

Branko Perić*

**Tenzije između pravosuđa i politike:
Da li najavljene izmjene Zakona o VSTV rješavaju
probleme?**

Sadržaj

1. Opšte napomene
2. Reforma pravosuđa – politički ugao
3. Ključne tačke nerazumijevanja
 - 3.1. Odnos regulatora i izvršne vlasti
 - 3.2. Odgovornost pravosudnog sistema
4. Otvorena pitanja: kako mijenjati Zakon o VSTV?
 - 4.1. Struktura VSTV
 - 4.1.1. Tužilački i sudski odjel
 - 4.1.2. Broj članova VSTV
 - 4.1.3. Sastav VSTV
5. Imenovanje tužilaca
6. Zaključna razmatranja

1. Opšte napomene

Osnivanje nezavisnog regulatora u oblasti pravosuđa bio je jedan od najvažnijih koraka u reformi pravosuđa koju je kreirala međunarodna zajednica (OHR) nakon sveobuhvatne analize funkcionisanja pravosudnog sistema.¹ Proces je otpočeo nametanjem zakona o tri visoka sudska i tužilačka vijeća, koja su funkcionisala kao jedinstveno tijelo i u čijem radu su učestvovali i međunarodni članovi.² Osnovni cilj je bio eliminisanje moćnog utjecaja politike na izbor nosilaca pravosudnih funkcija i uspostavljanje nezavisnog pravosuđa koje će funkcionisati na najboljim pravnim standardima. Sljedeći korak bilo je potpisivanje sporazuma o prenosu

* Autor je sudija Suda BiH.

¹ Dokument je dostupan na internet stranici www.ohr.int.

² Zakon o visokom sudskom i tužilačkom vijeću BiH, Sl. gl. BiH 15/02, 35/02, 42/03, Zakon o Visokom sudskom i tužilačkom vijeću F BiH, Sl. nov. F BiH 22/02, 41/02, 67/03 i 17/04, Zakon o Visokom sudskom i tužilačkom savjetu RS, Sl. gl. RS 31/02, 55/02, 114/03 i 30/04.

nadležnosti u oblasti pravosuđa sa entiteta na državu³ i osnivanje Visokog sudskog i tužilačkog vijeća (VSTV).

VSTV, zamišljeno kao snažan regulator nezavisnog pravosudnog sistema, suočava se dugo vremena sa ozbiljnim izazovima: pravosudne institucije ne pokazuju očekivanu efikasnost, kontroverznih sudskih odluka je sve više, povjerenja javnosti je sve manje, sistem je izložen oštrim kritikama, a političari otvoreno atakuju na nezavisnost, najavljujući izmjene zakona sa ciljem preuzimanja ključnih nadležnosti. Iz VSTV nema odgovora na sve ove izazove. Jedini odgovor koji se stidljivo nudi je vlastita namjera da se reformiše. Analiza koja slijedi pretenduje da dodatno osvijetli problematiku i ponudi neka rješenja kao teze za razmišljanje.

2. Reforma pravosuđa – politički ugao

Deset godina funkcionisanja VSTV obilježavaju teško razumljive kontroverze: impresivni uspjesi na redizajniranju i kadrovskoj i tehničkoj izgradnji pravosudnog sistema, i oštra politička osporavanja reforme pravosuđa. Pod mandatom VSTV u ovom periodu je proveden proces reimenovanja svih nosilaca pravosudnih funkcija prema najboljim evropskim standardima i procedurama koje su uključivale intervju sa kandidatima, uspostavljen je sistem početne i kontinuirane edukacije, izvršena je racionalizacija mreže sudova, izvršena informatizacija i umrežavanje pravosudnih institucija, renovirani su ili izgrađeni novi objekti sudova i tužilaštava, reformisan je sistem prekršajnih sudova, uspostavljen centar za sudsku dokumentaciju i realizovan niz projekata u oblasti saradnje sa društvenom zajednicom i korisnicima usluga suda.

Reforma je u svom prvobitnom zamahu davala rezultate. Napredak u pojedinim oblastima bio je vidljiv. U Izvještajima o napretku BiH od 2005. do 2011. godine, koje je Evropska komisija dostavljala Evropskom parlamentu i Vijeću, istican je „određen napredak“. Međunarodna nevladina organizacija „Freedom house“ u svom Izvještaju „Nacije u tranziciji 2008“ navodi da se „pravosuđe u BiH bori da održi svoju nezavisnost“, ocjenjujući pravosudno djelovanje i nezavisnost ocjenom 4.00.⁴

Na drugoj strani, pravosudni sistem je cijelo vrijeme bio izložen oštroj kritici vladajućih politika. U kritici su prednjačili političari iz Republike Srpske.⁵ Ponekad se činilo da se radilo o pojedinačnim reagovanjima iz ličnih motiva, a ne o osmišljenoj strategiji osporavanja. Istina, u toj retorici je bilo i argumenata, ali se nisu mogli jasno prepoznati pravci osporavanja. Kritike pravosuđa dolazile su i iz nevladinih organizacija. VSTV je i iz njihove perspektive viđeno kao centar „otuđene moći“ i institucija koja nema nikakvu odgovornost za „propalu reformu pravosudnog sistema“.⁶

³ Sporazum je u ime vlada entiteta i Savjeta ministara odvojeno parafiran u martu 2004, Sl. nov. F BiH 16/04.

⁴ BiH je bila ispred Srbije (4.50) i Hrvatske (4.25). Istu ocjenu imale su Makedonija, Crna Gora i Rumunija.

⁵ Po oštroj i neodmjerenoj kritici ostao je prepoznatljiv predsjednik RS Milorad Dodik: „VSTV je odmetnuti centar moći“ Nezavisne novine, izdanje od 21. 06. 2006, te: „VSTV je, ne želeći voditi dijalog sa Vladom RS, samo ojačao kriminalnu zajednicu“, Dnevni avaz, izdanje od 19. 05. 2006.

⁶ Srđan Blagovčanin, izvršni direktor Transparency international za BiH je u intervjuu za sedmičnjak Dani, izdanje od 03. 12. 2010, izjavio da reforma nije „donijela značajnije rezultate“ i da je „pravosuđe postalo jedan otuđeni centar moći“.

