

## IZVRŠNI SAŽETAK STUDIJE O REFORMI PRAVOSUĐA I PREPORUKE TI BiH<sup>1</sup>

### *Struktura regulatornog tijela – jedinstveni regulator ili odvojena tijela?*

**NALAZ:** Visoki sudski i tužilački savjet (VSTS) je jedinstven regulator sudskog i tužilačkog sistema. Ovakav model je pokazao nedostatke suštinske prirode jer se dovodi u pitanje nezavisnost regulatornog tijela u kojem tužioci mogu odnijeti prevagu u odnosu na sudije. VSTS čini 15 članova, od kojih je 11 iz reda sudija i tužilaca, dva iz reda advokata koje biraju entitetske advokatske komore, jedan koga bira Predstavnički dom Parlamentarne skupštine BiH i jedan koga bira Savjet ministara BiH.

Iz reda sudija i tužilaca redovno se bira po pet članova VSTS-a. Izuzetak je Pravosudna komisija Brčko Distrikta koja može da bira ili sudiju ili tužioca. Zbog ovakvog rješenja u sastavu VSTS-a može da bude više tužilaca (6) nego sudija (5). To se desilo u prvom sazivu (2004-2008). VSTS odluke donosi većinom prisutnih članova koji čine kvorum (11). Moguće su situacije kada odluku o statusnim pitanjima sudija donosi većina koju čine tužioci, ili tužioci i spoljni članovi VSTS-a, npr., predsjednik Suda BiH izabran je većinom od 6 članova među kojima je bilo dvoje sudija.

**PREPORUKA:** Predvidjeti posebna regulatorna tijela za sudske i tužilačke sisteme, ili posebna vijeća za ove sisteme u okviru istog tijela. Preporuka korespondira i sa mišljenjem Venecijanske komisije.\*

### *Sastav regulatornog tijela, način izbora i mandat članova*

**NALAZ:** Prema postojećem zakonu, članovi pravosudnog regulatornog tijela su sudije, tužioci, predstavnici advokatske zajednice, predstavnici parlamenta i predstavnici izvršne vlasti (koji ne obavljaju pravosudnu funkciju i nisu članovi Parlamenta ili Savjeta ministara). U profesionalnoj zajednici, ali i u javnosti, postavilo se pitanje da li advokati trebaju participirati u sastavu nezavisnog pravosudnog tijela. Preovladava mišljenje da ni tužioci, a ni advokati, ne bi trebali imati mogućnost da odlučuju o statusnim pravima sudija zbog procesnih uloga koje imaju u sudskim postupcima. Pozicija člana regulatornog tijela advokatu stvara mogućnost da vrši pritisak na sudije o čijim statusnim pitanjima odlučuje. Osim toga, takva pozicija im stvara određene profesionalne pogodnosti i otvara prostor za zloupotrebe u odnosu sa klijentima. Ovo se može smatrati potencijalnim izvorom pravosudne korupcije.

**PREPORUKA:** Izbor svih članova koji dolaze iz pravosuđa treba birati na skupštini svih sudija (tužilaca).  
Kriteriji za izbor trebaju biti propisani zakonom i usklađeni sa kriterijima koji se primjenjuju za izbor sudija ustavnih sudova i međunarodnih sudova.  
Predlagači kandidata trebaju biti profesionalna udruženja sudija i tužilaca, Kolegij Vrhovnog suda, Kolegij Suda BiH, Kolegij Apelacionog suda Brčko Distrikta i Kolegiji Okružnih i Kantonalnih sudova, te Kolegiji entitetskih tužilaštava.  
Prijedlozi sa biografijama moraju biti javno objavljeni na službenoj web stranici regulatora i/ili suda/tužilaštva iz kojeg dolazi predloženi kandidat.

<sup>1</sup> Sažetak je najvećim svojim dijelom sačinjen na osnovu studije Branka Perića „Pravosuđe u BiH: stanje i perspektive“ koja je nastala u okviru saradnje autora sa TI BiH.

\* <https://rm.coe.int/1680700a60>

**PREPORUKA:** Advokati ne bi trebali biti članovi regulatornog tijela za sudije i tužioce. Članovi regulatora koje je izabrala zakonodavna i izvršna vlast učestvuju u radu regulatornih tijela, ali bez prava odlučivanja o statusnim pitanjima sudija i tužilaca.

