



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

Sarajevo, lipnja 2006. godine

Sadržaj

Uvod	3
Izvršni sažetak	5
Struktura strategije	7
Poglavlje 1: Uvod u Strategiju za reformu sektora pravde (SRSP)	8
Poglavlje 2: Ključni poticaji za reformu	9
Postojeće reformske inicijative važne za sektor pravde	9
Strategije koje se bave posebnim pitanjima unutar sektora pravde	10
Poticaji za reformu.....	11
Poglavlje 3: Stupovi reformi u sektoru pravde	13
Poglavlje 4: Vizija i strateški ciljevi	15
Poglavlje 5: Strateški programi i programski pokazatelji	16
Stup 1: Pravosuđe	17
1.1 Neovisnost i usklađivanje	17
1.2 Efikasnost i učinkovitost	19
1.3 Odgovornost i profesionalizam.....	21
Stup 2: Izvršenje kaznenih sankcija	24
2.1 Upravljanje sustavom za izvršenje kaznenih sankcija	24
2.2 Prenatranost zatvora	26
2.3 Primjena međunarodnih standarda	27
Stup 3: Pristup pravdi	30
3.1 Međunarodna pravna pomoć i suradnja	30
3.2 Besplatna pravna pomoć i pristup pravnim informacijama	32
3.3 Briga o korisnicima suda i uloga civilnog društva	34
Stup 4: Podrška ekonomskom rastu	36
4.1 Medijacija i druge mjere za rješavanje gospodarskih slučajeva	36
4.2 Reforma zemljišne uprave	38
Stup 5: Dobro upravljan i usklađen sektor	41
5.1 Koordinacija nadležnosti.....	41
5.2 Strateško planiranje i razvitak politika.....	43
5.3 Donatorska koordinacija i EU pridruživanja.....	44
Poglavlje 6: Ključna neriješena strateška pitanja sektora pravde	45
Poglavlje 7: Posljedice SRSP na srednjoročne proračune	49
Uvod.....	49
Proračunske pretpostavke za srednjoročno razdoblje	49
Zaključci.....	52
Poglavlje 8: Provedbu SRSP	53
Upravljanje provedbom SRSP.....	53
Inicijative po pitanju politika koje predviđa SRSP.....	54
Praćenje i procjena SRSP	55
Poglavlje 9: Veze između sektorske strategije i institucionalnih strategija	56
Dodatak 1 – Metodologija izrade SRSP	57
Dodatak 2 – Opisi pojedinačnih strateških programa	59
Dodatak 3 – Analize politika predviđene SRSP	78
Dodatak 4 – Zakonodavne inicijative predviđene SRSP	80
Dodatak 5 – Vodeći principi za institucionalno strateško planiranje	82
Dodatak 6 – Članovi i sastanci radnih skupina za izradu Strategije	87
Dodatak 7 – Konzultacije koje su vođene tijekom procesa izrade strategije	91

Uvod

U ožujku 2006. godine, tijekom Konferencije o financijskim potrebama državnih pravosudnih institucija Bosne i Hercegovine (BiH) koja je održana u Bruxellesu, Vijeće ministara BiH, donatorske zemlje i Europska komisija usvojili su deklaraciju u kojoj su se obvezali na načelo 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 razvitak 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 Europsko partnerstvo za BiH, osiguravaju opći strateški okvir koji daje smjernice za izvjesne aspekte planiranja i izrade proračuna u sektoru pravde u BiH, do sada nije bilo nijedne strategije koja se isključivo usredotočuje na sektor kao dosljedan sustav sačinjen od niza međusobno povezanih institucija.

Pomanjkanje strategije na razini cjelokupnog sektora pokazalo se kao prepreka na nekoliko načina. Na primjer, nedostatak dosljednih i koordiniranih aktivnosti u sektoru pravde ugrozio je pozitivne učinke do sada ostvarene kroz reformu sektora pravde. To je također spriječilo institucije iz sektora pravde u planiranju i utvrđivanju prioriteta u svezi sa korištenjem ograničenih sredstava kojima raspolažu. Štoviše, odsustvo strategije koja bi obuhvatila cijeli sektor pravde značilo je da se prigodom planiranja nisu uzimali u obzir bliski odnosi između različitih institucija i čimbenika sektora pravde, posebice 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 usuglašene prioritete za budući razvitak ovog sektora u cjelini, kao i realistične reformske aktivnosti.

Ova strategija je izrađena zajedničkim naporima ministarstava pravde države BiH, entiteta, i kantona, te Pravosudnog povjerenstva Brčko Distrikta BiH i Visokog sudačkog i tužiteljskog vijeća BiH (VSTV). Rezultat je procesa utemeljenog na sudjelovanju i konzultacijama koji je obuhvatio ključne institucije iz sektora pravde u BiH, uključujući i predstavnike profesionalnih udruga sudaca i tužitelja, odvjetničkih komora, udruga medijatora i nevladinih organizacija. Njezin cilj je osigurati strateški okvir za rješavanje ključnih pitanja unutar sektora pravde tijekom narednih pet godina.

Tijekom pisanja strategije, nepostojanje konsenzusa je dovelo do isključenja određenih strateških programa/preporuka iz strateškog okvira. Među ovim strateškim programima su uspostava Vrhovnog suda BiH, jedinstvenog financiranja pravosudnih institucija i usvajanje jedinstvenih procesnih i materijalnih kaznenih i građanskih zakona. Iako su trenutačno izdvojena iz strategije, usuglašeno je da je o ovim pitanjima potrebno dodatno raspravljati, najkasnije tijekom procesa ustavnih reformi u BiH.

Koristimo ovu prigodu da se zahvalimo svima koji su doprinijeli izradi ove strategije putem radnih skupina koje su bile utemeljene na tehničkoj razini sa zadaćom izrade posebnih strateških programa za sektor pravde ili putem procesa konzultacija, čiji rezultati su utjecali na sadržaj strategije u svim etapama izrade. Također, želimo se zahvaliti Vladi Velike Britanije na tehničkoj potpori u izradi ove strategije.

MINISTARSTVO
PRAVDE BOSNE I
HERCEGOVINE

FEDERALNO
MINISTARSTVO PRAVDE

MINISTARSTVO
PRAVDE REPUBLIKE
SRPSKE

PRAVOSUDNO
POVJERENSTVO
BRČKO DISTRIKTA
BiH

Bariša Čolak,

ministar

Feliks Vidović,

ministar

Džerard Selman,

ministar

Nada Majinović,

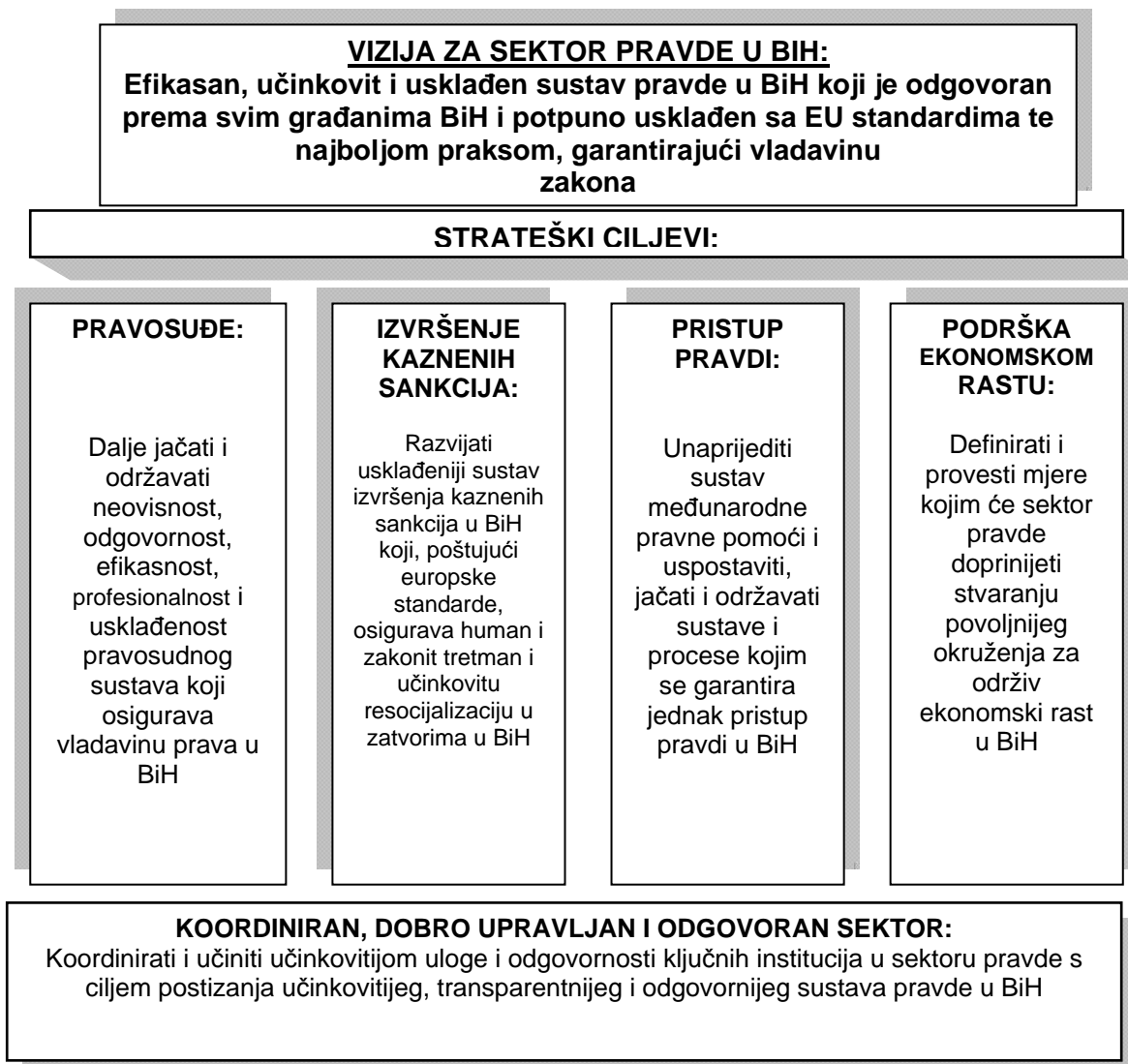
predsjednica

Izvršni sažetak

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

Izrada SRSP - Proces izrade strategije odvijao se od prosinca 2006. do prosinca 2007. godine, kada je konačni nacrt dokumenta upućen nadležnim vladama u BiH na usvajanje. Metodologija koja je korištena prigodom izrade SRSP osmišljena je tako da odražava složenu organizaciju upravljanja unutar sektora pravde u BiH. Obuhvatila je iscrpne konzultacije i nastojanja usmjerena prema postizanju konsenzusa radi osiguranja suglasnosti među ključnim institucijama sektora pravde glede budućih pravaca reforme, kao i to da konačni dokument i njegovu kasniju provedbu osjećaju kao svoje i podržavaju ih. Izrada SRSP je krenula je od utvrđivanja ključnih reformskih poticaja na temelju nalaza i preporuka iz niza ključnih strateških dokumenata važnih za sektor pravde u BiH, kao i iscrpnih konzultacija sa ključnim sudionicima iz ovog sektora.

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



U okviru svakog od pet stupova reforme razvijen je niz srednjoročnih i dugoročnih aktivnosti, tj. strateških programa, s ciljem rješavanja ključnih pitanja koja su utvrđena kroz istraživanje i konzultacije. Provedba ovih programa će doprinijeti ostvarenju 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 predsjednica Pravosudnog povjerenstva Brčko Distrikta i predsjednik VSTV. Za svaki od utvrđenih stupova reforme utemeljena je tehničko-savjetodavna radna skupina čija je zadaća bila da Upravnom odboru predlaže: strateške ciljeve za svaki od strateških stupova, strateške programe za rješavanja ključnih pitanja unutar danih stupova, vremenske rokove za provedbu programa, institucije odgovorne za provedbu aktivnosti, te ključne pokazatelje za procjenu napretka ostvarenog u odnosu na svaki od programa.

Provedba SRSP - Strategija preporučuje uspostavu ministarskih konferencija za sektor pravde koje bi se održavale dva puta godišnje, čija će glavna svrha biti praćenje provedbe SRSP, te davanje općih političkih i strateških smjernica. Za svaki od pet strateških stupova će biti utemeljena stalna funkcionalna radna skupina koju će sačinjavati visoko pozicionirani predstavnici važnih institucija iz sektora pravde i drugih sudionika u ovom procesu. Ove funkcionalne skupine će biti odgovorne za izradu zajedničkih godišnjih planova rada i napredak svih aktivnosti predviđenih u okviru određenog strateškog stupa.

Sveukupna koordinacija aktivnosti provedbe, uključujući održavanje sustava za praćenje napretka i pružanje pomoći održavanju ministarskih konferencija u vidu tajništva, bit će povjerena Sektoru za strateška planiranja, koordinaciju pomoći i europske 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 Pravosudnom povjerenstvu Brčko Distrikta, podupiru SSPKPEI u vršenju ove djelatnosti.

Veze sa institucionalnim strateškim planovima i proračunima - Strategija predstavlja uvodni korak prema koordiniranom, stalnom ciklusu izrade strategije, planiranja i provedbe intervencija za ministarstva pravde, kao i Pravosudno povjerenstvo Brčko Distrikta, te za vlade u BiH uopće. Sve druge institucije sektora pravde trebaju se obvezati na ulaganje dodatnih napora i resursa za kaskadnu provedbu, praćenje i procjenu ciljeva SRSP, prvo kroz izradu i provedbu strateških planova za svaku od institucija. Aktivnosti poduzete radi ostvarenja ciljeva SRSP također trebaju biti koordinirane i u skladu sa srednjoročnim okvirima izdataka na svakoj od razina, te moraju biti dio proračunskih zahtjeva svake od institucija na koje se strategija odnosi. Ukoliko budu potrebna dodatna sredstva, potrebno je pokrenuti pregovore sa ministarstvima financija i vladama koji će se temeljiti na argumentaciji predstavljenoj u ovom dokumentu.

Struktura strategije

Dokument strategije je strukturiran 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 utemeljen na suradnji i postizanju konsenzusa, u koji su bile uključene sve važne institucije sektora pravde u BiH.
- **Poglavlje 2** objašnjava ključne čimbenike koji potiču reformu, koji odražavaju ključne sastavnice reforme, izvedene iz strateških dokumenata važnih za sektor pravde, kao i povratne informacije iz procesa konzultacija.
- **Poglavlje 3** predstavlja prioritetna pitanja sa kojima se suočava sektor pravde, grupirana u opće oblasti ili stupove reforme. Mada se ne radi o sveobuhvatnim pitanjima, ovdje iznijeta pitanja su ona koja se moraju riješiti tijekom narednih pet godina ukoliko će se rješavati ključni poticaji za daljnje reforme u sektoru pravde.
- **Poglavlje 4** iznosi viziju i strateške ciljeve za sektor pravde u BiH za razdoblje od 2008. do 2012. godine, koje su usuglasile važne 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 ostvarenja 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 proračunskih prognoza za sektor pravde u BiH, te potencijalnih utjecaja koje to može imati na provedbu SRSP.
- **Poglavlje 8** iznosi glavne čimbenike koje je potrebno razmotriti u odnosu na provedbu SRSP u narednih pet godina. Uključuje raspravu 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 preispitivale pojedinačne institucionalne strateške planove, kako bi iste uskladili sa općim strateškim smjernicama iznijetim u ovom dokumentu.
- **Dodatak 1** sadrži detaljnije informacije o aktivnostima provedenim u svakoj od etapa izrade SRSP, te osnovne pretpostavke do kojih se stiglo prigodom pristupanja izradi i upravljanju 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 izravno ili neizravno iz aktivnosti usuglašanih u SRSP.
- **Dodatak 4** daje pregled konkretnih zakonodavnih inicijativa koje proističu izravno ili neizravno iz aktivnosti usuglašanih u SRSP.
- **Dodatak 5** daje detaljnije informacije glede temeljnih motiva koje institucije sektora pravde moraju imati na umu prigodom izrade pojedinačnih institucionalnih strateških planova.
- **Dodatak 6** nudi više informacija u svezi s institucijama i pojedincima koji su sudjelovali u izradi SRSP i dinamici njihovih kontakata kroz sastanke.
- **Dodatak 7** pruža detaljnije informacije o procesu konzultacija koji se odvijao tijekom cijele izrade SRSP.

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

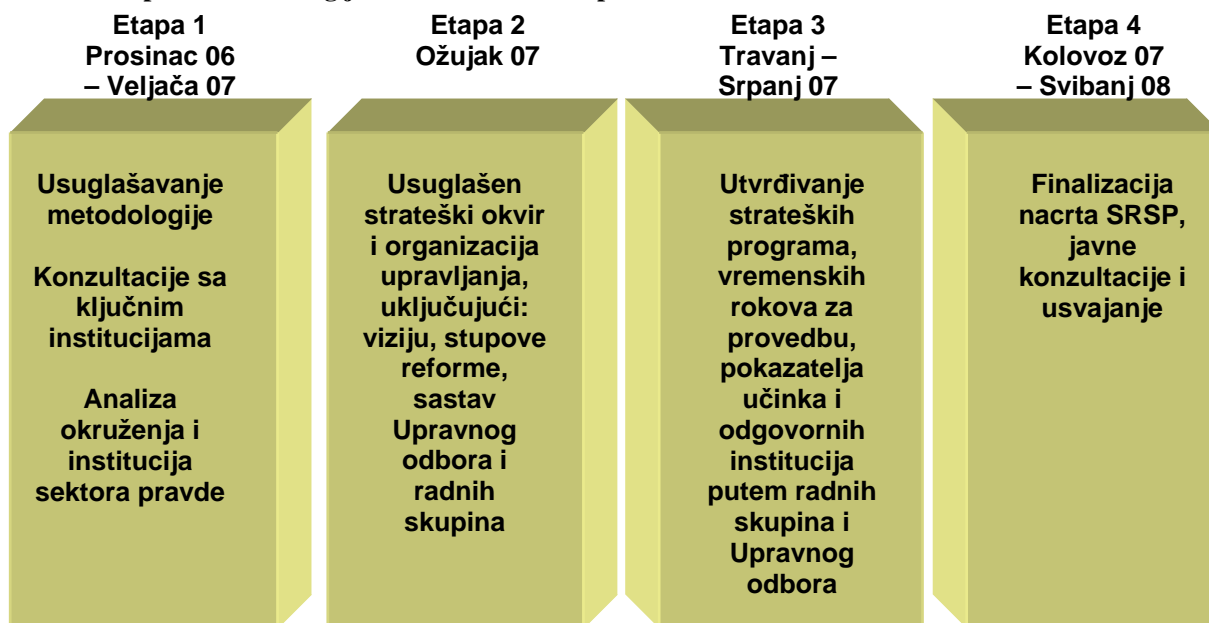
Opći cilj SRSP je stvaranje zajedničkog reformskog okvira za institucije u sektoru pravde u BiH koji sadrži usuglašene prioritete za budući razvitak ovog sektora u cjelini, kao i realistične reformske aktivnosti.

Drugi željeni ishodi SRSP uključuju sljedeće:

- *Razvitak okvira za utvrđivanje potencijalnih projekata za instrumente predpristupne pomoći i drugo financiranje iz donatorskih sredstava i*
- *Unaprijediti komunikaciju, koordinaciju i suradnju između različitih institucija i dijelova sektora pravde u BiH.*

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

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



Cjelokupnim procesom izrade SRPS upravljao je Upravni odbor kojeg su sačinjavali ministri pravde BiH, entiteta, Posavskog i Tuzlanskog kantona, te predsjednica Pravosudnog povjerenstva Brčko Distrikta i predsjednik VSTV. Za svaki od utvrđenih stupova reforme utemeljena je tehničko-savjetodavna radna skupina čija je zadaća bila izrada prijedloga koji će biti predstavljeni Upravnom odboru, uključujući strateške ciljeve na visokoj razini, niz srednjoročnih i dugoročnih aktivnosti, tj. strateških programa, za koje je ocijenjeno da su nužni radi ispunjenja utvrđenih ciljeva, vremenske rokove za provedbu programa, institucije odgovorne za provedbu i ključne pokazatelje u odnosu na koje će se mjeriti napredak svakog od programa.

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

Poglavlje 2: Ključni poticaji za reformu

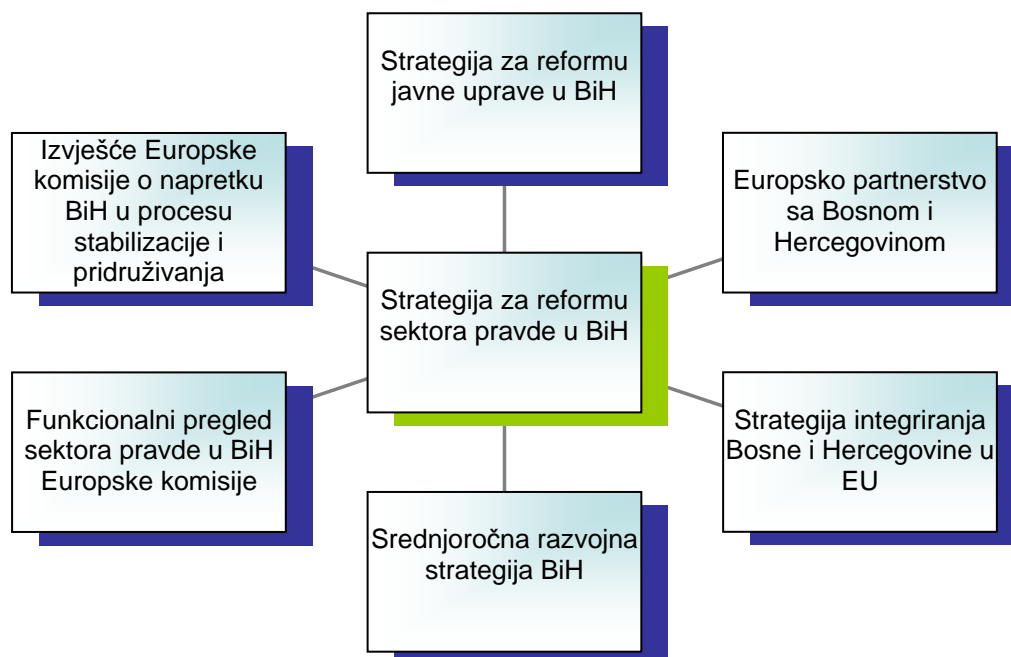
Tijekom posljednjih godina postignut je značajan napredak u reformi sektora pravde u BiH, osobito u oblasti pravosuđa. Unatoč tome, sektor pravde u BiH trenutačno se nalazi na raskrižju. Održivost do sada provedenih reformi je neizvjesna, ukoliko se ne poduzmu koraci da se nadogradi ono što je do sada postignuto, kao i da se uklone slabosti koje su i dalje ustrajno nazočne unutar cjelokupnog sustava pravde.

Na samom početku procesa izrade strategije bilo je važno osigurati da sve usuglašene reformske inicijative koje će strategija sadržavati budu usklađene sa ukupnim reformskim stremljenjima u BiH. Iz toga razloga je tijekom prve etape procesa izrade strategije utvrđen određen broj ključnih poticaja za reformu. To je postignuto utvrđivanjem ključnih sastavnica reforme koji proizlaze iz postojećih strateških dokumenata važnih za sektor pravde, kao što je predstavljeno u nastavku teksta, te njihovog daljnjeg analiziranja u svjetlu informacija prikupljenih na temelju konzultacija sa ključnim sudionicima iz sektora pravde. Reformski poticaji proistekli iz ovoga, o kojima će više riječi biti u kasnijem dijelu ovog poglavlja, oblikovali su odluke o tome što bi trebali biti ključni stupovi reforme sadržani u ovoj strategiji, kako je to opisano u poglavlju 3.

Postojeće reformske inicijative važne za sektor pravde

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

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



Iako postoje razlike između pojedinačnih aktivnosti, zahtjeva i preporuka iznijetih u ovim dokumentima, iz njih je proizašao određen broj izuzetno međusobno povezanih ključnih sastavnica sveukupne reforme koje su nužne radi naglašavanja važnosti svih glavnih inicijativa reforme i europskih pridruživanja. Te sastavnice su predstavljene u nastavku.

- Predstojeći proces europskih pridruživanja, u kombinaciji sa složenom decentraliziranom strukturom BiH, čini nužnim uspostavu mehanizama koji će osigurati **pravno usklađivanje**, kao i **učinkovitu i efikasnu koordinaciju politika** između različitih razina vlasti;
- Učinkovito usklađivanje i koordinaciju je izuzetno teško postići bez **razvijenih sposobnosti unutar vladinih tijela, u ovom slučaju pravosudnih institucija**, osobito glede broja uposlenih, vještina koje posjeduju i materijalno tehničkih uvjeta;
- Sposobnosti koji se odnose na **izradu politika i strateško planiranje**, osobito unutar centara vlade i ministarstava, potrebni su radi olakšanja usklađivanja i koordinacije što je ključno za ispunjavanje reformskih zahtjeva koji su u porastu;
- **Sustavi odgovornosti** moraju biti uspostavljeni radi pružanja garancija da reformske inicijative jednako služe zahtjevima javnosti i procesu europskog pridruživanja;
- Uspostava **sustava upravljanja na temelju učinka**, koji omogućuju 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 veću razinu odgovornosti, kao i učinkovito usklađivanje i koordinaciju;
- Svaku od ovih sastavnica podupire način **prikupljanja, razmjenjivanja, analiziranja i prezentiranja informacija**, kao preduvjet za učinkovito 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 posebnim pitanjima iz ovog sektora. Te strategije uključuju sljedeće:

- Strategija protiv malodobničkog prijestupništva 2006. – 2010. (usvojena na sjednici Vijeća ministara BiH u srpnju 2006.godine);
- Strategija za procesuiranje neriješenih predmeta ratnih zločina u BiH (trenutačno u izradi); i
- Strategija za tranzicijsku pravdu u BiH (trenutačno u izradi).

Budući da SRSP nastoji identificirati oblasti reforme koje nisu bile ranije utvrđene ili usuglašene, te postići konsenzus u svezi 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, provedba sve četiri strategije će morati biti koordinirana. Radi osiguranja usklađenosti, sve četiri strategije trebalo bi pratiti putem ministarskih konferencija, čije djelovanje je opisano u poglavlju 8.

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

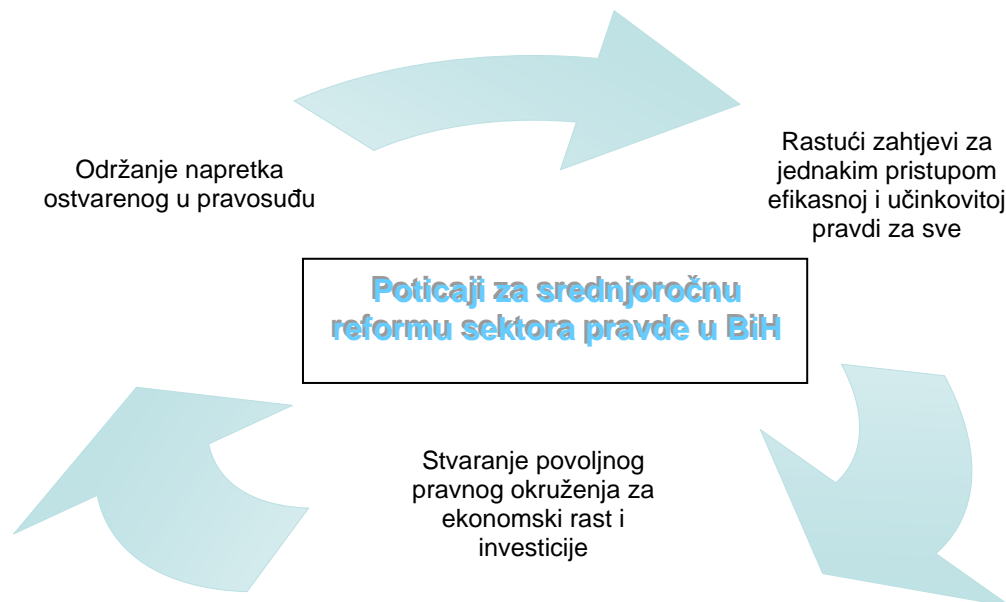
Konačno, na temelju zaključaka usvojenih na sastanku o reformi sektora pravde održanog 27. rujna 2007. godine u zgradi institucija BiH, Ministarstvo pravde BiH je utemeljilo dvije radne skupine zadužene za provedbu nekih od zaključaka s ovog sastanka.

1. Radna skupina koja je imala zadaću da sačini procjenu opravdanosti i prijedlog za uspostavu izmještenih odjela Suda BiH nije postigla konsenzus po pitanju podrške ovom projektu. Ali, složili su se da je potrebno jačati kapacitete Suda BiH i Tužiteljstva BiH u smislu osoblja i prostora.
2. Druga radna skupina sa zadaćom da sačini prijedlog za uspostavu Apelacijskog suda BiH je većinski podržala projekt koji je potrebno daljnje procijeniti i provesti.