Za razliku od političara, u izvještajima međunarodnih institucija i nevladinih organizacija jasno se ukazivalo na ograničen napredak u pojedinim oblastima (pranje novca, trgovina ljudima, zloupotreba droga, organizovani kriminal), ili izostanak reagovanja (korupcija).⁷

Mnogo prigovora i kritike moglo bi se uputiti na adresu VSTV. Za nesnalaženje u političkom ratu moglo bi se naći opravdanje: nije bilo lako istovremeno izgrađivati instituciju i reformisati zapušten sistem. Trebalo je mnogo vještine, znanja i pameti da bi se pravovremeno odgovaralo na sve izazove.⁸

VSTV i pravosudna zajednica su propuštali da reaguju na kritike, vjerujući da se radi o jalovoj i bezazlenoj političkoj retorici pojedinaca. Izostajao je dijalog kao jedini način da se konflikt prevaziđe. Kada su političari vladajuće koalicije, predvođeni SNSD i SDP, krajem 2012. godine osmislili projekt nove reforme u najosjetljivijem segmentu - imenovanju nosilaca pravosudnih funkcija, upalio se alarm za uzbunu. Otvorilo se krupno pitanje: kako iz konflikta izaći? Konflikt je eskalirao objavljenim namjerama vladajuće političke većine da će mijenjati način izbora tužilaca. Nastao je kao posljedica nerazumijevanja nekih strateških odrednica sudske i tužilačke nezavisnosti i legitimnih prava zakonodavne i izvršne vlasti da utječu na pravosudni sistem i organizuju sistem vladavine prava. Otuda je neophodno razjasniti neke ključne tačke nerazumijevanja između pravosuđa i politike da bi se razumio kontekst namjera politike i sposobnost pravosudnog sistema da se samoorganizuje.

3. Ključne tačke nerazumijevanja

Konflikt između pravosuđa i izvršne vlasti nastao je iz obostranog nerazumijevanja principa nezavisnosti, koji podrazumijeva nemiješanje u pojedinačne i konkretne slučajeve. Ta nezavisnost se u osnovi primjenjuje i na sudski i na tužilački sistem. Izvršna i pravosudna vlast u pravilu ne razumiju da imaju iste ciljeve i da snose zajedničku odgovornost za izgradnju nezavisnog pravosuđa. Također, često se ne razumije da nezavisnost nije privilegija sudija i tužilaca, ili pravosudnih institucija, nego pravo građana! Sve tri vlasti imaju odgovornost da se to pravo poštuje.

Nezavisnost, koja se tiče postupanja u konkretnim predmetima (sudskog i tužilačkog odlučivanja), u praksi se često proširuje i na vršenje upravnih ovlaštenja i upravljanje predmetima.⁹ Nedavno je glavni tužilac Tužilaštva BiH bio izložen oštroj kritici političara zbog toga što je odbio da se pojavi na sjednici Proširenog parlamentarnog odbora za bezbjednost, a u vezi razmatranja slučaja blokade Parlamenta. U svom odgovoru tužilac se pozvao na princip nezavisnosti i pozivanje u Parlament kvalifikovao kao politički pritisak na Tužilaštvo.¹⁰ Ovaj odnos između menadžmenta pravosudnih institucija i izvršne i zakonodavne vlasti mogao bi biti

⁷ Izvještaj o napretku BiH za 2011, prilog uz Saopštenje Komisije Evropskom Parlamentu i Vijeću, Strategija proširenja i ključni izazovi 2011-2012, SEC (2011) 1206 od 12. 10. 2011.

⁸ Opširnije B. Perić, Pravda, odgovornost i društveni legitimitet pravosuđa, *Pravna riječ*, 33-2012, ss. 643-647.

⁹ VSTV je o ovom problemu raspravljalo polovinom 2006. godine na zahtjev predsjednice Suda BiH, povodom intervencije britanskog ambasadora M. Rajkrofta u vezi produženja mandata sudije Malkoma Simonsa. Predsjednica je smatrala da je britanski ambasador, tražeći objašnjenje od predsjednika Suda, ugrozio sudijsku nezavisnost. VSTV je zaključilo da pitanja koja se tiču upravljačkih ovlaštenja predsjednika suda nemaju karakter sudskog odlučivanja.

¹⁰ V. Dnevni avaz, 28. 08. 2013.

jasnije definisan u Zakonu o VSTV i zakonima o sudovima kako bi se izbjegli nesporazumi i konflikti.

3.1. Odnos regulatora i izvršne vlasti

Osnovni prigovori političara odnosili su se na potpunu marginalizaciju izvršne vlasti (ministarstva pravde) koju je donio nametnuti model nezavisnog regulatora. Političari očigledno nisu mogli razumjeti zbog čega je VSTV dobilo toliko široke nadležnosti i zašto ministarstvima pravde nisu ostavljene gotovo nikakve nadležnosti u organizaciji i funkcionisanju pravosuđa, pa čak ni one koja se tiče sudske administracije i izvršnih ovlaštenja.¹¹ Ministarstvima pravde je Zakon o VSTV ostavio samo neke manje podijeljene nadležnosti.¹² Na drugoj strani, izvršna vlast ima odlučujuću ulogu u finansiranju pravosuđa¹³. Za izvršnu vlast i političare se otvara legitimno pitanje: kako da upravljaju sistemom i pokreću zakonodavne inicijative ako nemaju ulogu i uticaj na pravosudni sistem i kako da finansiraju nešto što ne kontrolišu?

Ova kontroverza ima snažan politički potencijal. U našoj pravnoj tradiciji ministarstva pravde su imala ključnu ulogu u organizaciji pravosuđa, a posebno sudske administracije. Prenošnje gotovo svih ovlaštenja na nezavisnog regulatora je u značajnoj mjeri marginalizovalo ulogu ministarstva i njegovu odgovornost za rezultate pravosuđa. Za ovako radikalno rješenje bili su potrebni snažni argumenti i jasna objašnjenja. Odsustvo konstruktivnog javnog dijaloga VSTV sa izvršnom vlašću (ministarstvima) produbilo je tenzije između pravosuđa i politike.

