH za period od 2008. do 2012. godine, koje su usaglasile relevantne institucije sektora pravde.
- **Poglavlje 5** iznosi pregled strateških programa. Radi se o setu dogovorenih aktivnosti koje je potrebno provesti do 2012. godine radi rješavanja ključnih strateških pitanja utvrđenih u ovoj strategiji i ostvarivanja dogovorene vizije i strateških ciljeva za sektor pravde u BiH.
- **Poglavlje 6** detaljnije objašnjava pitanja koja su pokrenuta, ali ne i riješena, u procesu izrade ove strategije. Ova pitanja će se rješavati kroz proces ustavne reforme.
- **Poglavlje 7** daje pregled srednjoročnih budžetskih prognoza za sektor pravde u BiH, te potencijalnih implikacija koje to može imati na provođenje SRSP.
- **Poglavlje 8** iznosi glavne faktore koje je potrebno razmotriti u odnosu na provođenje SRSP u narednih pet godina. Uključuje diskusiju o organizaciji upravljanja za donošenje odluka i praćenje SRSP.
- **Poglavlje 9** bavi se glavnim motivima koje pojedinačne institucije sektora pravde trebaju uzeti u obzir kada budu izrađivale ili revidirale pojedinačne institucionalne strateške planove, kako bi iste uskladili sa općim strateškim smjernicama iznesenim u ovom dokumentu.
- **Dodatak 1** sadrži detaljnije informacije o aktivnostima provedenim u svakoj od faza izrade SRSP, te osnovne pretpostavke do kojih se stiglo prilikom pristupanja izradi i rukovođenju SRSP.
- **Dodatak 2** daje opširnije informacije o pozadini svakog od pojedinačnih strateških programa predstavljenih u poglavlju 5.
- **Dodatak 3** daje pregled konkretnih inicijativa analiza politika koje proističu direktno ili indirektno iz aktivnosti usaglašenih u SRSP.
- **Dodatak 4** daje pregled konkretnih zakonodavnih inicijativa koje proističu direktno ili indirektno iz aktivnosti usaglašenih u SRSP.
- **Dodatak 5** daje detaljnije informacije u pogledu osnovnih motiva koje institucije sektora pravde moraju imati na umu prilikom izrade pojedinačnih institucionalnih strateških planova.
- **Dodatak 6** nudi više informacija u vezi sa institucijama i pojedincima koji su učestvovali u izradi SRSP i dinamici njihovih kontakata kroz sastanke.
- **Dodatak 7** pruža detaljnije informacije o procesu konsultacija koji se odvijao tokom cijele izrade SRSP.

Poglavlje 1: Uvod u Strategiju za reformu sektora pravde (SRSP)

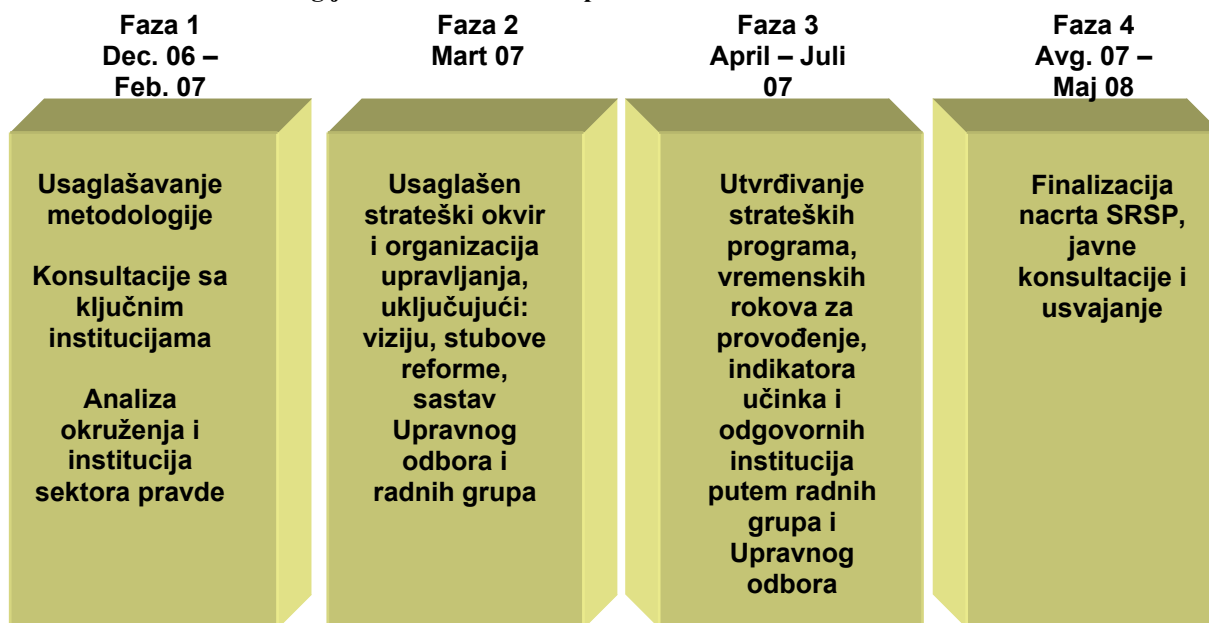
Opći cilj SRSP je stvaranje zajedničkog reformskog okvira za institucije u sektoru pravde u BiH koji sadrži usaglašene prioritete za budući razvoj ovog sektora u cjelini, kao i realistične reformske aktivnosti.

Drugi željeni ishodi SRSP uključuju sljedeće:

- *Razvijanje okvira za utvrđivanje potencijalnih projekata za instrumente predpristupne pomoći i drugo finansiranje iz donatorskih sredstava i*
- *Unaprijediti komunikaciju, koordinaciju i saradnju između različitih institucija i segmenata sektora pravde u BiH.*

Metodologija izrade SRSP svrsishodno je usklađena sa složenom organizacijom upravljanja unutar sektora. Stoga je struktuisana oko iscrpnih konsultacija i postizanja konsenzusa među ključnim institucijama sektora pravde u BiH u pogledu budućih pravaca reforme. Sam proces izrade bio je podijeljen u četiri odvojene faze, predstavljene na slici 1 u nastavku.

Slika 1: Faze izrade Strategije za reformu sektora pravde u BiH



Cjelokupnim procesom izrade SRPS rukovodio je Upravni odbor kojeg su sačinjavali ministri pravde BiH, entiteta, Posavskog i Tuzlanskog kantona, te predsjednik Pravosudne komisije Brčko Distrikta i predsjednik VSTV. Za svaki od identifikovanih stubova reforme uspostavljena je tehničko-savjetodavna radna grupa čiji je zadatak bio izrada prijedloga koji će biti predstavljeni Upravnom odboru, uključujući strateške ciljeve na visokom nivou, niz srednjoročnih i dugoročnih aktivnosti, tj. strateških programa, za koje je ocijenjeno da su neophodni radi ispunjavanja utvrđenih ciljeva, vremenske rokove za provođenje programa, institucije odgovorne za provođenje i ključne indikatore u odnosu na koje će se mjeriti napredak svakog od programa.

Dodatak 1 sadrži dodatne informacije o fazama koje su predstavljene u slici 1, kao i detaljnije informacije o aktivnostima Upravnog odbora i radnih grupa.

Poglavlje 2: Ključni poticaji za reformu

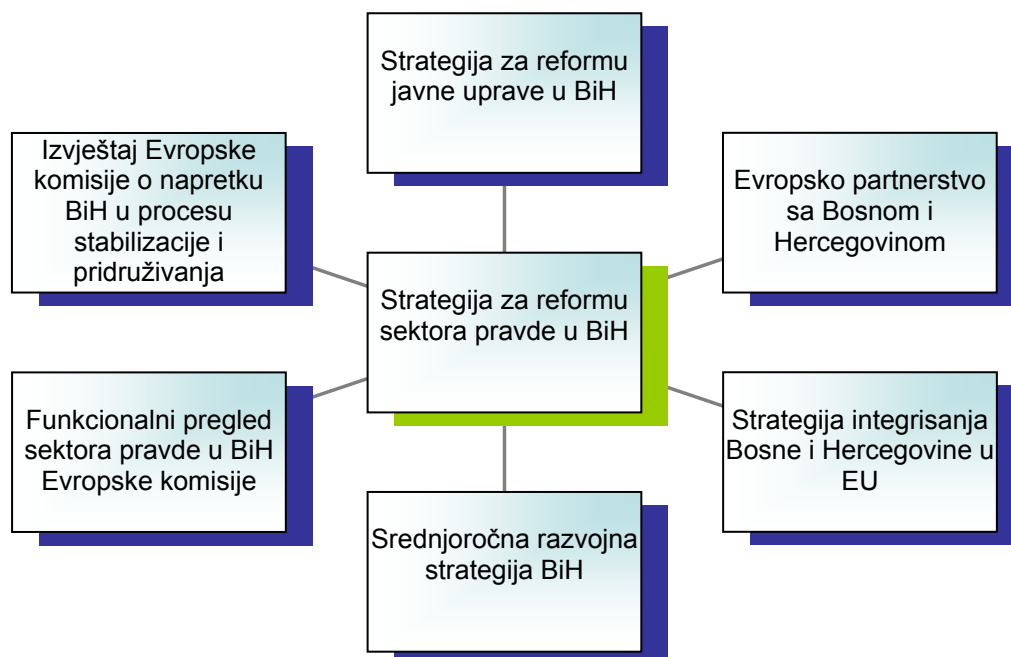
Tokom posljednjih godina postignut je značajan napredak u reformi sektora pravde u BiH, naročito u oblasti pravosuđa. Uprkos tome, sektor pravde u BiH trenutno se nalazi na raskršću. Održivost do sada provedenih reformi je neizvjesna, ukoliko se ne preduzmu koraci da se nadogradi ono što je do sada postignuto, kao i da se eliminišu slabosti koje su i dalje ustrajno prisutne unutar cjelokupnog sistema pravde.

Na samom početku procesa izrade strategije bilo je važno obezbjediti da sve usaglašene reformske inicijative koje će strategija sadržavati budu usklađene sa ukupnim reformskim nastojanjima u BiH. Iz tog razloga je tokom prve faze procesa izrade strategije utvrđen izvjestan broj ključnih poticaja za reformu. To je postignuto utvrđivanjem ključnih komponenti reforme koji proizlaze iz postojećih strateških dokumenata relevantnih za sektor pravde, kao što je predstavljeno u nastavku teksta, te njihovog daljeg analiziranja u svjetlu informacija prikupljenih na osnovu konsultacija sa ključnim akterima iz sektora pravde. Reformski poticaji proistekli iz ovoga, o kojima će više riječi biti u kasnijem dijelu ovog poglavlja, formirali su odluke o tome šta bi trebali biti ključni stubovi reforme sadržani u ovoj strategiji, kako je to opisano u poglavlju 3.

Postojeće reformske inicijative relevantne za sektor pravde

Glavne smjerove djelovanja za sektor pravde u srednjoročnom i dugoročnom periodu postavile su relevantne strategije koje su usvojile vlade u BiH, odnose se na cijelu zemlju, kao i međunarodni sporazumi i relevantne analize međunarodnih organizacija. Ovi strateški dokumenti su grafički predstavljani na slici 2.

Slika 2: Strateški dokumenti relevantni za reformu sektora pravde u BiH



Iako postoje razlike između pojedinačnih aktivnosti, zahtjeva i preporuka iznesenih u ovim dokumentima, iz njih je proizašao izvjestan broj izuzetno međusobno povezanih ključnih komponenti sveukupne reforme koje su neophodne radi naglašavanja važnosti svih glavnih inicijativa reforme i evropskih integracija. Te komponente su predstavljene u nastavku.

- Predstojeći proces evropskih integracija, u kombinaciji sa kompleksnom decentralizovanom strukturom BiH, čini nužnim uspostavljanje mehanizama koji će obezbjediti **pravnu harmonizaciju**, kao i **djelotvornu i efikasnu koordinaciju politika** između različitih nivoa vlasti;
- Djelotvornu harmonizaciju i koordinaciju je izuzetno teško postići bez **razvijenih kapaciteta unutar vladinih tijela, u ovom slučaju pravosudnih institucija**, naročito u pogledu broja zaposlenih, vještina koje posjeduju i materijalno tehničkih uslova;
- Kapaciteti koji se odnose na **izradu politika i strateško planiranje**, naročito unutar centara vlade i ministarstava, potrebni su radi olakšavanja harmonizacije i koordinacije što je ključno za ispunjavanje reformskih zahtjeva koji su u porastu;
- **Sistemi odgovornosti** moraju biti uspostavljeni radi pružanja jamstva da reformske inicijative jednako služe zahtjevima javnosti i procesu evropske integracije;
- Uspostavljanje **sistema upravljanja na osnovu učinka**, koji omogućavaju onima koji odlučuju, kao i javnosti, da bolje procjene napredak ostvaren u reformskim inicijativama i utvrde oblasti u kojima su potrebne dodatne inicijative, ključ je za veći nivo odgovornosti, kao i djelotvornu harmonizaciju i koordinaciju;
- Svaku od ovih komponenti podupire način **prikupljanja, razmjenjivanja, analiziranja i prezentovanja informacija**, kao preduslov za djeltvorno upravljanje sadašnjim i budućim reformskim inicijativama u cijeloj BiH.

Strategije koje se bave posebnim pitanjima unutar sektora pravde

Pored gore spomenutih strategija koje se odnose na cijele sektore ili vlade, u sektoru pravde je započeta ili okončana izrada izvjesnog broja strategija koje se bave specifičnijim pitanjima iz ovog sektora. Te strategije uključuju sljedeće:

- Strategija protiv maloljetničkog prestupništva 2006. – 2010. (usvojena na sjednici Vijeća ministara BiH u julu 2006.godine);
- Strategija za procesuiranje neriješenih predmeta ratnih zločina u BiH (trenutno u izradi); i
- Strategija za tranzicijsku pravdu u BiH (trenutno u izradi).

Budući da SRSP nastoji identifikovati oblasti reforme koje nisu bile ranije utvrđene ili usaglašene, te postići konsenzus u vezi sa njima, aktivnosti utvrđene u ovim strategijama ne ponavljaju se u SRSP. Da bi mjere predviđene SRSP sigurno bile usklađene sa mjerama predviđenim u gore spomenutim posebnim strategijama iz sektora pravde, provođenje sve četiri strategije će morati biti koordinisano. Radi obezbjeđivanja koordinacije sve četiri strategije trebalo bi pratiti putem ministarskih konferencija, čije funkcionisanje je opisano u poglavlju 8.

Institucije nadležne za provođenje inicijativa predviđenih u gore spomenutim strategijama trebale bi redovno izvještavati članove ministarske konferencije o napretku u skladu sa metodologijom koja će se koristiti za praćenje SRSP.

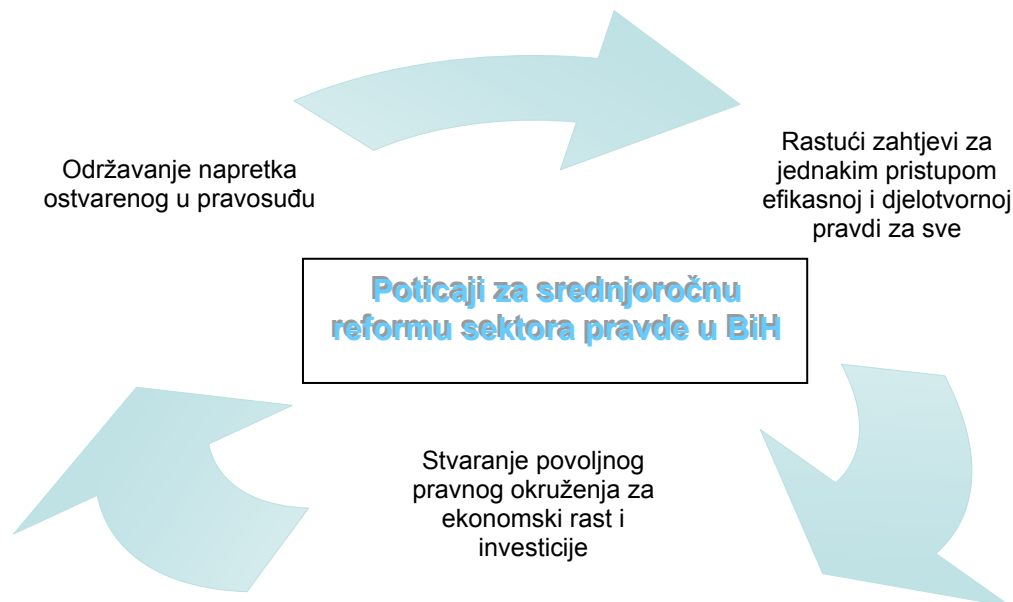
Konačno, na osnovu zaključaka usvojenih na sastanku o reformi sektora pravde održanog 27. septembra 2007. godine u zgradi institucija BiH, Ministarstvo pravde BiH je oformilo dvije radne grupe zadužene za provođenje nekih od zaključaka s ovog sastanka.

1. Radna grupa koja je imala zadatak da sačini procjenu opravdanosti i prijedlog za uspostavljanje izmještenih odjeljenja Suda BiH nije postigla konsenzus po pitanju podrške ovom projektu. Ali, složili su se da je potrebno jačati kapacitete Suda BiH i Tužilaštva BiH u smislu kadrova i prostora.
2. Druga radna grupa sa zadatkom da sačini prijedlog za uspostavljanje Apelacionog suda BiH je većinski podržala projekt koji je potrebno dalje procijeniti i provesti.

Poticaji za reformu

Nakon utvrđivanja ključnih komponenti reforme koje proizlaze iz postojećih strateških dokumenata, dalja analiza ovih pitanja i konsultacije u sektoru pravde doveli su do utvrđivanja određenog broja ključnih reformskih poticaja. Ovi poticaji su pomogli formiranju odluka u vezi sa ključnim strateškim stubovima reforme koji su uključeni u SRSP, što je opisano u trećem poglavlju. Ti poticaji su grafički predstavljeni na slici 3 i detaljnije opisani u dijelu teksta koji slijedi iza toga.

Slika 3: Poticaji za srednjoročnu reformu sektora pravde u BiH



- **Održavanje napretka ostvarenog u pravosuđu (reforma krivičnog i građanskog zakonskog okvira)** - Već je ostvaren značajan napredak u reformama pravosudnog sistema u BiH. Napredak ostvaren do sada prvenstveno je vezan za uspostavljanje VSTV za BiH, što stvara preduslove za nezavisno, djelotvorno i efikasno pravosuđe. Promjene u krivičnom i građanskom zakonodavstvu omogućile su BiH da se približi ostvarivanju evropskih standarda i najbolje prakse u ostvarivanju pravde. Međutim, ostaju neriješeni problemi koordinacije i harmonizacije unutar pravosuđa i između različitih nivoa vlasti, kao i problemi koji nastaju zbog nedostatka institucionalnih kapaciteta i budžetskog finansiranja pravosuđa.

Ovi problemi prijete da ugroze pozitivne rezultate ostvarene do sada, te stoga čine nužnim brzo djelovanje u vezi sa: harmonizacijom zakona i sudske prakse, konsolidovanjem budžetskog finansiranja pravosuđa, eliminisanjem zaostalih predmeta koji paralizuju sudove i usporavaju sudska izvršenja, kao i obezbjeđenjem odgovornosti i profesionalizma u pravosuđu. Drugi ključni faktor u održavanju do sada ostvarenog napretka u reformi krivičnog zakonodavstva je potreba za temeljitom i opsežnom reformom sistema za izvršenje krivičnih sankcija, koja značajno zaostaje za reformom pravosuđa i policije, u okviru sveobuhvatne reforme krivično-pravnog sistema.

- **Rastući zahtjevi za vladavinom zakona, jednakim pristupom efikasnoj i djelotvornoj pravdi za sve** - Nedavne reforme u sektoru pravde podigle su očekivanja javnosti u pogledu pravosuđa. Građani i nevladine organizacije sve više zahtijevaju veću transparentnost i efikasnost od institucija sektora pravde. Kompleksna organizacija upravljanja u zemlji, u kombinaciji sa konstantno prisutnim fiskalnim ograničenjima, čini sistem podložnim nejednakostima. Loši opći ekonomski uslovi takođe prijete ugrožavanju sposobnost pojedinaca i pravnih lica da obezbjede da se njihova građanska i institucionalna prava zakonski ostvaruju pred institucijama u BiH. Ključni faktori u povećavanju jednakog pristupa pravdi uključuju podizanje nivoa svijesti u javnosti o tome na koji način bi sektor pravde trebao funkcionisati te kako se može i kako bi se trebao ostvarivati pristup informacijama. Pomanjkanje opsežnog sistema pravne pomoći za krivične i građanske slučajeve mora se unaprijediti kako bi se obezbjedilo da ekonomski status ne sputava sposobnost pojedinaca da traže svoja prava pred zakonom.
- **Stvaranje povoljnog pravnog okruženja za ekonomski rast i investicije** - Održiv ekonomski napredak je jedan od ključnih općih ciljeva za BiH dugoročno. Sektor pravde igra značajnu ulogu u podupiranju ekonomskog rasta i stabilnosti. U tu svrhu, u srednjoročnom i dugoročnom periodu, sektor pravde mora jasno pokazati djelotvornost, efikasnost i transparentnost u svom radu. Ovo su ključni faktori koji će unaprijediti povećane investicije i privredne aktivnosti. Naročito su važni mehanizmi koje sektor pravde podupire s ciljem obezbjeđivanja brzog i djelotvornog razrješenja sporova između privrednih subjekata. Jednako važni za održiv ekonomski rast su sistemi koji definišu i štite stvarna, odnosno imovinska prava.

Svaki od ovih poticaja za reformu postavlja set specifičnih pitanja i izazova pred institucije sektora pravde, koji se moraju rješavati u bliskoj budućnosti. Naredno poglavlje ove strategije iznosi osnovne stubove reforme sektora pravde u BiH kroz koje će biti moguće pozabaviti se ovim reformskim poticajima i prezentuje specifična ključna pitanja koja ova strategija ima za cilj rješavati u narednih pet godina.

Poglavlje 3: Stubovi reformi u sektoru pravde

Aktuelni sektor pravde u BiH suočava se sa određenim brojem pitanja koja zahtijevaju hitnu pažnju tokom narednih pet godina. Ova pitanja moguće je grupisati u nekoliko općih oblasti. Mada sam sektor pravde obuhvata mnogo više od oblasti utvrđenih za svrhu ove strategije, zaključeno je da će intervencije u ovim oblastima imati najveće djelovanje u vezi sa ključnim reformskim potrebama, te da će odgovoriti na specifične zahtjeve faktora koji potiču reformu u sektoru pravde u skladu sa onim što je utvrđeno u poglavlju 2 ove strategije.

Tri glavne oblasti, ili *stuba*, reforme u sektoru pravde koji direktno proizlaze iz ključnih poticaja za reformu, u skladu sa onim što je utvrđeno u poglavlju 2, su:

- *Pravosuđe,*
- *Veći pristup pravdi, i*
- *Podrška ekonomskom rastu.*

Kao što je ranije navedeno, jedan od ključnih preduslova za održanje do sada ostvarenog napretka u reformi krivičnog zakonodavstva je reforma *sistema za izvršenje krivičnih sankcija*. S obzirom na mnoštvo pitanja kojim se treba pozabaviti u ovoj oblasti, za svrhu ove strategije, oblast *izvršenja krivičnih sankcija* utvrđena je kao četvrti stub reforme u sljedećih pet godina.

S obzirom na kompleksnu pravnu i institucionalnu organizaciju u BiH, od posebne važnosti za ostvarivanje ciljeva iz svake od ove četiri ključne oblasti reforme su uspostavljanje sistema, procesa i kapaciteta za koordinisanje i harmonizovanje aktivnosti reforme. Rješavanje ovih potreba je prijeko potrebno da se obezbjedi da su reformski naponi na svakom od nivoa usmjereni prema sličnim strateškim smjerovima i usklađeni sa zahtjevima predstojeće EU integracije. Ukoliko se ne razviju kapaciteti ministarstava pravde da upravljaju reformama i da smatraju sebe i druge odgovornim za napredak koji je ostvaren ili nije ostvaren, uspjeh planiranih reformi će biti stavljen na kocku. Zbog toga su pitanja vezana za *koordinaciju, upravljanje i odgovornost sektora pravde* utvrđena kao peti stub reforme.

Ključne oblasti, to jest stubovi reforme sektora pravde u narednih pet godina, grafički su predstavljeni u nastavku.

Slika 4: Stubovi reforme sektora pravde



Osim pitanja koja će se na koordinisan način rješavati putem ove strategije, svaka institucija iz sektora pravde na svim nivoima vlasti suočava se sa vlastitim setom izazova. Pitanja kojim se bavi ova strategija su ona u vezi kojih je potrebno skoro, ali isto tako i koordinisano, te u većini slučajeva zajedničko djelovanje, radi korigovanja onih nedostataka za koje se procijeni da su od prioriternog značaja za cjelokupni pravosudni sistem.

Pitanja koja su specifična za pojedinačne institucije će te iste institucije rješavati putem institucionalnih strateških planova, koji će podržavati široke pravce djelovanja iznesene u ovoj strategiji. Osnovni momenti koje treba uzeti u obzir prilikom povezivanja ove sektorske strategije i pojedinačnih institucionalnih strategija dodatno su obrazloženi u poglavlju 9.

Poglavlje 4: Vizija i strateški ciljevi

Potrebno je da sektor pravde u BiH reaguje na ključne poticaje za reformu i pozabavi se pitanjima koja se trenutno pred njim nalaze tako što će nastojati da ispuni određen broj uslova u dugoročnom periodu:

- Efikasnost
- Djelotvornost
- Usklađivanje sa EU standardima
- Koordinacija
- Odgovornost
- Obezbjedenje vladavine zakona

Sva reformska nastojanja u srednjoročnom i dugoročnom periodu trebala bi biti usmjerena ka ostvarivanju sljedeće vizije koja se odnosi na sektor pravde u BiH.

VIZIJA ZA SEKTOR PRAVDE U BIH:

Efikan, djelotvoran i koordinisan sistem pravde u BiH koji je odgovoran prema svim građanima BiH i potpuno usklađen sa EU standardima, te najboljom praksom, garantujući vladavinu zakona

Dole navedeni strateški ciljevi su postavljeni za svaki od stubova reforme koji su utvrđeni u poglavlju 3:

STRATEŠKI CILJEVI:

PRAVOSUĐE:

Dalje jačati i održavati nezavisnost, odgovornost, efikasnost, profesionalnost i usklađenost pravosudnog sistema koji obezbjeđuje vladavinu prava u BiH

IZVRŠENJE KRIVIČNIH SANKCIJA:

Razvijati usklađeniji sistem izvršenja krivičnih sankcija u BiH koji, poštujući evropske standarde, obezbjeđuje human i zakonit tretman i djelotvorniju resocijalizaciju u zatvorima u BiH

PRISTUP PRAVDI:

Unaprijediti sistem međunarodne pravne pomoći i uspostaviti, jačati i održavati sisteme i procese kojim se garantuje jednak pristup pravdi u BiH

PODRŠKA EKONOMSKOM RASTU:

Definisati i provesti mjere kojim će sektor pravde doprinijeti stvaranju povoljnijeg okruženja za održiv ekonomski rast u BiH

KOORDINISAN, DOBRO RUKOVOĐEN I ODGOVORAN SEKTOR:

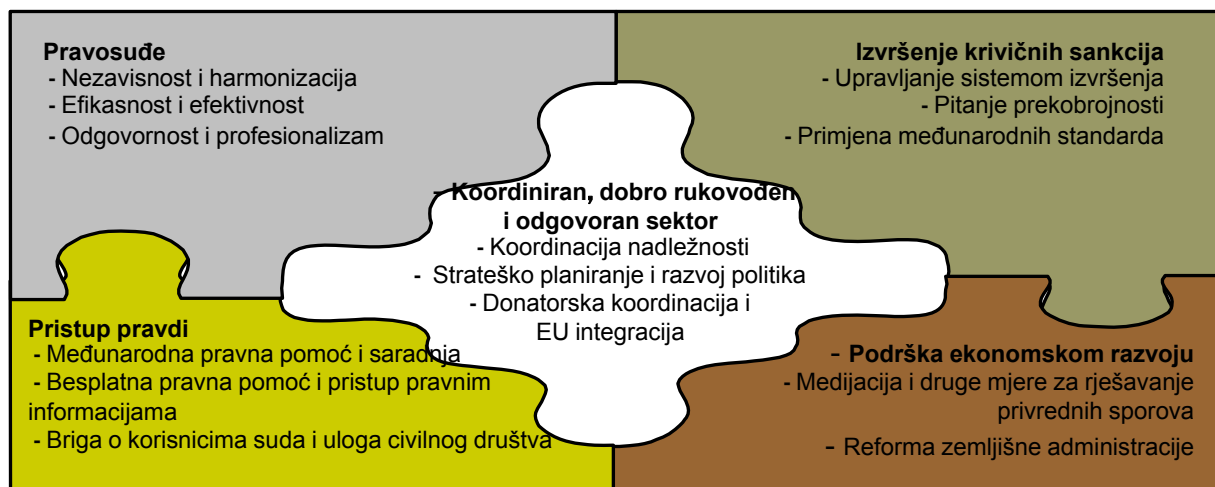
Koordinisati i učiniti djelotvornijim uloge i odgovornosti ključnih institucija u sektoru pravde s ciljem postizanja djelotvornijeg, transparentnijeg i odgovornijeg sistema pravde u BiH

Poglavlje 5: Strateški programi i programski indikatori

S ciljem ostvarivanja vizije usaglašene za sektor pravde u BiH i da bi se postigao napredak ka ostvarivanju strateških ciljeva iznesenih u četvrtom poglavlju, utvrđen je niz strateških programa za predstojeći petogodišnji period.

Za potrebe ove strategije strateški programi su definisani kao set povezanih aktivnosti koje su usmjerene ka ostvarivanju strateškog cilja. Strateški programi, usaglašeni kroz proces konsultacija sa predstavnicima ključnih institucija iz sektora pravde, u skladu sa procesom koji je opisan u poglavlju 1, predstavljeni su u sažetoj formi na slici dole ispod. Radi lakšeg prezentovanja i praćenja provođenja ove strategije, strateški programi su grupisani u nekoliko pod-oblasti inicijativa, od kojih svaka odgovara jednom od 5 stubova reforme.

Slika 5: Strateški programi Strategije za reformu sektora pravde



Kao što se može naslutiti iz gornje slike, strateški programi su međusobno povezani i provođenje jednog seta programa odražava se na provođenje svakog drugog seta. Petogodišnja vremenska skala za provođenje ove strategije predstavljena je sa strateškim programima u kasnijem dijelu ovog poglavlja.

Nastavak ovog poglavlja sadrži tabelarni pregled usaglašanih strateških programa za svaki od strateških stubova i strateških pod-oblasti. Za detaljnije informacije o osnovama svakog od strateških programa, navedenih po stubovima i pod-oblastima, pogledati dodatak 2 koji sadrži sljedeće informacije za svaku pod-oblast inicijativa, u skladu sa onim što je izneseno na slici 5 gore iznad:

- Kratak pregled onoga što je do sada postignuto, kao i aktuelnih pitanja; i
- Pregled očekivanih prednosti ili ishoda koji će biti rezultat usaglašanih inicijativa.

Stub 1: Pravosuđe

Strateški cilj: Dalje jačati i održavati nezavisnost, odgovornost, efikasnost, profesionalnost i usklađenost pravosudnog sistema koji obezbjeđuje vladavinu prava u BiH

Pitanja iz oblasti pravosudnog sistema u BiH, koja će se rješavati kroz ovu strategiju, podijeljena su u tri podgrupe, za svaku od njih je izrađeno više strateških programa koji su predstavljeni u tabelama koje slijede. Mada je u kratkim crtama u nastavku iznesena analiza na osnovu koje su vođene diskusije o tome na koji način je najbolje rješavati ova pitanja, više detalja o istoj nalazi se u Dodatku 2.

1.1 Nezavisnost i harmonizacija

U okviru ove podgrupe postoji pet glavnih pitanja koja će se rješavati kroz posebne strateške programe, od kojih su prva tri u vezi sa daljom zaštitom nezavisnosti pravosuđa. Postojeći proces pripreme i izvršenja budžeta u pravosuđu mogao bi potencijalno biti podložan neprikladnim političkim pritiscima, ulogu VSTV kao posrednika između pravosuđa i izvršnih vlasti u procesu budžetiranja kao takvu potrebno je osnažiti. Takođe je potrebno osnažiti sposobnost ministarstava pravde, kao i Pravosudne komisije Brčko Distrikta, da utvrđuju strateške smjernice i prioritete za planiranje budžeta pravosudnog sistema, ali je isto tako potrebno da takve odluke budu zasnovane na temeljitoj i aktuelnoj procjeni finansijskih potreba pravosudnih institucija, budući da se postojeći budžetski planovi i projekcije često oslanjaju na informacije koje ne odražavaju stvarnost.

Faktori u vezi sa harmonizacijom u pravosudnom sistemu uključuju postojeću nejednakost u procesima imenovanja sudija u Ustavni sud BiH i onim koji se koriste prilikom imenovanja sudija u ustavne sudove dva entiteta. Još jedno relevantno pitanje je da zakoni koji regulišu rad tužilaca u Federaciji BiH zahtijevaju dodatno pojednostavljivanje budući da je trenutno rad tužilaštava regulisan i na kantonalnom i na entitetskom nivou.

Izvjestan broj drugih pitanja koja su relevantna za ovu pod-grupu takođe je utvrđen, ali u svakom od tih slučajeva Upravni odbor je odlučio da bi bolje bilo rješavati ih kroz proces ustavnih reformi koji je u toku. Ova pitanja su detaljnije opisana u poglavlju 6 ove strategije, tiču se uspostavljanja jedinstvenih materijalnih i procesnih zakona za krivične i građanske predmete; uspostavljanje jedinstvenog budžeta ili jednog izvora finansiranja za pravosudne institucije; te moguće uspostavljanje Vrhovnog suda.

