

Davor Trlin*

Uloga VSTV BiH u imenovanju nosilaca pravosudnih funkcija: stanje i perspektive

Sadržaj

1. Uvod
2. Trenutno stanje
 - 2.1. Netransparentnost rada
 - 2.2. Poseban osvrt na odluku o imenovanju
3. Uvođenje pismenog ispita
4. Osvrt na sporazum SNSD-SDP
5. Obaveznost imenovanja od strane VSTV u budućnosti?
6. Zaključak

1. Uvod

U savremenim državama je posebno važan način izbora i imenovanja nosioca pravosudnih funkcija. Obavljanje sudijskog poziva je pravnička privilegija malog broja pripadnika profesije. U državama anglosaksonskog pravnog kruga odluke (posebno viših) sudova utječu na zakone koji su na snazi i usmjeravaju način rješavanja svih budućih slučajeva. U državama kontinentalnoevropskog pravnog kruga, stavovi viših sudova mogu djelovati na stavove nižih, snagom svoje uvjerljivosti, iako niži sudovi nisu u obavezi da prihvate stavove viših.

Zbog značaja sudske vlasti neophodno je osigurati da sudsku funkciju preuzimaju i obavljaju najkompetentniji pravnici. Pri tom, krivičnopravni sistem ima centralno mjesto. U otkrivanju i procesuiranju počinitelja krivičnih djela tužiocima imaju najvažniju ulogu. Budući da tužilački sistemi nisu jednoobrazni, tj. da u nekim državama tužioce imenuje izvršna vlast, u nekim su dužni da postupaju po uputstvima izvršne vlasti, iako ih nije imenovala izvršna vlast, a u nekim nemaju nikakav odnos prema izvršnoj vlasti, međunarodno pravo ne sadrži odredbe koje proklamuju institucionalnu nezavisnost tužilaca (razlika u odnosu na sudije i advokate)¹.

* Autor je magistar pravnih nauka, doktorand Pravnog fakulteta Univerziteta u Sarajevu i stručni saradnik za programsku saradnju sa međunarodnim organizacijama u JU Centar za edukaciju sudija i tužilaca u F BiH. Sva mišljenja iznesena u ovoj analizi ne predstavljaju na bilo koji način mišljenje institucije u kojoj je zaposlen, već isključivo mišljenje autora.

¹ Najvažniji međunarodni dokumenti koji uređuju ulogu tužilaca u krivično-pravnom sistemu su: „Smjernice o ulozi tužilaca usvojene od strane 8. Kongresa Ujedinjenih nacija o prevenciji zločina i o tretmanu prestupnika, Havana, Kuba, od 27. 08. do 07. 09. 1990. godine“ i „Preporuka (2000) 19 Vijeća ministara državama članicama o ulozi

Međutim, bez obzira koji je sistem imenovanja primijenjen neophodno je osigurati tužiocu da svoje radne zadatke u istrazi, podizanju i zastupanju optužnice te ulaganju pravnih lijekova obavlja profesionalno, objektivno i nepristrasno.

U nastavku ću prikazati normativni okvir i nekoliko elemenata iz procedure imenovanja sudija u BiH, posebno, ulogu VSTV-a BiH u proceduri imenovanja. Osvrnuću se i na metode kojima se političke strukture u BiH koriste pri pokušaju da revidiraju normativni okvir imenovanja nosilaca pravosudnih funkcija.

2. Trenutno stanje

2.1. Netransparentnost rada

U BiH do uvođenja kvalifikacionog testiranja kandidata nisu bili zastupljeni jasni kriteriji provjere znanja kandidata za nosioce pravosudnih funkcija. Načela utvrđena Zakonom o VSTV BiH² nisu bila na adekvatan način razrađena internim aktima, prvenstveno Poslovnikom VSTV-a³. Javnost nije imala uvid u biografije kandidata, niti u samu proceduru, kandidati nisu imali mogućnost korištenja odgovarajućeg pravnog lijeka na odluke o imenovanju ako bi smatrali da nisu izabrani i imenovani na zakonit način. U postupku intervjuisanja za pozicije u pravosuđu nije se vodio zapisnik, koji se prema Zakonu o upravnom postupku Bosne i Hercegovine morao voditi, a kandidat ga je na kraju razgovora morao potpisati⁴.