Izvršna vlast će uvijek imati odlučujuću ulogu u finansiranju pravosuđa i kreiranju pravosudnog budžeta. Ne postoji država koja se odrekla ove poluge vlasti. Pitanje je u kojoj mjeri će se pojedine nadležnosti za upravljanje sistemom prenositi na regulatora pravosudnog sistema, odnosno kako će izgledati podijeljene nadležnosti. Podijeljene nadležnosti uključuju i podijeljenu odgovornost, zbog čega ministri pravde trebaju imati aktivnu partnersku ulogu u procesima reforme. Naravno, bilo bi poželjno da se pravosudni sistem razvija u pravcu potpunog prenošenja nadležnosti za organizaciju i funkcionisanje pravosudnog sistema na nezavisna tijela¹⁴, ali to mora biti politička strategija. Da bi se išlo u tom pravcu, neophodno je da sudska i izvršna vlast nađu zajednički jezik.

3.2. Odgovornost pravosudnog sistema

Odgovornost pravosudnog sistema i VSTV kao regulatora je druga tačka nerazumijevanja na relaciji pravosuđe - politika. Svoje zaključivanje o neodgovornosti VSTV političari izvode iz činjenice da Vijeće kao institucija nema nikakvu obavezu prema izvršnoj i zakonodavnoj vlasti

¹¹ Predsjednik RS Milorad Dodik je izjavio da je VSTV neformalni centar moći, bez ikakvog legitimiteta. Izvor: www.vijesti.ba, 28. 12. 2012.

¹² Podijeljene nadležnosti se odnose na utvrđivanje broja sudija i tužilaca i budžete, čl. 17 t. 25 i čl. 20 st. 2 Zakona o VSTV BiH.

¹³ VSTV donosi prijedlog budžeta za sve nivoe pravosuđa i može prijedloge direktno obrazlagati pred parlamentima, čl. 20 st. 2 Zakona o VSTV.

¹⁴ U Norveškoj je vlada nadležnosti za sudsku administraciju prenijela na nezavisno tijelo – Nacionalnu sudsku administraciju Norveške, čije je sjedište u Tronhajmu.

ni kada je u pitanju kreiranje sistema, niti kada su u pitanju rezultati koje sistem ostvaruje, zbog čega ga smatraju „otuđenim centrom moći“. Da li je VSTV institucija bez odgovornosti?

Ravnoteža između autonomije pravosuđa i odgovornosti je ozbiljno i teško pitanje za društva u tranziciji. Ono je od ključne važnosti za nezavisnost, autoritet pravosuđa i povjerenje javnosti u pravosudni sistem. U konceptu reforme se o ovom problemu vodilo računa, tako da su u strukturi VSTV zastupljeni predstavnici izvršne i zakonodavne vlasti koji direktno odgovaraju predlagačima. Odgovornost svih članova VSTV je regulisana samim Zakonom o VSTV.¹⁵ Također, godišnji izvještaj o stanju u pravosuđu, koji se podnosi parlamentima, osigurava transparentnost i daje mogućnost uvida u rad pravosudnog sistema.

Problem za parlamente, izgleda, predstavlja činjenica da se izvještaji o stanju u pravosuđu po slovu zakona ne usvajaju nego „*primaju k znanju*“. U političkom iskustvu još su snažna sjećanja na obavezu sudova i tužilaštava da parlamentima dostavljaju povremene i godišnje izvještaje o radu o kojima se raspravljalo i odlučivalo o njihovom prihvatanju. Neusvajanje izvještaja o radu podrazumijevalo je inspeksijske kontrole ministarstva pravde, a inspeksijski nalaz mogao je voditi razrješenju sudija i predsjednika sudova. Ozbiljnost ovih kontrola, koje su se redovno planirale, stvarala je osjećaj odgovornosti. Međutim, i u novom konceptu izvještaji VSTV o stanju u pravosuđu daju izvršnoj i zakonodavnoj vlasti osnov za zakonodavne inicijative, bez obzira što Zakon ne sadrži direktna ovlaštenja parlamenta povodom takvih izvještaja.

Svoje razumijevanje (ne) odgovornost pravosuđa druge dvije vlasti vrlo često koriste u političkom diskursu kao ozbiljan strukturalni problem. VSTV nije učinio ništa da se ovaj kontroverzni odnos razjasni u javnom dijalogu i unaprijedi u mjeri koja će učvrstiti povjerenje u sistem i doprinijeti autoritetu institucija. Nije poznato da je o ovom problemu vođena rasprava sa predstavnicima izvršne i zakonodavne vlasti.

Na drugoj strani, neke važne odluke VSTV nailaze na oštru osudu političara.¹⁶ Također, percepcija nekih važnijih sudskih odluka (posebno Suda BiH!)¹⁷ otvara mnoga kontroverzna pitanja kao što su: vladavina prava, pristup pravdi, jednakost u postupanju, pravo komentiranja nepravosnažnih sudskih odluka, osporavanje kredibiliteta sudija (klevete i uvrede), neprimjeren pritisak na sudije i pravosudni sistem, odnos medija i pravosuđa... Ako sudske odluke dugo vremena budu predmet oštre političke kritike, bez obzira na činjeničnu fundiranost, sudski sistem će imati sve manje povjerenja. Političari će svoju „zabrinutost“ za žrtve neefikasnog pravosuđa elegantno prodavati na političkoj berzi. Oblikovanje javne odgovornosti pravosuđa je neophodan uslov za izlazak iz krize povjerenja. Zbog toga je važno da se o ovim problemima pokrene javni dijalog između pravosuđa i politike, ali i dijalog u krugu profesionalne zajednice.¹⁸

¹⁵ Vidi: čl. 6 i 7 Zakona o VSTV.

¹⁶ Predsjednik RS je povodom imenovanja glavnog tužioca BiH Gorana Salihovića, u izjavi Agenciji Srna, rekao: „VSTV je privatno, grupno interesno društvo, koje uništava svu objektivnost, principijelnost i kriterijume za izbor tužilaca“. Izvor: www.depo.ba, 16. 12. 2012.

¹⁷ Krivični postupci protiv visokorangiranih političara Šarovića, Čovića, Bičakčića i Ivanića okončani su oslobađajućim presudama. Također, u pravosnažno okončanim predmetima ratnih zločina „Maktouf“ i „Damjanović“ Evropski sud za ljudska prava i Ustavni sud BiH su utvrdili povrede zakona na štetu osuđenih, što je otvorilo problem pravičnosti osuđujućih presuda u ostalim pravosnažno okončanim postupcima.

