



**JE LI
PRAVDA U
BOSNI I
HERCEGOVINI
ZAISTA
SLIJEPA?**

**IZVJEŠTAJ O ZAROBLJENOM
PRAVOSUĐU U BOSNI I HERCEGOVINI**

JE LI PRAVDA U BOSNI I HERCEGOVINI ZAISTA SLIJEPA?
IZVJEŠTAJ O ZAROBLJENOM PRAVOSUĐU U BOSNI I HERCEGOVINI

**JE LI PRAVDA U BOSNI I HERCEGOVINI ZAISTA SLIJEPA?
IZVJEŠTAJ O ZAROBLJENOM PRAVOSUĐU U BOSNI I HERCEGOVINI**

Tim autora:

Srđan Blagovčanin, Edin Hodžić, Sevima Sali-Terzić

Koordinatori projekta:

Mervan Miraščija, Fond otvoreno društvo Bosne i Hercegovine
Srđjan Cvijić, Institut za evropske politike Fondacije otvoreno društvo

Izdavač:

Fond otvoreno društvo Bosne i Hercegovine,
Sarajevo, Maršala Tita 19.

Za izdavača:

Dobrića Govedarica, Izvršna direktorica

Urednici:

Mervan Miraščija, Srđjan Cvijić

Saradnica na uredničkim poslovima:

Svjetlana Nedimović

Prevod:

Mirjana Evtov

Lektura i korektura:

Ferida Duraković

Dizajn korice:

Miodrag Spasojević Štrika

Grafičko uređenje i DTP:

Samir Kamenjaš

Štampa:

Dobra knjiga, d.o.o. Sarajevo

Tiraž:

200 primjeraka

Godina izdanja:

Januar, 2021.

**JE LI PRAVDA U BOSNI I HERCEGOVINI
ZAISTA SLIJEPA?**

**IZVJEŠTAJ O ZAROBLJENOM PRAVOSUĐU U
BOSNI I HERCEGOVINI**

Sarajevo, 2021.

SADRŽAJ

Predgovor	7
Rezime	9
1. Analiza zarobljenosti pravosuđa: Ključni pojmovi, analitički okvir i metodologija.....	13
1.1. Uvod.....	13
1.2. Ključni pojmovi i faktori u vezi sa zarobljenim pravosuđem.....	14
1.3. Ključna pitanja i metodološki pristup	19
2. Organizacijski faktori.....	21
2.1. Organizacija i finansiranje pravosuđa.....	22
2.2. Diskreciono pravo javnih tužilaca	24
2.3. Pravila o komunikaciji ex parte sa sudijama.....	32
2.4. Uloga stručnih saradnika i ostalog osoblja u pravosuđu i reguliranje njihovog ponašanja	33
2.5. Da li sudovi sude kao sudije pojedinci ili u sudskim vijećima	34
2.6. Funkcioniranje sistema za upravljanje predmetima.....	35
2.7. Složenost krivičnog postupka.....	36
3. Nezavisnost.....	41
3.1. Opća pravila i propisi o nezavisnosti pravosuđa	41
3.2. Kriteriji i metode izbora i imenovanja sudija i tužilaca	46
3.3. Stalnost pozicije i napredovanje u karijeri.....	51
3.4. Plate i naknade.....	55
3.5. Ocjenjivanje rada sudija i tužilaca (kvalitativni nasuprot kvantitativnim kriterijima).....	56
3.6. Sigurnost zaposlenja, uslovi i kriteriji za razrješenje od vršenja dužnosti.....	60
3.7. Propisi koji sudije i tužioce štite od prijetnji i zastrašivanja	62
4. Odgovornost	65
4.1. Disciplinski postupci protiv sudija i tužilaca [uključujući i mehanizme odgovornosti koji se odnose na članove VSTV-a]	66
4.2. Propisi protiv korupcije u pravosuđu [etički kodeksi i njihova primjena].....	73
4.3. Pravila i praksa objelodanjivanja imovine i sukoba interesa	75
4.4. Transparentnost.....	78
4.5. Odnos prema izvršnoj vlasti i parlamentima	80
5. Opći uslovi.....	82
6. Uvriježenost autocenzure.....	85
7. Uvriježenost vanjskih korupcijskih pritisaka	87

7.1. U praksi.....	88
8. Uvriježenost internih korupcijskih transakcija i neprimjerenog hijerarhijskog utjecaja....	94
9. Mjere i politike za borbu protiv korupcije koje obuhvataju ovdje utvrđene probleme u pravosuđu.....	96
9.1. Pravosuđe – Pregled antikorupcijskih politika	96
9.2. Strateški dokumenti i problemi u pravosuđu	98
9.3. [(Ne)provođenje strateških dokumenata.....	101
10. Zaključci i preporuke.....	104

PREDGOVOR

Ne baš tako davno, 34. predsjednik SAD Dwight D. Eisenhower rekao je da je za građane najjasniji način ukazivanja na značaj pravne države u svakodnevnom životu prisjećanje na to šta se dešava kad pravne države nema. I to je prava istina. Bez pravne države nema pravnog mira, nema demokratije, nema slobode i ravnopravnosti ljudi, nema osjećaja sigurnosti. Nisu uzaludno svi najviši pravni akti savremenih država ili Ugovor o Evropskoj uniji pozicionirali ovaj princip na najviše mjesto među postulatima po kojima danas ti sistemi funkcionišu.

Jedan od nosivih zidova pravne države je pravosuđe. Jako, nezavisno, profesionalno, efikasno i etično pravosuđe za običnog je čovjeka najbolji štit. I predsjednik Evropske komisije Jean-Claude Juncker naglašavao je da narušavanje nezavisnog nacionalnog pravosuđa znači oduzeti građanima fundamentalna prava. Nema napretka niti socijalne pravde bez jakog pravosudnog sistema.

Nažalost, Bosna i Hercegovina nije primjer države koja se može pohvaliti dobrim pravosudnim sistemom. Niti su prevaziđene manjkavosti prethodnog, socijalističkog sistema, niti smo preboljeli *dječje bolesti* tranzicije, niti su Dejtonski mirovni sporazum i njegov Aneks 4 kao Ustav Bosne i Hercegovine uspostavili funkcionalan treći stup vlasti. Kada tome dodamo da siromašna država kao što je naša ne može pružiti adekvatnu materijalnu osnovu za tehnički, administrativni i edukativni impuls razvoja, sasvim je jasno da je pravosuđe ostalo na ledini, izloženo pritiscima, nemoralnim ponudama, negativnim izazovima, otvorenim ili skrivenim napadima, i čime još ne. Drugim riječima, politika kao sredstvo vladanja – a ne Ustav i zakon – sklona je „zarobljavanju“ pravosuđa kao bitnom segmentu u provođenju politike privatizacije i instrumentalizacije države i njenog monopola sile, tj. antidemokratskom „zarobljavanju“ države.

Zarobljena država i zarobljeno pravosuđe ključ su za uspostavu sistema kontrolisane neodgovornosti, u kojem će se politički karteli, nauštrb običnog čovjeka, bogatiti, uživati koristi tog klasnog sistema i biti zaštićeni od svakog vida sankcije. Tako se stvara predispozicija da se jednog dana legalizuju društvo i država različitih šansi, opet nauštrb običnog čovjeka. Šta je tridesetak godina postdejtonskog kontrolisanog neuređenog sistema u usporedbi sa budućnošću koja *miriše* na dobro zaštićenu, prikrivenu koncentrisanu ekonomsku moć političkih oligarhija, koja će se prelijevati u akumulaciju zakonodavne, izvršne i sudske vlasti. James Madison, otac prvog i dan-danas na snazi američkog Ustava, rekao bi da je to sinonim za tiraniju.

Stoga je svaki vid građanskog napora da se uspostavi pravna država sa nezavisnim i nepristranim pravosuđem u Bosni i Hercegovini vrijedan hvale. U tom kontekstu treba posmatrati i ovu publikaciju, koja veoma jasno objašnjava pojam „zarobljenog pravosuđa“ te ga secira, segment po segment, na konkretnim primjerima, dajući na kraju preporuke koje država treba da preduzme kako bi se *istr gla* ciljanoj kontroli.

Publikacija pruža kvalitetan osnov da se shvati koliko je samo bitnih pojedinih faktora za slobodno a ne zarobljeno pravosuđe. Njom se *inter alia* obrađuju najbitniji segmenti nezavisnog i nepristrasnog pravosuđa, kao što su pametna organizacija pravosuđa, kvalitetna normativna osnova, dobra materijalna baza i finansijska sloboda pravosuđa, pošten sistem odgovornosti pravosudnih djelatnika, savremen tehnološki razvoj i stalno unapređenje znanja i vještina sudija i tužilaca.

Presjek stanja na terenu u Bosni i Hercegovini, nažalost, potvrđuje koliko smo daleko od evropskog minimuma koji se traži, daleko od minimuma koji je uslov da se možemo pohvaliti partnerstvom u zajednici demokratskih država u kojima vlada pravo. Presjek stanja na terenu u Bosni i Hercegovini koji je dat u publikaciji pokazuje ne koliko je bosanskohercegovačko pravosuđe ranjivo već koliko je već ranjeno i koliko toga treba da sve rane zacijele, a duša pravosuda da se prosvijetli i stabilizuje.

Posljedično, nakon čitanja ove publikacije, nakon jednog bazičnog, kvalitetnog i običnom čovjeku razumljivog teksta, možemo samo postaviti pitanje: šta dalje, *quo vadis*, i da li ima prostora za optimizam? Da se provedu mjere i preporuke iz publikacije, potrebni su ne samo volja i znanje već objektivno mnogo vremena i materijalne podrške. Kada se, uz to, shvati koji problemi su tek na putu, a što je također objašnjeno u publikaciji, samo istinska unutrašnja snaga i želja mogli bi prevladati osjećaj bespomoćnosti u toj „zarobljenosti“.

Ali, imamo li izbora? Da li postoji prostor da možemo birati? Još je u davna vremena filozof Baruch Spinoza naglasio kako je krajnja svrha države – u principu – sloboda! Stoga izbora nema; obaveza svih nas je da se borimo za slobodno pravosuđe – jer slobodno pravosuđe je osnov za slobodnu i zdravu državu, a time i osnov za slobodno društvo. Ova publikacija doprinos je tome. Treba da je pročitaju svi, posebno oni koji su uključeni u demokratske procese, od nosilaca javnih dužnosti, preko pripadnika nevladinih organizacija i strukovnih udruženja, do novinara i akademskih radnika. Razumjeti problem zarobljenog pravosuđa znači razumjeti naš bitan životni problem.

Današnja Bosna i Hercegovina, kao i većina drugih zemalja Zapadnog Balkana, uveliko zaostaje za standardima u pravosuđu koje zahtijeva Evropska unija. Ne samo da ne postoji napredak, već je očigledan čak nazadak u reformskog procesu. Sve dok se ne približi evropskim vrijednostima, naša država ne može postati ravnopravan partner zajednice demokratskih i pravnih država. Presjek stanja u Bosni i Hercegovini po mjerilu „zarobljenog pravosuđa“ ukazuje na snažnu potrebu za javnopravnim i društvenim aktivizmom na svim poljima. Stoga je proaktivan stav prema državi i društvu obaveza svakog građanina. Oslonac na međunarodnu zajednicu ne smije biti razlog za pasivnost, jer međunarodna zajednica nije rješenje nego partner u *našem* procesu, u kojem se nalazimo i koji nikada neće stati.

Dr. iur. Nedim Ademović,
predsjednik Upravnog odbora Fonda otvoreno društvo BiH

REZIME

Zarobljena država očito je problem svih zemalja Zapadnog Balkana, pa ni Bosna i Hercegovina (BiH) u tome ne predstavlja nikakav izuzetak.

Često se, međutim, previđa fenomen zarobljenosti različitih grana vlasti. Zarobljenost države predstavlja problem velikih razmjera i složenosti, s gustom mrežom međusobnih veza svih njegovih elemenata, što znatno ometa nastojanja da se dođe do korijena problema. Posmatramo li, međutim, fenomen zarobljavanja kroz njegove komponente, fokusirajući se na različite grane vlasti, uočavamo različite aspekte zarobljanosti, pa možemo preciznije ustanoviti njegove procese i mehanizme. A tako možemo ne samo raspetljati problem, nego i puteve do rješenja, te otkriti čak i slabe tačke cijelog sistema koji dopušta zarobljavanje države.

Studija koju ovdje predstavljamo, za razliku od brojnih prethodnih radova u vezi s BiH, tretira zarobljenost pravosuđa kao ključni problem i kao ključni operativni koncept. Generalno govoreći, može se reći da je BiH – uz direktnu podršku međunarodnih aktera uključenih u implementaciju mira – postigla značajan napredak u uspostavljanju i jačanju pravosudnog sistema, što se posebno odnosi na ranu fazu reformi, odnosno razdoblje od 1998. do 2006. godine. Potom pravosudna reforma gubi zamah usljed kasnijih promjena pristupa i uloge međunarodnih aktera, te sve većeg oslanjanja na pristup uslovljavanja, koji je karakteristika svojstvena procesu integracije u Evropsku uniju (EU). Nakon povlačenja međunarodnih aktera iz operativnog upravljanja reformom, glavnu ulogu preuzimaju lokalni politički akteri čiji je primarni interes da zadrže *status quo*, koji ovdje znači zarobljeno pravosuđe.

Ukratko, ova studija ispituje u kojoj mjeri problem neprimjerenog utjecaja političkih i ekonomskih elita djeluje na rad sudija i tužilaca u BiH, posebno kada je riječ o suzbijanju korupcije na visokom nivou. Ova studija ispituje proceduralne i institucionalne puteve ostvarivanja neprimjerenog utjecaja, kao i neposrednu praksu i konkretne slučajeve neprimjerenog utjecaja na pravosuđe u BiH.

Metodološki pristup

Analitički okvir operacionalizira ključne kategorije zarobljenog pravosuđa, fokusirajući se na organizacijske faktore, nezavisnost, odgovornost, opće uslove u kojima pravosuđe djeluje i relevantne strateške i dokumente o politikama koji tretiraju rizik od korupcije. U tom smislu, opće razumijevanje zarobljenog pravosuđa za potrebe ove studije pretpostavlja postojanje elemenata kao što su: nedovoljne mjere zaštite nezavisnosti, neefikasni mehanizmi odgovornosti, nedovoljna strukturalna zaštita unutar pravosuđa, nepovoljni opći uslovi u kojima pravosuđe djeluje, visok rizik od korupcije i koruptivnog pritiska, postojanje internih korupcijskih transakcija, visok stepen devijantnog ponašanja u ovoj oblasti, te neadekvatna reakcija na rizike [zarobljenost] identificirane u ovom sektoru [i ustanovljene u praksi].

Ova studija kombinira nekoliko metodoloških alata i pristupa. Koristimo analizu primarnih izvora – pravnog okvira koji se odnosi na kategorije i pokazatelje relevantne za ovo istraživanje. Drugo, koristimo analizu sekundarnih izvora o stanju u pravosuđu, uključujući relevantne medijske izvještaje o pitanjima iz oblasti od interesa za ovo istraživanje. Treće, u istraživanju se oslanjamo na intervju s predstavnicima pravosuđa kako bismo pružili detaljnije objašnjenje faktora koji u praksi dovode do zarobljenosti pravosuđa, te ustanovljenim pokazateljima dali dodatnu težinu. Konačno, istraživanje koristi studije slučaja – odnosno relevantne sudske predmete dokumentirane kroz rad istraživačkih novinara – budući da ti predmeti omogućuju prepoznavanje tipičnih problema neprimjerenog uplitanja u rad pravosuđa. Ove studije slučajeva predstavljaju ključni aspekt našeg cjelokupnog pristupa i stoga se posebno razmatraju radi razotkrivanja konkretnih slučajeva i elemenata zarobljavanja.

Ključni nalazi

Generalno, **organizacijski faktori** funkcioniranja pravosuđa ostavljaju znatan prostor za neprimjeren utjecaj. Konkretno, **izuzetno fragmentiran sistem finansiranja** ne garantira ključnu pretpostavku sveukupne nezavisnosti pravosuđa – njegovu finansijsku nezavisnost. **Diskreciono pravo javnih tužilaca praktično je neograničeno.** Iako je uspostavljen **automatski sistem za upravljanje predmetima**, čak i on – kroz uvriježnost prakse tzv. **presignacije predmeta** – **praktično omogućava neprimjerene unutrašnje utjecaje.**

Ključni izazov za pravosuđe u BiH u pogledu **odgovornosti predstavlja** činjenica da zakonske odredbe i strukturni uslovi ostavljaju previše mogućnosti za **selektivnu odgovornost i neprimjeren hijerarhijski utjecaj.** Visoko sudsko i tužilačko vijeće (VSTV) ima znatan utjecaj na rad Ureda disciplinskog tužioca (UDT), što dovodi u pitanje nezavisnost UDT-a. Dodatni problem je u tome što disciplinski prekršaji nisu dovoljno jasno definisani. Kodeksi sudijske i tužilačke etike sadrže opšte odredbe o nespojivosti (s drugim dužnostima) i o suzdržavanju od neprimjerenih kontakata, političkog angažmana ili komuniciranja vlastitih političkih preferenci i pripadnosti. Etički kodeksi, međutim, kao ni Smjernice za sprečavanje sukoba interesa u pravosuđu, ne razrađuju pitanje neprimjerenih kontakata unutar i izvan pravosuđa, i ne odražavaju stvarne etičke izazove s kojim se suočavaju nosioci pravosudnih funkcija u BiH.

Uprkos formalnim garancijama **nezavisnosti i nepristranosti**, u praksi još postoje brojni nedostaci koji sprječavaju mogućnost uspostavljanja nezavisnog pravosuđa. Najviše zabrinjavaju **sastav VSTV-a, procesi imenovanja i pitanje odgovornosti njegovih članova, te ograničenost kapaciteta VSTV-a za rješavanje gorućih pitanja**, posebno pitanja integriteta njegovih članova. Imenovanje sudija i tužilaca nije transparentno i teško je analizirati i procijeniti u kojoj se mjeri provode kriteriji za odabir i imenovanje propisani Zakonom o VSTV-u. Što se tiče sistema ocjenjivanja, osnovni problem koji podstiče neprimjeren utjecaj na sudije i tužioce jest taj što Zakon o VSTV-u ne navodi jasne i objektivne kriterije za napredovanje u karijeri sudija i tužilaca.

Što se tiče **općih uslova**, nivo povjerenja javnosti u pravosuđe u BiH već godinama je nizak. Drugi važan opći uslov rada sudija i tužilaca je profesionalna kultura, posebno stepen interakcije s političkim ličnostima i ekonomski moćnim pojedincima i grupama. Značenje neprimjerenih kontakata, osim očiglednih slučajeva, uglavnom ostaje nerazjašnjeno. Nedostatak reakcija profesionalne zajednice, čak i na očigledne slučajeve neprimjerenih kontakata, djelimično se može pripisati generalno slabim i pasivnim profesionalnim udruženjima. No, kontinuirana šutnja članova pravosuđa o takvim praksama doprinosi dojmu da se ono što bi se u normalnim uslovima smatralo neprimjerenim kontaktima, zapravo, toleriše.

Problem predstavlja i uvriježenost autocenzure unutar pravosuđa u BiH. Antikorupcijske politike i aktivnosti ne obezbjeđuju adekvatnu reakciju na probleme u ovom sektoru i imaju gotovo minimalan učinak. To je tako zbog nedostatka političke volje, zbog činjenice da opstrukcija reformi dolazi i od političkih aktera i unutar pravosuđa, kao i zbog fragmentacije strategija i akcionih planova te kreiranja politike bez konkretnih dokaza iz prakse.

Zaključci i preporuke

Analiza pokazuje da je pravosuđe u Bosni i Hercegovini u stanju institucionalne zarobljenosti. S obzirom na kumulativni utjecaj vanjskih faktora, može se zaključiti da su vanjski akteri u poziciji da efikasno kontroliraju funkcioniranje pravosuđa. Vanjska kontrola povezana je s unutrašnjim mehanizmima neprimjerenog utjecaja. Iako u praksi nije uvijek moguće napraviti jasnu razliku između neprimjerenog utjecaja i nedostatnih kapaciteta, to ni na koji način ne mijenja situaciju – nedostatak kapaciteta zapravo otvara dodatni prostor za zarobljenost pravosuđa.

Navedeni problemi stvaraju začarani krug u kojem je vrlo teško odrediti prioritete neophodnih reformi. Iako bi brojne reforme bile i bitne i hitne, među njima ima onih kojima treba dati prednost samim tim što mogu pomoći u stvaranju okruženja za zahtjevnije strukturne reforme. To, zapravo, podrazumijeva **temeljnu reviziju politike i strateškog okvira** u ovom sektoru, u smislu rješavanja ključnih problema pravosuđa.

Ključne preporuke:

- Treba izvesti **sveobuhvatnu nezavisnu provjeru sudija i tužilaca** slijedeći lekcije iz Albanije.
- Neophodno je osigurati **punu institucionalnu i finansijsku nezavisnost, odgovornost i transparentnost** pravosuđa.

Ovo, prije svega, podrazumijeva jačanje **tužilačke odgovornosti** (posebno u pogledu uvođenja efikasnih mehanizama revizije i transparentnosti u slučajevima takozvanih „negativnih“ odluka tužilaca) i **transparentnosti** u smislu odluka i objavljivanja podataka o njihovoj imovini. Treba uspostaviti **mehanizme izvještavanja i revizije procesa presignacije** predmeta.

- **Postupci imenovanja i napredovanja u karijeri** moraju biti objektivniji i transparentniji, te bazirani na stručnim sposobnostima, etičnosti i integritetu.
- Neophodna je **izmjena specifičnih aspekata i odredbi o provođenju disciplinskog postupka** [uključujući popis disciplinskih prekršaja, disciplinske sankcije, poziciju Ureda disciplinskog tužioca itd.] i **etičkih kodeksa**, kao i **propisa** koji se odnose na ulogu i položaj stručnih saradnika, savjetnika i vještaka.

Po kojem god kriteriju da se uspostave prioriteti, **reforma VSTV-a** se uvijek posebno ističe zbog ogromnog utjecaja Vijeća. Ulogu VSTV-a treba jačati u kontekstu zaštite nosilaca sudskih i tužilačkih funkcija od neprimjerenog utjecaja, ali i sam VSTV treba restrukturirati u smislu izbjegavanja koncentracije ovlasti (npr. ustanovljavanjem odvojenih sudskih i tužilačkih podvijeća).

Potrebno je ozbiljno razmotriti alternativne modele organizacije i funkcionisanja VSTV-a (ili ekvivalentnog tijela).

1. ANALIZA ZAROBLJENOSTI PRAVOSUĐA: KLJUČNI POJMOVI, ANALITIČKI OKVIR I METODOLOGIJA

1.1. Uvod

Pravosuđe u Bosni i Hercegovini već je dugo u fokusu pažnje međunarodnih i domaćih aktera. Uspješna reforma pravosuđa uglavnom se smatra važnim faktorom ostvarivanja napretka u brojnim ključnim oblastima izgradnje i konsolidacije demokratije, kao što su dobro upravljanje i borba protiv korupcije. U reformu i poboljšanje rada pravosuđa u BiH uloženi su značajni napori i donatorska sredstva. Međutim, mnogi skorašnji izvještaji navode da u ovoj oblasti nije ostvaren vidan napredak.

Stanje pravosudnog sektora u BiH obrađeno je u brojnim izvještajima i iz različitih perspektiva. Jedna relativno nedavna studija, na primjer, analizira integritet pravosuđa i potencijalne rizike od korupcije u pravosuđu.¹ Najnovija relevantna publikacija je Izvještaj eksperta EU u kojem se kritični problemi pravosuđa u BiH sagledavaju u okviru širih razmatranja vladavine prava.² Izvještaj koji mi ovdje predstavljamo, za razliku od većine prethodnih, tokom cijele analize tretira zarobljenost pravosuđa i kao ključni problem i kao ključni operativni koncept.

Zarobljavanje države očito je problem mnogih država Zapadnog Balkana. Brojni izvještaji ukazuju na prisustvo raznih mehanizama koji omogućavaju da se javni resursi i javne institucije koriste za privatnu dobit. Generalno se smatra da u ovoj regiji postoje dva osnovna načina zarobljavanja države. Jedan od njih je *stranačko zarobljavanje države* (gdje političke stranke koriste državne institucije da bi se domogle političke moći), a drugi *zarobljavanje države koje vrše korporacije* (gdje privatni interesi koriste razne mehanizme za podrivanje legitimnih kanala političkog utjecaja).³

Ovaj trend postoji i u Bosni i Hercegovini. Pouzdanim pokazateljima prakse zarobljavanja države smatraju se indeksi kontrole korupcije, efikasnosti javne uprave i vladavine prava koje Svjetska banka koristi kao kategorije indeksa kvaliteta javnog upravljanja. Bosna i Hercegovina bilježi značajan pad ovih indeksa; nalazi se oko sredine 30. percentile, a jedino je po indeksu vladavine prava iznad 40. percentile.⁴ Slično tome, prema istraživanju provedenom 2015. godine, oko polovine ispitanika iz opće populacije smatra sistemsku korupciju najozbiljnijim problemom pravosuđa u BiH, dok se

¹ USAID-ov projekat pravosuđa u BiH, Dijagnostička analiza integriteta pravosudnog sektora u BiH i mogućih rizika od nastanka korupcije ili neetičnog ponašanja u pravosuđu; oktobar 2015. godine (u daljnjem tekstu: USAID-ova Dijagnostička analiza, 2015.) Može se preuzeti sa: https://vstv.pravosudje.ba/vstv/faces/pdfservlet;jsessionid=29b254078c33b08e22cd57c82140a4500242d98243a6e391db9a60772821d3f4.e34TbxyRbNiRb40Pbx4LaxmSaNz0?p_id_doc=38884

² Izvještaj stručnjaka o pitanjima vladavine prava u Bosni i Hercegovini (Brisel, 5. decembar 2019.), dostupno na: http://fcjp.ba/analize/PRIEBE_Izvjestaj.pdf

³ Vidi npr. Abby Innes, "The political economy of state capture in central Europe", 52:1 *Journal of Common Market Studies* [2013.], str. 88-104.

⁴ Vidi: <http://info.worldbank.org/governance/wgi/#reports>

politički utjecaj na pravosuđe smatra drugim najvećim problemom u ovoj oblasti. Kad su u pitanju ispitanici iz profesionalne zajednice, oko 90 posto njih smatra da među sudijama i tužiocima ima korupcije. Za ovaj istraživački projekt posebno su bitna zapažanja profesionalaca koji su sudjelovali u istraživanju, prema kojima mnoge uočene korupcijske radnje u pravosuđu imaju veze s nosiocima političke i finansijske moći i njihovim utjecajem na pravosuđe.⁵

Cilj ovog istraživačkog projekta je ispitati u kojoj mjeri problem neprimjerenog utjecaja koji političke i ekonomske elite vrše na pravosuđe utječe na rad sudija i tužilaca u BiH, posebno kad je riječ o suzbijanju korupcije na visokom nivou. Stoga ispituje proceduralne i institucionalne puteve ostvarivanja neprimjerenog utjecaja, kao i neposrednu praksu i konkretne slučajeve neprimjerenog utjecaja.

Ovo istraživanje se bazira na pretpostavci da je politički utjecaj omogućen strukturnim problemima i brojnim propustima i nedosljednostima u relevantnom pravnom i institucionalnom okviru. Tim putevima ostvaren neprimjereni utjecaj dovodi do zarobljavanja pravosuđa, što relevantne aktere sprečava da se bave ključnim problemima u državi, uključujući korupciju na visokom nivou. Mi, dakle, smatramo da je jasna i uvjerljiva identifikacija strukturno-pravnih i institucionalnih problema koji omogućavaju zarobljavanje pravosuđa preduslov za određivanje prioriteta u procesima reforme. Nadalje, ukoliko se ta identifikacija obavi iz perspektive zarobljavanja države, to će omogućiti definiranje i zagovaranje realno provedivih mjera za hvatanje ukoštac sa zarobljavanjem pravosuđa. Na kraju, to može omogućiti stvaranje povoljnih uslova i za efikasniji rad sudija i tužilaca, naročito u pogledu suzbijanja korupcije na visokom nivou.

1.2. Ključni pojmovi i faktori u vezi sa zarobljenim pravosuđem

Na početku treba napomenuti da pravosuđe može biti jedna od zarobljenih institucija, ali da se ono s obzirom na svoj položaj i ulogu u društvu često koristi i kao istaknuti mehanizam procesa zarobljavanja države.⁶ Za naše istraživanje posebno su relevantna dva pojma i dvije vrste neprimjerenog utjecaja na pravnu regulativu, odnosno praksu: a) **administrativna korupcija** – što podrazumijeva neprimjereni utjecaj pojedinaca ili grupa na provođenje zakona i propisa u pojedinačnim slučajevima, te b) **zarobljavanje države** u užem smislu, što podrazumijeva neprimjeren utjecaj na formulaciju i sadržaj relevantnih zakona, pravila, propisa ili odredbi.⁷ Ovaj projekat koristi širi pojam zarobljenog pravosuđa: fokusira se na regulatorni okvir za rad pravosuđa, ali i na praksu sudija i tužilaca. Sagledava ne samo mogućnosti nego i aktualizaciju

⁵ USAID-ova Dijagnostička analiza, 2015. [vidi fusnotu 1. ovog dokumenta]

⁶ Vidi npr. Arolda Elbasani, "Judiciary as a mechanism of state capture: external actors, party patronage and informality"/Pravosuđe kao mehanizam zarobljavanja države: Vanjski akteri, stranačko pokroviteljstvo i neformalnost [Heinrich Boll Stiftung, Perspectives Southeastern Europe: Captured states in the Balkans, broj 3, septembar 2017.], str. 26-30.

⁷ James H. Anderson i Cheryl W. Gray, *Anticorruption in Transition: Who is Succeeding... And Why* [Washington: World Bank, 2006], str. 7, dostupno na: <https://openknowledge.worldbank.org/handle/10986/7089>;

nepريمjerenog utjecaja političkih i ekonomskih elita, istovremeno ispitujući i hijerarhijski utjecaj. Drugim riječima, uzimajući u obzir definicijske elemente zarobljenosti u ovom smislu, kao i specifičnosti bh. konteksta, vjerujemo da je zarobljeno pravosuđe u Bosni i Hercegovini složen fenomen, koji podrazumijeva kombinaciju političkih, ekonomskih i hijerarhijskih utjecaja.

Zarobljenost u pravosuđu neodvojiv je dio šireg fenomena korupcije. U stvari, korupcija u pravosuđu je prilično složen koncept, koji odražava prilično složenu praksu. Korupcija je fenomen mnogo značajniji i širi od pukog podmićivanja, pošto

uključuje *sve oblike nepريمjerenog utjecaja* koji mogu dovesti u pitanje nepristrasnost pravosuđa, a obuhvata i *sve aktere* pravosudnog sistema, uključujući advokate i pomoćno administrativno osoblje. Pitanje korupcije nije samo pitanje odnosa između pravosudnog osoblja i 'sudskih korisnika' (javne i privatne stranke u građanskim predmetima, tužioc i optuženi u krivičnim predmetima), nego i pitanje unutrašnjih odnosa u pravosuđu. 'Dobit' ne mora obavezno biti materijalna, već može podrazumijevati i seksualne usluge ili ponudu „ostvarenja političkih ili profesionalnih ambicija“... a može imati i oblik izbjegavanja neželjenih posljedica iznijetih u formi prijetnji. Pristrasno odlučivanje stoga nije samo stvar ličnog integriteta pravosudnog osoblja, nego se tiče strukturne zaštite nezavisnosti pravosuđa i izolacije donositelja sudskih odluka od nezakonitih političkih i hijerarhijskih utjecaja.⁸

Dakle, iako korupcijske prakse mogu biti, a često i jesu brojne i uvriježene, iz perspektive zarobljenog pravosuđa fokus se stavlja upravo na nezakonite političke, ekonomske i hijerarhijske utjecaje. Treba, međutim, napomenuti da se fenomen političkog, ekonomskog i hijerarhijskog utjecaja ne može proučavati ni analizirati izdvojeno od drugih, srodnih praksi. To se prvenstveno odnosi na podmićivanje, korumpiranost unutar pravosuđa – da spomenemo samo neke – pošto su dotične prakse oruđe koje razne grupe moćnika često koriste za ostvarivanje nepريمjerenog utjecaja. Podmićivanje se, na primjer, može koristiti za ostvarivanje utjecaja na tužioce – da u pojedinim slučajevima eliminiraju neke tačke optužnice / odustanu od tužbe, ili uspore postupak, ili utječu na sudije – da u pojedinim slučajevima izreknu manju kaznu ili uspore sudski postupak.⁹

Politički i hijerarhijski utjecaji očito su povezani. U mnogim slučajevima nepريمjereni politički utjecaji na pravosuđe ne dolaze direktno iz političkih ogranaka vlasti već iz same pravosudne hijerarhije. Ti unutrašnji utjecaji mogu poprimiti različite oblike. Jedan od njih je direktan pritisak nadređenih. Drugi je autocenzura, što je suptilniji oblik utjecaja: sudije i tužioc i očekuju da bi ih „pogrešna“ odluka u predmetu koji se tiče ra-

⁸ Siri Gloppen, "Courts, Corruption and Judicial Independence", u: Tina Soreide i Aled Williams (ur.), *Corruption, Grabbing and Development: Real World Challenges* (Cheltenham and Northampton: Edward Elgar Publishing, 2014) str. 69.

⁹ Cf. Transparency International, *Combating Corruption in Judicial Systems: Advocacy Toolkit/ Borba protiv korupcije u pravosudnim sistemima: Priručnik za zagovaranje*, str. 60, dostupno na: http://www.opentrial.info/images/d/d8/Advocacy_Tool_Kit.pdf.

znih moćnih grupa mogla koštati napredovanja ili karijere. Ovaj mehanizam može se aktivirati i tako što se određeni predmet dodijeli sudijama i tužiocima za koje se smatra da će najvjerojatnije donijeti željene odluke.¹⁰ Ovo istraživanje, dakle, pretpostavlja da se brojne korupcijske prakse u pravosuđu, analizirane kao dio cjeline i unutar plauzibilnog analitičkog okvira, mogu smatrati pokazateljima zarobljenog pravosuđa.

Neprimjeren politički i ekonomski utjecaj na pravosuđe može se nadalje definirati metodama i načinima koje različite moćne skupine koriste za utjecaj na rad sudija i tužilaca. Nedopušteni utjecaj se stoga može definirati i u smislu „prijetnji, kazni ili nagrada koje izabrani nosioci vlasti izvrše ili dodijele, bilo prikriveno ili javno, a bez ikakvih pravnih procedura”.¹¹

Neki oblici neprimjerenog političkog utjecaja (poput mita, ucjena i prijetnji) sasvim su očito nezakoniti. Ostali oblici utjecaja u ovom kontekstu nešto su suptilniji i sami po sebi nisu nužno nezakoniti nego „proizlaze iz načina organizacije odnosa između pravosuđa i ostalih grana vlasti, ili odražavaju pravnu kulturu u kojoj se očekuje da se sudije povinuju političkoj vlasti”.¹²

Osim toga, ovaj utjecaj može biti ili direktan ili prikriven, između ostalog i u zavisnosti od toga koliko je otvoren za javnost. Direktni utjecaj je u javnosti uglavnom primjetan i uključuje verbalne napade, prijetnje nasiljem i fizičke napade. Indirektni utjecaj odnosi se na neformalnu komunikaciju između nosilaca pravosudnih funkcija i članova zakonodavne i izvršne vlasti, njihove lične veze i mreže i primanje mita.¹³ Opća literatura o neformalnim utjecajima i zarobljavanju države navodi da prijetnje različitih interesnih grupa često funkcioniraju kao važan mehanizam zarobljavanja pravosuđa. U tom smislu, čak se i inače poštenu službenici mogu, u različitoj mjeri, naći pod utjecajem „nezgodnih“ lobija – ti službenici nisu toliko skloni potencijalnoj ličnoj dobiti koliko su podložni prijetnjama. A prijetnje mogu imati oblik diskreditacije ličnosti kroz kampanje koje se provode unutar utjecajnih krugova, kroz napade u medijima ili kroz sam pravosudni sistem (optuživanje pojedinih službenika za krivična djela ili prekršaje) itd.¹⁴

Način na koji politička grana vlasti i privatni sektor mogu utjecati na pravosuđe u velikoj mjeri zavisi od prirode i karakteristika samog pravosudnog sistema. Moguće je, međutim, identificirati dvije glavne tačke potencijalnog utjecaja političke grane vlasti na pravosuđe: prva je postupak imenovanja nosilaca pravosudnih funkcija, a druga su neprimjerene intervencije *ex post*, tj. kad su sudije i tužioci već imenovani.¹⁵

Navedena razmatranja sugeriraju nekoliko mogućih mjera zaštite od neprimjerenog utjecaja političkog i privatnog sektora na pravosuđe. Ove zaštitne mjere, međutim, istovremeno mogu i potencijalno poslužiti političkim i ekonomskim elitama za ostvari-

¹⁰ Gloppen, “Courts, Corruption...”, str. 72.

¹¹ Mariana Llanos *et al.*, “Informal Influence in the Judiciary in New Democracies: A Comparison of Six African and Latin American Cases” [Hamburg: GIGA Working Papers, 2014.] str. 6.

¹² Gloppen, “Courts, Corruption...”, str. 71.

¹³ Mariana Llanos *et al.*, “Informal Influence...”, str. 6-7.

¹⁴ Ernesto Dal Bo i Rafael Di Tella, “Capture by Threat”, 111:5 Journal of Political Economy [2003.]

¹⁵ Vidi npr. Mariana Llanos *et al.*, “Informal Influence...”, str. 4-5.

vanje utjecaja na pravosuđe. U tom smislu nezavisnost pravosuđa od ostalih državnih institucija, kao i od privatnog sektora, predstavlja kategoriju od izuzetnog značaja.

Nezavisnost očigledno predstavlja višestruku suprotnost zarobljavanju. Indikatori nezavisnosti pravosuđa prevedeni u svoju suprotnost mogu se smatrati indikatorima zarobljenog pravosuđa. Prema jasnoj i jezgrovitoj formulaciji Ackermanove, nezavisnost u ovom kontekstu podrazumijeva zahtjev da „karijera sudija ne zavisi od ugađanja političkim i ekonomskim moćnicima“.¹⁶ Važno je, dakle, napomenuti da nezavisnost podrazumijeva ne samo strukturalnu nezavisnost pravosuđa od ostalih grana vlasti nego i nezavisnost sudija i tužilaca kao individua.¹⁷

Nezavisnost se može procijeniti na osnovu objektivnih i subjektivnih pokazatelja. Objektivni se odnose na „pravne i ostale objektivno uočljive aspekte pravnog sistema neophodne za nezavisnost i odgovornost...“¹⁸ Subjektivni pokazatelji su stvar percepcije i mišljenja – kako opće populacije, „korisnika“ pravosudnog sistema, tako i samih sudija i tužilaca.¹⁹

Postoji nekoliko bitnih faktora nezavisnosti pravosuđa od političkih ili ekonomskih elita. Prvu grupu tih faktora čine strukturni uslovi koji se tiču samih sudija i tužilaca [kao i ostalog osoblja u sudovima i tužilaštvima]: kvalifikacije, kriteriji i metode izbora, uključujući ulogu političkih tijela i pravosudnih vijeća u postupcima imenovanja; stalnost funkcije i napredovanje u karijeri; budžetski i finansijski propisi, plate i naknade; sistemi za ocjenjivanje rada sudija i tužilaca; sigurnost zaposlenja, uslovi i kriteriji za razrješenje od vršenja dužnosti/prekid mandata; propisi koji sudije i tužioce štite od prijetnji i zastrašivanja.²⁰ Na primjer, generalno se smatra da je pravosuđe bolje zaštićeno i nezavisnije od političke vlasti ukoliko je u proces imenovanja sudija i tužilaca i u proces njihovog razrješenja od vršenja dužnosti uključeno više aktera. Isto važi i za sisteme u kojima su odluke o razrješenju sudija prepuštene samim sudijama.²¹

Dalje, za nezavisnost sudija i tužilaca važna su i pravila o organizaciji pravosuđa: pravila o finansiranju cjelokupnog pravosuđa, nivo diskrecionog prava tužilaca da odlučuju o tome da li procesuirati određene slučajeve, pravila o komunikaciji *ex parte* sa sudijama u određenim slučajevima, to da li sudske odluke donose sudije kao pojedinci ili u sudskim vijećima, uloga stručnih saradnika i ostalog osoblja u pravosuđu i provjera njihovog ponašanja, sistem upravljanja sudskim predmetima – dodjela predmeta sudijama i tužiocima, te složenost sudskog postupka.

U tom pogledu su važni i opći uslovi u kojima pravosuđe djeluje. Dakle, nezavisnom pravosuđu značajno doprinosi i javna podrška: što je veća podrška javnosti, to je veća

¹⁶ Susan Rose Ackerman, “Judicial Independence and Corruption”, u Transparency International, *Global Corruption Report 2007* (Cambridge: Cambridge University Press, 2007), str. 16.

¹⁷ Evropska mreža pravosudnih vijeća (eng. ENCJ), *Nezavisnost, odgovornost i kvalitet pravosuđa: Pokazatelji učinka 2017* (Pariz, juni 2017.), str. 11-14.

¹⁸ *Ibid.*, str. 12.

¹⁹ Cf. *Ibid.*

²⁰ Ackerman, “Judicial Independence...”, str. 18-19; Gloppen, “Courts, Corruption...”, str. 71.

²¹ Mariana Llanos *et al.*, “Informal Influence...”, str. 8.

i vjerovatnoća da će se sudije i tužioci oduprijeti utjecaju političke grane vlasti. Drugi aspekt ove široke kategorije jest nivo profesionalne kulture i posvećenost nezavisnosti unutar samog pravosuđa. Ovaj aspekt odnosi se na pisana i nepisana pravila odnosa sudija i tužilaca prema političkoj grani vlasti i centrima ekonomske moći. U tom smislu, „profesionalna kultura koja naglašava neutralnost u odnosu prema političkoj vlasti povećava moralnu štetu koju nanosi dosluh s političarima”.²² U ovom istraživanju će se važnim pokazateljem zarobljavanja smatrati uvriježenost kontakata s političkom granom vlasti i stepen tolerancije koju prema njima iskazuju profesionalni krugovi i šira javnost.

Nezavisnost sama po sebi ipak nije dovoljna zaštita od neprimjerenog političkog utjecaja na pravosuđe. Prema mišljenju Ackermanove i mnogih drugih (vidi ovdje fusnotu 20), da bi se u tom smislu proizveli željeni efekti, neophodna je sprega nezavisnosti i odgovornosti. Dokazi ukazuju na to da snažna nezavisnost pravosuđa znači niže nivoe korupcije. Drugi autori, međutim, tvrde da bi u slučajevima visokog nivoa političkog utjecaja na pravosuđe suzbijanje korupcije moglo „zahtijevati reforme koje bi sudije učinile manje odgovornim vlastima, na primjer slabljenjem mehanizama koji nosiocima političke moći [i sudskoj hijerarhiji] omogućavaju utjecaj na odluke sudija”.²³ Suprotno toj tvrdnji, nalazi nekih empirijskih ekonometrijskih istraživanja ukazuju na to da nezavisnost pravosuđa bez odgovornosti može imati štetne efekte u smislu korupcije.²⁴ Ovaj faktor posebno je relevantan u kontekstu nalaza i trendova u pogledu pravosudne hijerarhije i cjelokupnog funkcioniranja regulatornih tijela u ovoj branši. Neke studije slučaja tako sugeriraju da je uvođenje nezavisnih regulatornih tijela s opsežnim ovlastima i ograničenom odgovornošću povezano s korupcijom u pravosuđu²⁵ i porastom nepotizma.²⁶

Stoga je važno sagledati osnovne mehanizme odgovornosti sudija i tužilaca, kao i članova Visokog sudskog i tužilačkog vijeća (VSTV) Bosne i Hercegovine: kvalitet pravila i prakse disciplinskih postupaka protiv sudija i tužilaca (kao i mehanizme odgovornosti u slučaju članova VSTV-a), kvalitet propisa o korupciji u pravosuđu – uključujući postojanje i kvalitet internih pravila u ovom kontekstu (npr. etički kodeksi i njihova primjena), pravila i prakse javnog objavljivanja imovine i prijavljivanja sukoba interesa, otvorenost sudskih postupaka (za javnost i medije) te transparentnost i javnu dostupnost tužilačkih i sudskih odluka.²⁷

²² Donatella Della Porta, “A judges’ revolution: Political Corruption and the Judiciary in Italy”, 39 *European Journal of Political Research* [2001.], str. 2-3.

²³ Gloppen, “Courts, Corruption...”, str. 74.

²⁴ Stefan Voigt i Jerg Gutmann, “On the Wrong Side of the Law: Causes and Consequences of a Corrupt Judiciary”, 43 *International Review of Law and Economics* [2015.], str. 155-166.

²⁵ Maria Popova, “Why doesn’t the Bulgarian Judiciary prosecute corruption?”, 59:5 *Problems of Post Communism* [2012.], str. 35-49.

²⁶ Michal Bobek i David Kosar, *Global solutions, local damages: a critical study in judicial councils in Central and Eastern Europe*, College of Europe Research Paper in Law 07/2013, dostupno na: http://aei.pitt.edu/47507/1/researchpaper_7_2013_bobek_kosar.pdf

²⁷ Vidi npr. Evropska mreža pravosudnih vijeća (ENCJ), *Nezavisnost, odgovornost i kvalitet pravosuđa: Pokazatelji učinka*, 2017.; Transparency International, *Combating Corruption in Judicial Systems: Advocacy Toolkit*, str. 23-31; te USAID-ova Dijagnostička analiza, 2015. [vidi fusnotu 1. ovog dokumenta]

1.3. Ključna pitanja i metodološki pristup

Naše glavno istraživačko pitanje je, dakle, sljedeće: Koliki je opseg i koji su glavni načini, glavni akteri i ključni mehanizmi zarobljavanja pravosuđa u Bosni i Hercegovini?

Za ovu studiju podjednako su ključna dva aspekta ovog pitanja:

- a) Koji su glavni formalni (pravni, institucionalni, proceduralni) elementi zarobljavanja pravosuđa u Bosni i Hercegovini?
- b) Koji su glavni neformalni elementi i mehanizmi zarobljavanja pravosuđa u Bosni i Hercegovini?

Drugim riječima, kako je već spomenuto, zarobljavanje pravosuđa proučavamo u široj perspektivi, a da bismo obuhvatili ne samo relevantna pravila i propise koji ga omogućavaju ili sprečavaju, nego i stvarne mehanizme, metode i oblike zarobljavanja koji postoje u praksi.