**PREPORUKA:** Predstavnike u regulatornom tijelu moraju imati i akademska zajednica, i civilno društvo. Za izbor ovih članova treba propisati precizne kriterijume koji će uključiti ugled u profesionalnoj zajednici, stečeno iskustvo (godine rada), ugled u društvu, naučne radove, članstvo u profesionalnim organizacijama, profesionalna i društvena priznanja, itd.

U predlaganju kandidata za izbor ovih članova trebaju učestvovati sve ovlaštene akademske institucije i pred zakonom prepoznate nevladine organizacije kojima su vladavina prava i pravosuđe internim aktima predviđeni kao oblasti djelovanja. Pravo na izbor ovih članova treba dati državnom parlamentu, a u slučaju da parlament ni u drugom pokušaju ne izabere člana, pravo na izbor treba dati Ustavnom sudu BiH.

**NALAZ:** Članovi VSTS-a trenutno imaju mandate u trajanju od četiri godine i mogu imati najviše dva uzastopna mandata. Neko ko je imao dva uzastopna mandata člana VSTS-a može ponovo biti biran po isteku četiri godine, od kraja posljednjeg mandata. U posljednjem sazivu VSTS-a svi tužioc i sudije su obnovili svoje mandate.

**PREPORUKA:** U okolnostima čestih afera i izraženih sumnji na korupciju, kao vid garancije integriteta i nezavisnosti regulatornog tijela, mandate članova regulatornog tijela trebalo bi ograničiti na jedan mandat od pet godina, bez mogućnosti ponavljanja. Mandat u trajanju od pet godina preporučljivo je rješenje kako se trajanje mandata ne bi poklapalo sa drugim granama vlasti, kao i sa mandatom predsjednika sudova.

### ***Disciplinska odgovornost sudija i tužilaca***

**NALAZ:** Disciplinsku odgovornost nosilaca pravosudnih funkcija zakonodavac je povjerio nezavisnom regulatoru. O istragama i pokretanju postupka disciplinske odgovornosti odlučuje Kancelarija disciplinskog tužioca (KDT) koja je dio strukture Sekretarijata VSTS-a sa izvjesnom autonomijom u postupanju, i kojoj svoje pritužbe mogu podnositi i građani. Na čelu KDT je disciplinski tužilac koga bira Agencija za državnu službu. Disciplinski tužilac ne mora biti nosilac pravosudne funkcije.

O disciplinskoj odgovornosti odlučuje disciplinska komisija (prvostepena i drugostepena) u čijem sastavu su sudije i tužioc koji su članovi VSTS-a. VSTS može izabrati određen broj sudija i tužilaca iz pravosuđa koji će biti članovi disciplinskih komisija. Sastav disciplinskih komisija bira predsjednik VSTS.

**Dakle, VSTS drži potpunu kontrolu disciplinske odgovornosti nosilaca pravosudnih funkcija.** Činjenica da disciplinski tužilac ne mora biti sudija ili tužilac ne daje neophodan autoritet ovom tijelu i samo naglašava moć koju imaju predsjednik i članovi VSTS-a nad KDT-om. U najvećem broju slučajeva disciplinske komisije ne usvajaju prijedloge KDT-a u pogledu sankcija, a u više slučajeva je VSTS po prigovoru izmijenilo odluku drugostepene disciplinske komisije. Prema Godišnjem izvještaju VSTS-a za 2018.g.<sup>2</sup> najčešće izrečene disciplinske mjere su pismena opomena, javna opomena i smanjenje plate, a

<sup>2</sup> Vidi više: [https://vstv.pravosudje.ba/vstv/faces/pdfservlet?p\\_id\\_doc=52789](https://vstv.pravosudje.ba/vstv/faces/pdfservlet?p_id_doc=52789)

disciplinski postupci su najčešće vođeni protiv sudija. U istoj godini pokrenuta su ukupno 33 postupka što je do sada najveći broj pokrenutih postupaka u jednoj godini. Dalje, prosječno vrijeme rješavanja pritužbe iznosilo je 367 dana, a KDT je primio čak 895 pritužbi čiju je osnovanost cijenio. Od toga se najveći broj njih (otprilike jedna trećina) odnosi na dužinu trajanja sudskih postupaka, što građani upravo najčešće prijavljuju i TI BiH putem Centra za pružanje pravne pomoći u borbi protiv korupcije.<sup>3</sup>

