



VETTING PROCEDURE U PRAVOSUĐU: ISKUSTVO ALBANIJE I MOGUĆNOST PRIMJENE U BIH

Funkcionisanje albanskog pravosuđa se ne razlikuje značajno od zemalja u regionu Zapadnog Balkana. Ocjene koje je EK iznosila u ranijim Izvještajima o napretku u procesu EU integracija ukazuju na slične zabrinjavajuće trendove...

»» Uvod

Nakon više od dvije decenije intenzivnih reformi pravosudnog sistema pred BiH se i dalje nalaze značajni izazovi na uspostavi nezavisnog, efikasnog i funkcionalnog pravosudnog sistema. Ključni izazov za zemlje Zapadnog Balkana predstavlja prisustvo fenomena zarobljene države.¹ U tom smislu, pravosuđe u BiH se suočava sa problemima koji se tiču političkih uticaja, neadekvatnih mehanizama transparentnosti i odgovornosti, sukoba jurisdikcija, kao i nedovoljne efikasnosti.²

Takvo stanje se reflektuje na neadekvatno procesuiranje korupcije. Poseban problem

odnosi se na vrlo mali broj procesuiranih slučajeva političke korupcije.³ Brojni su primjeri slučajeva političke korupcije o kojima su mediji izvještali, a koji nikada nisu dobili institucionalni odgovor pravosuđa.⁴

U tom smislu je zanimljivo iskustvo Albanije koja se suočava sa sličnim izazovima, a koja je u cilju adresiranja problema političkih uticaja i korupcije u pravosuđu pokrenula svojevrstan proces lustracije nosilaca pravosudnih funkcija. U nastavku će biti razmotreno iskustvo Albanije, u nastojanju da se istraži mogućnost njegove primjene u BiH.

¹ European Commission, Communication from the Commission to the European Parliament. The Council, the European Economic and Social Committee and the Committee of the Regions. 'A credible Enlargement Perspective for an Enhanced EU Engagement with the Western Balkans', Strasbourg, 2018.

² EUROPEAN COMMISSION Bosnia and Herzegovina 2018 Report

³ EUROPEAN COMMISSION Bosnia and Herzegovina 2018 Report(Tema II), Generalni direktorat za ljudska prava i pravne poslove – Direktor za monitoring Vijeća Evrope

⁴ Transparency International BiH (2015) Studija sistema nacionalnog integriteta BiH

» Iskustvo Albanije



POZADINA: OCJENE EVROPSKE KOMISIJE (EK) I PRIRODA POLITIČKOG KONSENZUSA

Albanija je po dobijanju statusa kandidata bila suočena sa nizom uslova koje je Evropska unija (EU) postavila, a koji su se odnosili u prvom redu na reformu pravosuđa. U sklopu javnih konsultacija o reformi pravosuđa svoje mišljenje su iznijeli i ambasadori, pa je na primjer ambasador Velike Britanije **Nicholas Cannon**⁵ podvukao kako je u Albaniji stvorena „klika ozbiljno korumpiranih sudija.“

Kako bi se posmatralo iskustvo Albanije u pogledu pravosudnih reformi i re-evaluacije sudija i tužilaca (tzv. vetting procedure ili lustracije) neophodno je razmotriti i političku klimu u ovoj zemlji, koja je obilježena kontinuiranom polarizacijom između dva politička bloka okupljena oko vladajućih socijalista i opozicione Demokratske partije.

Pritisak izvana (u prvom redu od EU i SAD) na albansku političku elitu da izmjenama Ustava pokrenu pravosudne reforme bio je do te mjere jak da su dvije najveće političke partije usaglasile se da podrže paket ustavnih izmjena što je dovelo do toga da je čak 46 članova izmijenjeno, ili jedna trećina Ustava. Funkcionisanje albanskog pravosuđa se ne razlikuje značajno od zemalja u regionu Zapadnog Balkana. Ocjene koje je EK iznosila u izvještajima⁶, ukazuju na slične zabrinjavajuće trendove kao što su: politizacija, nedostatak odgovornosti i institucionalne saradnje, nedovoljni resursi, dugotrajni sudski postupci, veliki broj neriješenih predmet, itd.