U uspostavljanju analitičkog okvira za studiju ovog, uglavnom neistraženog fenomena, dijelom se oslanjamo na okvir korišten u studijama fenomena zarobljene države na institucionalnom nivou i u specifičnim oblastima koji je razvio Centar za proučavanje demokratije / *Center for the Study of Democracy*.²⁸ Relevantni dijelovi okvira za analizu zarobljene države koriste se u kombinaciji s faktorima i pokazateljima zarobljenosti pravosuđa, kako je objašnjeno u prethodnom odjeljku.²⁹

Ove pokazatelje nesumnjivo nije lako izmjeriti, ali se mjerenje zasniva na relativno jednostavnoj logici. Model zarobljenog pravosuđa neizbježno je i sasvim sigurno prisutan ukoliko postoji kombinacija sljedećih elemenata: nedovoljne mjere zaštite nezavisnosti, neefikasni mehanizmi odgovornosti, nedovoljne strukturne mjere zaštite unutar pravosuđa, nepovoljni opći uslovi u kojima pravosuđe djeluje, visok rizik od korupcije i koruptivnog pritiska, postojanje internih korupcijskih transakcija, visok nivo devijantnog ponašanja u ovoj oblasti, te neadekvatna reakcija na rizike (zarobljavanja) identificirane u ovom sektoru (i ustanovljene u praksi).

Kada je u pitanju metodologija, treba napomenuti da istraživanja neformalnog političkog utjecaja na pravosuđe ima vrlo malo, uglavnom zbog izuzetno prikrivene prirode ove pojave. Dakle, dostupna metodološka sredstva za prepoznavanje postojanja i razmjera političkog utjecaja nisu brojna. Jedna od rijetkih dostupnih studija o ovom fenomenu koristi intervju s ekspertima i praktičarima, oslanjajući se uglavnom na njihova zapažanja.³⁰ Naš je pristup na mnogo načina potaknula jedna druga studija, koja kombinuje analizu dokumentacije s analizom konkretnih slučajeva, gdje su primjeri, ključne oblasti i mehanizmi zarobljavanja pravosuđa utvrđeni metodama istra-

²⁸ Center for the Study of Democracy, *State Capture Diagnostic Roadmap*, radni dokument, august 2016., str. 11.

²⁹ Detaljniji popis pokazatelja predstavljen je na početku svakog sljedećeg odjeljka.

³⁰ Ova studija je u šest zemalja analizirala percepciju o postojanju pokušaja direktnog i indirektnog utjecaja na pravosuđe. Za obje ove vrste utjecaja koriste se po tri moguća načina vršenja utjecaja. Postojanje utjecaja Studija utvrđuje ukoliko ispitanik u okviru obje vrste utjecaja od tri moguća načina vršenja utjecaja potvrdi bar dva. Vidi: Mariana Llanos *et al.*, "Informal Influence...".

živačkog novinarstva.³¹ Posebno je važno napomenuti da se, prema istraživanjima neformalnog utjecaja generalno, optimalnom metodom za ovu vrstu analize smatra opsežan terenski rad koji uključuje ankete i intervjue.³² U isto vrijeme, kako je već sugerirano u prethodnom odjeljku, zaključak o postojanju neformalnog utjecaja – pošto ta vrsta utjecaja obično nije direktno uočljiva – često se mora izvesti na osnovu niza kvalitativnih pokazatelja.

Ova studija stoga kombinuje nekoliko metodoloških alata i pristupa. Koristimo analizu primarnih izvora – pravnog okvira koji se odnosi na kategorije i pokazatelje relevantne za ovo istraživanje. Drugo, koristimo analizu sekundarnih izvora o stanju u pravosuđu, uključujući relevantne medijske izvještaje o pitanjima iz oblasti od interesa za ovo istraživanje. Treće, ovo istraživanje oslanja se na intervjue sa predstavnicima pravosuđa u cilju detaljnijeg objašnjenja faktora koji u praksi dovode do zarobljenosti pravosuđa te davanja dodatne težine identificiranim pokazateljima zarobljenosti pravosuđa na strukturnom, institucionalnom i političkom nivou. Konačno, istraživanje koristi studije slučaja – tj. relevantne predmete dokumentirane kroz rad istraživačkih novinara – jer nam omogućavaju prepoznavanje tipičnih problema neprimjerenog uplitanja u rad pravosuđa. Ove studije slučaja predstavljaju ključni aspekt našeg cjelokupnog pristupa i stoga se posebno razmatraju radi razotkrivanja slučajeva i elemenata zarobljenosti pravosudnog sistema u BiH.

³¹ Branko Čečen *et al.*, *When Law Doesn't Rule: State Capture of the Judiciary, Prosecution, Police in Serbia* (Open Society European Policy Institute, Center for Investigative Journalism of Serbia and Transparency Serbia, 2017 [ažurirano 2018.], dostupno na: <https://www.opensocietyfoundations.org/sites/default/files/when-law-doesn%27t-rule-20181009.pdf>)

³² Vidi: Mariana Llanos *et al.*, "Informal Influence...", str. 5. To potvrđuje i u Hrvatskoj provedena studija o zarobljavanju na nivou jedinica lokalne uprave; i ova studija koristi terenski rad i razgovore sa sudionicima kao ključni element metodološkog pristupa. Vidi: Dražen Hoffmann *et al.*, *Croatia's Captured Places* (Zagreb: Gong, 2017), dostupno na: https://www.gong.hr/media/uploads/croatia's_captured_places.pdf

2. ORGANIZACIJSKI FAKTORI

Literatura i međunarodni standardi bave se organizacijskim aspektima pravosuđa uglavnom iz ugla njihovog odnosa prema nezavisnosti pravosuđa. Organizacija pravosuđa trebalo bi da osigura odgovornost pravosudnog sistema i da olakša pristup pravdi.

Međunarodni standardi u tom smislu naglašavaju rizik od ugrožavanja nezavisnosti pravosuđa kroz prisustvo izvršne vlasti u vršenju administrativnih funkcija pravosuđa. Standardi preporučuju izbjegavanje takvih situacija.³³ Slično tome, ovi standardi razmatraju i pitanje finansijske nezavisnosti pravosuđa, tj. potrebu sprečavanja neprimjerenih utjecaja na pravosuđe kroz utjecaj na finansiranje pravosuđa. Konačno, međunarodni standardi naglašavaju da je pravosudni sistem dužan osigurati da se njegovi postupci temelje na zakonu i da efikasno djeluju, što je aspekt kojem bi trebalo da doprinese sama organizacija pravosuđa.³⁴

Naša studija proučava organizacijske aspekte pravosuđa na osnovu sljedećih pokazatelja:

Pravila i propisi

- pravila o finansiranju (strukturalna finansijska nezavisnost);
- nivo diskrecionog prava tužilaca da odlučuju hoće li određene slučajeve procesuirati ili ne;
- pravila o komunikaciji *ex parte* sa sudijama;
- da li odluke donose sudije kao pojedinci ili ih donose sudijska vijeća;
- uloge stručnih saradnika i ostalog osoblja u pravosuđu, te provjera njihovog ponašanja;
- funkcioniranje sistema upravljanja sudskim predmetima – dodjela predmeta sudijama i tužiocima; funkcioniranje sistema automatskog dodjeljivanja predmeta i slučajevi (i uvriježenost) tzv. *presignacije* predmeta na drugog sudiju ili tužioca (po nalogu predsjednika sudova i glavnih tužilaca);
- složenost sudskih postupaka.³⁵

U praksi

- uvriježenost slučajeva zloupotrebe organizacijskih faktora u provođenju neprimjerenih utjecaja.

³³ Izvještaj Savjetodavnog vijeća evropskih sudija [CCJE] i Savjetodavnog vijeća evropskih tužilaca [CCPE]: Izazovi za sudsku nezavisnost i nepristrasnost u državama članicama Vijeća Evrope, 2016. Original dostupan na: <https://rm.coe.int/168066d624>

³⁴ Max Visser, Roel Schouteten i Josje Dikkers [2019.] Controlling the Courts: New Public Management and the Dutch Judiciary, *Justice System Journal*, 40: 1, str. 39-53.

³⁵ Generalno govoreći, što su sudski postupci složeniji, to su veće mogućnosti intervencija moćnih grupa u pojedinim predmetima.

2.1. Organizacija i finansiranje pravosuđa

Finansijska nezavisnost nesumnjivo predstavlja važan aspekt ukupne nezavisnosti pravosuđa, na šta ukazuju brojni međunarodni standardi. Evropska mreža pravosudnih vijeća (eng. ENCJ) zaključuje da „minimalni uslovi za nezavisnost pravosuđa podrazumijevaju njegovu finansijsku sigurnost”.³⁶ Uz adekvatan proces budžetiranja pravosuđe je manje podložno neprimjerenim utjecajima. Prema Mišljenju br. 10 Savjetodavnog vijeća evropskih sudija (eng. CCJE) iz 2007. godine, sudovi mogu biti istinski nezavisni samo ukoliko im je osiguran poseban budžet i ukoliko njima upravlja tijelo nezavisno od izvršne vlasti, bilo da je to Pravosudno vijeće ili neko drugo pravosudno tijelo.³⁷

U Bosni i Hercegovini pravosuđe se sastoji od četiri podsistema koji odražavaju administrativno-teritorijalnu organizaciju zemlje. Pravosuđe u BiH ima jednu zajedničku krovnu instituciju, a to je Visoko sudsko i tužilačko vijeće, odgovorno za imenovanje sudija i tužilaca, pokretanje i vođenje disciplinskih postupaka i utvrđivanje disciplinske odgovornosti.³⁸ Sudovi i javna tužilaštva (JT) u BiH imaju 14 različitih izvora finansiranja. Svaki administrativni nivo pravosudnog sistema finansira se iz budžeta tog administrativnog nivoa (državni, entitetski i kantonalni budžeti).

Procedura za sudove i javna tužilaštva ista je kao i za sve ostale budžetske korisnike. Slijedeći važeće zakonske odredbe, sudovi i javna tužilaštva pripremaju budžete i dostavljaju ih ministarstvima pravde i/ili finansija. Ministarstva finansija pripremaju nacрте budžeta i dostavljaju ih [odgovarajućim] vladama na odobrenje. Vlade odobravaju nacrt budžeta i podnose ga [odgovarajućim] parlamentima na konačno odobrenje. Izuzetak predstavljaju pravosudne institucije Brčko Distrikta BiH (BDBiH) jer Pravosudna komisija BDBiH, nadležna za administrativno upravljanje pravosuđem, predlaže budžet Skupštini Distrikta. Zakon o budžetu BDBiH izričito propisuje da ni gradonačelnik ni Direkcija za finansije BDBiH ne mogu unositi izmjene u budžet koji Skupštini podnese Pravosudna komisija.

Visoko sudsko i tužilačko vijeće (VSTV) u procesu izrade budžeta ima savjetodavnu ulogu i nema značajniji utjecaj na iznos odobrenih sredstava za pravosudne institucije.³⁹ Poredeći nadležnosti VSTV-a s nadležnostima pravosudnih institucija u nekoliko evropskih jurisdikcija, kao i zemalja regije, može se zaključiti da su nadležnosti VSTV-a

³⁶ Evropska mreža pravosudnih vijeća (ENCJ) 2016. Finansiranje pravosuđa.

³⁷ CCJE, Mišljenje br. 10 [2007.] podnijeto Komitetu ministara Vijeća Evrope. O sudskim vijećima u službi društva, Strasbourg, 21-23. novembar 2007., dostupno na: https://pravosudje.ba/vstv/faces/pdfservelet?p_id_doc=38738

³⁸ Zakon o VSTV-u BiH [Službeni glasnik BiH, br. 25/04, 93/05, 48/07 i 15/08]

³⁹ Zakon o VSTV-u BiH [Službeni glasnik BiH, br. 25/04, 93/05, 48/07 i 15/08], Zakon o Sudu BiH [Službeni glasnik BiH, br. 49/09, 74/09 i 97/09], Zakon o Tužilaštvu BiH [Službeni glasnik BiH, br. 24/02, 42/03, 03/03, 37/03, 42/03, 09/04, 35/04, 61/04 i 97/09], Zakon o sudovima u Federaciji BiH [Službene novine FBiH, br. 38/05, 22/06, 63/10, 72/10, 7/13 i 52/14], Zakon o sudovima Republike Srpske [Službeni glasnik RS, br. 111/04, 109/05, 37/06, 17/08 i 37/12], Zakon o javnim tužilaštvima Republike Srpske [Službeni glasnik RS, br. 55/02, 85/03, 115/03, 115/04, 37/06 i 68/07], Zakon o Federalnom tužilaštvu Federacije BiH [Službene novine FBiH, br. 19/03] i kantonalni zakoni o javnim tužilaštvima u FBiH, Zakon o sudovima BDBiH [Službeni glasnik Brčko Distrikta BiH, br. 09/07, 19/07, 20/07, 39/9, 10/02 i 31/11], Zakon o tužilaštvu Brčko Distrikta BiH [Službeni glasnik Brčko Distrikta BiH, br. 19/07],

najviše ograničene i da ne podržavaju finansijsku nezavisnost pravosuđa.

Budžeti sudova i javnih tužilaštava sastavni su dio budžeta njihovog nivoa javne uprave i ne postoje posebne procedure koje omogućavaju finansijsku autonomiju pravosuđa po preporukama međunarodnih standarda, osim u BDBiH. Budžeti se planiraju, usvajaju i izvršavaju za svaki nivo vlasti zasebno, bez ikakve koordinacije. Ovaj problem posebno je primjetan u Federaciji BiH, gdje se kantonalni sudovi / javna tužilaštva i općinski sudovi finansiraju iz kantonalnih budžeta iako se većina odluka u vezi s finansiranjem donosi na entitetskom i državnom nivou. Na primjer, iako VSTV određuje broj sudija i tužilaca, odluke o visini njihovih plata i ostalih naknada donose se na nivou Federacije, isto kao i odluke o broju sudova i o njihovim sjedištima, o kriterijima za broj pomoćnog osoblja te o advokatskim naknadama, koje čine najveći dio troškova krivičnih postupaka.

Ministarstva, dakle, mogu utjecati na rad pravosudnih institucija na isti način kao i u slučaju ostalih budžetskih korisnika: kroz proces izrade, donošenja i izvršenja budžeta ili neodobravanjem dovoljnog iznosa sredstava. Venecijanska komisija napominje da institucije koje donose odluke u vezi s pravosudnim budžetima mogu ugroziti finansijsku nezavisnost pravosuđa u BiH. Štaviše, na taj način pravosudna tijela mogu biti podložna pritisku institucija koje odlučuju o budžetu. Ovaj problem dodatno je pogoršan ekstremnom fragmentacijom sistema finansiranja.⁴⁰

U cilju rješavanja ovog problema, VSTV je 2011. godine usvojilo preporuke za poboljšanje sistema finansiranja pravosudnih institucija, kojim se predviđa jačanje uloge VSTV-a u procesu izrade budžeta i uspostavljanje VSTV-a kao formalnog predlagača budžeta za pravosudne institucije.

Među sudijama i tužiocima vlada mišljenje da se planiranje i raspodjela budžeta ne temelje na objektivnim kriterijima. Taj proces zavisi od neformalnih, čak i ličnih odnosa osoba odgovornih u pravosuđu i osoba odgovornih u izvršnim organima vlasti. Takva situacija dovodi do toga da se institucijama čiji članovi održavaju bliže veze sa izvršnom vlašću dodjeljuju izdašnija finansijska sredstava, dok se ostalim institucijama s istim ili čak većim potrebama dodjeljuju niži budžeti.⁴¹ Jedan sudija s kojim je u okviru ove studije vođen intervju sjeća se kako je, dok je predsjedavao jednim općinskim sudom, ministarstvo finansija smanjilo budžet tog suda tako drastično da nakon nekoliko mjeseci sud nije mogao koristiti električnu energiju niti slati poštu a da ne prekorači predviđeni budžet.⁴²

Zakon o budžetima u FBiH [*Službene novine FBiH*, br. 19/06, 76/08, 5/09, 32/09, 51/09, 9/10, 36/10, 45/10, 25/12, 102/13, 9/14 i 26/14], Zakon o budžetskom sistemu RS [*Službeni glasnik RS*, br. 96/03, 14/04, 67/05, 34/06, 128/06, 117/07, 126/08, 92/09 i 121/12], Zakon o finansiranju institucija BiH [*Službeni glasnik BiH*, br. 61/04, 49/09 i 42/12], Zakon o budžetu Brčko Distrikta BiH [*Službeni glasnik Brčko Distrikta BiH*, br. 34/08] i zakoni o izvršenju budžeta na odgovarajućim nivoima vlasti koji se po pravilu donose svake godine.

⁴⁰ Mišljenje Evropske komisije za demokratiju kroz pravo [Venecijanska komisija] o pravnoj sigurnosti i nezavisnosti pravosuđa u Bosni i Hercegovini, usvojeno na 91. plenarnom zasjedanju Venecijanske komisije [Venecija, 15-16. juni 2012.]

⁴¹ USAID-ova Dijagnostička analiza, 2015. [vidi fusnotu 1. ovog dokumenta].

⁴² Intervju: Zadić, Marin, sudija Kantonalnog suda u Mostaru. Intervju vođen u okviru projekta

Budžetska sredstva namijenjena cijelom pravosuđu posljednjih nekoliko godina stabilno rastu (Tabela 1). Godine 2016. Bosna i Hercegovina je za pravosuđe izdvojila 33,70 eura po glavi stanovnika, dok je evropski prosjek budžeta dodijeljenog pravosudnom sistemu bio 64 eura po glavi stanovnika. Treba napomenuti da od svih država članica Vijeća Evrope Bosna i Hercegovina pravosuđu dodjeljuje najveći procenat BDP-a [0,77%].⁴³

2016.	2017.	2018.
221.236.543 KM	234.229.632 KM	251.211.361 KM

Tabela 1. Ukupni budžet pravosuđa.⁴⁴

Bosna i Hercegovina je u procesu reforme pravosuđa dobila i značajnu razvojnu pomoć. Međunarodni donatori su između 2004. i 2018. godine uložili 97 miliona KM u projektne aktivnosti koje uključuju pravosudne institucije na svim nivoima vlasti.⁴⁵

Budžet bh. pravosuđa kontinuirano raste, kao i već značajan doprinos donatora u procesu reforme pravosuđa. Međutim, i dalje postoji velika razlika između aktuelnog budžeta odobrenog sudovima i javnim tužilaštvima i budžeta koji po procjenama VSTV-a predstavlja minimum potreban za njihovo efikasno djelovanje. Ukupni odobreni budžet niži je za oko 18 miliona KM od budžeta koji je potreban po procjeni VSTV-a.⁴⁶

2.2. Diskreciono pravo javnih tužilaca

Diskreciono pravo javnih tužilaca podrazumijeva njihovu ovlast da odluče hoće li ili neće pokrenuti krivični postupak, kako će kvalificirati djelo, kao i to koji se slučajevi mogu riješiti bez krivičnog postupka. Iako je diskreciono pravo sastavni dio mandata javnih tužilaca, važno je uspostaviti odgovarajuće mehanizme koji garantiraju odgovornost tužilaca i sprečavaju zloupotrebu diskrecionog prava.

11/12/2019. godine. U okviru ovog istraživačkog projekta vođeni su intervjui s nekoliko sudija sudova na različitim administrativnim nivoima u Bosni i Hercegovini. Integralne verzije intervjua čuvaju se u arhivi projekta.

⁴³ Evropska komisija za efikasnost pravosuđa (eng. CEPEJ), Studija „Evropski pravosudni sistemi. Efikasnost i kvalitet rada pravosuđa“, studija br. 26, izdanje za 2018. godinu (podaci iz 2016. godine) <https://rm.coe.int/rapport-avec-couv-18-09-2018-en/16808def9c>

⁴⁴ Zvanična statistika VSTV-a.

⁴⁵ Godišnji izvještaj (za 2018. godinu) Visokog sudskog i tužilačkog vijeća Bosne i Hercegovine. Najveći pojedinačni donator je Evropska unija sa 48,6 miliona KM, iskorištenih za nabavku računarske opreme, softvera i druge opreme za digitalizaciju pravosudnog sistema na svim administrativnim nivoima, kao i za obnovu i opremanje pravosudnih zgrada. Nakon EU slijede Kraljevina Norveška (sa 14,2 miliona KM) i Kraljevina Švedska (sa 9,2 miliona KM). Od ukupnih sredstava, 58,5 miliona KM iskorišteno je za nabavku opreme, 23 miliona KM za obnovu zgrada i 4,4 miliona KM za održavanje pravosudnog informacionog sistema.

⁴⁶ Godišnji izvještaj (za 2018. godinu) Visokog sudskog i tužilačkog vijeća Bosne i Hercegovine.

Disciplinske kazne protiv sudija i tužilaca: Džemal Karić

Sarajevski tužilac Džemal Karić 2013. godine je obustavio istragu protiv bivšeg direktora Kantonalnog javnog komunalnog preduzeća GRAS Ibrahima Jusufrića, koji se sumnjičio za zloupotrebu položaja. O obustavi istrage tužilac nije obavijestio Pravobranilaštvo Kantona Sarajevo, koje je imalo pravo da se žali na ovu odluku.

Jusufrić je kasnije optužen da je zloupotrijebio službeni položaj tako što je donio nezakonitu odluku o kupovini praonice za autobuse i time oštetio javno preduzeće za više od 880.000 KM.

Centar za istraživačko novinarstvo, juli 2019.

<https://www.cin.ba/disciplinske-kazne-protiv-sudija-i-tuzilaca/>

Međunarodni standardi koriste tri vrste pristupa za poticanje odgovornosti javnih tužilaca:

- (i) Poticanje transparentnosti u smislu jasno postavljenih obaveza o redovnom izvještavanju u vezi sa svim preduzetim aktivnostima, a posebno u vezi s odlukama o odustajanju od procesuiranja. Međunarodni standardi naročito preporučuju uvođenje ovih obaveza;⁴⁷
- (ii) Osiguravanje prava žrtava da pokrenu predmet u slučaju kad tužioci odluče da ne procesuiraju direktno. Međuvladine organizacije ohrabruju sve vlade na uvođenje ovakvih odredbi;⁴⁸
- (iii) Uvođenje sudske revizije predmeta za koje tužioci odluče da ne podignu optužnicu. Međunarodni standardi ne specificiraju kriterije za primjenu sudske revizije slučajeva na koje tužilac primijeni diskreciono pravo da ne pokrene krivični postupak, ali naglašavaju važnost postojanja mehanizma koji garantira odgovornost javnih tužilaca.⁴⁹

Budući da diskreciono pravo podrazumijeva rizik od netransparentnog djelovanja i primjene subjektivnih i potencijalno pristrasnih standarda, od vitalnog je značaja uspostaviti jasne i relativno neposredno primjenjive zakonske odredbe.

Međunarodni standardi prepoznaju važnost definiranja koherentnih i jasnih smjernica za izvršavanje ovlasti javnog tužilaštva. Komitet ministara Vijeća Evrope pozvao je

⁴⁷ Venecijanska komisija, Izvještaj o evropskim standardima u pogledu nezavisnosti pravosuđa, Dio II: Javno tužilaštvo, Strasbourg, 03/01/2011, CDL-AD[2010]040 dostupan na: <https://rm.coe.int/1680700a60>

⁴⁸ Vijeće Evrope, Preporuka br. R [87] 18 Komiteta ministara državama članicama o pojednostavljenju krivičnog pravosuđa, usvojena 17. septembra 1987., dostupna na: http://demo.paragraf.rs/demo/combined/Old/t/2008_01/t01_0168.htm i Preporuka br. Rec[2000] 19 Komiteta ministara o ulozi javnog tužilaštva u sistemu krivičnog pravosuđa, usvojena 6. oktobra 2000., dostupna na: <https://rm.coe.int/16804be55a>

⁴⁹ Vijeće Evrope, Preporuka Rec[2000] 19 Komiteta ministara [vidi fusnotu 48 ovog dokumenta]; Mišljenje br. 12 [2000] Savjetodavnog vijeća evropskih sudija [CCJE] i Mišljenje br. 4 [2000] Savjetodavnog vijeća evropskih tužilaca [CCPE]; Deklaracija iz Bordeauxa „Sudije i tužioci u demokratskom društvu“, Strasbourg, 8. decembar 2009., dostupno na: <https://rm.coe.int/1680747391>.

vlade da „definišu opća načela i kriterije koji će služiti kao referenca na osnovu koje javni tužioci donose odluke o pojedinačnim predmetima”.⁵⁰

Venecijanska komisija upozorava da najveći rizik u smislu odgovornosti tužilaca (ili, bolje rečeno, u smislu nedostatka te odgovornosti) nastaje upravo onda kad tužioci odluče da ne pokrenu krivični postupak, pošto ostale ovlasti javnih tužilaca podliježu kontroli sudova tokom krivičnog postupka.⁵¹

Prema zakonima o krivičnom postupku, pokretanje i provođenje istrage povjereno je javnim tužiocima.⁵² Dotični zakoni reguliraju djelatnost tužilaca, kao i njihove ovlasti za donošenje odgovarajućih proceduralnih akata (naredba za provođenje istrage, naredba za neprovođenje istrage, naredba za obustavu istrage). Primjenjujući zakonske odredbe na činjenice, tužilac ima znatan stepen diskrecionog prava.⁵³ Odluka tužioca u krivičnom postupku bazira se na principu slobodne procjene dokaza, što znači da procjena o postojanju ili nepostojanju dokazivih činjenica nije ograničena posebnim pravilima dokaznog postupka.

Prema odredbama zakonâ o krivičnom postupku i zakonâ o javnim tužilaštvima, koji propisuju organizacijsku strukturu tužilaštava, tužioci imaju autonomiju u procesuiranju određenih krivičnih djela. Glavni tužilac izdaje obavezujuće operativne odluke (uputstva), to jest opće instrukcije o radu i aktivnostima tužilaca, kao i posebne odluke o postupanju u konkretnim slučajevima. Tužioci ne mogu osporiti odluke koje izdaju njihovi nadređeni. Zakoni o krivičnom postupku omogućavaju kolegiju svih tužilaca da okonča istrage koje nisu okončane u roku od šest mjeseci nakon izdavanja naredbe za provođenje istrage, što predstavlja mehanizam interne kontrole unutar javnih tužilaštava.

Zakoni o krivičnom postupku predviđaju mogućnost podnošenja žalbe protiv takozvanih „negativnih“ odluka tužilaca, to jest naredbe za neprovođenje ili obustavu istrage. Ovi zakoni propisuju i rok za podnošenje žalbe, kao i to da se žalba podnosi tužilaštvima. Priroda žalbe, međutim, nije propisana, kao ni žalbeni postupci ni rokovi. Ne referira se ni na vrstu odluka koje je moguće donijeti niti na njihov pravni učinak.

⁵⁰ Preporuka br. R [87] 18 Komiteta ministara Vijeća Evrope (vidi fusnotu 48 ovog dokumenta). Deklaracija iz Bordeauxa (vidi fusnotu 49 ovog dokumenta).

⁵¹ Venecijanska komisija, Izvještaj o evropskim standardima u pogledu nezavisnosti pravosuđa: Dio II – Javno tužilaštvo, par 45 (vidi fusnotu 47. ovog dokumenta).

⁵² Zakon o krivičnom postupku BiH [*Službeni glasnik BiH*, br. 03/03, 32/03, 36/03, 26/04, 63/04, 13/05, 48/05, 46/06, 76/06, 29/07, 32/07, 53/07, 76/07, 15/08, 58/08, 12/09, 16/09, 93/09, 72/13], Zakon o krivičnom postupku FBiH [*Službene novine FBiH*, br. 35/03, 37/03, 56/03, 78/04, 28/05, 55/06, 27/07, 53/07, 9/09, 12/10, 8/13, 59/14], Zakon o krivičnom postupku RS [*Službeni glasnik RS*, br. 53/12], Zakon o krivičnom postupku BDBiH [*Službeni glasnik BDBiH*, br. 33/13].

⁵³ Krivično zakonodavstvo BiH u načelu od tužilaca zahtijeva pokretanje postupka svaki put kad postoje dokazi da je počinjeno krivično djelo, ali tužiocima omogućava i da se suzdrže od pokretanja krivičnog gonjenja ukoliko dokazi pokažu da je riječ o beznačajnom prekršaju. Uz to, propisuje situacije u kojima tužilac može izdati naredbu o neprovođenju istrage ukoliko je iz prijave i pratećih spisa očigledno da prijavljeno djelo nije krivično djelo; ukoliko ne postoje osnovi sumnje da je prijavljena osoba učinila krivično djelo; ukoliko je nastupila zastara ili je djelo obuhvaćeno amnestijom ili pomilovanjem; te ukoliko postoje druge okolnosti koje isključuju krivično gonjenje.

Ovu pravnu prazninu entitetska javna tužilaštva pokušala su riješiti na različite načine. Glavni tužilac Tužilaštva FBiH izdao je dvije smjernice o postupanju s pritužbama u slučaju negativnih tužilačkih odluka i pritužbi na neefikasan rad tužilaštava.⁵⁴ Smjernice predviđaju da tužioci pri donošenju negativne odluke moraju obavijestiti oštećene stranke da mogu podnijeti žalbu Tužilaštvu FBiH. U RS Pravilnik o unutrašnjoj organizaciji i poslovanju javnih tužilaštava RS propisuje da nezadovoljne stranke podnose žalbe Kolegiju tužilaca dotičnog tužilaštva, koji onda odlučuje o žalbama.⁵⁵ Republičko tužilaštvo RS od 2012. godine prihvata i odlučuje o žalbama na konačne odluke okružnih tužilaštava. Međutim, ova procedura nije specificirana Pravilnikom, niti je glavni tužilac izdao posebno uputstvo za utvrđivanje kriterija za razmatranje i odlučivanje o žalbama na odluke okružnih tužilaštava.⁵⁶ U Tužilaštvu BiH i Tužilaštvu BDBiH ne postoji mogućnost preispitivanja negativnih tužilačkih odluka izvan ovih institucija samih, a nema nikakvih pravila ni uputa za provođenje postupka.

Zakon o krivičnom/kaznenom postupku BiH predviđa da pravo žalbe na naredbu o neprovođenju istrage imaju i oštećena strana i podnosilac krivične prijave, dok pravo žalbe na naredbu o obustavi istrage ima samo oštećena strana.⁵⁷ Ostaje nejasno zašto je zakonodavac pribjegao ovom rješenju, budući da ono sužava mogućnosti za nadzor nad radom javnih tužilaštava.

Ostaje sporno imaju li organi za provođenje zakona (poput policije i poreskih vlasti) pravo žalbe protiv naredbe o neprovođenju istrage u predmetima u kojima djeluju u svojstvu pravnih subjekata ovlaštenih za podnošenje krivičnih prijava. U praksi su različita javna tužilaštva na različite načine primjenjivala odredbe kojima se regulira ovo pitanje. Tako je Okružno tužilaštvo u Banjaluci odbijalo takve žalbe kao neprihvatljive, dok su ih neka kantonalna tužilaštva u Federaciji BiH prihvatila kao da ih podnosi ovlaštena osoba.⁵⁸ U svakom slučaju bi moglo biti korisno da se organima za provođenje zakona omogući da podnose žalbe, posebno u slučajevima korupcije koja ide na štetu javnog interesa.

⁵⁴ Obavezujuće uputstvo glavnog federalnog tužioca o postupku po žalbama protiv naredbi o nepokretanju istrage, naredbi o obustavljanju istrage, kao i pritužbama na neefikasnost tužilaca u krivičnim predmetima br. A-632/13 od 29/10/2013, te Dopuna Uputstva od 13/03/2015. i Obavezujuće uputstvo glavnog federalnog tužioca o nadležnosti za donošenje odluka o postupanju sa žalbama podnesenim protiv naredbi o nepokretanju istrage, naredbi o obustavljanju istrage br. A-376/2015 od 25/06/2015.

⁵⁵ Pravilnik o unutrašnjoj organizaciji i poslovanju Tužilaštava Republike Srpske [*Službeni glasnik RS*, br. 86/12 i 111/16].

⁵⁶ USAID-ova Dijagnostička analiza, 2015. [vidi fusnotu 1. ovog dokumenta].

⁵⁷ Zakon o krivičnom postupku BiH [*Službeni glasnik BiH*, br. 03/03, 32/03, 36/03, 26/04, 63/04, 13/05, 48/05, 46/06, 76/06, 29 / 07, 32/07, 53/07, 76/07, 15/08, 58/08, 12/09, 16/09, 93/09, 72/13], Zakon o krivičnom postupku FBiH [*Službene novine FBiH* , br. 35/03, 37/03, 56/03, 78/04, 28/05, 55/06, 27/07, 53/07, 9/09, 12/10, 8/13, 59/14], Zakon o krivičnom postupku RS [*Službeni glasnik RS*, br. 53/12], Zakon o krivičnom postupku BDBiH [*Službeni glasnik BDBiH*, br. 33/13].

⁵⁸ Janković, R., Pritužba protiv naredbi o nesprovođenju istrage i obustavi istrage, *Godišnjak fakulteta Pravnih nauka*, Banja Luka 2018.

Prema istraživanju stavova profesionalne zajednice provedenom u okviru USAID-ove Dijagnostičke studije,⁵⁹ 50 posto anketiranih sudija smatra da postoji nizak rizik od korupcije / neetičkog ponašanja u procesu rješavanja žalbi na negativne tužilačke odluke. Međutim, 26 posto anketiranih sudija vjeruje da je taj rizik visok, a 13 posto smatra da je taj rizik – vrlo visok. Među advokatima vlada nešto drugačije mišljenje: 21 posto anketiranih advokata smatra da u procesu rješavanja žalbi na negativne tužilačke odluke postoji vrlo visok rizik od korupcije / neetičkog ponašanja, 51 posto anketiranih advokata smatra da je taj rizik visok, a 21 posto smatra da je nizak.

U intervjuima provedenim u okviru našeg istraživanja, sudije i tužioci se obično slažu da u pogledu negativnih odluka postoji nedovoljna transparentnost, te da su mehanizmi za reviziju negativnih odluka tužilaca prilično slabi.⁶⁰

Iako međunarodni standardi propisuju potrebu za povećanjem transparentnosti javnih tužilaštava u pogledu izvještavanja [kao načina jačanja odgovornosti], ne postoje službene statistike o broju pritužbi pristiglih protiv negativnih tužilačkih odluka, kao ni o rezultatima tih pritužbi.

O broju pritužbi na negativne tužilačke odluke i o rezultatima tih pritužbi postoje tek ograničeni statistički podaci, dostupni samo u analizama objavljenim u specijaliziranim publikacijama.

Godina	Broj naredbi za neprovođenje istrage	Broj pritužbi na naredbe za neprovođenje istrage	Broj i postotak pritužbi osoba koje su podnijele krivičnu prijavu	Broj i postotak pritužbi žrtava
2011.	516	128	26 – 20,31%	102 – 79,69%
2012.	588	116	14 – 12,07%	102 – 87,93%
2013.	489	89	16 – 17,98%	73 – 82,02%
2014.	581	149	19 – 12,75%	130 – 87,25%
2015.	569	153	16 – 10,46%	137 – 89,54%
2016.	493	142	22 – 15,49%	120 – 84,51%
2017.	449	111	7 – 6,31%	104 – 93,69%

Tabela 2. Statistika o pritužbama na naredbe o neprovođenju istrage, Okružno tužilaštvo Banja Luka.⁶¹

Analiza podataka Okružnog tužilaštva u Banjaluci vrlo je indikativna. Statistički podaci pokazuju da pritužbe mnogo češće podnose žrtve i oštećene strane, što je i razumljivo s obzirom na to da su žrtve direktno pogođene krivičnim djelom ili njegovim posljedicama, te da imaju interes za progon počinitelja. Takvi nas pokazatelji, međutim, suočavaju s problemom pritužbi u slučajevima korupcije velikih razmjera. U tim se slučajevima kao oštećena strana ne pojavljuje nijedan pojedinac, jer se šteta nanosi javnom interesu ili poreznim obveznicima i javnom budžetu. Kako je već spomenuto,

⁵⁹ USAID-ova Dijagnostička analiza, 2015. [vidi fusnotu 1. ovog dokumenta]. Istraživanje je obuhvatilo 297 ispitanika, a provela ga je agencija Prizma Istraživanja u oktobru 2015. godine.

⁶⁰ Intervju Perić, Branko, sudija Suda BiH. Intervju u okviru projekta, 22/11/2019.

⁶¹ Na osnovu godišnjih izvještaja Tužilaštva Banja Luka i Janković. R, Pritužba protiv naredbi o nesprovođenju istrage i obustavi istrage, *Godišnjak fakulteta Pravnih nauka* Banja Luka, 2018.

u takvim slučajevima prekršaj obično dokumentiraju organi za provođenje zakona. Okružno tužilaštvo u Banjaluci je, međutim, odbacilo pritužbe organa za provođenje zakona kao neprihvatljive.

Godina	Broj i postotak odbačenih pritužbi	Broj i postotak odbijenih pritužbi	Broj i postotak prihvaćenih pritužbi
2011.	3 - 2,34%	119 - 92,97%	6 - 4,69%
2012.	4 - 3,45%	104 - 89,65%	8 - 6,90%
2013.	0 - 0%	85 - 95,51%	4 - 4,49%
2014.	5 - 3,36%	125 - 83,89%	19 - 12,75%
2015.	5 - 3,27%	140 - 91,50%	8 - 5,23%
2016.	4 - 2,82%	129 - 90,85%	7 - 4,93%
2017.	5 - 4,50%	98 - 88,29%	8 - 7,21%

Tabela 3. Statistika o odbačenim, odbijenim i prihvaćenim pritužbama na naredbe o neprovođenju istrage, Okružno tužilaštvo Banja Luka.⁶²

U analizi statistike o broju odbijenih i prihvaćenih žalbi na naredbe za neprovođenje istrage, pitanje učinkovitosti ovog pravnog lijeka postavlja se već samom činjenicom da se godišnje prihvata *jednocifreni* broj pritužbi.

Godina	Broj naredbi za obustavljanje istrage	Broj i postotak odbačenih pritužbi	Broj i postotak odbijenih pritužbi	Broj i postotak prihvaćenih pritužbi
2011.	1193	3 - 3,06%	83 - 84,70%	12 - 12,24%
2012.	1110	3 - 2,31%	97 - 74,61%	30 - 23,08%
2013.	837	1 - 0,78%	94 - 74,02%	32 - 25,20%
2014.	1442	9 - 5,23%	138 - 80,23%	25 - 14,54%
2015.	1535	9 - 4,69%	148 - 77,08%	35 - 18,23%
2016.	1562	9 - 4,64%	158 - 81,44%	27 - 13,92%
2017.	1268	5 - 3,50%	121 - 84,61%	17 - 11,89%

Tabela 4. Statistika o odbačenim, odbijenim i prihvaćenim pritužbama na naredbe za obustavljanje istrage, Okružno tužilaštvo Banja Luka.⁶³

Ako broj ukupnih pritužbi [i na naredbe za obustavljanje istrage i na naredbe o neprovođenju istrage] uporedimo s ukupnim brojem ovih naredbi, nalazimo da je postotak pritužbi podnesenih protiv naredbi za neprovođenje veći od postotka pritužbi protiv obustavljanja istrage. U praksi često ne postoji jasna razlika između tužilačkih naredbi o neprovođenju istrage i naredbi za obustavu istrage. Tužiocima se u nekim slučajevima odlučuju za potonje čak i kad prethodno nisu izdali naredbu za pokretanje istrage, zato što naredbe o obustavi istrage nose više bodova u ocjenjivanju učinka.⁶⁴

⁶² *Ibid.*

⁶³ *Ibid.*

⁶⁴ *Ibid.*

Godina	Broj i postotak odbačenih pritužbi	Broj i postotak odbijenih pritužbi	Broj i postotak prihvaćenih pritužbi
2011.	6 – 2,65%	202 – 89,38%	18 – 7,97%
2012.	7 – 2,84%	201 – 81,71%	38 – 15,45%
2013.	1 – 0,46%	179 – 82,87%	36 – 16,67%
2014.	14 – 4,36%	263 – 81,93%	44 – 13,71%
2015.	14 – 4,06%	288 – 83,48%	43 – 12,46%
2016.	13 – 3,89%	287 – 85,93%	34 – 10,18%
2017.	10 – 3,94%	219 – 86,22%	25 – 9,84%
Total	65 – 3,35%	1,639 – 84,40%	238 – 12,26%

Tabela 5. Statistika o odbačenim, odbijenim i prihvaćenim pritužbama na naredbe za neprovođenje istrage i na naredbe za obustavljanju istrage, Okružno tužilaštvo Banja Luka.⁶⁵

Sve u svemu, procenat od 12,26 prihvaćenih pritužbi na obje vrste negativnih tužilačkih odluka, koliko god na prvi pogled relativno nizak, sam po sebi ne govori mnogo o efikasnosti ovog pravnog lijeka. Međutim, ako znamo ovaj postotak, a nemamo podatke o ishodu prihvaćenih pritužbi, pravni lijek možemo pokušati da procijenimo samo uvidom u generalnu statistiku o broju istraga koje rezultiraju pravomoćnom presudom. Takva će procjena ovog pravnog lijeka nesumnjivo biti ograničena. Osim toga, problem je i u tome što postoji sedam puta veća vjerovatnoća da pritužbu podnese oštećena strana nego da je podnese osoba koja su podnijela krivičnu prijavu – kako prikazuje Tabela 2. U slučaju krivičnih djela protiv službene dužnosti, ili korupcije velikih razmjera gdje oštećena strana nije pojedinac, pritužbe podnose organi za provođenje zakona – ili, potencijalno, savjesni pojedinci ili nevladine organizacije – ali se pritužbe organa za provođenje zakona odbacuju kao neprihvatljive.

Specijalno tužilaštvo obustavilo istragu protiv Milorada Dodika

Specijalno tužilaštvo je zbog nedostatka dokaza obustavilo istragu protiv Milorada Dodika, predsjednika i bivšeg premijera Republike Srpske, i drugih funkcionera koji su bili osumnjičeni za zloupotrebu položaja.

Iz Specijalnog tužilaštva su u saopćenju naveli kako nisu pronašli dokaze da su Dodik i ostali prilikom izgradnje zgrada Vlade i Radio-televizije RS-a u Banjoj Luci, te dionice Autoputa Gradiška-Banja Luka iskoristili položaj i preduzeću Integral Inženjering omogućili povlašten položaj i višemilionsku zaradu.

Tužilaštvo BiH je istragu o ovom slučaju pokrenulo u februaru 2009. godine, nakon što je Državna agencija za istrage i zaštitu (SIPA) dostavila izvještaj u kojem je za organizovani kriminal, zloupotrebu položaja, pranje novca i poresku utaju osumnjičila Dodika, šest bivših ministara RS-a, šest funkcionera i rukovodilaca javnih institucija, te suvlasnika i direktora Integral Inženjering.

SIPA je u izvještaju navela da je budžet RS-a na taj način oštećen za oko 115 miliona KM.

Centar za istraživačko novinarstvo, decembar 2011.

<https://www.cin.ba/specijalno-tuzilastvo-obustavilo-istragu-protiv-milorada-dodika/>

⁶⁵ *Ibid.*

Na nivou Kantonalnog tužilaštva Tuzlanskog kantona provedena je studija u okviru koje je u periodu od 2010. do 2014. godine razmotreno 150 slučajeva u kojima je izdata naredba za neprovođenje istrage i 150 slučajeva u kojima je izdata naredba za obustavljanje istrage. Od 150 slučajeva u kojima je izdata naredba za neprovođenje istrage, pritužbe su uložene u samo tri. I nijedna nije bila prihvaćena. Od 150 slučajeva u kojima je izdata naredba za obustavljanje istrage, bilo je uloženo šest pritužbi, a prihvaćena je samo jedna. U ovom slučaju statistički podaci itekako ukazuju na ograničenu efikasnost ovog pravnog lijeka.⁶⁶

U praksi ovako visok stepen diskrecionog prava tužilaca predstavlja znatan problem, zajedno s postojećom pravnom prazninom i nedostatkom transparentnosti u postupku rješavanja žalbi protiv negativnih odluka tužilaca. Moguće je, na primjer, da tužilac koji donese negativnu odluku ne uzme u obzir sve prikupljene dokaze te da ih, shodno tome, prilikom donošenja odluke i ne razmotri kako treba. Osoba ovlaštena za rješavanje pritužbe na takvu odluku često će imati pristup samo toj odluci i u njoj navedenim dokazima. Ovako ograničen uvid značajno umanjuje relevantnost pritužbe kao pravnog lijeka protiv negativnih tužilačkih odluka.⁶⁷

Tužilac za počastiti

Tužilac Džemal Karić je optužen da je radio prema nalogu Alije Delimustafića, biznismena i ratnog ministra unutrašnjih poslova Republike Bosne i Hercegovine (BiH) u predmetima koji su vođeni protiv Delimustafićeve braće Envera, Mirsada i Hajrudina.

Karić je u jednom predmetu odbrani optuženih davao pravne savjete dok je u dva krivična predmeta pomogao da braća Delimustafić izbjegnu višegodišnje zatvorske kazne, a njihove firme zadrže milionsku korist stečenu krivičnim djelom.

Zajedno sa advokatom i vještakom, Karić je pomogao da dođe do obnove pravosnažno okončanih krivičnih postupaka kojima su braća Delimustafić osuđena, a u ponovljenim postupcima odustao je od njihovog krivičnog gonjenja.

Tokom istrage rekao je da mu je Delimustafić za tu uslugu dao 5.000 maraka.

Centar za istraživačko novinarstvo, mart 2020.

<https://www.cin.ba/tuzilac-za-pocastiti/>

⁶⁶ Tulumović, M. [2016]. Pritužba o neprovođenju istrage u praksi Kantonalnog tužilaštva Tuzlanskog kantona. *Anali pravnog fakulteta Zenica*, 9 [17], str. 299-318.

⁶⁷ USAID-ova Dijagnostička analiza, 2015. [vidi fusnotu 1. ovog dokumenta].

2.3. Pravila o komunikaciji *ex parte* sa sudijama

Svi relevantni međunarodni i regionalni standardi sudijskog ponašanja i etike naglašavaju važnost nepristrasnosti sudija. U tom smislu, „princip nepristrasnosti generalno zabranjuje privatnu komunikaciju između sudija i bilo koje od stranaka i njihovih pravnih zastupnika, kao i svjedoka i porotnika”.⁶⁸ Te nadalje, „sudija ne samo da mora biti nepristrasan nego to i svima mora biti očito”.⁶⁹

Komšijski dogovor sudije i osuđenika

Vikendica na atraktivnom sarajevskom izletištu Bijambare u dvije godine je imala tri vlasnika – Vladimira Špoljarića, sudiju Kantonalnog suda u Sarajevu, Eseda Radeljaša, političara osuđenog za prevaru, i Nedžada Kapetanovića, nekadašnjeg pravobranioca Općine Novi Grad Sarajevo.

Špoljarić i Kapetanović su odlučivali o Radeljaševoj sudbini, a potom sa njim trgovali nekretninom: Sudija Špoljarić je bio uključen u Radeljašev sudski proces koji je u konačnici zastario, a pravobranilac Kapetanović u upravni spor u kojem je Radeljašu isplaćena milionska odšteta.

Na pitanje zašto nije odustao od prodaje vikendice kada je vidio ko je kupac, sudija odgovara da nije uradio ništa nezakonito: „Pa, šta biste vi uradili? Došao, sve gotovo. Meni se žurilo da prodam to, eto [...]“; rekao je Špoljarić. Špoljarić priznaje i da je u ugovoru koji je potpisao sa Radeljašem umanjena cijena u odnosu na isplaćenu – kako bi porez bio manji.

