

Meliha Dugalija*

Značaj moralnih i stručnih kriterija za imenovanje i napredovanje

Sadržaj

1. Uvod: visoke stručne i moralne osobine
2. Jedinstveni VSTV i procedura imenovanja
3. Moralni i stručni kriteriji u vezi sa drugim kriterijima
4. Zaključak

Teze i preporuke

1. Uvod: visoke stručne i moralne osobine

Na službenoj web-stranici Visokog sudskog i tužilačkog vijeća BiH (VSTV), u dijelu kojim se informira javnost o imenovanju kandidata na neku od pravosudnih funkcija, može se pročitati sljedeća formulacija:

„Pri donošenju Odluke o imenovanju, VSTV BiH je uzeo u obzir kriterije poput: stručnog znanja, radnog iskustva i radnih rezultata; stručne sposobnosti zasnovane na dosadašnjim rezultatima u karijeri; sposobnosti da nepristrano, savjesno, marljivo, odlučno i odgovorno obnaša dužnosti u okviru funkcije za koju se prijavljuje; odnosa sa radnim kolegama, ponašanja van posla i profesionalne nepristranosti. Pri imenovanju, VSTV BiH primjenjuje odgovarajuće ustavne odredbe kojima se uređuju jednaka prava i zastupljenost konstitutivnih naroda i ostalih te poštuje ravnomjernu zastupljenost spolova.“

Na osnovu toga se može pretpostaviti da VSTV zahtijeva posjedovanje visoko stručnih i moralnih osobina za napredovanje i imenovanje u profesionalnoj karijeri i da u pogledu procedura raspolaže efikasnim mehanizmom koji osigurava takva imenovanja.

2. Jedinstveni VSTV i procedura imenovanja

Nakon što je 2004. godine uspostavljeno jedinstveno VSTV, ono je preuzelo nadležnosti za imenovanje sudija, uključujući i predsjednike sudova, sudije porotnike i rezervne sudije u svim sudovima u BiH, sa izuzetkom Ustavnog suda na državnom i entitetskom nivou. U međuvremenu, u 2006. godini, nadležnost VSTV-a za imenovanja, proširena je i na sudske saradnike, a nedavno i na sudije novoosnovanih privrednih sudova u RS-u. Iako VSTV donosi

* Autorica je Zamjenica Glavne kantonalne tužiteljice Kantonalnog tužilaštva Kantona Sarajevo.

odluke kao kolektivno tijelo (15 članova), glavna odgovornost za imenovanje sudija leži na Komisiji za obavljanje razgovora sa kandidatima (obično tri člana). Nakon obaveznog javnog raspisivanja konkursa za upražnjena mjesta sudija, proces imenovanja se odvija u nekoliko faza. Pod uslovom da kandidati ispunjavaju formalne uslove, sa njima obavlja razgovor komisija koja zatim podvijeću daje preporuke u vidu rang liste. Većinom podvijeće jednostavno prihvata preporuke i daje prijedlog pred punim sastavom VSTV-a. Na sjednici VSTV-a članovi glasaju.

Ovakva procedura imenovanja, međutim, ima ozbiljne nedostatke. Kao prvo, ona nije transparentna i neopravdano izostavlja javnost iz ovog procesa. Građani nemaju pristup bilo kojem dijelu prijavnih materijala za kandidate. Ista netransparentnost prati proces imenovanja do samog kraja, dakle, do konačnog imenovanja određenih kandidata na mjesta sudija i tužilaca, a to se odnosi i na proces unapređenja. Kao drugo, proces imenovanja se ne zasniva na objektivnim kriterijima niti etički kriterij ima konstantno značajnu ulogu u praksi. Kao treće, ne postoji mehanizam kojim bi se mogla izvršiti provjera etičnosti kandidata. Veliku većinu preporuka Komisije za obavljanje razgovora sa kandidatima nekritično prihvata puni sastav VSTV-a i osobe se imenuju bez ozbiljnog razmatranja ispunjenja etičkih pretpostavki. Kao četvrto, tokom procesa unapređenja, informacije o eventualnoj etičkoj nepodobnosti kandidata je obično sakupljao Ured disciplinskog tužioca (UDT). U praksi je to značilo da je on, čak i kada postoje desetine pritužbi na rad sudije ili tužioca, i dalje podoban za unapređenje. Konačno, čak su i one sudije ili tužioci koje su disciplinski kažnjeni zbog povreda etike, unapređivani na više pozicije. Očigledno je da postojeći sistem za imenovanja i unapređenje dovodi do imenovanja i unapređenja kandidata i sudija koji najvjerovatnije nisu najbolji i koji nemaju visoke moralne kvalitete, kako se to zakonom zahtijeva.