Poticaji za reformu

Nakon utvrđivanja ključnih sastavnica reforme koje proizlaze iz postojećih strateških dokumenata, daljnja analiza ovih pitanja i konzultacije u sektoru pravde doveli su do utvrđivanja određenog broja ključnih reformskih poticaja. Ovi poticaji su pomogli formiranju odluka u svezi sa ključnim strateškim stupovima 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 kaznenog i građanskog zakonskog okvira)** - Već je ostvaren značajan napredak u reformama pravosudnog sustava u BiH. Napredak ostvaren do sada prvenstveno je vezan za uspostava VSTV za BiH, što stvara preduvjete za neovisno, učinkovito i efikasno pravosuđe. Promjene u kaznenom i građanskom zakonodavstvu omogućile su BiH da se približi ostvarenju europskih standarda i najbolje prakse u ostvarenju pravde. Ali, ostaju neriješeni problemi koordinacije i usklađivanja unutar pravosuđa i između različitih razina vlasti, kao i problemi koji nastaju zbog nedostatka institucionalnih sposobnosti i proračunskog financiranja pravosuđa.

Ovi problemi prijete da ugroze pozitivne rezultate ostvarene do sada, te stoga čine nužnim brzo djelovanje u svezi sa: usklađivanjem zakona i sudske prakse, objedinjenjem proračunskog financiranja pravosuđa, isključenjem zaostalih predmeta koji paraliziraju sudove i usporavaju sudska izvršenja, kao i osiguranjem odgovornosti i profesionalizma u pravosuđu. Drugi ključni čimbenik u održavanju do sada ostvarenog napretka u reformi kaznenog zakonodavstva je potreba za temeljitom i opsežnom reformom sustava za izvršenje kaznenih sankcija, koja značajno zaostaje za reformom pravosuđa i policije, u okviru sveobuhvatne reforme kazneno-pravnog sustava.

- **Rastući zahtjevi za vladavinom zakona, jednakim pristupom efikasnoj i učinkovitoj pravdi za sve** - Nedavne reforme u sektoru pravde podigle su očekivanja javnosti glede pravosuđa. Građani i nevladine organizacije sve više zahtijevaju veću transparentnost i efikasnost od institucija sektora pravde. Složena organizacija upravljanja u zemlji, u kombinaciji sa stalno prisutnim fiskalnim ograničenjima, čini sustav podložnim nejednakostima. Loši opći ekonomski uvjeti također prijete ugrožavanju sposobnost pojedinaca i pravnih osoba da osiguraju da se njihova građanska i institucionalna prava zakonski ostvaruju pred institucijama u BiH. Ključni čimbenici u povećavanju jednakog pristupa pravdi uključuju podizanje razine svijesti u javnosti o tome na koji način bi sektor pravde trebao djelovati, te kako se može i kako bi se trebao ostvarivati pristup informacijama. Pomanjkanje opsežnog sustava pravne pomoći za kaznene i građanske slučajeve mora se unaprijediti kako bi se osiguralo 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 razdoblju, sektor pravde mora jasno pokazati učinkovitost, efikasnost i transparentnost u svojem radu. Ovo su ključni čimbenici koji će unaprijediti povećane investicije i gospodarske aktivnosti. Osobito su važni mehanizmi koje sektor pravde podupire s ciljem osiguranja brzog i djelotvornog razrješenja sporova između gospodarskih subjekata. Jednako važni za održiv ekonomski rast su sustavi koji određuju i štite stvarna, odnosno imovinska prava.

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

Poglavlje 3: Stupovi reformi u sektoru pravde

Aktualni sektor pravde u BiH suočava se sa određenim brojem pitanja koja zahtijevaju žurnu pažnju tijekom narednih pet godina. Ova pitanja moguće je grupirati u nekoliko općih oblasti. Mada sam sektor pravde obuhvaća mnogo više od oblasti utvrđenih za svrhu ove strategije, zaključeno je da će intervencije u ovim oblastima imati najveći učinak u svezi sa ključnim reformskim potrebama, te da će odgovoriti na specifične zahtjeve čimbenika koji potiču reformu u sektoru pravde u skladu sa onim što je utvrđeno u poglavlju 2 ove strategije.

Tri glavne oblasti, ili *stupa*, reforme u sektoru pravde koji izravno 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 preduvjeta za održanje do sada ostvarenog napretka u reformi kaznenog zakonodavstva je reforma *sustava za izvršenje kaznenih sankcija*. S obzirom na mnoštvo pitanja kojim se treba pozabaviti u ovoj oblasti, za svrhu ove strategije, oblast *izvršenja kaznenih sankcija* utvrđena je kao četvrti stup reforme u sljedećih pet godina.

S obzirom na složenu pravnu i institucionalnu organizaciju u BiH, od osobite važnosti za ostvarenje ciljeva iz svake od ove četiri ključne oblasti reforme su uspostava sustava, procesa i sposobnosti za koordiniranje i usklađivanje aktivnosti reforme. Rješavanje ovih potreba je prijeko potrebno da se osigura da su reformski naponi na svakoj od razina usmjereni prema sličnim strateškim smjerovima i usklađeni sa zahtjevima predstojećeg EU pridruživanja. Ukoliko se ne razviju sposobnosti 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 stup reforme.

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

Slika 4: Stupovi reforme sektora pravde



Osim pitanja koja će se na usklađen način rješavati putem ove strategije, svaka institucija iz sektora pravde, na svim razinama vlasti, suočava se sa vlastitim skupom izazova. Pitanja kojima se bavi ova strategija su ona u svezi kojih je potrebno skoro, ali isto tako i usklađeno, te u većini slučajeva zajedničko djelovanje, radi ispravljanja onih nedostataka za koje se procijeni da su od prioritarnog značaja za cjelokupni pravosudni sustav.

Pitanja koja su posebna za pojedinačne institucije će te iste institucije rješavati putem institucionalnih strateških planova, koji će podržati široke pravce djelovanja iznijete u ovoj strategiji. Osnovni značaji koje treba uzeti u obzir prigodom 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 odgovori na ključne poticaje za reformu i pozabavi se pitanjima koja se trenutno pred njim nalaze tako što će nastojati da ispuni određen broj uvjeta u dugoročnom razdoblju:

- Efikasnost
- Učinkovitost
- Usklađivanje sa EU standardima
- Koordinacija
- Odgovornost
- Osiguranje vladavine zakona

Sva reformska nastojanja u srednjoročnom i dugoročnom razdoblju trebala bi biti usmjerena prema ostvarenju sljedeće vizije koja se odnosi na sektor pravde u BiH.

VIZIJA ZA SEKTOR PRAVDE U BIH:

Efikasan, učinkovit i koordiniran sustav pravde u BiH koji je odgovoran prema svim građanima BiH i potpuno usklađen sa EU standardima, te najboljom praksom, garantirajući vladavinu zakona

Dolje navedeni strateški ciljevi su postavljeni za svaki od stupova reforme koji su utvrđeni u poglavlju 3:

STRATEŠKI CILJEVI:

PRAVOSUĐE:

Dalje jačati i održavati neovisnost, odgovornost, efikasnost, profesionalnost i usklađenost pravosudnog sustava koji osigurava vladavinu prava u BiH

IZVRŠENJE KAZNENIH SANKCIJA:

Razvijati usklađeniji sustav izvršenja kaznenih sankcija u BiH koji, poštujući europske standarde, osigurava human i zakonit tretman i učinkovitiju resocijalizaciju u zatvorima u BiH

PRISTUP PRAVDI:

Unaprijediti sustav međunarodne pravne pomoći i uspostaviti, jačati i održavati sustave i procese kojim se garantira jednak pristup pravdi u BiH

PODRŠKA EKONOMSKOM RASTU:

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

KOORDINIRAN, DOBRO UPRAVLJAN I ODGOVORAN SEKTOR:

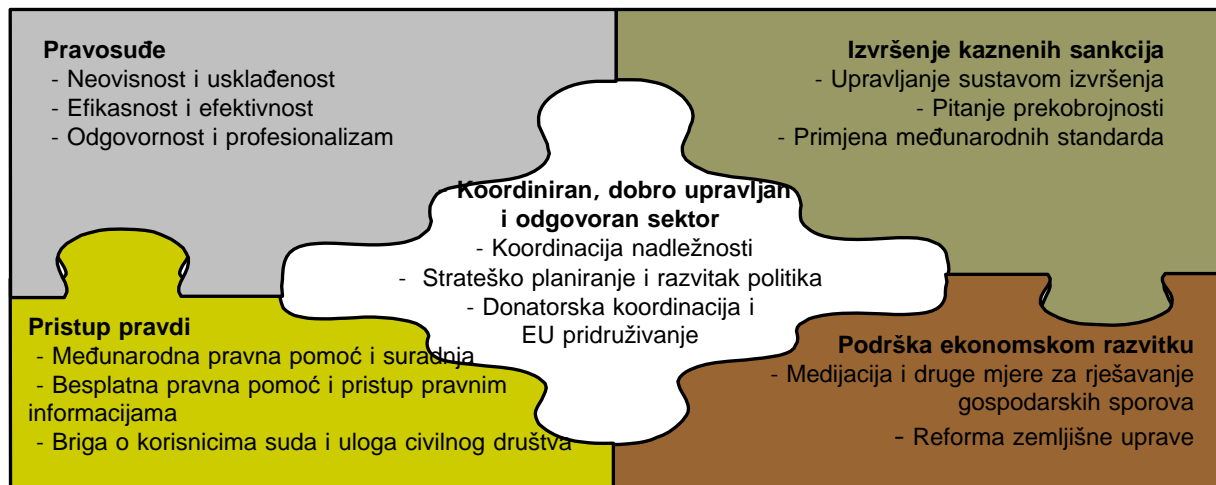
Koordinirati i učiniti učinkovitijom uloge i odgovornosti ključnih institucija u sektoru pravde s ciljem postizanja učinkovitijeg, transparentnijeg i odgovornijeg sustava pravde u BiH

Poglavlje 5: Strateški programi i programski pokazatelji

S ciljem ostvarenja vizije usuglašene za sektor pravde u BiH i da bi se postigao napredak prema ostvarenju strateških ciljeva iznijetih u četvrtom poglavlju, utvrđen je niz strateških programa za predstojeće petogodišnje razdoblje.

Za potrebe ove strategije strateški programi su definirani kao set povezanih aktivnosti koje su usmjerene prema ostvarenju strateškog cilja. Strateški programi, usuglašeni kroz proces konzultacija sa predstavnicima ključnih institucija iz sektora pravde, u skladu sa procesom koji je opisan u poglavlju 1, predstavljeni su u sažetoj formi na slici dolje ispod. Radi lakšeg prezentiranja i praćenja provedbe ove strategije, strateški programi su grupirani u nekoliko pod-oblasti inicijativa, od kojih svaka odgovara jednom od 5 stupova reforme.

Slika 5: Strateški programi Strategije za reformu sektora pravde



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

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

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

Stup 1: Pravosuđe

Strateški cilj: Daljnje jačati i održavati neovisnost, odgovornost, efikasnost, profesionalnost i usklađenost pravosudnog sustava koji osigurava vladavinu prava u BiH

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

1.1 Neovisnost i usklađivanje

U okviru ove podskupine postoji pet glavnih pitanja koja će se rješavati kroz posebne strateške programe, od kojih su prva tri u svezi sa daljnjom zaštitom neovisnosti pravosuđa. Postojeći proces pripreme i izvršenja proračuna 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. Također je potrebno osnažiti sposobnost ministarstva pravde, kao i Pravosudnog povjerenstva Brčko Distrikta, da utvrđuju strateške smjernice i prioritete za planiranje proračuna pravosudnog sustava, ali je isto tako potrebno da takve odluke budu utemeljene na temeljitoj i aktualnoj procjeni finansijskih potreba pravosudnih institucija, budući da se postojeći proračunski planovi i projekcije često oslanjaju na informacije koje ne odražavaju stvarnost.

Čimbenici u svezi sa usklađivanjem u pravosudnom sustavu uključuju postojeću nejednakost u procesima imenovanja sudaca u Ustavni sud BiH i onim koji se koriste prigodom imenovanja sudaca u ustavne sudove dva entiteta. Još jedno svrsishodno pitanje je da zakoni koji reguliraju rad tužitelja u Federaciji BiH zahtijevaju dodatno pojednostavljivanje budući da je trenutačno rad tužiteljstava reguliran i na kantonalnoj i na entitetskoj razini.

Određen broj drugih pitanja koja su relevantna za ovu pod-skupinu također 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 tijeku. Ova pitanja su detaljnije opisana u poglavlju 6 ove strategije, tiču se uspostave jedinstvenih materijalnih i procesnih zakona za kaznene i građanske predmete; uspostave jedinstvenog proračuna ili jednog izvora financiranja za pravosudne institucije; te moguće uspostave Vrhovnog suda.

Stup 1: Pravosuđe – strateška oblast 1.1: Neovisnost i usklađivanje

Strateški programi	Vremenski okvir					Odgovorna institucija(e)	Pokazatelji provedbe
	12 mj.	24 mj.	36 mj.	48 mj.	60 mj.		
1.1.1 Izraditi i provesti formalne mehanizme pripreme, usvajanja i izvršenja proračuna pravosudnih institucija u BiH koji osiguravaju neovisnost pravosuđa						MP BiH, entiteta, kantona, PP BD i VSTV	1. Zakonom osnažena uloga VSTV u pripremi, usvajanju i izvršenju proračuna u odnosu na izvršne i zakonodavne vlasti; 2. Unaprijeđena sposobnost rukovoditelja sudova i tužiteljstava u procesu planiranja i izvršenja proračuna; 3. Unaprijeđena koordinacija i konzultacija između ministarstava pravde i ministarstava financija, kao i zakonodavnih vlasti sa VSTV; 4. Proračuni utvrđeni za sve sudove i tužiteljstva pojedinačno*
1.1.2 Osnaživanje sposobnosti ministarstava pravde, Pravosudnog povjerenstva Brčko Distrikta i VSTV u pripremi i izvršenju proračuna u skladu s nadležnostima definiranim zakonom						MP BiH, entiteta, kantona, PP BD i VSTV	1. Financijski zahtjevi pripremljeni u skladu sa strateškim prioritetima i realnim potrebama pravosuđa u BiH
1.1.3 Izraditi studiju realnih financijskih potreba pravosudnih institucija u BiH uzimajući u obzir prioritete u pravosuđu						MP BiH, entiteta, kantona, PP BD i VSTV	1. Studija pripremljena i usvojena kao osnova za buduće financiranje pravosuđa u BiH; 2. Usuglašena metodologija za buduće projekcije financijskih potreba pravosuđa
1.1.4 Ispitati mogućnost usklađivanja procedure izbora sudaca Ustavnog suda BiH sa postojećim procedurama izbora sudaca ustavnih sudova RS i FBiH						Ministarstvo pravde BiH i VSTV	1. Pripremljena analiza utemeljenosti potrebe za rješavanjem ove materije i predložene potrebne mjere za provedbu ove inicijative
1.1.5 Donijeti jedinstven zakon o tužiteljstvima na razini Federacije BiH						MP FBiH, kantona i VSTV	1. Organizacija tužiteljstva regulirana na razini Federacije BiH

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

Očekivani rezultati strateških programa:

- Učinkovitiji sustav za pripremu realističnih proračuna pravosudnih institucija u BiH koje su u skladu sa dogovorenim strateškim pravcima djelovanja;
- Dodatno zaštićena neovisnost pravosuđa, uključujući transparentniji proces imenovanja sudaca Ustavnog suda BiH, što vodi do izbora sudaca koji su više neovisni i bolje kvalificirani;
- Pomoć BiH da ispuni obveze preuzete u okviru Europskog partnerstva za BiH.

1.2 Efikasnost i učinkovitost

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

Ukoliko se žele poboljšati efikasnost i učinkovitost pravosudnog sustava, također je potrebno rješavati više operativnih pitanja. Fizički i tehnički uvjeti radnog okruženja unutar sudova i ureda tužiteljstava su izuzetno nezadovoljavajući, uporaba IKT je nerazvijena, mada je glede potonjeg VSTV izradio strategiju za informatizaciju sudova do 2012. godine. Potrebno je nastaviti povećavati upravljačke kapacitete i sposobnosti predsjednika i tajnika sudova, kao i glavnih tužitelja i tajnika tužiteljstava. Kadrovske potrebe sudova i tužiteljstava također je potrebno temeljito analizirati, tako da broj sudaca, osoblja iz tužiteljstava bude u odgovarajućem razmjeru s obzirom na priliv slučajeva. Na kraju, politika i propisi koji se odnose na upravljanje sudovima i uredima tužiteljstava trebaju odražavati promjene uvedene u rad sudova koje su okrenute prema postizanju veće efikasnosti i učinkovitosti.

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

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

Stup 1: Pravosuđe – strateška oblast 1.2: Efikasnost i učinkovitost

Strateški programi	Vremenski okvir					Odgovorna institucija(e)	Pokazatelji provedbe
	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 temelju vjerodostojnih isprava i predložiti odgovarajuće mjere						MP BiH, entiteta, kantona, PP BD i VSTV	1. Analiza provedena i mjere prepoznate i provedene sa ciljem da se ova vrsta tražbine ostvaruje u upravnom postupku
1.2.2 Analizirati ažuriranost predmeta u tužiteljstvima i predložiti potrebne mjere za rješavanje istog (zakonske ili druge)						Ministarstva pravde BiH i entiteta, PP BD i VSTV	1. Analiza provedena i mjere prepoznate i provedene sa ciljem poboljšanja rada tužiteljstava
1.2.3 Uvođenje alternativnih mehanizama kaznenog gonjenja kako bi se smanjili pritisci na sudove						Ministarstva pravde BiH, entiteta, PP BD i VSTV	1. Provesti analizu o usporednim iskustvima sa alternativnim mjerama kaznenog gonjenja i posljedice uvođenja istih za pravnu praksu u BiH i za stanje u sudovima sa preporukama; 2. Na temelju analize izvršiti izmjene svih potrebnih zakonskih propisa kojim se uvode alternativne mjere kaznenog gonjenja
1.2.4 Razvitak i usvajanje plana financiranja za rekonstrukciju sudova i tužiteljstava iz domaćih, kreditnih i donatorskih sredstava na temelju arhitektonsko-tehničkog plana VSTV						Ministarstva pravde BiH, entiteta, kantona, PP BD i VSTV	1. Plan razvijen i usvojen; 2. Izvori kreditnih i donatorskih sredstava prepoznati i sredstva aktivirana; 3. Razvijen i usvojen plan za iznalaženje sredstava stalnog financiranja materijalno-tehničkih uvjeta rada sudova iz domaćih proračuna
1.2.5 U potpunosti provesti mjere vezane za informatizaciju pravosuđa predviđene Strateškim planom od strane VSTV						Ministarstva pravde BiH, entiteta, kantona, PP BD i VSTV	1. Izvori donatorskih sredstava prepoznati i sredstva aktivirana; 2. Razvijen i usvojen plan za iznalaženje sredstava stalnog financiranja IKT sudova i tužiteljstava iz domaćih proračuna
1.2.6 Osigurati stalnu obuku iz oblasti upravljanja za rukovodeći i rukovodni kadar u pravosudnim institucijama u BiH						VSTV, CEST FBiH, CEST RS i PP BD	1. Program obuke definiran i proveden
1.2.7 Razviti politiku i donijeti odgovarajuće propise kojim se unapređuje efikasnost rada uprave u sudovima i tužiteljstvima						Ministarstva pravde BiH, entiteta, PP BD i VSTV	1. Utvrđene sve potrebne pretpostavke za efikasan, učinkovit i odgovoran rad sudske i tužiteljske uprave; 2. Poboljšana kvalifikacijska struktura i stručno usavršen upravno-tehnički kadar; 3. Materijalno pravni status kvalitetno definiran
1.2.8 Izraditi analizu potrebnog broja sudaca i tužitelja						VSTV	1. Izvršiti analizu broja sudaca u odnosu na priliv predmeta i ustanoviti područja gdje su potrebne promjene u broju sudaca; 2. Izvršiti analizu tužiteljskog osoblja (osobito odnosa stručnih suradnika i vježbenika u odnosu na tužitelje) u odnosu na broj postojećih predmeta i priljeva predmeta kako bi se utvrdili odgovarajući omjeri istih

Očekivani rezultati strateških programa:

- Povećana efikasnost sudačkog rada putem uvođenja sustava za upravljanje predmetima koji će omogućiti razmjenu informacija, prikupljanja statistika, te evidentiranje značajnih pravaca razvitka, 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 tužiteljstva 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 bolje shvaćanje o sudovima i tužiteljstvima.

1.3 Odgovornost i profesionalizam

U okviru ove podskupine postoji pet ključnih pitanja koje je potrebno riješiti. Prvo se odnosi na potrebu da se uradi reforma standarda učinka i sustava praćenja djelovanja za suce i tužitelje kako bi se isti uskladili sa EU standardima. Aktivnosti u tom pogledu su već počele sa odlukom VSTV 2006. godine da usvoji sustav vremenskih mjerila za praćenje djelovanja sudova u BiH i sa više pilot projekta koji su u tijeku. Međutim, sustav je potrebno proširiti na cijelu BiH i dodatno razviti, na primjer, putem postupnog uvođenja preporuka Europskog povjerenstva za efikasnost pravde (CEPEJ) u svezi sa uvođenjem optimalnih i predvidljivih vremenskih rokova za obradu predmeta. Drugo pitanje se odnosi na potrebu poboljšanja primjene stegovnih postupaka koja je još uvijek u začetku u BiH, te razvitak prakse koja će osigurati da je sustav pravičan i transparentan. Treće pitanje se odnosi na sustav pravosudnih ispita koji je potrebno učiniti dosljednijim na području cijele BiH, kao i osuvremeniti kako bi bio usklađen sa najboljom praksom iz drugih zemalja. Potrebno je nastaviti poboljšavati stalan stručni razvitak sudaca i tužitelja, kao i tehničkog i upravnog osoblja, u skladu sa strateškim planovima centara za obuku sudaca i tužitelja, te privući veći broj mladih osoba iz pravne struke u pravosuđe i više koristiti rad vježbenika, volontera i stručnih suradnika. Na kraju, poboljšanja glede odgovornosti i profesionalizma bi se također mogla ostvariti kada bi postojale jedinstvene kaznene evidencije i statistike, te osobama iz pravne struke omogućen pravovremen pristup istim.

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

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

Strateški programi	Vremenski okvir					Odgovorna institucija(e)	Pokazatelji provedbe
	12 mj.	24 mj.	36 mj.	48 mj.	60 mj.		
1.3.1 Razraditi i kompletirati primjenu vremenskih mjerila u svim sudovima i tužiteljstvima u BiH						VSTV*	1. Razrađena i primijenjena vremenska mjerila u svim sudovima, uključujući i Sud BiH; 2. Razrađena i primijenjena vremenska mjerila za tužiteljstva u BiH
1.3.2 Pristupiti utvrđivanju sustava predvidljivih rokova u rješavanju predmeta u sudovima u skladu sa preporukama Vijeća Europe (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 stegovnu odgovornost sudaca i tužitelja u okviru Zakona o VSTV BiH						Ministarstvo pravde BiH i VSTV	1. Postojeće odredbe Zakona izmijenjene i postupak stegovne odgovornosti jasno definiran i provodi se u praksi
1.3.4 Reformirati i unaprijediti sustav 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 obvezu upošljavanja vježbenika, vježbenika – volontera i stručnih suradnika u svim sudovima i tužiteljstvima u BiH razmjerno veličini sudova i tužiteljstava						MP BiH, entiteta, kantona, PP BD i VSTV	1. Obveza zakonski utvrđena sa jasnim kriterijima za upošljavanje vježbenika i stručnih suradnika
1.3.6 Provesti usvojene srednjoročne strateške planove obuke sudaca i tužitelja CEST FBiH, CEST RS i PP BD i izvršiti unapređenje i nadogradnju istih u odnosu na sadašnje i buduće potrebe sudaca i tužitelja						VSTV, CEST FBiH, CEST RS i PP BD	1. Sve prioritne mjere iz strateških planova provedene; 2. Strateški planovi unaprijeđeni i nadograđeni, kako bi obuka obuhvatila one oblasti koje suci i tužitelji smatraju da su važni za njihov sadašnji i budući rad, te i da osiguraju da su suci i tužitelji obučeni vezano za sve važne konvencije o ljudskim pravima, kao i da imaju uvida u presude Europskog suda za ljudska prava u Strasbourg; 3. Programi zajedničke obuke tužitelja i policije pripremljeni
1.3.7 Usuglasiti evidencije i statistike i osigurati uvjete za pristup kaznenim evidencijama						MP BiH, entiteta, kantona, PP BD, VSTV, MS i UP entiteta	1. Evidencije i statistike usuglašeni i pristup osiguran

* U postupku utvrđivanja kriterija za određivanja rokova VSTV BiH će obvezno vršiti konzultacije i koordinirati sa državnim, entitetskim ministarstvima pravde i Pravosudnim povjerenstvom Brčko Distrikta prije donošenja konačnih kriterija i standarda.

Očekivani rezultati strateških programa:

- Učinkovitiji i odgovorniji pravosudni sustav zbog povećanog pritiska na suce i tužitelje da ispune standarde djelovanja;
- Veća ujednačenost glede standarda za pravosudni ispit u cijeloj BiH, što će dovesti do poboljšanja u kvaliteti odvjetnika koji stječu ovo zvanje. Slično tome, više diplomiranih pravnika i mladih iz pravne struke ulaze u sustav i ostaju u njemu;
- Bolji sustav stalnog stručnog obrazovanja za suce i tužitelje u BiH;
- Bolja shvaćanje javnosti o pravosuđu.

Stup 2: Izvršenje kaznenih sankcija

Strateški cilj: Razvijati usklađeniji sustav izvršenja kaznenih sankcija u BiH koji, poštujući europske standarde, osigurava human i zakonit tretman i učinkovitu resocijalizaciju u zatvorima u BiH

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

2.1 Upravljanje sustavom za izvršenje kaznenih sankcija

Postoje tri glavna pitanja koja spadaju u ovu podskupinu. Prvo se odnosi na to da je postojeći pravni okvir koji utvrđuje sustav izvršenja kaznenih sankcija neusklađen, što dovodi do nedosljednosti u provedbi zakona i propisa u BiH. Kao drugo, ne postoji upravljačka razina, poput zatvorske uprave, između zatvora i ministarstava pravde, niti postoje operativni rukovoditelji unutar ministarstava pravde odgovorni za pojedinačne funkcionalne oblasti, kao što su zdravstvena zaštita i programi postupaka za zatvorenike, što sve dovodi do pomanjkanja ukupne usklađenosti i dosljednosti u upravljanju i neefikasnog iskorištavanja sredstava. Kao treće, bolja uporaba prostora i kapaciteta u zatvorima mogla bi se također postići kroz prekategorizaciju zatvora u BiH.

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

Stup 2: Izvršenje kaznenih sankcija – strateška oblast 2.1: Upravljanje sustavom za izvršenje kaznenih sankcija

Strateški programi	Vremenski okvir					Odgovorna institucija(e)	Pokazatelji provedbe
	12 mj.	24 mj.	36 mj.	48 mj.	60 mj.		
2.1.1 Usklađivanje svih standarda i propisa koji uređuju izvršenje kaznenih sankcija u BiH						Ministarstva pravde BiH, entiteta i PP BD	1. Usklađeni standardi i propisi
2.1.2 Uspostava zatvorskih uprava koristeći usklađene zakonske propise i standarde						Ministarstva pravde BiH, entiteta i PP BD	1. Imenovani direktori i najmanje 2 do 3 pomoćnika; 2. Stvoreni osnovni materijalni uvjeti za djelovanje uprave; 3. Pravni statusi zavoda definirani kao organizacijske jedinice uprave
2.1.3 Izvršiti re-kategorizacije zavoda i klasifikaciju unutar zavoda						Ministarstva pravde BiH, entiteta i PP BD	1. Izvršena re-kategorizacija zavoda

Očekivani rezultati strateških programa:

- Razvitak usklađenog sustava za izvršenje kaznenih sankcija u BiH koji stavlja BiH u bolju poziciju u smislu ispunjenja europskih i međunarodnih standarda;
- Bolje strateško i operativno upravljanje zatvorskim sredstvima i objektima, što zauzvrat osigurava jednaku primjenu zatvorskih standarda koji se odnose na upravljanje osobljem, izradu programa zdravstvene zaštite i postupaka, kao i efikasnost i učinkovitost;
- Utemeljene osnove za učinkovito 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 sredstva za pojačanje cjelokupnog sustava tako da mogu odgovoriti na registrirane pravce razvitka unutar sektora izvršenja kaznenih sankcija.