Centar za istraživačko novinarstvo, decembar 2015.

<https://www.cin.ba/komsijski-dogovor-sudije-i-osudenika/>

Slijedeći međunarodne standarde, postojeći zakoni izričito zabranjuju komunikaciju *ex parte*. Zakon o VSTV-u, koji propisuje disciplinsku odgovornost sudija, između ostalog navodi ove disciplinske prekršaje sudija: „očigledno kršenje obaveze ispravnog postupanja prema strankama u postupku, njihovim pravnim zastupnicima, svjedocima, ili drugim osobama” i „upuštanje u neprimjerene kontakte sa strankom u postupku ili njenim zastupnikom”.⁷⁰ Prema Kodeksu sudijske etike, sudije nikad ne bi trebali smetnuti s uma da komunikacijom sa strankama u postupku i drugim osobama ne smiju dovesti u sumnju svoju nezavisnost i nepristrasnost. Sudije moraju odbiti svaki pokušaj stranaka u postupku da s njima komuniciraju *ex parte*, imajući tu zabranu na umu čak i kad se čini da bi komunikacija *ex parte* bila učinkovitija i praktičnija.⁷¹ Kodeks sudijske etike pruža savjete i služi kao vodič.

⁶⁸ Bangalorska načela ponašanja sudija, 2002, *The Bangalore Principles of judicial conduct*; originalni tekst dostupan na: https://www.unodc.org/pdf/crime/corruption/judicial_group/Bangalore_principles.pdf

⁶⁹ *Povelja sudija u Evropi*, koju je Evropsko vijeće sudija usvojilo 20. marta 1993. godine u Wiesbadenu [Njemačka].

⁷⁰ Zakon o VSTV-u BiH [Službeni glasnik BiH, br. 25/04, 93/05, 48/07 i 15/08].

⁷¹ Kodeks sudijske etike [Službeni glasnik BiH, br. 13/06, 24/15, 94/18].

Ured disciplinskog tužioca (UDT) je 2018. godine primio ukupno 895 pritužbi, ili 16,9 posto manje nego 2017. godine. Osam posto od ukupnog broja pritužbi odnosi se na kršenje obaveze ispravnog postupanja prema strankama u postupku. Godine 2018. UDC je pokrenuo 33 disciplinska postupka, od čega su samo tri pokrenuta zbog postupanja sudija ili tužilaca prema strankama u postupku. Većina disciplinskih postupaka protiv sudija pokrenuta je zbog disciplinskog prekršaja „nemar ili nepažnja u vršenju službenih dužnosti“ (10 od ukupnog broja postupaka).

Godine 2018. okončano je ukupno 30 disciplinskih postupaka pokrenutih 2016, 2017. i 2018. godine. Disciplinska odgovornost utvrđena je u 27 slučajeva. Disciplinska odgovornost sudija najčešće je utvrđivana za sljedeće disciplinske prekršaje: nemar ili nepažnja u vršenju službenih dužnosti [12], neopravdano kašnjenje u izradi odluka ili u drugim radnjama u vezi s obavljanjem dužnosti sudije, ili bilo kakvo drugo ponovljeno nepoštivanje dužnosti sudija [4], ponašanje u sudu i izvan suda koje šteti ugledu sudijske funkcije [5].

Disciplinske kazne protiv sudija i tužilaca: Sabira Sokolović

Disciplinska komisija Visokog sudskog i tužilačkog vijeća izrekla je Sabiri Sokolović, sutkinji Općinskog suda u Sarajevu, javnu opomenu zbog sastajanja sa strankom u postupku. Fotografija s tog sastanka objavljena je na Facebooku.

Centar za istraživačko novinarstvo, juli 2019.

<https://www.cin.ba/disciplinske-kazne-protiv-sudija-i-tuzilaca/>

2.4. Uloga stručnih saradnika i ostalog osoblja u pravosuđu; reguliranje njihovog ponašanja

Stručni saradnici pomažu sudijama i tužiocima i ne mogu samostalno rješavati predmete, osim prema odobrenju i pod direktnim nadzorom. U pravosudnom sistemu Bosne i Hercegovine nisu sveobuhvatno regulirani ni uloga ni položaj ovih službenika („stručnih saradnika“), kao ni savjetnika. Zakon o sudovima RS predviđa zapošljavanje stručnih saradnika putem javnog konkursa koji objavljuje Predsjednik suda.⁷² U tužilaštvima RS stručne saradnike bira glavni tužilac na vrijeme do šest godina.⁷³ Kandidati se biraju putem javnog konkursa.

U pravosudnim institucijama na državnom nivou stručne saradnike i savjetnike imenuju predsjednici sudova ili glavni tužioc. U Distriktu Brčko stručne saradnike imenuje Pravosudna komisija BDBiH. Stručni saradnici ne mogu djelovati samostalno.

U Federaciji BiH stručne saradnike u općinskim sudovima bira VSTV. Nasuprot tome, stručni saradnici i savjetnici u drugim sudovima i u tužilaštvima biraju se javnim konkursom koji objavljuje Agencija za državnu službu FBiH. Konačnu odluku o imenovanju

⁷² Zakon o sudovima RS [Službeni glasnik RS, br. 37/12].

⁷³ Zakon o tužilaštvima RS [Službeni glasnik RS, br. 55/02, 85/03, 115/03, 37/06 i 68/07]

donose predsjednici sudova/glavni tužioc. Izabrani kandidati stječu status državnih službenika. Stručni saradnici u općinskim sudovima FBiH mogu djelovati samostalno u sporovima male vrijednosti, izvanparničnim i izvršnim postupcima. Oni u potpunosti provode postupak i donose sudske odluke, a njihov se rad ocjenjuje na isti način kao i rad sudija.⁷⁴

Ni pitanje disciplinske odgovornosti stručnih saradnika nije regulirano na jedinstven način. Disciplinska odgovornost stručnih saradnika koje imenuje VSTV (u FBiH) utvrđuje se u skladu s pravilima koja se primjenjuju na sudije i tužioce, pred Uredom disciplinskog tužioca (UDT), dok se na stručne saradnike u RS i BDBiH primjenjuju pravila koja važe za državne službenike. Disciplinska odgovornost stručnih saradnika u pravnim institucijama BiH utvrđuje se po pravilima koja vrijede za zaposlenike u državnim institucijama BiH.

Uloga i status stručnih saradnika značajno se razlikuju i u različitim evropskim jurisdikcijama.⁷⁵ Međutim, za funkcioniranje bh. pravosuđa nesumnjivo bi bilo od ogromnog značaja da se status stručnih saradnika u BiH uskladi, da se njihovo zapošljavanje vrši na temelju stručnih sposobnosti i kroz promociju konkurentnosti, te da se njihov rad ocjenjuje adekvatnim procedurama.

2.5. Da li sudovi sude kao sudije pojedinci ili u sudskim vijećima

Po međunarodnim standardima, presuda pojedinačnih sudija obično se preporučuje „kad god ozbiljnost prekršaja to dopušta“. I u praksi, čini se, postoji trend davanja značajnije uloge sudijama kao pojedincima, iako se po državama znatno razlikuje način razgraničenja između predmeta o kojima odlučuju sudije kao pojedinci i onih o kojima odlučuju sudska vijeća.⁷⁶

U skladu sa zakonima o krivičnom postupku, u prvom stepenu sudi vijeće krivičnog odjeljenja Suda sastavljeno od troje sudija. Sudija pojedinac sudi za krivična djela za koja je kao glavna kazna propisana novčana ili kazna zatvora do deset godina.⁷⁷ Sudije za prethodni postupak i sudije za prethodno saslušanje u određenim fazama postupka ovlašteni su da donose odluke u predmetima predviđenim ovim zakonima.

⁷⁴ Zakon o sudovima FBiH [*Službene novine FBiH*, br. 38/05, 22/06 i 63/10, 72/10, 7/13, 52/14]

⁷⁵ CCJE, Sažetak odgovora na upitnik za pripremu Mišljenja br. 22 [2019.] o ulozi stručnih saradnika i pravnih pomoćnika u sudovima, te o njihovim odnosima sa sudijama; originalni tekst dostupan na https://rm.coe.int/summary-of-the-responses-to-the-questionnaire-for-the-preparation-of-o/168093f579#_ftnref1

⁷⁶ Vijeće Evrope, Preporuka br. R[87]18 Komiteta ministara [vidi fusnotu 48. ovog dokumenta]

⁷⁷ Zakon o krivičnom postupku BiH [*Službeni glasnik BiH*, br. 3/03, 32/03 – ispravka, 36/03, 26/04, 63/04, 13/05, 48/05, 46/06, 29/07, 53/07, 58/08, 12/09, 16/2009, 53/09, 93/09, 72/13 i 65/18], Zakon o krivičnom postupku RS [*Službeni glasnik RS*, br. 53/12, 91/17 i 66/18], Zakon o krivičnom postupku FBiH [*Službene novine FBiH*, br. 35/03, 37/03, 56/03, 78/04, 28/05, 55/06, 27/07, 53/07, 9/09]

2.6. Funkcioniranje sistema za upravljanje predmetima

Kad je u pitanju automatska raspodjela predmeta, Venecijanska komisija navodi da bi taj postupak trebalo podvrgnuti reviziji i pored postojanja unaprijed utvrđenih objektivnih parametara za automatsku raspodjelu predmeta. Nepostojanje takvih pravila lako bi moglo dovesti do zloupotrebe koja bi ugrozila unutrašnju nezavisnost pravosuđa.⁷⁸

Zakon o Visokom sudskom i tužilačkom vijeću propisuje da sudovi i tužilaštva mogu uvesti automatske sisteme za praćenje i registraciju predmeta isključivo uz prethodno odobrenje VSTV-a.⁷⁹ U tom smislu je VSTV donijelo pravilnike o sistemima za automatsko upravljanje predmetima u sudovima i tužilaštvima.⁸⁰ Automatska raspodjela predmeta sudijama i tužiocima vrši se prema unaprijed određenim parametrima. Sistem za automatsko upravljanje predmetima operativan je u većini sudova i javnih tužilaštava, ali se u nekoliko tužilaštava još uvijek ne primjenjuje.⁸¹ Glavni tužioc i predsjednici sudova mogu predmete i nakon automatske dodjele *presignirati* drugim tužiocima/ sudijama, pod uslovom da to valjano obrazlože i da sve takve odluke obavezno evidentiraju u TCMS/CMS.⁸²

Prema odgovoru koji smo tokom ove studije zatražili od Tužilaštva BiH, ne postoji statistička evidencija o broju predmeta *presigniranih* nakon automatske raspodjele.⁸³ Intervjui sa sudijama i tužiocima vođeni tokom ovog istraživanja potvrđuju da se u praksi nakon automatske dodjele često vrši *presignacija* predmeta drugim sudijama i tužiocima, ali bez odgovarajućeg obrazloženja i bez uvoda u evidenciju. Sudeći po istim intervjuima, problem *presignacije* predmeta bez odgovarajućeg obrazloženja i uvoda u evidenciju češće se dešava u javnim tužilaštvima.⁸⁴

Prema istraživanju stavova stručne zajednice provedenom u okviru već citirane USAID-ove Dijagnostičke analize,⁸⁵ 19 posto ispitanika iz javnih tužilaštava (tužioc i stručno osoblje) 'u potpunosti se slažu' da je raspodjela predmeta među tužiocima jasna i transparentna, dok se s tom tvrdnjom tek 'donekle slaže' 39 posto ispitanika. Dva-deset i tri posto ispitanika se 'izrazito ne slaže' s tvrdnjom da je raspodjela predmeta

⁷⁸ CDL-AD[2014]031-e, Zajedničko mišljenje Venecijanske komisije i Vijeća Evrope – Direkcije za ljudska prava (DHR) Generalne direkcije za ljudska prava i vladavinu zakona (DGI) – o nacrtu Zakona o amandmanima na Organski zakon o sudovima Gruzije; usvojeno na 100. plenarnom zasjedanju Venecijanske komisije [Rim, 10-11. oktobar 2014.]

⁷⁹ Zakon o VSTV-u BiH [Službeni glasnik BiH, br. 25/04, 93/05, 48/07 i 15/08]

⁸⁰ Pravilnik o Sistemu za automatsko upravljanje predmetima u sudovima (CMS) [Službeni glasnik BiH, br. 04/16], Pravilnik o Sistemu za automatsko upravljanje predmetima u tužilaštvima (TCMS) [Službeni glasnik BiH, br. 04/16, 37/16, 84/16 i 40/17]

⁸¹ USAID-ova Dijagnostička analiza, 2015. [vidi fusnotu 1. ovog dokumenta].

⁸² *Ibid.*

⁸³ Odluka Tužilaštva BiH, br. A-I_ZSPI-15/19.

⁸⁴ Intervju Perić, Branko, sudija Suda BiH. Intervju u okviru projekta, 22/11/2019; Intervju u okviru projekta 18/11/2019. Na zahtjev intervjuirane osobe lični i podaci o instituciji gdje dotična osoba radi ostaju anonimni.

⁸⁵ Istraživanje je obuhvatilo 297 ispitanika; provela ga je agencija Prizma Istraživanja u oktobru 2015. godine.

među tužiocima jasna i transparentna, a 19 posto ih se s ovom tvrdnjom 'donekle ne slaže'. Među ispitanicima iz sudova [sudije i stručno osoblje], njih 28 posto se 'u potpunosti slaže' s tvrdnjom da se preraspodjela predmeta nakon automatske raspodjele uvijek vrši iz opravdanih i legitimnih razloga, dok se s ovom tvrdnjom 'tek donekle slaže' njih 38 posto.⁸⁶

Osim toga, ne postoji odgovarajuća procedura za reviziju postupaka, što samo po sebi ostavlja prostor za moguću zloupotrebu. Mediji stalno izvještavaju o slučajevima neopravdane *presignacije* predmeta, naročito u javnim tužilaštvima.⁸⁷

Nezakonita dodjela predmeta

Kantonalno tužilaštvo Kantona Sarajevo (KS) je tokom 2017. i 2018. godine podiglo tri optužnice za organizirani kriminal kojima su optuženi advokati, sudije, sudski službenici i sudski kuriri. Tužilaštvo KS je otkrilo da su pojedini službenici, koji rade na unošenju predmeta u sistem, zaobilazili automatsku dodjelu predmeta sudijama u Općinskom sudu u Sarajevu.

Prema jednoj od optužnica, službenica Tanja Jović je uzimala novac kako bi slučajeve sarajevskog advokata Ismeta Hamzića dodijelila u rad sutkinji Mileni Rajić.

To je radila u dogovoru sa drugom službenicom, koja bi privremeno isključila automatsku dodjelu predmeta tako što pojedinačno isključi sudije iz specijalizacije dodjele predmeta – utvrđenje i uknjižba, a ostavi neisključenu opciju dodjele predmeta Mileni Rajić. Za to vrijeme, Jović je ručno evidentirala tužbe i unosila ih u CMS sistem. Na taj način su predmeti stizali sutkinji Rajić koja je bila u dobrim odnosima sa advokatom Hamzićem i njegove predmete je rješavala prioritarno, navodi se u optužnici Kantonalnog tužilaštva.

Centar za istraživačko novinarstvo, maj 2019.

<http://imovinapoliticara.cin.ba/imovina-sudija-i-tuzilaca/>

2.7. Složenost krivičnog postupka⁸⁸

Složenost krivičnog postupka može se odnositi na činjenična ili na pravna pitanja, ili i na jedna i na druga. Složenost mogu [između ostalog] uzrokovati sljedeći faktori: [i] priroda činjenica koje treba utvrditi [izvođenje velike količine dokaza], [ii] broj optuženih i svjedoka, [iii] međunarodni elementi, [iv] spajanje predmeta s drugim predmetima, [v] intervencije drugih lica u postupku, [vi] visok nivo interesovanja javnosti.⁸⁹

⁸⁶ USAID-ova Dijagnostička analiza, 2015. [vidi fusnotu 1. ovog dokumenta].

⁸⁷ *Ibid.* Istraživanje je obuhvatilo 297 ispitanika; provela ga je agencija Prizma Istraživanja u oktobru 2015. godine.

⁸⁸ Generalno govoreći, što je postupak kompleksniji – to je više instanci i mogućnosti da grupe moćnika interveniraju u pojedinim predmetima.

⁸⁹ Kuijer, M, "The Right to a Fair Trial and the Council of Europe's Efforts to Ensure Effective Remedies on a Domestic Level for Excessively Lengthy Proceedings", Human Rights Law Review, Oxford University Press 2013.

Motivacija sudija i tužilaca također je aspekt koji treba uzeti u obzir u rješavanju složenih slučajeva. Rješavanje složenih slučajeva dugo traje i često je povezano s određenim stepenom rizika, naročito u slučajevima korupcije, budući da osobe upletene u korupciju imaju političku moć, utjecaj i novac. S druge strane, po postojećim kriterijima ocjenjivanja rada sudija i tužilaca, rad na složenim predmetima ne vrednuje se ništa drugačije od rada na ostalim predmetima. Što će reći da dugotrajni postupci u složenim predmetima lako mogu rezultirati nižim radnim učinkom.⁹⁰ Stoga je pragmatičnije i manje rizično raditi na jednostavnijim slučajevima i ostvarivati standardni učinak.⁹¹

Jedan sudija državnog suda je u intervjuu za našu studiju potvrdio da složenost sudskog postupka stvara više mogućnosti za neprimjeren utjecaj na postupak. Glavne manifestacije ovog problema su iznošenje nezakonito pribavljenih dokaza, naredbe/nalozil izdati bez obrazloženja, te to što sudije krivo tumače zakon.

Istražni postupci posebno su izloženi neprimjerenom utjecaju i kriminalnom ponašanju.

Za rješavanje složenih predmeta često je potrebna relevantna ekspertiza. Adekvatan pristup stručnom znanju osigurava se u najvećoj mogućoj mjeri kroz svjedočenja vještaka. Međunarodni standardi naglašavaju da vještaci moraju imati odgovarajuću stručnost i biti nepristrasni u svom radu.⁹² Iskaz vještaka se u krivičnom postupku koristi kad za utvrđivanje ili ocjenu neke važne činjenice treba pribaviti nalaz i mišljenje osoba koje raspolažu potrebnim stručnim znanjem, što podrazumijeva specijalizirano znanje i profesionalne vještine stručnjaka iz odgovarajuće struke. Vještak svjedoči po nalogu tužilaštva ili suda. Vještačenje se može obaviti i u fazi istrage i u fazi suđenja.⁹³

Zakon o vještacima RS, Zakon o vještacima FBiH⁹⁴ i Pravilnik o uslovima za obavljanje poslova vještačenja BDBiH propisuju sljedeće: uslove za obavljanje poslova vještačenja, postupak imenovanja i razrješenja vještaka, postupak upisa na listu vještaka i postupak brisanja s liste vještaka, prava i obaveze osoba koje obavljaju poslove vještačenja. Iako ova tri zakona na sličan način reguliraju navedena pitanja, na državnom nivou ne postoji zakon koji regulira oblast svjedočenja vještaka, što podrazumijeva i njihov izbor i imenovanje.

Na nivou entiteta i BDBiH vještaci se imenuju na osnovu javnog poziva koji u entitetima objavljuju ministri pravde, a u Distriktu Brčko Pravosudna komisija BDBiH. Enti-

⁹⁰ O ocjenama radnog učinka detaljnije u Odjeljku 3: Nezavisnost.

⁹¹ USAID/BiH Projekat podrške monitoringu i evaluaciji (MEASURE/*Monitoring and Evaluation Support Activity*): Kratka procjena sektora pravosuđa u BiH, 2018.

⁹² Vijeće Evrope, Evropska komisija za efikasnost pravosuđa (CEPEJ), Smjernice o ulozi sudskih vještaka u pravosudnim postupcima država članica Vijeća Evrope, dokument usvojen na 24. plenarnom sastanku, Strasbourg, 11-12. decembra 2014.

⁹³ Zakon o krivičnom postupku BiH [*Službeni glasnik BiH*, br. 3/03, 32/03 – ispravka, 36/03, 26/04, 63/04, 13/05, 48/05, 46/06, 29/07, 53/07, 58/08, 12/09, 16/2009, 53/09, 93/09, 72/13 i 65/18], Zakon o krivičnom postupku RS [*Službeni glasnik RS*, br. 53/12, 91/17 i 66/18], Zakon o krivičnom postupku FBiH [*Službene novine FBiH*, br. 35/03, 37/03, 56/03, 78/04, 28/05, 55/06, 27/07, 53/07, 9/09].

⁹⁴ Zakon o vještacima RS [*Službeni glasnik RS*, br. 74/17] i Zakon o vještacima FBiH [*Službene novine FBiH*, br. 49/05 i 38/08]

tetski ministri pravde/Pravosudna komisija BDBiH imenuju komisiju koja provjerava stručnost kandidata u smislu obavljanja poslova vještaka i ocjenjuje njihovu nepristrasnost i integritet. Nakon završetka ove procedure, vještake u entitetima imenuju ministri pravde, a u BDBiH predsjednici sudova, pa se na osnovu tih imenovanja sastavlja popis vještaka. Zakoni propisuju da taj popis vještaka nije obavezujući ni za sudove ni za druga tijela koja vode postupak, kao ni za druge učesnike u postupku.

Postojeći pravni okvir koji regulira sistem vještačenja u BiH ne nudi odgovarajuće garancije za osiguravanje integriteta procesa vještačenja. Sam postupak imenovanja vještaka ne osigurava provođenje procedure na temelju stručnih sposobnosti. Uz to, nije riješeno ni pitanje osiguranja odgovarajućeg nadzora i kontrole kvaliteta rada vještaka. A na državnom nivou, kako je već rečeno, nema odgovarajućih zakonskih propisa koji reguliraju rad sudskih vještaka.⁹⁵

⁹⁵ USAID-ov projekat pravosuđa u Bosni i Hercegovini: Analiza sistema angažovanja vještaka u predmetima korupcije i organizovanog i privrednog kriminala, decembar 2017, dostupno na: https://www.pravosudje.ba/vstv/faces/pdfservlet;jsessionid=bad1d322598f16c470cbe3f910288e6ed00e5f5a-bbb3439cf6ba7fa2973a86b7.e34TbxyRbNiRb40Rbh40b3yLb3z0?p_id_doc=44910

februar 2016.

Dženan Memić i Alisa Mutap povrijeđeni u Velikoj aleji na području općine Ilidža

februar 2016.

pripadnici MUP-a KS i dežurni tužilac Kantonalnog tužilaštva KS obavili uviđaj, provjerili sumnjive osobe i njihove automobile; Alisa Mutap tada izjavila da ih je udario automobil

februar 2016.

Tužilaštvo formira predmet

februar 2016.

tokom saslušanja u MUP-u Mutap izjavljuje da je moguće da ona i Memić nisu udareni autom, već da su fizički napadnuti nekim predmetom

februar 2016.

Memić preminuo na KCUS-u

februar 2016.

izdata naredba za obdukciju preminulog, MUPKS prikuplja dokaze o povredama Mutap i Memića

februar - mart 2016.

Tužilaštvo izdaje više naredbi za vještačenje predmeta, odjeće i tragova te neuropsihijatrijsko vještačenje Mutap

februar 2016.

Tužilaštvo dobilo izvještaj o obdukciji preminulog Memića

mart 2016.

Tužilaštvo donosi naredbu o provođenju istrage protiv nepoznatih osoba zbog krivičnog djela ubistva

juni 2016.

Tužilaštvo počinje istraživati Ljubu i Vasviju Seferović zbog sumnje da su Memića i Mutap udarili vozilom i zatim fizički napali, dok Bekriju Seferovića sumnjiči da je spriječio dokazivanje ovog krivičnog djela

juni 2016.

Ljubi, Bekriji i Vasviji Seferović određen jednomjesečni pritvor zbog: opasnosti od bjekstva, utjecaja na svjedoke, prikrivanja dokaza i uznemiravanja javnosti

juni 2016.

Kantonalni sud u Sarajevu ukinuo pritvor Seferovićima, smatrajući da nema osnovane sumnje da su počinili ubistvo



juni 2016.

Tužilaštvo pokreće istragu protiv Ljube i Bekrije Seferovića zbog nepružanja pomoći povrijeđenoj osobi i sprečavanja dokazivanja krivičnog djela, obustavljajući istragu protiv Vasvije Seferović zbog nedostatka dokaza

juni 2016.

Kantonalni sud odredio jednomjesečni pritvor Ljubi i Bekriji Seferoviću

august 2016.

Tužilaštvo podiže optužnicu protiv Bekrije i Ljube Seferovića

august 2016.

Kantonalni sud potvrdio optužnicu

septembar 2016.

Ljubo i Bekrija Seferović negiraju krivicu

oktobar 2016.

počelo suđenje Ljubi i Bekriji Seferoviću

mart 2017.

Tužilaštvo donijelo naredbu o provođenju istrage protiv više policijskih službenika MUP-a zbog nesavjesnog rada u službi i odavanja službene tajne

juli 2017.

Kantonalni sud oslobodio krivice Ljubu i Bekriju Seferovića

april 2019.

Vrhovni sud FBiH uvažio dio žalbe Tužilaštva i naredio da se održi novo suđenje pred Kantonalnim sudom

septembar 2019.

Tužilaštvo BiH formiralo predmet u slučaju Memića zbog sumnje u organizirani kriminal

januar 2020.

Kantonalni sud nakon ponovljenog suđenja oslobodio krivice Ljubu i Bekriju Seferovića

januar 2020.

Kantonalno tužilaštvo najavilo žalbu na ovu presudu



Status predmeta (17. juni 2020.)

- U predmetu "**Seferović Ljubo i Seferović Bekrija**" odlučivat će Vrhovi sud Federacije BiH na osnovu žalbe Kantonalnog tužilaštva KS. Žalba je podnesena nakon druge oslobađajuće presude Kantonalnog suda u Sarajevu.
- Tužilaštvo BiH je pokrenulo istragu protiv više osoba za organizovani kriminal u slučaju "**Dženan Memić**".

3. NEZAVISNOST

Postojanje nezavisnih i nepristrasnih sudova bit je pravosudnog sistema koji garantira ljudska prava potpuno usklađena s međunarodnim zakonima o ljudskim pravima. Ustav, zakoni i politike države moraju osigurati pravosudnom sistemu istinsku nezavisnost od izvršne i zakonodavne vlasti. Sudije, advokati i tužioci moraju biti slobodni da bez političkog uplitanja obavljaju svoje profesionalne dužnosti u okviru pravosudnog sistema. Dok obavljaju svoje profesionalne dužnosti u zaštiti ljudskih prava, moraju biti zaštićeni, u zakonu i praksi, od napada, uznemiravanja ili progona. Oni, sa svoje strane, treba da budu aktivni zaštitnici ljudskih prava, odgovorni javnosti, te moraju održavati najviši nivo integriteta u skladu sa državnim i međunarodnim zakonima i etičkim standardima.

U ovoj studiji nezavisnost pravosuđa će se razmatrati na temelju sljedećih pokazatelja:

Pravila i propisi

- Kriteriji i metode izbora i imenovanja sudija i tužilaca;
- Stalnost pozicije i napredovanje u karijeri;
- Plate i naknade;
- Sistem za vrednovanje rada sudija i tužilaca (kvalitativni i kvantitativni kriteriji);
- Sigurnost zaposlenja, uslovi i kriteriji za razrješenje od vršenja dužnosti;
- Propisi koji sudije i tužioce štite od prijetnji i zastrašivanja.

Praksa

- Uvriježenost praksi koje ugrožavaju nezavisnost sudija i tužilaca.

3.1. Opća pravila i propisi o nezavisnosti pravosuđa

Osnovna načela UN-a o nezavisnosti pravosuđa (UN-ova osnovna načela) postuliraju neophodnost nezavisnosti pravosuđa u prvom načelu: „Nezavisnost pravosuđa mora garantirati država i to jasno definirati Ustavom ili državnim zakonom. Sve su vladine i druge institucije dužne poštovati nezavisnost pravosuđa i pridržavati se [zakona koji ga garantiraju]“.⁹⁶

U Preporuci Vijeća Evrope o nezavisnosti sudija [R (94) 12] stoji da se nezavisnost sudija mora zajamčiti unošenjem posebnih odredbi u ustave i druge zakone. Preporuka

⁹⁶ Osnovna načela UN-a o nezavisnosti pravosuđa [nadalje: Osnovna načela UN-a], usvojena na UN-ovom Sedmom kongresu za sprečavanje kriminala i postupanje sa zločincima (Milano 26. august – 6. septembar 1985. godine) i podržana rezolucijama Generalne skupštine 40/32 od 29. novembra 1985. i 40/146 od 13. decembra 1985. Original dostupan na: <https://www.ohchr.org/EN/ProfessionalInterest/Pages/IndependenceJudiciary.aspx>

dalje navodi da „[i]zvršne i zakonodavne ovlasti treba da osiguraju nezavisnost sudija i spriječe korake koji bi mogli ugroziti nezavisnost sudija“.⁹⁷

Univerzalna povelja sudija (Univerzalna povelja) konstatira da je “[n]ezavisnost sudija neophodna za pravosuđe koje je po zakonu nepristrasno. To je jedno od drugog neodvojivo. Tu nezavisnost moraju poštivati, štiti i braniti sve institucije i vlasti, državne ili međunarodne”.⁹⁸

Načelo razdvajanja vlasti predstavlja temelj nezavisnog i nepristrasnog pravosudnog sistema. I Evropski sud za ljudska prava (ESLJP) potvrđuje da je poštivanje načela razdvajanja vlasti ključno za funkcionalne demokratije.⁹⁹

Nezavisnost se, generalno, odnosi na autonomiju svakog sudije ili suda da donese presude primjenjujući zakon na utvrđene činjenice. Ta nezavisnost odnosi se i na pravosuđe kao instituciju (institucionalna nezavisnost) i na sudije kao pojedince (individualna nezavisnost).¹⁰⁰ Individualna nezavisnost podrazumijeva da sudije mogu rješavati sudske predmete bez nepozvanog ometanja. Drugim riječima, institucionalna nezavisnost nije dovoljna garancija prava na pravedno suđenje ukoliko se ne garantira i individualna nezavisnost sudija.

Prema Evropskom sudu za ljudska prava (ESLJP), ovo su opći kriteriji kojima se utvrđuje je li tribunal nezavisan: način imenovanja njegovih članova, njihov mandat, postojanje zaštitnih mjera protiv vanjskih pritisaka, nepostojanje mogućnosti da izvršne vlasti razriješe sudije dužnosti prije isteka mandata (nesmjernjivost sudija), te pitanje da li sud i sudije „odaju utisak nezavisnosti” („sud ili sudija ne samo da moraju ispunjavati ove objektivne kriterije nego i svima mora biti očito da su oni nezavisni”).¹⁰¹

Nezavisnost tužilaca razlikuje se od nezavisnosti sudija. Tako, između ostalog, navodi i Venecijanska komisija:

‘Nezavisnost’ tužilaca nije iste prirode kao nezavisnost sudija. Uprkos općoj tendenciji da se osigura veći stepen nezavisnosti sistema tužilaštva, ne postoji zajednički standard koji to zahtijeva. Nezavisnost ili autonomija nisu cilj sami po sebi, te ih u svakom predmetu treba obrazlagati pozivanjem na ciljeve kojima se teži.¹⁰²

⁹⁷ Vijeće Evrope, Preporuka br. R[94] 12 Komiteta ministara državama članicama – o nezavisnosti, efikasnosti i ulozi sudija, 13. oktobar 1994., Princip 2 [b]. Original dostupan na: https://www.euromed-justice.eu/en/system/files/20090123125232_recR%2894%2912e.pdf

⁹⁸ Univerzalna povelja sudija, Međunarodno udruženje sudija (eng. IAJ) odobrilo 17. novembra 1999., Član 1. Original dostupan na: https://www.unodc.org/res/ji/import/international_standards/the_universal_charter_of_the_judge/universal_charter_2017_english.pdf

⁹⁹ ESLJP, *Chevrol v. France*, presuda od 13. februara 2003, aplik. br. 49636/99, par. 74; originalni tekst dostupan na: <https://hudoc.echr.coe.int/eng#%7B%22fulltext%22:%5B%22Chevrol%20v.%20France%22%5D,%22itemid%22:%5B%22001-60941%22%5D%7D>

¹⁰⁰ Osnovna načela UN-a, Načela 1-7 [vidi fusnotu 96. ovog dokumenta].

¹⁰¹ ECtHR, *Campbell and Fell v. United Kingdom*, presuda od 28. juna 1984, aplik. br. 7819/77 i 7878/77, par. 78. i daljnje reference.

¹⁰² Venecijanska komisija, Izvještaj o evropskim standardima u pogledu nezavisnosti pravosuđa, Dio II: Javno tužilaštvo, par. 86 [vidi fusnotu 47. ovog dokumenta].

Države su dužne tužiocima osigurati mogućnost nepristrasnog i objektivnog obavljanja profesionalne funkcije. Međunarodno pravo ne sadrži odredbu koja tužiocima, za razliku od sudija, garantira institucionalnu nezavisnost. Razlog leži u tome što tužioce u nekim sistemima imenuje izvršna vlast, ili su bar u nekom stepenu zavisni od izvršne vlasti, u smislu obaveze povinovanja izvjesnim naredbama koje dobiju od vlada. Bez obzira na to kako je u određenoj državi riješen odnos javnih tužilaštava i izvršne vlasti, država je uvijek dužna osigurati zaštitne mjere koje tužiocima omogućavaju da nepristrasno i objektivno provode istrage.¹⁰³

3.1.1. Ustavne garancije

Ustav Bosne i Hercegovine ne sadrži odredbe kojima se izričito garantira nezavisnost pravosuđa. Postojeće pravosudne institucije na državnom nivou, to jest VSTV, Sud BiH i Tužilaštvo BiH, nisu predviđene Ustavom BiH. Međutim, Član II/2. Ustava BiH uređuje:

Prava i slobode predviđeni u Evropskoj konvenciji za zaštitu ljudskih prava i osnovnih sloboda i u njenim protokolima se direktno primjenjuju u Bosni i Hercegovini. Ovi akti imaju prioritet nad svim ostalim zakonima.¹⁰⁴

Nezavisnost pravosuđa se stoga garantira primjenom EKLJP-a i njenog Člana 6, tj. prava na pošteno suđenje. Venecijanska komisija, Evropska komisija i druge međunarodne organizacije stalno upozoravaju da su državne pravosudne institucije zbog nepostojanja izričite ustavne zaštite u opasnosti od miješanja izvršne i zakonodavne grane vlasti.¹⁰⁵ Venecijanska komisija napominje da Bosna i Hercegovina nije jedina država u kojoj je pravosudno vijeće ustanovljeno redovnim zakonodavnim postupkom [takav je slučaj, na primjer, i u Danskoj i Mađarskoj], ali da bi „izričita ustavna osnova olakšala ulogu VSTV-a kao garanta nezavisnosti pravosuđa”.¹⁰⁶

¹⁰³ UN-ove Smjernice o ulozi tužilaca, usvojene na Osmom kongresu o sprečavanju zločina i postupanju s počiniocima krivičnih djela, Havana, Cuba, 27. augusta do 7. septembra 1990, Smjernica br. 4; original dostupan na: <https://www.ohchr.org/EN/ProfessionalInterest/Pages/RoleOfProsecutors.aspx>. Preporuka Rec[2000] 19 Komiteta ministara Vijeća Evrope (vidi fusnotu 48. ovog dokumenta) Načelo 11. Vidi i: Mišljenje br. 9[2014] Savjetodavnog vijeća evropskih tužilaca [CCPE] o Evropskim normama i načelima koja se odnose na javna tužilaštva, 17/12/2014; CCPE[2014]4 Final i ostali relevantni dokumenti SE (na engleskom jeziku) dostupni su na: <https://www.coe.int/en/web/ccpe/independence-accountability-and-ethics-of-prosecutors>

¹⁰⁴ Ustav Bosne i Hercegovine. Dostupno na: http://www.mvp.gov.ba/dobro_dosli_u_bih/drzavno_uredjenje/ustav_bih/?id=261

¹⁰⁵ Venecijanska komisija, Mišljenje o pravnoj sigurnosti i nezavisnosti pravosuđa u BiH, par. 100, Strasbourg 18. juni 2012, CDL-AD[2012]014 dostupno na: http://www.mpr.gov.ba/organizacija_nadleznosti/planiranja_koordinacija/integracije/Misljenje%20VK%20-%20HJ.pdf i Mišljenje o nacrtu Zakona o VSTV-u BiH, par. 127, Strasbourg 24. mart 2014 CDL-AD[2014]008, dostupno za preuzimanje na: https://www.google.com/url?sa=t&source=web&rct=j&url=https://www.pravosudje.ba/vstv/faces/docServlet%3Bjsessionid%3D6e07fc12889195003f4be86e5f0667caa566689c0af9310831355d-ca189f6f88.e34TbxyRbNiRb40Lc3uPcheLbxiQe0%3Fp_id_doc%3D31701&ved=2ahUKewiyt9_mhLnAhUJjosKHc8ED0MQFjAAegQIBBAB&usq=AOvVaw2yRTWd3US3jJMG35JMiU8c&cs-hid=1598450795948

¹⁰⁶ *Ibid.*, CDL-AD[2014]008, par. 24.

Nasuprot tome, status i nezavisnost pravosudnih institucija na nivou entiteta garantiraju se ustavima dvaju entiteta, Ustavom Federacije BiH [FBiH]¹⁰⁷ i Ustavom Republike Srpske [RS].¹⁰⁸

Ustav BiH ne daje nikakve garancije ni u pogledu autonomije i nezavisnosti tužilaca. U Ustavu FBiH nema posebnih referenci na tužilaštva, osim što se propisuje da „Visoko sudsko i tužilačko vijeće Federacije Bosne i Hercegovine osigurava samostalnost, nezavisnost, nepristrasnost, stručnost i efikasnost sudstva i tužilačke funkcije u Federaciji”.¹⁰⁹ S druge strane, Ustav Republike Srpske propisuje da je „javno tužilaštvo samostalan državni organ”.¹¹⁰

3.1.2. Zakonske garancije

Visoko sudsko i tužilačko vijeće BiH osnovano je Zakonom o Visokom sudskom i tužilačkom vijeću BiH [Zakon o VSTV-u]¹¹¹ koji propisuje da VSTV kao nezavisni i samostalni organ ima zadatak da osigura nezavisno, nepristrasno i profesionalno pravosuđe.¹¹² Entitetski zakoni o sudovima¹¹³ također pružaju garancije za nezavisnost sudova i od zakonodavne i od izvršne vlasti, propisujući da „Niko ne smije utjecati na nezavisnost i nepristrasnost sudije pri odlučivanju u predmetima koji su mu dodijeljeni”.¹¹⁴

Što se tiče zakona koji reguliraju organizaciju i funkcioniranje tužilaštava u BiH, situacija je prilično složena. U BiH postoji 15 zakona o tužilaštvima: onaj na nivou BiH kojim se uspostavlja Tužilaštvo Bosne i Hercegovine; Zakon FBiH kojim se osniva Federalno tužilaštvo Federacije BiH, te deset kantonalnih zakona kojima se uspostavljaju tužilaštva u svakom od kantona FBiH. U Republici Srpskoj se Zakonom o javnim tužilaštvima RS uspostavljaju Republičko javno tužilaštvo Republike Srpske i šest okružnih tužilaštava. Pored ovih, postojalo je i Posebno tužilaštvo za sprečavanje organiziranog i najtežih oblika privrednog kriminala [Specijalno tužilaštvo], ali je ono 2016. godine ukinuto.¹¹⁵

Tužilaštvo Brčko Distrikta BiH ustanovljeno je Zakonom o Tužilaštvu Brčko Distrikta BiH. Svi ovi zakoni garantiraju autonomiju tužilaštava.¹¹⁶

¹⁰⁷ Član IV.C.4[3] Ustava FBiH [Amandman LVIII], dostupno na: <https://www.predstavnickidom-pFBiH.gov.ba/bs/page.php?id=103>

¹⁰⁸ Član 121[2] Ustava RS, dostupno na: https://www.narodnaskupstinars.net/sites/default/files/upload/dokumenti/ustav/lat/ustav_republike_srpske.pdf

¹⁰⁹ Član IV.C.4[4] Ustava FBiH [Amandman LVIII] – vidi fusnotu 107. ovog dokumenta.

¹¹⁰ Član 128. Ustava RS [vidi fusnotu 108. ovog dokumenta].

¹¹¹ *Službeni glasnik BiH*, br. 25/04, 93/05, 15/08 i 48/07. Integralni tekst Zakona o VSTV-u dostupan na: https://www.pravosudje.ba/vstv/faces/pdfservlet?p_id_doc=2652

¹¹² Zakon o VSTV-u, Član 3. [vidi fusnotu 111. ovog dokumenta].

¹¹³ Zakon o sudovima u Federaciji Bosne i Hercegovine, *Službene novine FBiH*, br. 38/05, 22/06 i 63/10, te Zakon o sudovima Republike Srpske, *Službeni glasnik RS*, br. 37/12, 44/15 i 100/17

¹¹⁴ *Ibid.*, Član 3. oba zakona.

¹¹⁵ „Specijalno tužilaštvo RS više ne postoji”, 01/07/2016, dostupno na: <https://www.atvbl.com/specijalno-tuzilastvo-rs-vise-ne-postoji>

¹¹⁶ Npr. Član 2. Zakona o tužilaštvu BiH [Prečišćeni tekst zakona u: *Službeni glasnik BiH* br. 49/09]; Član 1. Zakona o Federalnom tužilaštvu FBiH [*Službene novine FBiH*, br. 19/03], te Član 2. Zakona o javnim tužilaštvima RS [*Službeni glasnik RS* br.69/16]

3.1.3. U praksi

Nažalost, ni ustavi ni zakoni dvaju entiteta ne sadrže definiciju „nezavisnosti“. A uz to, ne predviđaju nikakve posebne mjere zaštite koje bi u praksi osigurale nezavisnost sudstva i autonomiju tužilaštva, posebno u odnosu na vanjske pritiske kojima su izložene pravosudne institucije [o čemu se više govori u Odjeljku 7: Uvriježenost vanjskih koruptivnih pritisaka].

S druge strane, nedostatak propisa, koliko god štetan, ipak nije glavna prepreka nezavisnosti pravosuđa. Ustav BiH jasno konstatira da je Bosna i Hercegovina „demokratska država koja funkcionira u skladu sa zakonom“ (Član I/2 Ustava BiH), a nezavisnost pravosuđa je element vladavine prava. Osim toga, kako je već istaknuto, nezavisnost pravosuđa je snažno i izričito zagarantirana direktnom primjenom EKLJP-a i njenog Člana 6. predviđenog Članom II/2. Ustava BiH. Zakon o VSTV-u također propisuje da VSTV kao nezavisan i samostalan organ osigurava nezavisnost, nepristrasnost i profesionalnost pravosuđa. Nedostaje, međutim, snažno VSTV koje bi bilo u stanju da ovaj zadatak djelotvorno izvršava [više o tome u Odjeljku 7: Uvriježenost vanjskih koruptivnih pritisaka]. Ono što podriva nezavisnost pravosuđa jest nesklad između zakona i prakse. Sudije i tužioci intervjuirani u okviru ove studije uglavnom se slažu da bar pravni okviri uspostavljeni u entitetima garantiraju nezavisnost pravosuđa. Ali se pravosuđe u praksi susreće s brojnim problemima koji ugrožavaju njegovu nezavisnost. Neki od ispitanika spominju sljedeće probleme: neformalni interni zahtjevi za obavljanje specifičnih radnji u konkretnim predmetima, hijerarhijski pritisak, medijski pritisci, „lične i karakterne osobine nosilaca pravosudnih funkcija“ itd.

Iz intervjua

Što se tiče nezavisnosti pravosuđa, pravni okvir u BiH je na najvišem nivou. U sudskoj profesiji je generalno prisutan hijerarhijski utjecaj, posebno na sudovima poput Suda BiH, koji ima apelacionu nadležnost – tretira predmete nakon prvostepenog postupka. *(Perić, Branko, sudija Suda BiH. Intervju u okviru projekta, 22/11/2019.)*

... u praksi su evidentne teškoće [u vezi s nezavisnošću]. Teškoće... uključuju neformalne zahtjeve za obavljanje specifičnih radnji u konkretnim predmetima, kako zahtjeve unutar-njih aktera kakvi su supervizori tako i onih izvana, tj. organa za provođenje zakona. *(Intervju u okviru projekta, 18/11/2019. Na zahtjev intervjuirane osobe, lični i podaci o instituciji gdje dotična osoba radi ostaju anonimni.)*

Lične i karakterne osobine nosilaca pravosudnih funkcija snažno utiču na njihovu nezavisnost. *(Tica, Senad, sudija Vrhovnog suda RS-a. Intervju u okviru projekta, 20/12/2019.)*

U svjetlu ovih opažanja postaje jasno da insistiranje na tome da se nezavisnost pravosuđa treba osigurati izmjenama Ustava BiH zapravo ne pogađa suštinu problema. Uz to, izmjena Ustava BiH u trenutnoj političkoj situaciji u BiH predstavlja politički nemoguć zadatak, te ne bi trebala biti na vrhu popisa preporuka za jačanje nezavisnosti pravosuđa. Ilustracije radi, presuda Evropskog suda za ljudska prava u predmetu

*Sejdić i Finci protiv Bosne i Hercegovine*¹¹⁷ nije provedena ni jedanaest godina nakon donošenja – zato što provođenje te presude zahtijeva ustavne promjene.

3.2. Kriteriji i metode izbora i imenovanja sudija i tužilaca

Da bi se zajamčila nezavisnost i nepristrasnost pravosuđa, međunarodno pravo zahtijeva od država da se imenovanje sudija vrši transparentno i na temelju strogih kriterija odabira. U vezi s imenovanjem sudija postoje dva ključna pitanja. Prvo su kriteriji za izbor, koji moraju biti jasno utemeljeni na stručnim sposobnostima. U međunarodnom pravu nema sporazuma o načinu imenovanja sudija i državama se u tom smislu prepušta izvjestan stepen diskrecionog prava, pod uslovom da se izbor sudija uvijek zasniva isključivo na profesionalnim kvalifikacijama i ličnom integritetu kandidata. Drugo je izuzetna važnost i organa zaduženog za imenovanje na pravosudne funkcije i procedura koju dotični organ slijedi. Međunarodnim standardima nije izričito određeno koje bi tijelo u državi trebalo biti ovlašteno za imenovanje sudija, niti je precizirana procedura za imenovanje sudija. Bez obzira na to, svaka procedura imenovanja mora garantirati sudsku nezavisnost, i institucionalnu i individualnu, kao i nepristrasnost, i objektivnu i subjektivnu.