Stub 1: Pravosuđe – strateška oblast 1.1: Nezavisnost i harmonizacija

Strateški programi	Vremenski okvir					Odgovorna institucija(e)	Indikatori provođenja
	12 mj.	24 mj.	36 mj.	48 mj.	60 mj.		
1.1.1 Izraditi i provesti formalne mehanizame pripreme, usvajanja i izvršenja budžeta pravosudnih institucija u BiH koji obezbjeđuju nezavisnost pravosuđa						MP BiH, entiteta, kantona, PK BD i VSTV	1. Zakonom osnažena uloga VSTV u pripremi, usvajanju i izvršenju budžeta u odnosu na izvršne i zakonodavne vlasti; 2. Unaprijeđena sposobnost rukovodilaca sudova i tužilaštava u procesu planiranja i izvršenja budžeta; 3. Unaprijeđena koordinacija i konsultacija između ministarstava pravde i ministarstava finansija, kao i zakonodavnih vlasti sa VSTV; 4. Budžeti utvrđeni za sve sudove i tužilaštva pojedinačno*
1.1.2 Osnaživanje kapaciteta ministarstava pravde, Pravosudne komisije Brčko Distrikta i VSTV u pripremi i izvršenju budžeta u skladu s nadležnostima definisanim zakonom						MP BiH, entiteta, kantona, PK BD i VSTV	1. Finansijski zahtjevi pripremljeni u skladu sa strateškim prioritetima i realnim potrebama pravosuđa u BiH
1.1.3 Izraditi studiju realnih finansijskih potreba pravosudnih institucija u BiH uzimajući u obzir prioritete u pravosuđu						MP BiH, entiteta, kantona, PK BD i VSTV	1. Studija pripremljena i usvojena kao osnova za buduće finansiranje pravosuđa u BiH; 2. Usaglašena metodologija za buduće projekcije finansijskih potreba pravosuđa
1.1.4 Ispitati mogućnost usklađivanja procedure izbora sudija Ustavnog suda BiH sa postojećim procedurama izbora sudija ustavnih sudova RS i FBiH						Ministarstvo pravde BiH i VSTV	1. Pripremljena analiza osnovanosti potrebe za rješavanjem ove materije i predložene potrebne mjere za provođenje ove inicijative
1.1.5 Donijeti jedinstven zakon o tužilaštvima na nivou Federacije BiH						MP FBiH, kantona i VSTV	1. Organizacija tužilaštva regulisana na nivou Federacije BiH

* Potrebno je napomenuti da određen broj indikatora koji se tiču strateškog programa 1.1.1 je Ministarstvo pravde Republike Srpske već realizovalo.

Očekivani rezultati strateških programa:

- Djelotvorniji sistem za pripremanje realističnih budžeta pravosudnih institucija u BiH koje su u skladu sa dogovorenim strateškim pravicima djelovanja;
- Dodatno zaštićena nezavisnost pravosuđa, uključujući transparentniji proces imenovanja sudija Ustavnog suda BiH, što vodi do izbora sudija koji su više nezavisni i bolje kvalifikovani;
- Pomoć BiH da ispuni obaveze preuzete u okviru Evropskog partnerstva za BiH.

1.2 Efikasnost i djelotvornost

Jedna od ključnih prepreka efikasnosti i efektivnosti u sudovima je veliki broj neriješenih predmeta, kojih je na kraju 2006. godine bilo 1,9 miliona.¹ Oko 56% od ovog ukupnog broja odnosi se na predmete u izvršnom postupku za potraživanja male vrijednosti, oko 20% na predmete iz prekršajnih postupaka. Uklanjanje predmeta za naplatu potraživanja za izvršene komunalne usluge iz sudskog sistema bez sumnje će biti važan prvi korak u rješavanju ovog pitanja, ali će to zahtijevati promjene u zakonodavstvu. Zaostali predmeti takođe postoje i u tužilaštvima, što je u određenoj mjeri nastalo kao posljedica izmjena zakonskih propisa 2003. godine, čime je velik broj predmeta prenesen sa sudova u nadležnost tužilaštava, dakle potrebno je uraditi punu analizu kako bi se situacija u potpunosti shvatila i dale preporuke. Jedno pitanje koje je posebno potrebno ispitati, u smislu smanjenja broja zaostalih predmeta u tužilaštvima, je mogućnost uvođenja alternativnih mjera krivičnog gonjenja.

Ukoliko se žele poboljšati efikasnost i djelotvornost pravosudnog sistema, takođe je potrebno rješavati više operativnih pitanja. Fizički i tehnički uslovi radnog okruženja unutar sudova i ureda tužilaštava su izuzetno nezadovoljavajući, upotreba IKT je nerazvijena, mada je u pogledu potonjeg VSTV izradio strategiju za informatizaciju sudova do 2012. godine. Potrebno je nastaviti povećavati menadžerske kapacitete i sposobnosti predsjednika i sekretara sudova, kao i glavnih tužilaca i sekretara tužilaštava. Kadrovske potrebe sudova i tužilaštava takođe je potrebno temeljito analizirati, tako da broj sudija, osoblja iz tužilaštava bude u odgovarajućem omjeru s obzirom na priliv slučajeva. Na kraju, politika i propisi koji se odnose na upravljanje sudovima i uredima tužilaštava trebaju odražavati promjene uvedene u rad sudova koje su orijentisane ka postizanju veće efikasnosti i djelotvornosti.

Tabela na drugoj strani sadrži ukupno osam strateških programa koji su razvijeni s ciljem rješavanja ovih pitanja.

¹ Podaci zasnovani na statističkim informacijama koje je prikupilo VSTV za 2006. godinu.

Stub 1: Pravosuđe – strateška oblast 1.2: Efikasnost i djelotvornost

Strateški programi	Vremenski okvir					Odgovorna institucija(e)	Indikatori provođenja
	12 mj.	24 mj.	36 mj.	48 mj.	60 mj.		
1.2.1 Provesti analizu potrebnih zakonskih izmjena sa ciljem smanjenja zaostalih predmeta u izvršnom postupku na osnovu vjerodostojnih isprava i predložiti odgovarajuće mjere						MP BiH, entiteta, kantona, PK BD i VSTV	1. Analiza provedena i mjere identifikovane i provedene sa ciljem da se ova vrsta potraživanja ostvaruje u upravnom postupku
1.2.2 Analizirati ažuriranost predmeta u tužilaštvima i predložiti potrebne mjere za rješavanje istog (zakonske ili druge)						Ministarstva pravde BiH i entiteta, PK BD i VSTV	1. Analiza provedena i mjere identifikovane i provedene sa ciljem ažuriranja rada tužilaštava
1.2.3 Uvođenje alternativnih mehanizama krivičnog gonjenja kako bi se smanjili pritisci na sudove						Ministarstva pravde BiH, entiteta, PK BD i VSTV	1. Provesti analizu o kompartivnim iskustvima sa alternativnim mjerama krivičnog gonjenja i implikacije uvođenja istih za pravnu praksu u BiH i za stanje u sudovima sa preporukama; 2. Na osnovu analize izvršiti izmjene svih potrebnih zakonskih propisa kojim se uvode alternativne mjere krivičnog gonjenja
1.2.4 Razvoj i usvajanje plana finansiranja za rekonstrukciju sudova i tužilaštava iz domaćih, kreditnih i donatorskih sredstava na osnovu arhitektonsko-tehničkog plana VSTV						Ministarstva pravde BiH, entiteta, kantona, PK BD i VSTV	1. Plan razvijen i usvojen; 2. Izvori kreditnih i donatorskih sredstava identifikovani i sredstva aktivirana; 3. Razvijen i usvojen plan za iznalaženje sredstava kontinuiranog finansiranja materijalno-tehničkih uslova rada sudova iz domaćih budžeta
1.2.5 U potpunosti provesti mjere vezane za informatizaciju pravosuđa predviđeno Strateškim planom od strane VSTV						Ministarstva pravde BiH, entiteta, kantona, PK BD i VSTV	1. Izvori donatorskih sredstava identifikovani i sredstva aktivirana; 2. Razvijen i usvojen plan za iznalaženje sredstava kontinuiranog finansiranja IKT sudova i tužilaštava iz domaćih budžeta
1.2.6 Obezbjediti kontinuiranu obuku iz oblasti rukovođenja za rukovodeći i rukovodni kadar u pravosudnim institucijama u BiH						VSTV, CEST FBiH, CEST RS i PK BD	1. Program obuke definisan i proveden
1.2.7 Razviti politiku i donijeti odgovarajuće propise kojim se unapređuje efikasnost rada uprave u sudovima i tužilaštvima						Ministarstva pravde BiH, entiteta, PK BD i VSTV	1. Utvrđene sve potrebne pretpostavke za efikasan, djelotvoran i odgovoran rad sudske i tužilačke uprave; 2. Poboljšana kvalifikaciona struktura i stručno usavršen administrativno-tehnički kadar; 3. Materijalno pravni status kvalitetno definisan
1.2.8 Izraditi analizu potrebnog broja sudija tužilaca						VSTV	1. Izvršiti analizu broja sudija u odnosu na priliv predmeta i ustanoviti područja gdje su potrebne promjene u broju sudija; 2. Izvršiti analizu tužilačkog kadra (naročito odnosa stručnih saradnika i pripravnika u odnosu na tužioce) u odnosu na broj postojećih predmeta i priliva predmeta kako bi se utvrdili odgovarajući omjeri istih

Očekivani rezultati strateških programa:

- Povećana efikasnost sudskog rada putem uvođenja sistema za upravljanje predmetima koji će omogućiti razmjenu informacija, prikupljanja statistika, te evidentiranje značajnih trendova, kao i kroz veću ujednačenost u načinu upravljanja sudovima i prilike za razmjenu najbolje prakse;
- Smanjenje broja zaostalih predmeta što će povećati kapacitet sudova i tužilaštava da se nose sa ostalim vrstama slučajeva pored onih iz izvršnog referata;
- Povećana efikasnost i smanjenje u broju zaostalih predmeta će doprinijeti da građani imaju bolju percepciju o sudovima i tužilaštvima.

1.3 Odgovornost i profesionalizam

U okviru ove podgrupe postoji pet ključnih pitanja koje je potrebno riješiti. Prvo se odnosi na potrebu da se uradi reforma standarda učinka i sistema praćenja djelovanja za sudije i tužioce kako bi se isti uskladili sa EU standardima. Aktivnosti u tom pogledu su već počele sa odlukom VSTV 2006. godine da usvoji sistem vremenskih mjerila za praćenje djelovanja sudova u BiH i sa više pilot projekta koji su u toku. Međutim, sistem je potrebno proširiti na cijelu BiH i dodatno razviti, na primjer, putem postepenog uvođenja preporuka Evropske komisije za efikasnost pravde (CEPEJ) u vezi sa uvođenjem optimalnih i predvidivih vremenskih rokova za obradu predmeta. Drugo pitanje se odnosi na potrebu poboljšavanja primjene disciplinskih postupaka koja je još uvijek u začetku u BiH, te razvijanje prakse koja će obezbjediti da je sistem pravičan i transparentan. Treće pitanje se odnosi na sistem pravosudnih ispita koji je potrebno učiniti dosljednijim na području cijele BiH, kao i modernizovati kako bi bio usklađen sa najboljom praksom iz drugih zemalja. Potrebno je nastaviti poboljšavati stalan profesionalni razvoj sudija i tužilaca, kao i tehničkog i administrativnog osoblja, u skladu sa strateškim planovima centara za edukaciju sudija i tužilaca, te privući veći broj mladih lica iz pravne profesije u pravosuđe i više koristiti rad pripravnika, volontera i stručnih saradnika. Na kraju, poboljšanja u pogledu odgovornosti i profesionalizma bi se takođe mogla ostvariti kada bi postojale jedinstvene kaznene evidencije i statistike, te licima iz pravne profesije omogućen blagovremen pristup istim.

Tabela na sljedećoj strani sadrži ukupno sedam strateških programa koji su razvijeni s ciljem rješavanja ovih pitanja.

Stub 1: Pravosuđe – strateška oblast 1.3: Odgovornost i profesionalizam

Strateški programi	Vremenski okvir					Odgovorna institucija(e)	Indikatori provođenja
	12 mj.	24 mj.	36 mj.	48 mj.	60 mj.		
1.3.1 Razraditi i kompletirati primjenu vremenskih mjerila u svim sudovima i tužilaštvima u BiH						VSTV*	1. Razrađena i primijenjena vremenska mjerila u svim sudovima, uključujući i Sud BiH; 2. Razrađena i primijenjena vremenska mjerila za tužilaštva u BiH
1.3.2 Pristupiti utvrđivanju sistema predvidljivih rokova u rješavanju predmeta u sudovima u skladu sa preporukama Vijeća Evrope (CEPEJ)						VSTV*	1. Provedena analiza mogućih predvidljivih rokova po vrstama predmeta i po sudovima; 2. Utvrđeni rokovi i provode se u praksi
1.3.3 Unaprijediti odredbe koje se odnose na disciplinsku odgovornost sudija i tužilaca u okviru Zakona o VSTV BiH						Ministarstvo pravde BiH i VSTV	1. Postojeće odredbe Zakona izmijenjene i postupak disciplinske odgovornosti jasno definisan i provodi se u praksi
1.3.4 Reformisati i unaprijediti sistem polaganja pravosudnih ispita u BiH						Ministarstva pravde BiH, entiteta i VSTV	1. Utvrđeni usklađeni kriteriji i programi polaganja pravosudnih ispita u BiH
1.3.5 Utvrditi zakonsku obavezu zapošljavanja pripravnika, pripravnika – volontera i stručnih saradnika u svim sudovima i tužilaštvima u BiH srazmjerno veličini sudova i tužilaštava						MP BiH, entiteta, kantona, PK BD i VSTV	1. Obaveza zakonski utvrđena sa jasnim kriterijima za zapošljavanje pripravnika i stručnih saradnika
1.3.6 Provesti usvojene srednjoročne strateške planove obuke sudija i tužilaca CEST FBiH, CEST RS i PK BD i izvršiti unapređenje i nadogradnju istih u odnosu na sadašnje i buduće potrebe sudija i tužilaca						VSTV, CEST FBiH, CEST RS i PK BD	1. Sve prioritne mjere iz strateških planova provedene 2. Strateški planovi unaprijeđeni i nadograđeni, kako bi obuka obuhvatila one oblasti koje sudije i tužioci smatraju da su relevantni za njihov sadašnji i budući rad, te i da obezbjedi da su sudije i tužioci obučeni vezano za sve relevantne konvencije o ljudskim pravima, kao i da imaju uvida u presude Evropskog suda za ljudska prava u Strazburu; 3. Programi zajednicke obuke tužilaca i policije pripremljeni
1.3.7 Usaglasiti evidencije i statistike i osigurati uslove za pristup kaznenim evidencijama						MP BiH, entiteta, kantona, PK BD, VSTV, MS i UP entiteta	1. Evidencije i statistike usaglašeni i pristup osiguran

* U postupku utvrđivanja kriterijuma za određivanja rokova VSTV BiH će obavezno vršiti konsultacije i koordinisati sa državnim, entitetskim ministarstvima pravde i Pravosudnom komisijom Brčko Distrikta prije donošenja konačnih kriterijuma i standarda.

Očekivani rezultati strateških programa:

- Djelotvorniji i odgovorniji pravosudni sistem zbog povećanog pritiska na sudije i tužioce da ispune standarde djelovanja;
- Veća ujednačenost u pogledu standarda za pravosudni ispit u cijeloj BiH, što će dovesti do poboljšanja u kvaliteti advokata koji stiču ovo zvanje. Slično tome, više diplomiranih pravnika i mladih iz pravne profesije ulaze u sistem i ostaju u njemu;
- Bolji sistem kontinuiranog profesionalnog obrazovanja za sudije i tužioce u BiH;
- Bolja percepcija javnosti o pravosuđu.

Stub 2: Izvršenje krivičnih sankcija

Strateški cilj: Razvijati usklađeniji sistem izvršenja krivičnih sankcija u BiH koji, poštujući evropske standarde, obezbjeđuje human i zakonit tretman i djelotvornu resocijalizaciju u zatvorima u BiH

Pitanja iz oblasti izvršenja krivičnih sankcija u BiH, čijim rješavanjem će se baviti ova strategija, podijeljena su u tri podgrupe, za svaku od njih je izrađeno više strateških programa koji su predstavljeni u tabelama koje slijede. Mada je u kratkim crtama u nastavku iznesena analiza na osnovu koje su vođene diskusije o tome na koji način je najbolje rješavati ova pitanja, više detalja o istoj se nalazi u Dodatku 2.

2.1 Upravljanje sistemom za izvršenje krivičnih sankcija

Postoje tri glavna pitanja koja spadaju u ovu podgrupu. Prvo se odnosi na to da je postojeći pravni okvir koji utvrđuje sistem izvršenja krivičnih sankcija neusklađen, što dovodi do nedosljednosti u provođenju zakona i propisa u BiH. Kao drugo, ne postoji rukovodni nivo, poput zatvorske uprave, između zatvora i ministarstava pravde, niti postoje operativni rukovodioci unutar ministarstava pravde odgovorni za pojedinačne funkcionalne oblasti, kao što su zdravstvena zaštita i programi tretmana za zatvorenike, što sve dovodi do pomanjkanja ukupne koordinacije i dosljednosti u upravljanju i neefikasnog iskorištavanja sredstava. Kao treće, bolja upotreba prostora i resursa u zatvorima mogla bi se takođe postići kroz prekategoricizaciju zatvora u BiH.

Tabela koja slijedi sadrži tri strateška programa koji su razvijeni s ciljem rješavanja ovih pitanja.

Stub 2: Izvršenje krivičnih sankcija – strateška oblast 2.1: Upravljanje sistemom za izvršenje krivičnih sankcija

Strateški programi	Vremenski okvir					Odgovorna institucija(e)	Indikatori provođenja
	12 mj.	24 mj.	36 mj.	48 mj.	60 mj.		
2.1.1 Harmonizacija svih standarda i propisa koji uređuju izvršenje krivičnih sankcija u BiH						Ministarstva pravde BiH, entiteta i PK BD	1. Usklađeni standardi i propisi
2.1.2 Uspostavljanje zatvorskih uprava koristeći usklađene zakonske propise i standarde						Ministarstva pravde BiH, entiteta i PK BD	1. Imenovani direktori i najmanje 2 do 3 pomoćnika; 2. Stvoreni osnovni materijalni uslovi za funkcionisanje uprave; 3. Pravni statusi zavoda definisani kao organizacione jedinice uprava
2.1.3 Izvršiti re-kategorizacije zavoda i klasifikaciju unutar zavoda						Ministarstva pravde BiH, entiteta i PK BD	1. Izvršena re-kategorizacija zavoda

Očekivani rezultati strateških programa:

- Razvoj koherentnog sistema za izvršenje krivičnih sankcija u BiH koji stavlja BiH u bolju poziciju u smislu ispunjavanja evropskih i međunarodnih standarda;
- Bolje strateško i operativno upravljanje zatvorskim resursima i objektima, što zauzvrat obezbjeđuje jednaku primjenu zatvorskih standarda koji se odnose na upravljanje kadrovima, izradu programa zdravstvene zaštite i tretmana, kao i efikasnost i djelotvornost;
- Uspostavljene osnove za djelotvorno i efikasno praćenje učinka koje za cilj ima podizanje zatvorskih standarda;
- Odvajajući upravljanje politikom od operativnog upravljanja, ministarstva pravde su u boljoj poziciji da odvoje resurse za pojačanje cjelokupnog sistema tako da mogu odgovoriti na registrovane trendove unutar sektora izvršenja krivičnih sankcija.

2.2 Prenatranost zatvora

Prenatranost zatvora je endemičan problem u BiH i ukoliko se ne preduzmu izvjesne mjere, većina zatvora, ako ne i svi, neće uspjeti da ispune evropske standarde. Da bi se riješio problem prenatranosti zatvora potrebno je pozabaviti se sa tri specifična pitanja. Prvo se odnosi na činjenicu da se uslovni otpust trenutno koristi u veoma ograničenoj mjeri i u različitim omjerima na različitim nivoima vlasti, te da ne postoji sistem probacije. Kao drugo, alternativne (nezavodske) sankcije koje trenutno propisuju krivični zakoni, naročito rad za opće dobro na slobodi, se ne koriste uopće ili se koriste u toliko ograničenoj mjeri da nemaju gotovo nikakvog uticaja na ukupni broj zatvorenika. Na kraju, potrebno je hitno izvršiti rekonstrukciju postojećih objekata ili izgraditi nove zatvore kako bi se poboljšali uslovi za zatvorenike i obezbjedilo da objekti budu u skladu sa međunarodnim standardima.

Tabela koja slijedi sadrži tri strateška programa koji su razvijeni s ciljem rješavanja ovih pitanja.

Stub 2: Izvršenje krivičnih sankcija – strateška oblast 2.2: Prenatranost zatvora

Strateški programi	Vremenski okvir					Odgovorna institucija(e)	Indikatori provođenja
	12 mj.	24 mj.	36 mj.	48 mj.	60 mj.		
2.2.1 Razviti sistem uslovnog otpusta						Ministarstva pravde BiH, entiteta i PK BD	1. Povećan postotak uslovno otpuštenih u skladu sa zakonom definisanim uslovima u odnosu na 2007. godinu; 2. Definisani i usklađeni jasni kriterijumi rada komisije; 3. Napravljena analiza i predložen sistem probacije
2.2.2 Afirmisati izvršenje alternativnih kazni i sprovesti institut „rad za opće dobro“						Ministarstva pravde BiH, entiteta i PK BD	1. Pilotirati rad za opće dobro i predložiti opća rješenja; 2. Usvojiti i provesti provedbene propise; 3. Pripremiti studije o uvođenju drugih vidova alternativnih kazni
2.2.3 Poboljšati uslove rekonstrukcijom postojećih zatvora, napuštenih vojnih objekata i izgradnjom državnog zatvora						Ministarstva pravde BiH, entiteta i PK BD	1. Izrađen koherentan plan rekonstrukcije postojećih objekata i izgradnje državnog zatvora; 2. Povećani smještajni kapaciteti u odnosu na 2007. godinu

Očekivani rezultati strateških programa:

- Smanjena prenatranost i pritisak na zatvore, što će dovesti do većeg poštovanja ljudskih prava;
- Zatvori su u stanju da bolje ispunjavaju evropske standarde, kao i da djelotvornije održavaju red i bezbjednost unutar zatvora;
- Bolja razdvojenost zatvorenika i ograničen kontakt između različitih kategorija zatvorenika;

- Veće mogućnosti za djelotvoran tretman zatvorenika, uključujući rehabilitacioni rad, kao rezultat manjeg pritiska na ograničen prostor;
- Povećan doseg za reintegraciju osuđenika u društvo, putem održavanja širih veza za zajednicom radije nego da se te veze prekinu boravkom u zatvorima. Boravak u zatvorima bi se koristio samo za lica koja su počinila teža krivična djela i one koje predstavljaju najveću prijetnju društvu.

2.3 Primjena međunarodnih standarda

Postoji sedam glavnih pitanja koja je potrebno riješiti u vezi sa primjenom međunarodnih standarda u sistemu izvršenja krivičnih sankcija u BiH. Kao prvo, trenutno postoji veoma malo prostora za programe koji su prilagođeni potrebama specifičnih grupa zatvorenika, kao što su žene, maloljetnici, lica na odsluženju dugih kazni zatvora, ovisnici i osuđenici sa umanjenom uračunljivošću, zbog nepostojanja odgovarajućih objekata ili politika u samim zatvorima ili kapaciteta u ministarstvima pravde za osmišljavanje zajedničkih programa većeg opsega. Kao drugo, pružanje zdravstvene zaštite u zatvorima je nedovoljno razvijeno. Kao treće, trenutno ne postoje sistemi nezavisnog praćenja i nadzora nad zatvorima u BiH koji bi obezbjedili da zakonodavna tijela i šira javnost budu sigurni da se sa zatvorenicima postupa u skladu sa međunarodnim konvencijama. Kao četvrto, ne postoji formalni sistem kontinuirane profesionalne edukacije zatvorskog osoblja i rukovodilaca. Dodatna dva pitanja se odnose na to da je potrebno napraviti analizu primjene alternativnih mjera pritvora, kao i uslova u tužilačkim i policijskim objektima za pritvor. Na kraju, sistem amnestije i pomilovanja u BiH je nedovoljno razvijen i nije u potpunosti zakonski regulisan.

Stub 2: Izvršenje krivičnih sankcija – strateška oblast 2.3: Primjena međunarodnih standarda

Strateški programi	Vremenski okvir					Odgovorna institucija(e)	Indikatori provođenja
	12 mj.	24 mj.	36 mj.	48 mj.	60 mj.		
2.3.1 Unaprijediti sistem tretmana specifičnih kategorija zatvorske populacije (maloljetnici, žene i lica prema kojima su izrečene mjere bezbjednosti)						Ministarstva pravde BiH, entiteta i PK BD	1. Donesen i proveden zajednički plan tretiranja specifičnih kategorija; 2. Obezbuđen dodatni smještaj za ove kategorije
2.3.2 Unaprijediti sistem zdravstvene zaštite za cjelokupnu zatvorsku populaciju						Ministarstva pravde BiH, entiteta i PK BD	1. Donesen i proveden zajednički plan zdravstvene zaštite usaglašen sa ministrima zdravstva
2.3.3 Uspostaviti sistem nezavisne zatvorske inspekcije u zatvorima u BiH						Ministarstva pravde BiH, entiteta i PK BD	1. Zakoni i podzakonski akti donešeni; 2. Glavni inspektor za zavode imenovan uz obezbjeđenje minimalnih uslova rada
2.3.4 Razviti i provoditi koherentan sistem edukacije i obuke zatvorskog osoblja u BiH						Ministarstva pravde BiH, entiteta i PK BD	1. Koherentan i usklađen program edukacije i obuke donešen; 2. Identifikovani načini i mehanizmi provođenja kontinuirane obuke
2.3.5 Uvođenje alternativnih mjera pritvora						Ministarstva pravde BiH, entiteta i PK BD	1. Napraviti analizu postojećih i mogućih alternativnih mjera pritvora sa prijedlogom mjera za uvođenje istih
2.3.6 Unaprijediti standarde u pogledu postupka lišenja slobode i zadržavanja lica lišenih slobode i osumnjičenih od strane policije i tužilaštva						Ministarstva pravde BiH, entiteta i PK BD	1. Napraviti opću analizu postojećih standarda sa prijedlogom mjera za poboljšanje istih
2.3.7 Razvijanje zakonski definisanog i usklađenog sistema amnestije i pomilovanja u skladu sa međunarodnim standardima						Ministarstva pravde BiH, entiteta i PK BD	1. Sve mjere za zakonsko definisanje i usklađivanje sistema amnestije i pomilovanja identifikovane i provedene

Očekivani rezultati strateških programa:

- Poboljšane šanse za rehabilitaciju među specifičnim kategorijama zatvorske populacije i smanjenje rizika za specifične kategorije u zatvorima;
- Poboljšani sistem zdravstvene zaštite unutar zatvora koji je djelotvoran, efikasan i održiv, te ima za cilj smanjiti rizik od izbijanja ozbiljnih epidemija/drugih problema vezanih za zdravlje unutar i izvan zatvorskih ustanova;
- Objektivna i mjerodavna procjena zatvorskih uslova koja može poduprijeti poštovanje evropskih i međunarodnih standarda i voditi buduću reformu;
- Izrada viših i ujednačenih standarda u cijeloj zatvorskoj službi;
- Poboljšane profesionalne vještine zatvorskog osoblja;
- BiH u boljoj poziciji da ispuni evropske i međunarodne standarde u svakoj od datih oblasti.

Stub 3: Pristup pravdi

Strateški cilj: Unaprijediti sistem međunarodne pravne pomoći i uspostaviti, jačati i održavati sisteme i procese kojim se garantuje jednak pristup pravdi u BiH

Pitanja iz oblasti pristupa pravdi u BiH, čijim rješavanjem će se baviti ova strategija, podijeljena su u četiri podgrupe, za svaku od njih je izrađeno više strateških programa koji su predstavljeni u tabelama koje slijede. Mada je u kratkim crtama u nastavku iznesena analiza na osnovu koje su vođene diskusije o tome na koji način je najbolje rješavati ova pitanja, više detalja o istoj se nalazi u Dodatku 2.

3.1 Međunarodna pravna pomoć i saradnja

Sektor pravde mora biti u poziciji da omogući BiH da ispunjava svoje međunarodne obaveze, poput onih koje su definisane u konvencijama Vijeća Evrope, kao i da saraduje sa ministarstvima pravde u drugim zemljama, naročito u pogledu borbe protiv organizovanog i međunarodnog kriminala. Zbog svog položaja i moderne historije, od BiH se traži da postupa po mnogo više zahtjeva za uzajamnom pravnom pomoći nego od većine EU zemalja. Štaviše, nedavno usvojena rezolucija Parlamentarne skupštine Vijeća Evrope o krivičnom postupku protiv povreda zakona koje spadaju u nadležnost Međunarodnog krivičnog suda za bivšu Jugoslaviju (MKSJ) utvrđuje mnoge obaveze na polju međunarodne saradnje koje će predstavljati izazov za BiH. Mada je Ministarstvo pravde BiH uložilo značajne napore da poveća svoje kapacitete u ovoj oblasti, potrebna su dodatna poboljšanja i profesionalni razvoj. Postoji očigledna potreba za dodatnom specijalizacijom unutar sudova i tužilaštava u oblasti međunarodne pravne pomoći i saradnje. Jedino dobro osmišljeni i harmonizovani programi treninga mogu obezbjediti da sudovi u BiH dosljedno i jednako primjenjuju relevantne zakone i konvencije. Pomanjkanje kapaciteta za planiranje i pripremanje budžeta ozbiljno slabi kapacitet unutar sudova da predvide sredstva potrebna za izručenje i transfer pojedinaca. Isto tako, u ovom trenutku ne postoji opsežna baza podataka građana BiH koji su počinili krivična djela u inostranstvu, ali i u BiH, što nepotrebno komplikuje saradnju.

Tabela koja slijedi sadrži ukupno pet strateških programa koji su razvijeni s ciljem rješavanja ovih pitanja.

Stub 3: Pristup pravdi – strateška oblast 3.1: Međunarodna pravna pomoć i saradnja

Strateški programi	Vremenski okvir					Odgovorna institucija(e)	Indikatori provođenja
	12 mj.	24 mj.	36 mj.	48 mj.	60 mj.		
3.1.1 Uspostaviti mehanizme kojima se obezbjeđuje ciljano stručno usavršavanje sudija i tužilaca u BiH i državnih službenika u organima koji učestvuju u postupku pružanja međunarodne pravne pomoći i saradnje						Ministarstva pravde BiH, entiteta, PK BD, VSTV i CEST FBiH i RS	1. Koncipiran i usvojen jedinstven program ciljanog stručnog usavršavanja sudija i tužilaca u BiH iz oblasti međunarodne pravne pomoći i saradnje i kontinuirano i dosljedno se provodi; 2. Dodatno osnaženi kapacitete i osposobljeni službenici Ministarstva pravde BiH koji rade u Sektoru za međunarodnu pravnu pomoć i saradnju.
3.1.2 Obezbjediti ujednačavanje sudske prakse u BiH u oblasti međunarodne pravne pomoći i saradnje						Sud BiH, Vrhovni sudovi FBiH i RS, Apelacioni sud BD, Ministarstva pravde BiH, entiteta i PK BD	1. Potpuna primjena člana 13. Zakona o Sudu BiH u dijelu koji se odnosi na nadležnost Suda za ujednačavanje sudske prakse u BiH u oblasti međunarodne pravne pomoći i saradnje, kao i drugih propisa koji regulišu ovu oblast
3.1.3 Precizirati postupak ekstradicije i transfera osuđenih lica i riješiti način finansiranja postupaka kroz budžete odgovarajućih ministarstava i PK BD						Ministarstva pravde BiH, entiteta i PK BD	1. Zakonski definisan modalitet finansiranja postupaka ekstradicije i transfera osuđenih lica kroz izmjene entitetskih i donošenje Zakona o međunarodnoj pravnoj pomoći; 2. Usaglašavanje ZKP entita i BiH, Zakona o azilu i Zakona o državljanstvu
3.1.4 Usvojiti novi Zakon o međunarodnoj pravnoj pomoći i saradnji u krivičnim stvarima BiH						Ministarstvo pravde BiH	1. Novi Zakon o međunarodnoj pravnoj pomoći i saradnji u krivičnim i građanskim stvarima BiH usvojen i dosljedno se provodi
3.1.5 Uspostavljanje jedinstvene kaznene evidencije za državljane BiH osuđene u inostranstvu i u BiH						Ministarstvo pravde BiH i druge nadležne institucije	1. Uspostavljen pravni okvir; 2. Uspostavljen i održavan od strane Ministarstva pravde BiH jedinstveni registar državljana BiH osuđenih u inostranstvu i stranim državljana osuđenih u BiH; 3. Ministarstvo pravde BiH, entitetska ministarstva pravde i Pravosudna komisija Brčko Distrikta imaju uspostavljen i održavan jedinstveni registar državljana BiH osuđenih u zemlji.

Očekivani rezultati strateških programa:

- Dodatno osnažen kapacitet pravosuđa u BiH da rješava ove predmete i veća svijest o obavezama iz oblasti međunarodne pravne pomoći, što će dovesti do bolje saradnje u građanskim i krivičnim predmetima;
- Osnažen kvalitet provedenih evropskih i drugih međunarodnih obaveza, naročito konvencija Vijeća Evrope i olakšavanje bolje saradnje sa drugim državama;
- Dosljedna i jednaka primjena zakona koji regulišu međunarodnu pravnu pomoć i saradnju u svim sudovima u BiH, te obezbjeđenje jasnijih i jednostavnijih funkcija i odgovornosti među svim akterima u mreži pravosuđa.