S obzirom da je ugrađivanje međunarodnih standarda o sudskoj nezavisnosti⁵ (ne i tužilačkoj) u Zakon o VSTV otvorilo prostor donošenju podzakonske regulative kojom je omogućeno netransparentno ponašanje svakog novog sastava VSTV-a, i sama uloga VSTV-a u postupku imenovanja ne zaslužuje pozitivnu ocjenu. Postoji dosta odredbi koje propagiraju netransparentno ponašanje ove institucije, a čak ni posljednjim izmjenama i dopunama Poslovnika, ovaj problem nije ni otklonjen niti umanjen.

Odredbe Poslovnika VSTV-a iz odjeljka B koji uređuje sjednice VSTV-a ne idu u prilog javnosti i transparentnosti rada VSTV-a. Tako je normirano: „Sjednice VSTV u pravilu su otvorene za javnost izuzev procesa savjetovanja i glasanja“⁶ i „Vijeće može da određene tačke dnevnog reda

javnog tužilaštva u krivično-pravnom sistemu“. Oba ova dokumenta utvrđuju smjernice koje su primjenjive u svim pravnim sistemima, bez obzira na vrstu organa koje obnaša dužnost krivičnog gonjenja, međutim, smjernice ne uređuju pitanje procedure imenovanja tužilaca unutar konkretne države.

² Usp. Sl. gl. BiH 25/04, 93/05, 15/08.

³ Usp. Sl. gl. BiH 44/09, 28/10, 58/10, 57/12 i 55/13. Ovdje treba napomenuti da je na web stranicu VSTV BiH postavljen „prečišćeni tekst Poslovnika VSTV BiH“, dostupno na: <http://www.hjpc.ba/intro/?cid=1790,2,1> (očitanje 10. 12. 2013), a koji ne odgovara verziji objavljenoj u Službenom glasniku BiH.

⁴ Usp. čl. 66 st. 1 u vezi sa čl. 69 st. 1 Zakona o upravnom postupku Bosne i Hercegovine, Sl. gl. BiH 29/02.

⁵ Univerzalna deklaracija o nezavisnosti pravosuđa, koja je jednoglasno prihvaćena na plenarnoj sjednici Prve svjetske konferencije o nezavisnosti pravosuđa koja se 10. 06. 1983. održala u Montrealu je detaljno uredila osnovne smjernice za djelovanje sudske vlasti na međunarodnom nivou. Među međunarodnim dokumentima koje sadrže standarde o nezavisnosti sudstva izdvajaju se: Osnovna načela o nezavisnosti sudstva, Preporuka Vijeća Evrope o nezavisnosti sudija, Evropska povelja o zakonu za sudije. Za nezavisnost sudstva su važne i određene presude Evropskog suda za ljudska prava. V. *Chevol v. France*, odluka od 13. 02. 2003; *Ringeisen v. Austria*, odluka od 16. 07. 1971; *Stran Greek Refineries and Stratis Andreadis v. Greece*, odluka od 09. 12. 1994; *Findlay v. The United Kingdom*, odluka od 25. 02. 1997. i *Campbell and Fell v. The United Kingdom*, odluka od 28. 06. 1984.

⁶ Usp. čl. 13 st. 1 Poslovnika VSTV BiH.

*proglasi zatvorenim za javnost*⁷. Dakle, ostavljeno je na volju i diskrecionu ocjenu članovima Vijeća da li će javnost biti upoznata sa odvijanjem sjednice VSTV-a. Istovremeno, nisu propisani nikakvi kriteriji koji bi unaprijed bili poznati. Činjenica jeste da se o radu sjednice vodi zapisnik, koji sadrži sažetak diskusija i rezultate glasanja, kao i sve donesene odluke, zaključke ili mišljenja koje je VSTV usvojilo, a koji se usvaja na početku svake sjednice, za prethodnu sjednicu⁸. Međutim, prema stavu 11 člana 7 Poslovnika VSTV BiH, „*zapisnik sa sjednice nije dostupan javnosti. Vijeće može odlučiti da zapisnik ili neki njegov dio budu dostupni javnosti.*“⁹. VSTV na svojoj web stranici redovno objavljuje dnevne redove za svaku sljedeću sjednicu, ali ne i izvještaje sa svih sjednica¹⁰. Tako je npr. izostao izvještaj sa sjednice VSTV BiH od 24, 25. i 26. septembra 2013. godine. Na njoj su se, prema dnevnom redu¹¹, trebala raspravljati ključna pitanja bh-pravosuđa, posebno teme koje su pobudile veliki interes javnosti, a o kojima je zvanična politika iz RS-a već iznijela radikalne kritike¹². Sjednice se mogu snimati, ali audio snimci, prema Poslovniku VSTV BiH, takođe nisu dostupni javnosti¹³. Na osnovu navedenih odredbi Poslovnika svakom sastavu VSTV-a mogu se staviti iste primjedbe o netransparentnom postupanju, ali da se ukaže i na činjenicu da se o pitanjima iz nadležnosti VSTV-a odlučuje u postupku koji nema unaprijed određene jasne kriterije.