**PREPORUKA:** Disciplinski postupak bi trebalo maksimalno pojednostaviti. Treba poći od načela da cilj disciplinske odgovornosti nosilaca pravosudnih funkcija nije kažnjavanje nosilaca pravosudnih funkcija nego stvaranje najviših profesionalnih standarda odgovornosti. Disciplinsku odgovornost sudija treba smjestiti u sudski sistem i staviti u nadležnost vrhovnih sudova, a tužilačku u tužilački sistem i nadležnost najviših tužilaštava.

Zakonom o sudskom i Zakonom o tužilačkom savjetu treba stvoriti osnov za kontrolu profesionalnih sposobnosti pojedinačnih nosilaca sudskih i tužilačkih funkcija, koja bi uključivala procesne vještine i sposobnost za pravilnu primjenu zakona. Kontrole bi trebalo odlukom regulatora povjeriti sudijama i tužiocima viših pravosudnih institucija. Kontrole bi se odvijale povremeno na slučajnom uzorku ili na osnovu obrazloženih prijedloga predsjednika sudskih ili tužilačkih odjeljenja ili predsjednika suda, odnosno glavnog tužioca.

#### ***Izbor i imenovanje, napredovanje u karijeri***

**NALAZ:** Proces izbora i imenovanja na pravosudne pozicije odvija se po principu koji u osnovi slijedi logiku upražnjenih sudskih i tužilačkih pozicija. Proces izbora uključuje fazu obaveznog testiranja za prvi izbor na pravosudnu poziciju, a nakon uspješno položenog testa i fazu usmenog intervjua pred *ad hoc* komisijom koja se sastoji od članova VSTS-a. Za napredovanje u karijeri pismeni test nije obavezan i uključuje samo usmeni intervju pred članovima komisije za izbor. Praksa pokazuje da se vrlo često ne izabere kandidat koji ostvari najbolji rezultat na testu, te da ključnu ulogu igra usmeni intervju.

**PREPORUKA:** Ulazak u pravosuđe mora se objektivizirati favorizovanjem pismenog testiranja. Provjeru ostalih sposobnosti i vještina treba izvršiti nakon ocjene radnih rezultata u određenom vremenskom periodu (pet godina).

#### ***Valorizacija rada sudija i tužilaca***

**NALAZ:** Trenutno vrednovanje rada sudija i tužilaca sprovodi se na temelju normiranja, tj. na statističkom kriterijumu kojem se ističu mnogobrojni prigovori (valorizacija se ne vrši kroz komparaciju, na kvalitativnoj osnovi, ili uz indikatore koji uzimaju u obzir pojedinačne specifičnosti, itd.). Najozbiljniji prigovor na ovaj način valorizacije odnosi se na to da npr. tužioci izbjegavaju složene predmete i biraju najlakše da bi ostvarili normu, pa se govori o negativnom efektu aktuelne valorizacije. Ovaj problem je posebno izražen u oblasti krivičnog pravosuđa. Zbog fokusiranosti na normu, krivično pravosuđe se dominantno bavi bagatelnim kriminalom kako bi se iskazala dobra statistika. Politika procesuiranja svodi se na privid rezultata, a predmeti složenih slučajeva ratnih zločina, korupcije i organizovanog kriminala ostaju van domašaja organa gonjenja.

<sup>3</sup> Vidi više: <https://ti-bih.org/izvjestaji/>

**PREPORUKA:** Umjesto praćenja i ocjenjivanja rada sudija kao pojedinaca (i tužilaca) bilo bi prihvatljivije pratiti i ocjenjivati rad sudova i tužilaštava. U percepciji građana odgovornost mora biti na instituciji, a ne na pojedincu. Instituciju čini ukupnost ljudskih resursa i njihov zajednički rezultat. Odgovornost za rezultate rada pravosuđa podjednako snose sudije i tužioci, administrativno osoblje, predsjednik suda i glavni tužilac, VSTS i ministarstva pravde. Prebacivanje fokusa samo na rezultate rada sudija i tužilaca je pogrešno i kontraproduktivno. Njime se zamagljuje daleko važnija odgovornost drugih aktera.