2.2 Prenatranost zatvora

Prenatranost zatvora je poseban problem u BiH i ukoliko se ne poduzmu izvjesne mjere, većina zatvora, ako ne i svi, neće uspjeti da ispune europske standarde. Da bi se riješio problem prenatranosti zatvora potrebno je pozabaviti se sa tri posebna pitanja. Prvo se odnosi na činjenicu da se uvjetni otpust trenutačno koristi u vrlo ograničenoj mjeri i u različitim omjerima na različitim razinama vlasti, te da ne postoji sustav kušnje. Kao drugo, alternativne (nezavodske) sankcije koje trenutačno propisuju kazneni zakoni, osobito rad za opće dobro na slobodi, se ne koriste uopće ili se koriste u toliko ograničenoj mjeri da nemaju gotovo nikakvog utjecaja na ukupni broj zatvorenika. Na kraju, potrebno je žurno izvršiti rekonstrukciju postojećih objekata ili izgraditi nove zatvore kako bi se poboljšali uvjeti za zatvorenike i osiguralo da objekti budu u skladu sa međunarodnim standardima.

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

Stup 2: Izvršenje kaznenih sankcija – strateška oblast 2.2: Prenatranost zatvora

Strateški programi	Vremenski okvir					Odgovorna institucija(e)	Pokazatelji provedbe
	12 mj.	24 mj.	36 mj.	48 mj.	60 mj.		
2.2.1 Razviti sustav uvjetnog otpusta						Ministarstva pravde BiH, entiteta i PP BD	1. Povećan postotak uvjetno otpuštenih u skladu sa zakonom definiranim uvjetima u odnosu na 2007. godinu; 2. Definirani i usklađeni jasni kriteriji rada povjerenstva; 3. Napravljena analiza i predložen sustav kušnje
2.2.2 Potvrditi izvršenje alternativnih kazni i provesti institut „rad za opće dobro“						Ministarstva pravde BiH, entiteta i PP 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 uvjete rekonstrukcijom postojećih zatvora, napuštenih vojnih objekata i izgradnjom državnog zatvora						Ministarstva pravde BiH, entiteta i PP BD	1. Izrađen dosljedan plan rekonstrukcije postojećih objekata i izgradnje državnog zatvora; 2. Povećane smještajne sposobnosti 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 ispunjavanju europske standarde, kao i da učinkovitije održavaju red i sigurnost unutar zatvora;

- Bolja razdvojenost zatvorenika i ograničen kontakt između različitih kategorija zatvorenika;
- Veće mogućnosti za učinkovit tretman zatvorenika, uključujući rehabilitacijski 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 osobe koje su počinile teža kaznena djela i one koje predstavljaju najveću prijetnju društvu.

2.3 Primjena međunarodnih standarda

Postoji sedam glavnih pitanja koja je potrebno riješiti u svezi sa primjenom međunarodnih standarda u sustavu izvršenja kaznenih sankcija u BiH. Kao prvo, trenutačno postoji vrlo malo prostora za programe koji su prilagođeni potrebama posebnih skupina zatvorenika, kao što su žene, malodobnici, osobe na odsluženju dugih kazni zatvora, ovisnici i osuđenici sa umanjenom uračunljivošću, zbog nepostojanja odgovarajućih objekata ili politika u samim zatvorima ili sposobnosti u ministarstvima pravde za osmišljavanje zajedničkih programa većeg opsega. Kao drugo, pružanje zdravstvene zaštite u zatvorima je nedovoljno razvijeno. Kao treće, trenutačno ne postoje sustavi neovisnog praćenja i nadzora nad zatvorima u BiH koji bi osigurali da zakonodavna tijela i šira javnost budu sigurni da se sa zatvorenicima postupa u skladu sa međunarodnim konvencijama. Kao četvrto, ne postoji formalni sustav stalne stručne obuke zatvorskog osoblja i rukovoditelja. Dodatna dva pitanja se odnose na to da je potrebno napraviti analizu primjene alternativnih mjera pritvora, kao i uvjeta u tužiteljskim i policijskim objektima za pritvor. Na kraju, sustav amnestije i pomilovanja u BiH je nedovoljno razvijen i nije u potpunosti zakonski reguliran.

Stup 2: Izvršenje kaznenih sankcija – strateška oblast 2.3: Primjena međunarodnih standarda

Strateški programi	Vremenski okvir					Odgovorna institucija(e)	Pokazatelji provedbe
	12 mj.	24 mj.	36 mj.	48 mj.	60 mj.		
2.3.1 Unaprijediti sustav postupaka posebnih kategorija zatvorske populacije (malodobnici, žene i osobe prema kojima su izrečene mjere sigurnosti)						Ministarstva pravde BiH, entiteta i PP BD	1. Donijet i proveden zajednički plan obrade posebnih kategorija; 2. Osiguran dodatni smještaj za ove kategorije
2.3.2 Unaprijediti sustav zdravstvene zaštite za cjelokupnu zatvorsku populaciju						Ministarstva pravde BiH, entiteta i PP BD	1. Donijet i proveden zajednički plan zdravstvene zaštite usuglašen sa ministrima zdravstva
2.3.3 Uspostaviti sustav neovisne zatvorske inspekcije u zatvorima u BiH						Ministarstva pravde BiH, entiteta i PP BD	1. Zakoni i podzakonski akti donijeti; 2. Glavni inspektor za zavode imenovan uz osiguranje minimalnih uvjeta rada
2.3.4 Razviti i provoditi dosljedan sustav treninga i obuke zatvorskog osoblja u BiH						Ministarstva pravde BiH, entiteta i PP BD	1. Dosljedan i usklađen program treninga i obuke donijet; 2. Prepoznati načini i mehanizmi provedbe stalne obuke
2.3.5 Uvođenje alternativnih mjera pritvora						Ministarstva pravde BiH, entiteta i PP BD	1. Napraviti analizu postojećih i mogućih alternativnih mjera pritvora sa prijedlogom mjera za uvođenje istih
2.3.6 Unaprijediti standarde glede postupka lišenja slobode i zadržavanja osoba lišenih slobode i osumnjičenih od strane policije i tužiteljstva						Ministarstva pravde BiH, entiteta i PP BD	1. Napraviti opću analizu postojećih standarda sa prijedlogom mjera za poboljšanje istih
2.3.7 Razvitak zakonski definiranog i usklađenog sustava amnestije i pomilovanja u skladu sa međunarodnim standardima						Ministarstva pravde BiH, entiteta i PP BD	1. Sve mjere za zakonsko definiranje i usklađivanje sustava amnestije i pomilovanja prepoznate i provedene

Očekivani rezultati strateških programa:

- Poboljšane šanse za oporavak među posebnim kategorijama zatvorske populacije i smanjenje rizika za posebne kategorije u zatvorima;
- Poboljšan sustav zdravstvene zaštite unutar zatvora koji je učinkovit, 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 uvjeta koja može poduprijeti poštovanje europskih i međunarodnih standarda i voditi buduću reformu;
- Izrada viših i ujednačenih standarda u cijeloj zatvorskoj službi;
- Poboljšane stručne vještine zatvorskog osoblja;
- BiH u boljoj poziciji da ispuni europske i međunarodne standarde u svakoj od danih oblasti.

Stup 3: Pristup pravdi

Strateški cilj: Unaprijediti sustav međunarodne pravne pomoći i uspostaviti, jačati i održavati sustave i procese kojim se garantira jednak pristup pravdi u BiH

Pitanja iz oblasti pristupa pravdi u BiH, čijim rješavanjem će se baviti ova strategija, podijeljena su u četiri podskupine, za svaku od njih je izrađeno više strateških programa koji su predstavljeni u tabelama koje slijede. Mada je u kratkim crtama u nastavku iznijeta analiza na temelju koje su vođene rasprave 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 suradnja

Sektor pravde mora biti u poziciji da omogući BiH da ispunjava svoje međunarodne obveze, poput onih koje su definirane u konvencijama Vijeća Europe, kao i da surađuje sa ministarstvima pravde u drugim zemljama, osobito glede borbe protiv organiziranog i međunarodnog kriminala. Zbog svog položaja i moderne povijesti, od BiH se traži da postupa po mnogo više zahtjeva za uzajamnom pravnom pomoći nego od većine EU zemalja. Štoviše, nedavno usvojena rezolucija Parlamentarne skupštine Vijeća Europe o kaznenom postupku protiv povreda zakona koje spadaju u nadležnost Međunarodnog kaznenog suda za bivšu Jugoslaviju (MKSJ) utvrđuje mnoge obveze na polju međunarodne suradnje koje će predstavljati izazov za BiH. Iako je Ministarstvo pravde BiH uložilo značajne napore da poveća svoje kapacitete u ovoj oblasti, potrebna su dodatna poboljšanja i stručni razvitak. Postoji očigledna potreba za dodatnom specijalizacijom unutar sudova i tužiteljstava u oblasti međunarodne pravne pomoći i suradnje. Jedino dobro osmišljeni i usklađeni programi obuke mogu osigurati da sudovi u BiH dosljedno i jednako primjenjuju važne zakone i konvencije. Pomanjkanje sposobnosti za planiranje i pripremu proračuna 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 kaznena djela u inozemstvu, ali i u BiH, što nepotrebno otežava suradnju.

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

Stup 3: Pristup pravdi – strateška oblast 3.1: Međunarodna pravna pomoć i suradnja

Strateški programi	Vremenski okvir					Odgovorna institucija(e)	Pokazatelji provedbe
	12 mj.	24 mj.	36 mj.	48 mj.	60 mj.		
3.1.1 Uspostaviti mehanizme kojima se osigurava ciljano stručno usavršavanje sudaca i tužitelja u BiH i državnih službenika u tijelima koja sudjeluju u postupku pružanja međunarodne pravne pomoći i suradnje						Ministarstva pravde BiH, entiteta, PP BD, VSTV i CEST FBiH i RS	1. Koncipiran i usvojen jedinstven program ciljanog stručnog usavršavanja sudaca i tužitelja u BiH iz oblasti međunarodne pravne pomoći i suradnje i stalno i dosljedno se provodi; 2. Dodatno osnaženi kapaciteti i osposobljeni službenici Ministarstva pravde BiH koji rade u Sektoru za međunarodnu pravnu pomoć i suradnju
3.1.2 Osigurati ujednačavanje sudske prakse u BiH u oblasti međunarodne pravne pomoći i suradnje						Sud BiH, Vrhovni sudovi FBiH i RS, Apelacijski sud BD, Ministarstva pravde BiH, entiteta i PP BD	1. Potpuna primjena članka 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 suradnje, kao i drugih propisa koji reguliraju ovu oblast
3.1.3 Precizirati postupak izručenja i transfera osuđenih osoba i riješiti način financiranja postupaka kroz proračune odgovarajućih ministarstava i PP BD						Ministarstva pravde BiH, entiteta i PP BD	1. Zakonski definiran način financiranja postupaka izručenja i transfera osuđenih osoba kroz izmjene entitetskih i donošenje Zakona o međunarodnoj pravnoj pomoći; 2. Usuglašavanje ZKP entiteta i BiH, Zakona o azilu i Zakona o državljanstvu
3.1.4 Usvojiti novi Zakon o međunarodnoj pravnoj pomoći i suradnji u kaznenim stvarima BiH						Ministarstvo pravde BiH	1. Novi Zakon o međunarodnoj pravnoj pomoći i suradnji u kaznenim i građanskim stvarima BiH usvojen i dosljedno se provodi
3.1.5 Uspostava jedinstvene kaznene evidencije za državljane BiH osuđene u inozemstvu 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 inozemstvu i stranih državljana osuđenih u BiH; 3. Ministarstvo pravde BiH, entitetska ministarstva pravde i Pravosudno povjerenstvo 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 obvezama iz oblasti međunarodne pravne pomoći, što će dovesti do bolje suradnje u građanskim i kaznenim predmetima;
- Osnažena kvaliteta provedenih europskih i drugih međunarodnih obveza, osobito konvencija Vijeća Europe i olakšanje bolje suradnje sa drugim državama;
- Dosljedna i jednaka primjena zakona koji reguliraju međunarodnu pravnu pomoć i suradnju u svim sudovima u BiH, te osiguranje jasnijih i jednostavnijih funkcija i odgovornosti među svim sudionicima u mreži pravosuđa.

3.2 Besplatna pravna pomoć i pristup pravnim informacijama

BiH tek treba uspostaviti održiv i obuhvatan sustav pravne pomoći. Odvjetnici koje sudovi imenuju po službenoj dužnosti svoje usluge naplaćuju, ukoliko uopće, sa višemjesečnim zakašnjenjem, visoki troškovi branitelja po službenoj dužnosti za posljedicu imaju nevoljnost da i obavijeste stranke o njihovom pravu na branitelja. Mada su određene jurisdikcije u BiH lokalno regulirale pružanje besplatne pravne pomoći, nema dosljednosti. Veliki izazov u ovoj oblasti je pronaći obuhvatan sustav koji osigurava minimum jednakosti pred zakonom za sve građane BiH, dok je istovremeno prilagodljiv i zadovoljava različite lokalne potrebe i zahtjeve, te održiv u okviru postojećih proračunskih ograničenja za sektor pravde. Ne postoji jedinstven model najbolje međunarodne prakse koji bi se mogao izravno primijeniti u BiH. Pored toga, Odjel za kaznenu obranu Suda BiH mora biti ugrađen u upravnu strukturu BiH, budući da trenutačno postoji izvan nje. Rješenje statusa i nadležnosti ovog Odjela ostaje kao izazov koji će se rješavati tijekom provedbe.

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

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

Strateški programi	Vremenski okvir					Odgovorna institucija(e)	Pokazatelji provedbe
	12 mj.	24 mj.	36 mj.	48 mj.	60 mj.		
3.2.1 Stvoriti pravni i institucionalni okvir za uspostavu usklađenog sustava besplatne pravne pomoći u BiH u građanskim i kaznenim stvarima						Ministarstva pravde BiH, entiteta, kantona i PP BD	1. Donijeti entitetske i kantonalne zakone o besplatnoj pravnoj pomoći u građanskim stvarima 2. Usklađeni zakoni o besplatnoj pravnoj pomoći u kaznenim stvarima u BiH i entitetima; 3. Formirani i pružaju usluge institucionalna tijela za pružanje besplatne pravne pomoći u građanskim i kaznenim stvarima
3.2.2 Definirati pravni i institucionalni okvir za stalnu provedbu programa obuke za pružatelje usluga besplatne pravne pomoći						Ministarstva pravde BiH, entiteta i PP BD	1. Programi obuke definirani i provode se
3.2.3 Izvršiti analizu uspostavljenog sustava besplatne pravne pomoći u kaznenim i građanskim stvarima glede efikasnosti i učinkovitosti sustava besplatne pravne pomoći						Ministarstva pravde BiH, entiteta, kantona i PP BD	1. Analiza provedena i pokrenute aktivnosti na provedbi nalaza analize
3.2.4 Rješavanje statusa Odjela za kaznenu obranu Suda BiH						Ministarstvo pravde BiH	1. Budući status i financiranje Odjela za kaznenu obranu Suda BiH preuzima BiH

Očekivani rezultati strateških programa:

- Poštovanje ključnih europskih i međunarodnih konvencija od strane BiH, osobito poštovanje Europske konvencije o ljudskim pravima;
- Zajednički pravni okvir i pružanje minimalnih standarda koji za sve garantiraju jednakost pred zakonom;
- Učinkovitiji sustav 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 učinkovitost i održivost putem pružanja programa obuke i studija procjene utjecaja 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 sustavu. Građani će imati više poštovanja za procese i odluke ukoliko ih budu shvaćali, protivno tome, složene procedure koje su slabo objašnjene također mogu obeshrabrili ljude da ne insistiraju na svojim legitimnim pravima. Ključni zadatak će sada biti provedba strategije u cijeloj BiH, s ciljem jačanja povjerenja javnosti u sudove.

Organizacije civilnog društva trenutačno ne djeluju aktivno u sektoru pravde BiH, što se negativno odražava na uspješno rješavanje niz pitanja obrazloženih u strategiji, osobito na procese izrade politika i zakona. Ključna pitanja u ovom trenutku su izgradnja sustavnog modela kojim bi se ohrabrilo aktivnije sudjelovanje različitih interesnih skupina u ranije spomenutim procesima, te na taj način osigurala bolja zastupljenost svih dijelova društva, te izgradile sposobnosti tih skupina da efektivno daju doprinos takvim procesima.

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

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

Strateški programi	Vremenski okvir					Odgovorna institucija(e)	Pokazatelji provedbe
	12 mj.	24 mj.	36 mj.	48 mj.	60 mj.		
3.3.1 Osigurati potpunu provedbu Strategije za brigu o korisnicima sudova u BiH						VSTV, Ministarstva pravde BiH, entiteta, kantona	1. Akcijski plan za provedbu strategije izrađen, donijet i proveden
3.3.2 Povećati razinu dostupnosti informacija o organizaciji i radu sudova i tužiteljstva 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 tužiteljstva u svezi sa istragama, procesuiranjem i izricanjem presuda u predmetima koji su od posebnog značaja za javnost (ratni zločini, organizirani kriminal i spolno nasilje)
3.3.3 Ispitati modalitete aktivnijeg angažiranja NVO sektora u BiH u praćenju rada sektora pravde u BiH						VSTV, Ministarstva pravde BiH, entiteta i PP BD	1. Izrađena studija o načinima aktivnijeg sudjelovanja NVO sektora u BiH u praćenju rada sektora pravde sa preporukama u svezi istog

Očekivani rezultati strateških programa:

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

Stup 4: Podrška ekonomskom rastu

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

Pitanja iz oblasti pomoći ekonomskom rastu u BiH, čijim rješavanjem će se baviti ova strategija, podijeljena su u dvije podskupine, za svaku od njih je izrađeno više strateških programa koji su predstavljeni u tabelama koje slijede. Mada je u kratkim crtama u nastavku iznijeta analiza na temelju koje su vođene rasprave 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 gospodarskih slučajeva

Gospodarski subjekti u BiH nemaju dovoljan pristup mehanizmima alternativnog rješavanja sporova (ARS) koji bi im pomogli da izbjegnju dugotrajne i skupe sudske procese. Gospodarski sudski sporovi osobito su štetni po mala i srednja poduzeća. Izvjesne pilot inicijative u okviru kojih su isprobani ARS mehanizmi, poput medijacije, imale su pozitivne rezultate i osigurale 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 smanjenja broja slučajeva koji stižu pred sudove, te smanjenja troškova. Još jedna prednost je da ARS mehanizmi mogu osigurati pristup pravdi onima koji ne mogu priuštiti odvjetnika 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 promovirati i proširiti ARS na područje cijele zemlje. Da bi se to postiglo, ministarstva pravde trebaju razviti kapacitete za uspostavu strateškog pravca za ARS. Udruga medijatora mora izraditi obuhvatan program obuke za buduće medijatore, te jedinstven niz smjernica i pravila koje će upravljati radom medijatora. Također mora otvoriti dodatne urede kako bi doveo ARS u druge dijelove u BiH.

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

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

Strateški programi	Vremenski okvir					Odgovorna institucija(e)	Pokazatelji provedbe
	12 mj.	24 mj.	36 mj.	48 mj.	60 mj.		
4.1.1 Osigurati strateške smjernice za razvitak ARS						Ministarstvo pravde BiH	1. Izrada analize dosadašnjih iskustava u primjeni medijacije; 2. Donijet i proveden Akcijski plan za promoviranje alternativnog rješavanja sporova u BiH koji uključuje aktivnosti na pružanju pomoći Udruzi medijatora BiH u promoviranju medijacije
4.1.2 Vršiti promoviranje prednosti alternativnog rješavanja sporova na razini izvršnih vlasti u BiH						Ministarstvo pravde BiH	1. Povećana razina saznanja i povjerenja u ARS na razini izvršnih vlasti u BiH
4.1.3 Nastaviti promovirati alternativno rješavanje sporova među gospodarskim subjektima, pravnim zastupnicima i akademskom zajednicom						Udruga medijatora BiH, Odvjetničke komore	1. Usvojene dopune kodeksa odvjetničke etike u FBiH i RS u smislu obveze informiranja stranaka o mogućnostima rješavanja sporova kroz medijaciju; 2. Razvijen i proveden program obuke o ARS na relevantnim fakultetima u BiH; 3. Povećan broj informativnih skupova sa gospodarstvenicima i drugim korisnicima usluga u cilju promoviranja ARS u BiH
4.1.4 Definirati jasne mehanizme i aktivnosti promoviranja i ohrabivanja korištenja medijacije među sucima u BiH						VSTV	1. Izrađen plan dugoročnog promoviranja i ohrabivanja korištenja medijacije među sucima u BiH
4.1.5 Osnažiti ulogu Ministarstva pravde BiH u definiranju politika iz oblasti alternativnog rješavanja sporova i u uspostavi sustava evaluacije i praćenja primjene i učinkovitosti medijacije						Ministarstvo pravde BiH	1. Kadrovski osnaženo Ministarstvo pravde BiH za definiranje politika iz oblasti ARS; 2. Sustav evaluacije i praćenja primjene i učinkovitosti definiran i uspostavljen
4.1.6 Unaprijediti sposobnost Udruge medijatora BiH glede razvitka ljudskih potencijala, sustava standardizacije, obuke, licenciranja i pružanja usluga						Ministarstvo pravde BiH, Udruga medijatora BiH	1. Uspostavljeno i operativno tajništvo za pružanje upravno - tehničke pomoći Udruzi medijatora BiH; 2. Udruzi medijatora BiH dodijeljen standard EN 45103 za licenciranje medijatora; 3. Unaprijeđen program obuke za medijatore u BiH
4.1.7 Stalno vršiti obuku glede uspješnog upućivanja predmeta u medijaciju u okviru stručnog usavršavanja sudaca i početne obuke						VSTV, MP BiH, entiteta, PP BD i CEST FBiH i RS	1. Program obuke definiran i proveden; 2. Broj obučanih sudaca i stručnih suradnika, vježbenika i drugih povećan u odnosu na prethodno razdoblje; 3. Uspostavljen repozitorij znanja (baza podataka, materijali i sl.) o obučanim osobama
4.1.8 Osigurati sustav pružanja usluga medijacije na cijelom prostoru BiH						MP BiH, entiteta, PP BD i Udruga medijatora BiH	1. Uspostavljen u punom kapacitetu optimalan broj ureda za medijaciju u BiH sa definiranom mrežom izvješćivanja, arhiviranja i razmjene podataka i informacija
4.1.9 Izraditi studiju o načinima šire primjene medijacije i ostalih vidova alternativnog rješavanja sporova u BiH						Ministarstvo pravde BiH	1. Izrađena studija sa preporukama
4.1.10 Izraditi akcijski plan unapređenja rada gospodarskih odjela u sudovima						VSTV	1. Akcijski 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 razvitku medijacije i drugih vidova ARS za druge vrste sporova osim gospodarskih;
- Povećana upoznatost ključnih institucija sa prednostima medijacije i ARS;
- Smanjenje pritiska na sudove i ublažavanje sukoba i napetosti između strana u sporu;
- Jasni mehanizmi koji će učiniti upućivanje sa sudova na medijaciju lakšim;
- Poboljšana kvaliteta usluga medijacije u BiH.

4.2 Reforma zemljišne uprave

Osigurati pouzdana i sigurna stvarna prava i izradu učinkovitih usluga zemljišne uprave predstavlja veliki izazov za BiH. Već su u tijeku aktivnosti izrade modernog, digitaliziranog sustava upravljanja zemljišnim knjigama i katastarskim podacima, dakle oblasti u kojima je potrebna dodatna reforma, uključuju završetak i efikasno organiziranje relevantnog zakonodavnog okvira za ukupnu reformu zemljišne uprave, poboljšanje standarda usluga zemljišne uprave, skupa sa izgradnjom tehničkih i upravljačkih sposobnosti i objekata, kao i standardiziranje kvaliteta usluga, kako u zemljišnoknjižnim uredima, tako i u relevantnim tijelima uprave.

Stup 4: Podrška ekonomskom rastu – strateška oblast 4.2: Reforma zemljišne uprave

Strateški programi	Vremenski okvir					Odgovorna institucija(e)	Pokazatelji provedbe
	12 mj.	24 mj.	36 mj.	48 mj.	60 mj.		
4.2.1 Kompletirati zakonski okvir potreban za optimalno djelovanje zemljišne uprave						MP BiH, entiteta, kantona i PP BD	1. Usvojen Zakon o stvarnim pravima i Zakon o podjeli državne imovine i dopunjeni zakoni o sudskim pristojbama u cilju usklađivanja visine sudskih pristojbi za zemljišnoknjižne postupke u cijeloj BiH
4.2.2 Osigurati jedinstvene standarde u kvaliteti pružanja usluga u zemljišnoknjižnim uredima						MP entiteta, kantona i PP BD*	1. Usvojeni svi pravilnici preporučeni iz Strateških smjernica zemljišne uprave u BiH
4.2.3 Izraditi kriterije i propise koji reguliraju broj i status uposlenih u zemljišnoknjižnim uredima						MP entiteta, kantona, PP BD i VSTV*	1. Kriteriji i propisi izrađeni i provedeni
4.2.4 Osnažiti kapacitete entitetskih ministarstava pravde u smislu potreba zemljišne uprave						MP entiteta, kantona i PP BD	1. Uspostaviti i učiniti operativnim posebne odjele za zemljišnoknjižne poslove u entitetskim MP; 2. Razviti i provesti program obuke u izradi, praćenju i evaluaciji politika iz ove oblasti za uposlene u entitetskim ministarstvima
4.2.5 Osnažiti kapacitete zemljišnoknjižnih ureda u smislu potreba zemljišnoknjižnih uprava						MP entiteta, kantona i PP BD i VSTV	1. Izraditi i provesti program stalnog stručnog usavršavanja za uposlene u zemljišnoknjižnim uredima; 2. Osuvremeniti procese rada i sustava upravljanja unutar zemljišnoknjižne uprave
4.2.6 Osigurati mehanizme za usuglašeno zakonodavstvo u zemljišnoknjižnom sektoru u BiH						MP entiteta i kantona, PP BD i SKOZ BiH*	1. Osigurano potpuno usklađivanje svih propisa u zemljišnoknjižnom sektoru u cijeloj BiH
4.2.7 Doprinijeti boljoj koordinaciji sa institucijama u sektoru zemljišne uprave						MP entiteta i kantona, PP BD i SKOZ BiH*	1. Utemeljena puna i stalna suradnja sa SKOZ BH

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

Očekivani rezultati strateških programa:

- Jasan zakonodavni okvir, koji olakšava efikasniji i transparentniji rad i pružanje boljih usluga korisnicima, istovremeno osiguravajući 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;
- Razvitak usklađenog sustava zemljišnih knjiga u BiH, koji vodi do pravne sigurnosti u svezi sa stvarnim pravima i stvara bolju klimu za investicije.

Stup 5: Dobro upravljani i usklađeni sektor

Strateški cilj: Koordinirati i učiniti učinkovitijom uloge i odgovornosti ključnih institucija u sektoru pravde s ciljem postizanja učinkovitijeg, transparentnijeg i odgovornijeg sustava pravde u BiH

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

5.1 Koordinacija nadležnosti

Složena 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 usklađenosti, funkcionalni mehanizmi za međuinstitucionalno djelovanje mogu osigurati fleksibilniji i učinkovitiji rad. Međutim, kako je utvrđeno u više formalnih analiza sektora pravde i općenito javne uprave BiH, takvi mehanizmi i sposobnosti uveliko nedostaju.

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

Stup 5: Dobro upravljani i usklađeni sektor – strateška oblast 5.1: Koordinacija nadležnosti

Strateški programi	Vremenski okvir					Odgovorna institucija(e)	Pokazatelji provedbe
	12 mj.	24 mj.	36 mj.	48 mj.	60 mj.		
5.1.1 Uspostava i održavanje ministarskih konferencija uz nazočnost predsjednika VSTV						Ministarstvo pravde BiH, entiteta i PP BD	1. Iniciranje i održavanje najmanje polugodišnje ministarske konferencije uz nazočnost predsjednika VSTV; 2. Iniciranje i održavanje najmanje jednom kvartalno sastanaka tajnika i pomoćnika ministara pravde i predstavnika Pravosudnog povjerenstva Brčko Distrikta; 3. Jačanje sposobnosti SSPKPEI MP BiH u smislu pružanje tehničke potpore u održavanju tih sastanaka
5.1.2 Jačanje koordinirajuće uloge Ministarstva pravde BiH						Ministarstvo pravde BiH	1. Pojašnjenje zakonskih odredbi koje reguliraju koordinirajuću ulogu Ministarstva pravde BiH i formalnih koordinirajućih mehanizama sa entitetima i PP BD
5.1.3 Provesti detaljnu analizu utjecaja restrukturiranja ministarstava pravde na kantonalnim razinama						Federalno Ministarstvo pravde i kantonalna ministarstva pravde	1. Detaljna analiza provedena i dane jasne preporuke

Očekivani rezultati strateških programa:

- Bolja koordinacija i konzultacije između različitih dijelova sektora pravde u BiH na političkoj i na tehničkoj razini koji će osigurati skladnije i učinkovitije upravljanje, 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 ostvarenje usklađenosti pristupajući zajednički utvrđenim problemima iz perspektive koja uzima u obzir potrebe sektora pravde kao cjeline;
- Ustanovljavanje prioriteta glede reformi na razini cijelog sektora, što će imati veći utjecaj nego usmjeravanje oskudnih sredstava u oblasti gdje je to možda manje potrebno nego u drugim oblastima;
- Usklađenost reforme: poboljšanja u jednoj oblasti možda ovise o odgovarajućim promjenama u drugoj oblasti;
- Veća koncentriranost na krajnji rezultat za građane koja rezultira osiguranjem pomoći 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 razina i dijelova sektora pravde.