3.2 Besplatna pravna pomoć i pristup pravnim informacijama

BiH tek treba uspostaviti održiv i obuhvatan sistem pravne pomoći. Advokati koje sudovi imenuju po službenoj dužnosti svoje usluge naplaćuju, ukoliko uopće, sa višemjesečnim zakašnjenjem, visoki troškovi branilaca po službenoj dužnosti za posljedicu imaju nevoljnost da i obavijeste stranke o njihovom pravu na branioca. Mada su određene jurisdikcije u BiH lokalno regulisale pružanje besplatne pravne pomoći, nema dosljednosti. Veliki izazov u ovoj oblasti je pronaći obuhvatan sistem koji obezbjeđuje minimum jednakosti pred zakonom za sve građane BiH, dok je istovremeno fleksibilan i zadovoljava različite lokalne potrebe i zahtjeve, te održiv u okviru postojećih budžetskih ograničenja za sektor pravde. Ne postoji jedinstven model najbolje međunarodne prakse koji bi se mogao direktno primijeniti u BiH. Pored toga, Odjeljenje za krivičnu odbranu Suda BiH mora biti ugrađen u upravnu strukturu BiH, budući da trenutno postoji van nje. Rješenje statusa i nadležnosti ovog Odjeljenja ostaje kao izazov koji će se rješavati tokom provođenja.

Tabela koja slijedi sadrži četiri strateška programa koji su razvijeni s ciljem rješavanja ovih pitanja.

Stub 3: Pristup pravdi – strateška oblast 3.2: Besplatna pravna pomoć i pristup pravnim informacijama

Strateški programi	Vremenski okvir					Odgovorna institucija(e)	Indikatori provođenja
	12 mj.	24 mj.	36 mj.	48 mj.	60 mj.		
3.2.1 Stvoriti pravni i institucionalni okvir za uspostavljanje usklađenog sistema besplatne pravne pomoći u BiH u građanskim i krivičnim stvarima						Ministarstva pravde BiH, entiteta, kantona i PK BD	1. Donijeti entitetske i kantonalne zakone o besplatnoj pravnoj pomoći u građanskim stvarima 2. Usklađeni zakoni o besplatnoj pravnoj pomoći u krivičnim stvarima u BiH i entitetima; 3. Formirani i pružaju usluge institucionalni organi za pružanje besplatne pravne pomoći u građanskim i krivičnim stvarima
3.2.2 Definirati pravni i institucionalni okvir za kontinuirano provođenje programa obuke za pružaoce usluga besplatne pravne pomoći						Ministarstva pravde BiH, entiteta i PK BD	1. Programi obuke definisani i provode se
3.2.3 Izvršiti analizu uspostavljenog sistema besplatne pravne pomoći u krivičnim i građanskim stvarima u pogledu efikasnosti i djelotvornosti sistema besplatne pravne pomoći						Ministarstva pravde BiH, entiteta, kantona i PK BD	1. Analiza provedena i pokrenute aktivnosti na provođenju nalaza analize
3.2.4 Rješavanje statusa Odjeljenja za krivičnu odbranu Suda BiH						Ministarstvo pravde BiH	1. Budući status i finansiranje Odjeljenja za krivičnu odbranu Suda BiH preuzima BiH

Očekivani rezultati strateških programa:

- Poštovanje ključnih evropskih i međunarodnih konvencija od strane BiH, naročito poštovanje Evropske konvencije o ljudskim pravima;
- Zajednički pravni okvir i pružanje minimalnih standarda koji za sve garantuju jednakost pred zakonom;
- Djelotvorniji sistem pravne pomoći tako da postoje postavljeni i jasni standardi za one koji primaju besplatnu pravnu pomoć i slični standardi za one koji pružaju besplatnu pravnu pomoć na području cijele BiH;
- Povećana djelotvornost i održivost putem pružanja programa obuke i studija procjene uticaja različitih modela besplatne pravne pomoći.

3.3 Briga o korisnicima suda i uloga civilnog društva

Nedavno je usvojena Strategija za brigu o korisnicima suda, koji ima za cilj pomoći sudovima da ispune potrebe običnih građana i izgrade povjerenje i poštovanje javnosti prema pravosudnom sistemu. Građani će imati više poštovanja za procese i odluke ukoliko ih budu shvatali, protivno tome, kompleksne procedure koje su slabo objašnjene takođe mogu obeshrabriti ljude da ne insistiraju na svojim legitimnim pravima. Ključni zadatak će sada biti provođenje strategije u cijeloj BiH, s ciljem jačanja povjerenja javnosti u sudove.

Organizacije civilnog društva trenutno ne djeluju aktivno u sektoru pravde BiH, što se negativno odražava na uspješno rješavanje niz pitanja obrazloženih u strategiji, naročito na procese izrade politika i zakona. Ključna pitanja u ovom trenutku su izgradnja sistematičnog modela kojim bi se ohrabrilo aktivnije učestvovanje različitih interesnih grupa u ranije spomenutim procesima, te na taj način obezbjedila bolja zastupljenost svih dijelova društva, te izgradili kapaciteti tih grupa da efektivno daju doprinos takvim procesima.

Tabela koja slijedi sadrži strateške programe koji su razvijeni s ciljem rješavanja ovih pitanja.

Stub 3: Pristup pravdi – strateška oblast 3.3: Briga o korisnicima suda i uloga civilnog društva

Strateški programi	Vremenski okvir					Odgovorna institucija(e)	Indikatori provođenja
	12 mj.	24 mj.	36 mj.	48 mj.	60 mj.		
3.3.1 Obezbjediti potpuno provođenje Strategije za brigu o korisnicima sudova u BiH						VSTV, Ministarstva pravde BiH, entiteta, kantona	1. Akcioni plan za provođenje strategije izrađen, donešen i proveden
3.3.2 Povećati nivo dostupnosti informacija o organizaciji i radu sudova i tužilaštava u BiH široj javnosti						VSTV, Ministarstva pravde BiH, entiteta, kantona	1. Povećati javnost sudskih postupaka za sve strane u postupku, svjedoke i oštećene, javnost i medije, uključujući potpunu primjenu Zakona o slobodi pristupa informacijama; 2. Uspostaviti strategiju rada sa javnošću za sudove i tužilaštva u vezi sa istragama, procesuiranjem i izricanjem presuda u predmetima koji su od posebnog značaja za javnost (ratni zločini, organizovani kriminal i polno nasilje)
3.3.3 Ispitati modalitete aktivnijeg angažmana NVO sektora u BiH u praćenju rada sektora pravde u BiH						VSTV, Ministarstva pravde BiH, entiteta i PK BD	1. Izrađena studija o modalitetima aktivnijeg angažmana NVO sektora u BiH u praćenju rada sektora pravde sa preporukama u vezi istog

Očekivani rezultati strateških programa:

- Provođenje odabranih programa bi trebalo povećati pravedan i jednak pristup pravdi i obezbjediti da usluge koje se pružaju kroz sudove zadovoljavaju potrebe običnih građana;
- Veću usredotočenost na potrebe građana; izgradnju predanosti kod sudskih aktera da poboljšaju svoju skoncentrisanost na građanina i ostvarene rezultate koji su njima važni;
- Ovo na kraju vodi većem povjerenju i pouzdanju u sudove u BiH, kako za trenutne korisnike sudova tako i za građane koji mogu postati sudski korisnici u budućnosti.

Stub 4: Podrška ekonomskom rastu

Strateški cilj: Definirati i provesti mjere kojim će sektor pravde doprinijeti stvaranju povoljnijeg okruženja za održiv ekonomski razvoj u BiH

Pitanja iz oblasti podrške ekonomskom rastu u BiH, čijim rješavanjem će se baviti ova strategija, podijeljena su u dvije podgrupe, za svaku od njih je izrađeno više strateških programa koji su predstavljeni u tabelama koje slijede. Mada je u kratkim crtama u nastavku iznesena analiza na osnovu koje su vođene diskusije o tome na koji način je najbolje rješavati ova pitanja, više detalja o istoj se nalazi u Dodatku 2.

4.1 Medijacija i druge mjere za rješavanje privrednih slučajeva

Privredni subjekti u BiH nemaju dovoljan pristup mehanizmima alternativnog rješavanja sporova (ARS) koji bi im pomogli da izbjegnju dugotrajne i skupe sudske procese. Privredni sudski sporovi naročito su štetni po mala i srednja preduzeća. Izvjesne pilot inicijative u okviru kojih su isprobani ARS mehanizmi, poput medijacije, imale su pozitivne rezultate i obezbjedile dokaze, koje su poduprla iskustva iz drugih zemalja, da odmicanje od čisto sudskih parnica može imati brojne prednosti. To uključuje oslobađanje vrijednih poslovnih sredstva koja su blokirana zbog sporova, kao i oskudnih pravosudnih resursa putem smanjivanja broja slučajeva koji stižu pred sudove, te smanjivanja troškova. Još jedna prednost je da ARS mehanizmi mogu obezbjediti pristup pravdi onima koji ne mogu priuštiti advokata za parnicu. ARS je relativno novi koncept koji u ovom trenutku zahtjeva mnogo više pažnje lokalnih vlasti. Minimum potrebne infrastrukture je već uspostavljen, ali sada izazov leži u tome kako promovisati i proširiti ARS na području cijele zemlje. Da bi se to postiglo, ministarstva pravde trebaju razviti kapacitete za uspostavljanje strateškog pravca za ARS. Udruženje medijatora mora izraditi obuhvatan program obuke za buduće medijatore, te jedinstven niz smjernica i pravila koje će upravljati radom medijatora. Takođe mora otvoriti dodatne urede kako bi doveo ARS u druge dijelove u BiH.

Tabela na sljedećoj strani sadrži ukupno 10 strateških programa koji su razvijeni s ciljem usavršavanja širine i kvaliteta ARS usluga koje se pružaju u BiH.

Stub 4: Podrška ekonomskom rastu – strateška oblast 4.1: Medijacija i druge mjere za rješavanje privrednih slučajeva

Strateški programi	Vremenski okvir					Odgovorna institucija(e)	Indikatori provođenja
	12 mj.	24 mj.	36 mj.	48 mj.	60 mj.		
4.1.1 Obezbjediti strateške smjernice za razvoj ARS						Ministarstvo pravde BiH	1. Izrada analize dosadašnjih iskustava u primjeni medijacije; 2. Donešen i proveden Akcioni plan za promovisanje alternativnog rješavanja sporova u BiH koji uključuje aktivnosti na pružanju podrške Udruženju medijatora BiH u promovisanju medijacije
4.1.2 Vršiti promovisanje prednosti alternativnog rješavanja sporova na nivou izvršnih vlasti u BiH						Ministarstvo pravde BiH	1. Povećan nivo saznanja i povjerenja u ARS na nivou izvršnih vlasti u BiH
4.1.3 Nastaviti promovisati alternativno rješavanje sporova među privrednim subjektima, pravnim zastupnicima i akademskom zajednicom						Udruženje medijatora BiH, Advokatske komore	1. Usvojene dopune kodeksa advokatske etike u FBiH i RS u smislu obaveze informisanja stranaka o mogućnostima rješavanja sporova kroz medijaciju; 2. Razvijeni i provedeni program edukacije o ARS na relevantnim fakultetima u BiH; 3. Povećan broj informativnih skupova sa privrednicima i drugim korisnicima usluga u cilju promovisanja ARS u BiH
4.1.4 Definirati jasne mehanizme i aktivnosti promovisanja i ohrabriranja korištenja medijacije među sudijama u BiH						VSTV	1. Izrađen plan dugoročnog promovisanja i ohrabriranja korištenja medijacije među sudijama u BiH
4.1.5 Osnažiti ulogu Ministarstva pravde BiH u definisanju politika iz oblasti alternativnog rješavanja sporova i u uspostavljanju sistema evaluacije i praćenja primjene i učin. medijacije						Ministarstvo pravde BiH	1. Kadrovski osnaženo Ministarstvo pravde BiH za definisanje politika iz oblasti ARS; 2. Sistem evaluacije i praćenja primjene i djelotvornosti definisan i uspostavljen
4.1.6 Unaprijediti sposobnost Udruženja medijatora BiH u pogledu razvoja ljudskih potencijala, sistema standardizacije, obuke, licenciranja i pružanja usluga						Ministarstvo pravde BiH, Udruženje medijatora BiH	1. Uspostavljen i operativan sekretarijat za pružanje administrativno - tehničke podrške Udruženju medijatora BiH; 2. Udruženju medijatora BiH dodijeljen standard EN 45103 za licenciranje medijatora; 3. Unaprijeđen program obuke za medijatore u BiH
4.1.7 Kontinuirano vršiti edukaciju u pogledu uspješnog upućivanja predmeta u medijaciju u okviru stručnog usavršavanja sudija i početne obuke						VSTV, MP BiH, entiteta, PK BD i CEST FBiH i RS	1. Program obuke definisan i proveden; 2. Broj obučanih sudija i stručnih saradnika, pripravnika i drugih povećan u odnosu na prethodni period; 3. Uspostavljen repozitorij znanja (baza podataka, materijali i sl.) o obučanim licima
4.1.8 Obezbjediti sistem pružanja usluga medijacije na cijelom prostoru BiH						MP BiH, entiteta, PK BD i Udruženje medijatora BiH	1. Uspostavljen u punom kapacitetu optimalan broj ureda za medijaciju u BiH sa definisanom mrežom izvještavanja, arhiviranja i razmjene podataka i informacija
4.1.9 Izraditi studiju o modalitetima šire primjene medijacije i ostalih vidova alternativnog rješavanja sporova u BiH						Ministarstvo pravde BiH	1. Izrađena studija sa preporukama
4.1.10 Izraditi akcioni plan unapređenja rada privrednih odjeljenja u sudovima						VSTV	1. Akcioni plan sačinjen

Očekivani rezultati strateških programa:

- Osnažena uloga Ministarstva pravde BiH u izradi politike za medijaciju i po mogućnosti drugih vidova ARS u skladu sa rezultatima u pravnoj praksi BiH, kao i međunarodnim iskustvima, te olakšana izrada strateškog pristupa na području cijele BiH razvoju medijacije i drugih vidova ARS- za druge vrste sporova osim privrednih.
- Povećana upoznatost ključnih institucija sa prednostima medijacije i ARS-.
- Smanjivanje pritiska na sudove i ublažavanje sukoba i tenzija između strana u sporu.
- Jasni mehanizmi koji će učiniti upućivanje sa sudova na medijaciju lakšim;
- Poboljšan kvalitet usluga medijacije u BiH.

4.2 Reforma zemljišne administracije

Obezbjediti pouzdana i sigurna stvarna prava i izradu učinkovitih usluga zemljišne administracije predstavlja veliki izazov za BiH. Već su u toku aktivnosti izrade modernog, digitalizovanog sistema upravljanja zemljišnim knjigama i katastarskim podacima, dakle oblasti u kojima je potrebna dodatna reforma uključuju finalizaciju i efikasno organizovanje relevantnog zakonodavnog okvira za ukupnu reformu zemljišne administracije, poboljšavanje standarda usluga zemljišne administracije, zajedno sa izgradnjom tehničkih i menadžerskih kapaciteta i objekata, kao i standardizovanje kvaliteta usluga, kako u zemljišnoknjižnim uredima tako i u relevantnim organima uprave.

Stub 4: Podrška ekonomskom rastu – strateška oblast 4.2: Reforma zemljišne administracije

Strateški programi	Vremenski okvir					Odgovorna institucija(e)	Indikatori provođenja
	12 mj.	24 mj.	36 mj.	48 mj.	60 mj.		
4.2.1 Kompletirati zakonski okvir potreban za optimalno funkcionisanje zemljišne administracije						MP BiH, entiteta, kantona i PK BD	1. Usvojen Zakon o stvarnim pravima i Zakon o podjeli državne imovine i dopunjeni zakoni o sudskim taksama u cilju usklađivanja visine sudskih taksi za zemljišnoknjižne postupke u cijeloj BiH
4.2.2 Obezbjediti jedinstvene standarde u kvaliteti pružanja usluga u zemljišnoknjižnim uredima						MP entiteta, kantona i PK BD*	1. Usvojeni svi pravilnici preporučeni iz Strateških smjernica zemljišne administracije u BiH
4.2.3 Izraditi kriterijume i propise koji regulišu broj i status upolšenih u zemljišnoknjižnim uredima						MP entiteta, kantona, PK BD i VSTV*	1. Kriterijumi i propisi izradeni i provedeni
4.2.4 Osnažiti kapacitete entitetskih ministarstava pravde u smislu potreba zemljišne administracije						MP entiteta, kantona i PK BD	1. Uspostaviti i učiniti operativnim posebna odjeljenja za zemljišnoknjižne poslove u entitetskim MP; 2. Razviti i provesti program obuke u izradi, praćenju i evaluaciji politika iz ove oblasti za zaposlene u entitetskim ministarstvima
4.2.5 Osnažiti kapacitete zemljišnoknjižnih ureda u smislu potreba zemljišnoknjižnih administracija						MP entiteta, kantona i PK BD i VSTV	1. Izraditi i provesti program kontinuiranog stručnog usavršavanja za zaposlene u zemljišnoknjižnim uredima; 2. Modernizovati procese rada i sistema rukovođenja unutar zemljišnoknjižne administracije
4.2.6 Obezbjediti mehanizme za usaglašeno zakonodavstvo u zemljišnoknjižnom sektoru u BiH						MP entiteta i kantona, PK BD i SKOZ BiH*	1. Obezbjeđena potpuna harmonizacija svih propisa u zemljišnoknjižnom sektoru u cijeloj BiH
4.2.7 Doprinijeti boljoj koordinaciji sa institucijama u sektoru zemljišne administracije						MP entiteta i kantona, PK BD i SKOZ BiH*	1. Uspostavljena puna i kontinuirana saradnja sa SKOZ BH

* Potrebno je da uspostavljeno savjetodavno tijelo nastavi raditi radi obezbjeđenja da se usklađeni standardi i kriterijumi primjenjuju u cijeloj BiH

Očekivani rezultati strateških programa:

- Jasan zakonodavni okvir, koji olakšava efikasniji i transparentniji rad i pružanje boljih usluga korisnicima, istovremeno obezbjeđujući da standardi pružanja usluga korisnicima budu jasni u uredima zemljišnih knjiga u svim dijelovima BiH, kao rezultat čega ćemo imati povećano povjerenje;
- Veća efikasnost u zemljišnoknjižnom sektoru, budući da svaka institucija ispunjava svoju ulogu u koordinaciji sa drugima;
- Razvoj koherentnog sistema zemljišnih knjiga u BiH, koji vodi do pravne sigurnosti u vezi sa stvarnim pravima i stvara bolju klimu za investicije.

Stub 5: Dobro rukovođen i koordinisan sektor

Strateški cilj: Koordinisati i učiniti djelotvornijim uloge i odgovornosti ključnih institucija u sektoru pravde s ciljem postizanja učinkovitijeg, transparentnijeg i odgovornijeg sistema pravde u BiH

Pitanja iz oblasti sektora pravde u BiH, koji je dobro rukovođen i koordinisan, čijim rješavanjem će se baviti ova strategija, podijeljena su u tri podgrupe i za svaku od njih je izrađeno više strateških programa. Mada je u kratkim crtama u nastavku iznesena analiza pozadine ovih pitanja, više detalja iz iste se nalazi u Dodatku 2.

5.1 Koordinacija nadležnosti

Kompleksna upravna struktura i mnoštvo institucija u sektoru pravde u BiH koji često imaju nejasne međuinstitucionalne mandate i odgovornosti uzrokovali su više problema, uključujući dupliciranje i probleme sa koordinacijom koji vode do neefikasne i neučinkovite upotrebe oskudnih sredstava i nejednakog pružanja usluga iz oblasti pravde. Mada je katkad nužna, zakoni nisu uvijek najbolje rješenje za probleme koordinacije, funkcionalni mehanizmi za međuinstitucionalno djelovanje mogu obezbjediti fleksibilniji i učinkovitiji rad. Međutim, kako je utvrđeno u više formalnih analiza sektora pravde i Općenito javne uprave BiH, takvi mehanizmi i kapaciteti uveliko nedostaju.

Tabela na sljedećoj strani sadrži tri strateška programa koji su razvijeni s ciljem rješavanja ovog pitanja potrebe da se obezbjedi odgovarajuća koordinacija između institucija sektora pravde.

Stub 5: Dobro rukovođen i koordinisan sektor – strateška oblast 5.1: koordinacija nadležnosti

Strateški programi	Vremenski okvir					Odgovorna institucija(e)	Indikatori provođenja
	12 mj.	24 mj.	36 mj.	48 mj.	60 mj.		
5.1.1 Uspostavljanje i održavanje ministarskih konferencija uz prisustvo predsjednika VSTV						Ministarstvo pravde BiH, entiteta i PK BD	1. Iniciranje i održavanje najmanje polugodišnje ministarske konferencije uz prisustvo predsjednika VSTV-; 2. Iniciranje i održavanje najmanje jednom kvartalno sastanaka sekretara i pomoćnika ministara pravde i predstavnika Pravosudne komisije Brčko Distrikta; 3. Jačanje kapaciteta SSPKPEI MP BiH u smislu pružanje tehničke pomoći u održavanju tih sastanaka
5.1.2 Jačanje koordinirajuće uloge Ministarstva pravde BiH						Ministarstvo pravde BiH	1. Pojašnjenje zakonskih odredbi koje regulišu koordinirajuću ulogu Ministarstva pravde BiH i formiranih koordinirajućih mehanizama sa entitetima i PK BD
5.1.3 Provesti detaljnu analizu uticaja restruktuisanja ministarstava pravde na kantonalnim nivoima						Ministarstvo pravde Federacije BiH i kantonalna ministarstva pravde	1. Detaljna analiza provedena i date jasne preporuke

Očekivani rezultati strateških programa:

- Bolja koordinacija i konsultacije između različitih dijelova sektora pravde u BiH na političkom i na tehničkom nivou koji će obezbjediti skladniji i djelotvorniji menadžment, praćenje i procjenu mnogostrukih zadataka koje podrazumijeva proces reforme, tako da sektor pravde u cjelini ispunjava zajedničke ciljeve;
- Poboljšana efikasnost kroz izbjegavanje dupliranja mjera i ostvarivanje koherentnosti pristupajući zajednički identifikovanim problemima iz perspektive koja uzima u obzir potrebe sektora pravde kao cjeline;
- Ustanovljavanje prioriteta u pogledu reformi na nivou cijelog sektora, što će imati veći uticaj nego usmjeravanje oskudnih sredstava u oblasti gdje je to možda manje potrebno nego u drugim oblastima;
- Koherentnost reforme: poboljšanja u jednoj oblasti možda zavise o analognim promjenama u drugoj oblasti;
- Veća skoncentrisanost na krajnji rezultat za građane koja rezultira obezbjeđenjem podrške za učinkovitiju promjenu i reformu koja ima veće mogućnosti da uspije, jer u potpunosti uzima u obzir potrebe građana, kao i zamršene odnose između različitih nivoa i segmenata sektora pravde.

5.2 Strateško planiranje i izrada politika

Donedavno, nijedno od ministarstava pravde u BiH, niti Pravosudna komisija Brčko Distrikta nije imalo organizacione i kadrovske kapacitete da preuzme koordinisanje strateškog planiranja i izrade politika u sektoru pravde ili za iniciranje harmonizacije zakonodavstva sektora pravde između različitih nivoa vlasti u BiH. Ministarstvo pravde BiH je 2006. godine uspostavilo Sektor za strateška planiranja, koordinaciju pomoći i evropske integracije (SSPKPEI) koji je nadležan za koordinisanje relevantnih aktivnosti planiranja na nivou ministarstva i sektora pravde. Međutim, SSPKPEI ne raspolaže dostatnim resursima i neće biti u stanju da izvrši puni raspon svojih odgovornosti bez punog broja zaposlenih predviđenog u pravilniku. Entitetska ministarstva pravde i Pravosudna komisija Brčko Distrikta još uvijek nemaju slične jedinice. Općenito, ministarstva pravde na državnom i entitetskim nivoima, te Pravosudna komisija Brčko Distrikta i VSTV rijetko razmjenjuju informacije ili prikupljaju podatke na koordinisan način kako bi olakšali funkcije strateškog planiranja, izrade politika i izrade zakona.

Tabela u nastavku sadrži dva strateška programa koja za cilj imaju rješavanje ovih pitanja.

Stub 5: Dobro rukovođen i koordinisan sektor – strateška oblast 5.2: Strateško planiranje i izrada politika

Strateški programi	Vremenski okvir					Odgovorna institucija(e)	Indikatori provođenja
	12 mj.	24 mj.	36 mj.	48 mj.	60 mj.		
5.2.1 Uspostavljanje institucionalnih kapaciteta za strateško planiranje i razvoj politika						Ministarstvo pravde BiH, entiteta i PK BD	1. Uspostavljene i operativne manje jedinice za strateško planiranje u entitetskim ministarstvima pravde i u Pravosudnoj komisiji Brčko Distrikta; 2. Uspostavljen i operativan centar za razvoj politike, dokumentovanje i istraživanje u Ministarstvu pravde BiH
5.2.2 Razviti i održavati sistem prikupljanja, analiziranja i razmjene svih relevantnih informacija među ključnim institucijama sektora pravde						Ministarstvo pravde BiH, entiteta, PK BD i VSTV	1. Vrste, načini prikupljanja i pristup relevantnim informacijama definisani; 2. Sistem prikupljanja, analiziranja i razmjene informacija uspostavljen između institucija sektora pravde i nevladinog sektora

Očekivani rezultati strateških programa:

- Izrada politika za sektor pravde u BiH koje su bolje informisane, bolje odgovaraju i više su strateške, koje su takođe bolje koordinisane između različitih nivoa vlasti i između različitih institucija sektora pravde;
- Bolja komunikacija i saradnja među institucijama sektora pravde i između institucija sektora pravde i NVO sektora.

5.3 Donatorska koordinacija i EU integracija

Donedavno je najveća slabost u vezi sa donatorskom koordinacijom u sektoru pravde u BiH bilo odsustvo foruma na nivou sektora za dijalog sa donatorskom zajednicom u pogledu proceduralne i stvarne integracije pomoći, te nepostojanje strategije za cjelokupni sektor pravde. Mada su ove dvije slabosti sada riješene kroz ranije spomenuto uspostavljanje SSPKPEI- i izradu ove strategije za sektor pravde potrebne su dodatne reforme kako bi se obezbjedio prelaz sa pristupa u okviru kojeg donatori vode glavnu riječ na pristup u kome će ta uloga pripasti lokalnim institucijama. U pogledu evropskih integracija postoje čak i veći izazovi, ali kapaciteti unutar ministarstava pravde BiH i entiteta, te Pravosudne komisije Brčko Distrikta, su oskudni. Integrisanje funkcija EU integracije u svakodnevne operacije na profesionalnom nivou će vjerovatno biti teško, naročito s obzirom da je opće poznavanje relevantnih poglavlja EU *Acquis*- koja se odnose na sistem pravde je veoma ograničeno.

Sljedeća tabela sadrži dva strateška programa osmišljena s ciljem rješavanja pitanja u vezi sa donatorskom koordinacijom i EU integracijom.

Stub 5: Dobro rukovođen i koordinisan sektor – strateška oblast 5.3: Donatorska koordinacija i EU integracija

Strateški programi	Vremenski okvir					Odgovorna institucija(e)	Indikatori provođenja
	12 mj.	24 mj.	36 mj.	48 mj.	60 mj.		
5.3.1 Uspostaviti i održavati mehanizam za koordinaciju institucija u sektoru pravde kako bi se efektivno koordinisalo sa donatorima						Ministarstvo pravde BiH, entiteta, PK BD i VSTV	1. Mehanizam zajedničke koordinacije sa donatorima definisan i sproveden sa jasnim nadležnostima između institucija
5.3.2 Uspostaviti infrastrukturu i kapacitete u ministarstvima pravde BiH, entiteta i PK BD za podršku procesu harmonizacije propisa iz sektora pravde u BiH sa <i>Acquis Communautaire</i>						Ministarstvo pravde BiH, entiteta i PK BD	1. Osobe ili jedinice za harmonizaciju propisa uspostavljeni; 2. Državni službenici obučeni i posjeduju odgovarajuće specijalističke vještine u oblasti harmonizacije uključujući i primjenu instrumenata procjene djelovanja politika i propisa

Očekivani rezultati strateških programa:

- Strateški i sistematski pristup donatorskoj koordinaciji na nivou cijelog sektora koji će djelovati kao prvi korak ka tzv. cjelosektorskom pristupu (“SWAP”) donatorskim programima i finansiranju²
- Poboľjšani institucionalni i sektorski kapaciteti da se efikasno i djelotvorno pripreme, koordinišu i provedu proces usklađivanja pravnog sistema BiH iz oblasti pravde sa EU *Acquis*-em u okviru predstojećeg procesa pristupanja BiH Evropskoj uniji.

² Mada ne postoji jedinstvena, široko prihvaćena definicija ili model cjelosektorskog pristupa pružanju donatorske pomoći, centralna ideja SWAP-a je da u datom sektoru u zemlji koja prima pomoć, sve značajnije donatorske intervencije trebaju biti u skladu sa cjelokupnom sektorskom strategijom i sektorskim budžetom koji su razvijeni pod vodstvom zemlje koja prima pomoć.

Poglavlje 6: Ključna neriješena strateška pitanja sektora pravde

Ključni akteri iz sektora pravde koji su učestvovali u izradi ove strategije utvrdili su određen broj pitanja, detaljnije opisanih u nastavku, koja će imati značajan uticaj na nezavisnost i efikasnost pravosuđa, potrebno ih je hitno razmotriti i riješiti da bi se omogućio dalji napredak sektora. Međutim, prilikom diskusija o različitim opcijama za rješavanje ovih pitanja, ključni akteri u procesu koji su u tim diskusijama učestvovali susreli su se sa ograničenjima postojećih ustavnih rješenja u BiH te nisu bili u mogućnosti, usprkos svim uložnim naporima, usaglasiti se u pogledu najboljeg načina da se ide naprijed.

Mada su tokom posljednjih nekoliko godina političari u BiH, uz podršku međunarodne zajednice, pokrenuli aktivnosti u pogledu rješavanja nekih od ozbiljnijih pitanja u pravosudnom sistemu u zemlji, na primjer prenosom određenih nadležnosti na državni nivo i uspostavljanjem pravosudne infrastrukture na tom nivou koja uključuje državno Ministarstvo pravde, VSTV, Sud BiH, Tužilaštvo BiH, kao i materijalno i procesno zakonodavstvo iz krivične oblasti, nijedna od ovih reformi nije formalno ugrađena u Ustav BiH. Budući da je proces ustavne reforme nedavno ponovo pokrenut i s obzirom na različita stajališta ključnih aktera iz sektora pravde u pogledu pitanja opisanih u nastavku teksta, jednoglasno je odlučeno da bi bilo najbolje razmatrati sljedeće opcije u okviru paketa pitanja koja će se rješavati kroz proces ustavne reforme.

Neriješeno pitanje (i): Fragmentirano finansiranje pravosuđa

Proces godišnje pripreme budžeta za sudove i urede tužilaca u BiH se dramatično promijenio tokom posljednjih godina otkako su Nezavisna pravosudna komisija (IJC) i kasnije VSTV, počeli da aktivno pomažu sudovima u pripremi nacrtu budžeta. Međutim, postojeći sistem finansiranja je izuzetno kompleksan u tehničkom i praktičnom smislu i zahtijeva od VSTV interakciju sa 14 različitih ministarstava pravde, uključujući Pravosudnu komisiju Brčko Distrikta, 14 različitih ministarstava finansija, 14 vlada i 14 parlamenata u BiH u procesu usvajanja budžeta. Kao posljedica toga, sadašnji sistem finansiranja karakterišu značajne budžetske nejednakosti u 14 jurisdikcija u BiH. Stoga je za pravosuđe u BiH nemoguće razviti i provesti bilo kakve dugoročne strategije, politike i prioritete na jedan koherentan način. Postojeći sistem finansiranja sudova takođe sprječava efikasnu i djelotvornu raspodjelu i trošenje oskudnih budžetskih sredstava.

Radna grupa za stratešku oblast koja se tiče pravosuđa razmatrala je dvije moguće opcije usmjerene ka rješavanju ovog pitanja.

OPCIJA broj 1: Prenos finansiranja pravosuđa na nivo BiH

Prva opcija se zasniva na preporukama iz Funkcionalnog pregleda sektora pravde u BiH koji je izradila Evropska komisija. Ova studija potvrđuje da pomanjkanje centralizovanog finansiranja uzrokuje, *inter alia*, značajne nejednakosti u obezbjeđivanju pravde u BiH, ugrožava nezavisnost pravosuđa i sprječava djelotvorno i efikasno održavanje vladavine prava u BiH. Kao rezultat, ova studija preporučuje sljedeće: „Sudovi i tužilaštva u BiH trebali bi se finansirati na nivou BiH od budžetske godine 2007.” Pored toga, opcija broj 1 odražava prioritet iznesen u Evropskom partnerstvu za BiH gdje se navodi sljedeće: „Prenos finansiranja pravosuđa na nivo BiH”, kao i prioritet da se: „Uspostavi centralno tijelo za izvršenje i praćenje budžeta (pravosuđa)”.

Prenošenje finansiranja na nivo BiH značilo bi postojanje centralizovanog tijela za finansiranje i u skladu s tim mogućnost sektorske koherentnosti u pogledu strateškog planiranja, izrade politika i postavljanje prioriteta za cijeli pravosudni sistem u BiH. Umjesto interakcije sa jako velikim brojem aktera u BiH, takav sistem finansiranja omogućio bi VSTV da mnogo djelotvornije lobira na samo jednom nivou (tj. sa Ministarstvom pravde BiH i Parlamentarnom skupštinom BiH) za interese sudova i urede tužilaca, da raspoređuje njihove potrebe prema prioritetima, da obezbjedi jednakost u smislu finansiranja koje je zasnovano na realističnijim i dobro promišljenim ciframa, da efikasno i djelotvorno raspoređuje sredstva i da obezbjedi finansijsko planiranje i pomoć.