¹⁸ Pravosudna zajednica ne pokazuje nikakve aktivnosti. Udruženja sudija i tužilaca (ima ih šest!) ne učestvuju u dijalogu sa regulatorom. Također, nema javnog oglašavanja kada su u pitanju napadi na pravosuđe, ili kada se vodi javna debata o važnim pitanjima funkcionisanja pravosuđa.

VSTV, očigledno, nije uspjelo da se nametne kao nezavisan autoritet i pokaže sposobnost za strateško oblikovanje sistema. Razloge treba tražiti u samoj strukturi VSTV, načinu izbora članova i (ne) sposobnosti članova i menadžmenta da utvrđuju prioritete i organizuju rad. Činjenice da članovi VSTS dolaze iz različitih institucija i društvenih grupa, da nema jasnih kriterija za njihov izbor, da dolaze u VSTV bez prethodnih posebnih znanja o radu institucije, da nemaju stalni angažman u VSTV za vrijeme trajanja mandata i da se polovina članova mijenja svake druge godine, predstavlja objektivnu smetnju za ozbiljan rad na strateškim pitanjima sistema. Zbog toga treba ozbiljno razmišljati o novom modelu organizacije institucije, novim nadležnostima i jasnijem definisanju nekih postojećih nadležnosti. Bez novog modela kredibilne nezavisne institucije ne treba očekivati napredak u izgradnji nezavisnog pravosudnog sistema.

Nerazumijevanje oko strateških pitanja i nesposobnost da se kreiraju dugoročne politike razvoja pravosuđa izbacilo je na površinu nekoliko strukturalnih pitanja: struktura VSTV, broj članova i sastav VSTV i nadležnosti za imenovanje tužilaca. Pojedinačne rasprave o njima dodatno će zamagliti strateške pravce razvoja i prijete da prodube konflikt. Otuda ćemo razmatranje ovih pitanje pokušati da smjestimo u strateški okvir kako bi se izbjegla opasnost da se „od drveća ne vidi šuma“.

4. Otvorena pitanja: kako mijenjati Zakon o VSTV?

Rasprava o izmjenama Zakona o VSTV mora krenuti od suštinskih problema pravosudnog sistema i problema u funkcionisanju samog regulatora. Ako je jedan od problema odnos pravosuđa i izvršne i zakonodavne vlasti, onda treba razjasniti ključne tačke neslaganja i pronaći rješenja koja će problem otkloniti ili bar ublažiti. Izmjene koje najavljuju „politika“ i „struka“ nisu rezultat međusobnog dijaloga i očigledno ne idu za tim ciljem.

Radni nacrt izmjena Zakona o VSTV došao je iz VSTV. Nema dokaza da je o tome prethodno vođena rasprava u okvirima profesionalne zajednice. Također, nema dostupne analize funkcionisanja institucije iz koje bi se moglo vidjeti zašto postojeći model treba mijenjati i šta bi bile prednosti novog modela. Moglo bi se pretpostaviti da je ovaj dokument bio iznuđen odgovor na najavu izmjena koju su kreirale partije vladajuće koalicije.

U dokumentu se otvara nekoliko krupnih pitanja strukturalne prirode. Njihovo razmatranje ograničava činjenica da dokument ne prate odgovarajuća obrazloženja predlagača.

4.1. Struktura VSTV

Postojeća struktura VSTV imala je za cilj da u instituciji budu zastupljeni predstavnici svih nivoa sudske i tužilačke vlasti, predstavnici društvene zajednice (vanjski članovi), a da istovremeno bude zadovoljena etnička i spolna zastupljenost. Broj sudija i tužilaca je imao apsolutnu većinu (11), advokatske komore entiteta su birale po jednog člana, a Predstavnički dom Parlamentarne skupštine BiH i Vijeće ministara po jednog člana koji ne mogu biti nosioci pravosudnih funkcija, poslanici ili članovi Vijeća ministara.¹⁹ U praksi se dogodilo da su i Parlament i Vijeće ministara u VSTV imenovali advokate, tako da su advokati i tužioci bili većina u nezavisnom regulatoru,

¹⁹ Čl. 4 Zakona o VSTV.

što je obesmisllilo samu suštinu sudske nezavisnosti. Prijedlog izmjena je očigledno imao za cilj da se ovakve inverzije sistema eliminišu.

4.1.1. Tužilački i sudski odjel

U nacrtu radnog dokumenta o izmjenama Zakona o VSTV, koji je uradilo VSTV, predviđa se formiranje sudske i tužilačke odjela, koji bi bili sastavljeni od po osam sudija, odnosno tužilaca, te četiri člana koje bi birali parlamenti i Predsjedništvo BiH. Sa ovakvim rješenjem broj članova VSTV bi se povećao sa 16 na 20. Prijedlog očigledno ide za rješenjem koje bi isključilo međusobno preglasavanje sudija i tužilaca u pogledu imenovanja i disciplinskih postupaka, dok bi se u vezi ostalih nadležnosti odluke donosile na zajedničkim sjednicama.²⁰ Na ovaj način bi se eliminisali prigovori da tužiocima kao strankama u sudskim postupcima nije mjesto u regulatoru sudske sistema. Ovaj prigovor koristili su i političari, ali i sudska zajednica.

Sličan model regulatora postoji u Francuskoj gdje *Conseil superieur de la magistrature* ima dva vijeća – jedno za sudije, a drugo za tužioce, kao i u Italiji, Rumuniji i Turskoj. Venecijanska komisija podržava predloženi model pozivajući se upravo na ove modele.²¹

Da li je ovo najbolji model za rješenje problema u našem krivičnompravnom sistemu. Podsjećam na činjenicu da smo usvojili adversarni krivičnoprocesni sistem u kome je tužilac pred sudijom samo stranka, potpuno ravnopravna sa odbranom. Sudija ima obavezu da osigura standard nezavisnog i nepristrasnog suda koji će biti vidljiv spolja (standard objektivne nepristrasnosti). Da li jedno tijelo za sudije i tužioce, makar imalo odvojene sudske i tužilačke odjele, ostavlja utisak takve nezavisnosti i nepristrasnosti? Šta su argumenti za očuvanje jedinstvene institucije kao regulatora dva različita pravosudna sistema? Također, postavlja se pitanje zašto se predlaže potpuno simetričan sastav tužilačkog i sudske odjela ako se ima u vidu činjenica da je tužilački sistem daleko jednostavniji i da ima dva i po puta manji broj tužilaca nego sudija? Jedini razuman argument mogao bi se naći u činjenici da bi oba sistema koristila jedan smještajni prostor, istu informatičku strukturu i isti administrativni aparat (Sekretarijat VSTV). Sa druge strane se može prigovoriti da time nije do kraja riješen problem zbog kojeg se uopšte formiraju dva odjela. Odjeli unutar jedinstvene institucije ne ostavljaju utisak potpune nezavisnosti sudske sistema.