2.2. Poseban osvrt na odluku o imenovanju

Odluka VSTV-a o imenovanju jednog diplomiranog pravnika za nosioca pravosudne funkcije ne sadrži konkretne podatke o razlozima zbog kojih se VSTV opredijelilo za imenovanje baš te osobe. Ovdje se ne uzimaju u obzir frazeološke konstrukcije o „*kvalifikacijama, znanju i iskustvu*“ kandidata ili o „*prethodnim stručnim dostignućima, sposobnošću za obavljanje poslova sudije i mogućnošću analiziranja pravnih problema, po pokazanoj nezavisnosti, nepristrasnosti, integritetu, revnosti i odgovornosti u obavljanju dužnosti, kao i komunikativnosti i zrelosti prilikom odlučivanja*“. U odluci nije obrazloženo na osnovu čega je VSTV došlo do zaključaka da kandidat ima baš takve ili slične karakteristike. Nijednom odredbom zakona ili podzakonskog akta nije propisana obaveza VSTV-a da odluka o imenovanju sadrži detaljnije obrazloženje, što bi *de lege ferenda* trebalo izmijeniti, kako bi se izbjeglo moguće različito postupanje svakog sljedećeg saziva VSTV-a. Zakon o VSTV-u propisuje detaljne uslove koje kandidat mora ispunjavati, ali iz odluke VSTV-a o imenovanju nije vidljivo da su upravo ti kriteriji uzeti obzir. Ovakav nedostatak u obrazloženjima odluka VSTV-a o imenovanju onemogućava kandidata koji

⁷ Usp. čl. 13 st. 5 Poslovnika VSTV BiH.

⁸ Usp. čl. 17 st. 1 i čl. 17 st. 2 Poslovnika VSTV BiH.

⁹ Usp. čl. 17 st. 3 Poslovnika VSTV BiH.

¹⁰ Dnevni redovi za sjednice se mogu pročitati na linku: <http://www.hjpc.ba/intro/zapisnik/> (očitanje 10. 12. 2013). Na istom linku su i izvještaji sa sjednica.

¹¹ Podaci prema internet portalu VSTV BiH: <http://www.hjpc.ba/intro/zapisnik/1/?cid=5750,2,1> (očitanje 10. 12. 2013).

¹² Riječ je o pitanjima vezanim za organizaciju i funkcionisanje Suda BiH. Tako su u dnevnom redu za ovu sjednicu navedene sljedeće tačke: „*Prezentacija izvješća o radu predsjednice Suda BiH za 2012. i pisma koje je dostavljeno svim članovima VSTV-a BiH*“ i „*Upoznavanje sa presudom Evropskog suda za ljudska prava u predmetu Maktouf i Damjanović protiv Bosne i Hercegovine*“. Javnost nije, primjera radi, informisana ni šta je VSTV odlučio po pitanju širenja kruga zainteresovanih lica koji bi imali pravo da pristupe bazi sudskih odluka Centra za sudsku dokumentaciju, a koje pitanje je takođe bilo pozicionirano u dnevni red navedene sjednice.

¹³ Usp. čl. 17 st. 4 Poslovnika VSTV BiH.

nije izabran da odluku o imenovanju drugog kandidata ospori na djelotvoran način, čak i ako bi postojala mogućnost izjavljivanja pravnog lijeka.