5.2 Strateško planiranje i izrada politika

Donedavno, nijedno od ministarstava pravde u BiH, niti Pravosudno povjerenstvo Brčko Distrikta nije imalo organizacijske i kadrovske kapacitete da preuzme koordiniranje strateškog planiranja i izrade politika u sektoru pravde ili za iniciranje usklađivanja zakonodavstva sektora pravde između različitih razina vlasti u BiH. Ministarstvo pravde BiH je 2006. godine uspostavilo Sektor za strateška planiranja, koordinaciju pomoći i europske integracije (SSPKPEI) koji je nadležan za koordiniranje važnih aktivnosti planiranja na razini ministarstva i sektora pravde. Međutim, SSPKPEI ne raspolaže dostatnim sredstvima i neće biti u stanju izvršiti puni raspon svojih odgovornosti bez punog broja uposlenih predviđenog u pravilniku. Entitetska ministarstva pravde i Pravosudno povjerenstvo Brčko Distrikta još uvijek nemaju slične jedinice. Općenito, ministarstva pravde na državnom i entitetskim razinama, te Pravosudno povjerenstvo Brčko Distrikta i VSTV rijetko razmjenjuju informacije ili prikupljaju podatke na usklađen 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.

Stup 5: Dobro upravljani i usklađeni sektor – strateška oblast 5.2: Strateško planiranje i izrada politika

Strateški programi	Vremenski okvir					Odgovorna institucija(e)	Pokazatelji provedbe
	12 mj.	24 mj.	36 mj.	48 mj.	60 mj.		
5.2.1 Uspostava institucionalnih sposobnosti za strateško planiranje i razvitak politika						Ministarstvo pravde BiH, entiteta i PP BD	1. Utemeljene i operativne manje jedinice za strateško planiranje u entitetskim ministarstvima pravde i u Pravosudnom povjerenstvu Brčko Distrikta; 2. Uspostavljen i operativan centar za razvitak politike, dokumentiranje i istraživanje u Ministarstvu pravde BiH
5.2.2 Razviti i održavati sustav prikupljanja, analiziranja i razmjene svih važnih informacija među ključnim institucijama sektora pravde						Ministarstvo pravde BiH, entiteta, PP BD i VSTV	1. Vrste, načini prikupljanja i pristup relevantnim informacijama definirani; 2. Sustav 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 informirane, bolje odgovaraju i više su strateške, koje su također bolje koordinirane između različitih razina vlasti i između različitih institucija sektora pravde;
- Bolja komunikacija i suradnja među institucijama sektora pravde i između institucija sektora pravde i NVO sektora.

5.3 Donatorska koordinacija i EU pridruživanje

Donedavno je najveća slabost u svezi sa donatorskom koordinacijom u sektoru pravde u BiH bilo odsustvo foruma na razini sektora za dijalog sa donatorskom zajednicom glede proceduralne i stvarne integracije pomoći, te nepostojanje strategije za cjelokupni sektor pravde. Mada su ove dvije slabosti sada riješene kroz ranije spomenutu uspostavu SSPKPEI i izradu ove strategije za sektor pravde potrebne su dodatne reforme kako bi se osigurao prijelaz sa pristupa u okviru kojeg donatori vode glavnu riječ na pristup u kome će ta uloga pripasti lokalnim institucijama. Glede europskih pridruživanja postoje čak i veći izazovi, ali sposobnosti unutar ministarstava pravde BiH i entiteta, te Pravosudnog povjerenstva Brčko Distrikta, su oskudni. Integriranje funkcija EU pridruživanja u svakodnevne operacije na profesionalnoj razini će vjerojatno biti teško, osobito s obzirom da je opće poznavanje važnih poglavlja EU *Acquis*- koja se odnose na sustav pravde je vrlo ograničeno.

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

Stup 5: Dobro upravljani i usklađeni sektor – strateška oblast 5.3: Donatorska koordinacija i EU pridruživanja

Strateški programi	Vremenski okvir					Odgovorna institucija(e)	Pokazatelji provedbe
	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 koordiniralo sa donatorima						Ministarstvo pravde BiH, entiteta, PP BD i VSTV	1. Mehanizam zajedničke usklađenosti sa donatorima definiran i proveden sa jasnim nadležnostima između institucija
5.3.2 Uspostaviti infrastrukturu i kapacitete u ministarstvima pravde BiH, entiteta i PP BD za potporu procesu usklađivanja propisa iz sektora pravde u BiH sa <i>Acquis Communautaire</i>						Ministarstvo pravde BiH, entiteta i PP BD	1. Osobe ili jedinice za usklađivanje propisa uspostavljeni; 2. Državni službenici obučeni i posjeduju odgovarajuće specijalističke vještine u oblasti usklađivanja uključujući i primjenu instrumenata procjene djelovanja politika i propisa

Očekivani rezultati strateških programa:

- Strateški i sistematski pristup donatorskoj koordinaciji na razini cijelog sektora koji će djelovati kao prvi korak prema tzv. cjelosektorskom pristupu (“SWAP”) donatorskim programima i financiranju².
- Poboljšani institucionalne i sektorske sposobnosti da se efikasno i učinkovito pripreme, koordiniraju i provedu procesi usklađivanja pravnog sustava BiH iz oblasti pravde sa EU *Acquis*-em u okviru predstojećeg procesa pristupanja BiH Europskoj uniji.

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

Poglavlje 6: Ključna neriješena strateška pitanja sektora pravde

Ključni sudionici iz sektora pravde koji su sudjelovali u izradi ove strategije utvrdili su određen broj pitanja, detaljnije opisanih u nastavku, koja će imati značajan utjecaj na neovisnost i efikasnost pravosuđa, potrebno ih je žurno razmotriti i riješiti da bi se omogućio daljnji napredak sektora. Međutim, prigodom rasprava o različitim opcijama za rješavanje ovih pitanja, ključni sudionici u procesu koji su u tim raspravama sudjelovali, susreli su se sa ograničenjima postojećih ustavnih rješenja u BiH te nisu bili u mogućnosti, unatoč svim uložnim naporima, usuglasiti se glede najboljeg načina da se ide naprijed.

Mada su tijekom posljednjih nekoliko godina političari u BiH, uz potporu međunarodne zajednice, pokrenuli aktivnosti glede rješavanja nekih od ozbiljnijih pitanja u pravosudnom sustavu u zemlji, na primjer, prijenosom određenih nadležnosti na državnu razinu i uspostavom pravosudne infrastrukture na toj razini, koja uključuje: državno Ministarstvo pravde, VSTV, Sud BiH, Tužiteljstvo BiH, kao i materijalno i procesno zakonodavstvo iz kaznene oblasti, nijedna od ovih reformi nije formalno ugrađena u Ustav BiH. Budući da je proces ustavne reforme nedavno ponovno pokrenut i s obzirom na različita stajališta ključnih sudionika iz sektora pravde glede 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): Rascjepkano financiranje pravosuđa

Proces godišnje pripreme proračuna za sudove i urede tužitelja u BiH se dramatično promijenio tijekom posljednjih godina otkako su Neovisno pravosudno povjerenstvo (IJC) i kasnije VSTV, počeli da aktivno pomažu sudovima u pripremi nacrtu proračuna. Međutim, postojeći sustav financiranja je izuzetno kompleksan u tehničkom i praktičnom smislu i zahtijeva od VSTV interakciju sa 14 različitih ministarstava pravde, uključujući Pravosudno povjerenstvo Brčko Distrikta, 14 različitih ministarstava financija, 14 vlada i 14 parlamenata u BiH u procesu usvajanja proračuna. Kao posljedica toga, sadašnji sustav financiranja karakteriziraju značajne proračunske 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 dosljedan način. Postojeći sustav financiranja sudova također sprječava efikasnu i učinkovitu raspodjelu i trošenje oskudnih proračunskih sredstava.

Radna skupina za stratešku oblast koja se tiče pravosuđa razmatrala je dvije moguće opcije usmjerene prema rješenju ovog pitanja.

OPCIJA broj 1: Prijenos financiranja pravosuđa na razinu BiH

Prva opcija se temelji na preporukama iz Funkcionalnog pregleda sektora pravde u BiH koji je izradila Europsko komisija. Ova studija potvrđuje da pomanjkanje centraliziranog financiranja uzrokuje, *inter alia*, značajne nejednakosti u osiguranju pravde u BiH, ugrožava neovisnost pravosuđa i sprječava učinkovito i efikasno održavanje vladavine prava u BiH. Kao rezultat, ova studija preporučuje sljedeće: „Sudovi i tužiteljstva u BiH trebali bi se financirati na razini BiH od proračunske 2007. godine ” Pored toga, opcija broj 1 odražava prioritet iznijet u Europskom partnerstvu za BiH gdje se navodi sljedeće: „Prijenos financiranja pravosuđa na razinu BiH”, kao i prioritet da se: „Uspostavi središnje tijelo za izvršenje i praćenje proračuna (pravosuđa)”.

Prenošenje financiranja na razinu BiH značilo bi postojanje centraliziranog tijela za financiranje i u skladu s tim mogućnost sektorske usklađenosti glede strateškog planiranja, izrade politika i postavljanje prioriteta za cijeli pravosudni sustav u BiH. Umjesto interakcije sa jako velikim brojem sudionika u BiH, takav sustav financiranja omogućio bi VSTV da mnogo učinkovitije lobira na samo jednoj razini (tj. sa Ministarstvom pravde BiH i Parlamentarnom skupštinom BiH) za interese sudova i urede tužitelja, da raspoređuje njihove potrebe prema prioritetima, da osigura jednakost u smislu financiranja koje je utemeljeno na realističnijim i dobro promišljenim znamenkama, da efikasno i učinkovito raspoređuje sredstva i da osigura financijsko planiranje i pomoć.

Takav sustav financiranja bi također sveo na najmanju moguću mjeru mogućnost političkih utjecaja na izradu i izvršenje proračuna pravosudnih institucija, kao i na sudove općenito. Na taj način proračunski proces će postati više transparentan i pravičan, manje diskriminirajući.

OPCIJA broj 2: Prijenos financiranja pravosuđa sa 10 kantonalnih razina na razinu Federacije BiH

Zbog nedostatka konsenzusa među članovima radne skupine u svezi sa opcijom broj 1, radna skupina je također ispitala opciju prijenosa financiranja pravosuđa sa razina 10 kantona na razinu Federacije BiH. Ova opcija bi značila financiranje pravosuđa u budućnosti iz 4 jurisdikcije, tj. proračuna države, Federacije BiH, Republike Srpske i Brčko Distrikta. To bi djelomično korigiralo postojeću rascjepkanost sustava financiranja pravosuđa u BiH, smanjujući financiranje sa 14 resursa na 4. Mada bi ovo predstavljalo poboljšanje u odnosu na trenutačnu situaciju, ipak se ne radi o optimalnom rješenju budući da bi financiranje i dalje bilo rascjepkano.

Treba napomenuti da nijedna od gore navedene dvije opcije ne podrazumijeva uspostavu „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 financiranja.

Izazovi glede konsolidiranja financiranja pravosuđa

Ukoliko i kada odluka o konsolidiranju financiranja pravosuđa bude donijeta bilo na razini Federacije BiH ili na razini države BiH, bit će potrebno detaljno razmotriti posljedice koje će to imati za raspodjelu prihoda od neizravnog oporezivanja, kao i posljedice za proračune svih razina vlasti. Slično tome, postojeće odgovornosti i ovlasti ministarstava pravde, odnosno Pravosudnog povjerenstva Brčko Distrikta, na razinama sa kojih se prenosi nadležnost financiranja pravosuđa, moraju se ponovno 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. Također će se morati ispitati posljedice 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 konsolidiranja financiranja pravosuđa i utjecaja na postojeće zakonodavne, institucionalne, financijske i proračunske okvire u BiH. Nalaze ove analize će potom morati ponovno ispitati politički čimbenici koji donose odluke. Bilo bi dobro da ovu analizu vode ministarstva pravde, Pravosudno povjerenstvo Brčko Distrikta i VSTV, mada bi se mogla tražiti donatorska pomoć za ekspertizu i financijsku pomoć za provedbu analize.

Neriješeno pitanje (ii): Usklađivanje materijalnih i procesnih zakona u kaznenim i građanskim predmetima

Pravni stručnjaci i osobe iz pravosudne prakse ocjenjuju da su postojeća ad hoc tijela, utemeljena radi usklađivanja kaznenih i građanskih materijalnih i procesnih zakona, nisu ni efikasna niti održiva. Ovo stanje je rezultat ustavnog i upravnog uređenja BiH u kome državna razina nema ovlasti 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, usklađene kaznene zakone. S obzirom na nedostatak konsenzusa u ovom trenutku, koji bi omogućio donošenje jedinstvenih zakona, odluka o usuglašenom pristupu u svezi sa postupanjem po ovom pitanju će se morati donijeti u vremenskom okviru koji je predviđen za provedbu ove strategije.

Usklađivanje sudske prakse

Državu kojom upravlja vladavina prava karakterizira jednakost svih građana pred zakonom te prirodna posljedica toga, jedinstvo tumačenja zakona. Iscjepkano tumačenje zakona predstavlja prijetnju za jednakost građana. Jedinstvo u tumačenju zakona je garancija osmišljena radi osiguranja pojedinačnih interesa i stabilnosti poslovnih odnosa. Usklađeno tumačenje zakona ima dublji značaj u sadašnjem kontekstu političkih, ekonomskih i društvenih promjena u BiH te krajnje pridruživanje u Europsku uniju, osobito jer će ovo drugo dovesti do velikog povećanja u broju pravnih akata koji će dodatno utjecati na jedinstvo tumačenja u sudskim presudama. U ovom trenutku, BiH ne posjeduje mehanizam koji osigurava jedinstvo tumačenja zakona u cijeloj BiH.

Nigdje ovo nije relevantnije nego u slučaju postojeće dileme oko toga koji kazneni zakon treba primijeniti u slučajevima ratnih zločina. Do sada su se u slučajevima suđenja ratnih zločina koji su se vodili pred entitetskim sudovima uglavnom primjenjivali raniji kazneni zakoni koji predviđaju maksimalnu kaznu od 20 ili 40 godina zatvora (ovisno o entitetu), dok Sud BiH postupa po Kaznenom 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, osobe koja djeluju u pravnoj praksi insistiraju da ova odluka nije obvezujuća na entitetskoj razini.

Nepriznanje obvezujuće 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 sigurnost.

Žurno je potrebna uspostava zajedničke znanosti o pravu u brojnim oblastima, posebice jer i osobe koje se bave pravnom praksom i građani BiH žele osnaživanje i usklađivanje politike kažnjavanja. U svjetlu gore navedenog radna skupina za pravosuđe je ispitala mogućnost, opisanu u nastavku, koja ima za cilj uklanjanje ove očigledne manjkavosti pravosudnog sustava. Iako tijekom 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 osigurava Vrhovni sud. Od Vrhovnog suda se očekuje da ispunjava dinamičnu ulogu tumačenja zakona, kao i da se pobrine da svi sudovi jednako primjenjuju zakon, osiguravajući na taj način cjelovitost u sudskoj praksi u cijeloj BiH. Kao zaštitnik zakona, Vrhovni sud bi doprinio održavanju materijalne pravne sigurnosti i zaštiti sloboda i temeljnih prava.

Svjesni problema koji predstavlja nepostojanje Vrhovnog suda BiH, Parlamentarna skupština Vijeća Europe donijela je rezoluciju 1564 (2007. godine) o „Kaznenom gonjenju povreda zakona koji spadaju u nadležnost Međunarodnog kaznenog suda za bivšu Jugoslaviju (MKSJ)”, čime je pozvala vlasti u BiH da, *inter alia*: „osiguraju usklađivanje sudske prakse, razmotre uspostavu vrhovnog suda na državnoj razini ili daju ovlasti vrhovnog suda postojećem sudu tako da osiguraju pravnu sigurnost;”.

Poglavlje 7: Posljedice SRSP na srednjoročne proračune

Uvod

Provedba SRSP ima financijske posljedice za sva tijela uprave sa nadležnostima u sektoru pravde. Ovo poglavlje ispituje kontekst u kojem će se pronalaziti financiranje za SRSP te posljedice koje SRSP ima na srednjoročne proračune.

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

Tri glavne odlike novog proračunskog procesa su:

- Uporaba programskog budžetiranja za strukturiranje zahtjeva i financijskog upravljanja
 - Svaka potrošačka jedinica grupira 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 proračuna na svim razinama
 - Svaka vlada, koju savjetuje njezino ministarstvo financija, određuje proračunska ograničenja za sve proračunske korisnike za razdoblje od tri godine
 - Proračunski korisnici mogu planirati za srednjoročno razdoblje sa sredstvima raspoređenim kroz trogodišnje razdoblje između tekućih i kapitalnih izdataka
- Zahtjev da se dostavljaju informacije o učinku, kako za postojeće programe aktivnosti, tako i za zahtjeve za budućim povećanim financiranjem
 - Svaki proračunski korisnik mora prikazati efikasno i učinkovito korištenje raspoloživih financijskih 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 proračunskog planiranja se sada odvija u prvoj polovici godine, krajnji rok je 30. lipnja. Do tog roka sve vlade trebaju odobriti svoj dokument okvirnog proračuna (DOP) utvrđujući pretpostavke po kojima su izrađene prognoze prihoda, opću fiskalnu strategiju i određivanje proračunskih ograničenja za svakog proračunskog korisnika za naredne tri godine.

Proračunske pretpostavke za srednjoročno razdoblje

DOP odobren u 2007. godini u određenoj mjeri nudi jasne naznake cjelokupnih proračunskih pretpostavki za sljedeće tri godine. U okviru ovog konteksta će se aktivnosti navedene u SRSP morati natjecati 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 razdoblju. BiH će morati nastaviti voditi 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 kontrolira Uprava za neizravno oporezivanje povećati za tek neznatno više od 3% godišnje. Čak i kad se drugi prihodi uzmu u obzir, mogućnosti za rast sredstava u srednjoročnom razdoblju su ograničene. Svi dijelovi javnog sektora općenito će morati da ostvare maksimalne rezultate na temelju postojećih sredstava, kao i natjecati se za dodatna sredstva iz ograničenih sredstava koja su na raspolaganju. Iz ovih povećanja će morati financirati povećanja plaća, kao i dodatna upošljavanja i rast tekućih troškova i kapitalnih izdataka.

Četrnaest vlada koje imaju nadležnosti u sektoru pravde upravo su završile još jedan ciklus dokumenta okvirnog proračuna (DOP) za razdoblje 2008.-2010. godine. Ovi DOP postaju preliminarni proračuni i postavljaju okvir na temelju kojeg svaka vlada određuje godišnji proračun. Ovi najnoviji DOP osiguravaju jasne smjernice za provedbu SRSP, budući da iznose postojeća očekivanja glede trošenja u sektoru pravde za svih 14 vlada.

Pozicija financiranja sektora pravde mora se postaviti naspram ukupne financijske situacije u svih 14 vlada. Tijekom naredne tri godine DOP predviđaju ukupne razine 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%

Ove razine trošenja će morati pokriti povećanja plaća, veće trošenje za materijalne troškove i kapitalne izdatke u razmjeru koji je moguće financirati. Na svim razinama će biti prisutno žestoko natjecanje za ograničena dodatna sredstva, uz nekoliko drugih sektora čiji su zahtjevi za prioritarnim porastom financiranja također vrlo jaki.

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

- Potreba da se osigura zamjensko financiranje za projekte i aktivnosti koje su inicijalno financirali međunarodni donatori, npr.:
 - Prijenos sadašnjeg međunarodnog financiranja na BiH, tijekom 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 milijuna KM do 2010. godine samo za održavanje trenutne pozicije.
 - Potreba za financiranjem VSTV koje će zamijeniti međunarodno financiranje njegovih operacija koje će iznositi preko 3 milijuna KM do 2010. godine.
- Potreba i obveza da se završi financiranje institucija u skladu sa odobrenim pravilnicima, osobito u svezi sa razinom kadrovske popunjenosti, npr.:
 - Ministarstvo pravde BiH očekuje da će uposliti dodatnih 45 osoba do 2010. godine.
 - Pravobraniteljstvo Republike Srpske očekuje da će uposliti dodatne 33 osobe do 2010. godine.
 - Ministarstvo pravde Republike Srpske očekuje da primi 3 milijuna KM za potporu adekvatnijim razinama trošenja na stavke koji se ne odnose na izdatke za uposlene.
- Potreba da se financiraju nove aktivnosti koje će popuniti praznine u okviru usluga koje se pružaju unutar sektora pravde, npr.:

- Prijedlozi da se kreira šire dostupan sustav pravne pomoći u kaznenim i građanskim predmetima na razini BiH, za koji se očekuje da počne djelovati 2008. godine.
- U Republici Srpskoj uspostava specijalnog odjela u okviru Okružnog suda u Banja Luci, u skladu sa Zakonom o borbi protiv organiziranog kriminala i teških oblika ekonomskog kriminala.
- Donatorska sredstva za potporu dodatnim uslugama u sektoru pravde. U budućnosti, ove nove aktivnosti morat će se financirati iz domaćih resursa, što će predstavljati dodatni pritisak na financiranje tako što će se sredstva unaprijed obvezati. Neki od primjera su:
 - Kapitalni izdaci za izgradnju državnog zatvora koji će koštati preko 24 milijuna KM, uz krajnji planirani minimalni godišnji trošak od 6 milijuna KM u 2010. godini.
 - Nabavka dodatne IKT opreme za 86 sudova i ureda tužitelja u Federaciji BiH i Republici Srpskoj. Do sada, ove aktivnosti je financirala međunarodna zajednica (EC, USAID, ICITAP, Vlada Norveške, itd.), sada se te aktivnosti prebacuju na domaće izvore financiranja, za koje će potrebe u 2008. godini iznositi 2,94 milijuna KM, u 2009. godini 3,96 milijuna KM i u 2010. godini 3,33 milijuna KM (predstavljeno u kapitalnim investicijama VSTV).
 - Ministarstvu pravde Federacije BiH za jedinicu zemljišnoknjižne uprave je potrebno 3,2 milijuna KM u 2008. godini, 3,2 milijuna KM u 2009. godini i 3,2 milijuna KM u 2010. godini. Ovo će se financirati iz donatorskih sredstava, ali će se na kraju troškovi morati snositi iz proračunskih sredstava Federacije BiH.

Pored gore navedenih primjera postoje i drugi projekti i aktivnosti koje trenutačno financiraju međunarodni donatori, za koje će biti potrebno osigurati sredstva iz domaćeg proračuna kako bi se pružanje tih usluga dugoročno održalo. Bit će potrebno napraviti procjenu glede toga u kojem stupnju pružanje postojećih usluga ovisi o međunarodnom financiranju, da bi se stekla potpunija slika o tome koliko će zamjenskih sredstava iz domaćeg proračuna biti potrebno za nastavak pružanja tih istih usluga. Na primjer, Federacija BiH će dobiti više od 3 milijuna KM za sljedeće tri godine za potporu reformi zemljišne uprave, ali na kraju ovog razdoblja troškovi će se morati plaćati iz proračuna Federacije BiH. Procjena bi također trebala obuhvatiti zahtjeve za domaćim sredstvima koje će imati projekti kapitalnih investicija, trenutačno financirani iz međunarodnih sredstava, iz oblasti izgradnje objekata i nabavke opreme, osobito IKT projekata. Sektor pravde je dobio golem iznos u vidu investicije u IKT, što su financirali međunarodni donatori, ova investicija se mora financirati radi održavanja, popravke i zamjene IKT opreme koja je ključna za djelovanje pružanja postojećih usluga. Ovo će staviti značajan teret na proračune za materijalne troškove na svim razinama vlasti.

U proračunskom procesu za sve vlade, postoji očekivanje da će uštede ostvarene kroz bolje upravljanje postojećim uslugama ili ukidanje određenih usluga koje se trenutačno pružaju, osloboditi izvjesna sredstva koja se mogu usmjeriti na nove projekte i aktivnosti. Međutim, ispitivanje DOP 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 natječe sa drugim sektorima za ograničen „rast“ sredstava. Budući da sektor financira 14 vlada, te je stoga vrlo rascjepkan, malo je vjerojatno da će se značajna sredstva naći kroz uštede. Kada bi za sektor pravde postojao jedan proračun, moguće je da bi izvjesna racionalizacija usluga dovela do ušteta i osigurala financiranje za nove projekte.

U svjetlu zahtjeva koji proizlaze iz programa o kojima je bilo govora u prethodnim poglavljima SRSP, kao i proračunskih procesa koje primjenjuju vlade, presudna zadaća u okviru daljnjeg planiranja aktivnosti za provedbu SRSP će biti izrada realistične strategije financiranja koja će poduprijeti aktivnosti provedbe. U svojim programskim formatima tabele za pregled proračunskih prioriteta koje podnose sve institucije sektora pravde pružaju detaljnu osnovu za izradu opsežne financijske slike sektora. Gledajući unaprijed prema provedbi SRSP, najvažnije je da se sastavi opsežna strategija koja će uzeti u obzir:

- Detaljnu trenutačnu financijsku poziciju svih institucija sektora pravde, u skladu sa tabelama programskih proračuna koji se dostavljaju na razini svih 14 vlada;
- Procjenu trenutačne razine ovisnosti o međunarodnom financiranju i buduće posljedice za financijska sredstva iz proračuna;
- Strogu reviziju cjelokupnog financiranja u sektoru pravde radi utvrđivanja mogućih ušteda, s ciljem osiguranja sredstva za dodatne usluge i operacije predviđene u SRSP;
- Kreativno ispitivanje načina financiranja aktivnosti u sektoru pravde koje nisu u potpunosti ograničene sadašnjim podjelama nadležnosti.

Zaključci

Novi proračunski proces nudi mnogo prilika za povećanje razina efikasnosti u trošenju javnih sredstava u sektoru pravde. To je sektor koji je već dobio značajna sredstava na ime pomoći za strateški razvitak i povećanje učinka. Provedba SRSP trebala bi dodatno unaprijediti ostvareni napredak. Drugi sektori možda imaju slabiju početnu poziciju, ali kako oni budu postajali učinkovitiji, nadmetanje za sredstva će se intenzivirati.

Sve institucije sektora pravde će morati obrazlagati svoje financijske potrebe na temelju čvrstih dokaza, predanosti i boljih rezultata kako bi zadržale svoje sadašnje pozicije. Da bi se ispunila očekivanja SRSP, sektor pravde općenito će na svim razinama vlasti morati ostvariti pristup mnogo većim razinama financiranja. Ovo će biti ozbiljan izazov tijekom godina koje slijede, počevši već od proračunskog ciklusa za 2009. – 2011. godine koji počinje početkom 2008. godine. Sektor će vjerojatno biti uspješniji ukoliko njegovi zahtjevi budu poduprijeti čvrstom dugoročno koordiniranom strategijom.

Poglavlje 8: Provedba SRSP

Upravljanje provedbom 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 razdoblju, koji su usuglašeni među relevantnim institucijama iz sektora pravde, kroz pristup koji se temeljio na konsenzusu i konzultacijama. S obzirom na kompleksnost zakonodavnih i upravnih okvira unutar kojih sektor pravde funkcionira, potrebno je usvojiti sličan proces za praćenje napretka spram pokazatelja ustanovljenih u SRSP.

Odgovornost za provedbu ciljeva i programa predviđenih SRSP će počivati na svim odgovornim institucijama koje su navedene u strategiji. Politički i strateški nadzor provedbe 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 nazočiti ministri pravde sa državnog, entitetskih i kantonalnih razina, kao i predsjednik Pravosudnog povjerenstva Brčko Distrikta. Predsjednik VSTV također bi trebao nazočiti i sudjelovati na svim ministarskim konferencijama. Osim što će pažljivo pratiti provedbu strategije i davati političke i strateške smjernice za nju, ministarske konferencije se mogu iskoristiti i kao forum za raspravu o drugim relevantnim pitanjima iz sektora koja izlaze izvan 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 razinu usklađenosti i suradnje među ključnim sudionicima u svojoj oblasti rada.