Takav sistem finansiranja bi takođe sveo na najmanju moguću mjeru mogućnost političkih uticaja na izradu i izvršenje budžeta pravosudnih institucija, kao i na sudove općenito. Na taj način budžetski proces će postati više transparentan i pravičan, manje diskriminirajući.

OPCIJA broj 2: Prenos finansiranja pravosuđa sa 10 kantonalnih nivoa na nivo Federacije BiH

Zbog nedostatka konsenzusa među članovima radne grupe u vezi sa opcijom broj 1, radna grupa je takođe ispitala opciju prenosa finansiranja pravosuđa sa nivoa 10 kantona na nivo Federacije BiH. Ova opcija bi značila finansiranje pravosuđa u budućnosti iz 4 jurisdikcije, tj. budžeta države, Federacije BiH, Republike Srpske i Brčko Distrikta. To bi djelomično korigovalo postojeću fragmentiranost sistema finansiranja pravosuđa u BiH, redukujući finansiranje sa 14 izvora na 4. Mada bi ovo predstavljalo poboljšanje u odnosu na trenutnu situaciju, ipak se ne radi o optimalnom rješenju budući da bi finansiranje i dalje bilo fragmentirano.

Treba napomenuti da nijedna od gore navedene 2 opcije ne podrazumijeva uspostavljanje „samo jednog pravosuđa” u BiH. Četiri postojeće jurisdikcije (tj. BiH, Federacija BiH, Republika Srpska i Brčko Distrikt) zadržale bi svoje nadležnosti kao četiri „individualne” jurisdikcije, bez obzira na izvor finansiranja.

Izazovi u pogledu konsolidovanja finansiranja pravosuđa

Ukoliko i kada odluka o konsolidovanju finansiranja pravosuđa bude donesena bilo na nivou Federacije BiH ili na nivou države BiH, bit će potrebno detaljno razmotriti implikacije koje će to imati za raspodjelu prihoda od indirektnog oporezivanja, kao i implikacije za budžete svih nivoa vlasti. Slično tome, postojeće odgovornosti i ovlaštenja ministarstava pravde, odnosno Pravosudne Komisije Brčko Distrikta, na nivoima sa kojih se prenosi nadležnost finansiranja pravosuđa moraju se ponovo ispitati i prilagoditi promijenjenim okolnostima.

Odnosi između izvršnih, zakonodavnih i pravosudnih grana vlasti također će morati biti ponovno razmotreni i promijenjeni tako da odražavaju novouspostavljeno uređenje. Takođe će se morati ispitati implikacije za druge dijelove sektora pravde i veze sa drugim dijelovima javnog sektora.

Prije donošenja bilo kakve političke odluke ili iniciranja aktivnosti, potrebno je provesti opsežnu i detaljnu analizu konsolidovanja finansiranja pravosuđa i implikacija na postojeće zakonodavne, institucionalne, finansijske i budžetske okvire u BiH. Nalaze ove analize će potom morati ponovo ispitati politički faktori koji donose odluke. Bilo bi dobro da ovu analizu vode ministarstva pravde, Pravosudna komisija Brčko Distrikta i VSTV-, mada bi se mogla tražiti donatorska pomoć za ekspertizu i finansijsku pomoć za provođenje analize.

Neriješeno pitanje (ii): Harmonizacija materijalnih i procesnih zakona u krivičnim i građanskim predmetima

Pravni eksperti i lica iz pravosudne prakse ocjenjuju da su postojeća ad hoc tijela uspostavljena radi harmonizacije krivičnih i građanskih materijalnih i procesnih zakona nisu ni efikasna niti održiva. Ovo stanje je rezultat ustavnog i administrativnog uređenja BiH u kome državni nivo nema ovlaštenja za propisivanje zakona iz ove oblasti koji bi se primjenjivali na cijeloj teritoriji BiH. Iskustva drugih federalno uređenih zemalja po ovom pitanju se razlikuju, ali većinom imaju, kao minimum, harmonizovane krivične zakone. S obzirom na nedostatak konsenzusa u ovom trenutku koji bi omogućio donošenje jedinstvenih zakona, odluka o usaglašenom pristupu u vezi sa postupanjem po ovom pitanju će se morati donijeti u vremenskom okviru koji je predviđen za provođenje ove strategije.

Harmonizacija sudske prakse

Državu kojom upravlja vladavina prava karakteriše jednakost svih građana pred zakonom te prirodna posljedica toga, jedinstvo interpretacije zakona. Fragmentirana interpretacija zakona predstavlja prijetnju za jednakost građana. Jedinstvo u interpretaciji zakona je garancija osmišljena radi obezbjeđivanja pojedinačnih interesa i stabilnosti poslovnih odnosa. Harmonizovana interpretacija zakona ima dublji značaj u sadašnjem kontekstu političkih, ekonomskih i društvenih transformacija u BiH te krajnje integracije u Evropsku uniju, naročito jer će ovo drugo dovesti do velikog povećanja u broju pravnih akata koji će dodatno uticati na jedinstvo interpretacije u sudskim presudama. U ovom trenutku, BiH ne posjeduje mehanizam koji obezbjeđuje jedinstvo interpretacije zakona u cijeloj BiH.

Nigdje ovo nije relevantnije nego u slučaju postojeće dileme oko toga koji krivični zakon treba primjenjivati u slučajevima ratnih zločina. Do sada su se u slučajevima suđenja ratnih zločina koji su se vodili pred entitetskim sudovima uglavnom primjenjivali raniji krivični zakoni koji predviđaju maksimalnu kaznu od 20 ili 40 godina zatvora (zavisno o entitetu), dok Sud BiH postupa po Krivičnom zakonu BiH koji predviđa maksimalnu kaznu od 45 godina zatvora za slučajeve ratnih zločina. Optuženi koji se brane pred Sudom BiH osporavaju ovaj nesklad u izricanju kazni. Iako je Ustavni sud BiH izrekao presudu kojom je pokušao riješiti ove varijacije u izricanju kazni, lica koja djeluju u pravnoj praksi insistiraju da ova odluka nije obavezujuća na entitetskom nivou.

Nepriznavanje obavezujuće prirode odluka Ustavnog suda BiH je zabrinjavajuće i samo pomaže dodatnom pogoršavanju ionako teške situacije, kako u ovom specifičnom primjeru, tako i u brojnim drugim slučajevima. Ovakvi primjeri drastično nedosljedne prakse mogu se naći za sve vrste slučajeva, od građanskih predmeta do odluka vezanih za pritvor pred suđenje, i ozbiljno dovodi u pitanje jednakost pred zakonom i pravnu bezbjednost.

Hitno je potrebno uspostavljanje zajedničke nauke o pravu u brojnim oblastima, posebno jer i lica koja se bave pravnom praksom i građani BiH žele osnaživanje i harmonizovane politike kažnjavanja. U svjetlu gore navedenog radna grupa za pravosuđe je ispitala mogućnost, opisanu u nastavku, koja ima za cilj uklanjanje ove očigledne manjkavosti pravosudnog sistema. Iako tokom procesa izrade SRSP-nije postignut dogovor, kao što je već spomenuto, potrebno je nastaviti tražiti rješenje ovog pitanja najkasnije u sklopu procesa ustavne reforme.

U BiH ne postoji Vrhovni sud BiH, pa stoga ne postoji nijedna od prednosti koju obezbjeđuje Vrhovni sud. Od Vrhovnog suda se očekuje da ispunjava dinamičnu ulogu tumačenja zakona, kao i da se pobrine da svi sudovi jednako primjenjuju zakon, obezbjeđujući na taj način homogenost u sudskoj praksi u cijeloj BiH. Kao zaštitnik zakona, Vrhovni sud bi doprinio održavanju materijalne pravne sigurnosti i zaštiti sloboda i osnovnih prava.

Svjesni problema koji predstavlja nepostojanje Vrhovnog suda BiH, Parlamentarna skupština Vijeća Evrope donijela je rezoluciju 1564 (2007. godine) o „Krivičnom gonjenju povreda zakona koji spadaju u nadležnost Međunarodnog krivičnog suda za bivšu Jugoslaviju (MKSJ)”, čime je pozvala vlasti u BiH da, *inter alia*: „*obezbjede harmonizaciju sudske prakse, razmotre uspostavljanje vrhovnog suda na državnom nivou ili daju ovlaštenja vrhovnog suda postojećem sudu tako da obezbjede pravnu sigurnost;*”.

Poglavlje 7: Implikacije SRSP na srednjoročne budžete

Uvod

Provođenje SRSP ima finansijske implikacije za sve organe uprave sa nadležnostima u sektoru pravde. Ovo poglavlje ispituje kontekst u kojem će se pronalaziti finansiranje za SRSP te implikacije koje SRSP ima na srednjoročne budžete.

Svih 14 vlada koje imaju nadležnosti u sektoru pravde u BiH uvele su novi sistem i procese za planiranje budžeta. Sistem i procesi su zajednički za svih 14 jurisdikcija. Novi sistem i proces budžetiranja postoji već četiri godine na nivou BiH, Federacije BiH i Republike Srpske. U Brčko Distriktu i deset kantona novi budžetski sistem postoji dvije godine.

Tri glavne odlike novog budžetskog procesa su:

- Upotreba programskog budžetiranja za strukturisanje zahtjeva i finansijskog upravljanja
 - Svaka potrošačka jedinica grupiše svoje aktivnosti u ograničen broj programa
 - Programima se upravlja kolektivno kako bi se ostvario opći operativni cilj ili ciljevi
 - Svake godine programi podnose zahtjeve za dodatnim sredstvima, te navode kako će biti ostvarena efikasnost i smanjenje troškova
- Izrada trogodišnjih budžeta na svim nivoima
 - Svaka vlada, koju savjetuje njeno ministarstvo finansija, određuje budžetska ograničenja za sve budžetske korisnike za period od tri godine
 - Budžetski korisnici mogu planirati za srednjoročni period sa sredstvima raspoređenim kroz trogodišnji period između tekućih i kapitalnih izdataka
- Zahtjev da se dostavljaju informacije o učinku kako za postojeće programe aktivnosti tako i za zahtjeve za budućim povećanim finansiranjem
 - Svaki budžetski korisnik mora prikazati efikasno i djelotvorno korištenje raspoloživih finansijskih sredstava
 - Pored toga podaci o učinku se moraju dostavljati da bi se naznačili planirani učinci za sljedeće tri godine u smislu izlaznih rezultata, krajnjih rezultata i efikasnosti.

Najveći dio budžetskog planiranja se sada odvija u prvoj polovini godine, krajnji rok je 30. juni. Do tog roka sve vlade trebaju odobriti svoj dokument okvirnog budžeta (DOB) utvrđujući pretpostavke po kojima su izrađene prognoze prihoda, generalnu fiskalnu strategiju i određivanje budžetskih ograničenja za svakog budžetskog korisnika za naredne tri godine.

Budžetske pretpostavke za srednjoročni period

DOB odobren u 2007.godini u određenoj mjeri nudi jasne naznake cjelokupnih budžetskih pretpostavki za sljedeće tri godine. U okviru ovog konteksta će se aktivnosti navedene u SRSP morati takmičiti za oskudna sredstva sa svim drugim sektorima. Svaki sektor u BiH se suočava sa zahtjevima i potrebama građana, kao i pritiscima međunarodne zajednice da unaprijedi usluge i stvori dodatne funkcije.

Prema sadašnjim predviđanjima očekuje se godišnji rast BND- od oko 5,5% u srednjoročnom periodu. BiH će morati nastaviti da vodi strategiju strogih fiskalnih ograničenja, održavajući jaku kontrolu nad javnom potrošnjom da bi se izbjegao čak i veći deficit tekućeg računa. Predviđa se da će se prihodi koje kontroliše Uprava za indirektno oporezivanje povećati za tek neznatno više od 3% godišnje. Čak i kad se drugi prihodi uzmu u obzir mogućnosti za rast sredstava u srednjoročnom periodu su ograničene. Svi dijelovi javnog sektora općenito će morati da ostvare maksimalne rezultate na osnovu postojećih sredstava, kao i takmičiti se za dodatna sredstva iz ograničenih sredstava koja su na raspolaganju. Iz ovih povećanja će morati finansirati povećanja plata, kao i dodatna zapošljavanja i rast tekućih troškova i kapitalnih izdataka.

Četrnaest vlada koje imaju nadležnosti u sektoru pravde upravo su završile još jedan ciklus dokumenta okvirnog budžeta (DOB) za period 2008.-2010. godine. Ovi DOB postaju preliminarni budžeti i postavljaju okvir na osnovu kojeg svaka vlada određuje godišnji budžet. Ovi najnoviji DOB obezbjeđuju jasne smjernice za provođenje SRSP, budući da iznose postojeća očekivanja u pogledu trošenja u sektoru pravde za svih 14 vlada.

Pozicija finansiranja sektora pravde mora se postaviti naspram ukupne finansijske situacije u svih 14 vlada. Tokom naredne tri godine DOB predviđaju ukupne nivoe trošenja na sljedeći način:

U milionima KM	2007.	2008.	2009.	2010.
BiH	750	861	910	1002
Brčko Distrikt	223	193	189	192
Republika Srpska	1730	1784	1839	1907
Federacija BiH	1435	1402	1486	1531
Kantoni	1764	1769	1776	1833
UKUPNO	5902	6009	6200	6465
% godišnje povećanje (ukupno)		1,8%	3,1%	4,3%

Ovi nivoi trošenja će morati pokriti povećanja plata, veće trošenje za materijalne troškove i kapitalne izdatke u omjeru koji je moguće finansirati. Na svim nivoima će biti prisutno žestoko takmičenje za ograničena dodatna sredstva, uz nekoliko drugih sektora čiji su zahtjevi za prioritarnim porastom finansiranja takođe veoma jaki.

Sažeta analiza DOB, iz perspektive sektora pravde, pokazuje da postoji niz faktora koji naglašavaju važnost zahtjeva za dodjelom dodatnih sredstava ovom sektoru:

- Potreba da se obezbjedi zamjensko finansiranje za projekte i aktivnosti koje su inicijalno finansirali međunarodni donatori, npr.:
 - Prenos sadašnjeg međunarodnog finansiranja na BiH, tokom naredne tri godine, za državni registrar, državnog tužitelja i državni sud. Kao posljedica ovoga, bit će potrebna dodatna godišnja sredstva u iznosu koji je viši od 14 miliona KM do 2010. godine samo za održavanje trenutne pozicije.
 - Potreba za finansiranjem VSTV koje će zamijeniti međunarodno finansiranje njegovih operacija koje će iznositi preko 3 miliona KM do 2010.godine.
- Potreba i obaveza da se završi finansiranje institucija u skladu sa odobrenim pravilnicima, naročito u vezi sa nivoom kadrovske popunjenosti, npr.:
 - Ministarstvo pravde BiH očekuje da će zaposliti dodatnih 45 lica do 2010.godine.
 - Pravobranilaštvo Republike Srpske očekuje da će zaposliti dodatna 33 lica do 2010.godine.
 - Ministarstvo pravde Republike Srpske očekuje da primi 3 miliona KM za podršku adekvatnijim nivoima trošenja na stavke koji se ne odnose na izdatke za uposlene.
- Potreba da se finansiraju nove aktivnosti koje će popuniti praznine u okviru usluga koje se pružaju unutar sektora pravde, npr.:

- Prijedlozi da se kreira šire dostupan sistem pravne pomoći u krivičnim i građanskim predmetima na nivou BiH, za koji se očekuje da počne funkcionisati 2008. godine
- U Republici Srpskoj uspostavljanje specijalnog odjeljenja u okviru Okružnog suda u Banja Luci, u skladu sa Zakonom o borbi protiv organizovanog kriminala i teških oblika ekonomskog kriminala.
- Donatorska sredstva za podršku dodatnim uslugama u sektoru pravde. U budućnosti, ove nove aktivnosti morat će se finansirati iz domaćih izvora, što će predstavljati dodatni pritisak na finansiranje tako što će se sredstva unaprijed obavezati. Neki od primjera su:
 - Kapitalni izdaci za izgradnju državnog zatvora koji će koštati preko 24 miliona KM, uz krajnji planirani minimalni godišnji trošak od 6 miliona KM u 2010. godini
 - Nabavka dodatne IKT opreme za 86 sudova i ureda tužilaca u Federaciji BiH i Republici Srpskoj. Do sada, ove aktivnosti je finansirala međunarodna zajednica (EC, USAID, ICITAP, Vlada Norveške, itd.), sada se te aktivnosti prebacuju na domaće izvore finansiranja, za koje će potrebe u 2008. godini iznositi 2,94 miliona KM, u 2009. godini 3,96 miliona KM i u 2010. godini 3,33 miliona KM (predstavljeno u kapitalnim investicijama VSTV)
 - Ministarstvu pravde Federacije BiH za jedinicu zemljišnoknjižne administracije je potrebno 3,2 miliona KM u 2008. godini, 3,2 miliona KM u 2009. godini i 3,2 miliona KM u 2010. godini. Ovo će se finansirati iz donatorskih sredstava, ali će se na kraju troškovi morati snositi iz budžetskih sredstava Federacije BiH.

Pored gore navedenih primjera postoje i drugi projekti i aktivnosti koje trenutno finansiraju međunarodni donatori, za koje će biti potrebno obezbjediti sredstva iz domaćeg budžeta kako bi se pružanje tih usluga dugoročno održalo. Bit će potrebno napraviti procjenu u pogledu toga u kojem stepenu pružanje postojećih usluga zavisi o međunarodnom finansiranju, da bi se stekla potpunija slika o tome koliko će zamjenskih sredstava iz domaćeg budžeta biti potrebno za nastavak pružanja tih istih usluga. Na primjer, Federacija BiH će dobiti više od 3 miliona KM za sljedeće tri godine za podršku reforme zemljišne administracije, ali na kraju ovog perioda troškovi će se morati plaćati iz budžeta Federacije BiH. Procjena bi takođe trebala obuhvatiti zahtjeve za domaćim sredstvima koje će imati projekti kapitalnih investicija, trenutno finansirani iz međunarodnih sredstava, iz oblasti izgradnje objekata i nabavke opreme, naročito IKT projekata. Sektor pravde je dobio golem iznos u vidu investicije u IKT, što su finansirali međunarodni donatori, ova investicija se mora finansirati radi održavanja, popravljanja i zamjene IKT opreme koja je ključna za funkcionisanje pružanja postojećih usluga. Ovo će staviti značajan teret na budžete za materijalne troškove na svim nivoima vlasti.

U budžetskom procesu za sve vlade, postoji očekivanje da će uštede ostvarene kroz bolje upravljanje postojećim uslugama ili ukidanje određenih usluga koje se trenutno pružaju, osloboditi izvjesna sredstva koja se mogu usmjeriti na nove projekte i aktivnosti. Međutim, ispitivanje DOB otkriva da praktično nikakve uštede nisu ustanovljene u sektoru pravde. Tako da presudan izvor sredstava za nove projekte ne postoji, što intenzivira potrebu sektora da se takmiči sa drugim sektorima za ograničen „rast“ sredstava. Budući da sektor finansira 14 vlada, te je stoga vrlo fragmentiran, malo je vjerovatno da će se značajna sredstva naći kroz uštede. Kada bi za sektor pravde postojao jedan budžet, moguće je da bi izvjesna racionalizacija usluga dovela do ušteta i obezbjedila finansiranje za nove projekte.

U svjetlu zahtjeva koji proizlaze iz programa o kojima je bilo govora u prethodnim poglavljima SRSP, kao i budžetskih procesa koje primjenjuju vlade, presudan zadatak u okviru daljeg planiranja aktivnosti za provođenje SRSP će biti izrada realistične strategije finansiranja koja će poduprijeti aktivnosti provođenja. U svojim programskim formatima tabele za pregled budžetskih prioriteta koje podnose sve institucije sektora pravde pružaju detaljnu osnovu za izradu opsežne finansijske slike sektora. Gledajući unaprijed ka provođenju SRSP, najvažnije je da se sastavi opsežna strategija koja će uzeti u obzir:

- Detaljnu trenutnu finansijsku poziciju svih institucija sektora pravde, u skladu sa tabelama programskih budžeta koji se dostavljaju na nivou svih 14 vlada;
- Procjenu trenutnog nivoa zavisnosti o međunarodnom finansiranju i buduće implikacije za finansijska sredstva iz budžeta;
- Strogu reviziju cjelokupnog finansiranja u sektoru pravde radi utvrđivanja mogućih ušteda, s ciljem obezbjeđivanja sredstva za dodatne usluge i operacije predviđene u SRSP;
- Kreativno ispitivanje načina finansiranja aktivnosti u sektoru pravde koje nisu u potpunosti ograničene sadašnjim podjelama nadležnosti.

Zaključci

Novi budžetski proces nudi mnogo prilika za povećanje nivoa efikasnosti u trošenju javnih sredstava u sektoru pravde. To je sektor koji je već dobio značajna sredstava na ime podrške za strateški razvoj i povećanje učinka. Provođenje SRSP trebalo bi dodatno unaprijediti ostvareni napredak. Drugi sektori možda imaju slabiju početnu poziciju, ali kako oni budu postajali djelotvorniji, nadmetanje za sredstva će se intenzivirati.

Sve institucije sektora pravde će morati obrazlagati svoje finansijske potrebe na osnovu čvrstih dokaza, predanosti i boljih rezultata kako bi zadržale svoje sadašnje pozicije. Da bi se ispunila očekivanja SRSP, sektor pravde općenito će na svim nivoima vlasti morati ostvariti pristup mnogo većim nivoima finansiranja. Ovo će biti ozbiljan izazov tokom godina koje slijede, počevši već od budžetskog ciklusa za 2009. – 2011.g. koji počinje početkom 2008. godine. Sektor će vjerovatno biti uspješniji ukoliko njegovi zahtjevi budu poduprijeti čvrstom dugoročno koordinisanom strategijom.

Poglavlje 8: Provođenje SRSP-

Upravljanje provođenjem SRSP-

Ciljevi i programi utvrđeni u prethodnim poglavljima daju strateške smjernice za aktivnosti koje za cilj imaju rješavanje ključnih pitanja iz sektora pravde u BiH u predstojećem petogodišnjem periodu, koji su usaglašeni među relevantnim institucijama iz sektora pravde kroz pristup koji se zasniva na konsenzusu i konsultacijama. S obzirom na kompleksnost zakonodavnih i upravnih okvira unutar kojih sektor pravde funkcioniše, potrebno je usvojiti sličan proces za praćenje napretka spram indikatora ustanovljenih u SRSP.

Odgovornost za provođenje ciljeva i programa predviđenih SRSP će počivati na svim odgovornim institucijama koje su navedene u strategiji. Politički i strateški nadzor provođenja SRSP će se vršiti kroz ministarske konferencije koje će biti održavane dva puta godišnje. Ovakve konferencije su novi koncept u javnoj upravi BiH, ali se radi o instrumentu koji se široko koristi u drugim federalno uređenim državama. Ministarskim konferencijama će prisustvovati ministri pravde sa državnog, entitetskih i kantonalnih nivoa, kao i predsjednik Pravosudne komisije Brčko Distrikta. Predsjednik VSTV takođe bi trebao prisustvovati i učestvovati na svim ministarskim konferencijama. Osim što će pažljivo pratiti provođenje strategije i davati političke i strateške smjernice za nju, ministarske konferencije se mogu iskoristiti i kao forum za diskusiju o drugim relevantnim pitanjima iz sektora koja izlaze van strateškog okvira SRSP, ali izazivaju zabrinutost u sektoru pravde, poput strategija o kojima je bilo riječi u poglavlju 2. Ukoliko budu dobro pripremljene i održane, ministarske konferencije mogu poslužiti kao dobar primjer drugim sektorima koji žele poboljšati nivo koordinacije i saradnje među ključnim akterima u svojoj oblasti rada.

Za sve stubove reforme koji su utvrđeni u SRSP-u, svaka od ministarskih konferencija će prvo razmotriti napredak ostvaren tokom prethodnih šest mjeseci u odnosu na predložene zajedničke godišnje planove rada i odlučiti da li je potrebno uvesti neke promjene za narednih šest mjeseci. Ukoliko je programe potrebno preinačiti ili promijeniti, članovi koji prisustvuju ministarskoj konferenciji će imati mandat da to učine. Od presudne je važnosti da ministarske konferencije postanu prepoznatljiv događaj u kalendaru vladinih institucija i da se za njih obezbjedi široka podrška. Sektor za strateška planiranja, koordinaciju pomoći i evropske integracije (SSPKPEI) iz Ministarstva pravde BiH će biti zadužen za pripremanje ovih konferencija te obavljati i ulogu njihovog tehničkog sekretarijata i savjetodavnog tijela.

Za svaki od strateških stubova, bit će uspostavljene stalne funkcionalne radne grupe. Ove grupe će biti odgovorne za izradu godišnjih zajedničkih planova rada i zadužene za vođenje naprijed navedenih aktivnosti koje su utvrđene unutar određenog strateškog stuba. Upravni odbor koji je bio odgovoran za nadzor izrade i odobravanje ove strategije odgovoran je za imenovanje ovih radnih grupa prije isteka svog mandata. Ministarstva pravde u BiH i Pravosudna komisija Brčko Distrikta, koje predstavljaju sekretari ili pomoćnici ministara ili druge relevantne pozicije u slučaju Pravosudne komisije Brčko Distrikta (zavisno o strateškom stubu o kojem se radi) trebali bi biti članovi ovih radnih grupa zajedno sa predstavnicima drugih relevantnih institucija iz sektora pravde (kao što je VSTV i drugi).

Preporučuje se održavanje sastanaka ovih stalnih radnih grupa najmanje jednom u svaka tri mjeseca, kao i da prisutni koriste ovaj forum za diskusije o drugim pitanjima relevantnim za sektor pravde, pored onih pitanja koja su utvrđena SRSP. SSPKPEI će obavljati ulogu tehničkog sekretarijata za rad funkcionalnih radnih grupa, obezbjeđujući da se utvrđene aktivnosti preduzimaju, da se prate i da se o njima izvještava u skladu sa utvrđenim vremenskim rokom, te da ostvaruju očekivani ishod.

Pored toga što će kao sekretarijat pružati podršku gore spomenutim tijelima, SSPKPEI će biti odgovoran i za cjelokupnu koordinaciju svih aktivnosti predviđenih SRSP, uključujući prikupljanje podataka u svrhu praćenja i procjene, o čemu će biti riječi u poglavlju 9. Nakon uspostavljanja jedinica za strateško planiranje u entitetskim ministarstvima pravde (kako je planirano u okviru ove strategije), ove jedinice će predstavljati veliku podršku SSPKPEI-u u cjelokupnoj koordinaciji i provođenju.

S obzirom na kritičnu narav uloge koordinisanja za uspješno provođenje SRSP, od velike je važnosti da SSPKPEI u Ministarstvu pravde BiH bude u potpunosti kadrovski popunjen, kao i da entitetska ministarstva pravde uspostave manje, ali slične jedinice koje će pomoći u procesu upravljanja provođenja i izradi budućih strategija. Takođe je važno da ove jedinice investiraju vrijeme, energiju i resurse u stalnu izgradnju svojih analitičkih kapaciteta za praćenje i procjenu napretka u odnosu na planove i izradu novih planova i politika u sektoru pravde. SSPKPEI-u još uvijek predstoji zadobivanje povjerenja drugih relevantnih institucija iz sektora pravde ukoliko želi biti poticajna snaga reformi. Ovo zahtijeva od SSPKPEI da postane centar saznanja i informacija koji će nuditi svoje usluge svima u sektoru pravde.

Inicijative po pitanju politika koje predviđa SRSP

Osim uspostavljanja djelotvorne organizacije upravljanja, uspješno provođenje SRSP u velikoj mjeri zavisi od kapaciteta institucija iz sektora pravde, naročito ministarstava pravde i Pravosudne komisije Brčko Distrikta, da izrade analize i prateće preporuke u smislu politika za ključna pitanja utvrđena u ovoj strategiji. Održiva reforma u sektoru pravde zavisi o razvoju kapaciteta i procesa za vršenje cjelovitih pregleda relevantnih politika unutar sektora i predlaganje adekvatnih politika koje su potrebne za rješavanje ovih pitanja.

Jedinica za izradu politika uspostavljena u okviru Ministarstva pravde BiH i trebala bi, u najmanju ruku, voditi i koordinisati inicijative za izradu relevantnih analiza politika, ali takođe pružati podršku procesu donošenja odluka na ministarskim konferencijama.

Slično tome, SRSP eksplicitno predviđa niz zakonodavnih inicijativa kao način rješavanja suštinskih pitanja u sektoru pravde. Treba, međutim, napomenuti da je zakonodavstvo samo jedan od mnogih vidova politike koje vlade mogu upotrijebiti da podrže utvrđeni strateški pravac djelovanja. Svim zakonodavnim inicijativama trebale bi prethoditi ili bi ih trebala pratiti, analiza politike ili širi proces konsultacija (po mogućnosti oboje). Ovo je potrebno da bi se obezbjedilo da su rješenja/mjere iznesene u zakonu u skladu sa najboljom međunarodnom praksom i u skladu sa praktičnim potrebama i sposobnostima djelovanja u BiH.

Međutim, s obzirom na sadašnju praksu u BiH i činjenicu da su kapaciteti za izradu politika još uvijek nedovoljno razvijeni, SRSP predviđa posebne programe kako za izradu analiza politika tako i za izradu (ili izmjenu kroz amandmane) zakona, ali uz napomenu da ih ne bi trebalo izrađivati niti usvajati bez jake analize koja to podržava. Šire konsultacije u sklopu izrade analiza politika i zakonodavnih inicijativa se neće samo preporučivati, nego zahtijevati.

Radi lakšeg kasnijeg planiranja aktivnosti na nivou institucija ili cijelog sektora, strateški programi u vezi sa kojima će biti potrebno izraditi analize politika ili preduzeti zakonodavne inicijative predstavljani su u dodacima 3 i 4.

Praćenje i procjena SRSP

Prikupljanje informacija o napretku koji je ostvaren u odnosu na indikatore definisane u SRSP i razmjena istih informacija će biti ključna komponenta praćenja i procjene reformskih inicijativa u cijelom sektoru pravde u BiH. Indikator je mjera koja pomaže da se ustanovi da li se napreduje ka ostvarivanju izvjesnog cilja i u kojoj mjeri.

S obzirom na složeno zakonodavno i upravno uređenje, nije iznenađujuće da BiH još uvijek nedostaje opsežan sistem prikupljanja, razmjene i analiziranja informacija o upravljanju učinkom za cjelokupni sektor pravde. Ipak, to ne znači da su praćenje i procjena SRSP nemogući. Indikatori koji su definisani u ovoj strategiji osmišljeni su imajući na umu trenutnu nerazvijenost sistema za upravljanje učinkom u cijelom sektoru pravde, kao i skromne kapacitete unutar relevantnih institucija sektora pravde, naročito ministarstava pravde, da analiziraju informacije o učinku koje se tiču politika.

U svjetlu gore opisanih mehanizama za provođenje SRSP, jedinice za strateško planiranje na državnom i entitetskim nivoima, naročito SSPKPEI, mogu održavati relativno jednostavan sistem praćenja osnovnog napretka u odnosu na SRSP, bar za prvi ciklus planiranja strategije. Putem upitnika ili direktnih konsultacija sa relevantnim institucijama sektora pravde, kao i putem redovnih sastanaka stalnih funkcionalnih radnih grupa, jedinice za strateško planiranje mogu obezbjediti za ministarske konferencije ulazne informacije u vezi sa statusom provođenja pojedinačnih inicijativa iz SRSP. Slično tome, godišnja procjena (zasnovana na redovnim izvještajima o napretku koji će se pripremati bar kvartalno) koju će pripremati SSPKPEI uz pomoć entitetskih jedinica za strateško planiranje i Pravosudne komisije Brčko Distrikta može se iskoristiti kao osnova za reviziju SRSP.

Na osnovu ulaznih informacija koje budu dolazile direktno od pojedinačnih institucija ili putem stalnih funkcionalnih radnih grupa, napredak strateških programa može se svrstavati u jednu od sljedeće tri faze:

1. **ZELENO** – strateški program je proveden u skladu sa vremenskim rokovima i indikatorima utvrđenim u SRSP ili je napredak stabilan i ne očekuju se nikakvi zastoji u provođenju. Strateški programi koji imaju status ZELENO ne zahtijevaju dodatne aktivnosti i trebaju se ocjenjivati u smislu uticaja koji su imale na provođenje općih strateških ciljeva ili će ga potencijalno imati kada budu u potpunosti provedeni.
2. **ŽUTO** – provođenje strateškog programa kasni, što zahtijeva pažnju članova stalnih funkcionalnih radnih grupa, te korektivno djelovanje o kome se odlučuje na njihovim redovnim sastancima.
3. **CRVENO** – strateški program nije čak ni pokrenut. Ovo zahtijeva pažnju i djelovanje članova ministarskih konferencija, kojima se taj zastoj mora objasniti.

Ovakva vrsta procjene može se napraviti bez previše poteškoća i na brz način će obezbjediti pregled napretka, te omogućiti procjenu dinamike provođenja svakog strateškog programa i strateškog cilja čijem ostvarenju doprinose. Ovakvo izvještavanje o napretku će se pripremati najmanje dva puta godišnje za članove ministarskih konferencija, te kvartalno za članove stalnih funkcionalnih radnih grupa i trebalo bi biti osnova za postavljanje dnevnog reda ovih sastanaka.