Osmisliti nove metode ocjenjivanja institucija i pojedinaca, i testirati ih na nekoliko institucija u probnome periodu. Posebnu pažnju posvetiti politici krivičnog progona, protoku predmeta, vrstama predmeta, efikasnosti, otvaranju novih predmeta.

**NALAZ I PREPORUKA:** Vrlo bitna okolnost koja se se može podvesti pod politiku procesuiranja i krivičnog progona: tužioci trenutno nemaju obavezu da pred sudom zastupaju vlastite optužnice, iako bi to bila najlogičnija stvar u organizaciji tužilačkog rada. Postalo je pravilo da tužilac zastupa tuđe optužnice. Sa takvom obavezom, koju mu nameće organizacija rada i glavni tužilac, tužilac odlazi u sudnicu potpuno nepripremljen. U tuđem predmetu tužilac u sudnici ispunjava samo formalnu pretpostavku. To ima ozbiljne posljedice za standard dokazivanja i ishod postupka. Ovakav odnos prema pravdi i procesnoj ulozi objašnjava zbog čega se danas u pravosudnoj praksi „proizvode“ senzacionalni slučajevi sa spektakularnim hapšenjima koji se pred sudom završavaju oslobađajućim presudama.

## **DODATAK: INICIJATIVA ORGANIZACIJA CIVILNOG DRUŠTVA**

### ***Vetting procedura – nalaz i preporuka***

Uzimajući u obzir sve relevantne izvještaje i ocjene o korupciji u pravosuđu, TI BiH predlaže opsežnu re-evaluaciju svih sudija i tužilaca po ugledu na metod koji se provodi u Albaniji.<sup>4</sup> Takav jedan reformski zahvat podrazumijevao bi uvođenje privremenih i specijalizovanih regulatornih evaluacijskih tijela, sastavljenih od nezavisnih pravnih eksperata koji ne dolaze iz pravosuđa, uz učešće međunarodnih eksperata. Oni bi kroz više instanci, uz pravo na žalbu sudija i tužilaca, trebali provjeriti sve sudije i tužioce na sljedeći način: 1) **provjera kompetencija**; 2) **provjera ličnih pozadina i veza sa organizovanim kriminalom** i 3) **provjera imovine**.

Re-evaluacije ili *vetting* procedure podrazumijevale bi da lica koja ih vrše moraju imati garantovanu nezavisnost i integritet, kao i to da je njihov rad privremen, tj. vremenski ograničen. Nosioci pravosudnih funkcija koji ne mogu dokazati porijeklo svoje imovine, ili čiji su dostavljeni imovinski podaci u procesu provjere ispostavili se kao netačni, kao i oni koji nisu prošli provjere evaluacijskih tijela, u smislu znanja i/ili ličnih veza, biće razriješeni s dužnosti. *Vetting* proces ili specijalizovana re-evaluacija bila bi obavezna za sve sudije i tužioce. Vencijanska komisija (VK) je u razmatranju sličnih modela<sup>5</sup> opravdala ovako radikalan zahvat kritičnošću situacije u ovim zemljama, imajući tu u prvom vidu stepen i pojavne oblike korupcije. VK nije pronašla da su *vetting* procedure nekompatibilne sa Evropskom konvencijom, ustavnim garancijama o nezavisnosti pravosuđa, ili da su nepoželjne sa aspekta dobrih praksi. Naprotiv, tako radikalne mjere se smatraju cjelishodnim, iako se uvijek mora imati u vidu da one nisu poželjne u normalnim okolnostima, da su **vanredne**, i **privremenog** karaktera, da moraju postojati procesne garancije njihove nezavisnosti, te da ih opravdava kritični trenutak.

---

<sup>4</sup> Vidi više: [https://ti-bih.org/wp-content/uploads/2018/12/Vetting-procedure-u-pravosudju\\_10.12.2018.pdf](https://ti-bih.org/wp-content/uploads/2018/12/Vetting-procedure-u-pravosudju_10.12.2018.pdf)

<sup>5</sup> Vidi više: [https://www.venice.coe.int/webforms/documents/default.aspx?pdffile=CDL-AD\(2015\)045-e](https://www.venice.coe.int/webforms/documents/default.aspx?pdffile=CDL-AD(2015)045-e)