Za sve stupove reforme koji su utvrđeni u SRSP, svaka od ministarskih konferencija će prvo razmotriti napredak ostvaren tijekom 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 nazoče 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 osigura široka podrška. Sektor za strateška planiranja, koordinaciju pomoći i europske integracije (SSPKPEI) iz Ministarstva pravde BiH će biti zadužen za pripremu ovih konferencija, te obavljati i ulogu njihovog tehničkog tajništva i savjetodavnog tijela.

Za svaki od strateških stupova, bit će utemeljene stalne funkcionalne radne skupine. Ove skupine će biti odgovorne za izradu godišnjih zajedničkih planova rada i zadužene za vođenje naprijed navedenih aktivnosti koje su utvrđene unutar određenog strateškog stupa. Upravni odbor koji je bio odgovoran za nadzor izrade i odobravanje ove strategije odgovoran je za imenovanje ovih radnih skupina prije isteka svog mandata. Ministarstva pravde u BiH i Pravosudno povjerenstvo Brčko Distrikta, koje predstavljaju tajnici ili pomoćnici ministara ili druge važne pozicije u slučaju Pravosudnog povjerenstva Brčko Distrikta (ovisno o strateškom stupu o kojem se radi) trebali bi biti članovi ovih radnih skupina, skupa sa predstavnicima drugih važnih institucija iz sektora pravde (kao što je VSTV i drugi).

Preporučuje se održavanje sastanaka ovih stalnih radnih skupina najmanje jednom u svaka tri mjeseca, kao i da nazočni koriste ovaj forum za rasprave o drugim pitanjima relevantnim za sektor pravde, pored onih pitanja koja su utvrđena SRSP. SSPKPEI će obavljati ulogu tehničkog tajništva za rad funkcionalnih radnih skupina, osiguravajući da se utvrđene aktivnosti poduzimaju, da se prate i da se o njima izvješćuje u skladu sa utvrđenim vremenskim rokom, te da ostvaruju očekivani ishod.

Pored toga što će kao tajništvo pružati potporu 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 uspostave jedinica za strateško planiranje u entitetskim ministarstvima pravde (kako je planirano u okviru ove strategije), ove jedinice će predstavljati veliku potporu SSPKPEI u cjelokupnoj koordinaciji i provedbi.

S obzirom na kritičnu prirodu uloge koordiniranja za uspješnu provedbu 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 provedbe i izradi budućih strategija. Također je važno da ove jedinice investiraju vrijeme, energiju i sredstva u stalnu izgradnju svojih analitičkih sposobnosti za praćenje i procjenu napretka u odnosu na planove i izradu novih planova i politika u sektoru pravde. SSPKPEI još uvijek predstoji zadobivanje povjerenja drugih važnih 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 uspostave djelotvorne organizacije upravljanja, uspješna provedba SRSP u velikoj mjeri ovisi od sposobnosti institucija iz sektora pravde, osobito ministarstava pravde i Pravosudnog povjerenstva Brčko Distrikta, da izrade analize i prateće preporuke u smislu politika za ključna pitanja utvrđena u ovoj strategiji. Održiva reforma u sektoru pravde ovisi o razvitku sposobnosti i procesa za vršenje cjelovitih pregleda važnih politika unutar sektora i predlaganje adekvatnih politika koje su potrebne za rješavanje ovih pitanja.

Jedinica za izradu politika utemeljena u okviru Ministarstva pravde BiH trebala bi, u najmanju ruku, voditi i koordinirati inicijative za izradu važnih analiza politika, ali također pružati potporu procesu donošenja odluka na ministarskim konferencijama.

Slično tome, SRSP izričito 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 konzultacija (po mogućnosti oboje). Ovo je potrebno da bi se osiguralo da su rješenja/mjere iznijete 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 sposobnosti 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 konzultacije u sklopu izrade analiza politika i zakonodavnih inicijativa se neće samo preporučivati, nego zahtijevati.

Radi lakšeg kasnijeg planiranja aktivnosti na razini institucija ili cijelog sektora, strateški programi u svezi sa kojima će biti potrebno izraditi analize politika ili poduzeti zakonodavne inicijative predstavljeni su u dodacima 3 i 4.

Praćenje i procjena SRSP

Prikupljanje informacija o napretku koji je ostvaren u odnosu na pokazatelje definirane u SRSP i razmjena istih informacija će biti ključna sastavnica praćenja i procjene reformskih inicijativa u cijelom sektoru pravde u BiH. Pokazatelj je mjera koja pomaže da se ustanovi da li se napreduje prema ostvarenju izvjesnog cilja i u kojoj mjeri.

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

U svjetlu gore opisanih mehanizama za provedbu SRSP, jedinice za strateško planiranje na državnom i entitetskim razinama, osobito SSPKPEI, mogu održavati relativno jednostavan sustav praćenja osnovnog napretka u odnosu na SRSP, bar za prvi ciklus planiranja strategije. Putem upitnika ili izravnih konzultacija sa relevantnim institucijama sektora pravde, kao i putem redovitih sastanaka stalnih funkcionalnih radnih skupina, jedinice za strateško planiranje mogu osigurati za ministarske konferencije ulazne informacije u svezi sa statusom provedbe pojedinačnih inicijativa iz SRSP. Slično tome, godišnja procjena (utemeljena na redovitim izvješćima o napretku koji će se pripremati bar kvartalno) koju će pripremati SSPKPEI, uz pomoć entitetskih jedinica za strateško planiranje i Pravosudnog povjerenstva Brčko Distrikta, može se iskoristiti kao osnova za reviziju SRSP.

Na temelju ulaznih informacija koje budu dolazile izravno od pojedinačnih institucija ili putem stalnih funkcionalnih radnih skupina, napredak strateških programa može se svrstavati u jednu od sljedeće tri etape:

1. **ZELENO** – strateški program je proveden u skladu sa vremenskim rokovima i pokazateljima utvrđenim u SRSP ili je napredak stabilan i ne očekuju se nikakvi zastoji u provedbi. Strateški programi koji imaju status ZELENO ne zahtijevaju dodatne aktivnosti i trebaju se ocjenjivati u smislu utjecaja koji su imale na provedbu općih strateških ciljeva ili će ga potencijalno imati kada budu u potpunosti provedeni.
2. **ŽUTO** – provedba strateškog programa kasni, što zahtijeva pažnju članova stalnih funkcionalnih radnih skupina, te korektivno djelovanje o kome se odlučuje na njihovim redovitim 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 osigurati pregled napretka, te omogućiti procjenu dinamike provedbe svakog strateškog programa i strateškog cilja čijem ostvarenju doprinose. Ovakvo izvješćivanje o napretku će se pripremati najmanje dva puta godišnje za članove ministarskih konferencija, te kvartalno za članove stalnih funkcionalnih radnih skupina 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 skupina javnih službi koje se mogu svrstati u jednu široku kategoriju kao što je zdravstvo, obrazovanje ili promet. Ne postoji jedinstvena definicija u europskoj ili međunarodnoj praksi o tome koje institucije čine *sektor pravde*, dosta toga ovisi o posebnim 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, tužiteljstva, ministarstva pravde na svim razinama vlasti, uključujući Pravosudno povjerenstvo Brčko Distrikta, VSTV i izvršenje kaznenih sankcija. Agencije koje se bave alternativnim rješavanjem sporova, alternativnim sankcijama i pružanjem pravne pomoći, kao i centri za obuku sudaca i tužitelja također se smatraju dijelom sektora.

Institucije sektora pravde u BiH, uključujući državna i entitetska ministarstva pravde, Pravosudno povjerenstvo Brčko Distrikta, VSTV i Ured tužitelja BiH, do sada su pripremile određen broj funkcionalno orijentiranih strategija i planova. Međutim, svi oni su izrađeni iz perspektive pojedinačne institucije, uz uporabu različitih metodologija, dok je vrlo malo pažnje posvećeno razumijevanju strukture i dinamike cjelokupnog sektora pravde. Mada državne strategije i planovi osiguravaju okvire na visokoj razini 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 dosljedan sustav sačinjen od međusobno povezanog, ni institucija.

Različite zemlje su usvojile različite modele izrade strategije za sektor pravde, koji su različitog stupnja složenosti, utemeljene na njihovim posebnim političkim, društvenim i ekonomskim okolnostima, te kapacitetima institucija. Sektorski pristup bi u najmanju ruku trebao rezultirati boljom komunikacijom i suradnjom između institucija koje su uključene u formuliranje i pružanje usluga u sektoru pravde. Kao što je predviđeno ovom strategijom, uspostava ministarskih konferencija i stalnih funkcionalnih radnih skupina, s ciljem razmatranja pitanja od općeg zajedničkog interesa koja su definirana u ovom dokumentu, također će osigurati redovitu komunikaciju i konzultacije u svezi pitanja od zajedničkog interesa. Sa druge strane spektra, sektorska strategija može rezultirati uvođenjem kompleksnijih sektorskih planova za kapitalna ulaganja, zajedničke organizacije upravljanja ili jednakih pokazatelja učinka.

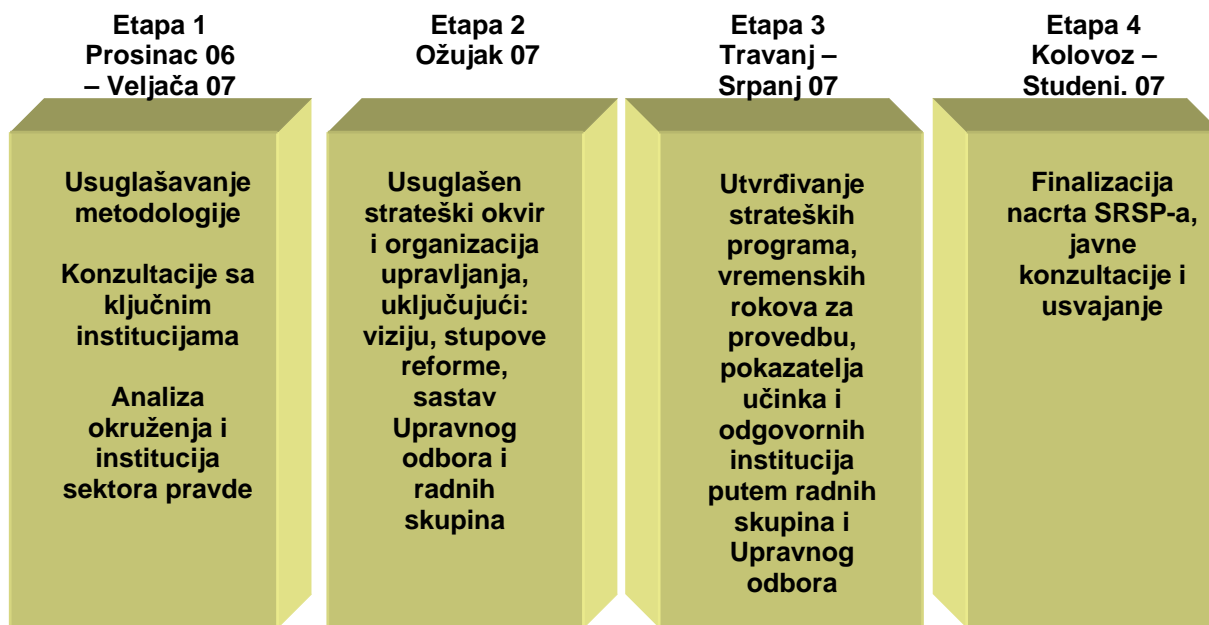
Točne prednosti koje će proizaći iz sektorskog pristupa ovise o razini i vrsti suradnje i zajedničkog rada koji se budu odvijali. Također će u velikoj mjeri ovisiti o tome do kojeg stupnja reformske inicijative, usuglašene kroz proces izrade SRSP i artikulirane kroz ovaj dokument, prožimaju strateške 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 provedbu SRSP i nastojanje da se strateški programi, onako kako su navedeni u ovom dokumentu, prenesu u godišnje planove vlada i godišnje proračune.

Ova sektorska strategija osigurava okvir unutar kojeg bi se trebale izrađivati ili revidirati pojedinačne institucionalne strategije u sektoru pravde. Očekuje se da će svaka institucija osigurati 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 posebne za danu instituciju, nisu predviđene u SRSP. Namjera ovog dokumenta nije da regulira metodologiju planiranja koju će koristiti institucije sektora pravde. Međutim, radi pružanja pomoći institucionalnom planiranju, koje će biti ključno za provedbu ove strategije, u dodatak 5 uključene su nešto detaljnije smjernice u svezi sa ključnim elementima koje treba uzeti u obzir prigodom strateškog planiranja na razini pojedinačnih institucija.

Dodatak 1 – Metodologija izrade SRSP

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

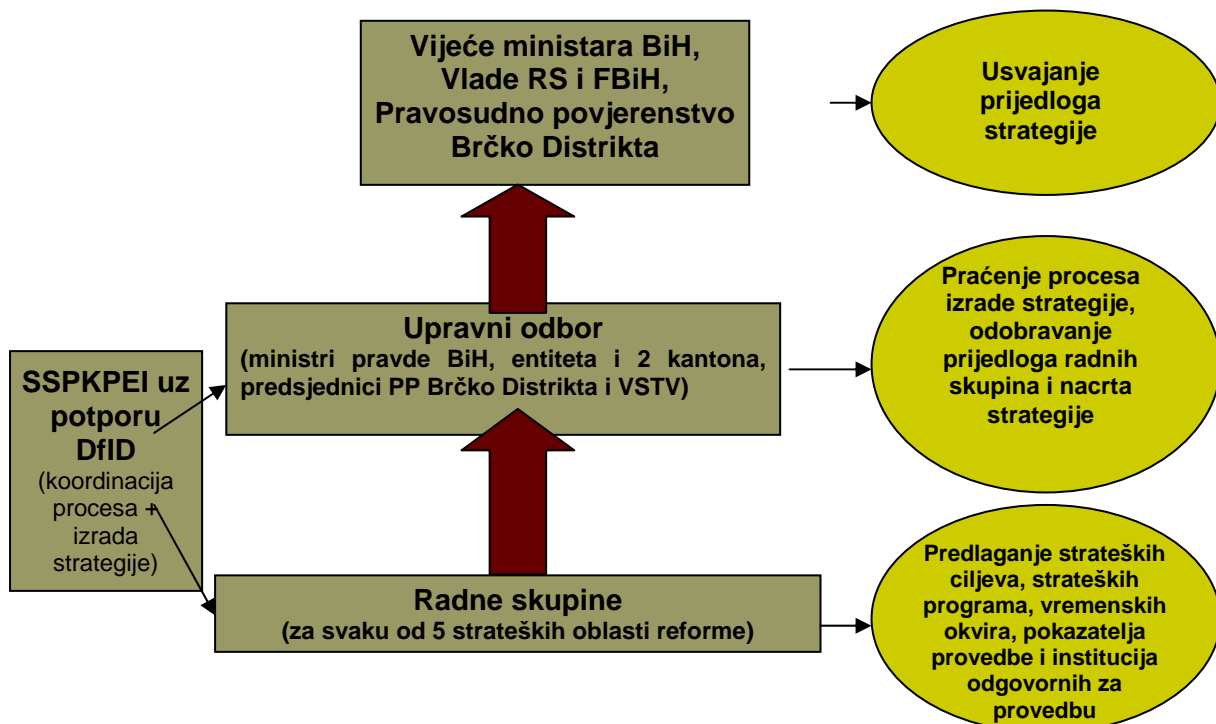
Slika 6: Etape izrade Strategije za reformu sektora pravde u BiH



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

- **Etapa 1:** U razdoblju od prosinca 2006. godine do veljače 2007. godine desilo se više stvari. Prije svega, urađena je analiza postojećih strateških dokumenata, kao što su Europsko partnerstvo za BiH, Strategija integriranja BiH u Europsku uniju i Srednjoročna razvojna strategija, s ciljem utvrđivanja svih usuglašenih mjera važnih za sektor pravde u BiH. Potom su strukturirani upitnici poslani u preko 30 različitih institucija sektora pravde i obavljani izravni intervjui sa oko 20 njih (uključujući relevantne profesionalne udruge i predstavnike civilnog društva) radi stjecanja 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 etape utvrđeni su ključni čimbenici koji potiču reformu i stupovi reforme („strateški okvir reforme“), kao i organizacija upravljanja u svezi sa daljnjom izradom i prihvaćanjem SRSP, sve ovo su prihvatile institucije konzultirane u sklopu ove etape.
- **Etapa 2:** Sastanak sa ministrima pravde na državnom i entitetskim razinama, predsjednikom Pravosudnog povjerenstva Brčko Distrikta i predsjednikom VSTV održan je 28. ožujka 2007. godine. Tom prigodom predloženi strateški okvir reforme i organizacija upravljanja u svezi sa izradom i prihvaćanjem SRSP dobila je političku potporu. Struktura upravljanja za SRSP, te važne uloge i odgovornosti svake od važnih institucija predstavljena je na slici 7 koja slijedi.

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



- **Etapa 3:** Pet radnih skupina, od kojih je svaka radila na jednom od pet stupova reforme sektora pravde utvrđenih u etapi 2, sastajale su se u razdoblju od travnja do srpnja 2007. godine da bi prodiskutirale i dogovorile strateške ciljeve za svaki od stupova reforme (pravosuđe, izvršenje kaznenih sankcija, pristup pravdi, podrška ekonomskom rastu i dobro upravljani i usklađeni sektor). Također su razgovarali o ključnim strateškim programskim aktivnostima koje je potrebno poduzeti radi ostvarenja ovih ciljeva i rješavanja ključnih pitanja sektora, te o predloženim vremenskim okvirima provedbe, pokazateljima djelovanja i institucijama odgovornim za provedbu strateških programa. Članovi radnih skupina su bili predstavnici institucija sektora pravde važnih za stratešku oblast za koju je dotična skupina bila zadužena, uključujući predstavnike ministarstava pravde BiH, entiteta i odabranih kantona, Pravosudnog povjerenstva Brčko Distrikta i VSTV, kao i predstavnike profesionalnih udruga sudaca i tužitelja, odvjetničkih komora i nevladinih organizacija koje djeluju u sektoru pravde. Predstavnici važnih donatorskih agencija koje su aktivne u okviru svakog od pet stupova reforme također su nazočili sastancima radnih skupina kao promatrači. Upravni odbor za SRSP, koji se sastoji od ministara pravde BiH, entiteta i dva kantona, te predsjednika Pravosudnog povjerenstva Brčko Distrikta i predsjednika VSTV, održao je dva sastanka u ovom razdoblju radi rasprave i donošenja odluka u svezi sa prijedlozima radnih skupina. Dodatak 6 sadrži više detalja o radnim skupinama za izradu SRSP i Upravnom odboru te njihovim sastancima.
- **Etapa 4:** Na temelju odluka Upravnog odbora izrađen je prvi nacrt SRSP, te su u svezi s njim pokrenute javne konzultacije koje su se odvijale kroz fokusne skupine održane tijekom rujna i listopada 2007. godine. Šira javnost je imala prigodu 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 točno web adresi također je objavljenja tijekom tri dana u pet glavnih novina, što je eksponiralo SRSP čitateljstvu od 516.500 osoba. Na temelju komentara dobivenih putem ovog procesa konzultacija, prerađeni nacrt SRSP prezentiran 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 konzultacija provedenom tijekom ove etape.

Dodatak 2 – Opisi pojedinačnih strateških programa

U ovom dodatku detaljnije su opisane analize koje su utemeljile rasprave vođene neposredno prije usuglašavanja 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 prigodom 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 osiguralo 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 Europska komisija, izvješća Komiteta za prevenciju torture i nehumanog ili degradirajućeg postupaka ili kažnjavanja pri Europskoj komisiji (CPT), potom sa web stranice Europske komisije za efikasnost pravosuđa (CEPEJ), te iz izvješća i analiza koje su pripremili: OESS misija u BiH, USAID, ABA-CEELI, DfID i OHR, kao i godišnjih izvješća VSTV i Ureda registrara pri Sudu BiH. Informacije o proračunima koje su predstavljene u poglavlju 7 utemeljene su na dokumentima okvirnog proračuna na razini BiH i entiteta, koji su bili usvojeni u vrijeme započinjanja izrade SRSP. Iscrpne konzultacije sa ključnim sudionicima u procesu iz sektora pravde obavljene tijekom etape 1 procesa izrade strategije, iskorištene su za dodatno potkrepljivanje i ažuriranje informacija i podataka prikupljenih tijekom analize postojećih dokumenata koje smo upravo naveli.

U nastavku ovog dodatka slijedi analiza situacije, urađena za svaki od stupova reforme, koja je iskorištena da inicira rasprave na sastancima Upravnog odbora i sastanke radnih skupina tijekom etapa 1 i 2 procesa izrade strategije.

STUP 1: Pravosuđe

Strateški cilj: Daljnje jačati i održavati neovisnost, odgovornost, efikasnost, profesionalnost i usklađenost pravosudnog sustava koji osigurava vladavinu prava u BiH

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

- Neovisnost i usklađivanje;
- Efikasnost i učinkovitost; i
- Odgovornost i profesionalizam.

1. Neovisnost i usklađivanje

Neovisnost pravosuđa je osnova u podjeli vlasti u svim demokratskim društvima. Ključni dosadašnji rezultati u BiH koji su doprinijeli postizanju neovisnosti pravosuđa su uspostava VSTV, kome je dodijeljena odgovornost za imenovanja i razrješavanja sa dužnosti sudaca i tužitelja u BiH, postavljanje i praćenje standarda djelovanja za pravosuđe i nadgledanje sudske uprave. Ipak, unatoč svim dosadašnjim postignućima, postoje izvjesna neriješena pitanja koja ugrožavaju neovisnost pravosuđa, koja su pobliže obrazložena u nastavku.

Financiranje pravosuđa

Proračunsko financiranje pravosuđa je ključni mehanizam za osiguranje neovisnosti pravosuđa, a postojeći sustav financiranja čini pravosuđe podložnim političkim pritiscima. Iako Zakon o Visokom sudačkom i tužiteljskom vijeću BiH („Službeni glasnik BiH“, broj 25/04) daje VSTV ovlasti za davanje smjernica za pripremu pravosudnih proračuna, VSTV mora imati snažniju ulogu u ovom procesu i djelovati kao posrednik između izvršne vlasti i pravosudnih tijela.

Treba vidjeti na koji se način proces odlučivanja o proračunu pravosudnih institucija može regulirati, bilo posredstvom postojećih zakona ili donošenjem novih, tako da neovisnost pravosuđa ne bude ugrožena kroz proces pripreme i izvršenja proračuna. Prigodom revizije financiranja pravosuđa trebalo bi se poslužiti iskustvima drugih zemalja.

Da bi se osnažio proces donošenja odluka u svezi sa proračunom pravosuđa općenito, potrebno je osnažiti kapacitete ministarstava pravde, kao i Pravosudnog povjerenstva Brčko Distrikta, tako da su u stanju učinkovito davati strateške smjernice i utvrđivati prioritete za planiranje proračuna, osiguravajući na taj način da proračunsko 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, osobito važno pitanje predstavlja potreba da se uradi procjena realnih financijskih potreba pravosudnih institucija u BiH, uzimajući u obzir prioritete u pravosuđu. Takva procjena bi također mogla poslužiti kao osnova za odlučivanje o budućim financijskim potrebama pravosuđa u BiH, kao i za izradu metodologije za buduće projekcije financijskih potreba pravosuđa.

Procesi imenovanja

Još jedan osnovni garant neovisnosti pravosuđa je proces imenovanja, koji je utemeljen na zaslugama i provodi se putem transparentne i pravedne procedure. Ovaj sustav je uspostavljen za sve suce i tužitelje u BiH. VSTV ima pravo davati sugestije u svezi sa imenovanjem sudaca u ustavnim sudovima Federacije BiH i Republike Srpske (što je regulirano Zakonom o Visokom sudačkom i tužiteljskom vijeću BiH). Iako Ustavni sud BiH egzistira kao institucionalno neovisno tijelo za provedbu ustavno-sudske kontrole i kao takvo ne pripada redovitoj sudskoj vlasti, ocjena je da objektivno ne postoji razlog zbog čega se na suce Ustavnog suda BiH ne može primijeniti slična procedura za imenovanja, to jest da VSTV ima mogućnosti da iznese svoje mišljenje u svezi sa kandidatima koji su predloženi za razmatranje. Namjera je da se u prvoj godini provedbe Strategije iznađe odgovarajuće rješenje za ovaj problem, uzimajući u obzir sadašnji ustavni status Ustavnog suda BiH.

Usklađivanje zakona i sudske prakse

Pored neovisnosti, većina sudionika iz pravosudnog sustava je kao još jedno ključno pitanje prepoznala pitanje usklađivanja zakona i sudske prakse. U sadašnjem pravosudnom sustavu nedostaje mehanizam pomoću kojeg bi se zakoni i drugi propisi uskladili na razini četiri postojeće jurisdikcije: razini BiH, Brčko Distrikta, Federacije BiH i Republike Srpske. U praksi se ovaj problem nastojao prevladati tako što su se uspostavljale *ad hoc* radne skupine, poput tima za procjenu primjene Kaznenog zakona kojeg je uspostavilo Ministarstvo pravde BiH 2003. godine. Nakon završetka reformskih aktivnosti u pravosuđu 2003. godine, postalo je jasno da u sadašnjem pravosudnom sustavu nedostaje jedan značajan element za uspostavu vladavine prava – mehanizam putem kojeg se sudska praksa i različitosti u pravnim tumačenjima mogu riješiti i uskladiti.

Postoji jak konsenzus da bi se zakoni koji reguliraju djelovanje tužiteljstava trebali uskladiti i jedinstveno regulirati na razini Federacije BiH, da bi se stvorili bolji preduvjeti za efikasniji i učinkovitiji rad tužiteljstava u Federaciji BiH. Ovo zauzvrat slabi povjerenje javnosti da se pravda u državi provodi u skladu sa zakonom i stvara osjećaj pravne nesigurnosti.

Pomanjkanje konsenzusa glede opcija za reformu

Mada je jasno da su pitanja koja se tiču usitnjenosti sustava financiranja pravosuđa, kao i usklađivanja zakona i sudske prakse vrlo bitna za pravosudni sustav u BiH, o čemu je bilo riječi u poglavlju 6, tijekom ovog ciklusa strateškog planiranja nije postignut konsenzus oko njihovog rješavanja.

Iako tijekom izrade strategije nisu donijeti nikakvi zaključci u svezi sa ovim pitanjima, napredak je ostvaren samom činjenicom da su ona iznijeta na dnevni red i da se o njima diskutiralo, svi sudionici u raspravi priznali su da ih je potrebno riješiti najkasnije tijekom razdoblja ustavnih reformi. Izrađene su opcije za njihovo rješavanje o kojima se iscrpno diskutiralo na sastancima radne skupine 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 rasprave u ovim oblastima će otpočeti u tijeku razdoblja koji pokriva ova strategija.

2. Efikasnost i učinkovitost

Zaostali predmeti

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

Na temelju statističkih informacija koje je prikupio VSTV za 2006. godinu na dan 31. prosinca 2006. godine ukupan broj zaostalih predmeta iznosio je 1,9 milijuna. Najveći dio ukupnog broja zaostalih predmeta (oko 56%) odnosi se na predmete u izvršnom postupku za tražbine male vrijednosti (većinom za naplatu tražbina za izvršene komunalne usluge, kao što su struja ili telefon). Zaostali predmeti iz prekršajnih postupaka također 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 kaznenih i 145.721 građanskih predmeta na dan 31. prosinca 2006. godine), uklanjanje predmeta za naplatu tražbina za izvršene komunalne usluge iz sudačkog sustava bez sumnje će biti važan prvi korak. Međutim, da bi se riješio problem zaostalih predmeta potrebno je poduzeti čitav niz drugih koraka i uključiti ih u sveobuhvatnu strategiju koju podržavaju svi segmenti sektora pravde. Inače, ogroman broj zaostalih predmeta će nastaviti da sprječava efektivno djelovanje pravosuđa.