Poglavlje 9: Veze između sektorske strategije i institucionalnih strategija

Sektor, u smislu koji je korišten za svrhu izrade ove strategije, čini grupa javnih službi koje se mogu svrstati u jednu široku kategoriju kao što je zdravstvo, obrazovanje ili transport. Ne postoji jedinstvena definicija u evropskoj ili međunarodnoj praksi o tome koje institucije čine *sektor pravde*, dosta toga zavisi o specifičnim ustavnim, pravnim i institucionalnim uređenjima koja postoje u različitim zemljama. Međutim, u svrhu ove strategije sektor pravde uključuje sljedeće institucije, mada nije isključivo ograničen na njih: sudove; pravosuđe; tužilaštvo; ministarstva pravde na svim nivoima vlasti, uključujući Pravosudnu komisiju Brčko Distrikta; VSTV i izvršenje krivičnih sankcija. Agencije koje se bave alternativnim rješavanjem sporova, alternativnim sankcijama i pružanjem pravne pomoći, kao i centri za edukaciju sudija i tužilaca takođe se smatraju dijelom sektora.

Institucije sektora pravde u BiH, uključujući državna i entitetska ministarstva pravde, Pravosudnu komisiju Brčko Distrikta, VSTV i Ured tužioca BiH, do sada su pripremile izvjestan broj funkcionalno orijentisanih strategija i planova. Međutim, svi oni su izrađeni iz perspektive pojedinačne institucije, uz upotrebu različitih metodologija, dok je veoma malo pažnje posvećeno razumijevanju strukture i dinamike cjelokupnog sektora pravde. Mada državne strategije i planovi obezbjeđuju okvire na visokom nivou koji mogu voditi neke aspekte planiranja i budžetiranja u sektoru pravde u BiH, do izrade i usvajanja ove Strategije nije postojala niti jedna strategija usredotočena isključivo na sektor kao koherentan sistem sačinjen od međusobno povezanog, ni institucija.

Različite zemlje su usvojile različite modele izrade strategije za sektor pravde, koji su različitog stepena kompleksnosti, zasnovane na njihovim specifičnim političkim, društvenim i ekonomskim okolnostima, te kapacitetima institucija. Sektorski pristup bi u najmanju ruku trebao rezultirati boljom komunikacijom i saradnjom između institucija koje su uključene u formulisanje i pružanje usluga u sektoru pravde. Kao što je predviđeno ovom strategijom, uspostavljanje ministarskih konferencija i stalnih funkcionalnih radnih grupa, s ciljem razmatranja pitanja od općeg zajedničkog interesa koja su definisana u ovom dokumentu, takođe će obezbjeđiti redovnu komunikaciju i konsultacije u vezi pitanja od zajedničkog interesa. Sa druge strane spektra, sektorska strategija može rezultirati uvođenjem kompleksnijih sektorskih planova za kapitalna ulaganja, zajedničke organizacije upravljanja ili jednakih indikatora učinka.

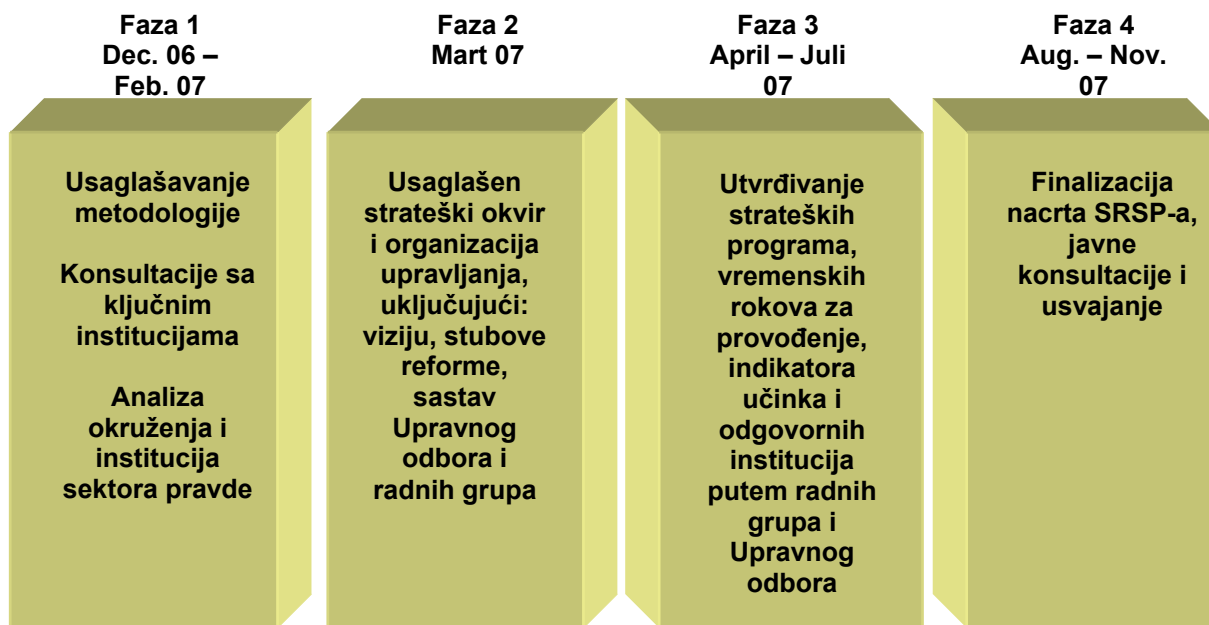
Tačne prednosti koje će proizaći iz sektorskog pristupa zavise o nivou i vrsti saradnje i zajedničkog rada koji se budu odvijali. Takođe će u velikoj mjeri zavisiti o tome do kojeg stepena reformske inicijative usaglašene kroz proces izrade SRSP i artikulirane kroz ovaj dokument prožimaju strateške i operativne planove svake od pojedinačnih institucija koje čine sektor pravde u BiH. Izrada nove strategije za sektor u cjelini ne znači da će ovi institucionalni planovi postati suvišni; oni će postati presudni za uspješno provođenje SRSP i nastojanje da se strateški programi, onako kako su navedeni u ovom dokumentu, prenesu u godišnje planove vlada i godišnje budžete.

Ova sektorska strategija obezbjeđuje okvir unutar kojeg bi se trebale izrađivati ili revidirati pojedinačne institucionalne strategije u sektoru pravde. Očekuje se da će svaka institucija obezbjeđiti da njene strategije i planovi aktivnosti uzmu u obzir odgovornosti dodijeljene u okviru SRSP, mada će možda biti neophodno uključiti i dodatne inicijative koje su specifične za datu instituciju, nisu predviđene u SRSP. Namjera ovog dokumenta nije da reguliše metodologiju planiranja koju će koristiti institucije sektora pravde. Međutim, radi pružanja podrške institucionalnom planiranju, koje će biti ključno za provođenje ove strategije, u dodatak 5 uključene su nešto detaljnije smjernice u vezi sa ključnim elementima koje treba uzeti u obzir prilikom strateškog planiranja na nivou pojedinačnih institucija.

Dodatak 1 – Metodologija izrade SRSP

Metodologija izrade SRSP svrsishodno je usklađena sa složenom organizacijom upravljanja unutar sektora. Stoga je struktuisana oko iscrpnih konsultacija i postizanja konsenzusa među ključnim institucijama sektora pravde u BiH u pogledu budućih pravaca reforme. Sam proces izrade bio je podijeljen u četiri odvojene faze, predstavljene na slici 6 u nastavku.

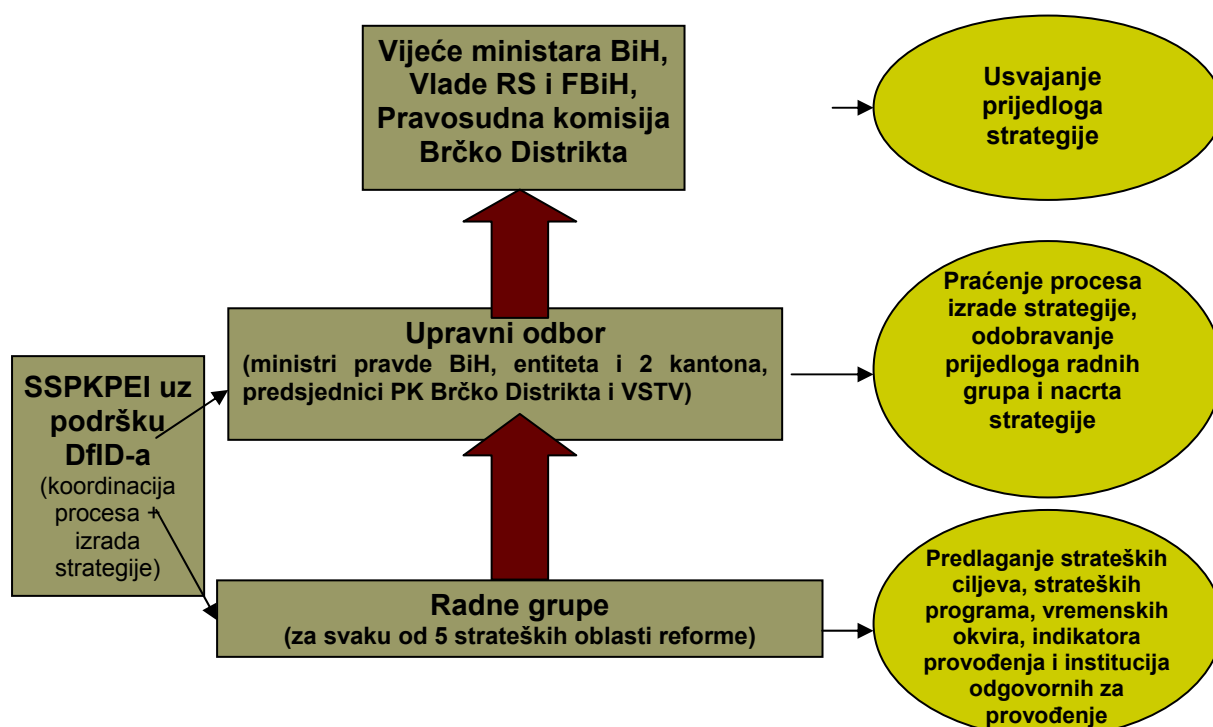
Slika 6: Faze izrade Strategije za reformu sektora pravde u BiH



U nastavku slijedi više detalja o različitim fazama koje su predstavljene na slici na slici 6:

- **Faza 1:** U periodu od decembra 2006. godine do februara 2007. godine desilo se više stvari. Prije svega, urađena je analiza postojećih strateških dokumenata, kao što su Evropsko partnerstvo za BiH, Strategija integrisanja BiH u Evropsku uniju i Srednjoročna razvojna strategija, s ciljem utvrđivanja svih usaglašenih mjera relevantnih za sektor pravde u BiH. Potom su struktuisani upitnici poslani u preko 30 različitih institucija sektora pravde i obavljani direktni intervjui sa oko 20 njih (uključujući relevantna profesionalna udruženja i predstavnike civilnog društva) radi sticanja uvida u prioritete i pitanja u sektoru pravde iz perspektive pojedinačnih institucija. Slično tome, intervjui licem u lice su obavljani sa oko 15 različitih međunarodnih institucija i donatorskih agencija. Na kraju, kao rezultat ove faze utvrđeni su ključni faktori koji potiču reformu i stubovi reforme („strateški okvir reforme“), kao i organizacija upravljanja u vezi sa daljom izradom i prihvatanjem SRSP-, sve ovo su prihvatile institucije konsultirane u sklopu ove faze.
- **Faza 2:** Sastanak sa ministrima pravde na državnom i entitetskim nivoima, predsjednikom Pravosudne komisije Brčko Distrikta i predsjednikom VSTV održan je 28. marta 2007. godine. Tom prilikom predloženi strateški okvir reforme i organizacija upravljanja u vezi sa izradom i prihvatanjem SRSP dobila je političku podršku. Struktura upravljanja za SRSP, te relevantne uloge i odgovornosti svake od relevantnih institucija predstavljena je na slici 7 koja slijedi.

Slika 7: Uloge i odgovornosti u vezi sa izradom i usvajanjem SRSP



- **Faza 3:** Pet radnih grupa, od kojih je svaka radila na jednom od pet stubova reforme sektora pravde utvrđenih u fazi 2, sastajale su se u periodu od aprila do jula 2007. godine da bi prodiskutovale i dogovorile strateške ciljeve za svaki od stubova reforme (pravosuđe, izvršenje krivičnih sankcija, pristup pravdi, podrška ekonomskom rastu i dobro rukovođen i koordinisan sektor). Takođe su razgovarali o ključnim strateškim programskim aktivnostima koje je potrebno preduzeti radi ostvarenja ovih ciljeva i rješavanja ključnih pitanja sektora, te o predloženim vremenskim okvirima provođenja, indikatorima djelovanja i institucijama odgovornim za provođenje strateških programa. Članovi radnih grupa su bili predstavnici institucija sektora pravde relevantnih za stratešku oblast za koju je dotična grupa bila zadužena, uključujući predstavnike ministarstava pravde BiH, entiteta i odabranih kantona, Pravosudne komisije Brčko Distrikta i VSTV, kao i predstavnike profesionalnih udruženja sudija i tužilaca, advokatskih komora i nevladinih organizacija koje djeluju u sektoru pravde. Predstavnici relevantnih donatorskih agencija koje su aktivne u okviru svakog od pet stubova reforme takođe su prisustvovali sastancima radnih grupa kao posmatrači. Upravni odbor za SRSP, koji se sastoji od ministara pravde BiH, entiteta i dva kantona, te predsjednika Pravosudne komisije Brčko Distrikta i predsjednika VSTV, održao je dva sastanka u ovom periodu radi diskusije i donošenja odluka u vezi sa prijedlozima radnih grupa. Dodatak 6 sadrži više detalja o radnim grupama za izradu SRSP i Upravnom odboru te njihovim sastancima.
- **Faza 4:** Na osnovu odluka Upravnog odbora izrađen je prvi nacrt SRSP, te su u vezi s njim pokrenute javne konsultacije koje su se odvijale kroz fokusne grupe održane tokom septembra i oktobra 2007. godine. Šira javnost je imala priliku pregledati i dati svoje komentare na nacrt dokumenta preko web stranice Ministarstva pravde BiH, gdje je isti objavljen. Obavijest o tome da je nacrt SRSP dostupan i na kojoj tačno web adresi takođe je objavljenja tokom tri dana u pet glavnih novina, što je eksponiralo SRSP čitalaštvu od 516.500 lica. Na osnovu komentara dobivenih putem ovog procesa konsultacija, prerađeni nacrt SRSP prezentovan je Upravnom odboru radi dobivanja njihovog konačnog odobrenja za strategiju. Nakon ovoga, SRSP je prosljeđena vladama od kojih se očekuje da je razmotre i odobre. Dodatak 7 sadrži detaljnije informacije o procesu konsultacija provedenom tokom ove faze.

Dodatak 2 – Opisi pojedinačnih strateških programa

U ovom dodatku detaljnije su opisane analize koje su formirale diskusije vođene neposredno prije usaglašavanja općeg strateškog okvira, te strateških ciljeva i programa sadržanih u ovoj strategiji, o čemu je bilo više riječi u poglavljima 4 i 5.

Većina informacija i podataka korištenih prilikom izrade ove strategije nalazile su se u već postojećim različitim strateškim dokumentima koji su spomenuti u poglavlju 2, tako da nisu bile potrebne opsežne aktivnosti prikupljanja i analiziranja informacija i podataka. Međutim, da bi se obezbjedilo da sve informacije i podaci obuhvaćeni ovim dokumentima budu prikladni za kontekst SRSP izvjesne informacije je bilo potrebno dodatno potvrditi, ocijeniti i ažurirati zbog vremena koje je proteklo od njihovog objavljivanja.

Informacije i podaci koji su preuzeti iz postojećih dokumenata potiču, mada ne isključivo, iz Funkcionalne analize sektora pravosuđa u BiH koju je izradila Evropska komisija, izvještaja Komiteta za prevenciju torture i nehumanog ili degradirajućeg tretmana ili kažnjavanja pri Evropskoj komisiji (CPT), potom sa web stranice Evropske komisije za efikasnost pravosuđa (CEPEJ), te iz izvještaja i analiza koje su pripremili: OSCE Misija u BiH, USAID, ABA-CEELI, DfID i OHR, kao i godišnjih izvještaja VSTV i Ureda registrara pri Sudu BiH. Informacije o budžetima koje su predstavljene u poglavlju 7 zasnovane su na Dokumentima okvirnog budžeta na nivou BiH i entiteta, koji su bili usvojeni u vrijeme započinjanja izrade SRSP. Iscrpne konsultacije sa ključnim akterima u procesu iz sektora pravde obavljene tokom faze 1 procesa izrade strategije, iskorištene su za dodatno potkrepljivanje i ažuriranje informacija i podataka prikupljenih tokom analize postojećih dokumenata koje smo upravo naveli.

U nastavku ovog dodatka slijedi analiza situacije, urađena za svaki od stubova reforme, koja je iskorištena da informiše diskusije na sastancima Upravnog odbora i sastanke radnih grupa tokom faza 1 i 2 procesa izrade strategije.

STUB 1: Pravosuđe

Strateški cilj: Dalje jačati i održavati nezavisnost, odgovornost, efikasnost, profesionalnost i usklađenost pravosudnog sistema koji obezbjeđuje vladavinu prava u BiH

S obzirom na opseg i kompleksnost pitanja sa kojima su suočava pravosuđe, radi lakšeg vođenja diskusija u okviru radne grupe koja se bavila ovom temom i lakše prezentacije u ovom dokumentu, strateški programi usaglašeni za rješavanje pitanja vezanih za ovaj stub reforme sektora pravde podijeljeni su u sljedeće pod-oblasti inicijativa:

- Nezavisnost i harmonizacija;
- Efikasnost i djelotvornost; i
- Odgovornost i profesionalizam.

1. Nezavisnost i harmonizacija

Nezavisnost pravosuđa je osnova u podjeli vlasti u svim demokratskim društvima. Ključni dosadašnji rezultati u BiH koji su doprinijeli postizanju nezavisnosti pravosuđa su uspostavljanje VSTV, kome je dodijeljena odgovornost za imenovanja i razrješavanja sa dužnosti sudija i tužilaca u BiH, postavljanje i praćenje standarda djelovanja za pravosuđe i nadgledanje sudske uprave. Ipak, uprkos svim dosadašnjim postignućima, postoje izvjesna neriješena pitanja koja ugrožavaju nezavisnost pravosuđa, koja su pobliže obrazložena u nastavku.

Finansiranje pravosuđa

Budžetsko financiranje pravosuđa je ključni mehanizam za obezbjeđenje nezavisnosti pravosuđa, postojeći sistem finansiranja čini pravosuđe podložnim političkim pritiscima. Iako Zakon o Visokom sudskom i tužilačkom vijeću („Službeni glasnik BiH“, broj 25/04) daje VSTV ovlaštenja da daje smjernice za pripremanje pravosudnih budžeta, VSTV mora imati snažniju ulogu u ovom procesu i djelovati kao posrednik između izvršne vlasti i pravosudnih organa.

Treba vidjeti na koji se način proces odlučivanja o budžetu pravosudnih institucija može regulisati, bilo posredstvom postojećih zakona ili donošenjem novih, tako da nezavisnost pravosuđa ne bude ugrožena kroz proces pripreme i izvršenja budžeta. Prilikom revizije finansiranja pravosuđa trebalo bi se poslužiti iskustvima drugih zemalja.

Da bi se osnažio proces donošenja odluka u vezi sa budžetom pravosuđa općenito, potrebno je osnažiti kapacitete ministarstava pravde, kao i Pravosudne komisije Brčko Distrikta, tako da su u stanju djelotvorno davati strateške smjernice i utvrđivati prioritete za planiranje budžeta, obezbjeđujući na taj način da budžetsko trošenje za pravosuđe odražava realistične potrebe institucija pravosuđa, kao i strateške prioritete sektora.

S obzirom na velik broj promjena koje su se desile u pravosuđu posljednjih godina, naročito važno pitanje predstavlja potreba da se uradi procjena realnih finansijskih potreba pravosudnih institucija u BiH, uzimajući u obzir prioritete u pravosuđu. Takva procjena bi takođe mogla poslužiti kao osnova za odlučivanje o budućim finansijskim potrebama pravosuđa u BiH, kao i za izradu metodologije za buduće projekcije finansijskih potreba pravosuđa.

Procesi imenovanja

Još jedan osnovni garant nezavisnosti pravosuđa je proces imenovanja, koji je zasnovan na zaslugama i provodi se putem transparentne i pravedne procedure. Ovaj sistem je uspostavljen za sve sudije i tužioce u BiH. VSTV ima pravo davati sugestije u vezi sa imenovanjem sudija u ustavnim sudovima Federacije BiH i Republike Srpske (što je regulisano Zakonom o Visokom sudskom i tužilačkom vijeću). Iako Ustavni sud BiH egzistira kao institucionalno nezavisno tijelo za provođenje ustavnosudske kontrole i kao takvo ne pripada redovnoj sudskoj vlasti, ocjena je da objektivno ne postoji razlog zbog čega se na sudije Ustavnog suda BiH ne može primijeniti slična procedura za imenovanja, to jest da VSTV ima mogućnosti da iznese svoje mišljenje u vezi sa kandidatima koji su predloženi za razmatranje. Namjera je da se u prvoj godini provođenja Strategije iznađe odgovarajuće rješenje za ovaj problem, uzimajući u obzir sadašnji ustavni status Ustavnog suda BiH.

Harmonizacija zakona i sudske prakse

Pored nezavisnosti, većina aktera iz pravosudnog sistema je kao još jedno ključno pitanje prepoznala pitanje harmonizacije zakona i sudske prakse. U sadašnjem pravosudnom sistemu nedostaje mehanizam pomoću kojeg bi se zakoni i drugi propisi harmonizovali na nivou četiri postojeće jurisdikcije: nivou BiH, Brčko Distrikta, Federacije BiH i Republike Srpske. U praksi se ovaj problem nastojao prevazići tako što su se uspostavljale *ad hoc* radne grupe, poput tima za procjenu primjene krivičnog zakona kojeg je uspostavilo Ministarstvo pravde BiH 2003. godine. Nakon završetka reformskih aktivnosti u pravosuđu 2003. godine, postalo je jasno da u sadašnjem pravosudnom sistemu nedostaje jedan značajan elemenat za uspostavljanje vladavine prava – mehanizam putem kojeg se sudska praksa i različitosti u pravnim tumačenjima mogu riješiti i harmonizovati.

Postoji jak konsenzus da bi se zakoni koji regulišu funkcionisanje tužilaštava trebali harmonizovati i jedinstveno regulisati na nivou Federacije BiH, da bi se stvorili bolji preduslovi za efikasniji i djelotvorniji rad tužilaštava u Federaciji BiH. Ovo zauzvrat slabi povjerenje javnosti da se pravda u državi provodi u skladu sa zakonom i stvara osjećaj pravne neizvjesnosti.

Pomanjkanje konsenzusa u pogledu opcija za reformu

Mada je jasno da su pitanja koja se tiču fragmentacije sistema finansiranja pravosuđa, kao i harmonizacije zakona i sudske prakse veoma bitna za pravosudni sistem u BiH, o čemu je bilo riječi u poglavlju 6, tokom ovog ciklusa strateškog planiranja nije postignut konsenzus oko njihovog rješavanja.

Iako tokom izrade strategije nisu doneseni nikakvi zaključci u vezi sa ovim pitanjima, napredak je ostvaren samom činjenicom da su ona iznesena na dnevni red i da se o njima diskutovalo, svi učesnici u diskusiji priznali su da ih je potrebno riješiti najkasnije tokom perioda ustavnih reformi. Izradene su opcije za njihovo rješavanje o kojima se iscrpno diskutovalo na sastancima radne grupe za pravosuđe, kao i Upravnog odbora. Ove opcije su detaljnije opisane u poglavlju 6. Mada nikakve konačne zaključke i preporuke o budućem djelovanju nije bilo moguće donijeti u ovom trenutku, političke diskusije u ovim oblastima će otpočeti u toku perioda koji pokriva ova strategija.

2. Efikasnost i djelotvornost

Zaostali predmeti

Veliki broj zaostalih predmeta, uglavnom građanskih slučajeva, koči do sada preduzete korake u pogledu unapređenja sudske uprave. Ovi zaostali predmeti nastavljaju uticati na dužinu sudskih procedura za nove slučajeve, što šteti općoj sposobnosti sudova da postupaju po slučajevima u razumnom vremenskom roku. Iako je VSTV 2005. godine uspostavio radnu grupu za rješavanja ovog problema, malo toga je urađeno na praćenju primjene nalaza i preporuka ove radne grupe.

Na osnovu statističkih informacija koje je prikupio VSTV za 2006. godinu na dan 31. decembra 2006. godine ukupan broj zaostalih predmeta iznosio je 1,9 miliona. Najveći dio ukupnog broja zaostalih predmeta (oko 56%) odnosi se na predmete u izvršnom postupku za potraživanja male vrijednosti (većinom za naplatu potraživanja za izvršene komunalne usluge, kao što su struja ili telefon). Zaostali predmeti iz prekršajnih postupaka takođe čine značajan dio ukupnog broja zaostalih predmeta (20%), međutim očekuje se da će se broj predmeta iz prekršajnog postupka koji dolaze pred sudove u narednim godinama smanjiti zbog izmjena u zakonima o prekršajima.

Mada je postojanje neriješenih predmeta druge vrste još uvijek zabrinjavajuće (na primjer, 29.000 zaostalih krivičnih i 145.721 građanskih predmeta na dan 31. decembra 2006. godine), uklanjanje predmeta za naplatu potraživanja za izvršene komunalne usluge iz sudskog sistema bez sumnje će biti važan prvi korak. Međutim, da bi se riješio problem zaostalih predmeta potrebno je preduzeti čitav niz drugih koraka i uključiti ih u sveobuhvatnu strategiju koju podržavaju svi segmenti sektora pravde. Inače, ogroman broj zaostalih predmeta će nastaviti da sprečava efektivno funkcionisanje pravosuđa.

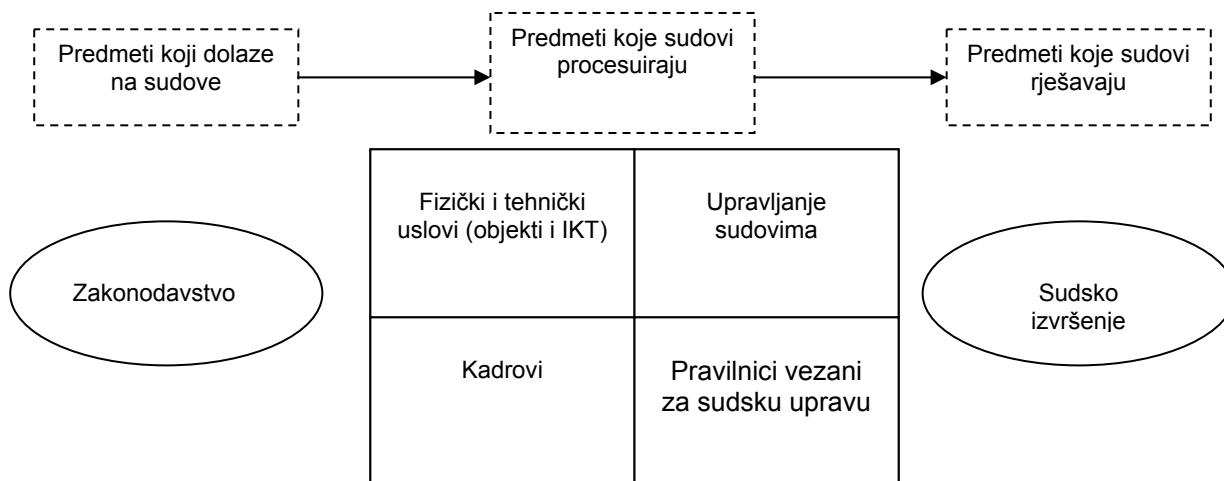
Da bi se smanjio veliki dio zaostalih predmeta u izvršnom postupku za naplatu potraživanja za izvršene komunalne usluge, moraju se uvesti promjene u zakonodavstvu koje će smanjiti priliv ovakvih slučajeva na sudove, kao što je već urađeno u vezi sa prekršajnim predmetima. Međutim, sva nova zakonodavna rješenja trebaju biti zasnovana na analizama koje je do sada napravio VSTV, kao i pojedini donatori, u vezi sa konkretnim mjerama koje je potrebno provesti da bi se smanjio broj izvršnih postupaka za potraživanja male vrijednosti.

Pored problema zaostalih predmeta u sudovima, takođe će biti potrebno uraditi analizu problema ažurnosti pri rješavanju starih predmeta u tužilaštvima koji je nastao kao posljedica izmjena zakonskih propisa 2003. godine čime je velik broj predmeta prenesen sa sudova u nadležnost tužilaštava. U nastavku navodimo druge faktore koji štete efikasnosti i djelotvornosti, koji se takođe odnose i na tužilaštva, stoga su poboljšanja u tim oblastima u vezi sa pravosuđem takođe neophodna i za tužilaštva. Slično tome, potrebno je uraditi procjenu mogućnosti uvođenja alternativnih mjera krivičnog gonjenja koje su se u nekim pravosudnim sistemima pokazale kao efektivan način rasterećivanja sudova.

Operativna pitanja

Programi predloženi za povećanje efikasnosti sudova i smanjivanje broja zaostalih predmeta uzeli su u obzir činjenicu da se radi o kompleksnim pitanjima, te da njihovo rješavanje zavisi o inicijativama u nekoliko različitih, ali izuzetno povezanih segmenata, ukoliko se želi pronaći održivo dugoročno rješenje problema. Različiti segmenti koje je potrebno razmotriti u vezi sa poboljšanjem efikasnosti sudova i smanjenjem broja zaostalih predmeta grafički su predstavljani na slici 8:

Slika 8: Faktori koji utiču na efikasnost i djelotvornost sudova



Rad i uslovi unutar sudova imaju velikog uticaja na sudsku efikasnost i koče sposobnost sudova da rješavaju pitanje zaostalih predmeta. Kao što grafički prikaz gore iznad ilustrira, tu postoji nekoliko dimenzija:

1. Fizički i tehnički uslovi: Objekti gdje su smješteni sudovi i tužilaštva rijetko kada zadovoljavaju standarde potrebne za efikasan i djelotvoran rad. Kao priznanje ozbiljnosti situacije, VSTV (uz donatorsku pomoć) je izradio procjenu potreba rekonstrukcije za sudove i tužilaštva u cijeloj BiH koja bi obezbjedio bar minimum uslova za djelotvoran i efikasan rad pravosudnih institucija. Sada je potrebno izvršiti ponovnu procjenu ovog plana u smislu njegovog finansiranja, uz utvrđivanje obima i izvora finansiranja (krediti, donatorska ili domaća budžetska sredstva) sa posebnom analizom o tome kako obezbjediti budžetska sredstva za trajno finansiranje tekućih troškova i tehničkih i materijalnih potreba.

Informaciono-komunikacijska tehnologija (IKT) je još jedna ključna komponenta u efikasnosti i djelotvornosti sudova i tužilaštava. Kao priznanje toga, VSTV je u svom strateškom planu za period od 2007. do 2012. godine kao jedan od svojih ključnih strateških ciljeva (strateški cilj 3) predvidio informatizaciju pravosuđa. U okviru njegove realizacije utvrđeni su sljedeći prioriteti: 1) razviti i instalirati sistem za upravljanje predmetima (skraćenica na engleskom jeziku: CMS) u svim sudovima i tužilaštvima; 2) instalirati i održavati pravosudnu mrežu širokog područja (WAN); 3) obezbjediti i instalirati neophodnu IKT opremu i 4) organizovati funkcionalnu IKT podršku u pravosuđu. Ključna stvar je, ponovo, pronaći odgovarajuća sredstva za realizaciju ovih mjera. Potrebno je uložiti napore da se pronađu donatorska sredstva, kao i procijeniti koje mjere je potrebno uvesti da se obezbjede budžetska sredstva za stalno finansiranje održavanja IKT i obuke u sudovima i tužilaštvima.

2. Upravljanje sudovima i tužilaštvima: Još jedno ključno ostvarenje u reformi pravosuđa je uvođenje funkcija predsjednika i sekretara suda, odnosno glavnih tužilaca i sekretara tužilaštava, kao glavnih operativnih menadžera u sudovima, odnosno tužilaštvima. Mada je još uvijek prerano za opsežnu analizu efekata koje su ove funkcije imale na rad pravosudnih institucija, dosadašnja iskustva ukazuju da institucije sa jačim vodstvom i boljim upravljanjem imaju manje problema sa zaostalim predmetima. Ovo je indikacija važnosti povećanja menadžerskih kapaciteta i sposobnosti predsjednika i sekretara sudova, odnosno glavnih tužilaca i sekretara tužilaštava.
3. Kadrovi: U pogledu kadrova pravosudna zajednica je navela širok spektar pitanja koja je potrebno razmotriti tokom sljedećeg petogodišnjeg perioda, koja se tiču kako sudskih i tužilačkih kadrova, tako i stručnih saradnika i ostalog tehničko-administrativnog osoblja. Pitanja za koja je ocijenjeno da zavređuju posebnu pažnju detaljno su obrazložena u tabeli sa strateškim programima 1.2.6, 1.2.7 i 1.2.8, u poglavlju 5.
4. Pravilnici vezani za sudsku i tužilačku upravu: Svi relevantni propisi koji se tiču rada sudova i tužilaštava trebali bi odražavati promjene uvedene u rad sudova koje su orijentisane ka postizanju veće efikasnosti i djelotvornosti. VSTV je uspostavio radnu grupu za izradu Pravilnika o unutrašnjem sudskom poslovanju, očekuje se da će isti biti usvojen do kraja 2007. ili početkom 2008. godine. Pravilnik će pomoći da se u sudove uvedu efikasnije i standardizovane procedure. Štaviše, VSTV planira da započne sa radom na izradi pravilnika koji se tiče rada tužilaštava i takođe predviđa mjere kojim se povećava njihova efikasnost i djelotvornost.