Ponudeni model sam po sebi nosi potencijal konflikata vezanih za upravljanje budžetskim sredstvima i ravnopravnim tretmanom u rješavanju prioriteta razvoja. Ovo može biti žarište ozbiljnih sukoba koje bi bilo dobro izbjeći. Također, ovaj model isključuje mogućnost da tužilac uopšte bude predsjednik institucije. Naime, bilo bi apsurdno da na čelu institucije koja reguliše sudski sistem bude tužilac! Otuda se nameće zaključak da je cijepanje institucije na dva potpuno odvojena i nezavisna regulatora jedino razumno i dosljedno rješenje.

²⁰ Ovo nije jasno vidljivo iz radne verzije nacrta dokumenta.

²¹ Mišljenje Venecijanske komisije o pravnoj sigurnosti i nezavisnosti pravosuđa u BiH br. 648/2012 od 18. 06. 2012.

4.1.2. Broj članova VSTV

Izgleda da je povećanje broja članova VSTV sa 16 na 20 posljedica simetrične strukture tužilačkog i sudskog odjela (po 8 članova). Postavlja se pitanje zašto se favorizuje model predstavljanja po kome svaka pravosudna institucija mora imati svog predstavnika u VSTV?

VSTV nije predstavničko tijelo u kome se prelamaju interesi institucija. VSTV je regulator sistema i u njemu treba da budu najsposobniji i najkreativniji članovi pravosudne zajednice. Zašto bi jedno tužilaštvo od šest tužilaca, makar se zvalo i Republičko, biralo jednog člana VSTV? Zašto Brčko Distrikt daje dva člana VSTV kada je to samo jedna autonomna lokalna pravosudna struktura?

Logika personalne strukture VSTV treba da bude zasnovana na jasnim principima: a) profesionalni kredibilitet, b) visok moralni ugled u profesionalnoj zajednici i društvu, i c) sposobnost strateškog razmišljanja i donošenja odluka. Dosadašnja praksa biranja predstavnika pravosudnih institucija i nivoa pravosuđa pokazala je niz slabosti i nanijela instituciji dosta štete. Umjesto nesumnjivih autoriteta, u VSTV su dolazili marginalni članovi profesionalne zajednice od kojih je institucija često imala više štete nego koristi.

Povećanje broja članova učiniće instituciju preglomaznom i tromom. Praksa pokazuje da preglomazna tijela rade sporo i teško donose odluke. Imajući u vidu činjenicu da se stalno povećava vrijeme trajanja sjednica i broj tačaka koje VSTV razmatra na sjednicama, povećanje broja članova bi moglo dodatno komplikovati procedure donošenja odluka i uticati na efikasnost sistema. Na kraju, povećanje broja članova zahtijevaće povećanje budžetskih troškova u značajnoj mjeri s obzirom da dolasci članova na sjednice i učešće u radu radnih tijela iziskuje znatne troškove.

4.1.3. Sastav VSTV

U ovom dijelu ponuđeni prijedlog uvodi značajne promjene u odnosu na postojeći model. Iz postojećeg modela se isključuju advokati i uvode predstavnici akademske zajednice koje bi birali parlamenti države i entiteta i Predsjedništvo BiH.

Kada su u pitanju predstavnici advokatskih zajednica, mogao bi se prihvatiti argument da im nije mjesto u regulatoru sudskog sistema s obzirom na činjenicu da zastupaju stranke u sudskim postupcima i da zbog toga ne bi mogli da učestvuju u rješavanju statusnih pitanja sudija. Jasno je da na objektivnu percepciju nezavisnosti sudije svakako može uticati činjenica da advokat utiče na njegov izbor ili unapređenje. Također, advokati se u javnosti često vezuju za određene politike i političare koje su zastupali ili zastupaju u sudskim postupcima, što se može tumačiti utjecajem politike na odluke VSTV.²² Već smo ukazali na činjenicu da su u jednom mandatu i Savjet ministara i Parlamentarna skupština BiH za članove VSTV imenovali advokate, tako da su u sastavu VSTV bila četiri advokata! To što advokati objektivno mogu bolje od drugih da poznaju funkcionisanje pravosuđa i mogu doprinijeti iznalaženju najboljih strateških rješenja je manjeg značaja od objektivne nezavisnosti koja mora postojati da bi se izgradilo povjerenje u sudski sistem.

²² Advokat koji je danas član VSTV istovremeno je bio branilac visokog političkog dužnosnika u krivičnim postupcima pred dva suda.

Postavlja se pitanje da li će predstavnici akademske zajednice doprinijeti povećanju efikasnosti i nezavisnosti rada VSTV? Za potvrđan odgovor nema čvrstih argumenata. Akademska zajednica je danas fluidan i maglovit pojam. Ako je čine državni i privatni fakulteti i ako se zna na koji način se stiču akademska zvanja i biraju profesori, teško je očekivati da predlagači u VSTV izaberu nezavisne intelektualce i ljude od profesionalnog i moralnog autoriteta. Prije bi se moglo pretpostaviti da će se u VSTV naći doktori nauka koje su proizvele i zaposlile političke partije, ili razne neformalne akademske grupe bliske određenim politikama. To bi moglo dodatno oslabiti kredibilitet institucije i komplikovati njen rad. Dosadašnje iskustvo sa izborom članova VSTV od strane Parlamentarne skupštine BiH i Vijeća ministara pokazuje da su se redovno birali ljudi bliski političkim partijama ili pojedinim političarima (advokati). Čini se da izbor ne treba ograničiti samo na akademsku zajednicu nego ostaviti prostor da to budu nezavisni autoriteti iz bilo koje društvene oblasti.