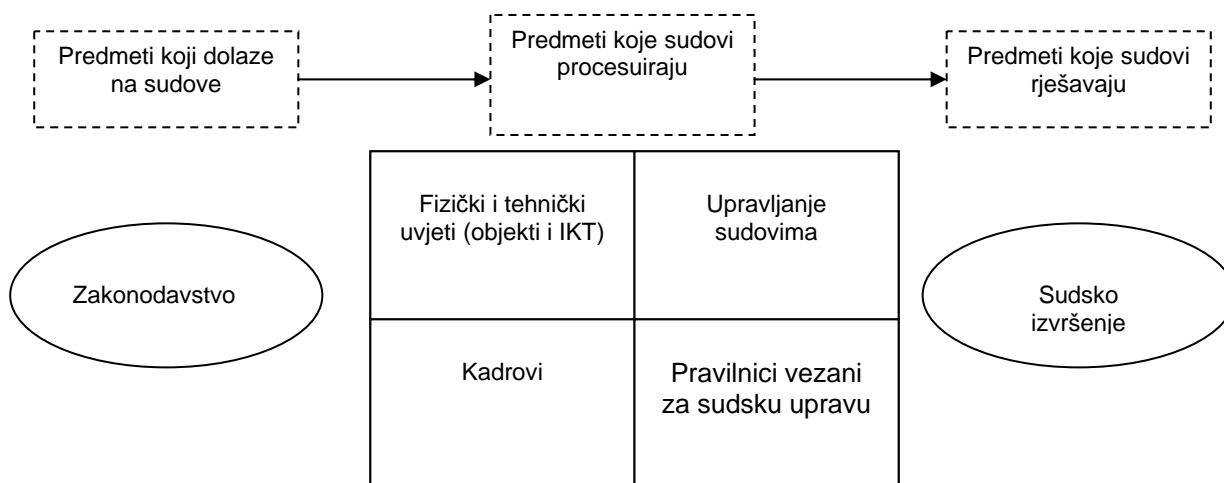
Da bi se smanjio veliki dio zaostalih predmeta u izvršnom postupku za naplatu tražbina za izvršene komunalne usluge, moraju se uvesti promjene u zakonodavstvu koje će smanjiti priliv ovakvih slučajeva na sudove, kao što je već urađeno u svezi sa prekršajnim predmetima. Međutim, sva nova zakonodavna rješenja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

Pored problema zaostalih predmeta u sudovima, također će biti potrebno uraditi analizu problema ažurnosti pri rješavanju starih predmeta u tužiteljstvima koji je nastao kao posljedica izmjena zakonskih propisa 2003. godine, čime je velik broj predmeta prenijet sa sudova u nadležnost tužiteljstava. U nastavku navodimo druge čimbenike koji štete efikasnosti i učinkovitosti, koji se također odnose i na tužiteljstva, stoga su poboljšanja u tim oblastima u svezi sa pravosuđem također neophodna i za tužiteljstva. Slično tome, potrebno je uraditi procjenu mogućnosti uvođenja alternativnih mjera kaznenog gonjenja koje su se u nekim pravosudnim sustavima pokazale kao efektivan način rasterećenja sudova.

Operativna pitanja

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

Slika 8: Čimbenici koji utječu na efikasnost i učinkovitost sudova



Rad i uvjeti unutar sudova imaju velikog utjecaja na sudsku efikasnost i koče sposobnost sudova da rješavaju zaostale predmete. Kao što grafički prikaz gore iznad ilustrira, tu postoji nekoliko dimenzija:

- 1.

Fizički i tehnički uvjeti: Objekti gdje su smješteni sudovi i tužiteljstva rijetko kada zadovoljavaju standarde potrebne za efikasan i učinkovit rad. Kao priznanje ozbiljnosti situacije, VSTV (uz donatorsku pomoć) je izradio procjenu potreba rekonstrukcije za sudove i tužiteljstva u cijeloj BiH koja bi osigurala bar minimum uvjeta za učinkovit i efikasan rad pravosudnih institucija. Sada je potrebno izvršiti ponovnu procjenu ovog plana u smislu njegovog financiranja, uz utvrđivanje opsega i izvora financiranja (kredit, donatorska ili domaća proračunska sredstva) sa posebnom analizom o tome kako osigurati proračunska sredstva za trajno financiranje tekućih troškova i tehničkih i materijalnih potreba.

Informaciono-komunikacijska tehnologija (IKT) je još jedna ključna sastavnica u efikasnosti i učinkovitosti sudova i tužiteljstva. Kao priznanje toga, VSTV je u svojem strateškom planu za razdoblje 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 sustav za upravljanje predmetima (skraćeno na engleskom jeziku: CMS) u svim sudovima i tužiteljstvima; 2) instalirati i održavati pravosudnu mrežu širokog područja (WAN); 3) osigurati i instalirati neophodnu IKT opremu i 4) organizirati funkcionalnu IKT potporu u pravosuđu. Ključna stvar je, ponovno, 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 osiguraju proračunska sredstva za stalno financiranje održavanja IKT i obuke u sudovima i tužiteljstvima.

2. Upravljanje sudovima i tužiteljstvima: Još jedno ključno ostvarenje u reformi pravosuđa je uvođenje funkcija predsjednika i tajnika suda, odnosno glavnih tužitelja i tajnika tužiteljstva, kao glavnih operativnih menadžera u sudovima, odnosno tužiteljstvima. 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 pokazatelj važnosti povećanja upravljačkih sposobnosti i sposobnosti predsjednika i tajnika suda, odnosno glavnih tužitelja i tajnika tužiteljstva.
3. Kadrovi: Glede osoblja pravosudna zajednica je navela širok spektar pitanja koja je potrebno razmotriti tijekom sljedećeg petogodišnjeg razdoblja, koja se tiču kako sudačkog i tužiteljskog osoblja, tako i stručnih suradnika i ostalog tehničko-upravnog 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 tužiteljsku upravu: Svi važni propisi koji se tiču rada sudova i tužiteljstva trebali bi odražavati promjene uvedene u rad sudova koje su okrenute prema postizanju veće efikasnosti i učinkovitosti. VSTV je uspostavio radnu skupinu za izradu Pravilnika o unutarnjem 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 standardizirane procedure. Štoviše, VSTV planira da započne sa radom na izradi pravilnika koji se tiče rada tužiteljstva i također predviđa mjere kojim se povećava njihova efikasnost i učinkovitost.

3. Odgovornost i profesionalizam

Ključne sastavnice odgovornosti i profesionalizma pravosuđa uključuju sljedeće:

- Djelotvorne standarde djelovanja i sustave praćenja djelovanja za pravosuđe koji su u skladu sa EU standardima;
- Djelotvorne i transparentne stegovne procedure;
- Osigurati da su pravosudni ispiti jednaki i usklađeni sa aktualnim međunarodnim trendovima u pravosuđu, kao preduvjet za upošljavanje visoko kvalitetnog osoblja u pravosuđu;
- Stalna obuka i obrazovanje sudaca i tužitelja, kao i tehničkog i upravnog osoblja.

Standardi učinka i sustavi za praćenje djelovanja

Jedna od mjera koju podržava Europsko povjerenstvo za efikasnost pravde (CEPEJ), orijentirana prema većoj efikasnosti sudova i ostvarenju boljeg djelovanja, je uvođenje sustava vremenskih mjerila za rad sudaca. S ciljem uvođenja najbolje europske prakse u oblast upravljanja djelovanjem u pravosuđu u BiH, u kolovozu 2006. godine VSTV je donio odluku da usvoji sustav vremenskih mjerila za praćenje djelovanja sudova u BiH, kao zamjenu za postojeći sustav orijentacijskih normi. Postojeći sustav utemeljen na sudskim normama (koji daje smjernice u svezi sa brojem slučajeva koje bi suci trebali procesuirati) ne uzima u obzir različitosti u vrstama slučajeva i njihovu složenost, niti postoji bilo kakva stimulacija za efikasnije rješavanje slučajeva.

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

Smatra se da će primjena CEPEJ preporuka u svezi sa uvođenjem optimalnih i predvidljivih vremenskih rokova za obradu predmeta dodatno povećati efikasnosti pravosuđa. Mada naizgled slično, uvođenje vremenskih okvira koji su i optimalni i predvidljivi vrlo je opsežan reformski poduhvat. Trebalo bi primijeniti postupan pristup, tako što će se prvo uvesti predvidljivi vremenski rokovi, tek potom prijeći na uvođenje optimalnih, smanjujući zacrtano vrijeme putem reorganiziranja poslovnog procesa. Najprije je potrebno uraditi analizu koja će utvrditi predvidljive vremenske rokove na temelju postojeće prakse i trendova, te dati preporuke o tome na koji bi način najbolje bilo otpočeti provedbu u sudovima u BiH (kroz pilot projekt ili slično).

Stegovni postupci

Stegovni postupci i odgovornost za stegovna pitanja koja se tiču i sudaca i tužitelja ključni su aspekti cjelokupne pravosudne odgovornosti. Ured disciplinskog tužitelja VSTV raspolaže ovlastima da razmatra i odlučuje o pritužbama protiv sudaca za stegovne prekršaje. Suci/tužitelji mogu biti razriješeni dužnosti ili sankcionirani na drugi način samo za točno utvrđene stegovne prekršaje i to kroz proces za koji je predviđeno da bude transparentan i da se rukovodi kriterijima koji moraju biti objektivni. Međutim, primjena stegovnih postupaka još je uvijek u začetku, dobila je mješovite ocjene. Dok mnogi suci/tužitelji i osobe iz pravne struke smatraju da je stegovni sustav doprinio odgovarajućoj ozbiljnosti i stezi u ponašanju i postupanju sudaca/tužitelja, drugi nalaze da je sustav podložan zlouporabama stranaka ili njihovih odvjetnika koji su nezadovoljni rezultatom slučajeva pred sudovima/tužiteljstvima.

Nadalje, pojedini stručnjaci iz oblasti pravosuđa u BiH izrazili su zabrinutost glede odgovornosti Ureda stegovnog tužitelja u svezi sa načinom na koji obavlja svoju službenu dužnost. Tijekom izrade SRSP također su izrečene tvrdnje da se konačne stegovne odluke, koje izriču stegovna povjerenstva VSTV, ne čine uvijek nepristranim. Također 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 stegovnom sankcioniranju, kako bi se spriječile bilo kakve zlouporabe sustava i osiguralo da stegovni postupak ostane otvoren i pravedan. U srednjoročnom razdoblju je potrebno poduzeti dodatne aktivnosti na poboljšanju stegovnih procedura i kreiranju veće dosljednosti i transparentnosti, koje će imati za cilj da osiguraju da se stegovni sustav koristi za podizanje kvaliteta rada sudaca, ne za njegovo ometanje.

Sustav pravosudnih ispita

U sustavu pravosudnih ispita također 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 regiji i šire. Štoviše, ispiti su zastarjeli i ne slijede na sustavan način reformske inicijative unutar BiH, niti promjene u međunarodnoj pravnoj praksi. Stoga je prijeko potrebno daljnje unapređenje sustava pravosudnih ispita koje će naglasak staviti na usklađenost i modernizaciju.

Stalni stručni razvitak

Suci moraju imati redovitu, besplatnu, i profesionalno pripremljenu stručnu obuku (najmanje četiri dana godišnje), čije sadržaje općenito određuju sami suci i koja ih informira o promjenama i razvitku događaja u oblasti zakonodavstva. Suci su, općenito, zadovoljni kvalitetom i sadržajem obuke, osobito ističu sve veću uporabu praktičnog, interaktivnog pristupa u edukaciji i izuzetno priželjkivani odmak od čisto teoretskog i akademskog treninga.

Oba Centra za obuku sudaca i tužitelja (u daljnjem tekstu: CEST) dobila su pozitivne ocjene od samih sudaca i vanjskih ocjenjivača. Međutim, ponuda predavanja još uvijek nije dovoljna da pokrije puni raspon potreba za treningom i potrebno ju je stalno proširivati tijekom narednih nekoliko godina. Potrebno je ulagati napore u stalno stručno usavršavanje, koje međutim mora biti svrsishodno i od koristi učesnicima kako bi imalo pozitivan i održiv utjecaj. 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. Štoviše, trening se mora proširiti na osoblje iz sudova i tužiteljstava.

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

Daljnje podizanje razina profesionalizma u srednjoročnom i dugoročnom razdoblju trebalo bi biti usmjereno na to da se privuče veći broj mladih osoba iz pravne struke u pravosuđe, upošljavanje vježbenika, volontera i stručnih suradnika trebalo bi biti promovirano među predsjednicima sudova u skladu sa raspoloživim sredstvima.

Poboljšanja glede odgovornosti i profesionalizma sektora pravde također se nastoje ostvariti kroz uvođenje jedinstvenih kaznenih evidencija i statistika, te omogućavanje pravovremenog pristupa istim.

STUP 2: Izvršenje kaznenih sankcija

Strateški cilj: Razvijati usklađeniji sustav izvršenja kaznenih sankcija u BiH koji, poštujući europske standarde, osigurava human i zakonit tretman i učinkovitu resocijalizaciju u zatvorima u BiH

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

- Upravljanje sustavom za izvršenje kaznenih sankcija;
- Prenatranost zatvora; i
- Primjena međunarodnih standarda.

1. Upravljanje sustavom za izvršenje kaznenih sankcija

Pravni okvir koji utvrđuje sustav izvršenja kaznenih sankcija je vrlo rascjepkan. Štoviše, sposobnosti ministarstava pravde da učinkovito i efikasno upravljaju zatvorima vrlo su ograničeni. Brojni incidenti koji su se dogodili u posljednjih nekoliko godina ukazuju na tešku situaciju glede upravljanja zatvorskim sustavom, prije svega skorašnja bjekstva osoba osuđenih za teška kaznena djela, kao i slučajevi nereda i nasilja među zatvorenicima koji se ponavljaju. Komitet za prevenciju torture i nehumanog ili degradirajućeg postupaka ili kažnjavanja pri Europskoj komisiji (u daljnjem tekstu CPT) je u svojem posljednjem izvješću o situaciji u zatvorskom sustavu BiH zabilježio sljedeći komentar u svezi 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 osoblja i nedostatkom usklađene zatvorske politike, te jasnih zatvorskih procedura. Ukoliko se ne poduzmu odlučne aktivnosti, kako bi se uzroci ovakve situacije uklonili, ovi problemi će se najvjerojatnije povećati, nikako smanjivati.*“

Trenutačno ne postoji upravljačka razina između zatvora i ministara pravde, niti postoje operativni rukovoditelji unutar ministarstava pravde odgovorni za pojedinačne funkcionalne oblasti, kao što su sigurnost, zdravstvena zaštita ili programi postupaka za zatvorenike koji bi mogli dati smjernice i osigurati dosljednost zatvorima u njihovom radu. Kao posljedicu toga, ravnatelji zatvora često osjećaju nedostatak općih rukovodnih smjernica i pomoći. Ovo dodatno koči efikasnu i efektivnu uporabu oskudnih resursa. Također otežava ministarstvima pravde da efektivno upravljaju cjelokupnim sustavom izvršenja kaznenih sankcija, budući da nemaju informacija koje bi im omogućile da analiziraju zatvore i zatvorsku populaciju na temelju trenutačne situacije i budućih trendova koje je moguće predvidjeti.

Rezultat svega ovoga su primjetna odstupanja glede financijskih, materijalnih i kadrovskih resursa između zatvora, ne samo na različitim razinama vlasti već i između zatvora unutar jedne nadležnosti. Ove različitosti glede raspoloživih resursa izravno dovode do različitosti u načinu rada zatvora, osobito glede provedbe pravnih odredbi i međunarodnih standarda. Stoga je cjelokupni sustav vrlo izložen za kritike izvana, unutarnje nezadovoljstvo i sudske parnice.

Ciljane mjere usmjerene prema unapređenju ukupnog upravljanja sustavom za izvršenje kaznenih sankcija planirane su kao ključna sastavnica ove strategije, u okviru reformskog stupa izvršenje kaznenih sankcija.

Članovi radne skupine za ovu oblast, iako su bili jednoglasni glede potrebe da se uspostavi zatvorska uprava, kao način postizanja boljeg operativnog upravljanja nad zatvorima, nisu diskutirali niti usuglašavali stajališta u svezi sa tim koliko zatvorskih uprava treba uspostaviti (jednu za cijelu BiH ili nekoliko za svaku od razina vlasti koje su nadležne za izvršenje kaznenih sankcija). Umjesto toga zaključeno je da će odluku o tome biti potrebno donijeti tijekom izrade novog okvirnog zakona o izvršenju kaznenih 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 europski standard od 4 četvorna metra po zatvoreniku. Prenatranost može izazvati ozbiljne poteškoće unutar zatvorskog sustava i povećava rizik držanja zatvorenika u nehumanim uvjetima. Isto tako, u slučaju prenatranosti zatvora, nemoguće je ispoštovati odgovarajuću kategorizaciju zatvorenika što dovodi do situacija da su osobe osuđene za teške zločine smještene u zatvorima poluotvorenog tipa.

Pored toga, kao posljedica prenatranosti, pritvorene osobe se ne razdvajaju na odgovarajući način od ostalih vrsta zatvorenika. Radni uvjeti za osoblje također postaju neprihvatljivi i izuzetno teški. dodatno se povećava rizik za sigurnost, od izbijanja nereda i pobuna do, na kraju, nanošenja ozbiljne štete ljudima i imovini.

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

- Uvjetni otpust: trenutačno se koristi u vrlo ograničenoj mjeri i u promjenljivim stupnjevima na različitim razinama vlasti. Zakoni o izvršenju kaznenih sankcija nisu usklađeni i, kao posljedicu toga, sastav povjerenstava koja odlučuju o zahtjevima za uvjetnim otpustom razlikuje se na različitim razinama vlasti. Mnoga povjerenstva se previše oslanjaju na predstavnike pravosuđa, dok predstavnici zavoda ili pedagozi imaju manje utjecaja. Nepostojanje sustava kušnje u BiH dodatno pogoršava problem prenatrpanosti zatvora. To je nešto što je dugoročno potrebno razviti, skupa sa kapacitetima unutar zatvora da adekvatnije pripremaju osuđenike za oslobađanje.
- Alternativne (nezavodske) sankcije: alternativne sankcije koje trenutačno propisuju kazneni zakoni, osobito rad za opće dobro na slobodi, ne koriste se uopće ili se koriste u toliko ograničenoj mjeri da gotovo nemaju utjecaja na ukupni broj zatvorenika. Potrebno je izraditi pilot projekt primjene sankcije rada za opće dobro na slobodi kako bi se procijenili rezultati u praksi, prije donošenja podzakonskih akata za njezinu provedbu. Taj pilot projekt bi trebao dati naputke u kojoj mjeri i na koji način se trebaju razviti sposobnosti u ministarstvima pravde za provedbu i nadzor rada za opće dobro na slobodi. Potrebno je ocijeniti i razmotriti financijske posljedice 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 također i da uzimaju u obzir sektor u cjelini, kako bi se postigla najveća troškovna učinkovitost.

3. Primjena međunarodnih standarda

Zatvorski sustav u BiH se suočava sa nizom izazova glede primjene međunarodnih standarda, osobito glede zdravstvene zaštite zatvorenika, programa postupaka/rehabilitacije koji su u skladu sa potrebama i profilima zatvorenika, stalnog stručnog obrazovanja i obuke zatvorskih menadžera i osoblja, te neovisne zatvorske inspekcije.

Zatvorenici sa specijalnim potrebama

U ovom trenutku je izrada i provedba programa koji su prilagođeni tako da pružaju smislene aktivnosti za posebne skupine zatvorenika (kao što su žene, malodobnici, osobe na odsluženju dugih kazni zatvora, ovisnici ili izuzetno problematični zatvorenici) skoro nemoguća, uzimajući u obzir *de facto* nepostojanje odgovarajućih objekata za neke od ovih skupina, osobito malodobnike, žene, ovisnike, kao i neodgovarajuće objekte za osuđenike sa umanjenom uračunljivosti. CPT i Vijeće Europe naglasili su da je u zatvorima u BiH potreban “*razvitak programa prilagođenih profilima različitih vrsta zatvorenika*”. Trenutačno, osmišljavanje novih programa postupaka u velikoj mjeri ovisi o inicijativama pojedinačnih zatvora. Ne postoje sposobnosti u ministarstvima pravde za osmišljavanje zajedničkih programa većeg opsega. Svi eventualni planovi za promjenu režima postupaka moraju se izrađivati uz puno uvažavanje raspoloživih proračunskih sredstava za njihovu provedbu.

Zdravstvena zaštita zatvorenika

Posljednja izvješća CPT i izvješća iz pojedinačnih zatvora ukazuju da postoje značajni zdravstveni rizici unutar zatvora zbog neadekvatne zdravstvene zaštite. Ranije analize sustava zdravstvene zaštite koje je uradilo Vijeće Europe ukazuju da, mada su zatvori općenito organizirani na humanim principima i imaju pristup uslugama zdravstvene zaštite, postoji određen broj ozbiljnih nedostataka. Osobito, postoji nedostatak vodstva glede zdravstvene zaštite u zatvorskom sektoru; ministarstva zdravstva ne surađuju formalno sa zatvorima, zdravstveni djelatnici ne dobivaju nikakve smjernice za rad i ne postoji sustavno praćenje zdravstvene zaštite. Također je potrebno investirati u objekte i opremu radi ostvarenja 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 ministarstva zdravstva.

Neovisno praćenje i nadzor zatvorskog sustava

U BiH se moraju uspostaviti sustavi neovisnog 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. Trenutačno jedino CPT i Ured ombudsmana BiH rade povremene vanjske procjene zatvorskog sustava, dok međunarodni standardi zahtijevaju od vlada da uspostave mehanizam redovitog nadzora zatvora kako bi se pružila garancija pojavi torture, okrutnog, nehumanog ili degradirajućeg tretmana 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 razdoblju je stalna profesionalna edukacija za osoblje i menadžere u zatvorima. Najveći ograničavajući čimbenik je proračunsko financiranje, nakon što prestane sadašnja donatorska pomoć u ovoj oblasti. Obuhvatni planovi za uspostavu tijela za stalnu obuku trebaju se razviti sa posebnim naglaskom na to kako se aktivnosti stalnog stručnog obrazovanja mogu provesti sa raspoloživim sredstvima.

Alternativne mjere pritvora

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

Amnestije i pomilovanja

Sustav amnestiranja i pomilovanja u BiH nije u potpunosti jasno zakonski definiran, niti je usklađen između različitih razina vlasti u zemlji. Povrh toga, vrlo je važno osigurati da ovaj sustav bude u skladu sa najboljom međunarodnom praksom i standardima.

Prije je potrebno da se ova pitanja rješavaju na svim razinama vlasti, na usklađen i skladan način tako da se osigura jednaka primjena međunarodnih standarda i poštovanje ljudskih prava u cjelokupnom zatvorskom sustavu u BiH. Koordinirano djelovanje će omogućiti bolje iskorištavanje ograničenih sredstava za ostvarenje programa iznijetih dolje ispod.

STUP 3: Pristup pravdi

Strateški cilj: Unaprijediti sustav međunarodne pravne pomoći i uspostaviti, jačati i održavati sustave i procese kojim se garantira 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 suradnja;
- 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 suradnja

Međunarodna pravna pomoć je ključna sastavnica u rješavanju velikog broja neriješenih predmeta ratnih zločina u regiji. U skladu sa Ustavom BiH međunarodna pravna pomoć i suradnja su odgovornost institucija BiH. Sektor pravde mora biti u poziciji da omogući BiH da ispoštuje svoje međunarodne obveze, u prvom redu obveze koje proizlaze iz konvencija Vijeća Europe. Osim toga, ministarstva pravde, osobito Ministarstvo pravde BiH, trebaju surađivati i komunicirati u svojim interesnim oblastima sa ministarstvima pravde drugih zemalja radi osiguranja vladavine zakona općenito i u europskom kontekstu. To je osobito važno glede borbe protiv organiziranog i međunarodnog kriminala. Zbog njene moderne povijesti i položaja, od BiH se traži da postupa po mnogo više zahtjeva za uzajamnom pravnom pomoći nego od većine EU zemalja. vjerojatno je da će se ova situacija nastaviti i u skorijoj budućnosti.

Parlamentarna skupština Vijeća Europe je nedavno usvojila ključnu rezoluciju o kaznenom postupku protiv povreda zakona koje spadaju u nadležnost Međunarodnog kaznenog suda za bivšu Jugoslaviju (MKSJ). Ta rezolucija utvrđuje mnoge obveze za BiH na polju međunarodne suradnje.³ Ispunjenje ovih obveza predstavlja ozbiljan izazov za vlasti u BiH u procesu daljnjeg pridruživanja u EU, budući da je kvaliteta međunarodne pomoći i suradnje parametar koji se pažljivo prati i vaga.

Tijekom posljednjih nekoliko godina Ministarstvo pravde BiH je uložilo značajne napore da poveća svoje kapacitete za obavljanje ove značajne funkcije i da uspostavi sustav pomoću kojeg će se zadaće izvršavati na sustavan način, osoblje imati odgovarajuću specijalnost koja im omogućava da se bave pojedinačnim oblastima. U ovom trenutku, ključni izazov je osigurati da sudovi u BiH dosljedno i jednako primjenjuju važne konvencije i zakone. Očigledno pomanjkanje specijalističkih treninga za suce i nedostatak usklađene sudske prakse u svezi ovog sadržaja znači da provedba može biti nepredvidljiva. Ova nepredvidljivost utječe na to kako se na BiH gleda u međunarodnoj pravnoj areni, ne spominjući činjenicu da se BiH izvirgava opasnosti kršenja konvencija. Povrh toga, sustavnu međunarodnu pravnu suradnju je potrebno dodatno unaprijediti opsežnom bazom podataka građana BiH koji su počinili kaznena djela u inozemstvu, 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 temeljnih principa koji podupire osiguranje pristupa pravdi za sve građane. Pružanje pravne pomoći znači da se kaznena odgovornost ne može ustanoviti bez sudjelovanja profesionalnih pravnih zastupnika s obje strane. Stoga to za okrivljenike ili optuženike predstavlja pravnu garanciju zaštite njihovih prava ili interesa u kaznenom postupku. Provedba ovog prava je prijeko potreban element za puno uživanje dodijeljenih prava. Besplatna pravna pomoć je također presudna za ispunjavanje ključnih europskih i međunarodnih konvencija, osobito Europske konvencije o ljudskim pravima.

Unatoč tekućim reformama u nizu oblasti koje se tiču vladavine prava, uspostava održivog i opsežnog sustava pravne pomoći u BiH i dalje ostaje neispunjeni cilj. S obzirom na slabu finansijsku poziciju većine sudova u zemlji, mnogi odvjetnici koje sudovi imenuju po službenoj dužnosti svoje usluge naplaćuju (ukoliko uopće) sa višemjesečnim zakašnjenjem. Povrh toga, čini se da suce zbog prekomjernih troškova branitelja po službenoj dužnosti (u skladu sa odvjetničkim tarifama koje su utvrdile odvjetničke komore u BiH) postaju nesklone da i obavijeste stranke o njihovom pravu na branitelja, kao i da, kada je to potrebno, imenuju branitelja po službenoj dužnosti. Kao posljedicu imamo nedjelotvoran sustav sa slabo motiviranim odvjetnicima i loše usluženim klijentima.

U ovom trenutku postoje izvjesne jurisdikcije u BiH koje su lokalno regulirale pružanje besplatne pravne pomoći, ali se modeli razlikuju od jedne do druge. Pravnu pomoć mogu pružati a) privatni odvjetnici koje imenuju pravosudne institucije od slučaja do slučaja, b) odvjetnici koje izravno upošljava povjerenstvo za pravnu pomoć ili neko drugo upravljačko tijelo ili c) neovisna organizacija koja pruža pravne usluge (tj. ured javnog pravobranitelja ili zavod za pravnu pomoć) kao što je to slučaj u Brčko Distriktu ili Zeničko-dobojskom kantonu. Ovi mehanizmi su vrlo različiti i predstavljaju veliki izazov, ukoliko BiH želi razvijati pravni okvir koji će osigurati obuhvatan i održiv sustav besplatne pravne pomoći, koji funkcionira i dovoljno je detaljan da osigura minimum jednakosti pred zakonom za sve građane BiH, ali da ipak ostane prilagodljiv i dovoljno uključivo kako bi zadovoljio različite lokalne potrebe i zahtjeve. Uvođenje djelotvornog sustava pravne pomoći podrazumijeva i rješavanje statusa Odjela za kaznenu obranu Suda BiH.

Vjerojatno najveći izazov u ovoj oblasti je razviti sustav pravne pomoći koji poboljšava kvaliteta i proširuje mogućnost dobivanja pravnog zastupanja, u isto vrijeme je održiv u okviru proračunskih ograničenja za sektor pravde u BiH. Stalno praćenje i procjena postojećih modela su važni za izbor 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 ostvarenja prava i sloboda svih građana BiH, kroz osiguranje jednakog pristupa pravdi, poboljšanje standarda sudske uprave i pripremu zemlje za pristup Europskoj 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 sustav u BiH. Strategija za brigu o korisnicima suda nalazi se u okviru same reforme pravosudnog sustava koja se trenutačno odvija u BiH.