ARHITEKTURA LUSTRACIJE

Institut vetting procedure ili lustracije je karakterističan za tranzicione demokratije, kao mjera koja potpomaže integritet ključnih sektora kao što su policija, pravosuđe, vojska, javna uprava, i kojom se svi nosioci funkcija u ovim zemljama podvrgavaju reviziji u pogledu njihovih kvalifikacija, radnih učinaka ili drugih značajnih svojstava.⁷ Izgled lustracije zavisi od ukupnog političkog konteksta svake zemlje u kojoj se primjenjuje.⁸

Venecijanska komisija (VK) je na primjer u objasnila kako potreba za ocjenjivanjem ili lustracijom postoji zbog **pretpostavke da je korupcija u Albaniji veoma zastupljena i da situacija zahtijeva hitne i radikalne mjere.**⁹ Ista pretpostavka

⁵ <https://www.gov.uk/government/speeches/the-judicial-reform-in-albania> (datum pristupa: 19.09.2018.)

⁶ https://ec.europa.eu/neighbourhood-enlargement/sites/near/files/pdf/key_documents/2014/20141008-albania-progress-report_en.pdf (datum pristupa: 19.09.2018.)

⁷ <http://website-pace.net/documents/19887/3136217/AS-MON-2017-01-EN.pdf/18d44e70-977b-4888-ad14-50d57996cf87> (datum pristupa: 19.09.2018.)

⁸ Ibid.

⁹ CDL-AD(2015)045 Interim Opinion on the Draft Constitutional Amendments on the Judiciary of Albania (Adopted by the Venice Commission at its 105th Plenary Session, Venice, 18-19 December 2015), paras. 97-135 (CDL-REF(2015)038).

bi se mogla primijeniti na skoro sve druge zemlje Zapadnog Balkana, posebno otkako je EK u svom posljednjem dokumentu¹⁰, koji razmatra proces proširenja EU, utvrdila kako sve zemlje regiona pokazuju znakove „zarobljene države“, smatrajući pod tim postojanje veza sa organizovanim kriminalom i korupcijom na svim nivoima vlasti i atmosferu nekažnjivosti i nejednakosti.

Lustracijska ili vetting procedura u Albaniji je sprovedena kroz dvije posebno osnovane institucije: Prvostepenu komisiju i Žalbeno vijeće koje nisu dio postojećeg sudskog sistema.¹¹ Cijeli postupak monitoriše Međunarodna monitoring operacija (MMO) koja se sastoji od sudija i tužilaca iz različitih EU zemalja. Oni nemaju moć odlučivanja ili ne učestvuju u pojedinačnim postupcima, već samo nadgledaju proces. Posebno osjetljiva oblast je način izbora članova evaluacijskih tijela koji bi trebali sprovesti lustraciju. Lustracijski zakon u Albaniji predviđa vrlo stroge kriterijume koji se zahtijevaju od članova ovih tijela, pa se, između ostalog, propisuju kriterijumi koji se odnose kako na stručne kompetencije, tako i na moralne kvalitete i garanciju političke nezavisnosti (to su: petnaest godina relevantnog pravnog iskustva koje se ne ograničava samo na iskustvo sudija i tužilaca; da kandidat nije držao lidersku poziciju u političkoj stranci ili da nije bio imenovan po političkoj osnovi u javnoj upravi u posljednjih deset godina, itd.).¹² Selekciju kandidata vrše *ad hoc* radna tijela Parlamenta u kojima su jednako zastupljeni predstavnici vladajuće koalicije i opozicije, a konačnu listu odobrava Parlament i moraju je podržati 3/5 parlamentaraca, u suprotnom će *ad hoc* tijela morati ponovno vršiti selekciju. Zakonodavac je pokušao izbjeći okolnost da lustraciju sprovode lica koja su regrutovana direktno iz pravosuđa, pa se traži da kandidati bar dvije godine nisu obavljali dužnosti u pravosudnim organima. Sveukupno posmatrano, selekcija evaluacijskih tijela je najkontroverznije pitanje jer se u njih biraju članovi koji provjeravaju nosioce pravosudnih funkcija i neophodno je istovremeno osigurati njihovu stručnost i integritet, ali i nezavisnost, ne samo od političkih struktura, već i od postojećih pravosudnih organa.