Međunarodni standardi zahtijevaju da se sve odluke o profesionalnoj karijeri sudija temelje na objektivnim kriterijima, a da se izbor i imenovanje sudija vrši isključivo na bazi njihove stručnosti, što se odnosi na kvalifikacije, integritet, sposobnost i učinkovitost kandidata.¹¹⁸

Imenovanje sudija i tužilaca u BiH uređeno je Zakonom o VSTV-u i Poslovníkom VSTV-a. Zakon o VSTV-u propisuje opće kriterije za izbor i imenovanje sudija,¹¹⁹ a u Članu 22. i njihove stručne sposobnosti: „Sudije i tužioci su osobe koje se odlikuju profesionalnom nepristrasnošću, visokim moralnim kvalitetima i dokazanim stručnim sposobnostima, te imaju odgovarajuću obuku i stručnu spremu.”

Zakon o VSTV-u predviđa i konkretne kriterije za imenovanje sudija i predsjednika konkretnih sudova: Suda BiH (Član 23.), Vrhovnog suda RS i Vrhovnog suda FBiH (Član 25.), Apelacionog suda Brčko Distrikta BiH (Član 26.), okružnih sudova u RS i kantonalnih sudova u FBiH (Član 27.) i osnovnih sudova u RS i Osnovnog suda BDBiH i općinskih sudova u FBiH (Član 28.). Ovaj Zakon propisuje i specifične kriterije za imenovanje Glavnog tužioca, zamjenika glavnog tužioca i tužilaca Tužilaštva BiH (Član 29.), Tužilaštva Republike Srpske i Tužilaštva Federacije Bosne i Hercegovine (Član 30.),

¹¹⁷ Presuda od 22. decembra 2009, aplik. br. 27996/06 i 34836/06; dostupno na: http://www.mhrr.gov.ba/ured_zastupnika/novosti/default.aspx?id=1008&langTag=bs-BA

¹¹⁸ Vidi: Osnovna načela UN-a, Načelo 10 [vidi fusnotu 96. ovog dokumenta]; Vijeće Evrope, Preporuka br. R[94] 12 Komiteta ministara, Princip I.2 [vidi fusnotu 97. ovog dokumenta]; Univerzalna povelja sudija, Međunarodno udruženje sudija (IAJ) odobrilo 17. novembra 1999, Član 9, original dostupan na: <https://www.iaj-uim.org/universal-charter-of-the-judges/>; Evropska povelja o statusu sudija, Vijeće Evrope, DAJ/DOC [98]23, operativni stavak 1.6, original dostupan na: <https://rm.coe.int/16807473ef>

¹¹⁹ Zakon o VSTV-u, Član 21. [vidi fusnotu 111. ovog dokumenta].

okružnih i kantonalnih tužilaštava [Član 31.] te glavnog tužioca i tužilaca Tužilaštva BDBiH [Član 32.].

Kriteriji i postupak imenovanja detaljno su regulirani Poslovníkom VSTV-a.¹²⁰ Na osnovu Člana 46. Poslovníka, rangiranje kandidata vrši se na osnovu sljedećih kriterija: stručnost kandidata; sposobnost kandidata za pravnu analizu; sposobnost kandidata da odgovorno, nezavisno i nepristrasno obavlja funkciju za koju se prijavio; profesionalna nepristrasnost i ugled kandidata, dosadašnje radno iskustva kandidata; ponašanje kandidata van posla; edukacija i profesionalno usavršavanje kandidata; objavljeni naučni radovi kandidata i druge aktivnosti u struci, kao i komunikativnost kandidata.

Procedura imenovanja, po odredbama Poslovníka, ima nekoliko faza: prijem aplikacija, provjera aplikacija, kvalifikaciono (pismeno) testiranje, obavljanje razgovora s odbačanim kandidatima, konačno rangiranje kandidata, te podnošenje prijedloga Vijeću. U ovoj posljednjoj fazi rang-lista kandidata se nakon obavljenog razgovora dostavlja nadležnom podvijeću za predlaganje kandidata za imenovanje (sastavljenom od članova VSTV-a), koje onda rang-listu kandidata dostavlja Vijeću zajedno s obrazloženjem prijedloga za imenovanje.

3.2.1. U praksi

Učesnici USAID-ovog istraživanja smatrali su da je upravo imenovanje sudija i tužilaca najspornije pitanje pravosuđa BiH.¹²¹ Iako brojni izvještaji o pravosuđu preporučuju što transparentnije i efikasnije imenovanje sudija bazirano isključivo na njihovim stručnim sposobnostima, u BiH ovo pitanje – koje bi trebalo biti prioritetno – i dalje ostaje neriješeno. Poboljšanje procedure imenovanja uslovljeno je izmjenama i dopunama Zakona o VSTV-u, a proces izmjena i dopuna VSTV-a neuspješno se odvija već nekoliko godina. Jedan od glavnih problema je netransparentnost čitavog postupka imenovanja, a u praksi je teško, ako ne i nemoguće analizirati na koji se način primjenjuju propisani kriteriji odabira. Nedostatak transparentnosti jedan je od glavnih uzroka nepovjerenja javnosti u nezavisnost sudstva i potencijalno predstavlja znatan rizik od korupcije.

Izvještaj GRECO-a [2015.] o evaluaciji BiH navodi da je brojne „kritike zbog nedostatka pokazatelja uspjeha u dosadašnjem radu u vidu uspješno procesuiranih predmeta i osuđujućih presuda, odluka koje se percipiraju kao politički motivirane, loše određivanje prioriteta predmeta i dugotrajnost postupaka“ moguće povezati upravo s nedostacima u sistemu imenovanja i unapređenja. Izvještaj navodi i to da su svi s kojima je razgovarao GRECO-ov evaluacijski tim (GET) vrlo oštro kritizirali postupak imenovanja zbog površnosti, nedostatka transparentnosti i izloženosti djelovanju ličnih i političkih veza [što često dovodi do toga da neiskusni sudije i tužioc rade na složenim predmetima], te očite mogućnosti za subjektivnu ocjenu kandidata tokom intervjua.¹²²

¹²⁰ Dostupan za preuzimanje na: https://vstv.pravosudje.ba/vstv/faces/docservlet?p_id_doc=31245

¹²¹ USAID-ova Dijagnostička analiza, 2015., str. 29 [vidi fusnotu 1. ovog dokumenta].

¹²² GRECO, Eval IV Rep [2015] 2E, Četvrti krug evaluacije, Sprečavanje korupcije među članovima parlamenta, sudijama i tužiocima, Izvještaj o evaluaciji, Bosna i Hercegovina, Izvještaj usvojen na 70.

Iako je VSTV uložilo izvjesne napore u smislu povećanja stepena objektivnosti i transparentnosti procesa zapošljavanja, inicijalni postupak ocjene kandidata još uvijek ne stavlja osobit naglasak na pitanja sposobnosti, etike i integriteta. Postupak imenovanja na sudijske i tužilačke dužnosti dodatno se komplicira obaveznim kriterijem etničke pripadnosti, kojem se, kako je općepoznato, pri odlukama o imenovanju ponekad daje prednost nad profesionalnom kompetencijom. Kriterij etničke pripadnosti, štaviše, omogućava da se pri konačnom imenovanju zanemare rezultati testova.¹²³

Iz intervjua

Pravila koja regulišu izbor i imenovanje na pravosudne funkcije samo su djelomično dobro izrađena. Postoji rupa u zakonu koja omogućava manipulaciju i izbor na osnovu kriterija prijateljskih i političkih veza, što se očituje u činjenici da u procesu izbora pravosudnih službenika intervju predstavlja čak 20% ukupno dodijeljenih bodova. [Perić, Branko, sudija Suda BiH. *Intervju u okviru projekta, 22/11/2019.*]

Pismeni test za izbor sudija previše je opsežan i zahtjevan, a ne predstavlja nikakvu garanciju da će kandidati koji ga polože kompetentno obavljati sudijsku funkciju. [Filipović, Ljiljana, sutkinja Vrhovnog suda FBiH. *Intervju u okviru projekta, 24/12/2019.*]

U pogledu izbora i imenovanja pravosudnih službenika u BiH, ni propisi ni praksa nisu na zadovoljavajućem nivou... [sam test]... omogućava manipulaciju u bodovanju, jer mjerila nisu objektivna. [Intervju u okviru projekta, 18/11/2019. Na zahtjev intervjuirane osobe, lični i podaci o instituciji gdje dotična osoba radi ostaju anonimni.]

Pored toga, USAID-ovo istraživanje pokazuje da oni „koji su iskusili postupak kvalifikacijskog ispita i/ili intervjua izjavljaju da nisu mogli pregledati rezultate testa, što podrazumijeva da nisu mogli provjeriti tačnost svojih odgovora na postavljena pitanja. Naglasili su i to da im nije bila dostupna ni ocjena komisije koja je ih je ocjenjivala na razgovoru, te da nikad nisu dobili obrazloženje rezultata konkursa, što se kosi s preporukama Savjetodavnog vijeća evropskih sudija”.¹²⁴

Prilično zabrinjava činjenica da postojeći sistem omogućava da članovi VSTV-a koji dolaze s nižih instanci, te nemaju adekvatnu kvalifikaciju, ocjenjuju kvalitet i pravno znanje kandidata koji se prijavljuju na više sudske instance. Venecijanska komisija naglašava kako je za osiguranje nezavisnosti pravosuđa presudno da imenovanje sudija u sudove više instance vrše njihove kolege s istog nivoa sudske strukture.¹²⁵ Ni ova preporuka nikada nije izvršena.

Mediji redovno izvještavaju o problemima u postupku imenovanja i sudija i tužilaca, a posebno o tome da se kandidati ne rangiraju isključivo na osnovu profesionalne sposobnosti. *Justice Report* iz 2015. godine konstatira da

plenarnoj sjednici Grupe država protiv korupcije [eng. GRECO], 4. decembra 2015, par. 94 [u nastavku: GRECO, Izvještaj o evaluaciji BiH [2015.] dostupan na: <http://www.msb.gov.ba/PDF/greco01042016.pdf>

¹²³ *Ibid.*, par. 94-95. i USAID-ova Dijagnostička analiza, 2015., str. 31 [vidi fusnotu 1. ovog dokumenta].

¹²⁴ USAID-ova Dijagnostička analiza, 2015., str. 29 [vidi fusnotu 1. ovog dokumenta].

¹²⁵ Venecijanska komisija, Mišljenje o ustavnom poretku BiH, Mišljenje br. CDL-INF[1998]015, Strasbourg, 1. juli 1998, poglavlje B.1, par. 9, original dostupan na: [https://www.venice.coe.int/webforms/documents/?pdf=CDL-INF\[1998\]015-e](https://www.venice.coe.int/webforms/documents/?pdf=CDL-INF[1998]015-e)

[n]eki od kandidata koji su konkursnom procedurom odabrani kao najpogodniji za pozicije u Tužilaštvu Bosne i Hercegovine nikada dosad nisu podigli nijednu optužnicu. Mladi i bez značajnijeg tužilačkog iskustva, novozaposleni rade na predmetima ratnih zločina, što je jedno od najsloženijih područja krivičnog prava. Neiskustvo i nesposobnost sudija i tužilaca spadaju u glavne probleme o kojima raspravlja pravosudna zajednica.¹²⁶

Slučajevi iz 2019. godine jasno pokazuju da nepoštivanje postavljenih kriterija i procedure imenovanja sudija i dalje opstaje kao jedan od najvećih problema. Na primjer, nakon testiranja kandidata za poziciju sudije Suda BiH, Amir Kapetanović, bivši sudija Okružnog suda Banja Luka, našao se na 11. mjestu liste testiranih kandidata. Međutim, VSTV ga je usprkos tome imenovalo na dotičnu funkciju, i to bez ikakvog objašnjenja. Dalida Burzić, bivša glavna tužiteljica Kantonalnog tužilaštva Kantona Sarajevo, imenovana je na poziciju sutkinje Suda BiH nakon što je donijela odluku da ne procesuirá navodno bliskog prijatelja Milana Tegeltije, predsjednika VSTV-a. Sabina Sarajlija, bivša tužiteljica u Kantonalnom tužilaštvu Kantona Sarajevo, imenovana je na poziciju glavne tužiteljice uglavnom zahvaljujući napredovanju koje joj je omogućila Burzićeva, pred sam kraj vlastitog mandata na toj poziciji. Promocijom koju joj je omogućila Burzićeva, Sarajlija je dobila prednost nad ostalim tužiocima koji su se prijavili za istu poziciju.¹²⁷

Iz intervjua

Pravila i propisi o izboru i imenovanju nosilaca pravosudnih funkcija dobro su sačinjeni. Problem je u tome kako se primjenjuju. Procedura za popunu upražnjenog radnog mjesta u pravosudnim institucijama traje bezrazložno dugo i stručna zajednica već dugo upozorava VSTV na to. [*Zadrić, Marin, sudija Kantonalnog suda u Mostaru. Intervju u okviru projekta, 11/12/2019.*]

Pravila i propisi o izboru i imenovanju nosilaca pravosudnih funkcija nisu zadovoljavajući. U stvari su previše regulisani i previše komplikovani, a nisu usaglašeni s međunarodnim standardima. Pismeni ispit za prvi izbor pravosudnih zvaničnika veoma je zahtjevan – čak i više nego pravosudni ispit... A intervju omogućava manipulaciju prilikom bodovanja kandidata... Ključno pitanje postupka imenovanja jest vrednovanje intervjua, koji se može lako iskoristiti za manipulisanje rangiranjem kandidata. [*Intervju u okviru projekta, 02/12/2019. Na zahtjev intervjuirane osobe, lični i podaci o instituciji gdje dotična osoba radi ostaju anonimni.*]

Zakoni o izboru i imenovanju nosilaca pravosudnih funkcija nisu zadovoljavajući, što se očituje u kvaliteti izabranog osoblja. [*Filipović, Ljiljana, sutkinja Vrhovnog suda FBiH. Intervju u okviru projekta, 24/12/2019.*]

Glavni problemi s trenutnom praksom [imenovanja] nosilaca pravosudnih funkcija jesu nedostatak transparentnosti ovog postupka i loša kvaliteta izabranog pravosudnog osoblja. [*Tica, Senad, sudija Vrhovnog suda RS-a. Intervju u okviru projekta, 20/12/2019.*]

¹²⁶ „Pravosudne karijere po skraćenom postupku”, 27/05/2015; dostupno na: <http://www.justice-report.com/bh/sadr%C5%BEaj-%C4%8Dlanci/pravosudne-karijere-po-skra%C4%87enom-postupku>

¹²⁷ „Kako VSTV i Tegeltija biraju sudije i tužioce: Treba Sabini Sarajliji reći da se prijavi na konkurs”, 24/5/2019, dostupno na: <https://www.oslobodjenje.ba/vijesti/bih/kako-vstv-i-tegeltija-biraju-sudije-i-tuzioce-treba-sabini-sarajliji- reci-da-se-prijavi-na-konkurs-459793>

Postoje ozbiljne optužbe za vršenje političkog utjecaja na proces imenovanja. Na primjer, VSTV je Jadranka Grčevića imenovalo na mjesto predsjednika Osnovnog suda u Brčko iako je dotični imao neprimjerene kontakte s političarima u vezi sa smjenom gradonačelnika Distrikta Brčko, a nakon toga i izvjesnim političarima pružao informacije o nekim sudskim predmetima. UDT je protiv njega pokrenuo disciplinski postupak zbog narušavanja ugleda pravosudne zajednice i ugrožavanja povjerenja javnosti u nepristrasnost i vjerodostojnost pravosuđa. Međutim, prvostepena disciplinska komisija VSTV-a je ovaj predmet odbacila zaključivši da su dokazi protiv Grčevića pribavljeni nezakonito. Grčević je dobio pismenu opomenu, koja nije objavljena – što je inače najblaža sankcija za sudije koje počine disciplinski prekršaj. Ured disciplinskog tužioca je na ovu odluku uložio žalbu, ali ju je drugostepeno vijeće VSTV-a odbilo.¹²⁸

Evropska komisija u Izvještaju za 2019. godinu još jednom napominje da sistem imenovanja i napredovanja sudija i tužilaca nije u dovoljnoj mjeri zasnovan na stručnosti, posebno kad je riječ o predsjednicima sudova i glavnim tužiocima. Zaključeno je da kriterij etničke pripadnosti često prevladava nad kriterijem stručnosti, što je izvor ozbiljne zabrinutosti i u suprotnosti je s načelima EU. Uz to se preporučuje da se, u cilju unapređenja tog sistema, uspostavi razlika između uslova za ulazak u pravosuđe i onih za prelazak na drugu dužnost i napredovanje u karijeri.¹²⁹

USAID-ova anketa među sudijama i tužiocima pokazala je uznemirujuće nalaze u vezi s postupkom imenovanja. Tek nešto više od 50% ispitanika u sudovima i tužilaštvima izjavljuje da je proces odabira, imenovanja i razrješenja sudija i tužilaca objektivan, transparentan, pravedan i nezavisan. Kad je riječ o kriterijima za izbor sudija i tužilaca, 53 posto ispitanika u sudovima i 61 posto ispitanika u tužilaštvima smatra da nisu objektivni, pravedni ni transparentni. Više od 70 posto ispitanika u sudovima i više od 80 posto ispitanika u tužilaštvima smatra da „neadekvatan sistem imenovanja može – u izvjesnoj mjeri – doprinijeti pojavi korupcije u pravosuđu“.¹³⁰ Sudije i tužioci anketirani u okviru našeg istraživanja smatraju da propisi i praksa u postupku imenovanja, sve u svemu, nisu zadovoljavajući. Većina njih smatra da je razgovor s kandidatima za sudsku/tužilačku poziciju kritičan element procedure imenovanja, budući da vrednovanje tog razgovora omogućava manipulaciju konačnim rang-listama kandidata.

Osim toga, u nekoliko drugih izvještaja naglašava se da Zakon o VSTV-u ne osigurava pravo žalbe na odluke o imenovanju sudija i tužilaca. Zbog toga ove odluke redovno sadrže samo ustaljene fraze umjesto detaljnih objašnjenja izbora određenih kandidata. Nepostojanje pravnog lijeka protiv odluke o imenovanju nije u skladu sa standardima koji od organa zaduženog za imenovanja zahtijevaju da o svakom kandidatu osigura zadovoljavajuću dokumentaciju, a da neuspješnim kandidatima osigura mo-

¹²⁸ Integralni tekst priče Centra za istraživačko novinarstvo (CIN) „Nepravda na Trgu pravde“ dostupan je na: <https://www.cin.ba/nepravda-na-trgu-pravde/>

¹²⁹ Evropska komisija, Analitički izvještaj u prilog dokumentu „Saopćenje Komisije Evropskom parlamentu i Vijeću, Mišljenje Komisije o zahtjevu Bosne i Hercegovine za članstvo u Evropskoj Uniji, {COM[2019] 261 final}, Brisel, 29.05.2019, SWD[2019] 222 final, str. 33, dostupno na: <http://europa.ba/wp-content/uploads/2019/06/Analiti%C4%8Dki-izvje%C5%A1taj-Mi%C5%A1ljenje-Komisije-o-zahtjevu-Bosne-i-Hercegovine-za-%C4%8Dlanstvo-u-Evropskoj-uniji.pdf>

¹³⁰ USAID-ova Dijagnostička analiza, 2015., str. 32 [vidi fusnotu 1. ovog dokumenta].

gućnost žalbe.¹³¹ Ovakav nedostatak nadzora i zaštite kroz žalbeni postupak, u kombinaciji s drugim spomenutim nedostacima, jedan je od faktora koji mogu doprinijeti pojavi korupcije u procesu imenovanja nosilaca pravosudnih funkcija.

Nepravda na trgu pravde

Jadranko Grčević je predsjednik Osnovnog suda u Brčko Distriktu od njegovog osnivanja 2001. godine. Visoko sudsko i tužilačko vijeće imenovalo je Grčevića na ovu poziciju i nakon što su u javnosti objavljeni njegovi razgovori sa bivšim gradonačelnikom Brčko Distrikta Draganom Pajićem.

„Druže, mene smjenjuju, ti, ne javljaš se“; požalio se Pajić Grčeviću na početku razgovora, prisluškivanog 18. maja 2011. godine. Narednog dana su zastupnici Skupštine Brčko Distrikta odlučivali o smjeni gradonačelnika. Gradonačelnik Pajić i sudija Grčević su u prisluškivanom razgovoru govorili o odnosu političkih snaga i preglasavanju u Skupštini.

„Imaju sve Bošnjake i imaju onog Bogićevića i Staku. [...] Sad mislimo da jest, sad da nije, nismo sigurni imaju li Niku Babića“, govorio je Pajić o Grčevićevom prijatelju, zastupniku Babiću. Babić je već sutra ujutro, na dan glasanja o smjeni gradonačelnika, došao u ured predsjednika Suda.

Grčević je u presretnutim razgovorima pričao i o predmetima koji su vođeni na Sudu. On je od Mirona Bure, tadašnjeg direktora Kancelarije za upravljanje javnom imovinom Vlade Brčko Distrikta, tražio da primi prijateljicu njegove majke i sa njom razgovara o naknadi za oduzeto zemljište.

Grčević je zbog ovih razgovora odgovarao pred disciplinskim komisijama VSTV-a, ali nije kažnjen jer su članovi komisije snimak razgovora proglasili nezakonitim dokazom.

Centar za istraživačko novinarstvo, maj 2017

<https://www.cin.ba/nepravda-na-trgu-pravde/>

3.3. Stalnost pozicije i napredovanje u karijeri

3.3.1. Stalnost pozicije

Stalnost pozicije jedan je od bitnih uslova sudijske nezavisnosti. Međunarodni standardi o nezavisnosti sudstva utvrđuju brojne zahtjeve u vezi s uslovima vršenja te djelatnosti i dužnostima sudija. Države su obavezne da sudijama putem zakona garantiraju prava i uslove za obavljanje te funkcije.¹³² Sudijama se, bilo da su imenovani ili izabrani, mora garantirati radno mjesto sve dok ne navršše starosnu dob propisanu za obavezan odlazak u penziju, ili dok im ne istekne mandat tamo gdje je mandat ograničen zakonom.¹³³

¹³¹ Venecijanska komisija, Mišljenje br. CDL_AD[2014]008, par. 78; GRECO, Izvještaj o evaluaciji BiH, 2015., par. 90 [vidi fusnotu 122. ovog dokumenta]; Saopćenje Evropske komisije 2019, str. 11 [vidi fusnotu 129. ovog dokumenta].

¹³² Osnovna načela UN-a, Načelo 11. [vidi fusnotu 96 ovog dokumenta] i Preporuka br. Rec [94] 12 Komiteta Ministara, Načelo I-3. [vidi fusnotu 97. ovog dokumenta].

¹³³ Osnovna načela UN-a, Načelo 12. [vidi fusnotu 96. ovog dokumenta].

Iako međunarodni standardi ne daju jasnu prednost doživotnom imenovanju sudija, budući da je ono neizbježno uslovljeno sposobnošću pravilnog obavljanja funkcije, doživotno imenovanje ipak predstavlja snažnu zaštitu nezavisnosti pravosuđa.

Što se tiče tužilaca, poželjno je da se i oni imenuju do penzije.¹³⁴ Imenovanja na ograničeni vremenski period s mogućnošću ponovnog imenovanja predstavljaju rizik da će javni tužioc biti podložni utjecaju onih koji su ovlašteni da ih ponovo imenuju. Međutim, doživotna pozicija ni za tužioce nije *sine qua non*, kao ni za sudije, jer zavisi od sistema uspostavljenih u datoj državi. Bez obzira na to, svaka bi država trebala obezbijediti učinkovite mjere za zapošljavanje javnih tužilaca u skladu s poštenom i nepristrasnom procedurom, koja uključuje zaštitne mjere protiv svih vrsta favoriziranja interesa određenih skupina, a isključuje diskriminaciju po bilo kojem osnovu. Države bi također trebale preduzeti učinkovite mjere da javnim tužiocima osiguraju primjerene „uslove službe kao što su plata, radno mjesto i penzija, proporcionalne njihovoj ključnoj ulozi kao i odgovarajućoj starosnoj dobi za odlazak u penziju, te navedene uslove regulirati zakonom“.¹³⁵

Princip stalnosti vršenja dužnosti koji važi za sudije ne važi i za tužioce. Ali bi tužiocima ipak trebalo osigurati mogućnost žalbe protiv prisilnih premještaja.¹³⁶

Zakon o VSTV-u BiH predviđa da se sudije i tužioc imenuju na mandat neograničenog trajanja bez probnog rada, što je u skladu s međunarodnim standardima. Zakon predviđa da je starosna dob za obavezni odlazak u penziju navršenih sedamdeset [70] godina života, što važi i za sudije i za tužioce.¹³⁷ Predsjednici svih sudova imenuju se na mandat od šest godina, s mogućnošću ponovnog imenovanja [Zakon ne ograničava broj ponovnih imenovanja]. Izuzetak su predsjednici osnovnih sudova [u RS i BDBiH] i općinskih [u FBiH], koji se imenuju na mandat od četiri godine s neograničenom mogućnošću ponovnih imenovanja.¹³⁸ Mandat glavnih tužilaca i njihovih zamjenika traje šest godina u Tužilaštvu BiH, Republičkom Tužilaštvu RS i Federalnom Tužilaštvu FBiH, a pet godina u okružnim tužilaštvima [RS], kantonalnim [FBiH] i u Tužilaštvu BD-BiH. Ni u njihovom slučaju broj ponovnih imenovanja nije ograničen.¹³⁹

Zakonom o VSTV-u uređuje se prestanak mandata za vršenje dužnosti sudija i tužilaca [obavezna starosna dob za odlazak u penziju, podnošenje ostavke, razrješenje dužnosti kao posljedica disciplinskog postupka, trajni gubitak radne sposobnosti za obavljanje dužnosti sudije ili tužioca].¹⁴⁰ Mandat predsjednika sudova završava nakon isteka perioda na koji su imenovani. Mandat glavnih tužilaca i zamjenika glavnih tuži-

¹³⁴ Venecijanska komisija, Izvještaj o evropskim standardima u pogledu nezavisnosti pravosuđa. Dio II – Javno tužilaštvo, par. 50. [vidi fusnotu 47. ovog dokumenta].

¹³⁵ Preporuka Rec[2000] 19 Komiteta ministara Vijeća Evrope, par. 5. a) i d) – vidi fusnotu 48. ovog dokumenta.

¹³⁶ Venecijanska komisija, Preliminarno mišljenje o Nacrtu zakona o Državnom tužilaštvu Crne Gore, CDL-AD[2014]042, par. 80, originalni tekst dostupan na: [https://www.venice.coe.int/webforms/documents/default.aspx?pdffile=CDL-AD\[2014\]042-e](https://www.venice.coe.int/webforms/documents/default.aspx?pdffile=CDL-AD[2014]042-e)

¹³⁷ Zakon o VSTV-u, Član 90. [vidi fusnotu 111. ovog dokumenta].

¹³⁸ *Ibid.*, članovi 23. i 25-28.

¹³⁹ *Ibid.*, članovi 29-32.

¹⁴⁰ *Ibid.*, Član 88.

laca prestaje kad navršše starosnu dob za obavezni odlazak u penziju, ili nakon isteka perioda na koji su imenovani. U slučaju prestanka mandata, predsjednici sudova i glavni tužioci ili zamjenici glavnih tužilaca nastavljaju obavljati dužnost sudije/tužioca u istom sudu/tužilaštvu.¹⁴¹ Zakon o VSTV-u predviđa mogućnost privremenog produžetka mandata predsjednika sudova, glavnih tužilaca ili zamjenika glavnih tužilaca, ali samo do imenovanja novog predsjednika suda ili glavnog tužioca.¹⁴²

Osim toga, Zakon o VSTV-u dopušta i privremeni premještaj sudija na drugi sud iste ili niže instance, ali samo kao izuzetak od općeg pravila o imenovanju sudija na mandat neograničenog trajanja. U tom smislu Zakon jasno definira uslove upućivanja u drugi sud, te obrazloženje, postupak, trajanje premještaja i pristanak sudije. Kad je u pitanju privremeno upućivanje tužilaca, Zakon upućuje na odredbe Zakona o tužiocima primjenjivih na konkretna tužilaštva.¹⁴³ Sudije ne mogu biti premještene bez svog pristanka, osim kad VSTV izrekne disciplinsku mjeru ili tako odluči iz organizacijskih razloga, a tada na period od najviše tri mjeseca.

Može se zaključiti da sudije i tužioci u BiH uživaju visok nivo zaštite u smislu garancija stalnosti radnog mjesta i nesmjernosti. Razlozi smjenjivanja svode se na razrješenje dužnosti, koje VSTV može odrediti na osnovu provedenog disciplinskog postupka, te na slučajeve kad se na osnovu medicinske dokumentacije dokaže trajni gubitak radne sposobnosti za vršenje dužnosti sudije ili tužioca.

3.3.2. Napredovanje u karijeri

Drugi aspekt mandata neograničenog trajanja odnosi se na faktore koji određuju napredovanje. Kriteriji su slični onima koji reguliraju imenovanje, tj. gdje god postoji takav sistem, trebao bi se temeljiti na objektivnim faktorima, naročito na stručnim sposobnostima, integritetu i iskustvu.¹⁴⁴ Evropska povelja o statusu sudija (Evropska povelja) razmatra dva sistema unapređenja sudija. Jedan se zasniva na radnom stažu: sudije se unapređuju nakon što na funkciji provedu određeno vrijeme (i su još sposobni za obavljanje profesionalne dužnosti). Drugi sistem je unapređenje bazirano na zaslugama, gdje faktori kao spol, etničko i društveno porijeklo, filozofska i politička uvjerenja te vjerska pripadnost ne igraju nikakvu ulogu. Ako se ne zasniva na godinama radnog staža, sistem napredovanja mora biti zasnovan „isključivo na kvalitetima i zaslugama zapaženim u vršenju sudijske dužnosti, koristeći objektivne procjene jednog ili više sudija i razgovor s dotičnim sudijom“. Ovdje postoje dva potencijalna problema: mogućnost neopravdanog kočenja u napredovanju, te mogućnost neopravdanog unapređenja sudija – a oba mogu utjecati na nezavisnost sudija. Stoga Evropska povelja kriterije za napredovanje definira isključivo kao kvalitete i stručnost u vršenju pravosudnih dužnosti zapažene kroz objektivnu procjenu.¹⁴⁵

¹⁴¹ *Ibid.*, Član 88. [3]

¹⁴² *Ibid.*, Član 89.

¹⁴³ *Ibid.*, članovi 50-53.

¹⁴⁴ Osnovna načela UN-a, Načelo 13. [vidi fusnotu 96. ovog dokumenta].

¹⁴⁵ Evropska povelja, par. 2.1 i 4.1 [vidi fusnotu 118. ovog dokumenta].

Zakon o VSTV-u ne regulira pitanja napredovanja i unapređenja sudija i tužilaca. Međutim, VSTV ima nadležnost da utvrdi kriterije za ocjenjivanje rada sudija i tužilaca (o čemu se detaljnije raspravlja u Odjeljku: Ocjenjivanje rada sudija i tužilaca).

3.3.3. U praksi

Po novim kriterijima koje je VSTV usvojilo 2018. godine, većina sudija podliježe propisu o godišnjoj ocjeni učinka koju provode predsjednici sudova. U procedurama promocije odlučujući faktor su rezultati te procjene [koja po prethodnom sistemu predstavlja 80% ukupne ocjene kandidata za promociju]. GET navodi da su se čule oštre kritike na račun neefikasnosti novog sistema ocjenjivanja, koji ne omogućava da se u radu kandidata ustanove suštinske razlike. GRECO-ov Izvještaj o evaluaciji BiH (2015.) ističe nedostatak stvarnih saznanja koja neki ocjenjivači imaju o učinku onih koje ocjenjuju, preveliku pažnju koju posvećuju „numeričkim podacima o obrađenim slučajevima umjesto kvalitativnim informacijama o složenosti posla“, te njihovu nevoljkost da upravljaju učinkom umjesto što ignoriraju probleme. Stoga GRECO preporučuje daljnje korake ka poboljšanju procesa ocjene učinka [tj. davanju prioriteta kvalitativnim a ne kvantitativnim kriterijima], što bi ne samo potaklo visoke etičke i radne standarde očekivane od sudija i tužilaca nego i pomoglo u prepoznavanju kandidata koji istinski zaslužuju napredovanje.¹⁴⁶

Centar za istraživačko novinarstvo (CIN) navodi kako „Evropska komisija preporučuje da bi kažnjenim sudijama i tužiocima trebalo na određeno vrijeme zabraniti imenovanje u drugu pravosudnu instituciju ili na mjesto glavnog tužioca i predsjednika suda“. Međutim, istraživanje novinara CIN-a pokazuje da sudijama i tužiocima izrečene disciplinske kazne nimalo ne otežavaju napredovanje u karijeri, iako članovi VSTV-a mogu odlučiti hoće li sankcije izrečene sudijama i tužiocima uzeti u obzir pri njihovom imenovanju na pravosudne funkcije. Tako, na primjer, blaga disciplinska mjera izrečena Miroslavu Krkeljašu nije loše utjecala na njegovu karijeru. Krkeljaš je imenovan na poziciju sudije Vrhovnog suda FBiH nakon što je na Općinskom sudu u Sarajevu kažnjen zbog nesa- vjesnog ponašanja. U međuvremenu je bio i sudija Okružnog suda u Istočnom Sarajevu.

Novinari CIN-a pronašli su još pet slučajeva u kojima su kažnjene sudije i tužiocima unaprijeđeni i ponovo izabrani na rukovodeće pozicije. Neki od njih, kao na primjer Slobodanka Kojić, ponovo su imenovani za predsjednike suda. Kao sutkinja Općinskog suda u Gradačcu, Kojić nije okončala tri predmeta krađe, prevare i nasilničkog ponašanja na kojima je radila, zbog čega su ti predmeti zastarjeli. Disciplinska komisija ju je 2013. godine kaznila tromjesečnim smanjenjem plate od pet posto. A četiri godine kasnije članovi VSTV-a su je, bez obzira na to, i drugi put izabrali za predsjednicu Suda.

Ni Jadranku Grčeviću kazna nije bila prepreka u karijeri. Njega su godinu dana nakon disciplinske kazne članovi VSTV-a i po treći put izabrali za predsjednika Osnovnog suda u Brčko Distriktu. Grčević je bio kažnjen javnom opomenom zato što je u medijima komentirao slučajeve koje su vodili tužilaštvo i policija.¹⁴⁷

¹⁴⁶ GRECO, Izvještaj o evaluaciji BiH, 2015., par. 99 [vidi fusnotu 122. ovog dokumenta].

¹⁴⁷ Cijela CIN-ova priča dostupna na: <https://www.cin.ba/blage-kazne-za-greske-sudija-i-tuzilaca/>

Svi ovi slučajevi signaliziraju snažnu potrebu da se Zakonom o VSTV-u uspostave jasni i objektivni kriteriji koji će osigurati da u proceduri odlučivanja o napredovanju sudija i tužilaca presuđuju kvalitet rada, stručna sposobnost i besprijekoran dosije, naročito kad je riječ o napredovanju na više pravosudne funkcije i položaj predsjednika sudova ili glavnih tužilaca.

3.4. Plate i naknade

Međunarodni standardi o nezavisnosti pravosuđa zahtijevaju da se primjerene naknade i penzije adekvatno osiguraju zakonom.¹⁴⁸

Plate sudija i tužilaca u Bosni i Hercegovini regulirane su odgovarajućim zakonima države, entiteta i BDBiH.¹⁴⁹ Plate variraju zavisno od nivoa samoga suda, položaja u sudu i godina radnog staža. Procjene učinka nemaju utjecaja na plate sudija i tužilaca. Zakoni uključuju i mehanizam koji osigurava usklađivanje plata s prosječnom platom odgovarajućeg platnog razreda u BiH, te postavlja načela prema kojima se plate i ostale naknade sudija tokom njihovog mandata ne mogu smanjivati. Kako se navodi u USAID-ovoj Dijagnostičkoj analizi, takva finansijska sigurnost „može biti važna garancija individualne nezavisnosti pravosudnih službenika [iako nedavna istraživanja pokazuju da zajamčeno visoke plate neće nužno umanjiti apetit onih koji prihvataju mito]”. Dijagnostička analiza također ističe da to kako zakon regulira plate pravosudnih službenika u BiH

posljednjih nekoliko godina predstavlja ograničavajući faktor u smislu mogućnosti da se plate sudija i tužilaca prilagode platama službenika u ostalim državnim organima i spriječi disproporcija između plata pravosudnih i drugih državnih službenika. To ozbiljno dovodi u pitanje istinsko političko opredjeljenje za učinkovito funkcioniranje i jačanje pravosuđa i istinsku borbu protiv korupcije. Drugo pitanje neravnopravnog statusa pravosudnih službenika na koje se skreće pažnja prvenstveno se odnosi na neadekvatne plate tužilaca u kantonalnim i/ili okružnim tužilaštvima. Naime, njihove su plate u rangu službenika općinskih i osnovnih, odnosno prvostepenih sudova, dok ovi tužioci procesuiraju predmete i pred kantonalnim i/ili okružnim sudovima. Nadalje, naglašen je i drugačiji tretman u vezi s isplatom drugih naknada, zavisno od nivoa vlasti. U Federaciji BiH postoje takve razlike da u nekim kantonima sudije i tužioci primaju sve naknade, uključujući i naknadu za prekovremeni rad, dok u drugim kantonima ne primaju nikakve naknade. Takvi radni uslovi ne podržavaju finansijski integritet pravosudnih službenika.¹⁵⁰

¹⁴⁸ Npr. Osnovna načela UN-a, Načelo 11. [vidi fusnotu 96 ovog dokumenta] i Preporuka br. Rec [94] 12 Komiteta Ministara, Načelo III 1[b] – vidi fusnotu 97. ovog dokumenta.

¹⁴⁹ Zakon o platama i drugim naknadama u sudskim i tužilačkim institucijama na nivou BiH [*Službeni glasnik BiH*, br. 90/05 i 32/07]; u Federaciji BiH [*Službene novine FBiH*, br. 72/05, 22/09 i 55/13]; u Republici Srpskoj [*Službeni glasnik RS*, br. 66/12 i 66/15], te u BDBiH [*Službeni glasnik BDBiH* br. 1/6 i 21/14], sve dostupno na: <https://vstv.pravosudje.ba/vstv/faces/kategorije.jsp?ins=141&module=1172&kat=1180&kolona=4632>

¹⁵⁰ USAID-ova Dijagnostička analiza, 2015., str. 17-18. [vidi fusnotu 1. ovog dokumenta].

Pošto nema analiza o učincima reforme plata u pravosuđu, ne može se procijeniti jesu li postignuti svrha i željeni ciljevi te reforme. Tačnije, ne može se procijeniti da li su primanja službenika u pravosuđu proporcionalna primanjima drugih državnih službenika. Niti se može valjano procijeniti da li službenici koji obavljaju identične dužnosti na različitim administrativnim nivoima imaju jednak finansijski status i da li je sistem plata sudija i tužilaca uravnotežen na nivou BiH. U svakom slučaju, svi nedostaci koje navodi Dijagnostička analiza mogu biti faktor pojave korupcije u pravosuđu.

3.5. Ocjenjivanje rada sudija i tužilaca (kvalitativni nasuprot kvantitativnim kriterijima)

Po međunarodnim standardima, ocjenjivanje rada sudija mora se zasnivati na objektivnim kriterijima koji bi trebali biti raznovrsni i sveobuhvatni, te mora uključivati i kvantitativne i kvalitativne pokazatelje koji omogućavaju iscrpnu i temeljitu procjenu izvršavanja profesionalnih dužnosti.¹⁵¹ Savjetodavno vijeće evropskih sudija (CCJE) naglašava da nema procedura ocjenjivanja pojedinih sudija koje se daju lako usaglasiti s načelom nezavisnosti pravosuđa, ali da je to usaglašavanje od presudne važnosti. Na koncu, najvažnija uvijek mora biti nezavisnost pravosuđa. Također je neophodno da sistem vrednovanja rada sudija uspostavi odgovarajuću ravnotežu između kvantitativnih i kvalitativnih pokazatelja.¹⁵²

Zakoni o sudovima u FBiH, RS i BDBiH utvrđuju osnovna pravila za ocjenu rada sudija i predsjednika sudova, dok Zakon o Sudu BiH nema izričitu pravnu osnovu za ocjenu rada sudija i predsjednika tog suda. Zakoni FBiH, RS i BDBiH preciziraju da se rad sudija ocjenjuje u skladu s kriterijima koje definira VSTV.

VSTV je 2018. godine usvojilo nove kriterije za ocjenu rada sudija u BiH (Kriteriji za ocjenjivanje rada sudija),¹⁵³ predsjednika sudova i predsjednika sudskih odjeljenja u BiH, glavnih tužilaca i njihovih zamjenika na svim administrativnim nivoima, kao i šefova tužilačkih odjela/odsjeka u tužilaštvima.¹⁵⁴

Prema novim kriterijima, za ocjenjivanje njihovog rada primjenjuju se tri kriterija: količina rada [0-40 bodova], statistički kvalitet odluka [0-30 bodova] i analitički kvalitet

¹⁵¹ CCJE; Mišljenje br. 17 [2014] O vrednovanju rada sudija, kvalitetu pravosudnog sistema i poštivanju sudačke nezavisnosti, par. 46 i 49[6]: „Procjena se mora temeljiti na objektivnim kriterijima. Takvi kriteriji trebaju se prvenstveno sastojati od kvalitativnih pokazatelja, ali se, osim toga, mogu sastojati od kvantitativnih [...]. U svakom slučaju, pokazatelji koji se koriste moraju omogućiti ocjenjivačima da uzmu u obzir sve aspekte koji čine dobar sudački rad.” Dostupno na: https://pravosudje.ba/vstv/faces/pdfservlet?p_id_doc=38739; također: Evropska mreža pravosudnih vijeća (ENCJ), Minimalni standardi vrednovanja rada sudija i nesmjernost (nepremjestivost) članova pravosuđa, Izvještaj 2012-2013, str. 14 originala; prevod dostupan na: <https://www.yumpu.com/xx/document/read/37816139/minimalni-standardi-vrednovanja-rada-i-nepremjestivosti-sudija>

¹⁵² *Ibid.*, Mišljenje br. 17 CCJE-a, par. 6 i 32.

¹⁵³ *Službeni glasnik BiH*, br. 93/18.

¹⁵⁴ Tekstovi novousvojenih Kriterija za ocjenjivanje rada sudija, predsjednika sudova, tužilaca i svih glavnih tužilaca dostupni na: <https://vstv.pravosudje.ba/vstv/faces/vijesti.jsp?id=76156>

rada i odluka [0-30 bodova].¹⁵⁵ Kvantitet rada ocjenjuje se „prema rezultatima koje sudija postigne po osnovu ostvarene godišnje orijentacione norme i realizacije godišnjeg plana rada, odnosno za rad po predmetima prema starosti inicijalnog akta i zakonski prioritetnim predmetima”.¹⁵⁶ Pokazatelji statističkog kvaliteta rada su sljedeći: „procenat ukinutih odluka u odnosu na ukupan broj potvrđenih, preinačenih i ukinutih odluka od strane suda više instance, te procenat ukinutih i preinačenih odluka na koje se može izjaviti pravni lijek sudu više instance”.¹⁵⁷

Treći kriterij, analitički kvalitet rada i odluka, uključuje niz pokazatelja kao što su:

- usklađenost uvoda, izreke i obrazloženja sudske odluke sa procesnim odredbama koje propisuju njihov sadržaj;
- kvalitet obrazloženja sudskih odluka sa stanovišta sposobnosti pravilne ocjene dokaza i pravilnog i potpunog utvrđenja činjeničnog stanja, pravne analize i analitičkog mišljenja, donošenja logičkih zaključaka, dosljednosti argumentacije u obrazloženju, poznavanja i primjene lokalnih i međunarodnih propisa i sudske prakse itd.;
- vještina usmenog i pismenog izražavanja;
- način komuniciranja sa strankama, drugim organima i odnos prema saradnicima;
- sposobnost rješavanja kompleksnih predmeta;
- priprema za suđenje;
- efikasnost i izbjegavanje nepotrebnih odgađanja;
- blagovremenost u izradi i otpremi sudskih odluka itd.

Još jedan pokazatelj po ovom kriteriju jest mišljenje odjeljenja višeg suda, zasnovano na kontinuiranom ispitivanju svih predmeta određenog sudije u kojima je o pravnim lijekovima odlučivao viši sud.¹⁵⁸

Pored ovih pokazatelja, predsjednik suda za analitičku procjenu kvaliteta rada i odluka određenog sudije koristi čitav popis izvora informacija. Ti resursi uključuju:

- mišljenje predsjednika sudskog odjeljenja, zasnovano na kontinuiranom praćenju i analizi rada određenog sudije tokom perioda ocjenjivanja;
- izvještaj o pregledu najmanje četiri spisa kojima je postupak u periodu ocjenjivanja pravosnažno završen odlukom u meritumu koja nije ispitivana po pravnom lijeku; najmanje dva ta spisa bira predsjednik suda, a najmanje dva ocjenjivani sudija;
- zabilješke koje ocjenjivač, rukovodilac odjeljenja ili sudija mentor sačine na

¹⁵⁵ Kriteriji za ocjenjivanje rada sudija u BiH, Član 15.

¹⁵⁶ *Ibid.*, Član 16.

¹⁵⁷ *Ibid.*, Član 18.

¹⁵⁸ *Ibid.*, Član 19. Međutim, to se ne odnosi na sudije Apelacionog odjeljenja Suda BiH, vrhovnih sudova FBiH i RS i Apelacionog suda BDBiH [ocjenjivanje rada ovih sudija regulirano je Članom 20. Kriterija za ocjenjivanje sudija].

osnovu prisustva ročištima ili preslušavanja tonskog zapisa sa ročišta ocjenjivanog sudije.¹⁵⁹

U postupku ocjenjivanja rada određenog sudije, predsjednici suda prije utvrđivanja ocjene pribavljaju pismeno mišljenje predsjednika sudskog odjeljenja u kojem dotični sudija radi. Predsjednik sudskog odjeljenja to mišljenje sačinjava nakon konsultacija s predsjednicima vijeća i sudijom mentorom.¹⁶⁰

Rad predsjednika sudskih odjeljenja ocjenjuju predsjednici sudova, a rad predsjednika prvostepenih sudova ocjenjuju predsjednici neposredno viših sudova. VSTV ocjenjuje rad predsjednika Suda BiH,¹⁶¹ vrhovnih sudova entiteta i Apelacionog suda BDBiH.¹⁶² Indikatori koji se koriste pri ocjenjivanju obuhvataju kolektivno radno opterećenje suda, realizaciju plana za rješavanje starih predmeta, kao i organizaciju suda i upravljanje sudom.