Mjesto rada odabranih kandidata se treba određivati na osnovu liste upražnjenih pozicija (koje utvrđuje VSTV vodeći računa o broju upražnjenih mjesta u svakom pojedinačnom sudu/tužilaštvu kao i o prioritetima) i na osnovu preference novih nosilaca pravosudnih funkcija (prvi na rang listi prema stručnosti bi se trebao prvi birati i tako redom). Ova potreba mora biti u ravnoteži sa drugim kriterijima „kvalificiranosti“ kao što su narodna ili spolna pripadnost i objektivni kriteriji koje propisuju zakon ili podzakonski akti. U pogledu kvalifikacionog ispita osmišljen je model pismenog i usmenog kvalifikacionog ispita. On je zahtjevan, međutim, od suštinskog je značaja pitanje pravilne primjene važećih kriterija. Od nje zavisi pravilna ocjena stručnosti kandidata kao i njegovih moralnih osobina.

3. Moralni i stručni kriteriji u vezi sa drugim kriterijima

U praksi je primjećeno da je često kao odlučni faktor za izbor kandidata bio etnički ključ. To je za posljedicu imalo da se sa rang liste bira niskorangirani kandidat¹. To u konačnici vodi do nepravednih rješenja jer su na takav način diskriminirani najkvalitetniji kandidati, a privilegovani manje kvalitetni ili sasvim nekvalitetni kandidati kako bi se zadovoljio „nacionalni“ ključ (pripadnost konstitutivnim narodima). Zbog svega navedenog dolazi do sljedećih negativnih posljedica:

¹ Npr. Izbor za sudiju Suda BiH A. Kapetanovića, rangiranog na 11. mjesto, usp. npr. M. Arnautović, U sud BiH preko disciplinskog postupka, pod linkom: <https://www.slobodnaevropa.org/a/sud-bih-disciplinski-postupak/29777178.html>.

- bira se manje kvalitetan kadar,
- kandidati mijenjaju etničku pripadnost (konstitutivnim narodima) špekulirajući sa boljim prolaskom u konkursnoj proceduri.

S tim u vezi bi se trebalo na transparentan način pristupiti kriteriju koji se odosi na pripadnosti konstitutivnim narodima („nacionalni ključ“) i to tako da se prilikom objave konkursa za poziciju u pravosuđu navede iz kog će se konstitutivnog naroda birati kandidat ili da se ova pripadnost potpuno zanemari te da se biraju najkvalitetniji kandidati. Da bi konkursna procedura polučila izborom najstručnijeg i najmoralnijeg kandidata potrebno je propisati mogućnost *ulaganja pravnog lijeka* za kandidate ili zainteresovane strane u odnosu na odluke VSTV-a koje se na njih odnose.

Takve odluke se tiču izbora, imenovanja, ponovnog imenovanja i razrješenja. Naime, ukoliko kao kandidat koji učestvuje u konkursnoj proceduri za izbor na funkciju sudije ili tužioca u pravosuđu ne bude obaviješten o izboru najuspješnijeg kandidata niti će mu biti omogućeno ulaganje pravnog lijeka. Bilo je pomaka u pogledu transparentnosti konkursne procedure koja se ogleda u činjenici da kandidati mogu uz pribavljenu šifru pristupiti rezultatima kvalifikacionog testiranja ili rang listi. Međutim, izuzev objave o izboru kandidata na web-stranici vijeća ni jedan od kandidata neće dobiti pismenu obavijest sa obrazloženjem odluke vijeća o izboru, kao što mu se neće omogućiti ulaganje pravnog lijeka, što bi opet mogao biti izvjestan korektiv odluka vijeća o izboru.

U postupku odlučivanja o imenovanju tužilaca i sudija, a po ugledu na zemlje u regionu², bilo bi potrebno da se vrše sigurnosne provjere i to za one kandidate koji ostvare najveći broj bodova sa rang liste za određenu poziciju u pravosuđu. Ovim bi se, naime, postiglo da se jedinstvenom provjerom za sve funkcije u pravosuđu i utvrđivanjem relevantnih činjenica objektivizira kriterij koji se koristi u proceduri imenovanja i to „sposobnost da neovisno i nepristrasno“ obavlja funkciju sudije ili tužioca. Upravo se u praksi pokazalo da je ovaj kriterij plodno tlo za paušalnu i objektivno neutemeljenu ocjenu. To je, opet, u postupku zbrajanja bodova i rangiranja u konačnici moglo biti od odlučujućeg značaja kod izbora kandidata. U odnosu na navedeni kriterij se s razlogom mora postaviti pitanje, na osnovu kojih podataka je komisija procjenjivala i bodovala kandidate. Pri tom se mora imati u vidu da je bilo primjera da kandidati koji su bivali disciplinski kažnjavani pri obavljanju dužnosti tužioca ili sudije bolje ocjenjivani po ovom kriteriju nego oni koji nisu imali „mrlje“ u svojoj karijeri.