Sama provjera ili re-evaluacija sudija, tužilaca i stručnih saradnika (koji su isto njome pokriveni) odnosi se na tri oblasti: **1) provjera imovine**, koja se sastoji i od provjere povezanih lica i podrazumijeva obavezu prijavljivanje imovine, kao i provjeru svih navoda u prijavi (osoba koja se provjera je u obavezi dokazati tačnost navoda iz prijave); **2) provjera lične pozadine i veza**, i to u smislu da li nosioci pravosudnih

funkcija imaju veze sa licima koji su povezani sa organizovanim kriminalom i **3) provjera kompetencija**, koja uključuje test znanja, provjeru etičkih osobina/kvaliteta i organizacijskih vještina.¹³

Maxcuni i Cucchi u svom radu iznose i moguće manjkavosti pri sprovođenju lustracije u pravosuđu: ponovni proces imenovanja novih sudija i tužilaca mogao bi završiti kao prostor za nove vrste političkih uticaja; zakonske praznine ili nedovoljna rješenja koja u praksi mogu stvoriti nedoumice kako se radi o iznimno složenom poslu; lustracija ne bi smjela biti sama sebi svrha ili postojati samo kao ispunjavanje kriterijuma i uslova EU; lustracijski zakon u Albaniji dao je mogućnost sudijama da sami podnesu ostavke i tako izbjegnu provjere, što je otvorilo mogućnost da mnogi od njih izbjegnu krivični progon (do sada je više od stotinu sudija svojevrijedno odstupilo sa dužnosti).

OCJENA STANJA NEZAVISNOSTI PRAVOSUĐA U BOSNI I HERCEGOVINI

EK je u svom posljednjem izvještaju za Bosnu i Hercegovinu iz 2018. godine ocijenila da trenutno stanje u pravosuđu otkriva ranjivost pravosudnog sistema na različite vrste pritisaka.¹⁴ Veliki broj zaostalih i neriješenih predmeta, i dužina trajanja sudskih postupaka, te izostanak procesuiranja slučajeva velike korupcije, i dalje predstavljaju najakutniji problem u uspostavi efikasnosti u funkcionisanju pravosuđa.

Iako je samo osnivanje institucije VSTV-a trebalo predstavljati snažnu polugu u otklanjanju političkih uticaja sa pravosuđa, VSTV se dugo susreće sa izazovima u pogledu povećanja broja kontraverznih sudskih odluka i smanjenja stepena povjerenja javnosti u pravosudne institucije.¹⁵ Pored toga, dovedena je u pitanje i sama nezavisnost VSTV, odnosno

¹⁰ https://ec.europa.eu/commission/sites/beta-political/files/communication-credible-enlargement-perspective-western-balkans_en.pdf (datum pristupa: 20.09.2018.)

¹¹ Prema: <http://www.legalpoliticalstudies.org/wp-content/uploads/2017/06/Policy-Analysis-An-Analysis-of-the-Vetting-Process-in-Albania.pdf> (datum pristupa: 20.09.2018.)

¹² Član 6. Zakona o vettingu Republike Albanije.

¹³ Ibid.

¹⁴ EUROPEAN COMMISSION Bosnia and Herzegovina 2018 Report.

¹⁵ "Tenzije između pravosuđa i politike: Da li najavljene izmjene Zakona o VSTV rješavaju probleme?", Branko Perić, sudija Suda Bosne i Hercegovine.

njegovih članova, te povjerenje u nepristrasnost ovog tijela u vršenju nadzora nad pravosudnim institucijama i procesu izbora sudija i tužilaca.