Strategija se bavi ključnim slabostima postojećeg pravosudnog sustava i namjerava pomoći VSTV i nadležnim ministarstvima pravde u BiH da poboljšaju osiguranje pravde u BiH. Strategija je izravna nadogradnja najbolje međunarodne prakse i iskustava stečenih tijekom 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 utemeljena na uspješnim pristupima i metodama iz BiH.

Razina informacija koje se razmjenjuju sa građanima općenito utječe na razinu njihovog povjerenja i pouzdanja prema javnim institucijama. Iskustva iz brojnih jurisdikcija pokazuju da građani imaju više poštovanja za procese i odluke kada ih razumiju. Složene procedure koje su slabo objašnjene također 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 svrsishodno za pojedine građane, u smislu detaljnijih aktivnosti. Takva transparentnost daje sudu prigodu 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 osobne uključenosti i odgovornosti. Na primjer, sudovi trebaju biti otvoreniji i transparentniji ukoliko žele postati institucije koje uživaju poštovanje, komuniciranje i informiranje korisnika – kao i dostojanstveno postupanje sa korisnicima uz iskazivanje poštovanja – igra ključnu ulogu u tome.

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

STUP 4: Podrška ekonomskom rastu

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

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

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

1. Medijacija i drugi vidovi alternativnog rješavanja sporova

Dugotrajni i skupi sudski procesi nanose golemu štetu malim i srednjim poduzećima u BiH, koče dinamiku vođenja gospodarskih sporova, uzrokuju sve veće troškove i smanjuju pristup poduzeća kapitalu, budući da je kapital zamrznut dok je spor u tijeku. Tijekom posljednjih godina, poduzete su izvjesne inicijative koje su za cilj imale da se ova situacija prevlada i da se malim i srednjim poduzećima pomogne da prevladaju sporost rješavanja sporova i deblokiraju svoja sredstva. Ove inicijative su rezultirale uvođenjem izvjesnih mehanizama alternativnog rješavanja sporova (ARS), osobito medijacije, u pravni sustav BiH⁴.

Pilot inicijative koje su financirali donatori pokrenute su radi testiranja praktične primjene i problema trgovačke medijacije u pravnoj praksi u BiH. Pilot inicijative u Osnovnom sudu Banja Luka i Općinskom sudu Sarajevo rezultirale su rješavanjem 340 gospodarskih sporova kroz medijaciju, što je oslobodilo sredstva u iznosu od oko 18 milijuna KM. To je pokazalo da je medijacija koristan instrument za uklanjanje barijera poslovanju u BiH. Medijacija ima brojne prednosti u odnosu na rigidne i isključivo prema sudu okrenute sporove. Na primjer, može pomoći pravosuđu u BiH tako što

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

će osloboditi oskudna sredstva u pravosuđu kroz smanjenje broja saslušanja, suđenja i na kraju pomoći da se smanji značajan broj zaostalih predmeta nagomilanih u mnogim sudovima širom BiH. Također može pomoći smanjenju pretjeranih troškova rješavanja sporova, budući da se medijacija pokazala kao manje skupa u odnosu na sudske parnice.

Štoviše, medijacija može poboljšati pristup pravdi na raznovrsne načine tako što će pomoći siromašnijim dijelovima društva da imaju pristup rješavanju sporova u slučajevima kada oni ne bi mogli priuštiti odvjetnika za sudsku parnicu. Za tu svrhu, EU direktiva koja promovira medijaciju u građanskim i gospodarskim predmetima identificira kao svoj primarni cilj “*Osiguranje boljeg pristupa pravdi*”⁵. Pored toga, procedura medijacije nije javna, tako da se izjave stranaka dane tijekom medijacije ne mogu koristiti kao dokazni materijal u bilo kojem drugom postupku, osim ukoliko strane osobito ne odluče drukčije.

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 osobni odnosi u poslovanju. Mada medijacija neće riješiti sve pravosudne probleme BiH, ipak posjeduje potencijal da u dugoročnom razdoblju dramatično poboljša stvari u trgovačkoj oblasti, ukoliko se provede na odgovarajući način.

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

2. Reforma zemljišne uprave

BiH ne posjeduje moderan, digitaliziran sustav 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 trenutačno u tijeku na sudovima i očekuje se da će biti završen za nekoliko godina. Provedba ove zadaće će zahtijevati velike financijske, ljudske i fizičke resurse. Nakon što bude završen, očekuje se da će program reforme zemljišne uprave uspostaviti temelj za pouzdanu i sigurnu provedbu stvarnih prava, kao i za razvitak usluga zemljišne uprave, što su preduvjeti 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 preduvjet za sveobuhvatnu reformu zemljišne uprave. Nedostaju materijalni zakoni u svezi sa imovinom koji su potrebni u modernoj tržišnoj ekonomiji; osobito, 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 finala – 2004/0251 (COD), na: http://europa.eu.int/eur-lex/en/com/pdf/2004/com2004_0718en01.pdf;

kvaliteta usluga zemljišne uprave izravno je povezan sa kvalitetom pružatelja usluga. Nužni su suvremeno tehničko znanje, upravljačke sposobnosti i pristup koji na prvo mjesto stavlja korisnike. Stoga je stalna profesionalna obuka prijeko potrebna kako bi osoblje koje radi u oblasti zemljišnih knjiga dostiglo optimalnu razinu kvalifikacija. Dosadašnja obuka bila je koncentrirana na pravnike i zemljišno-knjižne referente, ali je potrebno proširiti je u bliskoj budućnosti na osoblje koje radi u katastru i na dijelu informacijskih tehnologija.

Radni uvjeti 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. Uredski namještaj i oprema su zastarjeli, tehnička infrastruktura je nedostatna.

STUP 5: Dobro upravljani i usklađeni sektor

Strateški cilj: Koordinirati i učiniti učinkovitijom uloge i odgovornosti ključnih institucija u sektoru pravde s ciljem postizanja djelotvornijeg, transparentnijeg i odgovornijeg sustava pravde u BiH

Postizanje većeg stupnja usklađenosti i boljeg upravljanja u sektoru zahtijeva pokretanje niza zahtjevnih inicijativa, koje je posebice teško provesti u kontekstu složenog ustavnog i institucionalnog okvira BiH.

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

- Koordinacija nadležnosti;
- Strateško planiranje i razvitak politika; i
- Donatorska koordinacija i EU pridruživanja.

1. Koordinacija nadležnosti

Unatoč pretpostavkama ugrađenim u mnoge reformske projekte u BiH, novi zakoni sami po sebi nisu optimalno rješenje za prevladavanje nefunkcionalnog sustava okomite usklađenosti u sektoru pravde. Zbog svoje složene 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 generira dubliranje i probleme u koordinaciji koji se moraju žurno rješavati.

Iskustvo drugih zapadnoeuropskih zemalja sa složenim državnim strukturama pokazuju da odgovarajući mehanizmi za koordinaciju i konzultacije, te sposobnosti predstavljaju ključne preduvjete za funkcionalan i dosljedan sektor. Ovi mehanizmi trebaju biti utemeljeni na redovitoj razmjeni informacija i čvrstoj mreži formalnih i neformalnih odnosa na političkoj i tehničkoj razini između svih važnih 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, trenutačno, u velikoj mjeri nedostaju takvi mehanizmi i sposobnosti. Stoga ih je potrebno uspostaviti i učiniti ih u potpunosti operativnim u najkraćem mogućem vremenskom razdoblju.

Dok su politički odgovorna da osiguraju opće djelovanje sektora pravde, ministarstva pravde, uključujući Pravosudno povjerenstvo Brčko Distrikta, na svim razinama će se neizbježno suočavati sa brojnim problemima, ukoliko žele efikasno obavljati svoju funkciju izrade politika, osobito iz oblasti pravosuđa. Pravosuđe – jedna od glavnih sastavnica sektora pravde – je neovisan stup vlasti. Sva ministarstva pravde trebaju stalno imati ovu neovisnost na umu dok izvršavaju svoj mandat koji se tiče izrade politika. Iz tog razloga, vrlo je važno razviti i održavati ravnotežu vlasti i partnerskih odnosa između različitih institucija sektora pravde, u onoj mjeri u kojoj je to moguće, osobito glede funkcija i uloga ministarstava pravde naspram VSTV, sudova i tužiteljstava.

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 čvrsti temelj za razvitak prakse kompromisa i na političkoj i na tehničkoj razini u cijelom sektoru pravde, što je rezultiralo suglasnim i usklađenim međusektorskim pristupom ustanovljenju problema, njihovom rješavanju i ustanovljenju 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 temelju 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 razvitak politika

Bez strateškog političkog vodstva nije moguće efikasno i učinkovito provesti bilo kakve reforme. S druge strane, strateško političko vodstvo se ne može osigurati ukoliko ne postoji potpora odgovarajućeg mehanizma za izradu strategije i politika, dobri mehanizmi i procedure usklađenosti i konzultacija, planovi provedbe, te instrumenti za praćenje i procjenu. Inače, reformska će nastojanja biti nepovezana, loše informirana i provedena na rascjepkan način što uzrokuje rasipanje oskudnih proračunskih sredstava i vremena.

Strateško planiranje i razvitak politika, kao i upravljanje dinamičkih veza između to dvoje, karakteristične su odgovornosti pojedinačnih ministara i kolektivno vlada na različitim razinama vlasti. S druge strane, priprema planova, analiza koja je potrebna za zagovaranje planova, i aktivnosti koje su potrebne za provedbu planova (npr. izrada politike i zakona) karakteristične su zadaće uprave ministarstva. U skladu s tim, kako bi mogla efikasno i učinkovito odgovoriti svojim obvezama ministarstvima je potrebna profesionalna i stručna uprava.

Međutim, sve do nedavno, nijedno od ministarstava pravde u BiH, uključujući Pravosudno povjerenstvo Brčko Distrikta, nije imalo takvu organizacijsku jedinicu i kadrovske kapacitete da preuzme koordinaciju strateškog planiranja i izradu politika u sektoru pravde ili iniciranje usklađivanja zakonodavstva u sektoru pravde skupa sa različitim razinama vlasti u BiH. Ministarstvo pravde BiH je krajem 2006. godine uspostavilo Sektor za strateška planiranja, koordinaciju pomoći i europske pridruživanja (SSPKPEI), sa mandatom da pomogne rukovodstvu Ministarstva pravde BiH u svezi sa obvezama srednjoročnog i godišnjeg planiranja, koordiniranjem važnih aktivnosti na razini ministarstva i sektora pravde, s ciljem postizanja vodoravne i okomite integracije.

Novouspostavljeni SSPKPEI trebao bi postati središnja koordinacijska jedinica za aktivnosti strateškog planiranja, izradu politika, donatorsku koordinaciju i EU pridruživanja unutar Ministarstva pravde BiH, kao i na sektorskoj razini, sukladno članku 13 Zakona o ministarstvima i drugim tijelima uprave BiH. Entitetska ministarstva pravde i Pravosudno povjerenstva Brčko Distrikta trenutno nemaju ovakve organizacijske ili ljudske kapacitete, ali bi trebali pratiti inicijalne korake koje je načinilo državno ministarstvo na jačanju mehanizama usklađenosti i konzultacija na među-sektorskoj tehničkoj razini i uspostaviti slične, mada manje, jedinice čija će primarna zadaća biti suradnja 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 također trebati investirati u popunjavanje preostalih pozicija kako bi sektor u potpunosti profunkcionirao.

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

3. Donatorska koordinacija i EU pridruživanja

Tamo gdje su aktivnosti više donatora u istom sektoru nekoordinirane, postoji rizik od, ne samo udvostručenja 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 usklađivanja. Stoga će donatorska koordinacija biti relevantna sve dok postoji veliki broj bilateralnih i multilateralnih donatora koji djeluju u BiH.

Mada je napravljen značajan napredak tijekom posljednjih godina, donatorska koordinacija u BiH još uvijek predstavlja izazov. Donedavno, najveća slabost je bio nedostatak foruma na sektorskoj razini 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 uspostavu kapaciteta za koordinaciju donatora u SSPKPEI, te kroz izradu ove sektorske strategije. Sljedeća etapa donatorske usklađenosti predviđa prijelaz sa pristupa koji je podrazumijevao donatorsko vodstvo do točke u kojoj Ministarstvo pravde BiH upravlja procesom usklađenosti donatora. SSPKPEI je već počeo unapređivati osjećaj vlasništva među domaćim institucijama glede donatorskih sredstava kroz niz aktivnosti, uključujući: uspostavu donatorskog foruma na razini sektora pravde i održavanje redovitih sastanaka; kreiranje baze podataka u kojoj su mapirani svi postojeći i planirani donatorski projekti u sektoru pravde; te razvitka mehanizma za koordinaciju lokalnih institucija i utvrđivanje domaćih potreba glede financiranja koje će se predstavljati donatorima.

Tijekom predstojećih pregovora u svezi 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, zadaće EU pridruživanja su znatne, sposobnosti unutar Ministarstva pravde BiH da ih ispuni nedovoljne. Integriranje ovih funkcija EU pridruživanja u svakodnevne operacije na profesionalnoj razini će se vjerojatno pokazati teškim. U ovom trenutku, koordinacija sa Direkcijom za europske integracije u BiH (DEI) uglavnom se odvija na političkoj razini putem ureda ministra i tajnika Ministarstva pravde BiH.

Entitetska ministarstva pravde i Pravosudno povjerenstvo Brčko Distrikta imaju vrlo ograničen odnos sa DEI i nemaju zapravo nikakve unutarnje upravne kapacitete niti osoblje koje bi moglo preuzeti odgovornost i baviti se procesom EU pridruživanja iz perspektive sektora pravde. Općenito, poznavanje odgovarajućih poglavlja EU *Acquis* koja se odnose na sustav pravde je vrlo ograničeno.

Pritisak i opseg poslova koje procesi EU pridruživanja sa sobom nose će biti veliki, izuzetan napor će biti potreban da se proces koordinira i provede vodoravno i okomito. Stoga je za ključne institucije sektora pravde u BiH važno da počnu da se angažiraju na provedbi strateških programa iznijetih 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 tijekom provedbe SRSP, osobito u okviru zaključaka redovitih ministarskih konferencija, biti utvrđene dodatne analize politika koje je potrebno uraditi.

Table 1: Analize politika predviđene SRSP

Stup reforme	Strateška oblast	Tema za analizu politike	Vremenski okvir za izradu ⁶
Pravosuđe	Neovisnost i usklađivanje	Analiza utjecaja usklađivanja procedura za odabir sudaca Ustavnog suda BiH sa postojećim procedurama odabira sudaca za ustavne sudove RS i Federacije BiH i prijedlog potrebnih mjera za provedbu	mjeseci 1. – 12.
Pravosuđe	Efikasnost i učinkovitost	Analiza potrebnih izmjena zakona, koje su potrebne radi smanjenja broja zaostalih predmeta u izvršnom postupku na temelju vjerodostojnih isprava i prijedlog odgovarajućih mjera	mjeseci 1. – 12.
Pravosuđe	Efikasnost i učinkovitost	Analiza ažurnosti predmeta u tužiteljstvima i preporuka mjera koje je potrebno provesti radi rješavanja ovog pitanja (zakonodavne ili druge)	mjeseci 1. – 12.
Pravosuđe	Efikasnost i učinkovitost	Analiza broja sudaca u odnosu na priliv predmeta i ustanoviti područja gdje su potrebne promjene u broju sudaca	mjeseci 1. – 12.
Pravosuđe	Efikasnost i učinkovitost	Analiza tužiteljskog osoblja (osobito odnosa stručnih suradnika i vježbenika u odnosu na tužitelje) u usporedbi sa postojećim brojem predmeta i priliva predmeta s ciljem utvrđivanja odgovarajućih omjera	mjeseci 1. – 12.
Pravosuđe	Odgovornost i profesionalizam	Analiza o uspostavi usklađenih kriterija i programa za pravosudne ispite u BiH, koji će odražavati praktične potrebe i najbolju praksu	mjeseci 1. – 12.
Pravosuđe	Odgovornost i profesionalizam	Analiza mogućih predvidljivih rokova za procesuiranje predmeta na sudovima, po vrstama predmeta i sudovima	mjeseci 12. – 24.
Podrška ekonomskom razvitku	Medijacija i drugi vidovi ARS-	Analiza dosadašnjih iskustava u primjeni medijacije u BiH	mjeseci 12. – 24.
Pravosuđe	Neovisnost i usklađivanje	Studija realnih financijskih 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 angažiranja domaćeg NVO sektora u praćenju rada sektora pravde u BiH	mjeseci 12. – 36.

⁶ Izraženo u mjesecima od trenutka usvajanja SRSP.

Stup reforme	Strateška oblast	Tema za analizu politike	Vremenski okvir za izradu⁷
Pravosuđe	Efikasnost i učinkovitost	Analiza o usporednim iskustvima sa alternativnim mjerama kaznenog gonjenja i posljedice uvođenja istih za pravnu praksu u BiH i za stanje u sudovima sa preporukama	mjeseci 12. – 48.
Izvršenje kaznenih sankcija	Primjena međunarodnih standarda	Analiza postojećih i mogućih alternativnih mjera pritvora i prijedlog načina uvođenja alternativa	mjeseci 12. – 60.
Izvršenje kaznenih sankcija	Primjena međunarodnih standarda	Analiza postojećih standarda glede postupka lišavanja pojedinaca slobode i držanja osoba lišenih slobode i osumnjičenika od strane policije i tužiteljstva	mjeseci 12. – 60.
Izvršenje kaznenih sankcija	Primjena međunarodnih standarda	Analiza postojećih i mogućih alternativnih mjera pritvora sa prijedlogom mjera za uvođenje istih	mjeseci 12. - 60
Izvršenje kaznenih sankcija	Prenatranost zatvora	Analiza uvođenja sustava kušnje u BiH	mjesec 36.
Dobro usklađen i upravljani sektor	Koordinacija nadležnosti	Analiza utjecaja restrukturiranja ministarstava pravde na kantonalnoj razini	mjeseci 36. – 48.
Podrška ekonomskom razvitku	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 sustava besplatne pravne pomoći u kaznenim i građanskim predmetima, u smislu efikasnosti i učinkovitosti sustava besplatne pravne pomoći	mjesec 60.
Izvršenje kaznenih sankcija	Prenatranost zatvora	Studija uvođenja drugih vidova alternativnih sankcija	mjesec 60.

⁷ Izraženo u mjesecima od trenutka usvajanja SRSP.

Dodatak 4 – Zakonodavne inicijative predviđene SRSP

Sljedeća tabela daje pregled zakona koje je strategija identificirala kao nužne, bilo u vidu izravnih strateških programa ili ključnih elemenata strateških programa. Očekuje se da će tijekom provedbe SRSP, osobito u okviru zaključaka redovitih ministarskih konferencija ili pojedinačnih inicijativa nadležnih institucija iz sektora pravde, biti utvrđena potreba za drugim zakonima ili podzakonskim aktima.

Tabela 2: Konkretno zakonodavne inicijative predviđene SRSP

Stup reforme	Strateška oblast	Zakonodavna inicijativa	Vremenski okvir za razvitak	Nositelji zakonodavne inicijative
Pravosuđe	Neovisnost i usklađivanje	Donijeti jedinstven zakon o tužiteljstvima u Federaciji BiH	mjeseci 1. – 12.	Ministarstva pravde FBiH, kantona i VSTV
Dobro usklađen i upravljani sektor	Koordinacija nadležnosti	Izmijeniti postojeće zakonske odredbe s ciljem jačanja koordinirajuće uloge Ministarstva pravde BiH i uspostave formalnih mehanizama usklađenosti sa entitetima, kantonima, Pravosudnim povjerenstvom BD, VSTV i drugim relevantnim institucijama iz sektora pravde	mjeseci 1. – 12.	Ministarstvo pravde BiH
Pristup pravdi	Međunarodna pravna pomoć i suradnja	Zakon o međunarodnoj pravnoj pomoći i suradnji u kaznenim stvarima	mjeseci 1. – 12.	Ministarstvo pravde BiH
Pristup pravdi	Međunarodna pravna pomoć i suradnja	Uspostaviti pravni okvir za uspostavu jedinstvene kaznene evidencije za državljane BiH osuđene u inozemstvu 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 kaznenim predmetima u BiH i zakonima entiteta	mjeseci 12. – 24.	Ministarstva pravde BiH, entiteta i PP BD
Izvršenje kaznenih sankcija	Upravljanje sustavom za izvršenje kaznenih sankcija	Usklađivanje standarda i propisa koji uređuju izvršenje kaznenih sankcija na svim relevantnim razinama	mjeseci 12. – 24.	Ministarstva pravde BiH i entiteta i PP BD
Izvršenje kaznenih sankcija	Primjena međunarodnih standarda	Zakoni i podzakonski akti vezani za uspostavu neovisne zatvorske inspekcije	mjeseci 12. – 24.	Ministarstva pravde BiH, entiteta i PP BD

Stup reforme	Strateška oblast	Zakonodavna inicijativa	Vremenski okvir za razvitak	Nositelji zakonodavne inicijative
Pravosuđe	Neovisnost i usklađivanje	Novi zakon ili izmjene postojećeg zakona (ili postojećih zakona) kojim se jača uloga VSTV u pripremi, usvajanju i izvršenju proračuna u pravosuđu, te pojašnjava uloga ministarstava pravde u ovom procesu	mjeseci 12. – 24.	Ministarstva pravde BiH, entiteta, PP BD i VSTV
Pravosuđe	Efikasnost i učinkovitost	Zakonski definirati politiku i donijeti odgovarajuće propise koji reguliraju pitanje uprave sudova i tužiteljstava	mjeseci 12. – 24.	Ministarstva pravde BiH, entiteta, PP BD i VSTV
Pravosuđe	Odgovornost i profesionalizam	Utvrđiti zakonsku obvezu upošljavanja vježbenika, vježbenika - volontera i stručnih suradnika u svim sudovima i tužiteljstvima u BiH, razmjerno veličini sudova i tužiteljstava	mjeseci 12. – 24.	Ministarstva pravde BiH, entiteta, PP BD i VSTV
Podrška ekonomskom razvitku	Reforma zemljišne uprave	Zakon o stvarnim pravima	mjeseci 12. – 36.	Ministarstva pravde BiH, entiteta i PP BD
Podrška ekonomskom razvitku	Reforma zemljišne uprave	Zakon o podjeli državne imovine	mjeseci 12. – 36.	Ministarstva pravde BiH, entiteta i PP BD
Podrška ekonomskom razvitku	Reforma zemljišne uprave	Izmjena i dopuna Zakona o sudskim pristojbama u cilju usklađivanja visine sudskih pristojbi za zemljišnoknjižne postupke u cijeloj BiH	mjeseci 12. – 36.	Ministarstva pravde BiH, entiteta i PP BD
Izvršenje kaznenih sankcija	Primjena međunarodnih standarda	Zakonski definirati usklađeni sustav amnestiranja i pomilovanja u skladu sa međunarodnim standardima	mjeseci 12. – 60.	Ministarstva pravde BiH, entiteta i PP BD
Podrška ekonomskom razvitku	Reforma zemljišne uprave	Potpuno usklađivanje svih propisa u zemljišnoknjižnom sektoru u cijeloj BiH	mjeseci 12. – 60.	Ministarstva pravde entiteta, PP BD i SKOZ BiH
Pristup pravdi	Međunarodna pravna pomoć i suradnja	Zakonski definirati modalitete financiranja postupaka izručenja i transfera osuđenih osoba (kroz donošenje Zakona o međunarodnoj pravnoj pomoći, te izmjene i dopune Zakona o kaznenom postupku)	mjeseci 24. – 36.	Ministarstva pravde BiH, entiteta i PP BD
Pristup pravdi	Međunarodna pravna pomoć i suradnja	Usuglašavanje ZKP entiteta i BiH, Zakona o azilu i Zakona o državljanstvu BiH	mjeseci 24. – 36.	MP BiH, entiteta i PP BD

Dodatak 5 – Vodeći principi za institucionalno strateško planiranje

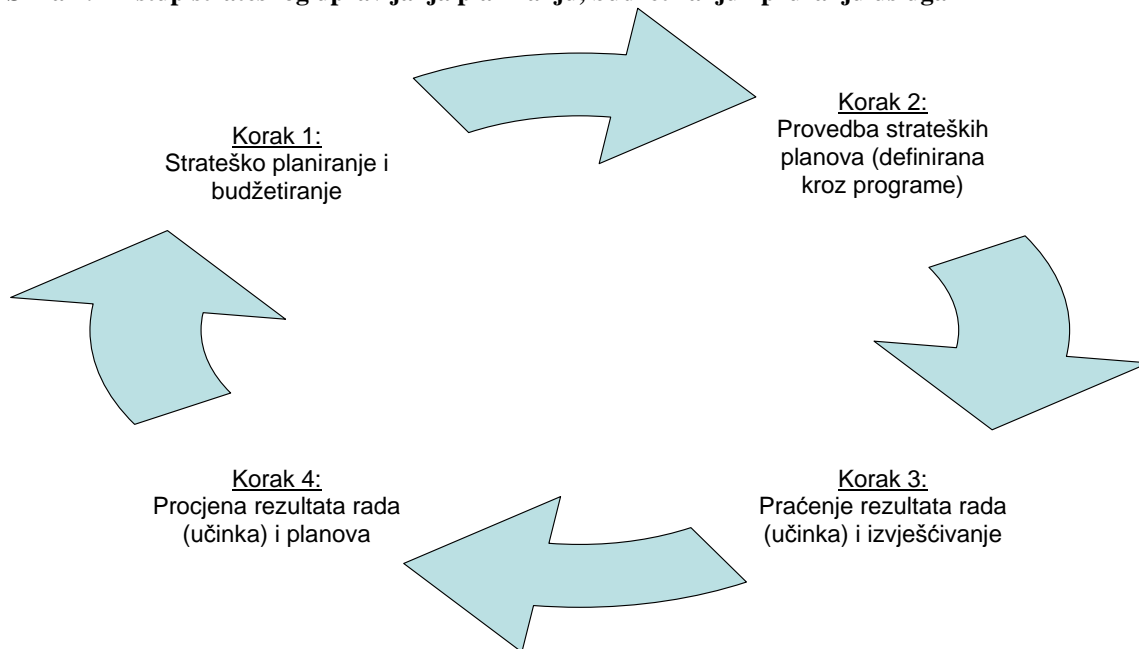
Treba napomenuti da je SRSP tek prvi korak u stalnom ciklusu izrade strategije, planiranja i provedbe intervencija za ministarstva pravde, kao i Pravosudno povjerenstvo Brčko Distrikta, te općenito vlade u BiH. Sve druge institucije sektora pravde moraju usmjeriti dodatne napore i sredstva kako bi doprinijele provedbi, kao i praćenju i procjenjivanju ostvarenja 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 iznijeti u SRSP;
- Da osiguraju kontekst u kome je moguće **povezati proračunski proces** i druge zakonodavne procese sa pitanjima koja su utvrđena kao prioriteti u SRSP;
- Da osiguraju **temelj 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 razini politika** sa praktičnim pitanjima provedbe 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 razini 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 **što** institucija radi, te za **koga** i **kako**, na jednostavan i razumljiv način;
- **Analiza situacije:** temelji se na analizi podataka i trendova koji utječu 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 čimbenika (skraćenica na engleskom: „PEST“);
- **Strateški ciljevi:** opisuju konačne ciljeve kojima će institucija težiti tijekom razdoblja planiranja. Strateški ciljevi opisuju mjerljiva postignuća koja će institucija nastojati da ostvari tijekom razdoblja koji pokriva strateški plan (obično tri do pet godina). Za svaki od strateških ciljeva potrebno je posebice navesti ključne pokazatelje učinka, te ciljane rezultate koje želimo ostvariti. Idealno, trebali bi biti vremenski ograničeni, sa točno navedenim datumima, ukoliko ih želimo ostvariti u okviru razdoblja planiranja. Također bi trebalo navesti minimalne standarde učinka;
- **Opis strateških pitanja:** opisati ono što predstavlja probleme i prepreke ostvarenju strateških ciljeva. Potrebno ih je usredotočiti i povezati izravno sa strategijama i intervencijama koje će dana institucija provoditi;
- **Programi:** u ovom dijelu će biti iznijeto više detalja o ključnim aktivnostima provedbe koje će institucija poduzeti kako bi poduprla svoje strategije. Ove intervencije bi trebalo grupirati po strateškim ciljevima kojima se iste namjeravaju baviti. Idealno, opis svakog programa bi trebao, minimalno, uključivati sljedeće:
 - **operativne ciljeve** (uključujući ciljano djelovanje i pokazatelje za ove ciljeve), te kako su oni povezani sa strateškim ciljevima;
 - **izlazne rezultate (output-e)** koje će biti izravni 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 koordinirane ulazne informacije, u slučajevima kada postoje pitanja od zajedničkog interesa za sve jedinice u instituciji;
 - očekivane **troškove** provedbe programa, sa financijskim detaljima u formatu koji se zahtjeva za godišnje proračunske zahtjeve.