Prijedlog u ovom dijelu nudi rješenje da člana VSTV bira parlamentarna dvotrećinska većina. U parlamentarnim demokratijama dvotrećinska većina se uglavnom predviđa samo za donošenje i izmjene ustava. U praksi naših parlamenata, često nije moguće ni konstituisanje stabilne parlamentarne većine. Različiti stranački interesi često blokiraju i donošenje manje važnih odluka, zbog čega nije realno očekivati da bi uopšte moglo doći do imenovanja člana vijeća. To bi sasvim sigurno paralisalo konstituisanje institucije i komplikovalo njen rad (što bi često mogao i biti interes političkih faktora!). Također, procedure predlaganja kandidata, uslovi za izbor i procedura provjera kompetencija su suviše ozbiljan posao za parlamente koji teško funkcionišu u uslovima nerazvijene demokratije. Ne treba posebno obrazlagati koliko bi to bio složen posao za Predsjedništvo BiH u kome se prelamaju partijski, entitetski, etnički i drugi interesi.

Jedan od prigovora ponuđenom rješenju mogao bi se odnositi na broj članova VSTV koji predlaže državni nivo (dva člana) s obzirom na činjenicu da se radi o prenesenoj nadležnosti sa entitetskog na državni nivo i s obzirom na činjenicu da na državnom nivou postoje samo dvije pravosudne institucije (Sud i Tužilaštvo BiH). Istina, i u postojećem modelu su Parlamentarna skupština BiH i Vijeće ministara birali po jednog člana u VSTV. Međutim, čini se da je to nesrazmjeran broj imajući u vidu činjenicu da i Sud BiH i Tužilaštvo BiH biraju po jednog člana VSTV.

Šta bi mogao biti alternativni prijedlog? Šta se očekuje od vanjskih članova i koji profil bi bio najprihvatljivije rješenje iz perspektive društvene uloge i ciljeva? Ako to trebaju biti članovi društvene zajednice nesumnjivog i javno verifikovanog naučnog i moralnog kredibiliteta, oko čega postoji opšta saglasnost, onda nema relevantnijeg mjesta za izbor od parlamenata. Naravno, prethodno bi trebalo pažljivo pripremiti pravila i procedure predlaganja i izbora. Moglo bi se razmisliti i o rješenju da parlamenti entiteta biraju po jednog člana VSTV s obzirom na činjenicu da je organizacija pravosuđa dominantno u nadležnosti entiteta i da bi u političkom smislu ono relaksiralo odnose na relaciji centralne i entitetske vlasti?

Ostaje sporno (i nedovoljno javno elaborirano) pitanje da li ministri pravde, ili drugi predstavnici izvršne vlasti, trebaju biti članovi VSTV? Da li bi predstavnici izvršne vlasti u regulatoru doprinijeli smanjenju tenzija i da li bi njihovo učešće ojačalo demokratski legitimitet pravosuđa? To pitanje zaslužuje više pažnje od pukog odbacivanja. Danas je ministar pravde BiH iskusan bivši sudija. Njegov prethodnik je, također, bio dugogodišnji sudija. Ministri pravde F BiH i Republike Srpske su bivše sudije. Ministar pravde Republike Srpske je bivši član VSTS. Čini se

da bi njihovo članstvo u VSTV moglo biti od koristi za razumijevanje rješenje mnogih, prije svega budžetskih, problema.

Ako slijedimo logiku državne vlasti i dobre evropske prakse, onda se moramo složiti da pitanje učešća izvršne vlasti u regulisanju pravosudnog sistema treba ozbiljno razmotriti. Ovo tim prije što i po Zakonu o VSTV i zakonima o sudovima ministarstva pravde imaju podijeljene nadležnosti po nekim pitanjima. Pravosuđe se mora očistiti od mentalne predrasude da su svi političari neprijatelji pravosuđa i lopovi. Animozitetu i predrasude treba zamjenjivati dijalogom i partnerskim odnosom kao jedinim putem izlaza iz ćorsokaka. Pitanje je da li to trebaju biti ministri pravde, drugi predstavnici vlade, ili ljudi izvan izvršne vlasti?

S obzirom na činjenicu da su gotovo sve upravne nadležnosti sa ministarstva pravde prešle na VSTV, čini se da u našem modelu postoje argumenti da bi to mogli da budu ministri pravde. Jedino ograničenje bi trebalo biti *da ministar ne učestvuje u donošenju odluka o statusnim pitanjima sudija*. U svim drugim pitanjima koja se tiču dizajniranja pravosudnog sistema i pravosudne administracije nema razloga da ministar pravde ne učestvuje u donošenju odluka. Logično je da ministar pravde zna u kom pravcu se pravosudni sistem razvija, koja mu je vrsta podrške neophodna, šta su prioriteti i kakve su mu državne strategije potrebne. Bez partnerstva nezavisnog regulatora i izvršne vlasti u rješavanju ovih pitanje neće biti napretka. Oslanjanje isključivo na donatorsku pomoć i međunarodnu podršku ne donosi dugoročnu korist.

Dakle, teza za razmišljanje bi mogla biti da ministri pravde entiteta budu članovi VSTV bez prava odlučivanja o statusnim pitanjima sudija, te da parlamenti entiteta imenuju po jednog člana prostom većinom, na osnovu prethodno usvojenih kriterija i procedura predlaganja i izbora.

5. Imenovanje tužilaca

Problem nadležnosti za imenovanje tužilaca otvorili su koalicioni partneri vladajuće šestorke političkih partija u novembru 2012. godine, objelodanjivanjem političke saglasnosti oko izmjene Zakona o VSTV.²³ Dokument je u javnosti predstavljen kao dogovor SNSD i SDP i objelodanjen krajem oktobra 2012. godine kao sporazum o šesnaest političkih zahtjeva i zakonskih izmjena, među kojima je i izmjena postupka imenovanja tužilaca.