Odluke o imenovanju stupaju na snagu danom donošenja i objavljuju se u „Službenom glasniku Bosne i Hercegovine“¹⁴. Odluke o imenovanju ne sadrže uputu o pravnom lijeku koji bi nezadovoljni kandidat u javnom konkursu mogao uložiti. U nekoj budućoj novelaciji Zakona o VSTV trebalo bi svakako uvesti mogućnost izjavljivanja efikasnog pravnog lijeka, posebno s obzirom na proklamacije iz člana 13 Evropske konvencije za zaštitu ljudskih prava i osnovnih sloboda i člana II.3/e Aneksa 4 Opšteg okvirnog sporazuma za mir.¹⁵ Možda bi se moglo govoriti o povredi prava nezadovoljnog kandidata/apelanta na pravično suđenje iz člana II.3/e Ustava BiH i člana 6 stav 1 Evropske konvencije za zaštitu ljudskih prava i osnovnih sloboda (odgovor na pitanje je li član 6 stav 1 Evropske konvencije primjenjiv zavisi od odgovora na pitanje „je li posljedica predmetne procedure odlučujuća za utvrđivanje građanskih prava i obaveza?“, a pomoći bi mogli određeni stavovi jurisdikcije Evropskog suda za ljudska prava¹⁶).

Nezadovoljni kandidati su se do sada apelacijama obraćali Ustavnom sudu BiH tvrdeći da neopravdano nisu izabrani i imenovani na pravosudnu funkciju. Međutim, njihov zahtjev nije imao uspjeha. Tako je Ustavni sud BiH u predmetu broj AP 1062/10 odbacio kao nedopuštenu apelaciju izjavljenu protiv odluke VSTV BiH broj 04-02-9549/09 od 18. marta 2010. godine, uz obrazloženje da navedeni akt o izboru o nominaciji kandidata nema svojstvo presude, odnosno da nema svojstvo odluke u smislu člana VI/3.b Ustava Bosne i Hercegovine, već da u ovom predmetu VSTV BiH u okviru svojih nadležnosti vrši uspostavu profesionalnog i djelotvornog sudskog sistema; odluka o imenovanju, prema Ustavnom sudu BiH, nije odluka sudskog organa, već nezavisnog i samostalnog organa Bosne i Hercegovine¹⁷. Ovakva praksa Ustavnog suda BiH ne znači da zakonodavac ne može propisati mogućnost izjavljivanja pravnog lijeka.

3. Uvođenje pismenog ispita

Na osnovu člana 39 stav 1 Zakona o VSTV BiH¹⁸ i člana 58 Poslovnika VSTV BiH donesen je Pravilnik o kvalifikacionom testiranju kandidata za nosioce pravosudnih funkcija u BiH¹⁹ kao i katalog ispitnih pitanja²⁰ za testiranje. Njima je uvedena novina u proceduri imenovanja nosilaca pravosudnih funkcija – postupak kvalifikacionog testiranja kandidata koji će prethoditi

¹⁴ Usp. čl. 45 st. 3 Zakona o VSTV BiH.

¹⁵ U skladu sa čl. 67 Zakona o upravnim sporovima Bosne i Hercegovine (Sl. gl. BiH 29/02, 12/04, 88/07, 93/09) zahtjev za zaštitu prava i sloboda je dopušten ako su ispunjeni propisani uslovi iz ove odredbe, tj. ako se radi o slobodama i pravima zagarantovanim Ustavom BiH, ako su te slobode i prava povrijeđene konačnim pojedinačnim aktom nadležne institucije Bosne i Hercegovine iz čl. 4 ovog zakona, te ako nije protiv takvog akta obezbjeđena druga sudska zaštita.

¹⁶ Usp. odluke *Tre Traktor Aktiebolag* od 17. 07. 1989, st. 41 i *H v. France* od 24. 10. 1989, st. 47.

¹⁷ Usp. t. 11 i 12 odluke Ustavnog suda BiH AP 1062/10 od 13. 11. 2012, te t. 4 i 5 odluke Ustavnog suda BiH AP 1091/07 od 14. 04. 2010.

¹⁸ Usp. čl. 39 st. 1 Zakona o VSTV BiH.

¹⁹ Usp. Sl. gl. BiH 30/13.

²⁰ Dostupno na: http://www.pravosudje.ba/vstv/faces/pdfservlet?p_id_doc=21648 (očitanje 10. 12. 2013).

razgovoru²¹. Kvalifikaciono testiranje je obavezno za kandidate koji, kolokvijalno kazano „žele da uđu u pravosuđe“, odnosno koji se prijavljuju na pozicije:

- sudije i dodatnog sudije u općinskom/osnovnom sudu;
- sudije i dodatnog sudije u okružnom privrednom sudu;
- tužioca u kantonalnom/okružnom tužilaštvu, Tužilaštvu Brčko Distrikta BiH i Specijalnom tužilaštvu Republike Srpske²².