Postoje i dva dokumenta koja reguliraju ocjenu rada tužilaca: *Kriteriji za ocjenjivanje rada glavnog tužioca Tužilaštva BiH, glavnog tužioca Federalnog tužilaštva FBiH, glavnog republičkog tužioca Republičkog javnog tužilaštva RS i glavnog tužioca Tužilaštva BDBiH*, i *Kriteriji za ocjenu glavnih tužilaca, zamjenika glavnih tužilaca i šefova odjela/odsjeka u tužilaštvima u BiH*.¹⁶³ VSTV ocjenjuje rad svih glavnih tužilaca prema sljedećim pokazateljima: kolektivna orijentaciona norma tužilaštva, kolektivni kvalitet tužilačkih odluka, organizacija tužilaštva i upravljanje tužilaštvom.¹⁶⁴

Glavni tužilac Federalnog tužilaštva FBiH i glavni republički tužilac Republičkog javnog tužilaštva RS ocjenjuju rad kantonalnih odnosno okružnih glavnih tužilaca, dok potonji ocjenjuju rad zamjenika glavnih tužilaca i šefova odjeljenja u kantonalnim odnosno okružnim tužilaštvima. Za ocjenjivanje se koriste sljedeći pokazatelji: ostvarenje orijentacione norme, realizacija plana za rješavanje starih slučajeva, analitička ocjena i statistički kvalitet odluka.¹⁶⁵ Analitička ocjena temelji se na sljedećim kriterijima: ispunjenost zakonskih elemenata u tužilačkim odlukama; sposobnost utvrđivanja odlučujućih činjenica bitnih za donošenje tužilačkih odluka; sposobnost rješavanja kompleksnih predmeta; brzina donošenja odluka i poštivanje zakonskih rokova; sposobnost organizacije i efikasnog vođenja istraga na proaktivan način; stručni nivo tužilačke odluke, pokazano pravno znanje i korištenje pravnih lijekova.

¹⁵⁹ *Ibid.*, član 18.

¹⁶⁰ *Ibid.*, članovi 5. i 6.

¹⁶¹ Prigovor Suda BiH na kriterije za ocjenjivanje rada sudija riješio je Ustavni sud BiH Odlukom U-4/19 5. jula 2019. godine, dostupno na: http://www.ustavnisud.ba/dokumenti/_bs/U-4-19-1191606.pdf

¹⁶² Kriteriji za ocjenjivanje rada predsjednika sudova i predsjednika sudskih odjeljenja u BiH, član 5., dostupno na: <https://vstv.pravosudje.ba/vstv/faces/vijesti.jsp?id=76156>

¹⁶³ *Ibid.*

¹⁶⁴ *Ibid.*, Kriteriji za ocjenjivanje rada glavnog tužioca TBiH, glavnog tužioca Federalnog tužilaštva FBiH i glavnog republičkog tužioca Republičkog javnog tužilaštva RS, član 14.

¹⁶⁵ *Ibid.*, Kriteriji za ocjenjivanje rada glavnih tužilaca i zamjenika glavnih tužilaca, član 16.

3.5.1. U praksi

Raniji sistem ocjenjivanja kritiziran je zbog toga što se na kvantitativne pokazatelje oslanjao više nego ne kvalitativne.¹⁶⁶ Svrha ocjenjivanja rada sudija i tužilaca bila je povezana samo sa sistemom napredovanja i imenovanja na druge položaje u pravosuđu. Bilo je, međutim, upitno u kojoj mjeri ocjena rada sudija i tužilaca doprinosi poboljšanju rada nosilaca pravosudnih funkcija i institucija u kojima vrše dužnost te, konačno, i poboljšavanju učinka cjelokupnog pravosuđa. Kako se naglašava u USAID-ovoj Dijagnostičkoj analizi, „ovakav doprinos se ne može očekivati ukoliko proces ocjenjivanja nije funkcionalno vezan i sa procesima obavezne edukacije, odnosno drugog adekvatnog mehanizma koji bi se primijenio u slučaju dobijanja lošijih ili nezadovoljavajućih ocjena”. S obzirom na to da su učesnici u istraživanju ocijenili da „neznanje caruje”, Dijagnostička analiza napominje da i ono što se preduzima (ili ne preduzima) iz neznanja također može djelovati kao manifestacija korupcije. A to je, prema učesnicima u istraživanju, također posljedica „naglih i nelogičnih imenovanja osoba bez adekvatnog radnog iskustva u pravosuđu na veoma visoke i specijalizirane pravosudne pozicije”.¹⁶⁷

Budući da je novi sistem na snazi od 1. januara 2019. godine, još je rano analizirati koliko dobro funkcionira u praksi. Čini se, međutim, da i u novom sistemu kvantitativni pokazatelji prevladavaju nad kvalitativnim. Naime, u ocjeni rada sudija i dalje će biti presudni količina rada i statistički kvalitet (u stvari još jedan kvantitativni pokazatelj), koji čine 70% ocjene. Analitički kvalitet, najvažniji pokazatelj kvaliteta rada sudija, predstavlja preostalih 30% ocjene. Ostaje da se vidi hoće, li u smislu mogućnosti napredovanja, sudije i tužioci kojima se dodijeli veći broj relativno jednostavnih predmeta i po novom sistemu vrednovanja biti favorizirani u odnosu na svoje kolege koji rade na kompleksnijim predmetima.

Efikasnost je u procesu ocjenjivanja rada sudija i tužilaca nesumnjivo važan faktor. Međutim, vrednovanje efikasnosti same po sebi i dalje može potaknuti davanje prednosti količini u odnosu na kvalitet, kao što je to bio slučaj u prethodnom sistemu ocjenjivanja. Ako se i po novom sistemu fokus u praksi zadrži na kvantitativnim pokazateljima, to će štetno djelovati na rad sudija i tužilaca i njihovu nezavisnost.¹⁶⁸ Prema predviđenim kriterijima, posebno se kompleksnim čini ocjenjivanje rada tužilaca, pa je ključno pratiti kako će se ovi elementi i pokazatelji mjeriti u praksi i kakvi će biti rezultati.

Većina sudija i tužilaca intervjuiranih u okviru našeg istraživanja slaže se u ocjeni da je sistem ocjenjivanja kompliciran i da se ne zasniva toliko na kvalitetu rada koliko na tzv. normi (tj. radnom opterećenju u smislu broja obrađenih predmeta).

¹⁶⁶ USAID-ova Dijagnostička analiza, 2015., str. 37-39 [vidi fusnotu 1. ovog dokumenta], i GRECO, Izvještaj o evaluaciji BiH, 2015., par. 99 [vidi fusnotu 122. ovog dokumenta].

¹⁶⁷ USAID-ova Dijagnostička analiza, 2015., str. 39. [vidi fusnotu 1. ovog dokumenta].

¹⁶⁸ *Ibid.*, str. 38-39. Dijagnostička analiza otkriva da 59% ispitanika iz tužilaštava (tužioci i stručni saradnici) smatra da postoji praksa namjernog odugovlačenja određenih postupaka, i da su glavni razlozi za tu praksu eksterni/interni pritisci, neodgovornost/nemar i nestručnost/neznanje. U slučaju sudija, 50% ispitanika iz sudova (sudije i stručni saradnici) smatra da postoji praksa odugovlačenja određenih postupaka, a da su glavni razlozi za tu praksu korupcija, neodgovornost/nemar, namjera da dođe do zastare predmeta i nestručnost/neznanje.

Iz intervjua

Sistem norme (radnog opterećenja) treba potpuno ukinuti, jer trenutno koristi samo glavnim tužiocima, predsjednicima sudova i ministrima pravde, koji se hvastaju velikim brojem predmeta i rezultatima. *[Perić, Branko, sudija Suda BiH. Intervju u okviru projekta, 22/11/2019.]*

Novi sistem ocjenjivanja rada koji je uspostavilo VSTV vrlo je zahtjevan i podrazumijeva dugotrajan postupak. Previše je kriterija i formulara za ocjenu rada... kao da je svrha sudskog rada procjenjivanje i ocjenjivanje, a ne odlučivanje o predmetima. A uspostavljena norma je previsoka... *[Filipović, Ljiljana, sutkinja Vrhovnog suda FBiH. Intervju u okviru projekta, 24/12/2019]*

Tužiocima kantonalnih tužilaštava su zbog „ganjanja norme“ pod pritiskom da godišnje podignu devet puta više optužnica nego tužiocima u Tužilaštvu BiH (npr. za slučajeve korupcije i privrednog kriminala). *[Intervju u okviru projekta, 18/11/2019. Na zahtjev intervjuirane osobe, lični i podaci o instituciji gdje dotična osoba radi ostaju anonimni.]*

Trebalo bi izmijeniti kriterije ocjenjivanja, kao i metod bodovanja koji je fokusiran na puke statističke podatke umjesto na kvalitativne kriterije. Treba zaustaviti trgovanje utjecajem koje fokus stavlja na lične odnose, etničku pripadnost i regionalnu zastupljenost. *[Pašić, Džermin, tužilac Tužilaštvo BiH. Intervju u okviru projekta, 11/12/2019]*

Pozitivan aspekt novog sistema je u tome što sada viši sudovi pružaju detaljno obrazloženje kvaliteta presuda sudova nižih instanci... Nedostaci novog sistema uključuju slijepo slijedenje postavljenih normi, što ima negativne posljedice... *[Zadrić, Marin, sudac Kantonalnog suda u Mostaru. Intervju u okviru projekta, 11/12/2019]*

3.6. Sigurnost zaposlenja, uslovi i mandat za vršenje dužnosti i kriteriji za razrješenje dužnosti

Međunarodni standardi propisuju da sudije mogu biti suspendirani ili razriješeni dužnosti isključivo zbog nesposobnosti ili zbog povrede dužnosti. Svi disciplinski i postupci privremenog udaljavanja i razrješenja dužnosti određuju se u skladu s utvrđenim standardima sudijskog ponašanja. Odluke o disciplinskim postupcima, suspenziji ili postupcima razrješenja trebalo bi podvrgnuti nezavisnom preispitivanju, što se ne odnosi na odluke najvišeg suda i odluke zakonodavnog tijela koje podnosi tužbu protiv zvaničnika vlade niti na slične postupke.¹⁶⁹

Zakon o VSTV-u predviđa i obavezno i diskreciono privremeno udaljenje od vršenja dužnosti. Obavezno privremeno udaljenje moguće je kada i dok se sudija ili tužilac nalaze u pritvoru.¹⁷⁰ Diskreciono privremeno udaljenje moguće je ako je protiv sudija ili tužilaca pokrenuta istraga ili disciplinski postupak, podignuta optužnica za krivično djelo ili postupak razrješenja, ili ako im je vršenje službenih dužnosti otežano zbog mentalnog, emocionalnog ili fizičkog stanja.¹⁷¹

¹⁶⁹ Osnovna načela UN-a, Načela 18-20 [vidi fusnotu 96. ovog dokumenta].

¹⁷⁰ Zakon o VSTV-u, Član 76[1] – vidi fusnotu 111. ovog dokumenta.

¹⁷¹ *Ibid.*, Član 77.

Zakon također propisuje način vođenja disciplinskog postupka i pravni lijek u slučajevima kad sudije ili tužioci koji su razriješeni dužnosti mogu uložiti žalbu Sudu BiH. Mandat sudije ili tužioca prestaje, između ostalog, u slučaju da ih Vijeće dužnosti „razriješi kao rezultat disciplinskog postupka“ ili „ako se na osnovu medicinske dokumentacije dokaže da je trajno izgubio radnu sposobnost za vršenje dužnosti sudije ili tužioca“.¹⁷²

VSTV je nadležno za primanje pritužbi protiv sudija i tužilaca, za vođenje disciplinskih postupaka protiv njih, utvrđivanje njihove disciplinske odgovornosti i izricanje disciplinskih mjera sudijama i tužiocima.¹⁷³ Disciplinska mjera razriješenja dužnosti određuje se samo u predmetima u kojima je utvrđen ozbiljan disciplinski prekršaj, a iz težine prekršaja je jasno da je prekršitelj nepodoban ili nedostojan za daljnje vršenje dužnosti.¹⁷⁴ Sudije ili tužioci razriješeni dužnosti mogu uložiti žalbu Sudu BiH, ali isključivo na osnovu materijalne povrede pravila postupka i/ili pogrešne primjene zakona.¹⁷⁵

3.6.1. U praksi

Čini se da su odredbe o uslovima i kriterijima za suspenziju i razriješenje sudija i tužilaca u skladu s međunarodnim standardima. Trebalo bi, međutim, revidirati i riješiti određena pitanja u vezi s disciplinskim postupkom (Više o ovome u Odjeljku 4 ove studije: Odgovornost).

Za razliku od razriješenja sudija i tužilaca, razriješenje članova VSTV-a nije jasno definirano Zakonom o VSTV-u. Kao razlog za prestanak mandata člana Vijeća se, između ostalih, navodi „ako ne obavlja svoje dužnosti“, to jest ako ih ne obavlja „na pravilan, djelotvoran i nepristrasan način“ i „kada počini djelo zbog kojeg ne zaslužuje da obavlja dužnosti u Vijeću“. Ovi pojmovi, međutim, nisu dovoljno precizirani i mogu dovesti do proizvoljnog otpuštanja članova VSTV-a. Odluku o smjenjivanju svog člana s dužnosti Vijeće donosi na prijedlog najmanje jedne trećine svojih članova, ili na prijedlog disciplinske komisije, dvotrećinskom većinom glasova svih prisutnih članova koji imaju pravo glasa. Međutim, pri tome nije definiran postupak za utvrđivanje istinitosti navoda o povredi službenih dužnosti. Učesnici UNDP-ovog istraživanja istakli su da „do sada niko nije odgovarao prema postojećim, kako kažu, ‘deklarativnim’ odredbama“.

Imajući u vidu oštre kritike koje se posljednjih nekoliko godina upućuju na račun rada VSTV-a, kao i navode o političkim vezama i o nedoličnom ponašanju pojedinih članova Vijeća, bilo bi ključno jasno definirati kriterije, uslove i postupak smjenjivanja članova VSTV-a.¹⁷⁶

¹⁷² *Ibid.*, Član 88[1](e) i (f)

¹⁷³ *Ibid.*, Član 17[4]

¹⁷⁴ *Ibid.*, Član 59[2]

¹⁷⁵ *Ibid.*, Član 60[7]

¹⁷⁶ Više o procedurama imenovanja u tekstu s fusnotama 129-130. ovog dokumenta, kao i u fusnoti 319. – o neprimjerenom ponašanju predsjednika VSTV-a [o ovom pitanju se govori i u Odjeljku 7: *Uvriježnost vanjskih koruptivnih pritisaka* ove studije, itd. I takozvani *Priebeov Izvještaj* [vidi fusnotu 2. ovog dokumenta] izražava ozbiljnu zabrinutost zbog VSTV-a, navodeći između ostalog da je „VSTV posljednjih godina i sam postao dio problema. Ozbiljni propusti pravosuđa postali su očigledni zbog nedostatka liderskih kapaciteta, navoda o politizaciji i sukobu interesa, zbog neefikasne organizacije,

3.7. Propisi koji sudije i tužioce štite od prijetnji i zastrašivanja

Međunarodni standardi zahtijevaju da se sudijama omogući da o predmetima odlučuju nezavisno i nepristrasno, između ostalog bez direktnih ili indirektnih prijetnji i zastrašivanja.¹⁷⁷ U tom bi smislu države trebale osigurati zakonske sankcije protiv osoba koje na sudije žele utjecati „na bilo koji takav način“.¹⁷⁸ Isti standardi vrijede i za tužioce i članove njihovih porodica.¹⁷⁹

U Bosni i Hercegovini krivični zakoni [KZ] na nivou države, entitetâ i BDBiH navode nekoliko krivičnih djela koja se odnose na prijetnje sudijama ili tužiocima.¹⁸⁰ Neka od tih krivičnih djela propisuju se za ponašanje koje povređuje/ugrožava isključivo sudije i tužioce, dok druga podrazumijevaju počinjenje protiv bilo koje „službene osobe“ što, prema zakonskim definicijama u svim krivičnim zakonima važećim u BiH, uključuje i sudije i tužioce.

KZBiH jedino „ometanje rada pravosuđa“ propisuje kao krivično djelo usmjereno isključivo protiv sudija i tužilaca.¹⁸¹ Ostala krivična djela usmjerena protiv svih službenih osoba na državnom nivou jesu ubistvo (Član 167.) i otmica (Član 168.) predstavnika najviših institucija BiH, sprečavanje službenog lica u obavljanju službene radnje (Član 241a) i napad na službeno lice u obavljanju poslova bezbjednosti, otkrivanju ili lišenju slobode počinitelaca krivičnih djela (Član 241b).¹⁸²

KZRS¹⁸³ kao krivična djela usmjerena protiv sudija ili tužilaca propisuje teško ubistvo (Član 125 [1.8] i napad na sudiju i javnog tužioca (Član 339.), što uključuje i ometanje ili

nedovoljnih postignuća i manjka transparentnosti i, na kraju, zbog neuspjeha da provede reforme. Javno mnijenje posebno su potresli navodi o korupciji protiv predsjednika VSTV-a i navodnih manipulacija u disciplinskim i postupcima imenovanja. [...] VSTV-u su neophodne ozbiljne reforme i radikalna promjena ponašanja. [...] Unatoč brojnim praktičnim poboljšanjima usvojenim na temelju stručnih procjena misija koje je podržala Komisija, VSTV se nije uspio pozicionirati kao institucija u službi pravosuđa. [...] Ovaj incident i dalje izaziva duboku zabrinutost u profesionalnim krugovima i široj javnosti. [...] Građani, pa čak i članovi pravosudne zajednice, često percipiraju VSTV kao središte neotuđive moći u rukama osoba koje služe interesima mreže političkih pokrovitelja i utjecaja“, par. 65-68 i dalje.

¹⁷⁷ Osnovna načela UN-a, Načelo 2. (vidi fusnotu 96. ovog dokumenta); Bangalorska načela ponašanja sudija, Načelo 1.1 (vidi fusnotu 68. ovog dokumenta); Preporuka R [94] 12 Komiteta ministara (vidi fusnotu 97. ovog dokumenta).

¹⁷⁸ *Ibid.*

¹⁷⁹ Preporuka Rec[2000] 19 Komiteta ministara Vijeća Evrope (vidi fusnotu 48. ovog dokumenta).

¹⁸⁰ Krivični zakon BiH dostupan na: <http://tuzilastvobih.gov.ba/index.php?opcija=sadrzaj&kat=4&id=40&jezik=b>, Krivični zakon FBiH dostupan na: <http://tuzilastvobih.gov.ba/index.php?opcija=sadrzaj&kat=4&id=42&jezik=b>, Krivični zakonik Republike Srpske dostupan na: <http://tuzilastvobih.gov.ba/index.php?opcija=sadrzaj&kat=4&id=43&jezik=b> i Krivični zakon BDBiH dostupan na: <http://tuzilastvobih.gov.ba/index.php?opcija=sadrzaj&kat=4&id=44&jezik=b>.

¹⁸¹ Ovo se krivično djelo definira kao upotreba fizičke sile, prijetnji ili zastrašivanja radi ometanja vršenja službenih dužnosti sudije ili tužioca koji vodi krivični postupak u skladu sa zakonom BiH (zatvorska kazna od 1 do 10 godina).

¹⁸² KZBiH, *Službeni glasnik BiH*, 3/03, 32/03, 37/03, 54/04, 61/04, 30/05, 53/06, 55/06, 32/07, 8/10, 47/14, 22/15, 40/15.

¹⁸³ *Službeni glasnik RS*, 43//03, 108/04, 37/06, 70/06, 73/10, 1/12, 67/13

sprečavanje sudije ili javnog tužioca u vršenju dužnosti. Ovo je jedini zakon u BiH koji kao krivično djelo propisuje „povredu ugleda suda” (Član 340.).¹⁸⁴

KZFBiH¹⁸⁵ kao krivična djela usmjerena isključivo protiv sudija ili tužilaca propisuje ubistvo (Član 166(2.e), sprečavanje službene osobe u vršenju službene radnje (Član 358(3), napad na službenu osobu u vršenju poslova sigurnosti (Član 359(1) i prinudu prema osobi koja vrši pravosudnu funkciju (Član 359a).

Krivični zakon BDBiH¹⁸⁶ propisuje kao krivična samo djela protiv „službene osobe”, a to su: sprečavanje službene osobe u obavljanju službene radnje (Član 352); napad na službenu osobu u obavljanju poslova sigurnosti (Član 353); sudjelovanje u grupi ljudi koja spriječi službenu osobu u obavljanju službene radnje (Član 354) i ubistvo (Član 163).

Prema zakonima o sudskoj policiji svih administrativnih nivoa BiH, za zaštitu nosilaca pravosudnih funkcija i zgrada pravosudnih institucija nadležna je sudska policija.¹⁸⁷

3.7.1. U praksi

Prijetnje se nosiocima pravosudnih funkcija posljednjih godina upućuju sve češće. Prema izvještaju Sudske policije FBiH, tokom 2017. godine prijetnje su primili jedan tužilac i 22 sudija. VSTV potvrđuje da je Sudska policija u istom periodu fizički štitila jednog tužioca i dvoje sudija – na putu od kuće do posla i natrag, unutar službenih prostorija i izvan mjesta prebivališta i rada. U prvih šest mjeseci 2018. godine Sudska policija zabilježila je deset prijetnji upućenih sudijama i jednu prijetnju upućenu tužiocu. Direkcija za koordinaciju policijskih tijela BiH je od 2016. godine evidentirala devet predmeta koji se odnose na prijetnje upućene tužiocima Tužilaštva BiH, predsjedniku Suda BiH, predsjedniku i potpredsjednicima VSTV-a, te glavnom okružnom tužiocu Okružnog tužilaštva Banja Luka i njegovom zamjeniku.¹⁸⁸ Iako su nadležne agencije za provođenje zakona bile uredno obaviještene, počinitelji nikada nisu identificirani i izvedeni pred lice pravde.¹⁸⁹

Oni koji jesu identificirani i procesuirani zbog prijetnji sudijama ili tužiocima dobili su niske kazne. Neki predmeti još nisu okončani. Muškarac koji je uhapšen u novembru 2019. godine, te priznao da je prijetio sutkinji banjalučkog Okružnog suda koja ga je

¹⁸⁴ Ovaj član glasi: „Ko u postupku pred sudom izloži poruzi sud ili sudiju, ili ko isto djelo izvrši pismenim podneskom sudu, kazniće se novčanom kaznom ili kaznom zatvora do jedne godine.”

¹⁸⁵ *Službene novine FBiH*, 36/03, 37/03, 21/04, 69/04, 18/05, 42/10, 42/11, 59/14, 76/14, 46/16 i 75/17

¹⁸⁶ *Službeni glasnik BDBiH*, 33/13 – zvanična konsolidirana verzija, 26/16 – izmjene i dopune konsolidirane verzije 33/13.

¹⁸⁷ Zakoni o sudskoj policiji BiH [*Službeni glasnik BiH*, br. 1/03, 21/03 i 18/13], FBiH [*Službene novine FBiH*, br. 19/96 i 37/04], RS [*Službeni glasnik RS*, br. 98/11 i 57/16] i BDBiH [*Službeni glasnik BDBiH*, br. 19/07, 2/08, 31/11 i 18/18]

¹⁸⁸ Dostupno na: <https://www.oslobodjenje.ba/vijesti/bih/sudijama-se-vise-prijeti-nego-tuziocima-386670>

¹⁸⁹ Dostupno na: <http://detektor.ba/proslogodisnje-prijetnje-smrcu-sudijama-i-tuziocima-jos-uvijek-nerijesene/>

osudila na osam godina zatvora zbog organiziranog kriminala u vezi s trgovinom drogom, dobio je kaznu od 15 mjeseci zatvora na osnovu sporazuma o priznanju krivice. Krivični zakonik RS za ovo krivično djelo predviđa kazne od dvije do 12 godina zatvora.¹⁹⁰

Novembra 2018. godine uhapšen je i zadržan u pritvoru muškarac zbog prijetnji upućenih sutkinji banjalučkog Okružnog suda koja je predsjedavala u predmetu u kojem je uhapšeni bio optužen zbog sumnje da je bio pripadnik sedmočlane organizirane grupe koja je počinila više razbojništava.¹⁹¹ Predmet je još u toku.

U julu 2019. godine uhapšen je i zadržan u pritvoru muškarac zbog prijetnji tužiteljici koja je radila na predmetu u kojem je pritvorenik bio jedan od osumnjičenih. Osumnjičeni je „u potpunosti priznao izvršenje krivičnog djela“, a suđenje je još u toku.¹⁹²

Uprkos postojanju zakonodavnih garancija za zaštitu sudija i tužilaca kojima se upućuju prijetnje i zastrašivanja, u posljednje vrijeme bilježi se porast krivičnih djela ove vrste. Navedeni, ali i drugi primjeri ukazuju na to da su neefikasne istrage i suđenja i/ili blage kazne za one koji bivaju procesuirani svakako jedan od razloga porasta broja ovih slučajeva. A neefikasnost u procesuiranju onih koji prijete sudijama, tužiocima i njihovim porodicama također može biti jedan od pokretača korupcije u pravosuđu – zbog straha.

Iz intervjua

Samo Krivični zakon BiH definiše opstrukciju pravde kao krivično djelo. Taj primjer bi trebali slijediti i krivični zakoni na nivou entiteta. [*Filipović, Ljiljana, sutkinja Vrhovnog suda FBiH. Intervju u okviru projekta, 24/12/2019*]

[Iz ličnog iskustva]... zaštitu nisu pružili ni zakoni, ni kolege, ni supervizori. [*Intervju u okviru projekta, 18/11/2019. Na zahtjev intervjuirane osobe, lični i podaci o instituciji gdje dotična osoba radi ostaju anonimni.*]

Zakonski propisi o zaštiti pravosudnih službenika od prijetnji i zastrašivanja dobro su pripremljeni. Problemi nastaju pri tumačenju i provedbi tih propisa. [*Tica, Senad, sudija Vrhovnog suda RS. Intervju u okviru projekta, 20/12/2019*]

¹⁹⁰ Dostupno na: <https://srpskainfo.com/prijetio-smrcu-sudiji-i-njenoj-porodici-djokic-sve-priznao-tuziocima-pa-dobio-minimalnu-kaznu/>

¹⁹¹ Dostupno na: <https://www.oslobodjenje.ba/vijesti/crna-hronika/strazivuk-ostaje-u-pritvoru-prijetio-sutkinji-snjezani-kudric-407595>

¹⁹² Dostupno na: <https://www.oslobodjenje.ba/vijesti/bih/muskarac-uhapsen-zbog-prijetnji-tuziteljici-uputio-joj-prijetnje-opasne-po-zivot-472242>

4. ODGOVORNOST

Međunarodni standardi u ovoj oblasti su dugo gotovo isključivo bili fokusirani na jačanje nezavisnosti pravosuđa. Posljednjih godina je, međutim, i odgovornost prepoznata kao suštinski aspekt rada pravosuđa, te joj se pridaje sve veća pažnja. Generalno se, međutim, prihvata da ovaj relativno nov fokus na odgovornost nosilaca pravosudnih funkcija „ne podrazumijeva ugrožavanje njihove nezavisnosti”.¹⁹³ Iako se sad sve više smatra da ova dva ključna aspekta rada pravosuđa idu ruku pod ruku, u praksi je prilično izazovno osmisliti djelotvorne mehanizme odgovornosti koji ne bi ugrozili nezavisnost pravosuđa. S jedne strane, postanu li sudije i tužioci odgovorni vanjskim tijelima, to može ugroziti njihovu nezavisnost, a s druge strane, postanu li odgovorni nekom pravosudnom tijelu, to izaziva zabrinutost u smislu transparentnosti, legitimnosti i objektivnosti u datom kontekstu.¹⁹⁴

U ovom kontekstu odgovornost ima nekoliko aspekata. Prvo, unutar ove profesije već postoji redovan mehanizam odgovornosti – koji uključuje žalbeni postupak u slučaju sudske odluke i postupak pritužbe na tužilačke odluke. Drugo, odgovornost podrazumijeva i aspekt transparentnosti, budući da sudije donose presude koje obrazlažu stranama u sporu, a svoje cjelokupne aktivnosti objašnjavaju ostalim državnim vlastima i široj javnosti (odgovornost objašnjavanja). Treće, sudije podliježu ne samo disciplinskoj nego, gdje je to primjenjivo, i krivičnoj odgovornosti.¹⁹⁵ Važno je naglasiti da „kako bi se zaštitila neovisnost sudbene vlasti od nepotrebnog pritiska, velika pažnja mora se posvetiti definiranju položaja sudaca u pogledu kaznene, građanskopravne i disciplinske odgovornosti.”¹⁹⁶

Ovaj aspekt rada pravosuđa može se analizirati iz dvije različite, ali usko povezane perspektive. Prva je odgovornost kao vrlina, što podrazumijeva skup utvrđenih standarda dobrog upravljanja kojima se procjenjuje da li je odgovornost osigurana u praksi. Druga je odgovornost kao mehanizam koji naglašava kako odgovornost funkcionira u datom kontekstu, te koji su njeni efekti.¹⁹⁷ U svjetlu ove razlike važno je napomenuti da ova analiza uglavnom istražuje odgovornost kao mehanizam, iako je odgovornost kao vrlina neizbježan dio razmatranja i nalaza koji će ovdje biti predstavljeni. Preciznije, budući da su se prethodni odjeljci, između ostalog, bavili pitanjima odgovornosti za *odlučivanje*, koja se tiče aktuelnog kvaliteta i kvantiteta rada sudija,¹⁹⁸ ovaj odjeljak se

¹⁹³ CCEP [Savjetodavno vijeće evropskih tužilaca], Mišljenje br. 13 [2018.] – Nezavisnost, odgovornost i etika tužilaca, 23. novembar 2018., par. 47.

¹⁹⁴ Greg Mayne, “Judicial integrity: the accountability gap and the Bangalore Principles”, u Transparency International, *Global Corruption Report 2007*. [Cambridge: Cambridge University Press, 2007] str. 41.

¹⁹⁵ CCJE, Mišljenje br. 18 [2015.], par. 26, dostupno na: https://pravosudje.ba/vstv/faces/pdfservlet?p_id_doc=43582

¹⁹⁶ *Ibid.*, par. 37.

¹⁹⁷ Mark Bovens, “Two Concepts of Accountability: Accountability as a Virtue and as a Mechanism”, 33 *West European Politics* [2010.]

¹⁹⁸ David Kosar, “The Least Accountable Branch”, 11 *International Journal of Constitutional Law* [2013.], str. 234-246.

fokusira na odgovornost za *ponašanje*. Fokus na odgovornosti za ponašanje uključuje naročito sagledavanje potencijalne ili stvarne zloupotrebe mehanizama odgovornosti [npr. simulacija odgovornosti nosilaca pravosudnih funkcija, ili selektivna odgovornost, koja se unutar profesije provodi u funkciji favoriziranja i klijentelizma].¹⁹⁹

U skladu s metodološkim okvirom ove analize, odgovornost se procjenjuje na osnovu sljedećih pokazatelja:

- *Disciplinski postupci protiv sudija i tužilaca;*
- *Postojanje i primjena relevantnih etičkih kodeksa;*
- *Procedure za isključenje i izuzeće*, npr. da li je izuzeće sudija/tužilaca obavezno ukoliko postoje opravdane sumnje u njihovu nepristrasnost u predmetima o kojima odlučuju, da li kršenje te obaveze povlači za sobom sankcije, te da li postoji procedura po kojoj stranke u sporu mogu zatražiti izuzeće i da li ta procedura uključuje mogućnost žalbe na odluku;
- *Propisi o vanjskim aktivnostima i sukobu interesa* – da li je sudijama i tužiocima dopušteno obavljanje drugih plaćenih ili neplaćenih funkcija, a ako jest, pod kojim uslovima; da li im je i kada dozvoljeno obavljanje političkih funkcija ili zauzimanje položaja u preduzećima, sportskim klubovima, arbitraži, advokaturi, prosvjeti; te da li se informacije o takvim aktivnostima evidentiraju i čine dostupnim relevantnim akterima i općoj javnosti;²⁰⁰
- *Transparentnost* – shvaćena kako u reaktivnom [odgovaranje na pojedinačne zahtjeve] tako i u proaktivnom aspektu [samoinicijativno objavljivanje relevantnih informacija];
- *Odnos s drugim granama vlasti – zakonodavnom i izvršnom;*
- *Opći uslovi rada pravosuđa*, s naglaskom na povjerenje javnosti i profesionalnu kulturu.

4.1. Disciplinski postupci protiv sudija i tužilaca (uključujući i mehanizme odgovornosti koji se odnose na članove VSTV-a)

Disciplinski postupci su „važan regulatorni mehanizam za borbu protiv korupcije”.²⁰¹ Međunarodni standardi u ovoj oblasti sugeriraju da optužbe za ozbiljne nedolične radnje sudija i tužilaca treba procesuirati pošteno i brzo. Odluke u disciplinskom postupku treba da slijede odgovarajuće procedure koje omogućavaju objektivnu procjenu u skladu sa zakonom i standardima utvrđenim u vezi sa dotičnim pitanjem i s

¹⁹⁹ *Ibid.*, str. 259-260.

²⁰⁰ Više o ovim i drugim srodnim pokazateljima npr. u: Evropska mreža pravosudnih vijeća (ENCJ), Nezavisnost i odgovornost sudova i tužilaštva [Pokazatelji učinka] 2015, ENCJ, the Hague, 2015, str. 96-103.

²⁰¹ CCJE, Mišljenje br. 21 [2018], Sprječavanje korupcije među sucima, CCJE [2018] 3E, par. 30, dostupno na: <https://rm.coe.int/opinion-21-croatian-misljenje-ccje-a-broj-21-2018-sprjecavanje-korupci/1680907efa>

etikom.²⁰² Osim toga, na odluke u disciplinskom postupku mora postojati mogućnost žalbe nekom nezavisnom tijelu koje je [u slučaju postupka protiv sudija] sastavljeno od najmanje pola izabranih sudija.²⁰³ Kako potvrđuje CCJE, „disciplinski postupak u osnovi uvijek treba da provode pravosudna tijela kao npr. disciplinska komisija, disciplinski sud ili ogranak visokog pravosudnog vijeća”.²⁰⁴

Disciplinske mjere i kazne koje je moguće izreći sudijama i tužiocima uključuju oduzimanje određenih predmeta, premještanje sudije ili tužioca na druge zadatke u pravosuđu, novčane kazne ili suspenziju. Budući da je nezavisnost i položaj nosilaca pravosudnih funkcija neophodno zaštititi u najvećoj mogućoj mjeri, mandat za vršenje dužnosti prije navršene starosne dobi propisane za obavezan odlazak u penziju može im prestati samo iz valjanih razloga.²⁰⁵ Za ovu analizu posebno je važno razumijevanje da „su nosioci pravosudnih funkcija dosegli prag za prestanak mandata za vršenje dužnosti ukoliko se dokaže da su počinili krivično djelo korupcije”.²⁰⁶

Blage kazne za greške sudija i tužilaca

Sudijama, tužiocima i stručnim saradnicima u Bosni i Hercegovini je tokom posljednjih devet godina izrečeno oko 200 disciplinskih kazni, najčešće zbog kašnjenja u radu. Zbog njihovog nerada osumnjičeni za krivična djela su prolazili nekažnjeno, a građani predugo čekali na pravdu.

Iako kažnjene sudije i tužioci sa kojima su novinari CIN-a razgovarali misle da su ih kolege iz VSTV-a strogo procjenjivale, analiza disciplinskih kazni pokazuje da komisije ustvari blago kažnjavaju. Više od polovine kazni su pismene i javne opomene koje se izriču za lakše prekršaje. Sedam sudija i tužilaca je razriješeno dužnosti.

Blagim kaznama kažnjeni su oni koji su kasnili sa odlukama, arhivirali nezavršene predmete, propuštali da ispune godišnju normu, neprimjereno se ponašali ili radili na slučajevima zajedno sa članovima porodice.

Centar za istraživačko novinarstvo, juli 2019.

<https://www.cin.ba/blage-kazne-za-greske-sudija-i-tuzilaca/>

²⁰² Vidi npr. UN-ove Smjernice o ulozi tužilaca, par. 21 i 22 [vidi fusnotu 103 ovog dokumenta]; Univerzalna povelja sudija, Međunarodno udruženje sudija [IAJ] od 17. novembra 1999., Član 11; Preporuka br. R [94] 12 Komiteta ministara Vijeća Evrope [vidi fusnotu 97. ovog dokumenta], Načelo 6, par. 3; Preporuka Rec [2000] 19 Komiteta ministara Vijeća Evrope [vidi fusnotu 48. ovog dokumenta], par. 5 [e, f].

²⁰³ Evropska povelja o statusu sudija i Memorandum obrazloženja, DAJ/DOC [98].

²⁰⁴ CCJE, Mišljenje broj 21 [2018], par. 30 [vidi fusnotu 201. ovog dokumenta].

²⁰⁵ Preporuka br. R [94] 12 Komiteta Ministara Vijeća Evrope [vidi fusnotu 97. ovog dokumenta], Načelo 6. Tipični slučajevi koji opravdavaju tako ekstremnu mjeru su: „nesposobnost ili ponašanje zbog kojih nisu podobni za obavljanje dužnosti”, „teška povreda dužnosti ili nesposobnost”, „očigledno kršenje obaveze ispravnog postupanja nespojivo sa pravosudnom funkcijom, ili... ‘tjelesna ili mentalna nesposobnost...’, ‘nesposobnost za obavljanje sudskih dužnosti’ ili ‘težak disciplinski prekršaj’, ‘nesposobnost, osuda zbog izvršenog krivičnog djela, upuštanje u aktivnosti koje su nespojive sa dužnostima sudije’”. Međunarodna komisija pravnika, *Judicial Accountability: A Practitioner’s Guide* (Geneva, 2016), str. 23-24, originalni tekst dostupan na: <https://www.icj.org/wp-content/uploads/2016/06/Universal-PG-13-Judicial-Accountability-Publications-Reports-Practitioners-Guide-2016-ENG.pdf>

²⁰⁶ UNODC, Konvencija UN-a protiv korupcije: Vodič za implementaciju i okvir za evaluaciju Člana 11, str. 34; originalni tekst dostupan na: https://www.unodc.org/documents/corruption/Publications/2014/Implementation_Guide_and_Evaluative_Framework_for_Article_11_-_English.pdf

U Bosni i Hercegovini je za ovo područje odgovorno VSTV. Nadležnost VSTV-a uključuje prijem pritužbi protiv sudija i tužilaca i postupanje po tim pritužbama, vođenje disciplinskog postupka, utvrđivanje disciplinske odgovornosti i izricanje disciplinskih mjera protiv sudija i tužilaca.²⁰⁷ Ova nadležnost uglavnom se ostvaruje preko Ureda disciplinskog tužioca (UDT), a glavnog disciplinskog tužioca imenuje (i razrješava dužnosti) – VSTV.²⁰⁸

Znatni su problemi primjetni već u samoj strukturi disciplinskog mehanizma za sudije i tužioce u BiH.

Prvo, utjecaj VSTV-a na rad UDT prilično je značajan, toliko da dovodi u pitanje nezavisnost UDT, koji je sastavni dio VSTV-a i od njega finansijski zavisi. Činjenica da mandat glavnog disciplinskog tužioca traje četiri godine (uz mogućnost ponovnog imenovanja) dodatno ugrožava nezavisnost te funkcije: kratki obnovljivi mandati u principu negativno utječu na nezavisnost (za razliku od dužih, neobnovljivih mandata).²⁰⁹ Kako primjećuje GRECO, „takva zavisnost od VSTV-a može u osjetljivim predmetima dovesti do autocenzure”,²¹⁰

VSTV igra ključnu ulogu i u vođenju disciplinskih postupaka. U prvostepenim disciplinskim komisijama članovi VSTV-a čine većinu, dok su drugostepene disciplinske komisije sastavljene isključivo od članova VSTV-a. Pored toga, „protiv odluke Drugostepene disciplinske komisije o izricanju disciplinske mjere žalba se ulaže Vijeću kao cjelini”.²¹¹ Ključnu ulogu VSTV-a u disciplinskim postupcima dodatno potvrđuje i činjenica da konačne odluke o disciplinskom postupku, koje izriče VSTV, u pravilu nisu predmet eksterne, sudske revizije – što nije u skladu sa međunarodnim standardima.²¹² Prema Zakonu o VSTV-u, žalbe Sudu BiH mogu se uložiti samo na odluke Vijeća o razrješavanju dužnosti, i to samo u slučaju navodne povrede disciplinskog postupka ili pogrešne primjene zakona.²¹³

Ovako izrazita dominantnost VSTV-a u disciplinskom postupku nije u skladu s međunarodnim standardima. Kako naglašava CCJE, u ovom kontekstu sukob interesa se najefikasnije izbjegava ukoliko prvostepene disciplinske postupke vodi disciplinska komisija sastavljena od sudija koji nisu članovi pravosudnog vijeća.²¹⁴ U tom smislu su i stručnjaci Evropske komisije²¹⁵ i GRECO²¹⁶ izdali preporuke da Bosna i Hercegovina odvoji disciplinski postupak od upravljanja pravosuđem.

²⁰⁷ Zakon o VSTV-u, Član 17[4].

²⁰⁸ Zakon o VSTV-u, Član 64e.

²⁰⁹ Vidi i: Preporuke Evropske komisije zasnovane na stručnim procjenama disciplinskih postupaka u pravosuđu BiH, Preporuka br. 9.

²¹⁰ GRECO, Izvještaj o evaluaciji BiH, 2015., par. 126 [vidi fusnotu 122. ovog dokumenta].

²¹¹ Zakon o VSTV-u, Član 60.

²¹² CCJE, Mišljenje br. 10, par. 64 [vidi fusnotu 37. ovog dokumenta].

²¹³ Zakon o VSTV-u, Član 60 [7].

²¹⁴ CCJE, Mišljenje br. 10, par. 64 [vidi fusnotu 37. ovog dokumenta].

²¹⁵ Preporuke Evropske komisije zasnovane na stručnim procjenama disciplinskih postupaka u pravosuđu BiH, Preporuka br. 17.

²¹⁶ GRECO, Izvještaj o evaluaciji BiH, 2015, par. 126 [vidi fusnotu 122. ovog dokumenta].

Drugo, nije dovoljno jasno navedeno šta zapravo predstavlja disciplinski prekršaj. Neke zemlje, slijedeći princip *nullum crimen sine lege*, pokušavaju navesti sve moguće vrste ponašanja koje dovode do pokretanja disciplinskog postupka. Međutim, relevantni međunarodni akteri, recimo CCJE, ne smatraju

“... da je neophodno... ili da je uopće moguće ostvariti nastojanje da se na evropskom nivou precizira ili detaljno opiše priroda svih nedoličnih radnji koje mogu dovesti do pokretanja disciplinskih postupaka i sankcija. Bit disciplinskog postupka leži u ponašanju koje je suštinski suprotno ponašanju kakvo se očekuje od profesionalaca u položaju osoba koje su se navodno nedolično ponašale.”²¹⁷

Zakon o VSTV-u propisuje 23 disciplinska prekršaja sudija i tužilaca.²¹⁸ Ovaj popis je prilično dug, pa se čini da je zamišljen više kao iscrpan nego kao ilustrativan, mada završava širokom odrednicom „i svako drugo ponašanje koje predstavlja ozbiljno kršenje službene dužnosti ili dovodi u pitanje povjerenje javnosti u nepristrasnost i kredibilitet sudstva”.²¹⁹ Problem s ovim prekršajima je u tome što se neki od njih ovdje čine suvišnim, dok su drugi već propisani krivičnim zakonima i uopće ne bi trebali biti predmetom disciplinskih postupaka. Istovremeno, kako kažu i intervjuirani profesionalci, lista prekršaja, iako relativno duga, „ne odražava na odgovarajući način etičke izazove s kojima se suočavaju sudije i tužioci”.²²⁰ Dakle, očito postoji znatna razlika između onoga što zakon u ovom smislu realno može propisati i što Zakon o VSTV-u trenutno propisuje, s jedne strane, i očekivanja stručne zajednice koja – kako se čini – o ovom ključnom pitanju zahtijeva još konkretnije smjernice, s druge strane.

Istovremeno, čini se da neki prekršaji nadilaze odgovornost za ponašanje, a preklapaju se s ocjenom rada sudija i tužilaca, što kao takvo ne bi trebalo biti pitanje disciplinske odgovornosti. Disciplinska odgovornost pitanje je disciplinskog prekršaja, dok loš učinak koji dovodi do negativnog rezultata ukupne evaluacije može proizaći iz faktora koji nisu disciplinski prekršaji.²²¹ Takav je slučaj s prekršajem „neopravdano kašnjenje“ u izvršavanju sudskih ili tužilačkih dužnosti.²²² Ovaj problem je tim važniji što se značajan broj pritužbi koje svake godine zaprimi Ured disciplinskog tužioca odnosi upravo na ovaj prekršaj.²²³

²¹⁷ CCJE, Mišljenje br. 3 [2002], o načelima i pravilima profesionalnog ponašanja sudija, posebno o etičkim i načelima nepristrasnosti i ponašanja nespojivog sa sudačkom funkcijom], 19. novembar 2002., par. 63. Dokument s prevodom i ovog Mišljenja može se preuzeti sa: <http://cosdt.me/wp-content/plugins/download-attachments/includes/download.php?id=2664>. Vidi i UNODC, Konvencija UN-a protiv korupcije: Vodič za implementaciju ..., str. 32 [vidi fusnotu 206. ovog dokumenta].

²¹⁸ Zakon o VSTV-u, članovi 56. i 57.

²¹⁹ Zakon o VSTV-u, član 56[23].

²²⁰ USAID-ova Dijagnostička analiza, 2015., str. 63.

²²¹ Venecijanska komisija, „Mišljenje o zakonima o disciplinskoj odgovornosti i ocjenjivanju sudija Bivše Jugoslovenske Republike Makedonije“, CDL-AD[2015]042, 21. decembar 2015, par. 52.

²²² Cf. Venecijanska komisija, „Mišljenje o Nacrtu Zakona o VSTV-u Bosni i Hercegovini“, CDL-AD[2014]008, par. 101 [vidi fusnotu 105 ovog dokumenta].

²²³ VSTV, Godišnji izvještaj za 2018. godinu, str. 79.

Osjetljivu procjenu faktora koji dovode do kašnjenja u provođenju sudskog postupka uvijek treba raditi izuzetno pažljivo. Kako zapaža Venecijanska komisija, nepridržavanje rokova treba procjenjivati u svjetlu iskustva sudije, radnog opterećenja, broja pomoćnog osoblja, količine i kvaliteta infrastrukture (posebno uzimajući u obzir prostorije i informacionu tehnologiju). Bez ove pažljive procjene „disciplinski postupak se može transformirati u instrument zastrašivanja, što se u potpunosti protivi nezavisnosti sudija”.²²⁴ Neki sagovornici iz pravosuđa BiH potvrđuju da je ta opasnost vrlo realna. Po riječima jednog tužioca iz BiH, „s obzirom na strukturne probleme s kojima se susrećemo, u kombinaciji s ovako široko postavljenim odredbama o disciplinskim prekršajima, teško da u BiH ima sudija ili tužilaca kojima se ne bi mogla naći legitimna osnova za disciplinsku odgovornost, što među sudijama i tužiocima proizvodi atmosferu straha i nesigurnosti”.²²⁵

Blage kazne za greške sudija i tužilaca

Neki od kažnjenih sudija i tužilaca smatraju da kazne nisu opravdane i ne vjeruju u pravednost i nezavisnost tužilaca iz Ureda disciplinskog tužitelja te generalno članova VSTV-a.