3. Odgovornost i profesionalizam

Ključne komponente odgovornosti i profesionalizma pravosuđa uključuju sljedeće:

- Djelotvorne standarde djelovanja i sisteme praćenja djelovanja za pravosuđe koji su u skladu sa EU standardima;
- Djelotvorne i transparentne disciplinske procedure;
- Obezbjediti da su pravosudni ispiti jednaki i usklađeni sa aktuelnim međunarodnim trendovima u pravosuđu, kao preduslov za zapošljavanje visoko kvalitetnih kadrova u pravosuđu;
- Stalna obuka i obrazovanje sudija i tužilaca, kao i tehničkog i administrativnog kadra.

Standardi učinka i sistemi za praćenje djelovanja

Jedna od mjera koju podržava Evropska komisija za efikasnost pravde (CEPEJ), orijentisana ka većoj efikasnosti sudova i ostvarivanju boljeg djelovanja, je uvođenje sistema vremenskih mjerila za rad sudija. S ciljem uvođenja najbolje evropske prakse u oblast upravljanja djelovanjem u pravosuđu u BiH, u augustu 2006. godine VSTV je donio odluku da usvoji sistem vremenskih mjerila za praćenje djelovanja sudova u BiH, kao zamjenu za postojeći sistem orijentacionih normi. Postojeći sistem zasnovan na sudskim normama (koji daje smjernice u vezi sa brojem slučajeva koje bi sudije trebale procesuirati) ne uzima u obzir različitosti u vrstama slučajeva i njihovu složenost, niti postoji bilo kakva stimulacija za efikasnije rješavanje slučajeva.

Primjena novog sistema mjerenja djelovanja će obezbjediti pravedniji sistem procjene rada sudija, budući da se njihovo djelovanje neće mjeriti po broju slučajeva koje su okončali, nego prema ispunjavanju preciznije definisanih i ciljanih vremenskih rokova koji su potrebni za procesuiranje zakonom regulisanih sudskih postupaka. Očekuje se da će ovakav sistem mjerenja učinka dugoročno takođe doprinijeti smanjivanju odgoda u sudskim procesima. Ovaj novi sistem mjerenja na početku je uveden u 8 pilot sudova. Nakon toga, sistem je potrebno proširiti na sve ostale sudove te uz to razviti za Sud BiH. Jednako, potrebno je uvesti vremenska mjerila za tužioce u BiH.

Smatra se da će primjena CEPEJ preporuka u vezi sa uvođenjem optimalnih i predvidivih vremenskih rokova za obradu predmeta dodatno povećati efikasnosti pravosuđa. Mada naizgled slično, uvođenje vremenskih okvira koji su i optimalni i predvidivi veoma je opsežan reformski poduhvat. Trebalo bi primijeniti postepen pristup, tako što će se prvo uvesti predvidivi vremenski rokovi, tek potom preći na uvođenje optimalnih, smanjujući zacrtano vrijeme putem reorganizovanja poslovnog procesa. Najprije je potrebno uraditi analizu koja će utvrditi predvidive vremenske rokove na osnovu postojeće prakse i trendova, te dati preporuke o tome na koji bi način najbolje bilo otpočeti provođenje u sudovima u BiH (kroz pilot projekat ili slično).

Disciplinski postupci

Disciplinski postupci i odgovornost za disciplinska pitanja koja se tiču i sudija i tužilaca ključni su aspekti cjelokupne pravosudne odgovornosti. Ured disciplinskog tužioca VSTV raspolaže ovlaštenjima da razmatra i odlučuje o pritužbama protiv sudija za disciplinske prekršaje. Sudije/tužioci mogu biti razriješeni dužnosti ili sankcionisani na drugi način samo za tačno utvrđene disciplinske prekršaje i to kroz proces za koji je predviđeno da bude transparentan i da se rukovodi kriterijima koji moraju biti objektivni. Međutim, primjena disciplinskih postupaka još je uvijek u začetku, dobila je mješovite ocjene. Dok mnoge sudije/tužioci i lica iz pravne profesije smatraju da je disciplinski sistem doprinio odgovarajućoj ozbiljnosti i disciplini u ponašanju i postupanju sudija/tužilaca, drugi nalaze da je sistem podložan zloupotrebama stranaka ili njihovih advokata koji su nezadovoljni rezultatom slučajeva pred sudovima/tužilaštvima.

Nadalje, pojedini stručnjaci iz oblasti pravosuđa u BiH izrazili su zabrinutost u pogledu odgovornosti Ureda disciplinskog tužioca u vezi sa načinom na koji obavlja svoju službenu dužnost. Tokom izrade SRSP takođe su izrečene tvrdnje da se konačne disciplinske odluke, koje izriču disciplinske komisije VSTV, ne čine uvijek nepristranim. Takođe je bilo pritužbi da su u nekoliko slučajeva odmjerene sankcije za ponašanje i postupanje koje to ne zaslužuje. Opći zaključak je da treba razviti procedure koje će omogućiti dosljednu praksu u disciplinskom sankcionisanju, kako bi se spriječile bilo kakve zloupotrebe sistema i obezbjedilo da disciplinski postupak ostane otvoren i pravedan. U srednjoročnom periodu je potrebno preduzeti dodatne aktivnosti na poboljšanje disciplinskih procedura i kreiranju veće dosljednosti i transparentnosti, koje će imati za cilj da obezbjede da se disciplinski sistem koristi za podizanje kvaliteta rada sudija, ne za njegovo ometanje.

Sistem pravosudnih ispita

U sistemu pravosudnih ispita takođe postoje izvjesna pitanja koja je potrebno riješiti. Da navedemo samo jedan primjer, kriteriji i nastavni plan ispita nisu usklađeni u cijeloj BiH, što slabi vjerodostojnost pravosudnih ispita unutar zemlje, kao i među zemljama u regionu i šire. Štaviše, ispiti su zastarili i ne slijede na sistematičan način reformske inicijative unutar BiH, niti promjene u međunarodnoj pravnoj praksi. Stoga je prijeko potrebno dalje unapređenje sistema pravosudnih ispita koje će naglasak staviti na usklađenost i modernizaciju.

Stalni profesionalni razvoj

Sudije moraju imati redovnu, besplatnu, i profesionalno pripremljenu stručnu edukaciju (najmanje četiri dana godišnje), čije sadržaje općenito određuju same sudije i koja ih informiše o promjenama i razvoju događaja u oblasti zakonodavstva. Sudije su, općenito, zadovoljne kvalitetom i sadržajem edukacije, naročito ističu sve veću upotrebu praktičnog, interaktivnog pristupa u edukaciji i izuzetno priželjkivani odmak od čisto teoretskog i akademskog treninga.

Oba Centra za edukaciju sudija i tužilaca (u daljem tekstu: CEST) dobila su pozitivne ocjene od samih sudija i vanjskih ocjenjivača. Međutim, ponuda predavanja još uvijek nije dovoljna da pokrije puni raspon potreba za treningom i potrebno ju je stalno proširivati tokom narednih nekoliko godina. Potrebno je ulagati napore u stalno stručno usavršavanje, koje međutim mora biti relevantno i od koristi učesnicima kako bi imalo pozitivan i održiv uticaj. Programi obuke trebaju nuditi odgovarajuću kombinaciju treninga za poboljšanje vještina, kao što su upravljanje slučajevima i pisanje odluka, i treninge koji se bave nekim određenim predmetnim oblastima. Štaviše, trening se mora proširiti na kadrove iz sudova i tužilaštava.

Da bi se održao pozitivan razvoj reforme u stalnom obrazovanju u pravosuđu, mjere predviđene srednjoročnim strateškim planovima CEST moraju se provesti u skladu sa raspoloživim finansijskim sredstvima i drugim resursima, ali se ujedno moraju unaprijediti i nadograditi kako bi trening obuhvatio one oblasti koje sudije i tužioci smatraju relevantnim za njihov sadašnji i budući rad, te obezbjedio da su sudije i tužioci prošli trening iz svih relevantnih konvencija o ljudskim pravima, te da imaju viziju o presudama Evropskog suda za ljudska prava u Strazburu.

Dalje podizanje nivoa profesionalizma u srednjoročnom i dugoročnom periodu trebalo bi biti usmjereno na to da se privuče veći broj mladih lica iz pravne profesije u pravosuđe, zapošljavanje pripravnika, volontera i stručnih saradnika trebalo bi biti promovisano među predsjednicima sudova u skladu sa raspoloživim resursima.

Poboljšanja u pogledu odgovornosti i profesionalizma sektora pravde takođe se nastoje ostvariti kroz uvođenje jedinstvenih kaznenih evidencija i statistika, te omogućavanje blagovremenog pristupa istim.

STUB 2: Izvršenje krivičnih sankcija

Strateški cilj: Razvijati usklađeniji sistem izvršenja krivičnih sankcija u BiH koji, poštujući evropske standarde, obezbjeđuje human i zakonit tretman i djelotvornu resocijalizaciju u zatvorima u BiH

Pitanja iz oblasti izvršenja krivičnih sankcija u BiH, čijim rješavanjem će se baviti ova strategija, podijeljena su u sljedeća pod-poglavlja:

- Upravljanje sistemom za izvršenje krivičnih sankcija;
- Prenatranost zatvora; i
- Primjena međunarodnih standarda.

1. Upravljanje sistemom za izvršenje krivičnih sankcija

Pravni okvir koji utvrđuje sistem izvršenja krivičnih sankcija je veoma fragmentovan. Štaviše, kapaciteti ministarstava pravde da djelotvorno i efikasno upravljaju zatvorima veoma su ograničeni. Brojni incidenti koji su se dogodili u posljednjih nekoliko godina ukazuju na tešku situaciju u pogledu upravljanja zatvorskim sistemom, prije svega skorašnja bjekstva lica osuđenih za teška krivična djela, kao i slučajevi nereda i nasilja među zatvorenicima koji se ponavljaju. Komitet za prevenciju torture i nehumanog ili degradirajućeg tretmana ili kažnjavanja pri Evropskoj komisiji (u daljem tekstu CPT) je u svom posljednjem izvještaju o situaciji u zatvorskom sistemu BiH zabilježio sljedeći komentar u vezi sa skorašnjim nasilnim ispadima u jednom od zatvora u BiH: „*Nažalost, ovakvi incidenti su za očekivati uzimajući u obzir neadekvatnost zatvorskih objekata, u kombinaciji sa nedovoljnim brojem kadrova i nedostatkom koherentne zatvorske politike, te jasnih zatvorskih procedura. Ukoliko se ne preduzmu odlučne aktivnosti, kako bi se uzroci ovakve situacije uklonili, ovi problemi će se najvjerojatnije povećati, nikako smanjivati.*“

Trenutno ne postoji rukovodni nivo između zatvora i ministara pravde, niti postoje operativni rukovodioci unutar ministarstava pravde odgovorni za pojedinačne funkcionalne oblasti, kao što su bezbjednost, zdravstvena zaštita ili programi tretmana za zatvorenike koji bi mogli dati smjernice i obezbjediti dosljednost zatvorima u njihovom radu. Kao posljedicu toga, direktori zatvora često osjećaju nedostatak općih rukovodnih smjernica i podrške. Ovo dodatno koči efikasnu i efektivnu upotrebu oskudnih resursa. Takođe otežava ministarstvima pravde da efektivno upravljaju cjelokupnim sistemom izvršenja krivičnih sankcija, budući da nemaju informacija koje bi im omogućile da analiziraju zatvore i zatvorsku populaciju na osnovu trenutne situacije i budućih trendova koje je moguće predvidjeti.

Rezultat svega ovoga su primjetna odstupanja u pogledu finansijskih, materijalnih i kadrovskih resursa između zatvora, ne samo na različitim nivoima vlasti već i između zatvora unutar jedne nadležnosti. Ove različitosti u pogledu raspoloživih resursa direktno dovode do različitosti u načinu rada zatvora, naročito u pogledu provođenja pravnih odredbi i međunarodnih standarda. Stoga je cjelokupni sistem veoma izložen za kritike izvana, unutrašnje nezadovoljstvo i sudske parnice.

Ciljane mjere usmjerene ka unapređenju ukupnog upravljanja sistemom za izvršenje krivičnih sankcija planirane su kao ključna komponenta ove strategije, u okviru reformskog stuba izvršenje krivičnih sankcija.

Članovi radne grupe za ovu oblast, iako su bili jednoglasni u pogledu potrebe da se uspostavi zatvorska uprava, kao način postizanja boljeg operativnog upravljanja nad zatvorima, nisu diskutovali niti usaglašavali stavove u vezi sa tim koliko zatvorskih uprava treba uspostaviti (jednu za cijelu BiH ili nekoliko za svaki od nivoa vlasti koji su nadležni za izvršenje krivičnih sankcija). Umjesto toga zaključeno je da će odluku o tome biti potrebno donijeti tokom izrade novog okvirnog zakona o izvršenju krivičnih sankcija za BiH.

2. Prenatranost zatvora

Prenatranost u zatvorima je endemičan problem koji se mora riješiti na sveobuhvatan način. Broj zatvorenika u zatvorima u BiH često premašuje kapacitete zatvora. Samo mali broj zatvora i pritvorskih jedinica u zemlji može ispoštovati evropski standard od 4 kvadratna metra po zatvoreniku. Prenatranost može izazvati ozbiljne poteškoće unutar zatvorskog sistema i povećava rizik držanja zatvorenika u nehumanim uslovima. Isto tako, u slučaju prenatranosti zatvora, nemoguće je ispoštovati odgovarajuću kategorizaciju zatvorenika što dovodi do situacija da su lica osuđena za teške zločine smještena u zatvorima poluotvorenog tipa.

Pored toga, kao posljedica prenatranosti, pritvorena lica se ne razdvajaju na odgovarajući način od ostalih vrsta zatvorenika. Radni uslovi za kadar takođe postaju neprihvatljivi i izuzetno teški. dodatno se povećava rizik za bezbjednost, od izbijanja nereda i pobuna do na kraju nanošenja ozbiljne štete ljudima i imovini.

Kada uporedimo stvarni broj zatvorenika sa kapacitetom svakog zatvora u skladu sa evropskim standardom od 4 kvadratna metra, očigledno je da je prenatranost problem u najmanje polovini svih zatvora u BiH. Nekoliko drugih zatvora se približavaju svojim maksimalnim smještajnim kapacitetima. Ukoliko se ništa ne preduzme u srednjoročnom i dugoročnom periodu većina zatvora u zemlji, ako ne i svi, će imati problem sa prenatranošću kapaciteta. Kako bi se smanjio postojeći pritisak na zatvorske smještajne kapacitete, tokom narednih pet godina potrebno je slijediti inicijative u slijedećim oblastima:

- Uslovni otpust: trenutno se koristi u veoma ograničenoj mjeri i u promjenjivim stepenima na različitim nivoima vlasti. Zakoni o izvršenju krivičnih sankcija nisu harmonizovani i, kao posljedicu toga, sastav komisija koje odlučuju o zahtjevima za uslovnim otpustom razlikuje se na različitim nivoima vlasti. Mnoge komisije se previše oslanjaju na predstavnike pravosuđa, dok predstavnici zavoda ili pedagozi imaju manje uticaja. Nepostojanje sistema probacije u BiH dodatno pogoršava problem prenatrpanosti zatvora. To je nešto što je dugoročno potrebno razviti, zajedno sa kapacitetima unutar zatvora da adekvatnije pripremaju osuđenike za oslobađanje.
- Alternativne (nezavodske) sankcije: alternativne sankcije koje trenutno propisuju krivični zakoni, naročito rad za opće dobro na slobodi, ne koriste se uopće ili se koriste u toliko ograničenoj mjeri da gotovo nemaju uticaja na ukupni broj zatvorenika. Potrebno je izraditi pilot projekat primjene sankcije rada za opće dobro na slobodi kako bi se procijenili rezultati u praksi, prije donošenja podzakonskih akata za njeno provođenje. Taj pilot projekat bi trebao dati upute u kojoj mjeri i na koji način se trebaju razviti kapaciteti u ministarstvima pravde za provođenje i nadzor rada za opće dobro na slobodi. Potrebno je ocijeniti i razmotriti finansijske implikacije ovih mjera. Nakon što rad za opće dobro na slobodi bude isproban, bit će moguće ispitati izgleda i prednosti uvođenja drugih vrsta alternativnih sankcija. Mada će ove mjere smanjiti pritisak na zatvorski smještaj, uvijek se moraju razvijati kao dio niza opcija kažnjavanja koje imaju za cilj smanjiti izolaciju osuđenika iz društva.
- Zatvorski smještaj: procjene broja zatvorenika, trendova i postojećih objekata ukazuju da postoji realna potreba za rekonstrukcijom postojećih ili izgradnjom novih zatvorskih objekata. Ove inicijative je potrebno pažljivo procijeniti i isplanirati tako da odražavaju raspoloživost postojećih i predviđenih sredstava, ali takođe i da uzimaju u obzir sektor u cjelini, kako bi se postigla najveća troškovna djelotvornost.

3. Primjena međunarodnih standarda

Zatvorski sistem u BiH se suočava sa nizom izazova u pogledu primjene međunarodnih standarda, naročito u pogledu zdravstvene zaštite zatvorenika, programa tretmana/rehabilitacije koji su u skladu sa potrebama i profilima zatvorenika, kontinuiranog profesionalnog obrazovanja i obuke zatvorskih menadžera i osoblja, te nezavisne zatvorske inspekcije.

Zatvorenici sa specijalnim potrebama

U ovom trenutku je izrada i provođenje programa koji su prilagođeni tako da pružaju smislene aktivnosti za specifične grupe zatvorenika (kao što su žene, maloljetnici, lica na odsluženju dugih kazni zatvora, ovisnici ili izuzetno problematični zatvorenici) skoro nemoguća, uzimajući u obzir *de facto* nepostojanje odgovarajućih objekata za neke od ovih grupa, naročito maloljetnike, žene, ovisnike, kao i neodgovarajuće objekte za osuđenike sa umanjenom uračunljivosti. CPT i Vijeće Evrope naglasili su da je u zatvorima u BiH potreban “*razvoj programa prilagođenih profilima različitih vrsta zatvorenika*”. Trenutno, osmišljavanje novih programa tretmana u velikoj mjeri zavisi o inicijativama pojedinačnih zatvora. Ne postoje kapaciteti u ministarstvima pravde za osmišljavanje zajedničkih programa većeg opsega. Svi eventualni planovi za promjenu režima tretmana moraju se izrađivati uz puno uvažavanje raspoloživih budžetskih sredstava za njihovu provođenje.

Zdravstvena zaštita zatvorenika

Posljednji izvještaji CPT i izvještaji iz pojedinačnih zatvora ukazuju da postoje značajni zdravstveni rizici unutar zatvora zbog neadekvatne zdravstvene zaštite. Ranije analize sistema zdravstvene zaštite koje je uradio Vijeće Evrope ukazuju da, mada su zatvori općenito organizovani na humanim principima i imaju pristup uslugama zdravstvene zaštite, postoji određen broj ozbiljnih nedostataka. Naročito, postoji nedostatak vodstva u pogledu zdravstvene zaštite u zatvorskom sektoru; ministarstva zdravlja ne saraduju formalno sa zatvorima, zdravstveni radnici ne dobivaju nikakve smjernice za rad i ne postoji sistemsko praćenje zdravstvene zaštite. Takođe je potrebno investirati u objekte i opremu radi ostvarivanja minimalnih standarda. Zbog poboljšanja zdravstvene zaštite u zatvorima i otklanjanja potencijalnih rizika za javno zdravstvo na najefikasnije i troškovno djelotvorne načine koji su mogući, potrebno je izraditi obuhvatne planove, uz učešće ministarstava zdravlja.

Nezavisno praćenje i nadzor zatvorskog sistema

U BiH se moraju uspostaviti sistemi nezavisnog praćenja i nadzora nad zatvorima, da bi zakonodavna tijela i šira javnost bili mirni, da se sa zatvorenicima postupa u skladu sa međunarodnim konvencijama i uz puno poštovanje njihovih ljudskih prava. Trenutno jedino CPT i Ured ombudsmena BiH rade povremene vanjske procjene zatvorskog sistema, dok međunarodni standardi zahtijevaju od vlada da uspostave mehanizam redovnog nadzora zatvora kako bi se pružila garancija pojave torture, okrutnog, nehumanog ili degradirajućeg tretiranja zatvorenika. Ovo zahtijeva odgovarajuće zakonodavne promjene i odgovarajuće kadrovsko popunjavanje funkcija u inspektoratu.

Profesionalna edukacija zatvorskog osoblja

Još jedno ključno pitanje koje se treba rješavati u srednjoročnom i dugoročnom periodu je kontinuirana profesionalna edukacija za kadrove i menadžere u zatvorima. Najveći ograničavajući faktor je budžetsko finansiranje, nakon što prestane sadašnja donatorska pomoć u ovoj oblasti. Obuhvatni planovi za uspostavljanje tijela za kontinuiranu edukaciju trebaju se razviti sa posebnim naglaskom na to kako se aktivnosti stalnog profesionalnog obrazovanja mogu provesti sa raspoloživim sredstvima.

Alternativne mjere pritvora

U skladu sa preporukama CPT, mora se napraviti analiza primjene alternativnih mjera pritvora, kao i uslova u kojima se lica lišene slobode drže u tužilačkim i policijskim objektima.

Amnestije i pomilovanja

Sistem amnestiranja i pomilovanja u BiH nije u potpunosti jasno zakonski definisan, niti je usklađen između različitih nivoa vlasti u zemlji. Povrh toga, veoma je važno obezbjediti da ovaj sistem bude u skladu sa najboljom međunarodnom praksom i standardima.

Prijeko je potrebno da se ova pitanja rješavaju na svim nivoima vlasti, na koordinisan i skladan način tako da se obezbjedi jednaka primjena međunarodnih standarda i poštovanje ljudskih prava u cjelokupnom zatvorskom sistemu u BiH. Koordinisano djelovanje će omogućiti bolje iskorištavanje ograničenih sredstava za ostvarivanje programa iznesenih dole ispod.

STUB 3: Pristup pravdi

Strateški cilj: Unaprijediti sistem međunarodne pravne pomoći i uspostaviti, jačati i održavati sisteme i procese kojim se garantuje jednak pristup pravdi u BiH

Programi iz reformske oblasti pristup pravdi, koji će se rješavati u okviru ove petogodišnje strategije, podijeljeni su u sljedeće segmente:

- Međunarodna pravna pomoć i saradnja;
- Besplatna pravna pomoć i pristup pravnim informacijama;
- Briga o korisnicima suda; i
- Uloga civilnog društva u pitanjima koja se tiču pristupa pravdi.

1. Međunarodna pravna pomoć i saradnja

Međunarodna pravna pomoć je ključna komponenta u rješavanju velikog broja neriješenih predmeta ratnih zločina u regionu. U skladu sa Ustavom BiH međunarodna pravna pomoć i saradnja su odgovornost institucija BiH. Sektor pravde mora biti u poziciji da omogući BiH da ispoštuje svoje međunarodne obaveze, u prvom redu obaveze koje proizlaze iz konvencija Vijeća Evrope. Osim toga, ministarstva pravde, naročito Ministarstvo pravde BiH, trebaju saradivati i komunicirati u svojim interesnim oblastima sa ministarstvima pravde drugih zemalja radi obezbjeđivanja vladavine zakona općenito i u evropskom kontekstu. To je naročito važno u pogledu borbe protiv organizovanog i međunarodnog kriminala. Zbog njene moderne historije i položaja, od BiH se traži da postupa po mnogo više zahtjeva za uzajamnom pravnom pomoći nego od većine EU zemalja. Vjerovatno je da će se ova situacija nastaviti i u skorijoj budućnosti.

Parlamentarna skupština Vijeća Evrope je nedavno usvojila ključnu rezoluciju o krivičnom postupku protiv povreda zakona koje spadaju u nadležnost Međunarodnog krivičnog suda za bivšu Jugoslaviju (MKSJ). Ta rezolucija utvrđuje mnoge obaveze za BiH na polju međunarodne saradnje.³ Ispunjavanje ovih obaveza predstavlja ozbiljan izazov za vlasti u BiH u procesu dalje integracije u EU, budući da je kvalitet međunarodne pomoći i saradnje parametar koji se pažljivo prati i vaga.

Tokom posljednjih nekoliko godina Ministarstvo pravde BiH je uložilo značajne napore da poveća svoje kapacitete za obavljanje ove značajne funkcije i da uspostavi sistem pomoću kojeg će se zadaci izvršavati na sistematičan način, kadar imati odgovarajuću specijalnost koja im omogućava da se bave pojedinačnim oblastima. U ovom trenutku, ključni izazov je obezbjediti da sudovi u BiH dosljedno i jednako primjenjuju relevantne konvencije i zakone. Očigledno pomanjkanje specijalističkih treninga za sudije i nedostatak harmonizovane sudske prakse u vezi ovog sadržaja znači da provođenje može biti nepredvidiva. Ova nepredvidivost utiče na to kako se na BiH gleda u međunarodnoj pravnoj areni, ne spominjući činjenicu da se BiH izvrgava opasnosti kršenja konvencija. Povrh toga, sistematsku međunarodnu pravnu saradnju je potrebno dodatno unaprijediti opsežnom bazom podataka građana BiH koji su počinili krivična djela u inostranstvu, ali i u BiH, koja u ovom trenutku ne postoji.

³ Rezolucija 1564 (2007): <http://assembly.coe.int/Main.asp?link=/Documents/AdoptedText/ta07/ERES1564.htm>

2. Besplatna pravna pomoć i pristup pravnim informacijama

Pravo na pravnu pomoć je jedan od osnovnih principa koji podupire obezbjeđenje pristupa pravdi za sve građane. Pružanje pravne pomoći znači da se krivična odgovornost ne može ustanoviti bez učešća profesionalnih pravnih zastupnika sa obje strane. Stoga to za okrivljene ili optužene predstavlja pravnu garanciju zaštite njihovih prava ili interesa u krivičnom postupku. Provođenje ovog prava je prijeko potreban element za puno uživanje dodijeljenih prava. Besplatna pravna pomoć je takođe presudna za ispunjavanje ključnih evropskih i međunarodnih konvencija, naročito Evropske konvencije o ljudskim pravima.

Uprkos tekućim reformama u nizu oblasti koje se tiču vladavine prava, uspostavljanje održivog i opsežnog sistema pravne pomoći u BiH i dalje ostaje neispunjeni cilj. S obzirom na slabu finansijsku poziciju većine sudova u zemlji, mnogi advokati koje sudovi imenuju po službenoj dužnosti svoje usluge naplaćuju (ukoliko uopće) sa višemjesečnim zakašnjenjem. Povrh toga, čini se da sudije zbog prekomjernih troškova branilaca po službenoj dužnosti (u skladu sa advokatskim tarifama koje su utvrdile advokatske komore u BiH) postaju nesklone da i obavijeste stranke o njihovom pravu na branioca, kao i da, kada je to potrebno, imenuju branioca po službenoj dužnosti. Kao posljedicu imamo nedjelotvoran sistem sa slabo motivisanim advokatima i loše usluženim klijentima.

U ovom trenutku postoje izvjesne jurisdikcije u BiH koje su lokalno regulisale pružanje besplatne pravne pomoći, ali se modeli razlikuju od jedne do druge. Pravnu pomoć mogu pružati a) privatni advokati koje imenuju pravosudne institucije od slučaja do slučaja, b) advokati koje direktno zapošljava komisija za pravnu pomoć ili neko drugo upravljačko tijelo ili c) nezavisna organizacija koja pruža pravne usluge (tj. Ured javnog pravobranioca ili zavod za pravnu pomoć) kao što je to slučaj u Brčko Distriktu ili Zeničko-dobojskom kantonu. Ovi mehanizmi su veoma različiti i predstavljaju veliki izazov, ukoliko BiH želi razvijati pravni okvir koji će obezbjediti obuhvatan i održiv sistem besplatne pravne pomoći, koji funkcioniše i dovoljno je detaljan da obezbjedi minimum jednakosti pred zakonom za sve građane BiH, ali da ipak ostane fleksibilan i dovoljno uključiv kako bi zadovoljio različite lokalne potrebe i zahtjeve. Uvođenje djelotvornog sistema pravne pomoći podrazumijeva i rješavanje statusa Odjeljenja za krivičnu odbranu Suda BiH.

Vjerovatno najveći izazov u ovoj oblasti je razviti sistem pravne pomoći koji poboljšava kvalitet i proširuje mogućnost dobivanja pravnog zastupanja, u isto vrijeme je održiv u okviru budžetskih ograničenja za sektor pravde u BiH. Stalno praćenje i procjena postojećih modela su važni za selekciju najučinkovitijeg modela pružanja pravne pomoći, koji uzima u obzir praksu i iskustva iz BiH, kao i najbolju međunarodnu praksu.

3. Briga o korisnicima suda i uloga civilnog društva

Nedavno usvojena Strategija za brigu o korisnicima suda igra važnu ulogu u poboljšanju ostvarivanja prava i sloboda svih građana BiH, kroz obezbjeđenje jednakog pristupa pravdi, poboljšavanje standarda sudske uprave i pripremanje zemlje za pristup Evropskoj uniji. Strategija ima za cilj pomoći sudovima u BiH da ispune potrebe običnih građana, te da na taj način izgrade poštovanje za sudove i unaprijede povjerenje i pouzdanje građana u pravosudni sistem u BiH. Strategija za brigu o korisnicima suda nalazi se u okviru same reforme pravosudnog sistema koja se trenutno odvija u BiH.

Strategija se bavi ključnim slabostima postojećeg pravosudnog sistema i namjerava pomoći VSTV i nadležnim ministarstvima pravde u BiH da poboljšaju obezbjeđenje pravde u BiH. Strategija je direktna nadogradnja najbolje međunarodne prakse i iskustava stečenih tokom prethodnih pilot projekata brige o korisnicima suda koji su provedeni na području BiH. Kao rezultat, ova strategija je formirana na najboljoj međunarodnoj praksi i čvrsto zasnovana na uspješnim pristupima i metodama iz BiH.

Nivo informacija koje se razmjenjuju sa građanima općenito utiče na nivo njihovog povjerenja i pouzdanja prema javnim institucijama. Iskustva iz brojnih jurisdikcija pokazuju da građani imaju više poštovanja za procese i odluke kada ih razumiju. Kompleksne procedure koje su slabo objašnjene takođe mogu obeshrabiliti ljude da ne insistiraju na svojim legitimnim pravima. Sud treba postati institucija koju građani bolje razumiju, kako u smislu opće svrhe suda, tako i kada je to relevantno za pojedine građane, u smislu detaljnijih aktivnosti. Takva transparentnost daje sudu priliku da utvrdi i ispuni potrebe građana, te da na taj način izgradi poštovanje i povjerenje u sud. Najbolji način da se podstakne poštovanje zakona je da vlasti provedu programe koji njeguju osjećaj lične uključenosti i odgovornosti. Na primjer, sudovi trebaju biti otvoreniji i transparentniji ukoliko žele postati institucije koje uživaju poštovanje, komuniciranje i informisanje korisnika – kao i dostojanstveno postupanje sa korisnicima uz iskazivanje poštovanja – igra ključnu ulogu u tome.

Aktivno učešće nevladinog sektora mora se povećati. U ovom trenutku, u svim sektorima postoji pomanjkanje aktivnog učešća nevladinih organizacija i primarnog aktivizma međunarodnih organizacija i političkih stranaka. Ulazne informacije različitih interesnih grupa mogu pomoći sektoru pravde u cjelini u rješavanju sadašnjih i potencijalnih budućih konflikata u društvu, te pomoći da se obezbjedi bolji pristup pravdi. Od velike je važnosti pronaći sistematski model za aktivnije angažovanje nevladinog sektora u BiH kroz njihovu veću uključenost u svim ključnim fazama izrade pravosudnih politika.

STUB 4: Podrška ekonomskom rastu

Strateški cilj: Definisati i provesti mjere kojim će sektor pravde doprinijeti stvaranju povoljnijeg okruženja za održiv ekonomski razvoj u BiH

Podrška sektora pravde ekonomskom rastu će se tokom narednih pet godina usmjeravati kroz dvije odvojene oblasti koje su detaljnije objašnjene u nastavku:

- Medijacija i drugi vidovi alternativnog rješavanja sporova; i
- Reforma zemljišne administracije.

1. Medijacija i drugi vidovi alternativnog rješavanja sporova

Dugotrajni i skupi sudski procesi nanose ogromnu štetu malim i srednjim preduzećima u BiH, koče dinamiku vođenja privrednih sporova, uzrokuju sve veće troškove i smanjuju pristup preduzeća kapitalu, budući da je kapital zamrznut dok je spor u toku. Tokom posljednjih godina, preduzete su izvjesne inicijative koje su za cilj imale da se ova situacija prevaziđe i da se malim i srednjim preduzećima pomogne da pravaziđu sporost rješavanju sporova i odblokiraju svoja sredstva. Ove inicijative su rezultirale uvođenjem izvjesnih mehanizama alternativnog rješavanja sporova (ARS), naročito medijacije, u pravni sistem BiH⁴.

Pilot inicijative koje su finansirali donatori pokrenute su radi testiranja praktične primjene i problema komercijalne medijacije u pravnoj praksi u BiH. Pilot inicijative u Osnovnom sudu Banja Luka i Općnskom sudu Sarajevo rezultirale su rješavanjem 340 privrednih sporova kroz medijaciju, što je oslobodilo sredstva u iznosu od oko 18 miliona KM. To je pokazalo da je medijacija koristan instrument za uklanjanje barijera poslovanju u BiH. Medijacija ima brojne prednosti u odnosu na

⁴ Vidi Zakon o medijaciji ("Službeni list BiH", broj 37/04) koji reguliše proceduru medijacije na teritoriji BiH u cjelini, kao i Zakon transferu aktivnosti medijacije na Udruženje medijatora ("Službeni list BiH", broj 52/05) koji reguliše, *inter alia*, transfer medijacije na Udruženje medijatora u BiH.

rigidne i isključivo ka sudu okrenute sporove. Na primjer, može pomoći pravosuđu u BiH tako što će osloboditi oskudne resurse u pravosuđu kroz smanjivanje broja saslušanja, suđenja i na kraju pomoći da se smanji značajan broj zaostalih predmeta nagomilanih u mnogim sudovima širom BiH. Takođe može pomoći smanjenju pretjeranih troškova rješavanja sporova, budući da se medijacija pokazala kao manje skupa u odnosu na sudske parnice.