Prema ovom prijedlogu, konkursne procedure za izbor glavnih tužilaca, zamjenika glavnih tužilaca i tužilaca provodio bi VSTV. Glavne tužioce na svim nivoima bi imenovala odgovarajuća zakonodavna tijela na prijedlog Vijeća ministara, entitetskih i kantonalnih vlada sa liste uspješnih kandidata koju pripremi VSTV. Zamjenike glavnih tužilaca na državnom, entitetskom, kantonalnom i okružnom nivou imenovali bi glavni tužioci odgovarajućeg nivoa sa liste uspješnih kandidata koju pripremi VSTV. Tužioce na državnom, entitetskom, kantonalnom i okružnom nivou imenovali bi glavni tužioci na osnovu prijedloga VSTV. Ovaj prijedlog sadrži i mehanizam za deblokiranje ukoliko glavne tužioce zakonodavna tijela ne imenuju u roku od 3 mjeseca, prema kome bi VSTV u takvim slučajevima imenovalo vršioce dužnosti.

Predlagači izmjene procesa imenovanja tužilaca očigledno idu za pooštavanjem odgovornosti tužilaca prema parlamentu za rezultate tužilačkog sistema. Glavni tužioci bi odgovarali

²³ U medijima se prijedlog pripisuje liderima političkih partija SNSD i SDP Miloradu Dodiku i Zlatku Lagumdžiji. Izvor: Slobodna Bosna, izdanje od 31. 10. 2012.

parlamentima, ali bi se njihova odgovornost izvodila iz prava da biraju tužioce. U cijelom procesu nezavisni regulator bi i dalje imao ključnu ulogu predlaganja liste kandidata koji zadovoljavaju profesionalne i etičke standarde.

Prijedlog je naišao na oštra reagovanja profesionalne zajednice, VSTV, nevladinih organizacija i međunarodnih zvaničnika. Ocijenjeno je da je predloženo rješenje usmjereno na podriivanje tužilačke nezavisnosti i vraćanje unatrag reformskih procesa.²⁴

Evropska mreža pravosudnih vijeća (ENCJ) je prijedlog ocijenila nepoželjnim rješenjem smatrajući da ono ne garantuje nezavisnost kod vođenja istraga, da se „prijedlogom riskira stvaranje percepcije da glavni tužilac nema funkcionalnu nezavisnost u odnosu na izvršnu vlast“, te da se njime riskira podriivanje povjerenja javnosti u pravosuđe.²⁵

Čini se da protivnici ponuđenog rješenja prenaplašavaju zabrinutost zbog podriivanja nezavisnosti i zanemaruju interese zakonodavne vlasti za funkcionisanje tužilačkog sistema. Nezavisnost ne smije biti cilj za sebe i po sebi. Ona ima društvenu težinu i vrijednost samo ako je vidljiva i ako se ostvaruje u skladu sa legitimnim društvenim ciljevima. Pravosuđe ne može funkcionisati u izolaciji. Također, pravosuđu je neophodan demokratski legitimitet. Ova povezanost se može ostvariti jedino uključivanjem izvršne ili parlamentarne vlasti u pravosudne nadležnosti.²⁶ Ako tužilački sistem ne daje rezultate, čemu služi njegova nezavisnost? S druge strane, nezavisnost je u direktnoj vezi sa ličnim i profesionalnim kredibilitetom: imenovanje omogućava izabranom tužiocu da bude nezavisan, ali ne garantuje da će on to i biti.

Na prvi pogled se čini da ovaj prijedlog sadrži neophodnu ravnotežu ciljeva: nezavisni regulator odlučuje o ključnim uslovima imenovanja, a parlament dobija ulogu konačnog imenovanja i preuzima odgovornost za rezultate sistema. Međutim, nema jasnog objašnjenja šta su garancije da će novi model imenovanja tužilaca rezultirati boljim rezultatima? Šta je to što će posebno motivisati tužioce koje izaberu parlamenti? Političari u tom pravcu nisu dali jasne razloge.

Ako je cilj ovakvih izmjena odgovorniji i efikasniji sistem, može se postaviti pitanje da li bi se ciljevi mogli ostvariti nekim drugim mjerama, a da se ne dira u postojeći sistem imenovanja? Postoji mišljenje da bi izvršna vlast mogla da donosi tužilačke strategije.²⁷ Ova teza traži odgovor na pitanje kakve mehanizme odgovornosti ima na raspolaganju izvršna vlast ako se takve strategije ne provode? Ovo je Gordijev čvor koji traži razrješenje.

VSTS i izvršna vlast moraju imati zajednički interes da se pravosudni sistem razvija i da dobro funkcionise. Dobro funkcionisanje sistema moguće je ako institucijama upravljaju najbolji kadrovi i ako je uspostavljen sistem njihove odgovornosti. Dakle, suštinska pitanja su kako izabrati najbolje nosioce tužilačkih funkcija i kako izgraditi sistem njihove odgovornosti. Sve ostalo se može smatrati otvorenom ili prikriivenom politikom.

Procedure izbora su ozbiljan problem. Sve češće se u profesionalnoj zajednici mogu čuti komentari da se izbor vrši mimo kriterija, da su u izboru odlučujući razni utjecaji i lobiranja, a ne

²⁴ Više o reagovanjima vidjeti na: www.slobodnaevropa.org, 06. 11. 2012. kao i analizi S. Savi-Terzić, Tužilaštvo u političkom sporazumu SDP/SNSD: Nezavisno ili političko pravosuđe, *Sveske za javno pravo*, 11-2013, ss. 20 i dalje ili pod: http://www.fcjp.ba/templates/ja_avian_ii_d/images/green/Sevima_Sali-Terzic5.pdf.

²⁵ Dokument od 19. 06. 2013. godine je dostupan na: www.hjpc.ba.

²⁶ Opširnije Ph. Langbroek, *Upravljanje sudovima i sudijama, Ponovno razmatranje tenzija između odgovornosti i nezavisnosti pravosuđa*, pod: <http://vkc.library.uu>.

²⁷ Izvještaj Evropske mreže pravosudnih vijeća od 19. 06. 2013, s. 13.

profesionalne kompetencije i moralni ugled. Rezultati sistema i veliki broj disciplinskih postupaka mogu biti argument za ovakvo zaključivanje.