Slučajevi imenovanja sudija i tužilaca koji su pravomoćno osuđeni za krivično djelo³ ukazuje na neophodan sistem provjere prošlosti sudija i tužilaca prije imenovanja i prije napredovanja u službi. Za takve slučajeve se ne smije pokazivati tolerancija jer se radi o povjerenju građana u pravosudne institucije. Razumije se po sebi da svaki nosilac pravosudne funkcije, pored stručnih kvaliteta, mora biti osoba koja se pridržava visokih moralnih standarda, odnosno osoba koja objektivno predstavlja u svojoj zajednici. Isto se odnosi i na sve članove pravosuđa koji su na

² A. Raić Knežević, Što, zapravo, hrvatski sudovi kažu o sigurnosnim provjerama dužnosnika? Izvukli smo par zanimljivih presuda, pod linkom: <https://www.telegram.hr/politika-kriminal/sto-zapravo-hrvatski-sudovi-kazu-o-sigurnosnim-provjerama-duznosnika-izvukli-smo-par-presuda-i-dosta-su-zanimljive/>.

³ Usp. EU upozorava Milana Tegeltiju: Delalić nije usamljen slučaj, provjerite ostale sudije i tužioce, preneseno sa portala Žurnal.info, pod linkom: <https://www.capital.ba/eu-upozorava-milana-tegeltiju-delalic-nije-usamljen-slucaj-provjerite-i-ostale-sudije-i-tuzioce/>.

bilo kakav način povezani sa bilo kakvom političkom strukturom. Svjedoci smo da pojedini nosioci pravosudnih funkcija u svojoj užoj i široj porodici imaju politički aktivne srodnike i postavlja se pitanje kakav je utisak u javnosti u pogledu neovisnog i nepristrasnog obavljanje funkcije od strane takvog sudije ili tužioca. Pa čak i u situaciji da eventualno taj sudija ili tužilac potpuno profesionalno obavlja svoju dužnost, ostavlja se prostor za sumnju da su njegove odluke u konkretnim predmetima motivirane interesima partije kojoj njihov srodnik pripada. Ovdje je potreban poseban oprez.

Naime, neophodno je razviti sistem koji bi osigurao da se u postupku imenovanja i napredovanja objektivno provode svi kriteriji. Budući da nema prethodnih provjera prošlosti svakog kandidata moguće je da, pored toga što na izbor kandidata utiče etnički ključ, za najboljeg kandidata bude birana pravomoćno osuđena osoba. Zabrinjavajuće je pri tom da su na najviše pozicije u pravosuđu birani kandidati bez ili sa vrlo malo profesionalnog iskustva. Tako se dešavalo da za tužioca na predmetima ratnih zločina bude biran stručni saradnik koji prethodno nije nikad podigao optužnicu ili za sudiju na složenim predmetima organizovanog kriminala bude biran sudija najnižeg suda.⁴ Ovakav sistem je omogućio strelovito profesionalno napredovanje kandidata koji je u potpunosti obezvrijedio rad mnogih sudija ili tužioca, upravo onih koji su na desetine godina marljivo radili. Dakle, uopšte zanemarila se potreba postepenog profesionalnog sazrijevanja i napredovanja, dakle postupnog prelaska npr. sa općinskog na kantonalni nivo itd.

Isto tako u pogledu stručnosti se pri izboru i napredovanju, između ostalog, uzimaju u obzir ocjene o radu kandidata u zadnje tri godine. Međutim, visoka ocjena tog kandidata ne znači da konkretni kandidat ima visoke stručne kvalitete. Jer, takva ocjena rada je u većoj mjeri kvantitativni odraz njegovog rada nego kvaliteta. Treba objektivno procijeniti koje to predmete je završio konkretni kandidat, koji su to predmeti ostali neriješeni, da li se bavio složenim ili manje složenim predmetima, da li je izbjegavao teške slučajeve. Upravo su to pravi izvori informacija o radu kandidata na osnovu kojih se može procijeniti da li je zaslužio da napreduje, odnosno da li je sposoban da se prihvati i kvalitetno radi na funkciji koja podrazumijeva rad na težim i složenijim predmetima.