Milorad Krkeljaš kaže da je on bio „žrtveni jarac“ u krivičnom predmetu koji je zastario, te da je u to vrijeme VSTV kažnjavao više sudija kako bi opravdao rad disciplinskog organa: „Povrijeđen sam kao čovjek jer su oni zbog nekih drugih razloga mene kaznili da bi se zaštitili, da bi se predstavili kao neko ko vodi brigu“.

Ibrahima Omerovića, predsjednika Općinskog suda u Kalesiji, VSTV je kaznio zbog nemara smanjenjem plate od 20 posto tokom šest mjeseci. On smatra da kaznu od VSTV-a nije zaslužio.

„Po mom mišljenju to je mašina koja radi kako radi, koja melje koga želi. Za koga hoće da ima razumijevanja nađe uvijek razloge i onda ga oslobode“, kaže Omerović.

Centar za istraživačko novinarstvo, juli 2019.

<https://www.cin.ba/blage-kazne-za-greske-sudija-i-tuzilaca/>

Treće, disciplinski postupak je problematičan za dvije važne kategorije profesionalaca u pravosuđu BiH: s jedne strane za članove VSTV-a, a s druge strane za nosioce pravosudnih funkcija i drugo stručno osoblje u pravosuđu. Ni Zakon o VSTV-u, ni Poslovnik VSTV-a ne predviđa popis zasebnih disciplinskih prekršaja koji se odnose na članove VSTV-a u svojstvu članova VSTV-a [a ne u svojstvu sudija ili tužilaca], osim zakonskih odredbi koje se odnose na prestanak njihovog mandata.²²⁶ U isto vrijeme ni regulativa o disciplinskom postupku za nosioce pravosudnih funkcija i ostalo stručno

²²⁴ Venecijanska komisija, „Mišljenje o zakonima o disciplinskoj odgovornosti i ocjenjivanju sudija Bivše Jugoslovenske Republike Makedonije”, CDL-AD[2015]042, 21. decembar 2015., par. 18; Cf. Venecijanska komisija, „Mišljenje o Nacrtu Zakona o VSTV-u BiH”, CDL-AD[2014]008, par. 83 [vidi fusnotu 105 ovog dokumenta].

²²⁵ Intervju u okviru projekta, 18/11/2019. Na zahtjev intervjuirane osobe, lični i podaci o instituciji gdje dotična osoba radi ostaju anonimni.

²²⁶ Cf. USAID-ova Dijagnostička analiza, 2015., str. 66-67 [vidi fusnotu 1. ovog dokumenta], a što se u osnovi potvrdilo i u disciplinskom postupku koji je 2019. godine vođen protiv predsjednika VSTV-a Milana Tegeltije [vidi ovdje tekst obilježen fusnotama 315-319].

osoblje u pravosuđu nije sistematizirana niti sveobuhvatna nego razdijeljena između različitih jurisdikcija i aktera nadležnih za imenovanje ostalog osoblja [osim sudija i tužilaca]. [Više o ovome u Odjeljku 2: Organizacijski faktori].

Četvrto, kako je zapaženo u nekoliko prethodnih izvještaja, transparentnost disciplinskih postupaka uglavnom je nedovoljna, posebno u početnoj fazi.²²⁷ S obzirom na to da međunarodni standardi preporučuju povjerljivost inicijalne faze disciplinskog postupka,²²⁸ transparentnost se u ovom kontekstu odnosi prvenstveno na transparentnu primjenu kriterija na osnovu kojih se donosi odluka o pokretanju disciplinskog postupka, kako bi takva odluka bila detaljno obrazložena i potpuno argumentirana. Ovaj problem dodatno je pogoršan činjenicom da zakoni i propisi u BiH ne predviđaju pravo žalbe na odluku Ureda disciplinskog tužioca o odbacivanju žalbe.

Peto, primjena disciplinskih mjera predviđenih Zakonom o VSTV-u (pismeno upozorenje, javna opomena, smanjenje plate do 50 posto na period od najviše jedne godine, privremeno ili trajno upućivanje u drugi sud, premještanje s mjesta predsjednika suda na mjesto sudije i razrješenje dužnosti)²²⁹ često nije proporcionalna prekršaju i ne proizvodi odvratajući učinak.²³⁰ Prema medijskim izvještajima o disciplinskim postupcima protiv pojedinih sudija i tužilaca, disciplinske komisije su očito sklone određivanju blažih disciplinskih mjera i često se oslanjaju na činjenicu da Zakon ne propisuje donji prag novčanih kazni.²³¹ U isto vrijeme, uprkos znatnom broju prilično ozbiljnih prekršaja (uključujući slučajeve sukoba interesa, neprimjerene komunikacije sa strankama i kontinuiranog zanemarivanja dužnosti), najekstremnija mjera razrješenja dužnosti izrečena je samo 12 puta u posljednjih 15 godina – za osam sudija i četiri tužioca.²³²

Konačno, efikasnost i djelotvornost disciplinskih postupaka ugroženi su i samim strukturnim problemima unutar sistema. Adekvatna obrada predmeta dovodi se u pitanje već i nedovoljnim kapacitetom Ureda disciplinskog tužioca, koji godišnje zaprimi veliki broj pritužbi (prosječno 1.200).²³³ Ured je 2018. godine zaprimio 897 pritužbi, a pokrenuo 33 disciplinska postupka, što znači da je tek nešto više od tri posto pritužbi procijenjeno kao osnovano.²³⁴ U istom tom periodu oko trećina svih disciplinskih postupaka pokrenuta je po službenoj dužnosti.²³⁵

²²⁷ USAID-ova Dijagnostička analiza, 2015., str. 61 (vidi fusnotu 1. ovog dokumenta); GRECO, Izvještaj o evaluaciji BiH, 2015., par. 126 (vidi fusnotu 122. ovog dokumenta).

²²⁸ Osnovna načela UN-a, par. 17 (vidi fusnotu 96. ovog dokumenta).

²²⁹ Zakon o VSTV-u, Član 58.

²³⁰ USAID-ova Dijagnostička analiza, 2015., str. 62-63 (vidi fusnotu 1. ovog dokumenta); GRECO, Izvještaj o evaluaciji BiH, 2015., par. 126 (vidi fusnotu 122. ovog dokumenta).

²³¹ Ervin Mušinović, Pravosuđe na bh. način... <https://www.klix.ba/vijesti/bih/pravosudje-na-bh-na-cin-gradjanima-pokazivali-zadnjice-nazivali-ih-kravama-tukli-se-po-kafanama/190624018>; vidi i CIN, Blage kazne za greške sudija i tužilaca, dostupno na: <https://www.cin.ba/blage-kazne-za-greške-sudija-i-tuzilaca/>

²³² M.N., Za 15 godina u BiH je razriješeno dužnosti osmero sudija i četvero tužilaca, dostupno na: <https://www.klix.ba/vijesti/bih/za-15-godina-u-bih-je-razrijeseno-duznosti-osmero-sudija-i-cetvero-tuzilaca/190214070>

²³³ Cf. GRECO, Izvještaj o evaluaciji BiH [2015.] par. 126 (vidi fusnotu 122. ovog dokumenta).

²³⁴ VSTV, Godišnji izvještaj za 2018., str. 79-80.

²³⁵ *Ibid.*, str. 82.

Gore navedeni normativni i sistemski problemi u cjelokupnom sistemu disciplinske odgovornosti unutar pravosuđa u BiH ozbiljno narušavaju njegovo funkcioniranje u praksi. Dostupna istraživanja pokazuju da većina djelatnika u pravosuđu ne smatra da je disciplinski postupak potpuno nepristrasan i pravedan.²³⁶

Nedosljednosti u implikacijama disciplinskih mjera i njihovim posljedicama na karijeru sudija i tužilaca izazivaju ozbiljnu zabrinutost zbog selektivne odgovornosti. U nekim slučajevima disciplinske mjere ili postupci su bili prepreka imenovanju ili napredovanju sudija i tužilaca, dok su u drugim slučajevima sudije ili tužioci bivali unaprijeđeni bez obzira na disciplinske postupke i izrečene mjere. Sudeći po dostupnim izvještajima istraživačkih novinara, kao i brojnim drugim primjerima iz prakse, potonja situacija očito ne predstavlja izuzetak nego pravilo.²³⁷ U tom pogledu nesumnjivo je indikativna činjenica da su i neki sadašnji članovi VSTV-a prethodno odgovarali za disciplinske prekršaje, ali uprkos tome sada sudjeluju u disciplinskim komisijama.²³⁸

VSTV godinama tolerisao nerad sudije

Sudija A. Huseinbašić u 11 predmeta nije donosio presude i po šest godina. Među onima koji su godinama čekali njegovu presudu bile su osobe optužene za nezakonitu proizvodnju oružja, krađu auta, prodavanje droge, a neki od njih su i ranije činili krivična djela.

„To su apsolutno djela periferna“, kaže Huseinbašić, dodavši da na ovim slučajevima namjerno nije htio raditi kako bi rukovodstvo Suda natjerao da pričaju o „ozbiljnim problemima“.

Centar za istraživačko novinarstvo, juli 2019.

<https://www.cin.ba/vstv-godinama-tolerisao-nerad-sudije/>

Sistem disciplinske odgovornosti relativno je neučinkovit zbog niza faktora. Jedan ispitanik, na primjer, ističe da se u disciplinskim postupcima često očituje solidarnost sudija i tužilaca, što ih sprečava da sagledaju širu perspektivu i kontekst dužnosti zaštite građana u društvu.²³⁹ Obrazloženje odluka disciplinskih komisija često nije transparentno, a faktori koji dovode do određenih sankcija često nisu obrazloženi.²⁴⁰ Takvoj percepciji sigurno doprinosi i činjenica da se u javno dostupnim odlukama Ureda disciplinskog tužioca u pravilu ne navode imena onih protiv kojih su vođeni disciplinski postupci. Dobru, iako ekstremnu ilustraciju ovog problema i nefunkcioniranja cijelog si-

²³⁶ USAID-ova Dijagnostička analiza, 2015., str. 59 [vidi fusnotu 1. ovog dokumenta].

²³⁷ CIN, Blage kazne za greške sudija i tužilaca, dostupno na: <https://www.cin.ba/blage-kazne-za-greške-sudija-i-tuzilaca/>; vidi i: CIN, VSTV godinama tolerisao nerad sudije, dostupno na: <https://www.cin.ba/vstv-godinama-tolerisao-nerad-sudije/>; više detalja u opsežnoj bazi disciplinskih sankcija koju je sastavio CIN, dostupno na: <https://www.cin.ba/disciplinske-kazne-protiv-sudija-i-tuzilaca/>

²³⁸ Intervju u okviru projekta, 05/12/2019. Na zahtjev intervjuirane osobe, lični i podaci o instituciji gdje dotična osoba radi ostaju anonimni.

²³⁹ Intervju u okviru projekta, 05/12/2019. Na zahtjev intervjuirane osobe, lični i podaci o instituciji gdje dotična osoba radi ostaju anonimni.

²⁴⁰ Vidi: USAID-ov Projekt pravosuđa u Bosni i Hercegovini, *Priručnik za vođenje disciplinskog postupka Visokog sudskog i tužilačkog vijeća* [Sarajevo, 2019.] str. 28-29, dostupno na: https://vstv.pravosu-dje.ba/vstv/faces/docservlet?p_id_doc=55238

stema predstavlja slučaj u kojem je disciplinskom organu trebalo osam godina da smijeniti sudiju koji je, radeći u dva različita suda, počinio čak 56 prekršaja.²⁴¹ Jedan drugi ispitanik naglašava da se „disciplinska odgovornost sudija i tužilaca primjenjuje selektivno, budući da nema efikasne kontrole odbacivanja disciplinskih pritužbi”,²⁴²

Uzimajući u obzir i zakon i praksu disciplinske odgovornosti u BiH, čini se da taj cjelokupni sistem više služi kao sredstvo zastrašivanja nego što ostvaruje svoju glavnu svrhu, tj. osiguranje odgovornosti sudija i tužilaca u njihovom svakodnevnom radu. Nadalje, stavljanje cijelog sistema u ruke malobrojnih članova VSTV-a, uz istovremeno isključivanje mogućnosti žalbe nekom vanjskom tijelu, otvara prostor za otvoren i čak neprimjeren utjecaj vodstva VSTV-a na disciplinsko kažnjavanje (ili nekažnjavanje) sudija i tužilaca u BiH. U mnogim aspektima bh. praksa samo simulira disciplinsku odgovornost unutar pravosuđa. S druge strane, nejasni propisi i nedosljedna praksa u ovoj oblasti, kombinirani s efektivnom koncentracijom ovlasti u rukama VSTV-a, mogu kod sudija i tužilaca izazvati strah da će u nekom trenutku u budućnosti postati žrtve selektivne disciplinske odgovornosti. Taj strah, između ostalog, može dodatno doprinijeti autocenzuri među sudijama i tužiocima.

4.2. Propisi protiv korupcije u pravosuđu (etički kodeksi i njihova primjena)

Etički kodeksi u pravosuđu relativno su nedavno postignuće, budući da je prvi kodeks te vrste usvojen 1994. godine u Italiji.²⁴³ Etički kodeksi služe brojnim važnim ciljevima u smislu unapređenja integriteta pravosuđa i poboljšanja javne percepcije o ponašanju sudija i tužilaca. Ali kodeksi istovremeno mogu izazvati i izvjesne probleme utoliko što potencijalno stvaraju dojam da sadrže apsolutno sva pravila, te da je shodno tome prihvatljivo sve što kodeksom nije izričito zabranjeno. U tom smislu etički kodeksi, ili kodeksi ponašanja često pojednostavljuju situacije i stvaraju krajnji dojam da su u određenom razdoblju standardi ponašanja fiksirani, iako se oni zapravo stalno razvijaju.²⁴⁴ Stoga je važno pobrinuti se da takvi kodeksi služe samo kao generalne smjernice, a ne kao iscrpan popis slučajeva neprimjerenog ponašanja. Ključno je osigurati i redovno ažuriranje kodeksa kako bi ti dokumenti odražavali i u međuvremenu nastale konkretne izazove.

VSTV je usvojio dva veoma bitna etička kodeksa iz ovog područja: *Kodeks sudijske etike* i *Kodeks tužilačke etike*, oba ažurirana 2018. godine.²⁴⁵ VSTV je 2018. godine usvojio i *Priručnik za primjenu Kodeksa sudijske etike i Kodeksa tužilačke etike*, s namjerom da

²⁴¹ CIN: VSTV godinama tolerisao nerad sudije, dostupno na: <https://www.cin.ba/vstv-godinama-tolerisao-nerad-sudije/>

²⁴² Intervju u okviru projekta, 27/12/2019. Na zahtjev intervjuirane osobe, lični i podaci o instituciji gdje dotična osoba radi ostaju anonimni.

²⁴³ CCJE, Mišljenje br. 3 [2002.], par. 42 [vidi fusnotu 217. ovog dokumenta].

²⁴⁴ *Ibid.*, par. 46.

²⁴⁵ Kodeks sudijske etike, [*Službeni glasnik BiH* 13/06, 24/19 i 94/18]; Kodeks tužilačke etike, [*Službeni glasnik BiH* 13/06, 32/15 i 94/18].

„nosiocima pravosudnih funkcija pruži potrebne informacije da na svakodnevnom nivou mogu donositi pravilne odluke suočeni s različitim etičkim izazovima“.²⁴⁶ U okviru VSTV ustanovljeno je permanentno tijelo [Stalna komisija za sudijsku i tužilačku etiku, nezavisnost i nespojivost], čiji je zadatak da prati provođenje ovih etičkih kodeksa i da VSTV-u daje mišljenje o etičkim pitanjima.

Iako su „etički standardi za sve sudsko osoblje jednako važni kao i etički standardi za sudije“²⁴⁷, ne postoji sistematski i sveobuhvatan etički kodeks za pravnike i drugo stručno osoblje u pravosuđu. Njihov rad u ovom kontekstu uglavnom je reguliran relevantnim etičkim pravilima koja se odnose na državne službenike na različitim nivoima vlasti.

Pošto je ova oblast često izuzetno složena i osjetljiva, neophodno je da svi odgovorni sudionici ulože napor da se te odredbe pretoče i integriraju u svakodnevni rad sudija i tužilaca. Glavni problem u ovom kontekstu ipak je to što nosioci pravosudnih funkcija nisu dovoljno svjesni etičkih standarda relevantnih za njihov rad, što potvrđuje i nekoliko intervjua vođenih u okviru ove analize. Povrh toga, standardi sadržani u ova dva etička kodeksa često su preširoko definirani i nedovoljno jasni da bi sudijama i tužiocima mogli koristiti u konkretnim situacijama.²⁴⁸ Valja, međutim, reći da je to, čini se, zajednička karakteristika svih takvih standarda.

Usvajanje *Priručnika za primjenu Kodeksa sudijske etike i Kodeksa tužilačke etike* predstavlja značajan iskorak budući da ovaj dokument detaljnije razrađuje etičke kodekse i nudi konkretne primjere neprimjerenog ponašanja u specifičnim situacijama. Ipak, s obzirom na iskustvo VSTV-ove Komisije za sudsku i tužilačku etiku i njenu prilično pasivnu ulogu u promociji etičkih standarda u pravosuđu BiH,²⁴⁹ teško se može očekivati da *Kodeks sudijske etike* i *Kodeks tužilačke etike* u doglednoj budućnosti postanu relevantan okvir za kontrolu ponašanja sudija i tužilaca.

Još jedan problem ove oblasti tiče se nejasnih ili uglavnom nepostojećih posljedica koje sudije i tužioci snose u slučaju kršenja etičkog kodeksa. Slučajevi neetičnog ponašanja nabrojani u etičkim kodeksima po prirodi su usko povezani s disciplinskim prekršajima, a neki od njih [npr. povrede načela nepristrasnosti] i propisani su kao disciplinski prekršaji u Zakonu o VSTV-u. Kako je već navedeno, etički kodeksi često nisu jasno definirani i kao takvi ne predstavljaju adekvatan okvir za pokretanje disciplinskog postupka. Venecijanska komisija upozorava: „Da bi se izbjeglo ugrožavanje nezavisnosti određenog sudije na osnovu općih, a ponekad i nejasnih odredbi etičkog kodeksa, sankcije se moraju oslanjati na izričite zakonske odredbe“. Te sankcije bi, međutim, trebale biti „proporcionalne [prekršaju] i primijenjene kao krajnje sredstvo u slučaju opetovano neetičnog sudijskog ponašanja“.²⁵⁰

²⁴⁶ VSTV, *Priručnik za primjenu Kodeksa sudijske etike i Kodeksa tužilačke etike*, 2019., str. XV. Dostupan za preuzimanje na: https://www.pravosudje.ba/vstv/faces/pdfservlet?p_id_doc=51816

²⁴⁷ UNODC, *Konvencija UN-a protiv korupcije: Vodič za implementaciju ...*, str. 43 [vidi fusnotu 206 ovog dokumenta].

²⁴⁸ Vidi npr. USAID-ova Dijagnostička analiza, 2015., str. 42-43 [vidi fusnotu 1. ovog dokumenta].

²⁴⁹ *Ibid.*, str. 43-44; GRECO, *Izveštaj o evaluaciji BiH [2015.]* par. 109 [vidi fusnotu 122. ovog dokumenta].

²⁵⁰ Venecijanska komisija, „Mišljenje o zakonima o disciplinskoj odgovornosti i ocjenjivanju sudija Bivše

U praksi, u Bosni i Hercegovini često ne postoji navedena funkcionalna veza između neetičnog ponašanja i disciplinskih prekršaja zato što u disciplinskim postupcima za nosioce pravosudnih funkcija kodeksi sudijske i tužilačke etike nemaju adekvatnu težinu i autoritet.²⁵¹ Moguće objašnjenje je i to što se kršenja etičkih normi događaju češće nego disciplinski prekršaji, naprosto zato što etički kodeksi predstavljaju širi okvir – u stvari, skup vrijednosti i kodeks ponašanja, a ne cjelovit okvir odgovornosti nosilaca pravosudnih funkcija. Stoga kršenje etičkog kodeksa ne mora nužno rezultirati disciplinskim prekršajem i disciplinskim postupkom. To sugerira da je nužno uspostavljanje valjane ravnoteže i pažljive procjene kojom se utvrđuju vrste neetičnog ponašanja koje povlače disciplinsku odgovornost ili druge posljedice u profesionalnom životu nosilaca pravosudnih funkcija. Čini se da takvo poimanje u velikoj mjeri izostaje i kod tijela nadležnih za disciplinske postupke i kod samih sudija i tužilaca u BiH. S tim u vezi je svakako indikativna činjenica da Izvještaj Ureda disciplinskog tužioca za 2018. godinu, na primjer, niti na jednom mjestu ne referira na etičke kodekse.²⁵²

4.3. Pravila i praksa objelodanjivanja imovine i sukoba interesa

Regulaciji ponašanja sudija i tužilaca izvan pravosudnih institucija države pristupaju na različite načine. Međunarodni standardi u toj oblasti, međutim, sve više idu u pravcu objelodanjivanja vanpravosudnih aktivnosti nosilaca pravosudnih funkcija – kako unutrašnjim strukturama sistema tako i široj javnosti.²⁵³ Iako reguliranje raznih relevantnih aktivnosti i situacija u kojima se sudije i tužioci mogu naći predstavlja značajan izazov, „u krajnjoj liniji uvijek se mora postaviti pitanje je li sudija, u određenom društvenom kontekstu i u očima razboritog informiranog posmatrača, sudjelovao u aktivnosti koja objektivno može ugroziti njegovu nezavisnost ili nepristrasnost”,²⁵⁴

Važan element ovog relativno novog trenda predstavlja i objelodanjivanje imovine sudija i tužilaca, što često zahtijeva uravnoteženje privatnih interesa sudija i tužilaca s javnim interesom. Tako CCJE navodi da „snažan sistem za prijavljivanje imovine može doprinijeti identifikaciji i naknadnom izbjegavanju sukoba interesa, ako se poduzmu relevantni koraci”,²⁵⁵ ali istovremeno naglašava da takav sistem treba provoditi oprežno, u skladu s načelom proporcionalnosti i nužnosti. U pravilu, krajnji test trebalo bi biti cjelokupno stanje korupcije u zemlji, u smislu da su systemske izjave o imovini prihvatljivije u zemljama koje se suočavaju sa značajnijim nivoom korupcije.²⁵⁶

Jugoslovenske Republike Makedonije, CDL-AD[2015]042, 21. decembar 2015., par. 32.

²⁵¹ USAID-ova Dijagnostička analiza, 2015., str. 44 [vidi fusnotu 1. ovog dokumenta]. Vidi i: CIN, Blage kazne za greške sudija i tužilaca, dostupno na: <https://www.cin.ba/blage-kazne-za-greske-sudija-i-tuzilaca/>

²⁵² Ured disciplinskog tužioca, Godišnji izvještaj za 2018. godinu

²⁵³ CCJE, Mišljenje br. 21 [2018.], par. 36 [vidi fusnotu 201. ovog dokumenta].

²⁵⁴ CCJE, Mišljenje br. 3[2002.], par. 28 [vidi fusnotu 217. ovog dokumenta].

²⁵⁵ CCJE, Mišljenje br. 21 [2018.], par. 38 [vidi fusnotu 201. ovog dokumenta].

²⁵⁶ *Ibid.*, par. 39.

Treba, međutim, naglasiti da trend objelodanjivanja imovine neprestano raste i obuhvata ne samo sve veći broj država u svijetu nego i sve veći broj javnih službenika u tim državama. Prema dostupnim podacima, u oko 60 posto država gdje se prakticira objelodanjivanje imovine, i sudije i tužiocu su uključeni u tu praksu.²⁵⁷ Štaviše, standardi u ovoj oblasti naglašavaju i potrebu da nosioci pravosudnih funkcija daju informacije ne samo o svojoj imovini nego i ličnim vezama i interesima. Takav širi skup informacija „može uključivati aktivnosti prije imenovanja na pravosudnu funkciju, veze s preduzećima – npr. članstva u odborima, veze s nevladinim ili lobističkim organizacijama, kao i sve neplaćene ili volonterske aktivnosti“.²⁵⁸

Zakon o VSTV-u je, međutim, usvojio užu koncept informacija koje nosioci pravosudnih funkcija treba da objelodane, s naglaskom na finansijski izvještaj. Sudije i tužiocu (i, opet, ne ostali službenici i stručni saradnici nego samo sudije i tužiocu) dostavljaju Vijeću godišnji finansijski izvještaj, u kojem navode, između ostalog, aktivnosti koje su obavili izvan svoje dužnosti, te informacije o bračnom drugu i djeci ukoliko oni posjeduju dionice ili sudjeluju u rukovođenju preduzećem i udruženjem, što uključuje i političke partije.²⁵⁹

Postoje tri ključna problema u pogledu sistema objelodanjivanja imovine za sudije i tužioce u BiH, a sva tri zajedno potpuno narušavaju glavnu svrhu i učinkovitost tog sistema. Prvi je, kako je već navedeno, očita fokusiranost na finansijske izvještaje umjesto – kako predviđaju noviji standardi u ovoj oblasti – na širi koncept relevantnih aktivnosti i ostvarenih koristi. Drugi je činjenica da VSTV te finansijske izvještaje prima i arhivira, ali – i pored jasne obaveze u tom pogledu – nema kapaciteta da podnesene podatke provjerava, niti to u praksi čini [čak ni metodom slučajnog uzorka].²⁶⁰ a sankcije za lažno prijavljivanje ili čak neprijavljivanje ionako nisu ni predviđene.²⁶¹ Treći je taj što ovi finansijski izvještaji nisu javni [za razliku od prakse drugih zemalja u regiji, na primjer] zato što je takva praksa, navodno, u konfliktu s pravom na privatnost sudija i tužilaca.²⁶²

Kad je u pitanju sukob interesa u pravosuđu, CCJE posebno ističe važnost prakse izuzeća, naglašavajući da su „dosljedna provedba i primjena odredbi o izuzeću i samoi-zuzeću ono što je stvarno ključno za stepen sudijskog integriteta u nekoj zemlji“.²⁶³ U

²⁵⁷ Ivana M. Rossi, Laura Pop i Tammar Berger, *Getting the Full Picture on Public Officials: A How-To Guide for Effective Financial Disclosure*, Washington: World Bank, 2017, str. 20.

²⁵⁸ UNODC, Konvencija UN-a protiv korupcije: Vodič za implementaciju..., str. 21 [vidi fusnotu 206. ovog dokumenta].

²⁵⁹ Zakon o VSTV-u, Član 86.

²⁶⁰ Visoko sudsko i tužilačko vijeće, Pravilnik o podnošenju, provjeri i obradi finansijskih izvještaja sudija i tužilaca, 2018., Član 8.

²⁶¹ USAID-ova Dijagnostička analiza, 2015., str. 43 [vidi fusnotu 1. ovog dokumenta]; GRECO, Izvještaj o evaluaciji BiH, 2015., par. 119-120 [vidi fusnotu 122. ovog dokumenta].

²⁶² Više u npr. Demirel Delić, „Da li je prikupljanje i obrada podataka o imovini sudija u skladu sa ustavom i zakonom“, Fondacija Centar za javno pravo, dostupno na: http://www.fcjstr.ba/templates/ja_avian_ii_d/images/green/Demirel_Delic7.pdf; vidi i CIN, BiH za razliku od susjednih zemalja ne objavljuje imovinu sudija i tužilaca, dostupno na: <https://www.cin.ba/bih-za-razliku-od-susjednih-zemalja-ne-objavljuje-imovinu-sudija-i-tuzilaca/>

²⁶³ CCJE, Mišljenje br. 21 [2018], par. 44 [vidi fusnotu 201. ovog dokumenta].

BiH se ovo pitanje uglavnom regulira u zakonima o krivičnom postupku, odredbama o izuzeću koje propisuju situacije kada postoji opravdana sumnja u nepristrasnost sudija i tužilaca.²⁶⁴ Uz to je za sudije i tužioce propisana disciplinska odgovornost i za povredu načela nepristrasnosti i za „propuštanje da traži izuzeće od postupanja po predmetima kada postoji sukob interesa”.²⁶⁵ Postoji i „opća zabrana vršenja nespojivih dužnosti“ koja sudijama i tužiocima zabranjuje obavljanje djelatnosti koje nisu u skladu s njihovim položajima i funkcijama.²⁶⁶ Bh. kodeksi sudijske i tužilačke etike čak zahtijevaju od sudija i tužilaca da svedu na najmanju moguću mjeru prilike zbog kojih bi bilo neophodno njihovo izuzeće iz postupka, što podrazumijeva i sukob interesa.²⁶⁷ Konačno, pitanje sukoba interesa u pravosuđu dalje je razrađeno u dva dokumenta koja je VSTV nedavno usvojilo: *Priručnik za primjenu Kodeksa sudijske etike i Kodeksa tužilačke etike* [2019.] i *Smjernice za sprečavanje sukoba interesa u pravosuđu* [2016.].

Sukob interesa u pravosuđu sveobuhvatno je reguliran, što su članovi pravosuđa uglavnom i potvrdili u intervjuima obavljenim za ovu analizu. Efikasan nadzor i provođenje ovih pravila i propisa, međutim, još uvijek predstavljaju izazov.²⁶⁸ Neki od intervjuiranih ističu potrebu razjašnjavanja zakonskih odredbi o izuzeću, posebno kad je u pitanju izuzeće prepušteno slobodnom izboru („ako postoje okolnosti koje izazivaju razumnu sumnju u... nepristrasnost“²⁶⁹).²⁷⁰ Na osnovu dostupnih informacija može se zaključiti da se u praksi neprijavlivanje sukoba interesa ne smatra teškim disciplinskim prekršajem, te da očito ne povlači sankcije teže od neznatnog umanjenja plate.²⁷¹

²⁶⁴ Npr. Zakon o krivičnom postupku BiH, članovi 29. i 34.

²⁶⁵ Zakon o VSTV-u, članovi 56. i 57.

²⁶⁶ Zakon o VSTV-u, Član 82.

²⁶⁷ Kodeks sudijske etike, par 2.2; Kodeks tužilačke etike, par. 2.2.

²⁶⁸ GRECO, Izvještaj o evaluaciji BiH, 2015. [vidi fusnotu 122. ovog dokumenta]; GRECO, Četvrti krug evaluacije, Izvještaj o usklađenosti BiH, RC4[2017]22 usvojen na 79. plenarnoj sjednici, 23. marta 2018., par. 70; dostupno na: <https://rm.coe.int/cetvrti-krug-evaluacije-sprecavanje-korupcije-me-u-clanovima-parlament/16808acd4f>.

²⁶⁹ Zakon o krivičnom postupku BiH, član 29. [f].

²⁷⁰ Intervju u okviru projekta, 05/12/2019. Na zahtjev intervjuirane osobe, lični i podaci o instituciji gdje dotična osoba radi ostaju anonimni.

²⁷¹ Vidi opsežnu bazu podataka o disciplinskim kaznama koju je sastavio CIN; dostupno na: <https://www.cin.ba/disciplinske-kazne-protiv-sudija-i-tuzilaca/>

Sudije i tužioc: Funkcija javna, imovina tajna

CIN je 2015. godine zatražio imovinske kartone sudija i tužilaca, pozivajući se na Zakon o slobodi pristupa informacijama, ali je VSTV odbio dostaviti ih, uz obrazloženje da bi sudijama i tužiocima njihova objava mogla nanijeti štetu i povrijediti privatnost. U Agenciji za zaštitu ličnih podataka BiH su tada ovo odbijanje smatrali zloupotrebom prava.

Prema preporukama Evropske komisije, VSTV je krajem septembra 2018. godine odlučio da će objaviti podatke o imovini. Usvojen je Pravilnik o podnošenju, provjeri i obradi finansijskih izvještaja prema kojem je VSTV trebao provjeravati imovinske podatke, upoređujući ih sa drugim evidencijama.

To je bila jedna od najvećih promjena jer su do tada, kako su rekli u ovoj instituciji, imovinski kartoni popunjavani proizvoljno i bez kontrole.

Međutim, Udruženje sudija Suda BiH je u januaru 2019. podnijelo prigovor Agenciji za zaštitu ličnih podataka, ističući da Pravilnik „otvara mogućnost zloupotrebe finansijskih podataka i ugrožavanje sigurnosti nosilaca pravosudnih funkcija u cijeloj BiH“. Prigovoru su se pridružili Udruženje sudija Republike Srpske i Udruženje sudija u BiH.

Agencija je nakon toga zabranila VSTV-u obradu ovih podataka.

Centar za istraživačko novinarstvo, maj 2019.

<https://www.cin.ba/sudije-i-tuzioci-funkcija-javna-imovina-tajna/>

4.4. Transparentnost

Transparentnost se sve više promovira kroz međunarodne pravosudne standarde.²⁷² Relevantna tijela za utvrđivanje pravosudnih standarda na regionalnom i međunarodnom nivou sve su svjesnija mnogostrukih prednosti transparentnog rada pravosuđa. Na primjer, CCJE u svom nedavnom Mišljenju iznosi da „razlozi postojanja ili nepostojanja značajnog raskoraka između stvarne i percipirane korupcije u nekoj zemlji najviše leže u [ne]transparentnosti, to jest [ne]otvorenosti i suzdržanosti pravosudnog sustava”.²⁷³

Tri glavna aspekta transparentnosti pravosuđa su: otvorenost sudskih postupaka prema javnosti i medijima, javna dostupnost tužilačkih i sudijskih odluka, te objavljivanje godišnjih izvještaja o radu pravosudnih institucija. Na osnovu dostupnih informacija zaključuje se da je u BiH prvi aspekt vjerovatno najmanje problematičan, jer javnost i mediji u pravilu imaju pristup sudskim postupcima. Drugi aspekt transparentnosti problematičan je uglavnom u svojoj proaktivnoj dimenziji, koja i jest presudna. Iako je VSTV donijelo odgovarajuće smjernice o proaktivnom objavljivanju optužnica i pre-

²⁷² Na primjer kroz inicijativu *Partnerstvo otvorene vlade/Open Government Partnership*. Vidi *Open Government Standards: Transparency Standards*; original dokumenta dostupan na: https://www.access-info.org/wp-content/uploads/Transparency_Standards12072013.pdf

²⁷³ CCJE, Mišljenje br. 21 (2018.), par. 55 (vidi fusnotu 201. ovog dokumenta).

suda na web stranicama sudova i tužilaštava u BiH,²⁷⁴ praksa pokazuje da se takvi dokumenti rijetko kad objavljuju na preporučeni način.²⁷⁵ S druge strane, sudovi i tužilaštva daleko bolje stoje kad je u pitanju reaktivna transparentnost – objavljivanje relevantnih podataka na temelju pojedinačnih zahtjeva podnesenih u skladu sa zakonima o pristupu informacijama. To, međutim, ne znači da u tom segmentu problemi nisu evidentirani i, zapravo, dio iskustva iz prakse. Novinari, na primjer, imaju znatne probleme i u domenu reaktivne transparentnosti, posebno u vezi s informacijama o tekućim predmetima²⁷⁶ ili disciplinskim postupcima koji se vode protiv sudija i tužilaca.²⁷⁷ Konačno, većina sudova i tužilaštava objavljuje godišnje izvještaje o svom radu, a i VSTV redovno objavljuje godišnje izvještaje u kojima sumira rezultate i trendove u radu pravosuđa u BiH.²⁷⁸ Iako se ovi službeni izvještaji redovno objavljuju, njihov sadržaj ne čini se sasvim adekvatnim – niti se može reći da u potpunosti služi svrsi dijeljenja relevantnih informacija s javnošću, što uključuje i profesionalnu zajednicu. Konkretnije, ti izvještaji sadrže mnogo više informacija pripremljenih za promociju aktivnosti usmjerenih na strukturna i institucionalna poboljšanja, a mnogo manje informacija koje pružaju objektivan, realan i detaljan prikaz količine i kvaliteta rada pravosuđa tokom date godine.

Ukratko, može se reći da se pravosuđe u BiH u svim aspektima transparentnosti suočava sa znatnim problemima, te da relativno dobre rezultate pokazuje jedino u području reaktivne transparentnosti i poštivanju zakona o pristupu informacijama. S obzirom na činjenicu da relevantne informacije o radu pravosuđa nisu lako dostupne, javnost se – kako opća tako i profesionalna – suočava sa znatnim preprekama kad su u pitanju kontrola i nadzor rada pravosuđa.

²⁷⁴ VSTV, Smjernice za objavljivanje sudskih i tužilačkih odluka na web-stranicama, [februar 2014.]

²⁷⁵ Vidi npr. Erna Mačkić, *Transparentnost pravosuđa u Bosni i Hercegovini u domenu procesuiranja koruptivnih krivičnih djela* [Sarajevo: Analitika, 2018.], str. 17-20, dostupno na: <https://www.analitika.ba/sites/default/files/publikacije/Transparentnost%20pravosudnih%20institucija%20-%20osvrt.pdf>.

²⁷⁶ Ibid, str. 20-24.

²⁷⁷ Vidi npr. Centar za istraživačko novinarstvo, CIN objavio bazu kažnjenih sudija i tužilaca, dostupno na: <https://www.cin.ba/cin-objavio-bazu-kaznjenih-sudija-i-tuzilaca/>.

²⁷⁸ Vidi i: Zašto ne, Mapa puta za dobro upravljanje za državne institucije u Bosni i Hercegovini [Na osnovu Regionalnog indeksa otvorenosti državnih institucija], decembar 2018, str. 31-38, dostupno na: <https://zastone.ba/app/uploads/2019/01/ROAD-MAP-za-drzavne-institucije-u-BiH-Zasto-ne-2.pdf>

Disciplinske kazne protiv sudija i tužilaca

VSTV objavljuje disciplinske odluke na svojoj internet-stranici, ali su iz njih izbrisana imena kažnjenih sudija, tužilaca i stručnih saradnika, kao i nazivi institucija u kojima su napravili prekršaje.

VSTV je odbio da CIN-ovim novinarima dozvoli uvid u dokumentaciju vezanu za kažnjene sudije i tužioce kao i pravosudne institucije u kojima su napravili prekršaje. Svoju odluku su pravdali obavezom da štite integritet i nezavisnost pravosuđa, kao i činjenicu da na taj način štite i svoje lične podatke.

Novinari su prikupljali sudske i tužilačke dokumente te razgovarali sa sudijama i tužiocima kako bi otkrili ko su oni koji su činili prekršaje tokom svog rada. Na ovaj način, novinari su identifikovali 122 kažnjenih sudija, tužilaca i stručnih saradnika. Baza podataka sadrži njihova imena i podatke o počinjenim prekršajima.

Disciplinske odluke se ne objavljuju i nije moguće dobiti uvid u njih na osnovu poslanog zahtjeva.

Centar za istraživačko novinarstvo, juli 2019.

<https://www.cin.ba/disciplinske-kazne-protiv-sudija-i-tuzilaca/>

4.5. Odnos prema izvršnoj vlasti i parlamentima

Odgovornost pravosuđa prema drugim granama državne vlasti ne znači da im je pravosuđe podređeno ili da im mora polagati račune, nego da „sudska vlast ima odgovornost prikazivati ostalim granama vlasti i društvu u cjelini način primjene svojih ovlasti, autoriteta i nezavisnosti”.²⁷⁹ U tom smislu su u demokratskom društvu komunikacija između različitih grana vlasti i njihov dijalog o radu pravosuđa sasvim normalna pojava. Te će rasprave biti korisne za sve tri grane vlasti „[p]od uslovom da se takav dijalog odvija u ozračju uzajamnog poštovanja i da se posebna pažnja posveti očuvanju nezavisnosti i nepristrasnosti svih sudija koji [u njemu] sudjeluju”.²⁸⁰

U tom smislu osobito je važno uspostaviti razliku između opravdanih (umjesnih) kritika i neprimjerenog pritiska na pravosuđe. Kako navodi CCJE, „[p]olitičari ne bi smjeli upotrebljavati simplicističke ili demagoške argumente za upućivanje kritika sudskoj vlasti... Ni pojedinačne sudije ne bi smjeli biti napadnuti lično. Političari nikad ne smiju poticati nepoštovanje sudskih odluka, a kamoli nasilje nad sudijama...”²⁸¹ Ukratko, istinska podjela vlasti mora se osigurati u zakonu kao i u praksi, na institucionalnom kao i na individualnom nivou. Zakonodavne vlasti ne bi smjele članovima pravosuđa prijetiti niti na njih vršiti pritisak, a izvršne vlasti se ne bi trebale miješati u sudsko rješavanje sporova.²⁸² Konačno, djelatnik u pravosuđu „ne samo da ne smije imati ne-

²⁷⁹ CCJE, Mišljenje br. 18 [2015.], par. 21 [vidi fusnotu 195. ovog dokumenta].

²⁸⁰ *Ibid.*, par. 31.

²⁸¹ *Ibid.*, par. 52.

²⁸² UNODC, Konvencija UN-a protiv korupcije: Vodič za implementaciju..., str. 40-41 [vidi fusnotu 206. ovog dokumenta].

primjerene veze s izvršnom i zakonodavnom vlašću, niti biti pod njihovim utjecajem, nego i svakom objektivnom posmatraču mora biti jasno da je to tako”.²⁸³

Ova kratka prezentacija međunarodnih standarda korisna je za utvrđivanje mjere u kojoj je situacija u Bosni i Hercegovini daleko od standarda u pogledu ovog izuzetno značajnog pitanja. U BiH političari, članovi izvršne vlasti i parlamenti svih nivoa vlasti rutinski i zlonamjerno komentiraju rad pravosuđa, pa čak i pojedinih sudija. Veliki broj takvih komentara, pa čak i otvorenih napada upućuje se pravosudnim institucijama na državnom nivou – Sudu BiH i Tužilaštvu BiH, a dolaze uglavnom iz Republike Srbije. Postupanje navedenih pravosudnih institucija koje je nepovoljno za određene političke aktere ili s njima povezane osobe često se proglašava politički motiviranim. Redovan povod za takve optužbe predstavljaju suđenja za ratne zločine. Politički akteri se također miješaju u tekuće slučajeve i javno ih komentiraju, te diskutiraju i negiraju konačne sudske i tužilačke odluke.²⁸⁴

Slučajevi neprimjerenog pritiska česti su i na institucionalnom nivou. Parlamenti na različitim nivoima vlasti u BiH redovno raspravljaju o godišnjim izvještajima odgovarajućih pravosudnih institucija, a zastupnici komentiraju rad pojedinih sudija i tužilaca, često prelazeći granice konstruktivne kritike u demokratskoj raspravi kakva se predviđa gore navedenim standardima. Nije nimalo neuobičajeno da parlamenti na različitim nivoima vlasti u BiH ne usvoje ili čak odlučno odbiju godišnje izvještaje relevantnih pravosudnih institucija. Tako je nedavno Parlamentarna skupština BiH odbila da usvoji Izvještaj VSTV-a, a Skupština Kantona Sarajevo učinila isto u pogledu Izvještaja Kantonalnog tužilaštva Kantona Sarajevo. Valja reći da takva praksa nema osnovu u trenutno važećem zakonskom okviru u BiH. Kako je naglasila i Venecijanska komisija, svrha tih izvještaja je u tome da o stanju u pravosuđu informiraju javnost i ostale dvije grane državne vlasti. Takav mehanizam javne odgovornosti ne bi se, međutim, trebao pretvoriti u „formalnu odgovornost VSTV-a zakonodavnim ili izvršnim granama vlasti”.²⁸⁵ A čini se da se u bh. praksi događa upravo to, naročito posljednjih godina, što sigurno može izazvati štetne posljedice budući da na taj način javnost stiče utisak da pravosuđe ne samo da jest – nego i da zaista treba biti – potčinjeno zakonodavnim i političkim akterima. I neki od naših sagovornika također su naveli da takva atmosfera, uz javne pritiske koji dolaze iz raznih slojeva društva, a posebno iz političkih krugova, predstavlja ozbiljnu prepreku u njihovom radu.

Ukratko, čini se da u Bosni i Hercegovini otvoreni pritisci koje na pravosuđe vrše izvršne vlasti i parlamenti, te generalno političari, u stvari nisu izuzetak nego pravilo.

²⁸³ Bangalorska načela ponašanja sudija, par. 1.3 [vidi fusnotu 68. ovog dokumenta].

²⁸⁴ Vidi npr. OSCE, Nezavisnost pravosuđa: Neprimjeren pritisak na pravosudne institucije BiH [2009.], dostupno na: [https://www.pravosudje.ba/vstv/faces/pdfservlet?p_id_doc=28067;VSTV:Pritisak na nezavisnost pravosuđa u BiH \[6. novembar 2016.\], dostupno na: http://balkans.aljazeera.net/vijesti/vstv-pritisak-na-nezavisnost-pravosuda-u-bih](https://www.pravosudje.ba/vstv/faces/pdfservlet?p_id_doc=28067;VSTV:Pritisak na nezavisnost pravosuđa u BiH [6. novembar 2016.], dostupno na: http://balkans.aljazeera.net/vijesti/vstv-pritisak-na-nezavisnost-pravosuda-u-bih)

²⁸⁵ Venecijanska komisija, Mišljenje o nacrtu zakona o VSTV-u Bosne i Hercegovine, CDL-AD[2014]008, par. 71 [vidi fusnotu 105. ovog dokumenta].

5. OPĆI USLOVI

U principu, povjerenje javnosti u pravosuđe znatno utječe na nezavisnost sudija i tužilaca. Logika je relativno jednostavna: što je viši nivo povjerenja javnosti u pravosuđe, to su sudije i tužioc i u boljem položaju da se suprotstave ne samo pritiscima političara i raznih interesnih grupa nego i pritiscima unutar same pravosudne hijerarhije.