Štaviše, medijacija može poboljšati pristup pravdi na raznovrsne načine tako što će pomoći siromašnijim segmentima društva da imaju pristup rješavanju sporova u slučajevima kada oni ne bi mogli priuštiti advokata za sudsku parnicu. Za tu svrhu, EU direktiva koja promovira medijaciju u građanskim i privrednim predmetima identifikuje kao svoj primarni cilj “*obezbjedenje boljeg pristupa pravdi*”⁵. Pored toga, procedura medijacije nije javna, tako da se izjave stranaka date tokom medijacije ne mogu koristiti kao dokazni materijal u bilo kojem drugom postupku, osim ukoliko strane naročito ne odluče drugačije.

Na kraju, kao što se vidi iz brojnih studija, medijacija često omogućava strankama da riješe svoje sporove bez narušavanja poslovnog odnosa. To je bitan aspekt u poslovnom okruženju u BiH, u kome se izrazito cijene lični odnosi u poslovanju. Mada medijacija neće riješiti sve pravosudne probleme BiH, ipak posjeduje potencijal da u dugoročnom periodu dramatično poboljša stvari u komercijalnoj oblasti, ukoliko se provede na odgovarajući način.

Osim aktivnosti koji se tiču šire primjene medijacije i drugih vidova alternativnog rješavanja sporova, takođe je potrebno utvrditi aktivnosti koje doprinose jačanju privrednih odjeljenja u sudovima za one privredne slučajeve koji ipak moraju ići na sud.

2. Reforma zemljišne administracije

BiH ne posjeduje moderan, digitalizovan sistem upravljanja zemljišnim knjigama i katastarskim podacima. Na žalost, dostupni registri se većinom još uvijek vode na papiru ili se u nekim slučajevima uopće ne vode. Transfer postojećih evidencija u digitalnu formu je trenutno u toku na sudovima i očekuje se da će biti završen za nekoliko godina. Provođenje ovog zadatka će zahtijevati velike finansijske, ljudske i fizičke resurse. Nakon što bude završen, očekuje se da će program reforme zemljišne administracije uspostaviti osnovu za pouzdano i sigurno provođenje stvarnih prava, kao i za razvoj usluga zemljišne administracije, što su preduslovi za sigurnije i predvidljivije poslovno okruženje.

Postoji nekoliko izazova koje treba riješiti na putu izgradnje osnova potrebnih za reformu u ovoj oblasti. Pravnom okviru u BiH još uvijek nedostaju ključni propisi koji su preduslov za sveobuhvatnu reformu zemljišne administracije. Nedostaju materijalni zakoni u vezi sa imovinom koji su potrebni u modernoj tržišnoj ekonomiji; naročito, novi zakoni o imovinskim pravima, denacionalizaciji i državnoj imovini.

⁵ Vidi prijedlog Komisije za direktivu Evropskog parlamenta i Vijeća o određenim aspektima medijacije u građanskim i privrednim predmetima, COM(2004)718 final – 2004/0251 (COD), na: http://europa.eu.int/eur-lex/en/com/pdf/2004/com2004_0718en01.pdf;

Kvalitet usluga zemljišne administracije direktno je povezan sa kvalitetom pružalaca usluga. Neophodni su savremeno tehničko znanje, menadžerske sposobnosti i pristup koji na prvo mjesto stavlja klijente. Stoga je stalna profesionalna obuka prijeko potrebna kako bi kadrovi koje rade u oblasti zemljišnih knjiga dostigli optimalan nivo kvalifikacija. Dosadašnja obuka bila je koncentrisana na pravnike i zemljišno-knjižne referente, ali je potrebno proširiti je u bliskoj budućnosti na kadrove koji rade u katastru i na segmentu informacionih tehnologija.

Radni uslovi u uredima zemljišnih knjiga su općenito nezadovoljavajući. Većina objekata dodijeljenih sudovima koji imaju zemljišnoknjižne urede i urede katastra ne posjeduje prostorije za prijem građana, nemaju ni odgovarajući radni prostor niti se dobro održavaju. Kancelarijski namještaj i oprema su zastarili, tehnička infrastruktura je nedostatna.

STUB 5: Dobro rukovođen i koordinisan sektor

Strateški cilj: Koordinisati i učiniti djelotvornijim uloge i odgovornosti ključnih institucija u sektoru pravde s ciljem postizanja djelotvornijeg, transparentnijeg i odgovornijeg sistema pravde u BiH

Postizanje većeg stepena koordinacije i boljeg rukovođenja u sektoru zahtijeva pokretanje niza zahtjevnih inicijativa, koje je posebno teško provesti u kontekstu kompleksnog ustavnog i institucionalnog okvira BiH.

Za svrhu ove Strategije, nastojanja će biti usmjerene prema sljedećim oblastima:

- Koordinacija nadležnosti;
- Strateško planiranje i razvoj politika; i
- Donatorska koordinacija i EU integracija.

1. Koordinacija nadležnosti

Uprkos pretpostavkama ugrađenim u mnoge reformske projekte u BiH, novi zakoni sami po sebi nisu optimalno rješenje za prevazilaženje disfunkcionalnog sistema vertikalne koordinacije u sektoru pravde. Zbog svoje kompleksne državne strukture i mnoštva institucija u sektoru pravde, od kojih je većina opterećena nejasnim međuinstitucionalnim mandatima i odgovornostima, te ponekad konkurentskim programima rada i suprotstavljenim interesima, sektor pravde u BiH još ima mnoštvo problema. Velik broj ključnih institucija iz sektora pravde koji djeluju u istoj oblasti politike generiše dupliciranje i probleme u koordinaciji koji se moraju hitno rješavati.

Iskustvo drugih zapadnoevropskih zemalja sa kompleksnim državnim strukturama pokazuju da odgovarajući mehanizmi za koordinaciju i konsultacije, te kapaciteti predstavljaju ključne preduslove za funkcionalan i koherentan sektor. Ovi mehanizmi trebaju biti zasnovani na redovnoj razmjeni informacija i čvrstoj mreži formalnih i neformalnih odnosa na političkom i tehničkom nivou između svih relevantnih institucija iz sektora. Međutim, kako je istaknuto u Funkcionalnoj analizi sektora pravosuđa u BiH, kao i u Strategiji za reformu javne uprave za BiH, sektoru pravde u zemlji, trenutno, u velikoj mjeri nedostaju takvi mehanizmi i kapaciteti. Stoga ih je potrebno uspostaviti i učiniti ih u potpunosti operativnim u najkraćem mogućem vremenskom periodu.

Dok su politički odgovorna da obezbjeđe opće funkcionisanje sektora pravde, ministarstva pravde, uključujući Pravosudnu komisiju Brčko Distrikt, na svim nivoima će se neizbježno suočavati sa brojnim problemima, ukoliko žele efikasno obavljati svoju funkciju izrade politika, naročito iz oblasti pravosuđa. Pravosuđe – jedna od glavnih komponenti sektora pravde – je nezavisan stub vlasti. Sva ministarstva pravde trebaju konstantno imati ovu nezavisnost na umu dok izvršavaju svoj mandat koji se tiče izrade politika. Iz tog razloga, veoma je važno razviti i održavati ravnotežu vlasti i partnerskih odnosa između različitih institucija sektora pravde, u onoj mjeri u kojoj je to moguće, naročito u pogledu funkcija i uloga ministarstava pravde naspram VSTV, sudova i tužilaštava.

Metodologija koja je korištena za izradu SRSP mogla bi poslužiti kao važan prvi korak u tom pravcu. Ona je, između ostalog, uspjela i da uspostavi čvrstu osnovu za razvoj prakse kompromisa i na političkom i na tehničkom nivou u cijelom sektoru pravde, što je rezultiralo saglasnim i koherentnim međusektorskim pristupom ustanovljavanju problema, njihovom rješavanju i ustanovljavanju prioriteta. U skladu s tim, sljedeći programi imaju za cilj da nastave graditi u ovom pravcu, radi poboljšanja sadašnjeg stanja stvari u sektoru pravde.

Na osnovu gore navedenog, s ciljem rješavanja ovih pitanja razvijeni su strateški programi 5.1.1, 5.1.2 i 5.1.3.

2. Strateško planiranje i razvoj politika

Bez strateškog političkog vodstva nije moguće efikasno i djelotvorno provesti bilo kakve reforme. S druge strane, strateško političko vodstvo se ne može obezbjeđiti ukoliko ne postoji podrška odgovarajuće mašinerije za izradu strategije i politika, dobri mehanizmi i procedure koordinacije i konsultacija, planovi provođenja, te instrumenti za praćenje i procjenu. Inače, reformska će nastojanja biti nepovezana, loše informisana i provedena na fragmentiran način što uzrokuje rasipanje oskudnih budžetskih sredstava i vremena.

Strateško planiranje i razvoj politika, kao i menadžment dinamičkih veza između to dvoje, karakteristične su odgovornosti pojedinačnih ministara i kolektivno vlada na različitim nivoima vlasti. S druge strane, priprema planova, analiza koja je potrebna za zagovaranje planova, i aktivnosti koje su potrebne za provođenje planova (npr. izrada politike i zakona) karakteristični su zadaci uprave ministarstva. U skladu s tim, kako bi mogla efikasno i djelotvorno odgovoriti svojim obavezama ministarstvima je potrebna profesionalna i stručna administracija.

Međutim, sve do nedavno, nijedno od ministarstava pravde u BiH, uključujući Pravosudnu komisiju Brčko Distrikta, nije imalo takvu organizacijsku jedinicu i kadrovske kapacitete da preuzme koordinaciju strateškog planiranja i izradu politika u sektoru pravde ili iniciranje harmonizacije zakonodavstva u sektoru pravde zajedno sa različitim nivoima vlasti u BiH. Ministarstvo pravde BiH je krajem 2006. godine uspostavilo Sektor za strateška planiranja, koordinaciju pomoći i evropske integracije (SSPKPEI), sa mandatom da pomogne rukovodstvu Ministarstva pravde BiH u vezi sa obavezama srednjoročnog i godišnjeg planiranja, koordinisanjem relevantnih aktivnosti na nivou ministarstva i sektora pravde, s ciljem postizanja horizontalne i vertikalne integracije.

Novouspostavljeni SSPKPEI trebao bi postati centralna koordinaciona jedinica za aktivnosti strateškog planiranja, izradu politika, donatorsku koordinaciju i EU integracije unutar Ministarstva pravde BiH, kao i na sektorskom nivou shodno članu 13 Zakona o ministarstvima i drugim organima uprave BiH. Entitetska ministarstva pravde i Pravosudna komisije Brčko Distrikta trenutno nemaju ovakve organizacijske ili ljudske kapacitete, ali bi trebali pratiti inicijalne korake koje je načinilo državno ministarstvo na jačanju mehanizama koordinacije i konsultacija na među-sektorskom tehničkom nivou i uspostaviti slične, mada manje, jedinice čiji će primarni zadatak biti da saraduju sa SSPKPEI u Ministarstvu pravde BiH na procesu strateškog planiranja, izrade politika i nacrtu zakona. S obzirom da SSPKPEI još uvijek nije u potpunosti kadrovski popunjen, Ministarstvo pravde BiH će takođe trebati investirati u popunjavanje preostalih pozicija kako bi sektor u potpunosti profunkcionisao.

Ministarstva pravde na državnom i entitetskim nivoima, Pravosudna komisija Brčko Distrikta i VSTV rijetko razmjenjuju relevantne informacije. Ministarstva pravde nasumično prikupljaju relevantne statističke podatke iz oblasti za koje su odgovorna. Nijedno ministarstvo ne posjeduje centralnu bazu podataka koja bi podupirala njihove aktivnosti strateškog planiranja, izrade politika i funkcije izrade nacrtu zakona.

3. Donatorska koordinacija i EU integracija

Tamo gdje su aktivnosti više donatora u istom sektoru nekoordinisane, postoji rizik od, ne samo udvostručavanja napora koji se ulažu, nego i uzajamne opstrukcije, te realizacije projekata koji su u sukobu jedan s drugim. Krajnji rezultat je rasipanje sredstava. Mnoštvo donatora u BiH, od kojih svaki ima vlastite projekte, programe, interese, koncepte, strukture i procedure, povećava neophodnost koordinacije. Stoga će donatorska koordinacija biti relevantna sve dok postoji veliki broj bilateralnih i multilateralnih donatora koji djeluju u BiH.

Mada je napravljen značajan napredak tokom posljednjih godina, donatorska koordinacija u BiH još uvijek predstavlja izazov. Donedavno, najveća slabost je bio nedostatak foruma na sektorskom nivou za dijalog između Ministarstva pravde BiH i donatorske zajednice o proceduralnoj i stvarnoj integraciji pomoći tako što će donatori slijediti strategiju, politike i prioritete utvrđene za sektor pravde. Tome je dodatno smetala činjenica da ne postoji strategija za cjelokupni sektor pravde BiH.

Ova dva nedostatka se rješavaju kroz uspostavljanje kapaciteta za koordinaciju donatora u SSPKPEI, te kroz izradu ove sektorske strategije. Sljedeća faza donatorske koordinacije predviđa prelaz sa pristupa koji je podrazumijevao donatorsko vodstvo do tačke u kojoj Ministarstvo pravde BiH upravlja procesom koordinacije donatora. SSPKPEI je već počeo unapređivati osjećaj vlasništva među domaćim institucijama u pogledu donatorskih sredstava kroz niz aktivnosti, uključujući: uspostavljanje donatorskog foruma na nivou sektora pravde i održavanje redovnih sastanaka; kreiranje baze podataka u kojoj su mapirani svi postojeći i planirani donatorski projekti u sektoru pravde; te razvijanja mehanizma za koordinaciju lokalnih institucija i utvrđivanje domaćih potreba u pogledu finansiranja koje će se predstavljati donatorima.

Tokom predstojećih pregovora u vezi sa usvajanjem *Acquis Communautaire* u dijelu koji se odnosi na pitanja iz sektora pravde, od Ministarstva pravde BiH se očekuje da bude glavni predstavnik za sektor pravde u BiH. Međutim, zadaci EU integracije su znatni, kapaciteti unutar Ministarstva pravde BiH da ih ispuni nedovoljni. Integriranje ovih funkcija EU integracije u svakodnevne operacije na profesionalnom nivou će se vjerovatno pokazati teškim. U ovom trenutku, koordinacija sa Direkcijom za evropske integracije u BiH (DEI) uglavnom se odvija na političkom nivou putem kabineta ministra i sekretara Ministarstva pravde BiH.

Entitetska ministarstva pravde i Pravosudna komisija Brčko Distrikta imaju veoma ograničen odnos sa DEI i nemaju zapravo nikakve unutrašnje upravne kapacitete niti kadar koje bi moglo preuzeti odgovornost i baviti se procesom EU integracije iz perspektive sektora pravde. Općenito, poznavanje odgovarajućih poglavlja EU Acquis- koja se odnose na sistem pravde je veoma ograničeno.

Pritisak i obim poslova koje procesi EU integracije sa sobom nose će biti veliki, izuzetan napor će biti potreban da se proces koordiniše i provede horizontalno i vertikalno. Stoga je za ključne institucije sektora pravde u BiH važno da počnu da se angažuju na provođenju strateških programa iznesenih u poglavlju 5.

Dodatak 3 – Analize politike predviđene SRSP

Tabela u nastavku uključuje pregled analiza politika eksplicitno utvrđenih u okviru SRSP. Očekuje se da će tokom provođenja SRSP, naročito u okviru zaključaka redovnih ministarskih konferencija, biti utvrđene dodatne analize politika koje je potrebno uraditi.

Table 1: Analize politika predviđene SRSP

Stub reforme	Strateška oblast	Tema za analizu politike	Vremenski okvir za izradu ⁶
Pravosuđe	Nezavisnost i harmonizacija	Analiza implikacija harmonizovanja procedura za odabiranje sudija Ustavnog suda BiH sa postojećim procedurama odabiranja sudija za ustavne sudove RS i Federacije BiH i prijedlog potrebnih mjera za provođenje	mjeseci 1. – 12.
Pravosuđe	Efikasnost i djelotvornost	Analiza potrebnih izmjena zakona, koje su potrebne radi smanjenja broja zaostalih predmeta u izvršnom postupku na osnovu vjerodostojnih isprava i prijedlog odgovarajućih mjera	mjeseci 1. – 12.
Pravosuđe	Efikasnost i djelotvornost	Analiza ažurnosti predmeta u tužilaštvima i preporuka mjera koje je potrebno provesti radi rješavanja ovog pitanja (zakonodavne ili druge)	mjeseci 1. – 12.
Pravosuđe	Efikasnost i djelotvornost	Analiza broja sudija u odnosu na priliv predmeta i ustanoviti područja gdje su potrebne promjene u broju sudija	mjeseci 1. – 12.
Pravosuđe	Efikasnost i djelotvornost	Analiza tužilačkog kadra (naročito odnosa stručnih saradnika i pripravnika u odnosu na tužioce) u poređenju sa postojećim brojem predmeta i priliva predmeta s ciljem utvrđivanja odgovarajućih omjera	mjeseci 1. – 12.
Pravosuđe	Odgovornost i profesionalizam	Analiza o uspostavljanju usklađenih kriterijuma i programa za pravosudne ispite u BiH, koji će odražavati praktične potrebe i najbolju praksu	mjeseci 1. – 12.
Pravosuđe	Odgovornost i profesionalizam	Analiza mogućih predvidivih rokova za procesuiranje predmeta na sudovima, po vrstama predmeta i sudovima	mjeseci 12. – 24.
Podrška ekonomskom razvoju	Medijacija i drugi vidovi ARS-	Analiza dosadašnjih iskustava u primjeni medijacije u BiH	mjeseci 12. – 24.
Pravosuđe	Nezavisnost i harmonizacija	Studija realnih finansijskih potreba pravosudnih institucija u BiH, s obzirom na prioritete u pravosuđu	mjeseci 12. – 36.
Pristup pravdi	Briga o korisnicima sudova i uloga civilnog društva	Analiza modaliteta aktivnijeg angažmana domaćeg NVO sektora u praćenju rada sektora pravde u BiH	mjeseci 12. – 36.

⁶ Izraženo u mjesecima od momenta usvajanja SRSP.

Stub reforme	Strateška oblast	Tema za analizu politike	Vremenski okvir za izradu⁷
Pravosuđe	Efikasnost i djelotvornost	Analiza o kompartivnim iskustvima sa alternativnim mjerama krivičnog gonjenja i implikacije uvođenja istih za pravnu praksu u BiH i za stanje u sudovima sa preporukama	mjeseci 12. – 48.
Izvršenje krivičnih sankcija	Primjena međunarodnih standarda	Analiza postojećih i mogućih alternativnih mjera pritvora i prijedlog načina uvođenja alternativa	mjeseci 12. – 60.
Izvršenje krivičnih sankcija	Primjena međunarodnih standarda	Analiza postojećih standarda u pogledu postupka lišavanja pojedinaca slobode i držanja lica lišenih slobode i osumnjičenih od strane policije i tužilaštva	mjeseci 12. – 60.
Izvršenje krivičnih sankcija	Primjena međunarodnih standarda	Analiza postojećih i mogućih alternativnih mjera pritvora sa prijedlogom mjera za uvođenje istih	mjeseci 12. - 60
Izvršenje krivičnih sankcija	Prenatranost zatvora	Analiza uvođenja sistema probacije u BiH	mjesec 36.
Dobro koordinisan i rukovođen sektor	Koordinacija nadležnosti	Analiza uticaja restruktuisanja ministarstava pravde na kantonalnom nivou	mjeseci 36. – 48.
Podrška ekonomskom razvoju	Medijacija i drugi vidovi ARS-	Studija modaliteta šire primjene medijacije i drugih vidova alternativnog rješavanja sporova u BiH	mjeseci 48. – 60.
Pristup pravdi	Besplatna pravna pomoć i pristup pravnim informacijama	Analiza uspostavljenog sistema besplatne pravne pomoći u krivičnim i građanskim predmetima, u smislu efikasnosti i djelotvornosti sistema besplatne pravne pomoći	mjesec 60.
Izvršenje krivičnih sankcija	Prenatranost zatvora	Studija uvođenja drugih vidova alternativnih sankcija	mjesec 60.

⁷ Izraženo u mjesecima od momenta usvajanja SRSP.

Dodatak 4 – Zakonodavne inicijative predviđene SRSP

Sljedeća tabela daje pregled zakona koje je strategija identifikovala kao neophodne, bilo u vidu direktnih strateških programa ili ključnih elemenata strateških programa. Očekuje se da će tokom provođenja SRSP, naročito u okviru zaključaka redovnih ministarskih konferencija ili pojedinačnih inicijativa nadležnih institucija iz sektora pravde, biti utvrđena potreba za drugim zakonima ili podzakonskim aktima.

Tableo 2: Konkretno zakonodavne inicijative predviđene SRSP

Stub reforme	Strateška oblast	Zakonodavna inicijativa	Vremenski okvir za razvoj	Nosioci zakonodavne inicijative
Pravosuđe	Nezavisnost i harmonizacija	Donijeti jedinstven zakon o tužilaštvima u Federaciji BiH	mjeseci 1. – 12.	Ministarstva pravde FBiH, kantona i VSTV
Dobro koordinisan i rukovođen sektor	Koordinacija nadležnosti	Izmijeniti postojeće zakonske odredbe s ciljem jačanja koordinirajuće uloge Ministarstva pravde BiH i uspostavljanja formalnih mehanizama koordinacije sa entitetima, kantonima, Pravosudnom komisijom BD, VSTV i drugim relevantnim institucijama iz sektora pravde	mjeseci 1. – 12.	Ministarstvo pravde BiH
Pristup pravdi	Međunarodna pravna pomoć i saradnja	Zakon o međunarodnoj pravnoj pomoći i saradnji u krivičnim stvarima	mjeseci 1. – 12.	Ministarstvo pravde BiH
Pristup pravdi	Međunarodna pravna pomoć i saradnja	Uspostaviti pravni okvir za uspostavljanje jedinstvene kaznene evidencije za državljane BiH osuđene u inostranstvu i u BiH	mjeseci 1. – 12.	Ministarstvo pravde BiH
Pristup pravdi	Besplatna pravna pomoć i pristup pravnim informacijama	Entitetski i kantonalni zakoni o besplatnoj pravnoj pomoći u građanskim predmetima	mjeseci 12. – 24.	Entitetska i kantonalna ministarstva pravde
Pristup pravdi	Besplatna pravna pomoć i pristup pravnim informacijama	Usklađeni zakoni o besplatnoj pravnoj pomoći u krivičnim predmetima u BiH i zakonima entiteta	mjeseci 12. – 24.	Ministarstva pravde BiH, entiteta i PK BD
Izvršenje krivičnih sankcija	Upravljanje sistemom za izvršenje krivičnih sankcija	Harmonizacija standarda i propisa koji uređuju izvršenje krivičnih sankcija na svim relevantnim nivoima	mjeseci 12. – 24.	Ministarstva pravde BiH i entiteta i PK BD
Izvršenje krivičnih sankcija	Primjena međunarodnih standarda	Zakoni i pod-zakonski akti vezani za uspostavljanje nezavisne zatvorske inspekcije	mjeseci 12. – 24.	Ministarstva pravde BiH, entiteta i PK BD

Stub reforme	Strateška oblast	Zakonodavna inicijativa	Vremenski okvir za razvoj	Nosioci zakonodavne inicijative
Pravosuđe	Nezavisnost i harmonizacija	Novi zakon ili izmjene postojećeg zakona (ili postojećih zakona) kojim se jača uloga VSTV u pripremi, usvajanju i izvršenju budžeta u pravosuđu, te pojašnjava uloga ministarstava pravde u ovom procesu	mjeseci 12. – 24.	Ministarstva pravde BiH, entiteta, PK BD i VSTV
Pravosuđe	Efikasnost i djelotvornost	Zakonski definisati politiku i donijeti odgovarajuće propise koji regulišu pitanje uprave sudova i tužilaštava	mjeseci 12. – 24.	Ministarstva pravde BiH, entiteta, PK BD i VSTV
Pravosuđe	Odgovornost i profesionalizam	Utvrđiti zakonsku obavezu zapošljavanja pripravnika, pripravnika - volontera i stručnih saradnika u svim sudovima i tužilaštvima u BiH, srazmjerno veličini sudova i tužilaštava	mjeseci 12. – 24.	Ministarstva pravde BiH, entiteta, PK BD i VSTV
Podrška ekonomskom razvoju	Reforma zemljišne administracije	Zakon o stvarnim pravima	mjeseci 12. – 36.	Ministarstva pravde BiH, entiteta i PK BD
Podrška ekonomskom razvoju	Reforma zemljišne administracije	Zakon o podjeli državne imovine	mjeseci 12. – 36.	Ministarstva pravde BiH, entiteta i PK BD
Podrška ekonomskom razvoju	Reforma zemljišne administracije	Izmjena i dopuna Zakona o sudskim taksama u cilju harmonizacije visine sudskih taksi za zemljišnoknjižne postupke u cijeloj BiH	mjeseci 12. – 36.	Ministarstva pravde BiH, entiteta i PK BD
Izvršenje krivičnih sankcija	Primjena međunaordnih standarda	Zakonski definisati usklađeni sistem amnestiranja i pomilovanja u skladu sa međunarodnim standardima	mjeseci 12. – 60.	Ministarstva pravde BiH, entiteta i PK BD
Podrška ekonomskom razvoju	Reforma zemljišne administracije	Potpuna harmonizacija svih propisa u zemljišnoknjižnom sektoru u cijeloj BiH	mjeseci 12. – 60.	Ministarstva pravde entiteta, PK BD i SKOZ BiH
Pristup pravdi	Međunarodna pravna pomoć i saradnja	Zakonski definisati modalitete finansiranja postupaka ekstradicije i transfera osuđenih lica (kroz donošenje Zakona o međunarodnoj pravnoj pomoći, te izmjene i dopune Zakona o krivičnom postupku)	mjeseci 24. – 36.	Ministarstva pravde BiH, entiteta i PK BD
Pristup pravdi	Međunarodna pravna pomoć i saradnja	Usaglašavanje ZKP entiteta i BiH, Zakona o azilu i Zakona o državljanstvu BiH	mjeseci 24. – 36.	MP BiH, entiteta i PK BD

Dodatak 5 – Vodeći principi za institucionalno strateško planiranje

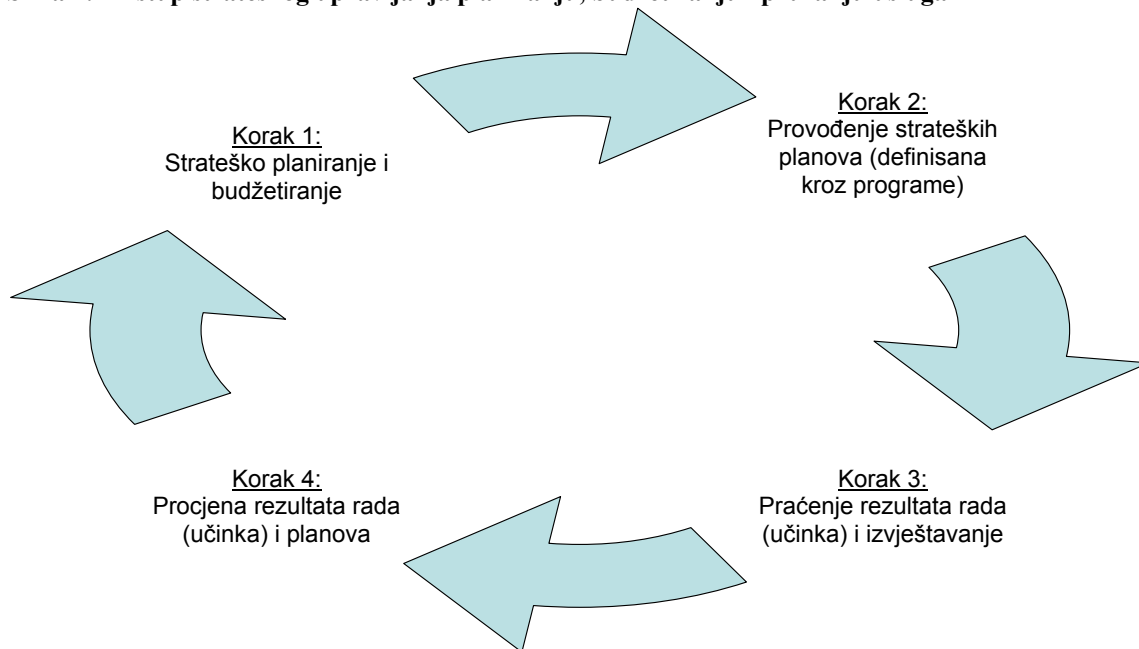
Treba napomenuti da je SRSP tek prvi korak u kontinuiranom ciklusu izrade strategije, planiranja i provođenja intervencija za ministarstva pravde, kao i Pravosudnu komisiju Brčko Distrikta, te općenito vlade u BiH. Sve druge institucije sektora pravde moraju usmjeriti dodatne napore i resurse kako bi doprinijele provođenju, kao i praćenju i procjenjivanju ostvarivanja ciljeva SRSP.

U odnosu na SRSP, strateški planovi institucija iz sektora pravde služe izvjesnom broju različitih, mada povezanih, ciljeva:

- Da **povežu sadašnje nadležnosti** institucija sektora pravde sa ciljevima i prioritetima koji su izneseni u SRSP;
- Da obezbjede kontekst u kome je moguće **povezati budžetski proces** i druge zakonodavne procese sa pitanjima koja su utvrđena kao prioriteti u SRSP;
- Da obezbjede **osnovu za planiranje sredstava** na racionalan način uzimajući u obzir ključne prioritete sa ciljem rješavanja pitanja sa kojima se suočava sektor pravde u BiH;
- Da uspostavljaju **načine usklađivanja pitanja od značaja na nivou politika** sa praktičnim pitanjima provođenja i da izgrade relevantna **partnerstva** među vladama i druga **partnerstva** sa civilnim društvom i privatnim sektorom, kao i
- Da iznađu mehanizme za **komuniciranje ostvarenog uspjeha** sa građanima BiH.

Strateško planiranje na nivou institucija, kao i sektora, je samo jedan od ključnih koraka primjene pristupa strateškog upravljanja u aktivnostima planiranja, budžetiranja i pružanja usluga koji uzima u obzir dinamiku promjena unutar i izvan institucija i sektora kojima pripadaju. Pojedinačni koraci strateškog upravljanja su predstavljeni na sljedećoj slici:

Slika 1: Pristup strateškog upravljanja planiranju, budžetiranju i pružanju usluga



Ključni aspekti koje je potrebno imati na umu za svaki od ovih koraka opisani su ukratko u sljedećim pod-poglavljima.

Struktura institucionalnih strateških planova

Institucionalni strateški planovi bi trebali minimalno sadržavati sljedeće dijelove:

- **Misija:** izjava o misiji neke institucije treba da sadrži koncizan pregled onoga što institucija namjerava učiniti ili postići, njenih ključnih funkcija i odgovornosti. Trebala bi pojasniti **zašto** i **šta** institucija radi, te za **koga** i **kako**, na jednostavan i razumljiv način;
- **Analiza situacije:** zasniva se na analizi podataka i trendova koji utiču na misiju institucije, trebala bi pobliže opisati kontekst u kome se plan izrađuje. Analize u odnosu na misiju institucije trebale bi se, gdje je to moguće, oslanjati na priznate metodologije za procjenu (kao što su analiza snage, slabosti, prilika i prijetnji (skraćenica na engleskom: „SWOT“), te analiza političkih, ekonomskih, socijalnih i tehnoloških faktora (skraćenica na engleskom: „PEST“);
- **Strateški ciljevi:** opisuju konačne ciljeve kojima će institucija težiti tokom perioda planiranja. Strateški ciljevi opisuju mjerljiva postignuća koja će institucija nastojati da ostvari tokom perioda koji pokriva strateški plan (obično tri do pet godina). Za svaki od strateških ciljeva potrebno je posebno navesti ključne indikatore učinka, te ciljane rezultate koje želimo ostvariti. Idealno, trebali bi biti vremenski ograničeni, sa tačno navedenim datumima, ukoliko ih želimo ostvariti u okviru perioda planiranja. Takođe bi trebalo navesti minimalne standarde učinka;
- **Opis strateških pitanja:** opisati ono što predstavlja probleme i prepreke ostvarivanju strateških ciljeva. Potrebno ih je usredotočiti i povezati direktno sa strategijama i intervencijama koje će data institucija provoditi;
- **Programi:** u ovom dijelu će biti izneseno više detalja o ključnim aktivnostima provođenja koje će institucija preduzeti kako bi poduprla svoje strategije. Ove intervencije bi trebalo grupisati po strateškim ciljevima kojima se iste namjeravaju baviti. Idealno, opis svakog programa bi trebao, minimalno, uključivati sljedeće:
 - **operativne ciljeve** (uključujući ciljano djelovanje i indikatore za ove ciljeve), te kako su oni povezani sa strateškim ciljevima;
 - **izlazne rezultate (output-e)** koje će biti direktni proizvod programa, i **vremenski rok** za njihovu realizaciju;
 - potrebne **ulazne informacije** (u smislu fizičkih i kadrovskih resursa);
 - organizacijsku jedinicu institucije koja će biti odgovorna za **upravljanje realizacijom**, kao i detalje o drugim vladinim tijelima koja trebaju dati koordinisane ulazne informacije, u slučajevima kada postoje pitanja od zajedničkog interesa za sve jedinice u instituciji;
 - očekivane **troškove** provođenja programa, sa finansijskim detaljima u formatu koji se zahtjeva za godišnje budžetske zahtjeve.