Strukturalni dijalog o pravosuđu, kao bilateralna kontinuirana aktivnost između EK i BiH, čiji je glavni cilj da konsoliduje nezavisan, efikasan i profesionalan pravosudni sistem države kandidata za članstvo u Evropskoj uniji, pokrenut je 2011 godine. Iako je uspostavljanje ovakvog predpristupnog mehanizma dalo šansu za ubrzano unapređenje nezavisnosti, profesionalnosti i efikasnosti u radu nosilaca pravosudnih funkcija, nije proizveo željene reforme unutar pravosuđa i BiH uveliko kasni u postizanju očekivanih rezultata u ovim oblastima.¹⁶

PERSPEKTIVA PRIMJENE ALBANSKOG MODELA LUSTRACIJE NOSILACA PRAVOSUDNIH FUNKCIJA U BIH

U BiH su uspostavljeni određeni mehanizmi za provjeru kompetencija sudija i tužilaca, s tim što ih isključivo provodi VSTV, čije je članstvo većinski sastavljeno od aktivnih nosilaca pravosudnih funkcija, što na određeni način dovodi u pitanje nepristrasnost u postupanju ovog tijela.

Stvaranjem nezavisnog regulatornog tijela (VSTV) sa izuzetno široko postavljenim nadležnostima, koja se odnose na sva statusna i organizaciona pitanja u pravosuđu, nisu postignuti željeni rezultati. Pokazalo se da postojanje snažnog regulatornog tijela ne znači automatski i jamstvo da će pravosuđe biti nezavisno od političkih uticaja. U tom smislu posebno je relevantan novi strateški pristup Evropske komisije koja je prezentujući novu perspektivu proširenja za zemlje Zapadnog Balkana¹⁷ istakla nekoliko nalaza i zaključaka koji mogu poslužiti kao argumentacija za izdvajanje sektora pravosuđa kao sektora koj zahtijeva posebnu provjeru:

- **Prvo, EK naglašava da vladavina prava mora biti osnažena jer sve zemlje pokazuju elemente „zarobljene države“, a vlasti imaju veze sa organizovanim kriminalom i korupcijom.**
- **Drugo, kao odgovor na to, eksplicitno se predlažu mjere, kako generalnog, tako i posebnog karaktera, koje povezuje dubina predloženih zahvata: osnaživanje pravosudnih tijela u borbi protiv korupcije i organizovanog kriminala; raspoređivanje posebnih policijskih jedinica unutar tužilačkih kancelarija; formiranja akcionih planova za reforme u oblasti vladavine prava; slanje posebnih stručnih misija koji će vršiti ocjenu zakonodavstva i reformskih zahvata.**

Iz ovog se jasno vidi da EK predlaže krupne reformske zahvate ili promjenu paradigme u oblasti pravosuđa. To su upravo

ulazna vrata za osmišljavanje re-evaluacije svih nosilaca pravosudnih funkcija i nametanje ove teme kao prioritete na političkoj agendi, jer tako krupan reformski zahvat neće biti moguć bez političke podrške. Na to ukazuje i primjer Albanije.

Sljedeće pitanje koje se otvara jeste da li postojeći ustavni i zakonodavni okvir u BiH, sa izdvojenim položajem regulatornog tijela, predstavlja osnovu da se relativno lako uvedu izmjene propisa (u prvom redu Zakona o VSTV) kojima će se zatim predvidjeti vetting svih sudija i tužilaca – tj., da li je to moguće učiniti reorganizacijom postojećeg regulatornog tijela, ili će za to biti potrebne veće izmjene u ustavnoj arhitekturi, po ugledu na Albaniju. Pitanje političke podrške će biti dodatni izazov u BiH, i to ponajviše zbog fragmentiranosti političke scene koja prati složeno državno uređenje.

¹⁶ Preporuke o strukturalnom dijalogu sa sedmog sastanka (http://europa.ba/wp-content/uploads/2015/05/delegacijaEU_2014052111090188eng.pdf) (Datum pristupa: 16.10.2018. godine).

¹⁷ https://ec.europa.eu/commission/sites/beta-political/files/communication-credible-enlargement-perspective-western-balkans_en.pdf (datum pristupa: 24.10.2018.)



© Transparency International Bosnia and Herzegovina

BANJA LUKA
Gajeva 2
78000 Banja Luka

SARAJEVO
Mula Mustafe Bašeskije 9/1
71000 Sarajevo

www.ti-bih.org