Ovaj faktor ne djeluje u korist nezavisnosti pravosuđa u BiH, s obzirom na to da je nivo povjerenja javnosti u pravosuđe u BiH već godinama nizak. Prema istraživanju javnog mnijenja koje provodi *Balkan Barometer*, 2019. godine je povjerenje javnosti u pravosuđe, što je možda iznenađujuće, poraslo [37 posto] u odnosu na 25 posto 2018. i 26 posto 2017. godine.²⁸⁶ Uprkos tome može se reći da povjerenje javnosti u pravosuđe u Bosni i Hercegovini konstantno opada nakon 2015. godine, kad su ankete pokazivale da više od 40 posto ispitanika ima povjerenje u pravosuđe.²⁸⁷ Prema najnovijim medijskim izvještajima, na primjer, u BiH samo 19 posto građana ima povjerenje u pravosuđe.²⁸⁸

Drugi važan opći uslov rada sudija i tužilaca jest profesionalna kultura, posebno nivo interakcije s političkim ličnostima i pripadnicima poslovnih elita. Naime, „učestalo druženje s lokalnim ili visokim političkim ličnostima gotovo će sigurno u svijesti drugih izazvati sumnju da je sudija u obavljanju svojih dužnosti izložen neprimjerenim utjecajima”.²⁸⁹

Sličan oprez savjetuje se i kada je u pitanju kontakt između različitih struka unutar pravosuđa. U toj perspektivi, „tužilac bi također trebao posvetiti posebnu pažnju socijalnim interakcijama izvan profesionalnog okruženja, naročito ako one uključuju kontakt sa članovima pravosuđa ili policije”.²⁹⁰

Kodeksi sudijske i tužilačke etike sadrže opće odredbe o nespojivosti [s drugim dužnostima] i o suzdržavanju od neprimjerenih veza sa zakonodavnom i izvršnom vlasti, kao i od političkog angažmana ili saopćavanja, direktnog ili indirektnog, vlastitih političkih preferenci i pripadnosti. Međutim, ovim specifičnim problemom ne bave se ni etički kodeksi ni *Smjernice za sprečavanje sukoba interesa u pravosuđu*. Drugim riječima, ostaje uglavnom nejasno šta u ovom kontekstu, osim očiglednih slučajeva, znače i podrazumijevaju „neprimjerene veze“. S druge strane, *Priručnik za primjenu*

²⁸⁶ Vidi npr. *Balkan Public Barometer*, dostupno na: <https://www.rcc.int/seeds/results/2/balkan-public-barometer>

²⁸⁷ Vidi npr. *Analitika – Centar za društvena istraživanja*, Rezultati ankete: Nastavljen trend nepovjerenja građana u političke partije i institucije vlasti u Bosni i Hercegovini, decembar 2015., str. 2, dostupno na: https://www.analitika.ba/sites/default/files/publikacije/povjerenja_gradana_u_vlast_0.pdf

²⁸⁸ Vidi npr. Gordana Sandić-Hadžihasanović, *Bh. pravosuđe blizu politike, daleko od pravde*, *Radio Slobodna Evropa*, 31. januar 2020., dostupno na: <https://www.slobodnaevropa.org/a/o-reformi-pravosudja-u-bih/30410359.html>

²⁸⁹ UNODC, *Konvencija UN-a protiv korupcije: Vodič za implementaciju...*, str. 24 [vidi fusnotu 206. ovog dokumenta].

²⁹⁰ *Ibid.*, str. 74.

Kodeksa sudijske etike i Kodeksa tužilačke etike sadrži prilično jasnu preporuku: „Tužiocima će izbjeci sastajanje sa nosiocima političkih funkcija, osim u slučajevima kada je do navedenog sastanka došlo radi osnaživanja nezavisnosti tužilačkog sistema, te kada je navedeni sastanak zakazan i održan u javnom prostoru”.²⁹¹ Kad je u pitanju neprimjereno komuniciranje s pripadnicima struke, etički kodeksi navode samo da sudija ili tužilac, „u svojim ličnim odnosima s pripadnicima pravne profesije izbjegava situacije koje bi opravdano mogle izazvati sumnju u njegovu nepristrasnost”.²⁹²

Generalno govoreći, relevantni propisi koji se tiču pravosuđa ne posvećuju mnogo pažnje ovom važnom pitanju. Mjerila za određivanje neprimjerenih kontakata, izvan očiglednih, uglavnom su nejasna, naročito za relativno malu jurisdikciju kakva je Bosna i Hercegovina. Po riječima jednog člana bh. pravosuđa: „U BiH bi kriteriji za definiranje neprimjerenih kontakata trebali biti strožiji nego bilo gdje drugo, imajući u vidu loš rejting zemlje u oblasti borbe protiv korupcije...”²⁹³ Brojni ispitanici u ovoj analizi potvrđuju da ovaj bitni koncept nije dovoljno razrađen. Stoga možda i ne iznenađuje što medijski izvještaji o neprimjerenim susretima i kontaktima između članova pravosuđa i političara i ekonomskih elita²⁹⁴ ne izazivaju gotovo nikakvu reakciju unutar profesionalne zajednice sudija i tužilaca i njihovih strukovnih udruženja. Takav je slučaj i s nedavnim primjerom kad je predsjednik Visokog sudskog i tužilačkog vijeća BiH prisustvovao političkom sastanku održanom 20. februara 2020. godine, organiziranom – apsurdno – s ciljem razmatranja strategija za slabljenje autoriteta i utjecaja Ustavnog suda Bosne i Hercegovine.

Nepravda na trgu pravde

Policija je prisluškivala razgovore bivšeg gradonačelnika Brčkog sa Jadrankom Grčevićem, predsjednikom Osnovnog suda. Na dan kad su zastupnici Skupštine Brčko Distrikta odlučivali o smjeni gradonačelnika, Grčević se sastao sa jednim od zastupnika i o tome je kasnije informisao gradonačelnika.

Za ono što je govorio i radio nije kažnjen.

Nakon što su njegovi neprimjereni razgovori sa bivšim gradonačelnikom objavljeni u medijima, sudovi u Brčkom su Grčeviću dosudili novčanu odštetu veću od odštete za psihičku patnju koju dobije član porodice za srodnika stradalog u ratu. Za povredu ugleda, časti, prava ličnosti i dostojanstva njemu je dosuđena ukupna odšteta od 36.000 KM. Usporedbe radi, čovjek koji je napastvovao 16-godišnju djevojčicu kažnjen je sa 3.000 KM, koliko je njoj sud isplatio kao odštetu za duševnu bol.

Centar za istraživačko novinarstvo, maj 2017.

<https://www.cin.ba/nepravda-na-trgu-pravde/>

²⁹¹ VSTV, *Priručnik za primjenu Kodeksa sudijske etike i Kodeksa tužilačke etike* [2019.], str. 75; vidi fusnotu 246. ovog dokumenta.

²⁹² Kodeks sudijske etike, par. 2.3; Kodeks tužilačke etike, par. 2.3.

²⁹³ Intervju u okviru projekta, 05/12/2019. Na zahtjev intervjuirane osobe, lični i podaci o instituciji gdje dotična osoba radi ostaju anonimni.

²⁹⁴ Vidi npr. CIN, *Nepravda na Trgu pravde*, dostupno na: <https://www.cin.ba/nepravda-na-trgu-pravde/>; CIN, *Komšijski dogovor sudije i osuđenika*, dostupno na: <https://www.cin.ba/komsijski-dogovor-sudije-i-osuđenika/>

Očiti nedostatak reakcija profesionalne zajednice na čak očigledne slučajeve neprimjerenih kontakata dijelom se može pripisati generalno slabim i pasivnim strukovnim udruženjima sudija i tužilaca.²⁹⁵ U takvoj situaciji, i s vrlo malo kritičkih profesionalaca – ma koliko oni bili glasni – teško se može očekivati da će pravosuđe u Bosni i Hercegovini internalizirati nultu toleranciju prema neprimjerenim kontaktima. Kako sada stoje stvari, takvi kontakti se u profesionalnoj kulturi pravnika očito mahom toleriraju, a granica između prihvatljivih i neprikladnih kontakata čini se na mnogo načina zamagljenom. Po svemu sudeći, isto vrijedi i za međusobne kontakte sudija i tužilaca u BiH. Većina pravnih stručnjaka intervjuiranih za ovu studiju slaže se da takvi kontakti moraju biti ograničeni. No, neki vjeruju da u kontekstu BiH takav zahtjev nije realan – s obzirom na to da ograničeni resursi i veliko radno opterećenje često tjeraju tužioce na neposredan kontakt sa sudijama – radi pravovremenog rješavanja proceduralnih pitanja u konkretnim predmetima.²⁹⁶ Pomenuto mišljenje je svakako indikativno u ovom kontekstu.

²⁹⁵ Vidi npr. Fondacija Centar za javno pravo, Okrugli sto i javni dijalog: Uloga udruženja sudija i tužilaca u reformi pravosuđa, Sarajevo, 4. oktobar 2019., dostupno na: http://www.fcjp.ba/analize/Rezime_stavova_i_preporuka_sa_skupa_Uloga_udruzenja_sudija_i_tuzilaca_u_reformi_pravosudja.pdf

²⁹⁶ Intervju u okviru projekta, 18/11/2019. Na zahtjev intervjuirane osobe, lični i podaci o instituciji gdje dotična osoba radi ostaju anonimni.

6. UVRIJEŽENOST AUTOCEZURE

Autocenzura se u kontekstu pravosuđa može definirati kao izbjegavanje nosilaca pravosudnih funkcija da postupe kako je propisano zakonom jer ili strahuju od moguće osvete ili iščekuju neku korist, ali nisu izloženi direktnom utjecaju ni pritisku druge strane. Vjerovatnije je da će autocenzura postojati u zemljama gdje pravna kultura podređivanja pravosudnih institucija političkoj moći prevladava usljed neformalnih pravila koja u znatnoj mjeri i na različite načine oblikuju djelovanje formalnih institucija.²⁹⁷ Rizik od samocenzure u pravilu je znatno veći u slučajevima kad su okrivljeni ili visoki javni i politički dužnosnici ili tajkuni. Obje ove grupe imaju novac, moć i utjecaj. Autocenzuru u takvim slučajevima vjerojatno potiče ili strah da bi se novac, moć i utjecaj mogli iskoristiti za osvetu, ili očekivanje da bi novac, moć i utjecaj mogli poslužiti za pružanje nagrade, bilo materijalne ili u obliku napredovanja na viši položaj.

Uvriježenost autocenzure teško je procijeniti objektivno, budući da se tu radi o unutrašnjem, ličnom odnosu nosilaca pravosudnih funkcija prema vođenju određenih predmeta ili prema određenim počiniocima. Autocenzura se, dakle, može mjeriti samo indirektno. Jedan od mogućih načina je oslanjanje na mjerenje percepcije javnosti, bilo da je riječ o široj ili o stručnoj javnosti. Prisustvo autocenzure može se indirektno procijeniti i na osnovu mjerenja nivoa radnji koje javni tužioci vrše proaktivno, odnosno po službenoj dužnosti. Još jedan indirektni pokazatelj prisustva autocenzure mogu predstavljati podaci o samim predmetima krivičnog gonjenja zbog korupcije – u smislu statusa ili položaja počinitelja, dosljednosti (odnosno nedosljednosti) u postupanju u predmetima, kao i dužine postupaka.

Prema anketi provedenoj među članovima profesionalne javnosti (sudije, tužioci, osoblje sudova i tužilaštava, advokati i policijski službenici), autocenzura predstavlja faktor koji znatno utječe na ponašanje u pravosuđu uopće. Skoro 60 posto ispitanika navodi da na njihovo ponašanje snažno utječe „politika izbjegavanja sukoba s finansijski ili politički utjecajnim osobama koje bi im mogle spriječiti daljnje napredovanje u karijeri“. Ostale vrste motivacije uključuju „izbjegavanje sukoba s rukovodiocima institucija zbog straha od ‘sankcija’ (negativnih ocjena rada, raznih oblika mobinga itd.)“, „strah za ličnu sigurnost i sigurnost bliskih osoba“ (oko 25 posto) i „strah od bilo koje vrste sankcija“ (oko 15 posto).²⁹⁸

Postojanje autocenzure potvrđeno je i u intervjuima koji su s tužiocima i sudijama vođeni u okviru istraživanja za ovu studiju. Takva autocenzura, znači, definitivno utječe na rad pravosuđa. Postoje dokazi koji ukazuju na to da se krivični postupci protiv političara i nosilaca ekonomske moći ne vode na isti način kao postupci protiv članova šire javnosti.²⁹⁹

²⁹⁷ Helmke, Gretchen, i Steven Levitsky. 2004. "Informal Institutions and Comparative Politics: A Research Agenda". Siri Gloppen, "Courts, Corruption and Judicial Independence" u *Corruption, Grabbing and Development*. Urednici: Tina Søreide i Aled Williams, Edward Elgar Publishing, 2014.

²⁹⁸ USAID-ova Dijagnostička analiza, 2015. [vidi fusnotu 1. ovog dokumenta].

²⁹⁹ Intervju u okviru projekta, 27/12/2019. Na zahtjev intervjuirane osobe, lični i podaci o instituciji gdje dotična osoba radi ostaju anonimni.

Analiza sudskih presuda koje su u predmetima korupcije izrekli sudovi u BiH, a koja je rađena u okviru USAID-ovog projekta za podršku pravosuđa BiH, jasno pokazuje da se predmeti korupcije vode u zavisnosti od položaja počinioca.³⁰⁰ U Analizi je uspostavljena klasifikacija prema kojoj su okrivljenici grupirani u tri kategorije: počinitelji visokog, srednjeg i nižeg ranga. Analizom je utvrđeno da veliku većinu krivično gonjenih osoba [ukupno 512 analiziranih] čine počinitelji nižeg ranga – njih čak 86 posto [439 osoba]. Poređenja radi, 14 posto počinitelja [73 osobe] bili su srednje rangirani, ali među počiniteljima nije bilo visoko rangiranih, tj. izabranih ili imenovanih dužnosnika s najvišim nivoom odgovornosti u organima zakonodavne, izvršne ili sudske vlasti na državnom ili entitetskom nivou. U analiziranom uzorku također nije bilo niti jednog postupka protiv nosilaca pravosudnih funkcija – na bilo kojem nivou.

Izveštaj OSCE-a o procesuiranju korupcije u BiH skreće pažnju na značajna kašnjenja u postupcima protiv osoba visokog i srednjeg ranga, kašnjenja uzrokovana promjenama članova pravosudnih vijeća i nemogućnošću da se osigura prisutnost stranaka.³⁰¹

Ovi nalazi, iako indirektno, ukazuju na to da je autocenzura itekako bitan problem u kontekstu funkcioniranja pravosuđa u BiH.

Specijalni tužioci relativiziraju krupni kriminal

Specijalno tužilaštvo Republike Srpske (RS) formirano je da procesuirati organizovani kriminal i najteže oblike privrednog kriminala. Za privredni kriminal je procesuirano 59 osoba do sada, od čega je njih 39 osuđeno na ukupno 25 godina zatvora. Šest je dobilo uslovnu kaznu, dok ih je 14 oslobođeno. Mada bi tužilaštvo trebalo procesuirati djela koja nose kaznu od najmanje pet godina zatvora, dvije trećine osuđenih dobilo je između tri i šest mjeseci, dok je najveća izrečena kazna dvije godine.

Želimir Lepir, predsjednik Posebnog odjeljenja za organizovani i najteže oblike privrednog kriminala, kaže da tužioci u početku terete optužene za teža krivična djela, da bi kasnije tokom sudskih procesa morali mijenjati optužnicu, zbog čega se i izriču male kazne.

Specijalno tužilaštvo je do sada podiglo optužnice u pet većih korupcijskih slučajeva, od kojih su dva završila oslobađajućim presudama. Ovi predmeti se odnose na Direkciju za privatizaciju, Robnu kuću Boska u Banjoj Luci i Željeznice RS-a. U dva predmeta određene su kazne u rasponu od tri mjeseca do dvije godine zatvora, a jedan slučaj se trenutno vodi pred sudom.

Centar za istraživačko novinarstvo, mart 2012.

<https://www.cin.ba/specijalni-tuzioci-usitnjavaju-krupni-kriminal/>

³⁰⁰ Analiza sudskih presuda u predmetima korupcije u Bosni i Hercegovini od 2013. do 2015. godine, USAID-ov projekt pravosuđa u Bosni i Hercegovini, decembar 2017. Uzorak analize uključuje ukupno 614 presuda u predmetima korupcije izrečenih tokom trogodišnjeg perioda.

³⁰¹ OSCE BiH: Procjena potreba pravosuđa u procesuiranju korupcije kroz praćenje rada na krivičnim predmetima, 2018.

7. UVRIJEŽENOST VANJSKIH KORUPCIJSKIH PRITISAKA

Komitet ministara Vijeća Evrope postavlja standarde vanjske nezavisnosti sudija u svojoj Preporuci Rec [2010] 12, jasno navodeći da vanjska nezavisnost sudija nije po vlastita ni privilegija koja se sudijama dodjeljuje zbog njihovih ličnih interesa, nego zbog interesa vladavine prava i osoba koje traže i očekuju nepristrasnu pravdu.³⁰² Kako se navodi u Memorandumu objašnjenja Preporuke Rec [2010] 12, u društvu čiji elementi sve više zavise jedni od drugih, pravosudne funkcije ne mogu se efikasno obavljati bez konstruktivne saradnje s institucijama i organima javne vlasti uključenih u rukovođenje i upravljanje sudovima, kao ni bez saradnje sa stručnjacima čiji su zadaci povezani s nosiocima pravosudnih funkcija. Međutim, da bi se nezavisnost pravosuđa očuvala od vanjskih pritisa, te odnose je neophodno regulirati zakonom ili pisanim protokolima.³⁰³

Javno izvještavanje o suđenjima i sudskim odlukama od presudnog je značaja za stvaranje i održavanje povjerenja javnosti u pravosuđe. Međutim, ukoliko predstavnici zakonodavne i izvršne vlasti daju komentare na pravosudne odluke, moraju izbjegavati kritike koje ugrožavaju nezavisnost pravosuđa ili povjerenje javnosti u pravosuđe. Uz to, moraju izbjegavati i postupke koji dovode u pitanje njihovu spremnost da se pridržavaju sudskih odluka, što ne podrazumijeva da ne mogu izraziti namjeru ulaganja žalbe.³⁰⁴

Preporuka Rec [2010] 12 potvrđuje da su pravosudne aktivnosti s pravom predmet legitimnog javnog i medijskog interesa, te da javnosti treba objavljivati informacije o tim aktivnostima jer sudski postupci i pravosuđe jesu pitanja od javnog interesa.³⁰⁵ Javna rasprava o bilo kojem pitanju od javnog interesa važan je element demokratskog društva i, u principu, tu nisu izuzetak ni odluke i postupci sudija i tužilaca. Međutim, postoji jasna granica između slobode izražavanja i legitimne konstruktivne kritike, s jedne, te nepoštivanja i neprimjerenog pritiska, s druge strane. Stoga političari, državni službenici, mediji i generalna javnost ne bi smjeli prelaziti granice legitimne kritike u pokušajima da na pravosuđe izvrše politički ili bilo kakav drugi vanjski pritisak. Te granice nameću pravosudna nezavisnost i limiti navedeni u Članu 10(2) EKLJP-a – sloboda izražavanja može se ograničiti radi zaštite autoriteta pravosuđa, pod uslovom da je to propisano zakonom i „neophodno u demokratskom društvu“.

Nezavisnost ne znači da sudije treba izolirati od društva. Sudije trebaju biti u mogućnosti da održavaju kontakt s društvenim i kulturnim okruženjem koje moraju uzeti u obzir pri odlučivanju o predmetima. To podrazumijeva i uvid u očekivanja koja društvo

³⁰² Preporuka Vijeća ministara Vijeća Evrope zemljama članicama, CM/Rec[2010]12 o sudijama: nezavisnost, učinkovitost i odgovornost, 17. novembar 2010., par. 11, dostupno na: http://www.uhs.hr/old/data_sve/docs/CM_Rec%20_2010-hr.pdf

³⁰³ *Ibid.*, par. 12.

³⁰⁴ *Ibid.*, par. 18.

³⁰⁵ *Ibid.*, par. 19.

ima od sudskog sistema i u pritužbe na njegovo funkcioniranje. Preporuka Rec (2010) 12 navodi da bi „sudska vijeća ili druga nezavisna tijela“³⁰⁶ trebala uspostaviti trajne mehanizme za prikupljanje takvih povratnih informacija. Sudije bi, međutim, trebale biti suzdržane u svom kontaktu s medijima. Nije nimalo preporučljivo da se sudije lično pojavljuju u medijima da bi obrazložili svoje odluke.

Nalazi ENCJ-a govore da brojne sudije u državama članicama EU-a smatraju da se njihova nezavisnost ne poštuje.³⁰⁷ Neodmjereni javni komentari zabrinjavaju zato što utječu na percepciju javnosti o sudijama i javnim tužiocima, te mogu naštetiti neophodnom povjerenju javnosti u ove funkcije. Takvi komentari u izvjesnim slučajevima mogu čak odigrati ulogu u poticanju nasilnih napada na sudije.³⁰⁸

U Evropskoj uniji – ali i u državama okupljenim u Vijeću Evrope – sudska vijeća su postala široko rasprostranjena, kao vjerodostojno najbolja praksa za jačanje sudske nezavisnosti. Sudskim vijećima su povjerene sve odluke koje utječu na status sudija.

7.1. U praksi

U praksi postoje i skriveni i otvoreni vanjski pritisci na sudstvo. Skriveni pritisci su oni kojima političke elite utječu na sve procese u pravosuđu, konkretno putem VSTV-a.

VSTV je, po uzoru na najbolje evropske prakse, osnovano kao mehanizam za zaštitu i jačanje nezavisnosti pravosuđa u svim njegovim aspektima, kao mehanizam koji je trebao osigurati pravosudne institucije od političkih i drugih pritisaka i miješanja. Pokazalo se, međutim, da VSTV nije doraslo tom zadatku. GRECO 2015. godine u izvještaju o Četvrtom krugu evaluacije BiH navodi da pitanje poštivanja nezavisnosti pravosuđa predstavlja značajan izazov i da se njegovoj važnosti ne pridaje dovoljno pažnje. GRECO zapaža da je to posebno očito u napetosti između sudskih organa i zakonodavne i izvršne vlasti. Izvještaj navodi sljedeće:

GRECO je [...] već naglasio narušavanje nezavisnosti i nepristrasnosti sudstva, prvenstveno kroz politička uplitanja i pritiske u vezi s pitanjima procesuiranja određenih krivičnih predmeta [...] U posljednjem izvještaju o Bosni i Hercegovini, Europska komisija posebno ističe da ne postoje službeni postupci koji mogu nametnuti kazne, koji nude pravnu ili ustavnu zaštitu protiv nedopuštenog utjecaja ili protiv prijetnji nezavisnosti pravosuđa, koji dovode do nezakonitih i politički motiviranih napada protiv sudstva.³⁰⁹

³⁰⁶ *Ibid.*, par. 20.

³⁰⁷ ENCJ, Izvještaj o nezavisnosti i odgovornosti sudova i tužilaštva / Report on Independence and Accountability of the Judiciary and of the Prosecution, Performance Indicators, 2015., str. 7, dostupno na: https://www.encj.eu/images/stories/pdf/workinggroups/independence/encj_report_independence_accountability_2014_2015_adopted_ga_corr_2016.pdf

³⁰⁸ Vijeće Evrope, Izazovi za sudsku nezavisnost i nepristrasnost u zemljama članicama Vijeća Evrope/ Challenges for judicial independence and impartiality in the member states of the Council of Europe, Information Documents SG/Inf[2016]3rev, 24.mart 2016., par. 26-27.

³⁰⁹ GRECO, Izvještaj o evaluaciji BiH, 2015., par. 84. [vidi fusnotu 122. ovog dokumenta]

Navodi se da VSTV jest imao pozitivan utjecaj na jačanje nezavisnosti i profesionalizma u pravosuđu, ali da je u međuvremenu postignuti napredak krhak, te da je VSTV trenutno predmet kritika i zabrinutosti kako različitih dijelova društva tako i samih članova VSTV-a.

GRECO-ov Izvještaj o evaluaciji 2015. iznosi zabrinutost u pogledu sastava VSTV-a, procedure imenovanja njegovih članova i njihove odgovornosti, te ograničenog kapaciteta VSTV-a da riješi složena pitanja s kojima se suočava cijeli pravosudni sistem, uključujući i pitanja njegovog integriteta. Sam VSTV se suočava s problemima koji uključuju političke pritiske i pokušaje podriivanja njegove nezavisnosti, što podrazumijeva i uplitanje izvršne i zakonodavne vlasti u imenovanje članova Vijeća. Konkretnije, kritizirana je struktura VSTV-a, prema kojoj tužioc i tzv. članovi-laici mogu većinom glasova odlučivati o imenovanju sudija i disciplinskim postupcima protiv sudija. Naglašena je i zabrinutost zbog toga što su članovi Vijeća i advokati, kao i zbog politizacije procedura imenovanja za članove VSTV-a, budući su u te procedure uključene i zakonodavna i izvršna vlast. Izvještaj dalje navodi da su neki sagovornici „izrazili mišljenje da se pravosuđe generalno doživljava kao politizirano, s jedne strane zbog ličnih veza nekih od članova pravosuđa sa političarima, a s druge strane zbog percepcije da istaknuti predmeti i istrage ili izostaju ili se otvaraju i zatvaraju na osnovu političkih motivacija”. Štaviše, ni sami članovi VSTV-a „nisu izuzeti iz takvih sumnji”.³¹⁰ Da bi VSTV-u pomogao da postane potpuno funkcionalan zaštitnik pravosudne nezavisnosti, GRECO daje nekoliko preporuka. Jedna od ključnih preporuka glasi:

GRECO preporučuje poduzimanje utvrđenih zakonodavnih i operativnih mjera s ciljem jačanja uloge koju Visoko sudsko i tužilačko vijeće ima u pogledu zaštite nositelja sudskih i tužilačkih funkcija od neprimjerenog utjecaja – stvarnog i percipiranog – na sljedeći način: (i) formiranjem odvojenih sudskih i tužilačkih podvijeća; i (ii) izbjegavanjem prevelike koncentracije ovlasti u jednim rukama po pitanju različitih funkcija koje obavljaju članovi Visokog sudskog i tužilačkog vijeća; i (iii) osiguravanjem da odluke VSTV-a po pitanju imenovanja, unapređenja i disciplinske odgovornosti sudija i tužitelja budu predmetom žalbe na sudu..³¹¹

Međutim, GRECO-ov Izvještaj o usklađenosti [2018.] konstatira da su prethodno iznesene preporuke o sprečavanju korupcije među sudijama i tužiocima samo djelomično provedene, ako i uopće. Gore citirana ključna preporuka, na primjer, nije provedena. Vlasti BiH su ustvrdile da je za primjenu ovih preporuka potrebna izmjena Zakona o VSTV-u BiH. GRECO, međutim, „podsjeća da je taj proces u toku još od 2013. godine, prije usvajanja Izvještaja o evaluaciji”, i naglašava da su se neke od preporučenih mjera, „na primjer kako bi se izbjeglo uključivanje istih članova VSTV-a u različite aspekte karijere sudija ili tužilaca“ mogle provesti na zadovoljavajući način i bez izmjena Zakona.³¹²

VSTV, međutim, nastavlja potkopavati vlastiti i ugled cijelog pravosuđa aktivnostima poput kontroverznog zaključka [2017.] o mogućnosti otpuštanja sudija i tužilaca na

³¹⁰ *Ibid.*, par. 86-89.

³¹¹ *Ibid.*, par. 91.

³¹² GRECO, Izvještaj o usklađenosti BiH [2018.] par. 41-44 [vidi fusnotu 268. ovog dokumenta].

bazi njihovih navodnih ratnih aktivnosti, a bez prethodnog disciplinskog postupka. VSTV je nakon toga opozvao ovaj zaključak, ali ponajviše zbog snažnog međunarodnog pritiska. Evropska komisija u vezi s tim u svom Izvještaju za 2018. godinu navodi:

Ovaj događaj pokazao je izloženost pravosuđa različitim vrstama pritiska. Nezavisnost sudstva i samostalnost tužilaštva moraju se dalje jačati, i u praksi također. Politički motivirane prijetnje upućene sudovima i tužilaštvima moraju se na vrijeme otkrivati i po njima se mora na odgovarajući način postupati. Ustavni i pravni okvir i dalje je slab u pogledu zaštite nezavisnosti, nepristrasnosti i samostalnosti sudija i tužilaca.³¹³

Nažalost, jasan stav o ovom pitanju nisu zauzeli ni samo pravosuđe ni udruženja sudija i tužilaca, što otkriva nemoć tih udruženja da nezavisnost pravosuđa štite iznutra.

Evropska komisija i u Izvještaju za 2019. godinu ponavlja da su sudije i tužioci „izloženi politički motiviranim prijetnjama”.³¹⁴

Ozbiljnu zabrinutost izazivaju i nedavne optužbe o neprimjerenom ponašanju i mogućoj korupciji samog predsjednika VSTV-a, te odluka VSTV-a da te optužbe ne istražuje. Internetski portal *Žurnal.info* objavio je tekst i video-dokaze o neprimjerenom ponašanju Milana Tegeltije, predsjednika VSTV-a, tvrdeći da je ovaj uhvaćen u korupciji.³¹⁵ U vezi s tim Ured disciplinskog tužioca (UDT) zatražio je istragu i suspenziju predsjednika VSTV-a,³¹⁶ ali je prvostepena disciplinska komisija VSTV-a odbila taj zahtjev.³¹⁷ Visoki predstavnik BiH izjavio je da ova odluka praktično pruža nekažnjivost svim članovima VSTV-a. Reagirajući na ovu izjavu, Milan Tegeltija je uputio dopis ambasadorima Vijeća za implementaciju mira (eng. PIC) ističući da takve sugestije – koje ne spadaju u mandat Visokog predstavnika BiH – mogu značajno utjecati na disciplinski postupak, postupak odlučivanja i samu odluku u postupku u kojem je on tužena strana. Tegeltija u dopisu dalje navodi: „Na taj način je gospodin Inzko ugrozio moje pravo na fer i nepristrasan postupak i fer i nepristrasno tumačenje zakona od strane nezavisnog i nepristrasnog organa koji ga primjenjuje u konkretnoj situaciji koja se odnosi na mene”.³¹⁸ Povodom toga su ambasadori OSCE-a, te SAD-a, Velike Britanije, Njemačke, Nizozemske i Španije uputili zajedničku izjavu:

³¹³ Evropska komisija, Izvještaj o Bosni i Hercegovini za 2018. godinu, uz dokument Saopštenje Komisije Evropskom parlamentu, Vijeću, Evropskom ekonomskom i socijalnom odboru i Odboru regija. Saopštenje za 2018. o politici proširenja EU, Strasbourg, 17/04/2018, {COM[2018] 450 final} dostupno na: <http://www.dzenosi.gov.ba/dei/dokumenti/prosirenje/default.aspx?id=19825&langTag=bs-BA>

³¹⁴ Evropska komisija, Analitički izvještaj, {COM[2019] 261 final} – vidi fusnotu 129. ovog dokumenta.

³¹⁵ „Predsjednik VSTV-a uhvaćen u korupciji: Milan Tegeltija trgovao krivičnim istragama!”, 21/05/2019. Dostupno na: <https://zurnal.info/novost/22105/milan-tegeltija-trgovao-krivicnim-istragama>

³¹⁶ „Zbog slučaja potkivanje: Disciplinski tužilac podigao tužbu protiv Milana Tegeltije”, 31/05/2019. Dostupno na: <https://zurnal.info/novost/22141/disciplinski-tuzilac-podigao-tuzbu-protiv-milana-tegeltije>

³¹⁷ „VSTV: Disciplinska komisija odbila tužbu i zahtjev za suspenziju Tegeltije”, 04/06/2019. Dostupno na: <http://ba.n1info.com/Vijesti/a348406/VSTV-Disciplinska-komisija-odbila-tuzbu-i-zahtjev-za-suspenziju-Tegeltije.html>

³¹⁸ „Slučaj Tegeltija: OSCE, OHR i pet ambasada zabrinuti zbog disciplinskog postupka”, 07/06/2019. Dostupno na: <http://detektor.ba/slucaj-tegeltija-osce-ohr-i-pet-ambasada-zabrinuti-zbog-disciplinskog-postupka/>

Alarmirani smo nakon nedavnih zbivanja u pogledu VSTV-a, a posebno odluke prvostepene disciplinske komisije u vezi navodnog neprimjerenog ponašanja predsjednika VSTV-a. Niko ne smije biti iznad zakona. [...] Zakon o VSTV-u ne predviđa nekažnjivost, nego jasno predviđa mnoge mogućnosti prema kojima bi predsjednik VSTV-a mogao biti smatran odgovornim, uključujući disciplinske postupke. Funkcija predsjednika VSTV-a zahtijeva čak i strožije pridržavanje etičkih principa koji regulišu ponašanje sudija i tužilaca budući da snosi veliku odgovornost u očuvanju nepristrasnosti i nezavisnosti pravosuđa u cijeloj zemlji. Propust u pridržavanju profesionalnih standarda zapravo ugrožava nezavisnost pravosuđa.³¹⁹

Drugostepena disciplinska komisija VSTV-a odbila je žalbu UDT-a na prvostepenu odluku VSTV-a. Daljnjih aktivnosti u vezi s ovim ozbiljnim navodima nije ni bilo. Ovaj primjer ilustrira kako se prekomjerna institucionalna nezavisnost nezavisnog sudskog vijeća može zloupotrijebiti u eroziji individualne odgovornosti njegovih pojedinih članova.

Najnoviji izvještaj stručnjaka, popularno nazvan *Priebeov izvještaj*, jasno navodi da je „VSTV proteklih godina i sam postao dio problema“. Ozbiljni propusti u radu pravosuđa postali su očigledni zbog nedostatka liderskih sposobnosti, navoda o politizaciji i sukobu interesa, neefikasne organizacije, nedovoljne transparentnosti te, konačno, zbog neuspjeha VSTV-a u provođenju reformi. U Izvještaju se navodi:

Javno mnijenje su posebno potresli navodi o korupciji protiv predsjednika VSTV-a i navodnih manipulacija u disciplinskim i postupcima imenovanja. Uzimajući u obzir ozbiljnost navoda, reakcija predsjednika, kao i jednoglasna podrška koju je dobio od članova VSTV-a, ne čini se prikladnom, imajući u vidu važnost ove institucije. Nije provedena nikakva suštinska disciplinska istraga. Propuštena je važna prilika da se postavi presedan kada je riječ o integritetu. To je nanijelo duboku štetu renomeu institucije.³²⁰

Otvorene pritiske na pravosuđe ne vrše samo političari i političke stranke nego i sami članovi pravosuđa. Najistaknutiji politički pritisci su oni koji dolaze od Milorada Dodika, trenutno jednog od tri člana Predsjedništva BiH, koji o pravosuđu daje škodljive javne izjave kad god se lično ne slaže s nekom sudskom odlukom. Njegovi komentari su posebno usmjereni na rad i kredibilitet Suda BiH i Tužilaštva BiH. Tako je 2018. godine Dodik javno prijetio da će pokrenuti mjere za obustavljanje rada Suda BiH i Tužilaštva BiH³²¹ i pozvao „sve Srbe da napuste pravosudne institucije BiH“.³²² To je bila njegova reakcija na slučajeve Namera Orića i Sabahudina Muhića, koji su bili oslobođeni optužbi za ratne zločine nad Srbima. Uz to, ni članovi državnog zakonodavstva nisu

³¹⁹ *Ibid.*

³²⁰ Izvještaj stručnjaka o pitanjima vladavine prava u BiH, par. 65-66 [vidi fusnotu 2. ovog dokumenta].

³²¹ „Prijetnje / Dodik: Predložiti ću mjere suspenzije rada Suda i Tužilaštva BiH u RS-u“, 09/10/2017. Dostupno na: <https://www.radiosarajevo.ba/vijesti/bosna-i-hercegovina/dodik-predlozit-cu-mjere-suspenzije-rada-suda-i-tuzilastva-bih-u-rs-u/277371>

³²² „Dodik pozvao Srbe da napuste pravosudne institucije BiH“, 09/10/2017. Dostupno na: <http://www.politika.rs/sr/clanak/390385/Dodik-pozvao-Srbe-da-napuste-pravosudne-institucije-BiH>

oklijevali javno kazati da „ne priznaju ovakav Sud i Tužilaštvo BiH” i ustvrditi da su to „antidejtonske institucije”.³²³

Izuzetno zabrinjava to što je Miroslav Janjić, tužilac u Oričevom slučaju, javno izjavio da odbija da prisustvuje izricanju presude, te je rekao: „Da bih bio na izricanju, morala bi biti izrečena presuda. Da bi presuda bila izrečena, morao bi postojati sud. Da bi sud bio Sud BiH, u sudnici bi trebali biti i Srbi.” Zbog ove izjave mu je UDT izrekao javnu opomenu, a žalba na tu odluku još nije riješena.³²⁴

Značajnu ulogu u napadima na pravosuđe igraju i mediji, zatečeni između političkog vlasništva ili utjecaja³²⁵ i političkih pritisaka, posebno zbog prijetnji i napada na novinare.³²⁶ To ostavlja malo prostora za nezavisno i objektivno novinarstvo u BiH. Izvještavanje i komentiranje tekućih predmeta pred sudovima često podrivaju vjerodostojnost i nezavisnost suda, posebno ako je stranka u postupku neka istaknuta politička ličnost. Nestručni komentari i neprofesionalna pravna analiza sudskih odluka su ne samo široko prihvaćeni nego su i popularizirani u medijima.³²⁷ Sud BiH je 2018. godine pozvao sve medije da o sudskim predmetima izvještavaju pošteno, odgovorno i transparentno, bez predrasuda i „pežorativnih aluzija“, uvažavajući presumpciju nevinosti optuženih, dignitet žrtava i svjedoka, kao i ugled, autoritet i dostojanstvo suda i sudija.³²⁸

No, čak se ni članovi VSTV-a ne ustručavaju javno iznositi zlonamjerne izjave o ostalim članovima pravosuđa, služeći na taj način, kao produžena ruka politike, za daljnji pritisak na pravosuđe i stvaranje „efekta zastrašivanja“ kod onih koji opravdano kritiziraju rad VSTV-a. Tako je Ružica Jukić, potpredsjednica VSTV-a, izdala saopćenje za javnost u kojem za „nepotizam, nasilništvo i nerad” optužuje sudiju Suda BiH Branka Perića i sudiju Okružnog suda u Banjaluci Milana Blagojevića. Jukić je saopćenje za javnost izdala reagirajući na javne istupe u kojima su ova dvojica sudija kritizirali rad VSTV-a.³²⁹

Ovo je samo nekoliko primjera pritisaka s kojim se suočavaju pravosudne institucije i članovi pravosuđa. Prilično je žalosno da VSTV ne samo da nije u stanju djelovati kao

³²³ Na primjer izjava Staše Košarca, poslanika u Predstavničkom domu Parlamentarne skupštine BiH, „Košarac: Ne priznajemo ovakav Sud i Tužilaštvo BiH”, 16/07/2018. Dostupno na: <https://www.nezavisne.com/novosti/bih/Kosarac-Ne-priznajemo-ovakav-Sud-i-Tuzilastvo-BiH/488385>

³²⁴ „Tužilac Miroslav Janjić prijavljen VSTV-u zbog kritika Suda nakon presude Naseru Oriću”, 03/12/2018. Dostupno na: <https://www.klix.ba/vijesti/bih/tuzilac-miroslav-janjic-prijavljen-vstv-u-zbog-kritika-suda-nakon-presude-naseru-oricu/181203097>

³²⁵ „Pristrasnost medija u BiH – problem na putu ka EU”, 09/11/2016. Dostupno na: <https://www.dw.com/bs/pristrasnost-medija-u-bih-problem-na-putu-ka-eu/a-36183456>

³²⁶ „Novinarima se sve češće prijete smrću”, 08/07/2019. Dostupno na: <https://www.oslobodjenje.ba/vijesti/bih/novinarima-se-sve-cesce-prijeti-smrcu-469366>

³²⁷ „Dileme, zamke i mogućnosti sudskog izvještača”, 04/04/2007. Dostupno na: <https://www.media.ba/bs/pravda-i-sigurnost-ratni-zlocini/dileme-zamke-i-mogucnosti-sudskog-izvjestaca>

³²⁸ „Sud BiH traži zakon o izvještavanju sa suđenja”, 19/09/2018. Dostupno na: <https://faktor.ba/vijest/sud-bih-trazi-zakon-o-izvjestavanju-sa-sudenja/3722>

³²⁹ „Kuda ide pravosuđe BiH?”, 25/06/2019. Dostupno na: <https://www.slobodnaevropa.org/a/vstv-bih-justice/30019327.html>

snažan štiti od takvih pritisaka nego i samo doprinosi daljnjem potkopavanju i eroziji sudskog integriteta i nezavisnosti. U takvoj situaciji, nikakve zaštitne mjere protiv vanjskih pritisaka koje bi u teoriji mogle postojati, u praksi ne bi mogle djelovati jer u zaštiti pravosuđa nije djelotvorno ni samo VSTV, ustanovljeno kao zaštitnik protiv takvih pritisaka.

Čini se, međutim, da sudije i tužioci intervjuirani za ovu studiju nisu osobito zabrinuti u vezi sa zastrašivanjem i prijetnjama upućenim pravosudnim službenicima. Većina njih navodi da je postojeći pravni okvir zadovoljavajući, a ističu samo negativan utjecaj medija.

Iz intervjua

Pravni okvir koji reguliše zaštitu sudija od vanjskog pritiska pruža dovoljno garancija od vanjskog pritiska na nosioce pravosudnih funkcija. *[Filipović, Ljiljana, sutkinja Vrhovnog suda FBiH. Intervju u okviru projekta, 24/12/2019]*

Vanjski pritisak na nosioce pravosudnih funkcija često je rezultat ishitrenih kritika koje upućuju političari, nosioci ekonomske moći i mediji... mediji bi trebali izbjegavati neodgovornu kritiku koja podriva povjerenje javnosti u pravosuđe. Osim medija, izvršna vlast i parlament se također trebaju pridržavati vlastitih etičkih standarda u pristupu pravosuđu... Treba regulisati i ponašanje nosilaca pravosudnih funkcija na društvenim medijima. *[Intervju u okviru projekta, 27/12/2019. Na zahtjev intervjuirane osobe, lični i podaci o instituciji gdje dotična osoba radi ostaju anonimni.]*

... Ključni problem je u tome što je u čitavom društvu došlo do srozavanja etičkih standarda... A u ovoj oblasti bi moglo doći do poboljšanja ako nosioci pravosudnih funkcija postanu odgovorni za kršenje etičkih kodeksa – što se do danas nije dogodilo. *[Intervju u okviru projekta, 18/11/2011. Na zahtjev intervjuirane osobe, lični i podaci o instituciji gdje dotična osoba radi ostaju anonimni.]*

8. UVRIJEŽENOST INTERNIH KORUPCIJSKIH TRANSAKCIJA I NEPRIMJERENOG HIJERARHIJSKOG UTJECAJA

Proteklih mjeseci VSTVBiH je često nazivano „otuđenim središtem pravosudne moći“, a uglavnom zbog kontroverzi u vezi s njegovim predsjednikom (o čemu je bilo riječi u prethodnim odjeljcima). Ovakva situacija, međutim, nije jedinstvena samo za Bosnu i Hercegovinu nego predstavlja širi problem evropskog modela pravosudne samouprave. Kako objašnjavaju Bobek i Kosar, „[e]vropski model štiti pravosuđe od vanjskih utjecaja, ali malo pažnje posvećuje neprimjerenim pritiscima koji se vrše na pojedine sudije [...] s obzirom na to da članovi Vijeća mogu favorizirati svoje istomišljenike i oblikovati pravosuđe u skladu s vlastitim viđenjem”.³³⁰ Drugim riječima, pravosudna samouprava – koja služi važnom cilju zaštite pravosuđa od vanjskih utjecaja – potencijalno dovodi do problema unutrašnjeg ili hijerarhijskog utjecaja. Osim toga, hijerarhijski utjecaj može predstavljati i instrument kojim u konkretnim slučajevima vanjski akteri zapravo vrše utjecaj na pravosuđe ili sudije i tužioce.

U kontekstu BiH, neprimjereni utjecaj može se zapaziti na različitim nivoima pravosudne hijerarhije. S jedne strane kad je u pitanju odnos između glavnog tužioca i drugih tužilaca ili između predsjednika suda i drugih sudija, a s druge kad je u pitanju odnos između članova VSTV-a i pravosuđa u cjelini. U kontekstu prvospomenutog aspekta mogućeg hijerarhijskog utjecaja, treba reći da, prema relevantnim zakonima u BiH, tužilaštvima i sudovima upravljaju glavni tužioc i predsjednici sudova. U tom smislu oni imaju važnu ulogu, između ostalog u pogledu raspodjele predmeta i ocjene rada pojedinih sudija i tužilaca. VSTV ima široke nadležnosti u upravljanju pravosuđem u BiH – što se naročito odnosi na imenovanje sudija i tužilaca (uključujući i predsjednike sudova i glavne tužioce), a igra i ključnu ulogu u disciplinskim postupcima protiv članova pravosuđa. Takve nadležnosti, međutim, podrazumijevaju i brojne načine i opasnosti od prekomjernog hijerarhijskog utjecaja VSTV-a.

Direktne dokaze hijerarhijskog utjecaja, kao i drugih sličnih slučajeva neprimjerenog utjecaja, nije lako pronaći. Ali brojni primjeri ukazuju na to da se u pravosudnoj praksi u BiH i jedan i drugi aspekt utjecaja dešavaju često. Na primjer, istraživački novinari izvještavaju o očitim slučajevima u koje su upleteni političari na visokim pozicijama ili poslovni ljudi, kada je djelotvorno izvršavanje pravde spriječeno opstrukcijama, kašnjenjem i proceduralnim greškama, od kojih mnogi ukazuju na znatan stepen hijerarhijskog utjecaja.³³¹ Kako objašnjava jedan naš sagovornik, postoji mnogo načina, što

³³⁰ Michal Bobek i David Kosar, *Global Solutions, Local Damages: A Critical Study in Judicial Councils in Central and Eastern Europe*, College of Europe, Research Paper in Law 07/2013, str. 14, dostupno na: <https://core.ac.uk/download/pdf/19557413.pdf>

³³¹ Vidi npr. CIN, Sberbanka za sumnjive transakcije iz Rusije, dostupno na: <https://www.cin.ba/sberbanka-za-sumnjive-transakcije-iz-rusije/>; CIN, Nestali dokazi iz predmeta Čović-Lijanovići, dostupno na: <https://www.cin.ba/nestali-dokazi-iz-predmeta-covic-lijanovici/>; CIN, Bogati Čovićev punac, dostupno na: <https://www.cin.ba/bogati-covicev-punac/>.

suptilnih što direktnih, kojima glavni tužioci i predsjednici sudova mogu utjecati na proces donošenja presude. Pored svraćanja u urede sudija radi raspitivanja o specifičnim predmetima, moguće su i otvorenije metode dodjeljivanja predmeta *podobnijim* sudijama.³³²

Dobru ilustraciju raznih vrsta utjecaja čelnika pravosudnih institucija na tekuće predmete predstavlja prijavljeno iskustvo jedanaestero tužilaca iz Kantonalnog tužilaštva Kantona Sarajevo. Kako dotični tvrde u svojim dopisima VSTV-u iz marta 2019. godine, tadašnja glavna tužiteljica je na njih u različitim prilikama vršila pritisak da djeluju na način koji favorizira vlasnike preduzeća ili političare koji su tad bili ili pod istragom ili optuženi. Nakon što su tužioci to odbili, glavna tužiteljica im je, navodno, prijetila da će im uništiti karijeru, a onda im u godišnjoj procjeni rada dala niske ocjene.³³³ Činjenica da je dotična glavna tužiteljica imenovana za sutkinju Suda BiH – uprkos tekućem disciplinskom postupku pokrenutom protiv nje na osnovu gornjih navoda – još je jedan pokazatelj mogućih hijerarhijskih veza u prikrivanju i relativiziranju neprimjerenog utjecaja.