Moguće je da ministarstvo pruža stalne usluge ili obavlja izvjesne zadatke koji se stalno ponavljaju. Ukoliko se moraju uskladiti sa ostvarivanjem strateških ciljeva, potrebno ih je opisati na gore navedeni način.

- **Organizacija praćenja i procjene:** u ovom dijelu institucionalnih strateških planova potrebno je opisati okvir u kome će institucija upravljati ciljanim učinkom i indikatorima učinka na nivou programa, kao i na opštem nivou strateškog cilja. Okvir za praćenje i procjenu će uključivati mehanizme za neovisnu verifikaciju ključnih indikatora učinka i resurse koji su za to potrebni.

Mada bi institucionalne planove trebalo izrađivati u jednoobraznoj strukturi, pojedinačne institucije mogu njihovu dužinu i opisane pojedinosti dokumentovati na način koji smatraju da odgovara onome što namjeravaju učiniti ili postići. U ovom pogledu strateški plan ima za cilj da bude instrument koji će se unutar institucije koristiti za organizaciju operativnih aktivnosti i utvrđivanje dinamike i obima poslova, kao i za planiranje i prikazivanje kako će data institucija, u okviru djelokruga svojih nadležnosti i sredstava kojima raspolaže, doprinijeti ostvarivanju SRSP. Zbog toga bi svaki od gore navedenih dijelova institucionalnih strateških planova trebao da identifikuje aktivnosti i prioritete utvrđene SRSP.

Kontinuirano upravljanje i koordinacija

Provođenje programa i aktivnosti koji su izloženi u institucionalnim strateškim planovima i dalje su odgovornost pojedinačnih institucija. Međutim, postoji nekoliko stvari koje treba uzeti u obzir kod provođenja planova, uključujući potrebu da se:

- Koordiniše sa drugim ministarstvima, agencijama i organizacijama vlasti tokom provođenja; i
- Redovno odvijaju konsultacije i komunikacija sa drugim relevantnim institucijama iz sektora pravde, kao i relevantnim faktorima unutar institucija, o provođenju i rezultatima plana.

Organizacija ovih aktivnosti ne mora imati strogu formu i vjerovatno je da će varirati u skladu sa konkretnim potrebama intervencije koju date institucije planiraju. Ipak, koji god pristup da institucije usvoje u vezi sa izvršavanjem ovih zadataka, trebalo bi ga jasno dokumentovati i uključiti u strateške planove u vidu dodatka.

Revizije institucionalnih strateških planova

Strateški planovi nisu statični dokumenti, nego bi ih trebalo redovno revidirati tokom provođenja. To je sastavni dio procesa strateškog upravljanja radom institucije i u bliskoj je vezi sa godišnjim planom koji se predaje nadležnim vladama u BiH, kao i sa godišnjim budžetskim zahtjevima koji se šalju ministarstvima finansija. Stoga je potrebno obezbjediti da institucionalni strateški ciljevi i razmišljanja budu usklađeni sa okruženjem koje se stalno mijenja, kao i dugoročnim težnjama sektora pravde definisanim kroz SRSP i sve kasnije revizije iste. Zapravo, strateški planovi institucija bi trebali predstavljati ključnu pod-komponentu unutar cjelokupnog okvira SRSP.

Značajne izmjene u ciljevima, strategijama i programima neke institucije, do kojih može doći tokom perioda koji pokrivaju planovi, trebaju se raditi putem formalnih revizija strateških planova. Rukovodstvo institucija bi trebalo razmatrati institucionalne strateške planove minimalno jednom godišnje, u isto vrijeme kada se izrađuju godišnji planovi i budžeti, da bi obezbjedilo da ostanu relevantni u smislu svojih ciljeva.

Praćenje učinka

Stalno procjenjivanje učinka je ključni dio kontinuiranog ciklusa upravljanja. Institucije sektora pravde bi trebale uspostaviti okvir za praćenje učinka radi mjerenja dostizanja zadatih ciljeva iz plana i korištenja sredstava. Praćenje je kontinuirana procjena provođenja institucionalnih strateških planova u odnosu na dogovoreni raspored izvršavanja, kao i korištenja planiranih materijalnih i kadrovskih resursa. Slično tome, okvir praćenja učinka može se iskoristiti za informisanje nadležnih vlada i zakonodavnih tijela, kao i drugih relevantnih institucija iz sektora pravde i drugih sektora, te medija i javnosti o rezultatima rada (učinku) institucije u izvršavanju svog mandata. Zaključak koji se nameće na osnovu drugih pozitivnih iskustava je da su šestomjesečni i godišnji izvještaji o praćenju napretka najvažniji formalni mehanizmi odgovornosti.

Procjena institucionalnih strateških planova

Finalni ključni korak u strateškom planiranju je primjena okvira za procjenjivanje. Dok praćenje učinka dozvoljava redovno nadziranje operativnih rezultata rada (učinka), procjena obezbjeđuje opsežnije ocjenjivanje. Uistinu, procjena je periodična ocjena relevantnosti, učinka, efikasnosti i uticaja neke intervencije u odnosu na navedene ciljeve, kao i SRSP općenito.

Aktivnosti vršenja procjene u gore navedenom smislu nužno uključuju konsultacije sa drugim relevantnim akterima u strateškom procesu. Stoga ovaj proces igra bitnu ulogu u odnosu između institucija vlasti i zajednica kojima te vlasti služe. Proces evaluacije potencijalno može služiti da olakša smislen i konstruktivan dijalog prilikom usavršavanja usluga koje se obezbjeđuju kroz institucije vlasti.

Mada se radi o posljednjem koraku u ciklusu strateškog upravljanja, okvir za procjenu bi trebao biti osmišljen i planiran od samog početka. Posebno lica koje rade na planiranju moraju imati jasnu sliku o tome šta se mora postići planiranim intervencijama, ta se jasna vizija mora reflektovati na postavljanje ciljanih rezultata rada i u odabir indikatora učinka za mjerenje ostvarivanja postavljenih ciljeva.

Nadalje, sveobuhvatna procjena SRSP će se najprije provoditi jednom godišnje, potom rjeđe, nakon što proces planiranja bude uspješno integrisan u cijelom sektoru pravde u BiH. Prema tome, svaka institucija će takođe trebati da u svom strateškom planu u kratkim crtama prikaže kako u ovom kontekstu namjerava obaviti procjenu svog institucionalnog strateškog plana. Odgovarajuća finansijska sredstva trebaju biti predviđena za obavljanje opsežnih aktivnosti procjene plana, ukoliko ih institucija bude smatrala nužnim.

Strateško planiranje kao integralni dio ukupnih operacija u institucijama

Bez obzira koliko pretjerano pojednostavljene pristupe uvođenju procesa strateškog upravljanja u planiranje, budžetiranje i pružanje usluga, preuzme svaka od institucija u sektoru pravde, izazovi i zahtjevi koje gore opisani pristupi sa sobom nose ne bi se trebali podcjenjivati. Da bi se iskoristile prednosti koje proizlaze iz strateškog upravljanja i povezivanja inicijativa pojedinačnih institucija sektora pravde sa inicijativama planiranim i usaglašenim kroz proces izrade SRSP, na prvom mjestu je neophodno da rukovodstvo institucije bude predano strateškom planiranju.

Ovo znači da resursi (uključujući ne samo finansijske i materijalne, nego i vrijeme) moraju biti stavljeni na raspolaganje timu koji je odgovoran za izradu, praćenje i procjenu strateških planova. Idealno, trebala bi postojati organizacijska jedinica unutar institucije (organizacijski povezana sa najvišim rukovodećim pozicijama u instituciji, poput na primjer sekretara ministarstva) koja će biti isključivo odgovorna za provođenje strateškog planiranja u bliskoj koordinaciji sa drugim organizacijskim jedinicama institucije.

Međutim, u okolnostima kada ovaj vid uređenja nije moguć, zbog kadrovskih ili budžetskih ograničenja, rukovodioci koji zauzimaju najviše operativne pozicije (tj. šefovi odsjeka ili pomoćnici ministra) zajedno sa vrhom koji upravlja institucijom postaju glavni strateški tim, svaki od članova tima u okviru vlastitih kapaciteta doprinosi izradi, praćenju i procjeni strateških planova. Dakle, u ovim slučajevima krajnji teret strateškog planiranja pada na višeg operativnog rukovodioca (poput sekretara ministarstva ili predsjednika suda i slično). Strateško planiranje potom postaje sastavni dio rada institucije i na kraju zatvara krug povezujući se sa tekućim aktivnostima institucije.

Naziv radne grupe	Strateška oblast	Institucije zastupljene u Radnoj grupi	Datumi sastanaka	Predstavници RG koji su prisustvovali sastanku
Izvršenje krivičnih sankcija	Upravljanje sistemom Prenatranost zatvora Primjena međunarodnih standarda	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Ministarstvo pravde BiH ▪ Federalno ministarstvo pravde ▪ Ministarstvo pravde Republike Srpske ▪ Pravosudna komisija Brčko Distrikta ▪ Udruženje penologa Federacije BiH ▪ Udruženje penologa Republike Srpske <p><u>Posmatrači:</u></p> <ul style="list-style-type: none"> ▪ Vijeće Evrope ▪ OHR/EUSR 	10. – 11. maj 2007. godine	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Duško Šain, Ministarstvo pravde RS ▪ Milanko Renovica, Ministarstvo pravde BiH ▪ Milutin Tijanić, Udruženje penologa RS ▪ Rešad Fejzagić, Federalno ministarstvo pravde ▪ Smaila Kikić, Pravosudna komisija Brčko Distrikta ▪ Zulfikar Bojičić, Udruženje penologa FBiH
Pristup pravdi	Međunarodna pravna pomoć i saradnja Besplatna pravna pomoć i pristup pravnim informacijama Briga o korisnicima suda i uloga civilnog društva	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Ministarstvo pravde BiH ▪ Federalno ministarstvo pravde ▪ Ministarstvo pravde Republike Srpske ▪ Pravosudna komisija Brčko Distrikta ▪ Ministarstvo pravde Unsko-sanskog kantona ▪ Ured za pravnu pomoć Zeničko-dobojskog kantona ▪ Visoko sudsko i tužilačko vijeće ▪ Udruženje sudija BiH ▪ Udruženje sudija Federacije BiH ▪ Udruženje sudija Republike Srpske ▪ Advokatska komora Federacije BiH ▪ Advokatska komora Republike Srpske ▪ Ureda registrara Suda BiH ▪ NVO “Vaša prava” <p><u>Posmatrači:</u></p> <ul style="list-style-type: none"> ▪ OSCE ▪ USAID JSDP ▪ ABA ROLI ▪ OHR/EUSR 	24. – 25. maj 2007. godine	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Snežana Marjanac, Ministarstvo pravde RS ▪ Džemaludin Mutapčić, Federalno ministarstvo pravde ▪ Nada Majinović, Pravosudna komisija Brčko Distrikta ▪ Amina Ruždić, VSTV ▪ Fatima Bašić, Ministarstvo pravde BiH ▪ Nikola Sladoje, Ministarstvo pravde BiH ▪ Džemerina Memagić, Kantonalni Ured za pravnu pomoć Zeničko-dobojskog kantona ▪ Vahid Ćoralić, Ministarstvo pravde Unsko-sanskog kantona ▪ Vildana Helić, Udruženje sudija FBiH ▪ Nataša Vuković, Ureda registrara Suda BiH

Naziv radne grupe	Strateška oblast	Institucije zastupljene u Radnoj grupi	Datumi sastanaka	Predstavnici RG koji su prisustvovali sastanku
Podrška ekonomskom razvoju ⁸	Medijacija i drugi vidovi ARS	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Ministarstvo pravde BiH ▪ Visoko sudsko i tužilačko vijeće ▪ Udruženje medijatora BiH ▪ Advokatska komora Federacije BiH ▪ Advokatska komora Republike Srpske ▪ Centar za obuku sudija i tužilaca Federaciji BiH ▪ Centar za obuku sudija i tužilaca Republike Srpske <p><u>Posmatrači:</u></p> <ul style="list-style-type: none"> ▪ Međunarodna finansijska korporacija (IFC) ▪ JRP ▪ OHR/EUSR 	29. – 30. maj 2007. godine	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Biljana Marić, CEST RS ▪ Dragiša Jokić, Advokatska komora RS ▪ Fatima Bašić, Ministarstvo pravde BiH ▪ Gordana Osmančević, VSTV ▪ Obren Bužanin, Udruženje medijatora BiH
	Reforma sistema zemljišnih knjiga	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Ministarstvo pravde BiH ▪ Federalno ministarstvo pravde ▪ Ministarstvo pravde Republike Srpske ▪ Visoko sudsko i tužilačko vijeće <p><u>Posmatrači:</u></p> <ul style="list-style-type: none"> ▪ CIDA - projekat zemljišnih knjiga provoden putem GTZ ▪ OHR/EUSR 	31. maj – 1. juni 2007. g.	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Momir Zubac, Ministarstvo pravde BiH ▪ Ediba Tafro, Ministarstvo pravde FBiH ▪ Nikola Kovačević, Ministarstvo pravde RS ▪ Elmira Pašagić, Sekretarijat VSTV
Koordinisan i dobro rukovođen sektor	Koordinacija nadležnosti Strateško planiranje i izrada politika Donatorska koordinacija i EU integracije	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Ministarstvo pravde BiH ▪ Ministarstvo pravde Federacije BiH ▪ Ministarstvo pravde Republike Srpske ▪ Pravosudna komisija Brčko Distrikta BiH ▪ Ministarstvo pravosuđa i uprave Tuzlanskog kantona ▪ Ministarstvo pravosuđa i uprave Posavskog kantona ▪ Visoko sudsko i tužilačko vijeće <p><u>Posmatrači:</u></p> <ul style="list-style-type: none"> ▪ OSCE ▪ OHR/EUSR ▪ JRP ▪ JSDP 	12. - 13. juni 2007. godine	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Jasminka Mijatović, Ministarstvo za pravosuđe i upravu Tuzlanskog kantona ▪ Jusuf Halilagić, Ministarstvo pravde BiH ▪ Milana Popadić, Ministarstvo pravde BiH ▪ Safeta Sejdić, Ministarstvo pravosuđa i uprave Posavskog kantona ▪ Sven Urke, VSTV

⁸ Ova radna grupa je uključivala članove postojećih profesionalnih radnih grupa za reformu zemljišno-knjižne administracije i programa za alternativno razrješavanje sporova.

Sastanci Upravnog odbora

Prvi sastanak Upravnog odbora održan je 19. juna 2007.godine, sastanku su prisustvovali: Bariša Čolak, Ministarstvo pravde BiH; Džerard Selman, Ministarstvo pravde RS; Feliks Vidović, Federalno ministarstvo pravde; Nada Majinović, Pravosudna komisija Brčko Distrikta; Jasminka Mijatović, Ministarstvo za pravosuđe i upravu Tuzlanskog kantona; Safeta Sejdić, Ministarstvo pravosuđa i uprave Posavskog kantona, kao i Niko Grubešić, Ministarstvo pravde BiH. Odsutan je bio Branko Perić, predsjednik VSTV.

Drugi sastanak Upravnog odbora održan je 10. jula 2007.godine. Prisustvovali su mu svi članovi odbora: Bariša Čolak, Ministarstvo pravde BiH; Džerard Selman, Ministarstvo pravde RS; Feliks Vidović, Federalno ministarstvo pravde; Nada Majinović, Pravosudna komisija Brčko Distrikta; Jasminka Mijatović, Ministarstvo za pravosuđe i upravu Tuzlanskog kantona; Safeta Sejdić, Ministarstvo pravosuđa i uprave Posavskog kantona, Mladen Jurišić, član VSTV, kao i Niko Grubešić, Ministarstvo pravde BiH.

Umjesto sazivanja sastanka, 13. septembra 2007.godine predsjedavajući Upravnog odbora, ministar Bariša Čolak je proslijedio prvi nacrt strategije svim članovima odbora. Zatražio od svih članova da dostave svoje komentare na nacrt u roku od 15 dana. Komentari su pristigli od dva člana Upravnog odbora unutar datog roka.

Četvrti sastanak Upravnog odbora održan je 18. decembra 2007.godine. Prisustvovali su mu: Bariša Čolak, Ministarstvo pravde BiH; Feliks Vidović, Ministarstvo pravde FBiH; Nada Majinović, Pravosudna komisija Brčko Distrikta; Jasminka Mijatović, Ministarstvo za pravosuđe i upravu Tuzlanskog kantona; Safeta Sejdić, Ministarstvo pravosuđa i uprave Posavskog kantona i Branko Perić, predsjednik VSTV, kao i Niko Grubešić, Ministarstvo pravde BiH. Džerard Selman, Ministarstvo pravde RS nije bio prisutan.

Dodatak 7 – Konsultacije koje su vođene tokom procesa izrade strategije

Proces izrade sektorske strategije odvijao se uz visok stepen saradnje i konsultacija, te olakšavanje uključivanja ulaznih informacija koje su dolazile od institucija sektora pravde, nevladinog sektora, te šire javnosti u BiH.

Tabela u nastavku nudi pregled glavnih aktivnosti koje su se odvijale u svakoj od faza procesa konsultacija:

Faza	Aktivnost
▪ Faza 1: septembar 2006. do februara 2007. godine	<ul style="list-style-type: none">▪ Pregled postojećeg pravnog okvira, strategija i drugih relevantnih dokumenata;▪ Analiza drugih relevantnih institucija iz sektora pravde (eng. <i>stakeholders</i>);▪ Konsultacije sa pomoćnicima ministra u Ministarstvu pravde BiH;▪ Struktuisani intervjui sa glavnim institucijama iz sektora pravde;▪ Izrada dokumenta za diskusiju, relevantne institucije i akteri u procesu iz sektora pravde, te konsultacije u vezi sa izradom Strategije za reformu sektora pravde (SRSP) u BiH;▪ Prezentacija projekta izrade strategije, metodologije izrade, inicijalnih nalaza, ključnih strateških pitanja iz sektora pravde i narednih koraka relevantnim institucijama i akterima u procesu iz sektora pravde.
▪ Faza 2: mart do početka maja 2007. godine	<ul style="list-style-type: none">▪ Sastanak sa ministrima pravde BiH, FBiH i RS-, predsjednikom Pravosudne komisije Brčko Distrikta i predsjednikom VSTV radi potpisivanja zajedničke izjave u vezi sa izradom SRSP.
▪ Faza 3: početak maja do sredine jula 2007. godine	<ul style="list-style-type: none">▪ Sastanci radnih grupa s ciljem utvrđivanja općih ciljeva i programa za sljedeća strateška pitanja: 1. Pravosuđe; 2. Izvršenje krivičnih sankcija; 3. Pristup pravdi; 4. Podrška ekonomskom rastu; 5. Koordinisan i dobro rukovođen sektor;▪ Sastanci Upravnog odbora na kojima su odobreni rezultati sastanaka radnih grupa.
▪ Faza 4: sredina jula do novembra 2007. godine	<ul style="list-style-type: none">▪ Izrada nacrt SRSP i odobrenje Upravnog odbora;▪ Javne konsultacije: period konsultacija u trajanju od 28 dana; fokusne grupe u Sarajevu, Mostaru, Banja Luci i Brčkom;▪ Prezentacija javnih reakcija na nacrt SRSP Upravnom odboru;▪ Finalni nacrt SRSP i odobrenje Upravnog odbora.
▪ Sve faze	<ul style="list-style-type: none">▪ Saopštenja za medije u ključnim fazama izrade SRSP;▪ Sastanci donatorske koordinacije (vidi poseban izvještaj za više detalja o aktivnostima koje se odnose na donatorsku koordinaciju).

Aktivnosti konsultacija koje su obavljene u izradi nacrt SRSP

Analiziranje dokumenata, intervjui i upitnici

Kao što je već opisano u poglavlju 2 izrada SRSP se najprije koncentrisala na uključivanje glavnih institucija iz sektora pravde u utvrđivanje strateških pitanja koja će biti uključena u SRSP, kao i u izradu općih ciljeva i programa u vezi sa tim pitanjima. Strateška pitanja su izrađena nakon analize relevantnih radova koji se bave politikama; pregleda odgovora iz upitnika koji su bili poslani na adrese 29 aktera u procesu iz sektora pravde; te 18 strukturisanih intervjua sa glavnim institucijama i akterima iz sektora pravde. Strateška pitanja i predložena metodologija za izradu strategije potom su predstavljena široj grupi institucija i aktera u procesu iz sektora pravde 26. februara 2007.godine. Tom događaju je prisustvovalo preko 40 relevantnih lica iz sektora pravde u BiH (predstavnik institucija, strukovnih udruženja i NVO) i međunarodne zajednice u BiH (predstavnik donatora i institucija), koji su izrazili aktivno interesovanje i svoju podršku izradi SRSP.

Upravni odbor i radne grupe

U skladu sa strateškim okvirom koji je dobio odobrenje Vijeća ministara BiH i vlada Republike Srpske, Federacije BiH i Brčko Distrikta, formiran je Upravni odbor. Kao što je ranije navedeno, Upravni odbor su činili ministar pravde BiH, ministar pravde RS, ministar pravde FBiH, predsjednik Pravosudne komisije Brčko Distrikta, ministrica pravosuđa i uprave Tuzlanskog kantona, ministrica pravosuđa i uprave Posavskog kantona i predsjednik VSTV. Uloga Upravnog odbora je bila da razmatra i odobrava preporuke ekspertnih radnih grupa koje su činili bosansko-hercegovački stručnjaci iz svake od pet strateških oblasti SRSP, zajedno sa pojedinim međunarodnim posmatračima. Uloga radnih grupa je bila da utvrde praktične i ostvarljive opće ciljeve i programe za svako od strateških pitanja. Više detalja o članovima Upravnog odbora i radnih grupa nalazi se u Dodatku 6.

Aktivnosti konsultacija u vezi sa nacrtom SRSP

Nacrt SRSP je izrađen na osnovu informacija dobivenih kroz proces konsultacija sa radnim grupama i Upravnim odborom, potom je u vezi s tim nacrtom pokrenut proces dodatnih javnih konsultacija. Faza konsultacija u vezi sa nacrtom SRSP trajala je 28 dana, od 1. do 28. oktobra 2007. godine, u skladu sa Pravilima Vijeća ministara o konsultacijama u procesu izrade propisa (koja su usvojena u septembru 2006. godine). Prvobitno, planirano je da period konsultacija traje 21 dan, ali je ovaj period produžen na zahtjev sudija i tužilaca.

Do ove faze, ključni akteri u procesu iz sektora pravde u BiH već su bili u velikoj mjeri upoznati sa SRSP, budući da je nacrt SRSP izrađen na osnovu informacija koje su uglavnom pristigle od njih. Kroz konsultacije o nacrtu SRSP težilo se povećanju vidljivosti SRSP i dobivanju ulaznih informacija od čak i šire grupe aktera u procesu.

Sljedeće aktivnosti i događaji iskorišteni su u svrhu obavještanja šire javnosti u BiH o periodu javnih konsultacija o SRSP-u:

- **Četiri regionalne fokusne grupe u Sarajevu, Brčkom, Banja Luci i Mostaru.** Prilikom odabira lica za učestvovanje u fokusnim grupama, SSPKPEI je usmjerio pažnju na odabir organizacija koje uopće nisu bile zastupljene u radnim grupama: NVO koje se bave ljudskim pravima, ženskim pravima, omladinskim pravima, vladavinom prava, pružanjem pravne pomoći, gender centri, kantonalne advokatske komore, udruženja notara, udruženja sekretara sudova, te privredne komore. Sljedeća tabela prikazuje koji akteri u strateškom procesu su bili pozvani, koji su prisustvovali svakoj od fokusnih grupa.

Mjesto i datum održavanja	Organizacije koje su pozvane da učestvuju u fokusnim grupama	Organizacije koje su se odazvale pozivu da učestvuju u fokusnim grupama
Sarajevo 1. oktobar 2007. godine	<ul style="list-style-type: none">▪ Pravni fakultet, Sarajevo▪ Pravni fakultet, Istočno Sarajevo▪ Notarska komora Federacije BiH▪ Vaša prava▪ Agencija za jednakost polova BiH▪ Regionalna advokatska komora, Sarajevo▪ Advokatska komora, Istočno Sarajevo▪ Zakonodavna komisija Doma naroda, Parlamenta Federacije BiH▪ Zakonodavna komisija Predstavničkog doma Parlamenta Federacije BiH▪ Privredna komora, Sarajevo▪ Privredna komora Istočno Sarajevo▪ BIRN (<i>Balkan Investigative Reporting Network</i>)▪ Udruženje mladih pravnik▪ BISER (NVO - žene)▪ Gender centar Federacije BiH	<ul style="list-style-type: none">▪ Branislava Crnčević-Čulić, Agencija za jednakost polova BiH;▪ Marijana Dinek, Fondacija BHIŽ (NVO - žene);▪ Božana Kordić, Helsinški komitet za ljudska prava u BiH;▪ Nedim Hogić, Udruženje mladih pravnik BiH;▪ Ermin Korda, Vaša prava BiH;▪ Mubera Kadrić, Centar za razvoj preduzetništva, Privredna komora Kantona Sarajevo;▪ Borislav Jamina, Privredna komora RS;▪ Nuna Zvizdić, Žene ženama (NVO - žene).

Mjesto i datum održavanja	Organizacije koje su pozvane da učestvuju u fokusnim grupama	Organizacije koje su se odazvale pozivu da učestvuju u fokusnim grupama
	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Centar civilnih inicijativa ▪ Fondacija Otvoreno društvo ▪ BH inicijativa žena (NVO - žene) ▪ Fondacija lokalne demokracije (NVO - žene) ▪ Helsinški komitet za ljudska prava u BiH ▪ <i>American Bar Association Rule of Law Initiative</i> (ABA ROLI) ▪ <i>Save the Children UK</i> ▪ Žene ženama (NVO - žene) ▪ Demokratski pokret mladih (NVO - mladi) ▪ Ustavna komisija Doma naroda, Parlamentarne skupštine BiH ▪ Ustavna komisija Predstavničkog doma Parlamentarne skupštine BiH 	
Brčko 10. oktobar 2007.godine	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Advokatska komora Brčko Distrikta ▪ Vaša prava, Brčko Distrikt ▪ Gender komisija Brčko Distrikta ▪ Predsjednik zakonodavne komisije Brčko Distrikta ▪ Ured za pravnu pomoć Brčko Distrikta ▪ PRONI, Centar za razvoj mladih ▪ Centar za unapređenje Brčkog (NVO - mladi) ▪ Fontana mladosti, Brčko (NVO - mladi) ▪ Privredna komora Brčko Distrikta 	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Zdravko Popović, službenik za vladavinu prava, OSCE Brčko; ▪ Amra Hamidović, pravni savjetnik, OSCE Tuzla; ▪ Ermin Korda, advokat, Vaša Prava BiH; ▪ Nenad Živković, advokat, Udruženje mladih pravnika BiH; ▪ Eleonora Emkić, menadžer projekta, PRONI Centar za razvoj mladih, Brčko; ▪ Radmilo Ivanović, pomoćnik sekretara Pravosudne komisije Brčko Distrikta.
Banja Luka 11. oktobar 2007.g.	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Transparency International ▪ Vaša prava ▪ Helsinški parlament građana (HPG), Banja Luka ▪ International Lex ▪ Gender centar Vlade Republike Srpske ▪ Fondacija otvoreno društvo BiH ▪ Omladinski komunikacijski centar (NVO, mladi) ▪ Partner BL (NVO, lica sa invaliditetom) ▪ Pravni fakultet Banja Luka ▪ Regionalna privredna komora Banja Luka ▪ Zdravlje za sve (NVO - mladi) ▪ Centar civilnih inicijativa 	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Aleksandra Petković, Gender centar Vlade Republike Srpske; ▪ Nikola Dorontić, Centar za socijalni rad, Banja Luka; ▪ Radmila Ivanović, Privredna komora RS; ▪ Željko Bubić, Advokatski ured Gorana Bubića; ▪ Zoran Petković, OSCE Banja Luka; ▪ Dijana Marjanović, Vaša Prava BiH; ▪ Ermin Korda, Vaša Prava BiH; ▪ Dragana Dardić, Helsinški parlament građana (HPG), Banja Luka; ▪ Aleksandar Živanović, Udruženje medijatora, BiH.
Mostar 16. oktobar 2007.g.	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Notarska komora Federacije BiH ▪ Pravni fakultet Sveučilišta u Mostaru ▪ Pravni fakultet Univerziteta „Džemal Bijedić“ Mostar ▪ Udruženje sekretara sudova BiH ▪ Vaša prava ▪ Udruženje mladih pravnika ▪ Žene BiH, Mostar (NVO - žene) ▪ Forma F (NVO - žene) ▪ Regionalna Advokatska komora Mostar ▪ Centar civilnih inicijativa Mostar 	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Ahmet Salčin, Vaša prava BiH; ▪ Ermin Korda, Vaša prava BiH; ▪ Ivan Matešić, Federalno ministarstvo pravde; ▪ Nela Sefić, OSCE Mostar; ▪ Ivana Ćavar, Centar civilnih inicijativa; ▪ Ivana Stipanović, Pravni fakultet Sveučilišta u Mostaru; ▪ Danka Ovčina, Notarska komora Federacije BiH; ▪ Julijana Petrović, MPDL/ IRS; ▪ Mirela Babović, Žena BiH; ▪ Edin Rizvanović, Pravni fakultet Univerziteta „Džemal Bijedić“ Mostar. ▪ Mirjana Penava, NVO Forma F, Mostar; ▪ Marija Vidić, Pravni fakultet Sveučilišta u Mostaru;

Mjesto i datum održavanja	Organizacije koje su pozvane da učestvuju u fokusnim grupama	Organizacije koje su se odazvale pozivu da učestvuju u fokusnim grupama
		▪ Mladen Jurišić, potpredsjednik VSTV-

- **Diskusija na svim fokusnim grupama je bila angažirana** - Učesnici su postavili brojna pitanja, od kojih se većina koncentrisala na potrebu harmonizovanja sudske prakse, finansiranja pravosuđa i potrebu postojanja jedinstvenog krivičnog i građanskog zakonodavstva. Broj učesnika na fokusnoj grupi koja se održala u Sarajevu bio je manji, mnogi od ključnih aktera u procesu iz civilnog društva nisu bili prisutni. Naknadni kontakti sa onima koji nisu prisustvovali fokusnoj grupi u Sarajevu otkrili su da su glavni razlozi neprisustvovanja bili u vezi sa internim kapacitetima i problemima sa internom komunikacijom.
- **Nacrt SRSP je postavljen na web site Ministarstva pravde BiH tokom trajanja perioda konsultacija**, u formatu koji je moguće skinuti sa stranice, sa jasnim uputama o tome kako predati komentare na nacrt SSPKPEI. Zabilježeno je 6158 pojedinačnih posjeta web site-u tokom tog perioda od 28 dana.
- **Lice za kontakte s medijima iz Ministarstva pravde BiH distribuisalo je saopštenje za medije, oglašavajući mogućnost slanja komentara javnosti na nacrt SRSP** svim glavnim agencijama u Bosni Hercegovini 1. oktobra 2007.godine, od kojih je većina o tome izvijestila narednog dana. BIRN, dnevne novine Oslobođenje i Nezavisne novine takođe su objavile šire intervjuje sa ministrom pravde BiH o izradi SRSP tokom prve sedmice oktobra 2007. godine Lice za kontakte s medijima iz Ministarstva pravde BiH je distribuisalo saopštenje za medije u kome je oglasilo produžetak perioda konsultacija 19. oktobra 2007. godine.
- **Oglasi koji informišu javnost o periodu konsultacija objavljeni su u pet glavnih dnevnih novina** u ponedjeljak, 1. oktobra, srijedu, 3. oktobra i petak 5. oktobra 2007. godine. Pored toga, oglasi koji su objavljivali produžetak perioda konsultacija objavljeni su u istim novinama u utorak, 23. oktobra 2007.godine. Na osnovu statistika o broju čitalaca za svake od novina, procjenjuje se da su ti oglasi stigli do ukupno 516.500 čitalaca na osnovu sljedećeg pregleda podataka o čitaocima:

Novine	01/10/07	03/10/07	05/10/07	23/10/07	Ukupan broj čitalaca / novina
Dnevni avaz	60.000	60.000	100.000	60.000	280.000
Dnevni list	8.500	8.500	10.000	8.500	35.500
Glas Srpske	13.000	13.000	15.000	13.000	54.000
Nezavisne novine	20.000	20.000	25.000	20.000	85.000
Oslobodjenje	15.000	15.000	17.000	15.000	62.000
Ukupan broj čitalaca /dan	116.500	116.500	167.000	116.500	516.500

Do kraja perioda javnih konsultacija, koje su trajale 28 dana, primljeni su pisani komentari i prijedlozi od slijedećih izvora:

Institucije koje su dale pisane komentare na nacrt SRSP
Kantonalno tužilaštvo Unsko-Sanskog kantona Gender centar Vlade Republike Srpske Notarska komora Federacije BiH NVO Antikorupcijski tim Brčko Distrikta Udruženje mladih pravnika BiH Udruženje građana "Milićanin" Milići Pravni fakultet Sveučilišta u Mostaru "Vaša prava" Općinski sud Livno Okružni sud Bijelina VSTV Kantonalni sud Livno Općinski sud Konjic Kantonalni sud Mostar Kantonalno tužilaštvo Orašje Kantonalno tužilaštvo Zenica Kantonalno tužilaštvo Livno Vrhovni sud Republike Srpske Kantonalni sud Široki Brijeg Kantonalni sud Sarajevo Kantonalni sud Odžak Ustavni sud BiH Općinski sud Mostar Općinski sud Travnik Općinski sud Kiseljak Općinski sud Bugojno Kantonalno tužilaštvo Zapadno-hercegovačkog kantona

Institucije koje su dale pisane komentare na nacrt SRSP
--

Kantonalno tužilaštvo Sarajevo

Osuđenici iz zatvora Kula i drugih zatvora
--

Save the Children UK