4. Zaključak

Proces kvalifikacionog testiranja i intervjuisanja je tokom godina pretrpio izmjene, a sve u cilju uspostavljanja djelotvornih procedura koje će biti transparentne i nepristrasne. U odnosu na njih potrebno je razlikovati procedure za prvi ulazak u pravosuđe od procedure za premještanje i napredovanje nosilaca pravosudnih funkcija. U pogledu napredovanja u karijeri i imenovanja nosilaca pravosudnih funkcija ne bi trebalo biti ni trunke sumnje u pogledu njihove stručnosti i moralnih kvaliteta. Sistem imenovanja i napredovanja nosilaca pravosudne funkcije je potrebno unaprijediti u pogledu transparentnosti, objektivnosti, obrazlaganju odluka o izboru, dvostepenosti i sistemskih provjera prošlosti sudija i tužilaca.

Kada se radi o sudijskoj ili tužilačkoj etici, ona će bez poboljšanja procesa imenovanja i unapređenja, edukacije, disciplinskog mehanizma, povjerenje i podrška javnosti za pravosuđe i dalje će ostati na veoma niskom nivou. Ako se etički kriterij za imenovanje i unapređenje ne

⁴ S. Učanbralić/M. Taušan, Zašto imamo loše pravosuđe, pod linkom: <https://zurnal.info/novost/19035/zasto-imamo-lose-pravosude-sudije-bez-iskustva-tuzioci-bez-znanja-diplome-sa-cijenom>.

primjenjuje jednako i ako je kriterij manje-više subjektivan, kandidati neće imati jednake mogućnosti u nepristrasnom procesu koji je zasnovan na objektivnim kriterijima. Pismene odluke o imenovanju i unapređenju bi trebalo da sadrže iscrpna obrazloženja. Primjena objektivnih kriterija na proces imenovanja i unapređenja, u kojem bi etički kriteriji imali istaknutu ulogu, predstavljala bi poticaj za profesionalno pravosuđe. Objektivno ocjenjivanje znanja i razumijevanja etičkih standarda može se osigurati putem pismenih ispita, putem omogućavanja potencijalnim i aktuelnim kandidatima da budu prisutni intervjuisanju, što bi bio jedan kontrolni mehanizam ocjenjivanja koji provode komisije. Primjenom objektivnih kriterija pojednostavio bi se odabir najboljih kandidata, jer on više ne bi bio zasnovan na dominantno subjektivnim procjenama i ocjenama. Trebalo bi uz to vršiti sistematske provjere osnovnih podataka novoimenovanih sudija i tužilaca i proširiti obim aktivnosti na provjeri podataka.

Teze i preporuke:

- Procedura imenovanja nosilaca pravosudnih funkcija ima ozbiljne nedostatke:
 - a) ona nije transparentna i neopravdano izostavlja javnost iz ovog procesa,
 - b) proces imenovanja se ne zasniva na objektivnim kriterijima niti etički kriterij igra značajnu ulogu u praksi.
- Kriterij etičnosti je trenutno neupotrebljiv: ne postoji mehanizam kojim bi se mogla izvršiti provjera etičnosti kandidata. Postojeći sistem omogućuje imenovanja i unapređenja kandidata i sudija koji najvjerojatnije nisu najbolji i koji nemaju visoke moralne kvalitete, kako se to zakonom zahtijeva.
- Neophodno je osigurati transparentan pristup kriteriju koji se odnosi na ključ pripadnosti konstitutivnim narodima i to tako da se prilikom objave konkursa za poziciju u pravosuđu navede iz kog će se konstitutivnog naroda birati kandidat ili da se ova pripadnost potpuno zanemari u korist izbora najkvalitetnijeg kandidata.
- Potrebno je po ugledu na rješenja u zemljama iz susjedstva osigurati u proceduri izbora i imenovanja sigurnosne provjere za kandidate koji ostvare najveći broj bodova sa rang liste za poziciju u pravosuđu.
- Slučajevi imenovanje sudija i tužilaca koji su pravomoćno osuđeni za krivično djelo ukazuje na neophodan sistem provjere prošlosti sudija i tužilaca prije imenovanja i prije napredovanja u službi.
- Na najviše pozicije u pravosuđu se ne smiju birati kandidati bez ili sa vrlo malo profesionalnog iskustva. Postojeći sistem je upravo omogućio strelovito profesionalno napredovanje kandidata bez validnog pravosudnog iskustva. Time je u potpunosti obezvrijeđen profesionalni rad mnogih sudija ili tužioca.
- Neophodno je osigurati primjenu objektivnih kriterija na proces imenovanja i unapređenja sa isticanjem etičkih kriterija. Ovo bi predstavljalo snažan poticaj za profesionalno pravosuđe.