I drugi izvori potvrđuju postojanje neprimjerenih hijerarhijskih veza i utjecaja koji se ne mogu zanemariti. Na primjer, istraživanje provedeno 2015. godine pokazuje da više od 60 posto članova pravosuđa u BiH vjeruje da je korupcija u njihovoj struci prisutna ili djelimično (50 posto ispitanika) ili u značajnoj mjeri (11 posto ispitanika). U tom pogledu svakako je indikativno da više od polovine ispitanika vjeruje da u najizraženije motive koruptivnog ponašanja u pravosuđu spadaju „izbjegavanje zamjeranja finansijski ili politički utjecajnim osobama koje bi mogle zaustaviti dalje napredovanje u karijeri“ i „zavisnost od osoba koje su im obezbijedile imenovanje ili zaposlenje (vraćanje usluge)“.³³⁴ I osobe konsultirane za ovu studiju također navode da značajan problem u kontekstu neprimjerenog hijerarhijskog utjecaja predstavljaju široke nadležnosti i veliki utjecaj VSTV-a u pravosuđu, zajedno s nedovoljnim garancijama i kriterijima profesionalnosti i integriteta njegovih članova. To se odražava i na pojedinačne slučajeve. Kako tvrdi jedan od naših sagovornika, „VSTV ima mehanizme da ometa nezavisnost pravosudnih službenika vršeći uticaj na odluke i dužinu postupka, baveći se istragama itd“.³³⁵ Članovi pravosuđa konsultirani za ovu studiju navode da glavni tužioci i predsjednici sudova u BiH često ozbiljno ugrožavaju nezavisnost pravosudnih službenika utječući na dodjelu predmeta i donošenje odluka.³³⁶

Ukratko, može se zaključiti da je u Bosni i Hercegovini ostvarena većina potencijalnih opasnosti i negativnih efekata pravosudne samouprave. Prema dostupnim izvorima, neprimjeren hijerarhijski utjecaj često se vrši (manje ili više) prikriveno i (manje ili više) suptilnim mehanizmima – od direktnih kontakata, preko kontrole izgleda za napredovanje u karijeri kroz ocjenjivanje rada sudija i tužilaca, do dodjele predmeta osobama podložnim toj vrsti utjecaja.

³³² Intervju Perić, Branko, sudija Suda BiH. Intervju u okviru projekta, 22/11/2019.

³³³ Vidi: „Tužioci se žalili VSTV-u zbog Dalide Burzić: utjecala na istrage, tražila da se neki ne hapse“, dostupno na: <https://www.klix.ba/vijesti/bih/tuzioci-se-zalili-vstv-u-zbog-dalide-burzic-utjecala-na-istrage-trazila-da-se-neki-ne-hapse/190619026>

³³⁴ USAID-ova Dijagnostička analiza, 2015., str. 8 [vidi fusnotu 1. ovog dokumenta].

³³⁵ Intervju Perić, Branko, sudija Suda BiH. Intervju u okviru projekta, 22/11/2019.

³³⁶ Intervju Pašić, Džermin, tužilac u Tužilaštvu BiH. Intervju u okviru projekta, 11/12/2019.

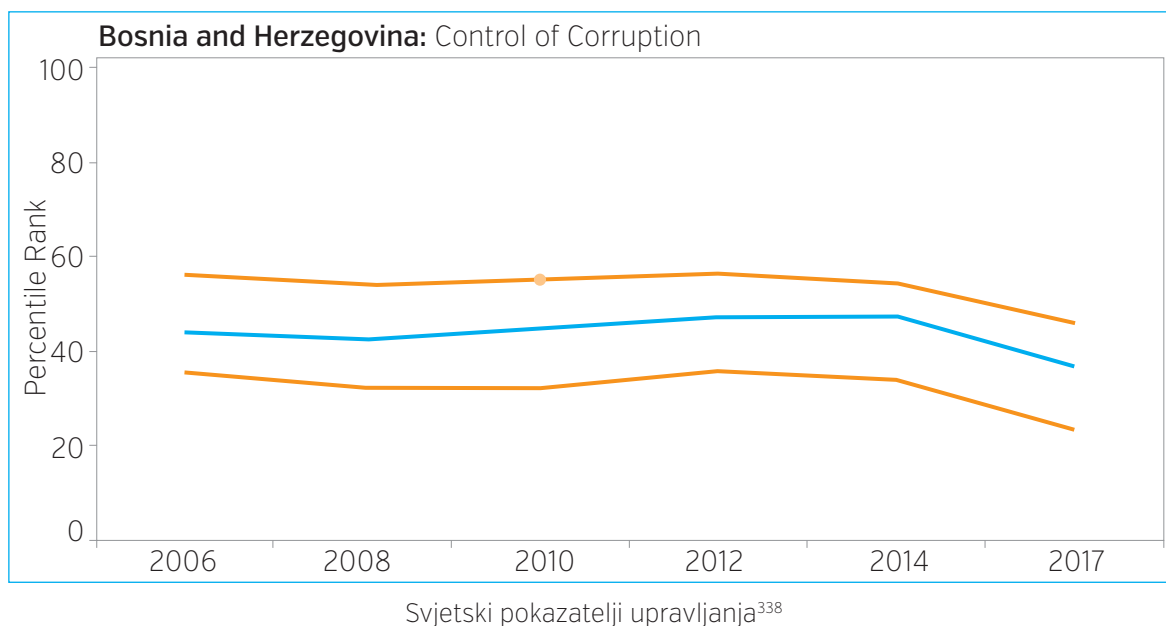
9. MJERE I POLITIKE ZA BORBU PROTIV KORUPCIJE KOJE OBUHVATAJU OVDJE UTVRĐENE PROBLEME U PRAVOSUĐU

9.1. Pravosuđe – Pregled antikorupcijskih politika

Nakon više od dvije decenije intenzivne reforme pravosudnog sistema, Bosna i Hercegovina se i dalje suočava sa značajnim izazovima u uspostavljanju nezavisnog, efikasnog i funkcionalnog pravosudnog sistema.

Strateški dokument Evropske komisije *Vjerodostojna perspektiva proširenja i pojačani angažman EU sa Zapadnim Balkanom* naglašava da „zemlje pokazuju jasne elemente zarobljavanja države, uključujući veze s organiziranim kriminalom i korupcijom na svim nivoima vlasti i uprave, kao i snažnu prepletenost javnih i privatnih interesa”.³³⁷

Relevantne studije o korupciji ukazuju na odsustvo napretka u ukupnoj borbi protiv korupcije u BiH tokom dužeg perioda, naime od 2006. godine. Ovo razdoblje stagnacije poklapa se s promjenom pristupa i uloge međunarodne zajednice u zemlji. Nakon perioda snažne međunarodne intervencije, međunarodno prisustvo nakon 2006. godine doživljava znatnu promjenu. Direktna intervencija ustupila je mjesto pristupu koji se zasniva na uslovljavanju.



³³⁷ Evropska komisija, COM [2018] 65 final, Komunikacija Komisije Evropskom parlamentu, Vijeću, Evropskom ekonomsko-socijalnom odboru i Odboru regija, „Vjerodostojna perspektiva proširenja i pojačani angažman EU sa Zapadnim Balkanom”, Strasbourg, 06/02/2018.

³³⁸ Worldwide Governance Indicators, World Bank Institute/Institut Svjetske banke.

Source	2006	2008	2010	2012	2014	2017
Bertelsmann Transformation Index	0.55	0.55	0.50	0.40	0.40	0.40
Business Enterprise Environment..	0.71	0.70	0.70	0.70	0.89	
Economist Intelligence Unit	0.25	0.25	0.25	0.25	0.25	0.25
Freedom House	0.45	0.42	0.42	0.38	0.38	0.33
Gallup World Poll	0.18	0.19	0.14	0.10	0.08	0.12
Global Insight Business Conditio..		0.50	0.50	0.50	0.50	0.33
Global Integrity Index	0.50	0.33	0.35	0.05		
IFAD Rural Sector Performance A..	0.60	0.60	0.60	0.60	0.58	0.58
Institutional Profiles Database				0.42	0.42	0.25
Transparency International Globa..	0.62	0.56	0.56	0.50	0.50	0.68
Varieties of Democracy Project	0.37	0.37	0.37	0.37	0.39	0.43
World Bank Country Policy and I..	0.40	0.40	0.40	0.40	NP	NP
World Economic Forum Global C..	0.46	0.32	0.38	0.54		0.33
World Justice Project				0.47	0.43	0.43

Pregled relevantnih indeksa i anketa koje koriste pokazatelji Svjetskih pokazatelja upravljanja

Sličan razvoj događaja primjećuje se i u pravosuđu. Proces reforme pravosuđa u BiH traje već više od dvije decenije. U početnim fazama, neposredno nakon rata, međunarodni akteri su u reformi igrali direktniju i neposredniju ulogu. Po završetku prve faze reforme – koja je uspostavljanjem pravosudnih institucija na državnom nivou, uključujući i VSTV, postavila temelje za funkcioniranje sveobuhvatnog pravosudnog sistema, te donošenjem inovativnog materijalnog i procesnog zakonodavstva – Bosna i Hercegovina od 2006. godine i od promjene pristupa međunarodnih aktera bilježi usporavanje tempa svih reformi, uključujući i reformu pravosuđa.³³⁹ Otad se međunarodni akteri, kao i u drugim oblastima u kojima su djelovali, sve više oslanjaju na pristup uslovljavanja, uz značajnu tehničku podršku širokog spektra donatorskih institucija, a sve u kontekstu integracija u EU.

Strukturirani dijalog o pravosuđu Evropska komisija je pokrenula 2011. godine, kao mehanizam čiji je cilj bio pomoći BiH u konsolidaciji nezavisnog, efikasnog, djelotvornog i profesionalnog pravosudnog sistema. Od 2011. godine Evropska komisija u okviru Strukturiranog dijaloga o pravosuđu omogućava rasprave i daje preporuke o reformi pravosuđa na državnom nivou, posebno u vezi s koordinacijom krivične nadležnosti između državnog i ostalih nivoa vlasti.

Nakon gotovo cijele decenije, dostignuća i doprinos tog procesa jačanju nezavisnosti pravosuđa u BiH mogu se okarakterizirati kao vrlo ograničeni.³⁴⁰

Strategija za reformu sektora pravde u BiH za period od 2014. do 2018. godine (SRSP u BiH) predstavlja strateški okvir za reformu pravosuđa u Bosni i Hercegovini.

³³⁹ Transformation Index BTI 2018, Izvještaj o Bosni i Hercegovini, Bertelsmann Stiftung.

³⁴⁰ Soeren Keil, Valery Perry [ur.] State-Building and Democratization in Bosnia and Herzegovina, Routledge, New York, London 2015.

Iako je kroz strukturirani dijalog prioritet dat usvajanju ovog strateškog dokumenta, Strategija je usvojena tek u septembru 2015. godine, a njen Akcioni plan tek 2017. godine; implementacija Strategije znatno kasni. Ministarstvo pravde BiH imalo je zadatak da uspostavi pet funkcionalnih radnih grupa (FRG) za praćenje implementacije aktivnosti i mjera za svako od pet strateških područja identificiranih SRSP-om i Akcionim planom (sektorske radne grupe), kao i Zajednički tehnički sekretarijat za koordinaciju implementacije Strategije. Pet funkcionalnih radnih grupa za praćenje implementacije aktivnosti i mjera i Tehnički sekretarijat formirani su (imenovanjem članova Radnih grupa i Tehničkog sekretarijata) tek krajem 2017. godine, a prve sastanke održali su tek krajem decembra 2017. godine. Ova zakašnjela imenovanja u Radne grupe i Tehnički sekretarijat rezultat su političkih previranja u sektoru pravde, kao i kašnjenja u usvajanju sektorskog strateškog dokumenta; SRSP u BiH usvojena je tek u septembru 2015. godine, a Akcioni plan tek u martu 2017. godine.³⁴¹ Dosad je provedeno samo tri posto (3%) predviđenih mjera i aktivnosti.

Nakon isteka roka za implementaciju Strategije, Ministarska konferencija EU, kao vodeće političko tijelo koje daje opće politike i strateške smjernice, odlučuje da (zbog nedostatka vremena i resursa za reviziju) produži rok važenja Strategije do 2020. godine, istovremeno osiguravši reviziju Akcionog plana Strategije.

SRSP u BiH počiva na pet ključnih strateških podoblasti: pravosudni sistem, izvršenje krivičnih sankcija, pristup pravdi, podrška ekonomskom rastu i koordiniran, dobro rukovođen i odgovoran sektor.

Opće strategije za borbu protiv korupcije postoje na različitim nivoima vlasti:

- Državna strategija za borbu protiv korupcije i Akcioni plan (2015-2019.)
- Strategija za borbu protiv korupcije i Akcioni plan u RS (2018-2022.)
- Strategija za borbu protiv korupcije i Akcioni plan u FBiH (2016-2019.)

Strategiju za prevenciju korupcije ima i svaki kanton FBiH, kao i BDBiH.

9.2. Strateški dokumenti i problemi u pravosuđu

Organizacijski faktori i finansijska nezavisnost: SRSP u BiH u okviru 1. strateške podoblasti (Pravosudni sistem) predviđa strateški program *Unapređenje sistema finansiranja pravosudnih institucija BiH*. Aktivnosti u okviru ovog programa usmjerene su na poboljšanje „koordinacije i saradnje između izvršne i zakonodavne vlasti i različitih pravosudnih institucija u procesu usvajanja budžeta“ i obuku u vezi s programskim budžetom. Problemi s nedostatkom strukturne finansijske nezavisnosti očito nisu adekvatno prepoznati. Taj propust je donekle otklonjen 2011. godine, kada VSTV usvaja preporuke za poboljšanje sistema finansiranja, usmjerene na jačanje uloge VSTV-a u budžetskom procesu i uspostavljanje VSTV-a kao formalnog predlagača budžeta za pravosudne institucije.

³⁴¹ CSOs 2018 Report on Monitoring and Implementation of the JSRS and AP in BiH, 2018., Sarajevo.

SRSP u BiH sadrži strateški program usmjeren na poboljšanje i usklađivanje statusa osoblja zaposlenog u pravosudnim institucijama kroz izradu i usvajanje „dugoročnih planova za razvoj statusa, prava, položaja, obuke i ocjene zaposlenika u pravosuđu BiH koji nisu nosioci pravosudnih funkcija s pravnog, organizacijskog i finansijskog aspekta“. Ta formulacija očito ne obuhvata vještake kao važne aktere u cjelokupnom radu pravosuđa. Izvještaj o implementaciji Strategije sadrži samo opis trenutnog stanja, bez pokazatelja statusa aktivnosti iz Strategije.³⁴²

Strategija ne prepoznaje probleme u vezi s nedostatkom tužilačke odgovornosti u smislu gotovo neograničenog diskrecionog prava koje zakon dodjeljuje tužiocima u odlukama o podizanju krivične prijave i odlučivanju o vrsti krivičnog djela.

Strategija za borbu protiv korupcije [2015-2019.] tretira ukupan doprinos pravosuđa borbi protiv korupcije u BiH tek u općim crtama, bez detaljnijeg razmatranja specifičnih problema u samom pravosuđu.

Generalno, strategije i politike ne prepoznaju strukturnu finansijsku nezavisnost pravosuđa kao strateški i politički cilj. Situacija je slična i u pogledu rješavanja nedostatka tužilačke odgovornosti. Važnost sveobuhvatnog i dosljednog reguliranja položaja pravnih saradnika, savjetnika i vještaka rješava se samo djelomično, bez odgovarajuće primjene.

Nezavisnost: U smislu nezavisnosti pravosuđa uopće, SRSP u okviru 1. strateške poblasti predviđa nekoliko strateških programa, a jedan od njih su dvije aktivnosti „konsolidacije funkcija VSTV-a“³⁴³: izmjene i dopune Zakona o VSTV-u i analiza provođenja sudskih reformi u BiH od 2003. godine. Zakon o VSTV-u, međutim, još nije izrađen, iako je 2017. godine Predstavnički dom Parlamentarne skupštine BiH zatražio od Vijeća ministara da pripremi izmjene i dopune Zakona o VSTV-u i uputi ih u zakonodavnu proceduru najkasnije 120 dana nakon usvajanja ove odluke. Prema Polugodišnjem izvještaju o provođenju ove Strategije, izrada amandmana u Ministarstvu pravde BiH još uvijek je u toku.³⁴⁴

Izvještaj također navodi da je VSTV 2017. godine uputio Ministarstvu pravde dopis u kojem ističe da, prema njihovom mišljenju, kod izmjena i dopuna Zakona o VSTV-u pažnju treba usmjeriti na „poglavlja koja reguliraju imenovanja i disciplinsku odgovornost nosilaca pravosudnih funkcija, ali u ovoj fazi pitanja sastava Vijeća i izbora njegovih članova te eventualno preispitivanje liste nadležnosti Vijeća ne bi trebalo da budu predmetom preispitivanja sve dok VSTV za to ne dobije odgovarajuće ustavne garancije“. *Priebeov izvještaj* iz 2019. godine, međutim, jasno konstatira: „Proteklih

³⁴² Ministarstvo pravde BiH, Polugodišnji izvještaj o provođenju Strategije za reformu sektora pravde u Bosni i Hercegovini i Akcionog plana za 2019. godinu, dostupno na: http://www.mpr.gov.ba/organizacija_nadleznosti/planiranja_koordinacija/strateska_planiranja/institucionalna/default.aspx?id=9697&langTag=bs-BA

³⁴³ Ministarstvo pravde BiH, Strategija reforme sektora pravde BiH 2014-2018 [2015.], Strateška poblast 1.1 – Nezavisnost pravosuđa i usklađenost zakona i sudske prakse u BiH, str. 16, dostupno na: <http://www.mpr.gov.ba/aktuelnosti/propisi/konsultacije/SRSP%20u%20BiH.pdf>

³⁴⁴ Polugodišnji izvještaj o provođenju Strategije za reformu sektora pravde u Bosni i Hercegovini i Akcionog plana za 2019. godinu, str. 4-5 [vidi fusnotu 342. ovog dokumenta].

godina VSTV je sãmo postalo dio problema. Ozbiljni propusti u radu pravosuđa postali su oãigledni usljed nedostatka liderske sposobnosti, navodã o politizaciji i sukobu interesa, neefikasne organizacije, nedovoljne transparentnosti i odnosa s javnošću i, na kraju, zbog njegovog neuspjeha u provođenju reformi. [...] VSTV-u je potrebna ozbiljna reforma i radikalna promjena ponašanja.[...] Postupak izbora članova VSTV-a mora se revidirati”.³⁴⁵ Provođenje Strategije pravosuđa i aktivnosti u vezi s njom, uključujući izmjene i dopune Zakona o VSTV-u, moraju uzeti u obzir ove nalaze i preporuke.

Unapređenje sistema za praćenje efikasnosti i kvaliteta rada sudija, tužilaca i stručnih saradnika još je jedan strateški program relevantan za nezavisnost pravosuđa uopće. Aktivnosti ovog strateškog programa implementirane su krajem 2019. godine, a tek će se vidjeti koliko su djelotvorne.

Odgovornost: Strateški dokumenti relevantni u ovom pogledu nude samo površan tretman ovog pitanja i ne bave se postojećim problemima. Ključni strateški cilj u ovoj oblasti identificiran u *SRSP u BiH 2014-2018*. odnosi se na jačanje nezavisnosti i odgovornosti VSTV-a. Relevantni pokazatelji odnose se na konsolidaciju funkcija VSTV-a, definiranje sukoba interesa sudija i tužilaca te unapređenje disciplinskog postupka zbog kršenja dužnosti sudija i tužilaca. Ovaj dokument sadrži opća načela, a o nezavisnosti i odgovornosti govori kao o jednoj kategoriji, pri čemu se odgovornost zanemaruje utoliko što problemi odgovornosti, čini se, nisu adekvatno identificirani i razrađeni. Na primjer, Strategija naglašava potrebu uspostavljanja „prakse koja će osigurati da sistem [disciplinske odgovornosti] bude pravičan i otvoren“. Ovako uopćena formulacija i problema i rješenja ne prikazuje raspon niti prirodu proceduralnih, pravnih i institucionalnih problema u ovoj oblasti.

Strategija ne navodi konkretne sadržaje i aktivnosti usmjerene na poboljšanje sistema disciplinske odgovornosti. Čini se da bi se većina predloženih promjena rukovala relevantnim preporukama stručne ocjene EU, koje uglavnom upućuju na to da se osigura nezavisnost Ureda disciplinskog tužioca u odnosu na VSTV. Te aktivnosti još traju, a u pogledu ovog presudnog pitanja nije postignut vidljiv napredak.³⁴⁶

Transparentnost: Slična je situacija i kad je u pitanju transparentnost kao ključni element javnog aspekta odgovornosti pravosuđa. SRSP se bavi nekim elementima proaktivne transparentnosti pravosuđa kroz uspostavljanje strateških programa kao što je unapređenje komunikacije pravosudnih institucija s medijima, korisnicima usluga i javnošću, kao i unapređenje dostupnosti informacija o radu pravosudnih institucija u stručnoj i široj javnosti BiH. Aktivnosti i pokazatelji u okviru ovih programa, međutim, ili su previše uopćeni ili previše slabi. Na primjer, jedan od pokazatelja je primjena savremenih metoda komunikacije – internetske stranice itd. – ali se ne navodi kakve bi se informacije nudile na tim platformama.³⁴⁷ Proaktivnoj transparentnosti i stvarnoj dostupnosti informacija o radu pravosuđa, uključujući rad na određenim predmetima, ne pridaje se dužna pažnja. O tome svjedoče i periodične procjene provođenja Stra-

³⁴⁵ Izvještaj stručnjaka o pitanjima vladavine prava u Bosni i Hercegovini, par. 65-69 (vidi fusnotu 2. ovog dokumenta).

³⁴⁶ Polugodišnji izvještaj o provođenju Strategije za reformu sektora pravde u Bosni i Hercegovini i Akcionog plana za 2019. godinu, str. 23 (vidi fusnotu 342. ovog dokumenta).

³⁴⁷ *Strategija za reformu sektora pravde (2014-2018. godine)*, str. 27 (vidi fusnotu 343. ovog dokumenta).

tegije, fokusirane na promotivne aktivnosti i odnose s javnošću umjesto na kvalitet i prirodu javnosti dostupnih informacija o pravosuđu.³⁴⁸ Taj obrazac ponavlja se i u *Strategiji za postupanje s osobama koje dolaze u kontakt sa tužilaštvima u BiH* koju je VSTV usvojio, a koja također promociji daje prioritet nad javnom odgovornošću.³⁴⁹

Strategija za borbu protiv korupcije (2015-2019) naglašava efikasnost i sveukupni doprinos pravosuđa u borbi protiv korupcije u BiH. Ni u ovom dokumentu, međutim, nisu izričito obrađeni ni korupcija u pravosuđu niti problemi i neprimjereni utjecaj na rad sudija i tužilaca. Ova pitanja rješavaju se posredno kroz strateški cilj jačanja mehanizama za praćenje rada pravosuđa, te – u vezi s tim – dva strateška programa: *Stvaranje uslova za nadzor nad radom pravosudnih organa i institucija putem javno dostupnih statističkih podataka o postupanju po koruptivnim krivičnim djelima* i *Jačanje mehanizama disciplinske i drugih vidova odgovornosti tužilaca i sudija za nepravilno postupanje u predmetima s obilježjima korupcije*.³⁵⁰ Programi su, kako se vidi iz same njihove formulacije, ograničeni, a predviđene aktivnosti djeluju parcijalno i neadekvatno.³⁵¹ Sve u svemu, fokus je stavljen na procesuiranje slučajeva korupcije i na optimizaciju doprinosa pravosuđa borbi protiv korupcije. Može se zaključiti da se ovaj strateški dokument ne bavi na odgovarajući način rješavanjem generalnih strukturnih problema pravosuđa niti raznim pitanjima u vezi s neprimjerenim utjecajem i zarobljavanjem pravosudnih institucija.

Ukratko, strategije i politike neadekvatno i nepotpuno identificiraju, razrađuju i, prema tome, neadekvatno rješavaju brojne probleme odgovornosti, transparentnosti i neprimjerenog hijerarhijskog utjecaja koji su identificirani u ovoj studiji.

9.3. (Ne)provođenje strateških dokumenata

Nedostatak političke volje, kao i fragmentacija strategija i akcionih planova, rezultirali su gotovo minimalnim učinkom antikorupcijskih aktivnosti. Prikupljanju podataka ne pristupa se sistemski, a kreiranju relevantnih politika prilazi se bez konkretnih dokaza iz prakse.³⁵²

Strateški dokument Evropske komisije *Strategija za kredibilnu perspektivu proširenja i pojačani angažman sa Zapadnim Balkanom* identificira reforme u oblasti vladavine

³⁴⁸ Polugodišnji izvještaj o provođenju Strategije za reformu sektora pravde u Bosni i Hercegovini i Akcionog plana za 2019. godinu, str. 25-26 [vidi fusnotu 342. ovog dokumenta].

³⁴⁹ VSTV, *Strategija za postupanje sa osobama koje dolaze u kontakt sa tužilaštvima u BiH*, 2017., dostupno na: https://www.pravosudje.ba/vstv/faces/pdfservlet?p_id_doc=44962

³⁵⁰ Agencija za prevenciju korupcije i koordinaciju borbe protiv korupcije, *Strategija za borbu protiv korupcije 2015-2019. i Akcioni plan za provođenje strategije za borbu protiv korupcije 2015-2019.* [2014.], str. 39-40, dostupno na: <http://www.apik.ba/zakoni-i-drugi-akti/strategije/default.aspx?id=412&langTag=bs-BA>

³⁵¹ Na primjer, problem neadekvatne transparentnosti pravosuđa rješava se javno dostupnim statističkim podacima o postupanju sudova i tužilaštava po koruptivnim krivičnim djelima. *Strategija za borbu protiv korupcije 2015-2019*, str. 39-42.

³⁵² Evropska komisija, Analitički izvještaj {COM[2019] 261 final} – vidi fusnotu 129. ovog dokumenta.

prava kao najvažnija pitanja i istovremeno ključno mjerilo na osnovu kojeg će EU procjenjivati izgleda ovih zemalja.

U području vladavine prava, ova Strategija za sve zemlje Zapadnog Balkana predviđa proširenje detaljnih akcionih planova za usklađivanje sa standardom EU, te pojačanu procjenu provođenja reformi koja uključuje i nove savjetodavne misije.

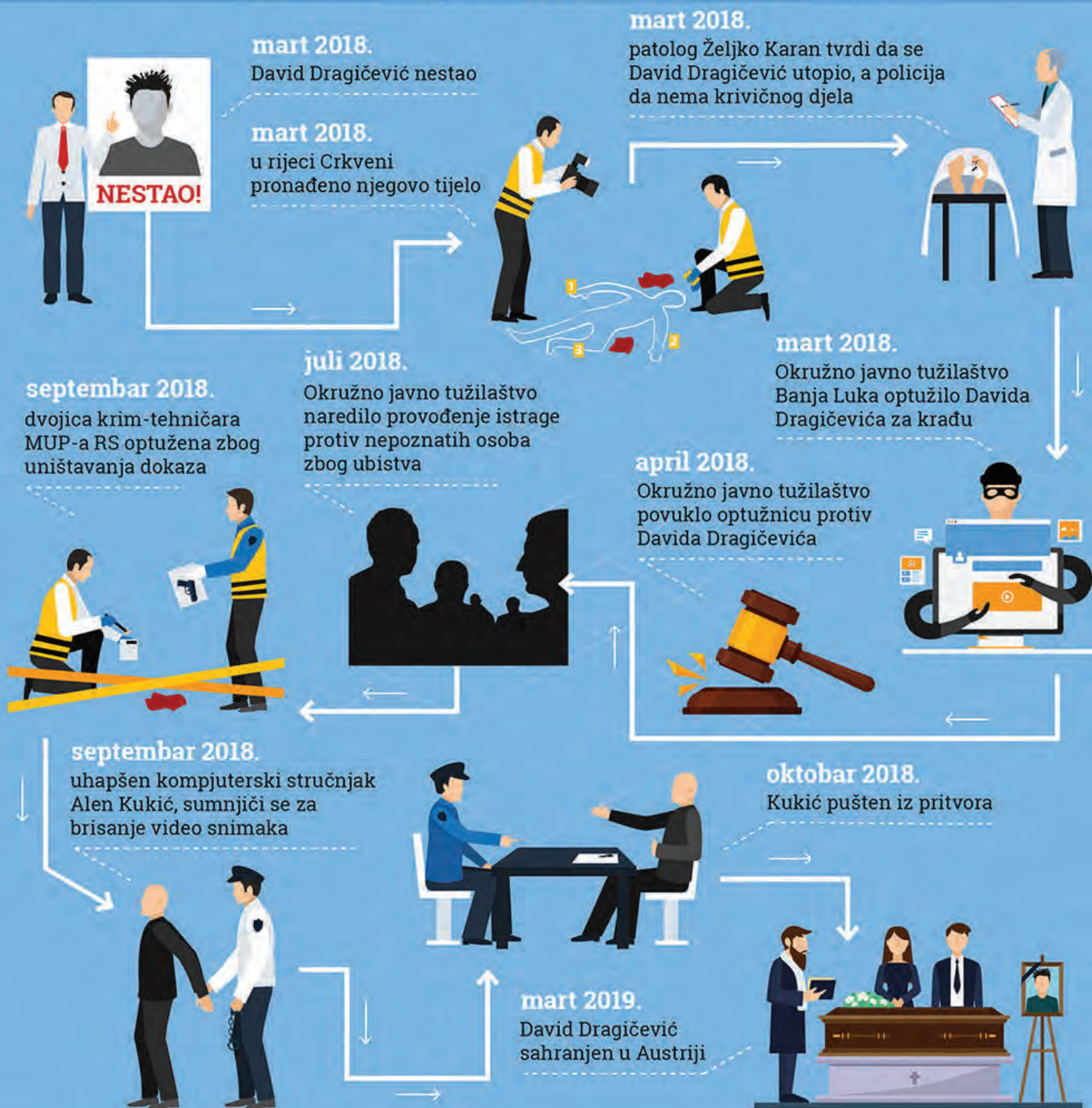
Mišljenje Evropske komisije o zahtjevu Bosne i Hercegovine za članstvo u Evropskoj uniji uključuje, između ostalog, preporuke u području vladavine prava:

- Unaprijediti funkcioniranje pravosuđa kroz usvajanje novih zakona o Visokom sudskom i tužilačkom vijeću i sudovima BiH u skladu sa evropskim standardima.

Dosad nije provedena nijedna preporuka iz ovog mišljenja.

Sve u svemu, može se reći da je Bosna i Hercegovina, uz direktnu podršku međunarodnih aktera, postigla značajan napredak u uspostavljanju i jačanju pravosudnog sistema, posebno u prvoj fazi reforme prije 2006. godine. Pravosudna reforma počinje gubiti zamah nakon promjena u pristupu i ulozi međunarodnih aktera, sa sve većim oslanjanjem na pristup uslovljavanja, što je karakteristika svojstvena procesima integracija u EU. Nakon povlačenja međunarodnih aktera iz operativnog upravljanja reformom, moć preuzimaju lokalni politički akteri čiji je primarni interes da zadrže *status quo*.

>>> Slučaj "DRAGIČEVIĆ" <<<



Status predmeta (17. juni 2020.)

- Advokat **Ifet Feraget** je podnio apelaciju Ustavnom sudu BiH 15. marta 2019. zbog:
 - vođenja neadekvatne istrage Okružnog javnog tužilaštva Banje Luka
 - neprovođenja istrage Republičkog javnog tužilaštva protiv **Darka Ilića**, načelnika Uprave za organizovani i teški kriminal MUP-a Republike Srpske
 - obustavljanja istrage protiv patologa **Željka Karana**

Čeka se odluka Ustavnog suda BiH

- Okružno javno tužilaštvo Banje Luke vodi istragu u slučaju ubistva **Davida Dragičevića**.
- Na Osnovnom sudu u Banjoj Luci u toku je suđenje kriminalističkim tehničarima **Zoranu Bošnjaku** i **Mikici Marijancu** zbog uništavanja dokaza.

10. ZAKLJUČCI I PREPORUKE

Navedeni aspekti i pokazatelji razvijeni za ovu analizu pokazuju da je pravosuđe u Bosni i Hercegovini po mnogo čemu u stanju institucionalne zarobljenosti. Kako se navodi u Uvodu, ključni elemenat definicije institucionalnog zarobljavanja podrazumijeva stvaranje pravila i institucionalnog okvira koji omogućavaju neprimjeren utjecaj takve dubine, kontinuiteta i intenziteta da su dotične institucije praktično zarobljene. Zakoni i propisi relevantni za rad pravosuđa u Bosni i Hercegovini na snazi su više od jedne decenije uprkos (ili, tačnije, zahvaljujući) činjenici da omogućavaju razne vrste neprimjerenog utjecaja. Nalazi ove studije, kao i uvid stečen iz drugih nedavnih izvještaja i radova istraživačkih novinara, potvrđuju da ovo nije samo hipoteza. Čini se da pravosudna samouprava, onako kako se primjenjuje u Bosni i Hercegovini, nema odgovarajuće zaštitne mjere protiv neprimjerenog hijerarhijskog i vanjskog utjecaja.

Na temelju prethodnog pregleda organizacijskih aspekata funkcioniranja pravosuđa može se zaključiti da znatan broj njih pogoduje ili omogućava vršenje neprimjerenog utjecaja na pravosuđe, bilo iznutra ili izvana. Izuzetno fragmentiran sistem finansiranja ne garantira ključnu dimenziju sveukupne nezavisnosti pravosuđa – naime, njegovu finansijsku nezavisnost. Iako su u sudovima i tužilaštvima uspostavljeni automatski sistemi za upravljanje predmetima (CMS i TCMS), nije sigurno – s obzirom na uobičajenost *presignacije* predmeta i nemogućnost revizije postupaka *presignacije* – da ti sistemi u praksi ispunjavaju svoju svrhu. Naprotiv, otvaraju mogućnost za neprimjeren unutrašnji utjecaj na rješavanje i dodjelu predmeta.

Diskreciono pravo tužilaca veoma je važno pitanje u pogledu odgovornosti tužilaca – ili, tačnije, nedostatka iste – pa time i mogućnosti neprimjerenog utjecaja. Diskreciono pravo posebno je važno utoliko što podrazumijeva donošenje takozvanih negativnih tužilačkih odluka, tj. naredbi o neprovođenju i obustavi istraga. Trenutno važeći propisi za reviziju ovih odluka ne pružaju dovoljno garancija za osiguranje integriteta tog procesa, tim više što postupak nije reguliran zakonom nego internim dokumentima tužilaštava. Uloge i položaj stručnih saradnika, savjetnika i vještaka nisu regulirani sveobuhvatno i dosljedno, što je posebno štetno s obzirom na njihov značaj za cjelokupno funkcioniranje pravosudnog sistema .

Ukratko, uzimajući u obzir kumulativni utjecaj organizacijskih faktora na omogućavanje utjecaja na pravosuđe, može se zaključiti da oni, zapravo, vanjskim akterima omogućavaju da efikasno kontroliraju funkcioniranje pravosuđa, što zajedno s unutrašnjim mehanizmima neprimjerenog utjecaja čini pravosuđe izuzetno podložnim zarobljavanju. Stoji to da u praksi nije uvijek moguće napraviti jasnu razliku između neprimjerenog utjecaja i nedostatnih kapaciteta ili neadekvatnosti osoblja pravosudnih institucija, ali to ne umanjuje problem podložnosti zarobljavanju, već upravo obrnuto: i nedostatak kapaciteta otvara dodatni prostor za zarobljavanje pravosuđa.

Kada je u pitanju nezavisnost pravosuđa, ključni problemi povezani su sa činjenicom da o karijeri sudija i tužilaca (ni u početnom procesu zapošljavanja, ni u napredovanju)

ne odlučuju kriteriji stručne sposobnosti, etike i integriteta. Ovi problemi posebno zabrinjavaju kad su u pitanju glavni tužioc i predsjednici sudova, koji bi trebali biti osobe visokog moralnog integriteta i profesionalnih standarda. Postojeća praksa negativno utječe na napredovanje u karijeri i motivaciju profesionalaca u ovom sektoru. Ocjenjivanje rada sudija i tužilaca suočava se s brojnim izazovima uprkos nedavnim promjenama usmjerenim na uvođenje kvalitativnih pokazatelja učinka. S obzirom na važnost ocjenjivanja rada koje sudijama i tužiocima, s jedne strane, predstavlja mogućnost napredovanja u karijeri, a s druge strane eventualne posljedice koje uključuju i disciplinsku odgovornost, u ovom smislu je za ograničavanje nesigurnosti i neprimjerenih utjecaja na pravosuđe presudno postojanje jasnih i koherentnih kriterija – kako u propisima tako i u primjeni propisa u praksi. Nadalje, članovi pravosuđa nisu dovoljno zaštićeni od zastrašivanja i vanjskih pritisaka, a zakonska zaštita u praksi često nije djelotvorna.

Ključni izazov u pogledu odgovornosti predstavlja činjenica da zakonske odredbe i strukturni uslovi ostavljaju previše prostora za selektivnu odgovornost i neprimjeren hijerarhijski utjecaj unutar profesije. Praksa pokazuje da se ova prilika često koristi.

Prvi problem je strukturne prirode i ima veze s činjenicom da VSTV ima znatan utjecaj na rad Ureda disciplinskog tužioca, što dovodi u pitanje nezavisnost ovog ureda. Drugo, u nekim slučajevima nije jasno definirano šta zapravo predstavlja disciplinski prekršaj. Disciplinski prekršaji, barem potencijalno, po zakonskim definicijama nadilaze područje „odgovornosti u ponašanju“ i preklapaju se s ocjenom rada sudija i tužilaca, što u principu ne bi trebalo biti pitanje disciplinske odgovornosti. Čini se da je to slučaj posebno s prekršajima u vezi s „neopravdanim kašnjenjem“ u obavljanju sudskih ili tužilačkih dužnosti. Etičkim standardima u pravosuđu također bi koristila daljnja objašnjenja i unapređivanje. Konkretno, osim očiglednih slučajeva, uglavnom je nejasno šta u kontekstu pravosuđa znače i podrazumijevaju „neprimjerene veze“ i kontakti. Pošto relevantni propisi i profesionalni diskurs ovom važnom pitanju posvećuju ograničenu pažnju, a odrednice neprikladnih kontakata nisu jasne, posebno u tako maloj jurisdikciji kakva je BiH, čini se da se u okviru profesionalne kulture pravosuđa u zemlji takvi kontakti uglavnom toleriraju.

I ostali pokazatelji ukazuju na to da je pravosuđe u Bosni i Hercegovini uglavnom zarobljeno. Uprkos brojnim projektima i programima usmjerenim na rješavanje ovog problema, transparentnost pravosuđa uglavnom je neadekvatna. Rezultati rada sudija i tužilaca uglavnom ostaju skriveni od javnosti, što praktično znači da oni u ovom pogledu nemaju odgovornosti. S druge strane, i slabi rezultati njihovog rada, zajedno sa skandalima i lošim upravljanjem VSTV-a, također doprinose kontinuiranom narušavanju povjerenja javnosti u pravosuđe. Posljednjih godina povjerenje javnosti dodatno su potkopali i sasvim očiti vanjski pritisci političkih aktera. Konačno, predstavnici političke vlasti uveliko prakticiraju zlonamjerne i destruktivne kritike i ne pokušavajući da djeluju u pravcu rješavanja brojnih problema i nedostataka u sistemu. Cijelu situaciju dodatno pogoršava činjenica da je većina tih problema više-manje postala svima očigledna. Sama činjenica da se *status quo* nastavlja uprkos brojnim problemima i neadekvatnom funkcioniranju cijelog sistema još je jedan pokazatelj zarobljenosti pravosuđa u Bosni i Hercegovini.

Navedeni problemi stvaraju začarani krug u kojem je vrlo teško identificirati i odrediti prioritete za moguće pozitivne iskorake.

Naša analiza daje osnov za sljedeće preporuke:

Strukturne / opće preporuke

1. Treba revidirati i ažurirati relevantne strateške dokumente, posebno *Strategiju za borbu protiv korupcije* i *Strategiju reforme sektora pravde*, kako bi se riješili ključni strukturni nedostaci u sektoru pravde i razmotrili odlučni i konkretni koraci ka razotkrivanju stanja praktično zarobljenog pravosuđa u BiH.
2. Treba ispitati negativne implikacije pravosudne samouprave u BiH. Treba ozbiljno razmotriti alternativne modele organizacije i funkcioniranja VSTV-a (ili ekvivalentnog tijela), s ciljem održanja nezavisnosti sudstva, a istovremeno osigurati neophodne kontrole i ravnotežu te djelotvorno spriječiti koncentraciju moći u rukama nekolicine odabranih.
3. S obzirom na negativne posljedice neadekvatnih i netransparentnih kriterija za imenovanje i napredovanje sudija i tužilaca u posljednje dvije decenije, kao i na trenutno stanje zarobljenosti pravosuđa, treba izvesti sveobuhvatnu nezavisnu provjeru sudija i tužilaca, slijedeći lekcije iz Albanije.

Prioritetne preporuke

1. **Neophodno je smanjiti ulogu VSTV-a u disciplinskom postupku.** Posebno je važno osigurati da prvostepene disciplinske postupke vode ugledni pravници koji nisu članovi VSTV-a.
2. **Neophodno je osigurati punu institucionalnu, finansijsku i ličnu nezavisnost Ureda disciplinskog tužioca,** te obezbijediti odgovarajuće resurse za rad ovog Ureda.
3. **Treba značajno povećati transparentnost pravosuđa** u svim aspektima rada – od vođenja disciplinskih postupaka do proaktivnog objavljivanja relevantnih informacija, kako o tekućim tako i o okončanim predmetima, uključujući i presude u okončanim predmetima.
4. **Treba objelodaniti imovinu i druge relevantne aktivnosti sudija i tužilaca u BiH,** djelotvorno osigurati istinitost predloženih podataka i učiniti ih javno dostupnim.
5. **Neophodno je osigurati potpunu finansijsku nezavisnost pravosuđa** u skladu s međunarodnim standardima, što podrazumijeva uvođenje adekvatnog budžetskog postupka i zasebnog budžeta za pravosuđe, kojim upravlja tijelo nezavisno od izvršne vlasti.
6. **Neophodno je znatno podići odgovornost tužilaca** posebno u pogledu uvođenja efikasnih mehanizama revizije i transparentnosti u predmetima takozvanih „negativnih“ odluka tužilaca, u kojima tužioci odlučuju da neće podići optužnice.

7. **Treba uspostaviti mehanizme izvještavanja, transparentnosti i revizije procesa presignacije predmeta.**
8. **Adekvatne izmjene i dopune Zakona o VSTV-u ključne su naročito u pogledu izbora i prestanka mandata njegovih članova.** Snažne kritike rada VSTV-a u posljednjih nekoliko godina, kao i navodne političke veze i nedolično ponašanje predsjednika i članova VSTV-a ukazuju na potrebu jasnog definiranja kriterija, uslova i postupaka za imenovanje članova VSTV-a i njihovog razrješenja od vršenja te dužnosti.
9. **Neophodno je ojačati ulogu VSTV-a u zaštiti nosilaca sudskih i tužilačkih funkcija od neprimjerenog utjecaja** – stvarnih i percipiranih, kako je već preporučila Venecijanska komisija. Jačanje bi trebalo uključiti zakonodavne i operativne mjere, na primjer:
 - (i) ustanovljavanje odvojenih sudskih i tužilačkih podvijeća,
 - (ii) izbjegavanje pretjerane koncentracije ovlasti u vezi s različitim funkcijama koje obavljaju članovi Visokog sudskog i tužilačkog vijeća, te
 - (iii) osiguranje prava žalbe pred sudom na sve odluke Visokog sudskog i tužilačkog vijeća o imenovanju, unapređenju i disciplinskoj odgovornosti sudija i tužilaca.
10. **Postupak imenovanja mora biti objektivniji i transparentniji, te baziran na stručnim sposobnostima, etičnosti i integritetu.** Stručna sposobnost, etičnost i integritet nisu pitanja kojima se daje prioritet pri ispitivanju kandidata u postojećem postupku zapošljavanja. Kriterij etničke pripadnosti, koliko god važan u kontekstu Bosne i Hercegovine, nikada ne bi smio biti važniji od kriterija stručne sposobnosti.
11. **Napredovanje u karijeri sudija i tužilaca mora se zasnivati na stručnoj sposobnosti, posebno kad su u pitanju predsjednici sudova i glavni tužioci.** Dodatni problem javlja se kod članova VSTV-a koji dolaze iz institucija nižih instanci i nisu kvalificirani da ocjenjuju kvalitet i pravno znanje kandidata za više sudske instance. Stoga imenovanje sudija sudova viših instanci moraju vršiti njihove kolege s istog nivoa sudske strukture.

Ostale preporuke

1. **Neophodno je revidirati i razjasniti popis disciplinskih prekršaja.** To treba učiniti s ciljem sužavanja prostora za proizvoljnu primjenu relevantnih odredbi u određenim slučajevima, kao i radi ustanovljavanja razlike između disciplinskih prekršaja i negativnog učinka i negativne ocjene rada. Ovo posljednje je još primjerenije s obzirom na sve nedostatke u sistemu ocjenjivanja sudija i tužilaca u BiH.
2. **Krivičnu politiku disciplinskih postupaka treba revidirati i poboljšati** tako da se najteži prekršaji kažnjavaju dosljedno i adekvatno. Treba razjasniti i implikacije disciplinskih sankcija na karijeru kažnjenih sudija i tužilaca.

3. Treba sveobuhvatno obraditi i regulirati **disciplinsku odgovornost članova VSTV-a BiH u svojstvu članova ove institucije** (a ne samo kao sudija ili tužilača). **Isto važi i za stručne saradnike/pravne službenike** u sudovima i tužilaštvima.
4. **Kodeks sudijske etike i Kodeks tužilačke etike treba dalje razvijati, razjašnjavati i promovirati.** Pojam „neprimjerene veze“ s obzirom na specifičnu prirodu bh. konteksta treba pažljivo razmotriti, raspraviti i definirati i unutar profesije i izvan nje. U reviziji ovih kodeksa treba osigurati aktivno sudjelovanje svih profesionalaca i profesionalnih udruženja u pravosuđu.
5. Svi odgovorni akteri treba da ulože napor za **iznalaženje načina da se sveprisutna praksa napada na pojedine sudije i tužioce i kritika štetnih po pravosuđe postepeno zamijeni otvorenom i konstruktivnom raspravom među predstavnicima triju državnih vlasti.**
6. **Neophodno je sveobuhvatno i dosljedno regulirati ulogu i položaj stručnih saradnika, savjetnika i vještaka, i to na principima stručne sposobnosti i konkurentnosti u zapošljavanju. Treba uvesti i odgovarajuću procjenu njihovog radnog učinka.**
7. **Potrebno je pažljivo pratiti primjenu novousvojenih Kriterija za ocjenjivanje rada sudija i tužilaca.** Važno je osigurati da primjena ovih kriterija omogućí da kvalitativni pokazatelji prevladaju nad kvantitativnim, što je posebno važno za ocjenjivanje rada sudija na osnovu njihovih stručnih sposobnosti.
8. **Zaštitne mjere protiv prijetnji i zastrašivanja sudija i tužilaca moraju se učiniti djelotvornijim u praksi.**



Fond
otvoreno društvo
Bosna i Hercegovina