Međutim, daleko veći problem je nedostatak sistema *odgovornosti glavnih tužilaca* (i predsjednika sudova!) za rezultate institucija i vršenje upravnih ovlaštenja. Iako je u njihovoj nadležnosti upravljanje institucijama, način trošenja budžetskih sredstava, organizacija procesa rada i upravljanje administrativnim resursima, na njihov izbor izvršna vlast nema nikakav utjecaj. Iako ih bira na upravljačke pozicije, VSTS također nema mogućnost da ih razriješi prije isteka mandata zbog loših rezultata u upravljanju institucijama jer u zakonu ne postoje pravila i mehanizmi za ovu vrstu odgovornosti. Jedina mogućnost koja postoji jeste da ne budu ponovo izabrani na dužnost glavnih tužilaca ili predsjednika sudova, ali VSTV ni ovu mogućnost nije koristilo. Mnoga tužilaštva i mnogi sudovi su imali loše rezultate godišnjeg poslovanja, ali niko zbog toga nije odgovarao.²⁸ Sistem očigledno nema sposobnost da se samoorganizuje i uspostavlja mehanizme odgovornosti.²⁹

Jedno od mogućih rješenja moglo bi biti razmatranje sistema odgovornosti nosilaca upravljačkih funkcija u pravosuđu. Iako je evidentan, problem odgovornosti glavnih tužilaca i predsjednika sudova za rezultate institucija i kompletnog sistema niko ne stavlja u prvi plan. Praksa je pokazala da smo tamo gdje smo imali dobre tužioce i dobre predsjednike sudova imali i najbolje rezultate i najmanje problema. Tamo gdje smo imali loše rezultate imali smo loše glavne tužioce i loše predsjednike.

Kao što smo prethodno naveli, izvještaji o rezultatima rada pravosuđa podnose se parlamentima države i entiteta, ali nema jasne zakonske odredbe kakva su prava i kompetencije parlamenata povodom izvještaja. Ova činjenica redovno frustrira parlamentarce. Oni smatraju da „primanje k znanju“ izvještaja omalovažava ulogu i značaj parlamentarne vlasti.

Već smo ukazali da se ovdje radi o prostom nerazumijevanju prava i obaveza. Parlamenti povodom izvještaja mogu da reaguju najmanje u dva pravca: a) mogu da upozore VSTV o nepravilnostima, nelogičnostima i nejasnoćama i da zatraže dodatna pojašnjenja, pa i ona koja se tiču preduzetih mjera, i b) mogu da pokrenu inicijative za izmjenu zakona ili donošenje novih zakona koji će se odnositi na pravosudni sistem. Regulator bi morao dati odgovor na pitanja i komentare parlamenta. Neke stvari ne trebaju biti zakonom regulisane. Jednostavno ih treba razumjeti kao dobre prakse koje doprinose napretku. Očigledno je da takve prakse danas nisu razvijene i da najveći broj nesporeda proizlazi zbog obostranog ignorisanja dijaloga.

Nezavisni regulator bi morao da podnosi na usvajanje izvještaje o rezultatima pravosudnog sistema. Nema razumnog objašnjenja zašto se izvještaji dostavljaju samo kao informacija. Zakonodavac ima pravo da zna kako se provode njegovi zakoni i sa kakvim problemima se država i društvo suočavaju.

²⁸ Iz godišnjih izvještaja koje priprema VSTV može se vidjeti da se rezultati tužilaštava istog obima drastično razlikuju, npr. Mostar i Banjaluka.

²⁹ VSTV nije reagovalo kada je predsjednica Suda BiH pokrenula upravni spor pred Sudom BiH u kome je ishodila pravosnažnu presudu prema kojoj VSTV nema ovlaštenje da ocjenjuje rad predsjednika Suda.

6. Zaključna razmatranja

Pravosudni sistem je dugo godina izložen oštroj kritici. Čini se da postoji rastuće nezadovoljstvo efektima sistema. Na takve izazove nema adekvatnog odgovora iz pravosudne zajednice. Tenzije između pravosuđa i politike eskaliraju zbog obostranog nerazumijevanja sudske i tužilačke nezavisnosti i legitimnih prava i interesa izvršne i zakonodavne vlasti. Nerazumijevanje je proizvod samoizolacije pravosuđa i odsustva dijaloga pravosuđa i izvršne vlasti.

Pokušaji da se konflikt razriješi i ublaži obostranim namjerama izmjena i dopuna Zakona o VSTV mogli bi produbiti sukob ukoliko se prethodno ne otklone ključni nesporazumi i ne uspostavi partnerski dijalog oko ključnih pitanja reforme. I pravosuđe i politika moraju pokazati spremnost da razgovaraju o strateškim pravcima dalje reforme pravosuđa. Nezavisni regulator mora napustiti politiku zatvorenosti i pokazati da kreira jako i društveno odgovorno pravosuđe koje ima odgovore na političke i medijske kritike.

Prenošenje ovlaštenja za imenovanje tužilaca na izvršnu ili zakonodavnu vlast ne rješava suštinske probleme pravosuđa. Da bi sistem davao rezultate neophodno je ojačati mehanizme odgovornosti predsjednika sudova i glavnih tužilaca za provođenje zakona i pravosudnih politika i strategija. Također, potrebno je osigurati niz preduslova, kao što su adekvatno finansiranje, ljudski resursi, podrška i odgovarajuće regulative.

Neophodno je hitno uspostaviti dijalog pravosuđa i politike o strateškim pitanjima razvoja pravosudnog sistema i aktuelnim problemima pravosuđa. Bez dijaloga sa pravosuđem politike ne mogu znati za vrlo krupne probleme u funkcionisanju pravosuđa. Osim toga, politike često nemaju dovoljno stručnih znanja da kvalitetno i efikasno rješavaju probleme funkcionisanja pravosudnog sistema.

Summary

The author discusses the relations between the judiciary and the executive and legislative authorities, particularly pointing out the issues of independence and accountability of the judiciary. The analysis of the examples of public reaction in the article points to the growing tension between the judiciary and politics and to the need for dialogue between the judiciary and the executive and legislative authorities.

The author concludes that the intention of the political forces to transfer the power to appoint prosecutors to the Parliament, through amendments to the law, does not resolve the issue of the democratic legitimacy of the judiciary and its accountability and argues that the participation of the executive authority (Ministers of Justice) in the structure of the regulator (HJPC) could establish the necessary balance between the political sphere and the judiciary and thus reduce the unwanted tension.

As a mechanism necessary to eliminate the possible influence of executive authorities on independence and the status of judges and prosecutors, the author proposes the exclusion of the executive authority representatives (Ministers of Justice) from the decision-making on appointments and other status related rights of judges and prosecutors.