Moguće je da ministarstvo pruža stalne usluge ili obavlja izvjesne zadatke koji se stalno ponavljaju. Ukoliko se moraju uskladiti sa ostvarenjem 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 ciljanom učinkom i pokazateljima učinka na razini programa, kao i na općoj razini strateškog cilja. Okvir za praćenje i procjenu će uključivati mehanizme za neovisnu verifikaciju ključnih pokazatelja učinka i sredstva koji su za to potrebni.

Mada bi institucionalne planove trebalo izrađivati u jednoobraznoj strukturi, pojedinačne institucije mogu njihovu duljinu i opisane pojedinosti dokumentirati 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 opsega poslova, kao i za planiranje i prikazivanje kako će dana institucija, u okviru djelokruga svojih nadležnosti i sredstava kojima raspolaže, doprinijeti ostvarenju SRSP. Zbog toga bi svaki od gore navedenih dijelova institucionalnih strateških planova trebao da identificira aktivnosti i prioritete utvrđene SRSP.

Stalno upravljanje i koordinacija

Provedbu 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 provedbe planova, uključujući potrebu da se:

- Koordinira sa drugim ministarstvima, agencijama i organizacijama vlasti tijekom provedbe; i
- Redovito odvijaju konzultacije i komunikacija sa drugim relevantnim institucijama iz sektora pravde, kao i relevantnim čimbenicima unutar institucija, o provedbi i rezultatima plana.

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

Revizije institucionalnih strateških planova

Strateški planovi nisu statični dokumenti, nego bi ih trebalo redovito revidirati tijekom provedbe. To je sastavni dio procesa strateškog upravljanja radom institucije i u bliskoj je svezi sa godišnjim planom koji se predaje nadležnim vladama u BiH, kao i sa godišnjim proračunskim zahtjevima koji se šalju ministarstvima financija. Stoga je potrebno osigurati da institucionalni strateški ciljevi i razmišljanja budu usklađeni sa okruženjem koje se stalno mijenja, kao i dugoročnim težnjama sektora pravde definiranim 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 tijekom razdoblja 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 proračuni, da bi osiguralo da ostanu važni u smislu svojih ciljeva.

Praćenje učinka

Stalno procjenjivanje učinka je ključni dio stalnog ciklusa upravljanja. Institucije sektora pravde bi trebale uspostaviti okvir za praćenje učinka radi mjerenja dostizanja zadanih ciljeva iz plana i korištenja sredstava. Praćenje je stalna procjena provedbe institucionalnih strateških planova u odnosu na dogovoreni raspored izvršenja, kao i korištenja planiranih materijalnih i kadrovskih resursa. Slično tome, okvir praćenja učinka može se iskoristiti za informiranje nadležnih vlada i zakonodavnih tijela, kao i drugih važnih institucija iz sektora pravde i drugih sektora, te medija i javnosti o rezultatima rada (učinku) institucije u vršenju svog mandata. Zaključak koji se nameće na temelju drugih pozitivnih iskustava je da su šestomjesečna i godišnja izvješća o praćenju napretka najvažniji formalni mehanizmi odgovornosti.

Procjena institucionalnih strateških planova

Konačni ključni korak u strateškom planiranju je primjena okvira za procjenu. Dok praćenje učinka dozvoljava redovito nadziranje operativnih rezultata rada (učinka), procjena osigurava opsežnije ocjenjivanje. Uistinu, procjena je periodična ocjena relevantnosti, učinka, efikasnosti i utjecaja neke intervencije u odnosu na navedene ciljeve, kao i SRSP općenito.

Aktivnosti vršenja procjene u gore navedenom smislu nužno uključuju konzultacije sa drugim relevantnim sudionicima u strateškom procesu. Stoga ovaj proces igra bitnu ulogu u odnosu između institucija vlasti i zajednica kojima te vlasti služe. Proces procjene potencijalno može služiti da olakša smislen i konstruktivan dijalog prigodom usavršavanja usluga koje se osiguravaju 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. Posebice osobe koje rade na planiranju moraju imati jasnu sliku o tome što se mora postići planiranim intervencijama, ta se jasna vizija mora reflektirati na postavljanje ciljanih rezultata rada i u odabir pokazatelja učinka za mjerenje ostvarenja postavljenih ciljeva.

Nadalje, sveobuhvatna procjena SRSP će se najprije provoditi jednom godišnje, potom rjeđe, nakon što proces planiranja bude uspješno integriran u cijelom sektoru pravde u BiH. Prema tome, svaka institucija će također trebati da u svojem strateškom planu u kratkim crtama prikaže kako u ovom kontekstu namjerava obaviti procjenu svog institucionalnog strateškog plana. Odgovarajuća financijska 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 usuglašenim kroz proces izrade SRSP, na prvom mjestu je nužno da rukovodstvo institucije bude predano strateškom planiranju.

Ovo znači da resursi (uključujući ne samo financijske 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 tajnika ministarstva) koja će biti isključivo odgovorna za provedbu strateškog planiranja u bliskoj koordinaciji sa drugim organizacijskim jedinicama institucije.

Međutim, u okolnostima kada ovaj vid uređenja nije moguć, zbog kadrovskih ili proračunskih ograničenja, rukovoditelji koji zauzimaju najviše operativne pozicije (tj. šefovi odsjeka ili pomoćnici ministra) skupa sa vrhom koji upravlja institucijom postaju glavni strateški tim, svaki od članova tima u okviru vlastitih sposobnosti doprinosi izradi, praćenju i procjeni strateških planova. Dakle, u ovim slučajevima krajnji teret strateškog planiranja pada na višeg operativnog rukovoditelja (poput tajnika 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.

Dodatak 6 – Članovi i sastanci radnih skupina za izradu Strategije

U skladu sa strateškim okvirom koji su odobrili ministri pravde BiH i entiteta i predsjednik Pravosudnog povjerenstva Brčko Distrikta, što je definirano u zajedničkoj izjavi koju su potpisali, utemeljene su sljedeće radne skupine koje se sastoje od predstavnika dolje navedenih institucija iz sektora pravde:

Naziv radne skupine	Strateška oblast	Institucije zastupljene u Radnoj skupini	Datumi sastanaka	Predstavnici RG koji su nazočili sastanku
Pravosuđe	<ul style="list-style-type: none">Neovisnost i usklađivanjeEfikasnost i učinkovitostOdgovornost i profesionalizam	<ul style="list-style-type: none">Ministarstvo pravde BiHFederalno ministarstvo pravdeMinistarstvo pravde Republike SrpskePravosudno povjerenstvo Brčko DistriktaMinistarstvo pravosuđa i uprave Tuzlanskog kantonaVisoko sudačko i tužiteljsko vijećeUdruga sudaca BiHUdruga sudaca Federacije BiHUdruga sudaca Republike SrpskeUdruga tužitelja BiHUdruga tužitelja Federacije BiHUdruga tužitelja Republike SrpskeOdvjetnička komora Federacije BiHOdvjetnička komora Republike SrpskeUred registrara Suda BiH <p><u>Promatrači:</u></p> <ul style="list-style-type: none">Ured visokog predstavnika (OHR) / Posebni predstavnik Europske unije (EUSR)Vijeće Europe (VE)American Bar Association Rule of Law Initiative (ABA ROLI)Ured za sigurnost i suradnju u Europi (OESS)Američka agencija za međunarodni razvitak, Program razvitka sektora pravde (USAID JS DP)	16.–18. svibnja 2007. godine 20.-22. lipnja 2007. godine	<ul style="list-style-type: none">Dragiša Jokić, Odvjetnička komora RSEnes Kamenica, Udruga sudaca FBiHFatima Bašić, Ministarstvo pravde BiHRuzmira Bajrić, Ministarstvo pravosuđa i uprave Tuzlanskog kantonaLjiljana Filipović, VSTVMiroslav D. Marković, Udruga tužitelja BiHNada Majinović, Pravosudno povjerenstvo Brčko DistriktaNataša Vuković, Ured registrara Suda BiHNikola Kovačević, Ministarstvo pravde RSPero Škipina, Udruga sudaca RSRanka Mršić, Udruga tužitelja RSStanko Nuić Udruga tužitelja RSSven Urke, VSTVVildana Helić, Udruga sudaca FBiH <ul style="list-style-type: none">Arben Murtezić, VSTVEddie Gratz, Ministarstvo pravde BiHIzo Tankić, Udruga sudaca BiHLjiljana Filipović, VSTVNada Majinović, Pravosudno povjerenstvo Brčko DistriktaNataša Vuković, Ured registrara, Sud BiHNikola Kovačević, Ministarstvo pravde RSRuzmira Bajrić, Ministarstvo pravosuđa i uprave Tuzlanskog kantonaSven Urke, VSTVVildana Helić, Udruga sudaca FBiH

Naziv radne skupine	Strateška oblast	Institucije zastupljene u Radnoj skupini	Datumi sastanaka	Predstavnici RG koji su nazočili sastanku
Izvršenje kaznenih sankcija	Upravljanje sustavom Prenatranost zatvora Primjena međunarodnih standarda	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Ministarstvo pravde BiH ▪ Federalno ministarstvo pravde ▪ Ministarstvo pravde Republike Srpske ▪ Pravosudno povjerenstvo Brčko Distrikta ▪ Udruga penologa Federacije BiH ▪ Udruga penologa Republike Srpske <p><u>Promatrači:</u></p> <ul style="list-style-type: none"> ▪ Vijeće Europe ▪ OHR/EUSR 	10. – 11. svibnja 2007. godine	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Duško Šain, Ministarstvo pravde RS ▪ Milanko Renovica, Ministarstvo pravde BiH ▪ Milutin Tijanić, Udruga penologa RS ▪ Rešad Fejzagić, Federalno ministarstvo pravde ▪ Smaila Kikić, Pravosudno povjerenstvo Brčko Distrikta ▪ Zulfikar Bojičić, Udruga penologa FBiH
Pristup pravdi	Međunarodna pravna pomoć i suradnja 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 ▪ Pravosudno povjerenstvo Brčko Distrikta ▪ Ministarstvo pravde Unsko-sanskog kantona ▪ Ured za pravnu pomoć Zeničko-dobojskog kantona ▪ Visoko sudačko i tužiteljsko vijeće ▪ Udruga sudaca BiH ▪ Udruga sudaca Federacije BiH ▪ Udruga sudaca Republike Srpske ▪ Odvjetnička komora Federacije BiH ▪ Odvjetnička komora Republike Srpske ▪ Ureda registrara Suda BiH ▪ NVO “Vaša prava” <p><u>Promatrači:</u></p> <ul style="list-style-type: none"> ▪ OESS ▪ USAID JSDP ▪ ABA ROLI ▪ OHR/EUSR 	24. – 25. svibnja 2007. godine	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Snežana Marjanac, Ministarstvo pravde RS ▪ Džemaludin Mutapčić, Federalno ministarstvo pravde ▪ Nada Majinović, Pravosudno povjerenstvo 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 Čoralić, Ministarstvo pravde Unsko-sanskog kantona ▪ Vildana Helić, Udruga sudaca FBiH ▪ Nataša Vuković, Ureda registrara Suda BiH

Naziv radne skupine	Strateška oblast	Institucije zastupljene u Radnoj skupini	Datumi sastanaka	Predstavnici RG koji su nazočili sastanku
Podrška ekonomskom razvitku ⁸	Medijacija i drugi vidovi ARS	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Ministarstvo pravde BiH ▪ Visoko sudačko i tužiteljsko vijeće ▪ Udruga medijatora BiH ▪ Odvjetnička komora Federacije BiH ▪ Odvjetnička komora Republike Srpske ▪ Centar za obuku sudaca i tužitelja Federaciji BiH ▪ Centar za obuku sudaca i tužitelja Republike Srpske <p><u>Promatrači:</u></p> <ul style="list-style-type: none"> ▪ Međunarodna finansijska korporacija (IFC) ▪ JRP ▪ OHR/EUSR 	29. – 30. svibnja 2007. godine	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Biljana Marić, CEST RS ▪ Dragiša Jokić, Odvjetnička komora RS ▪ Fatima Bašić, Ministarstvo pravde BiH ▪ Gordana Osmančević, VSTV ▪ Obren Bužanin, Udruga medijatora BiH
	Reforma sustava zemljišnih knjiga	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Ministarstvo pravde BiH ▪ Federalno ministarstvo pravde ▪ Ministarstvo pravde Republike Srpske ▪ Visoko sudačko i tužiteljsko vijeće <p><u>Promatrači:</u></p> <ul style="list-style-type: none"> ▪ CIDA - projekt zemljišnih knjiga provoden putem GTZ ▪ OHR/EUSR 	31. svibnja – 1. lipnja 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, Tajništvo VSTV
Usklađen i dobro upravljani sektor	Koordinacija nadležnosti Strateško planiranje i izrada politika Donatorska koordinacija i EU pridruživanje	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Ministarstvo pravde BiH ▪ Ministarstvo pravde Federacije BiH ▪ Ministarstvo pravde Republike Srpske ▪ Pravosudno povjerenstvo Brčko Distrikta BiH ▪ Ministarstvo pravosuđa i uprave Tuzlanskog kantona ▪ Ministarstvo pravosuđa i uprave Posavskog kantona ▪ Visoko sudačko i tužiteljsko vijeće <p><u>Promatrači:</u></p> <ul style="list-style-type: none"> ▪ OESS ▪ OHR/EUSR ▪ JRP ▪ JSDP 	12. - 13. lipnja 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. lipnja 2007. godine, a sastanku su nazočili: Bariša Čolak, Ministarstvo pravde BiH; Džerard Selman, Ministarstvo pravde RS; Feliks Vidović, Federalno ministarstvo pravde; Nada Majinović, Pravosudno povjerenstvo 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. srpnja 2007. godine. Nazočili su mu svi članovi odbora: Bariša Čolak, Ministarstvo pravde BiH; Džerard Selman, Ministarstvo pravde RS; Feliks Vidović, Federalno ministarstvo pravde; Nada Majinović, Pravosudno povjerenstvo 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. rujna 2007. godine, predsjedatelj Upravnog odbora, ministar Bariša Čolak je prosljedio prvi nacrt strategije svim članovima Upravnog odbora. Zatražio je od svih članova da dostave svoje komentare na nacrt u roku od 15 dana. Komentari su pristigli od dva člana Upravnog odbora unutar danog roka.

Četvrti sastanak Upravnog odbora održan je 18. prosinca 2007. godine. Nazočili su mu: Bariša Čolak, Ministarstvo pravde BiH; Feliks Vidović, Ministarstvo pravde FBiH; Nada Majinović, Pravosudno povjerenstvo 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 – Konzultacije koje su vođene tijekom procesa izrade strategije

Proces izrade sektorske strategije odvijao se uz visok stupanj suradnje i konzultacija, te olakšanje uključenja 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 etapa procesa konzultacija:

Etapa	Aktivnost
▪ Etapa 1: rujan 2006. do veljače 2007. godine	<ul style="list-style-type: none">▪ Pregled postojećeg pravnog okvira, strategija i drugih važnih dokumenata;▪ Analiza drugih važnih institucija iz sektora pravde (eng. <i>stakeholders</i>);▪ Konzultacije sa pomoćnicima ministra u Ministarstvu pravde BiH;▪ Strukturirani intervjui sa glavnim institucijama iz sektora pravde;▪ Izrada dokumenta za raspravu, važne institucije i sudionici u procesu iz sektora pravde, te konzultacije u svezi 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 sudionicima u procesu iz sektora pravde.
▪ Etapa 2: ožujak do početka svibnja 2007. godine	<ul style="list-style-type: none">▪ Sastanak sa ministrima pravde BiH, FBiH i RS, predsjednikom Pravosudnog povjerenstva Brčko Distrikta i predsjednikom VSTV radi potpisivanja zajedničke izjave u svezi sa izradom SRSP.
▪ Etapa 3: početak svibnja do sredine srpnja 2007. godine	<ul style="list-style-type: none">▪ Sastanci radnih skupina s ciljem utvrđivanja općih ciljeva i programa za sljedeća strateška pitanja: 1. Pravosuđe; 2. Izvršenje kaznenih sankcija; 3. Pristup pravdi; 4. Podrška ekonomskom rastu; 5. Usklađen i dobro upravljani sektor;▪ Sastanci Upravnog odbora na kojima su odobreni rezultati sastanaka radnih skupina.
▪ Etapa 4: sredina srpnja do studenoga 2007. godine	<ul style="list-style-type: none">▪ Izrada nacrt SRSP i odobrenje Upravnog odbora;▪ Javne konzultacije: razdoblje konzultacija u trajanju od 28 dana; fokusne skupine u Sarajevu, Mostaru, Banja Luci i Brčkom;▪ Prezentacija javnih reakcija na nacrt SRSP Upravnom odboru;▪ Konačni nacrt SRSP i odobrenje Upravnog odbora.
▪ Sve etape	<ul style="list-style-type: none">▪ Saopćenja za medije u ključnim etapama izrade SRSP;▪ Sastanci donatorske usklađenosti (vidi posebno izvješće za više detalja o aktivnostima koje se odnose na donatorsku koordinaciju).

Aktivnosti konzultacija koje su obavljene u izradi nacrt SRSP

Analiziranje dokumenata, intervjui i upitnici

Kao što je već opisano u poglavlju 2 izrada SRSP se najprije koncentrirala 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 svezi sa tim pitanjima. Strateška pitanja su izrađena nakon analize važnih radova koji se bave politikama; pregleda odgovora iz upitnika koji su bili poslani na adrese 29 sudionika u procesu iz sektora pravde; te 18 strukturiranih intervjua sa glavnim institucijama i sudionicima iz sektora pravde. Strateška pitanja i predložena metodologija za izradu strategije potom su predstavljena široj skupini institucija i sudionika u procesu iz sektora pravde 26. veljače 2007. godine. Tom događaju je nazočilo preko 40 važnih osoba iz sektora pravde u BiH (predstavnik institucija, strukovnih udruga i NVO) i međunarodne zajednice u BiH (predstavnik donatora i institucija), koji su izrazili aktivno interesiranje i svoju potporu izradi SRSP.

Upravni odbor i radne skupine

U skladu sa strateškim okvirom koji je dobio odobrenje Vijeća ministara BiH i vlada Republike Srpske, Federacije BiH i Brčko Distrikta, utemeljen je Upravni odbor. Kao što je ranije navedeno, Upravni odbor su činili ministar pravde BiH, ministar pravde RS, ministar pravde FBiH, predsjednica Pravosudnog povjerenstva 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 skupina koje su činili bosansko-hercegovački stručnjaci iz svake od pet strateških oblasti SRSP, skupa sa pojedinim međunarodnim promatračima. Uloga radnih skupina je bila da utvrde praktične i ostvarljive opće ciljeve i programe za svako od strateških pitanja. Više detalja o članovima Upravnog odbora i radnih skupina nalazi se u Dodatku 6.

Aktivnosti konzultacija u svezi sa nacrtom SRSP

Nacrt SRSP je izrađen na temelju informacija dobivenih kroz proces konzultacija sa radnim skupinama i Upravnim odborom, potom je u svezi s tim nacrtom pokrenut proces dodatnih javnih konzultacija. Etapa konzultacija u svezi sa nacrtom SRSP trajala je 28 dana, od 1. do 28. listopada 2007. godine, u skladu sa Pravilima Vijeća ministara o konzultacijama u procesu izrade propisa (koja su usvojena u rujnu 2006. godine). Prvobitno, planirano je da razdoblje konzultacija traje 21 dan, ali je ovo razdoblje produženo na zahtjev sudaca i tužitelja.

Do ove etape, ključni sudionici u procesu iz sektora pravde u BiH već su bili u velikoj mjeri upoznati sa SRSP, budući da je nacrt SRSP izrađen na temelju informacija koje su uglavnom pristigle od njih. Kroz konzultacije o nacrtu SRSP težilo se povećanju vidljivosti SRSP i dobivanju ulaznih informacija od čak i šire skupine sudionika u procesu.

Sljedeće aktivnosti i događaji iskorišteni su u svrhu obavješćivanja šire javnosti u BiH o razdoblju javnih konzultacija o SRSP-u:

- **Četiri regionalne fokusne skupine u Sarajevu, Brčkom, Banja Luci i Mostaru.** Prigodom odabira osoba za sudjelovanje u fokusnim skupinama, SSPKPEI je usmjerio pažnju na odabir organizacija koje uopće nisu bile zastupljene u radnim skupinama: NVO koje se bave ljudskim pravima, ženskim pravima, omladinskim pravima, vladavinom prava, pružanjem pravne pomoći, gender centri, kantonalne odvjetničke komore, udruga notara (javnih bilježnika), udruga tajnika sudova, te gospodarske komore. Sljedeća tabela prikazuje koji sudionici u strateškom procesu su bili pozvani, koji su nazočili svakoj od fokusnih skupina.

Mjesto i datum održavanja	Organizacije koje su pozvane da sudjeluju u fokusnim skupinama	Organizacije koje su se odazvale pozivu da sudjeluju u fokusnim skupinama
Sarajevo 1. listopada 2007.godine	<ul style="list-style-type: none">▪ Pravni fakultet, Sarajevo▪ Pravni fakultet, Istočno Sarajevo▪ Notarska komora Federacije BiH▪ Vaša prava▪ Agencija za jednakost spolova BiH▪ Regionalna Odvjetnička komora, Sarajevo▪ Odvjetnička komora, Istočno Sarajevo▪ Zakonodavno povjerenstvo Doma naroda, Parlamenta Federacije BiH▪ Zakonodavno povjerenstvo Zastupničkog doma Parlamenta Federacije BiH▪ Gospodarska komora, Sarajevo▪ Gospodarska komora Istočno Sarajevo▪ BIRN (<i>Balkan Investigative Reporting Network</i>)▪ Udruga mladih pravnik▪ BISER (NVO - žene)	<ul style="list-style-type: none">▪ Branislava Crnčević-Čulić, Agencija za jednakost spolova BiH;▪ Marijana Dinek, Zaklada BHIŽ (NVO - žene);▪ Božana Kordić, Helsinški komitet za ljudska prava u BiH;▪ Nedim Hogić, Udruga mladih pravnik BiH;▪ Ermin Korda, Vaša prava BiH;▪ Mubera Kadrić, Centar za razvitak poduzetništva, Gospodarska komora Kantona Sarajevo;▪ Borislav Jamina, Gospodarska komora RS;▪ Nuna Zvizdić, Žene ženama (NVO - žene).

Mjesto i datum održavanja	Organizacije koje su pozvane da sudjeluju u fokusnim skupinama	Organizacije koje su se odazvale pozivu da sudjeluju u fokusnim skupinama
	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Gender centar Federacije BiH ▪ Centar civilnih inicijativa ▪ Zaklada Otvoreno društvo ▪ BH inicijativa žena (NVO - žene) ▪ Zaklada 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) ▪ Ustavno povjerenstvo Doma naroda, Parlamentarne skupštine BiH ▪ Ustavno povjerenstvo Zastupničkog doma Parlamentarne skupštine BiH 	
Brčko 10. listopada 2007.godine	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Odvjetnička komora Brčko Distrikta ▪ Vaša prava, Brčko Distrikt ▪ Gender povjerenstvo Brčko Distrikta ▪ Predsjednik zakonodavnog povjerenstva Brčko Distrikta ▪ Ured za pravnu pomoć Brčko Distrikta ▪ PRONI, Centar za razvitak mladih ▪ Centar za unapređenje Brčkog (NVO - mladi) ▪ Fontana mladosti, Brčko (NVO - mladi) ▪ Gospodarska komora Brčko Distrikta 	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Zdravko Popović, službenik za vladavinu prava, OESS Brčko; ▪ Amra Hamidović, pravni savjetnik, OESS Tuzla; ▪ Ermin Korda, odvjetnik, Vaša prava BiH; ▪ Nenad Živković, odvjetnik, Udruga mladih pravnika BiH; ▪ Eleonora Emkić, menadžer projekta, PRONI Centar za razvitak mladih, Brčko; ▪ Radmilo Ivanović, pomoćnik tajnika Pravosudnog povjerenstva Brčko Distrikta.
Banja Luka 11. listopada 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 ▪ Zaklada otvoreno društvo BiH ▪ Omladinski komunikacijski centar (NVO, mladi) ▪ Partner BL (NVO, osoba sa invaliditetom) ▪ Pravni fakultet Banja Luka ▪ Regionalna gospodarska komora Banjaluka ▪ 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, Gospodarska komora RS; ▪ Željko Bubić, Odvjetnički ured Gorana Bubića; ▪ Zoran Petković, OESS Banja Luka; ▪ Dijana Marjanović, Vaša prava BiH; ▪ Ermin Korda, Vaša prava BiH; ▪ Dragana Dardić, Helsinški parlament građana (HPG), Banja Luka; ▪ Aleksandar Živanović, Udruga medijatora, BiH.
Mostar 16. listopada 2007.g.	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Notarska komora Federacije BiH ▪ Pravni fakultet Sveučilišta u Mostaru ▪ Pravni fakultet Sveučilišta „Džemal Bijedić“ Mostar ▪ Udruga tajnika sudova BiH ▪ Vaša prava ▪ Udruga mladih pravnika ▪ Žene BiH, Mostar (NVO - žene) ▪ Forma F (NVO - žene) ▪ Regionalna odvjetnička 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, OESS 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 Sveučilišta „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 sudjeluju u fokusnim skupinama	Organizacije koje su se odazvale pozivu da sudjeluju u fokusnim skupinama
		▪ Mladen Jurišić, potpredsjednik VSTV.

- **Rasprava na svim fokusnim skupinama je bila angažirana** - Sudionici su postavili brojna pitanja, od kojih se većina koncentrirala na potrebu usklađivanja sudske prakse, financiranja pravosuđa i potrebu postojanja jedinstvenog kaznenog i građanskog zakonodavstva. Broj sudionika na fokusnoj skupini koja se održala u Sarajevu bio je manji, mnogi od ključnih sudionika u procesu iz civilnog društva nisu bili nazočni. Naknadni kontakti sa onima koji nisu nazočili fokusnoj skupini u Sarajevu otkrili su da su glavni razlozi nenazočnosti bili u svezi sa internim kapacitetima i problemima sa internom komunikacijom.
- **Nacrt SRSP je postavljen na web site Ministarstva pravde BiH tijekom trajanja razdoblja konzultacija**, u formatu koji je moguće skinuti sa stranice, sa jasnim napucima o tome kako predati komentare na nacrt SSPKPEI. Zabilježeno je 6 158 pojedinačnih posjeta web site-u tijekom tog razdoblja od 28 dana.
- **Osoba za kontakte s medijima iz Ministarstva pravde BiH distribuirala je saopćenje za medije, oglašavajući mogućnost slanja komentara javnosti na nacrt SRSP** svim glavnim agencijama u Bosni Hercegovini 1. listopada 2007.godine, od kojih je većina o tome izvijestila narednog dana. BIRN, dnevne novine Oslobođenje i Nezavisne novine također su objavile šire intervjue sa ministrom pravde BiH o izradi SRSP tijekom prvog tjedna listopada 2007. godine. Osoba za kontakte s medijima iz Ministarstva pravde BiH je distribuirala saopćenje za medije u kome je oglasila produžetak razdoblja konzultacija 19. listopada 2007. godine.
- **Oglasi koji informiraju javnost o razdoblju konzultacija objavljeni su u pet glavnih dnevnih novina** u ponedjeljak, 1. listopada, srijedu, 3. listopada i petak 5. listopada 2007. godine. Pored toga, oglasi koji su objavljivali produžetak razdoblja konzultacija objavljeni su u istim novinama u utorak, 23. listopada 2007.godine. Na temelju statistika o broju čitatelja za svake od novina, procjenjuje se da su ti oglasi stigli do ukupno 516.500 čitatelja na temelju sljedećeg pregleda podataka o čitateljima:

Novine	01/10/07	03/10/07	05/10/07	23/10/07	Ukupan broj čitatelja / 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 čitatelja /dan	116.500	116.500	167.000	116.500	516.500

Do kraja razdoblja javnih konzultacija, koje su trajale 28 dana, primljeni su pisani komentari i prijedlozi od sljedećih izvora:

Institucije koje su dale pisane komentare na nacrt SRSP
Kantonalno tužiteljstvo Unsko-sanskog kantona Gender centar Vlade Republike Srpske Notarska komora Federacije BiH NVO Antikorupcijski tim Brčko Distrikta Udruga mladih pravnika BiH Udruga 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 tužiteljstvo Orašje Kantonalno tužiteljstvo Zenica Kantonalno tužiteljstvo 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 tužiteljstvo Zapadno-hercegovačkog kantona

Institucije koje su dale pisane komentare na nacrt SRSP
--

Kantonarno tužiteljstvo Sarajevo Osuđenici iz zatvora Kula i drugih zatvora Save the Children UK
--