Kvalifikaciono testiranje jeste objektivni kriterij, koji bi trebao popraviti negativne aspekte dosadašnjeg razgovora sa kandidatima kakav je postojao prema prethodnim normativnim rješenjima. Međutim, s pravom se postavlja pitanje svrhe ovakvih testiranja, i to stalnih, posebno s obzirom na činjenicu da su sve ispitne oblasti iz kataloga već obuhvaćene programom pravosudnih ispita²³.

Uz to, katalog ispitnih pitanja ne sadrži i pitanja iz oblasti evropskog prava (osim ako to nisu „druga pitanja bitna za dužnost“²⁴, što je jako širok pojam). Ovaj katalog ne sadrži ni sistem pravosudnih ispita u BiH. Poznavanje ove oblasti je posebno važno s obzirom na obavezu BiH prema članu 70 Sporazuma o stabilizaciji i pridruživanju između Evropske unije i država članica, s jedne strane, i Bosne i Hercegovine, s druge strane, pa bi buduće sudije/tužioci morali tu oblast bar poznavati (riječ je o dosta širokoj materiji koja, pored opšteg prava EU, sadrži i posebne oblasti – potrošačko pravo, pravo konkurencije, evropsko poslovno pravo, evropsko radno pravo). BiH se članom 70 Sporazuma o stabilizaciji i pridruživanju obavezala da će postepeno uskladiti svoje postojeće zakone i buduće zakonodavstvo sa pravnom stečevinom (*acquisem*) EU²⁵. Upravo uloga sudske vlasti u tumačenju odredaba takvih zakona u duhu prava EU omogućuje približavanje bosanskohercegovačke sudske vlasti standardima EU. Zbog toga i imenovanje nosilaca pravosudnih funkcija ima poseban značaj za pravosudni sistem kao i za funkcionisanje društveno-političkog sistema BiH u cjelini i ubrzanje pristupa EU. Dodatni razlozi predstavlja činjenica da izvori evropskog prava već mogu djelovati u BiH. Ustavni sud BiH je u odluci U - 68/02 utvrdio da je uzimanje u obzir prakse Suda EU (kao jednog od izvora prava EU) bitan aspekt harmonizacije sa pravom EU²⁶. Bosanskohercegovački zakonodavac je ovo stajalište uzeo u obzir budući da je Zakonom o konkurenciji²⁷ u članu 43 propisao da se Konkurencijsko vijeće, koje je nadležno kao domaći organ za zaštitu konkurencije u prvom stepenu, „u svrhu ocjene datog slučaja, može koristiti praksom Evropskog suda pravde i odlukama Evropske komisije“. Kako je susjedna država – Republika Hrvatska – članica EU to su

²¹ Venecijanska komisija je u t. 91 Mišljenja o pravnoj sigurnosti i nezavisnosti pravosuđa u Bosni i Hercegovini od 15 i 16. 06. 2012. (u daljem tekstu: Mišljenje) istakla potrebu uvođenja obaveznih pismenih ispita u konkursnu proceduru.

²² Usp. čl. 5 Pravilnik o kvalifikacionom testiranju kandidata za nosioce pravosudnih funkcija u BiH.

²³ Usp. odredbe Zakona o polaganju pravosudnog ispita, Sl. gl. BiH 33/04, 56/08, 62/11; Zakona o pravosudnom ispitu, Sl. nov. F BiH 2/95, 35/98 i 29/03, te odredbe Programa pravosudnog ispita na nivou Bosne i Hercegovine, Sl. gl. BiH 50/10 i Programa pravosudnog ispita, Sl. nov. F BiH 47/10.

²⁴ Usp. čl. 39 st. 1 (j) Zakona o VSTV BiH.

²⁵ Usp. čl. 70 st. 1 Sporazuma o stabilizaciji i pridruživanju između Evropskih zajednica i njihovih država članica, s jedne strane i Bosne i Hercegovine, s druge strane, Sl. gl. BiH – Međunarodni ugovori 10/08. Sporazum je potpisan 26. 06. 2008 u Luksemburgu. Usp. Odluka o ratifikaciji Sporazuma o stabilizaciji i pridruživanju između Evropskih zajednica i njihovih država članica i Bosne i Hercegovine, Sl. gl. BiH 10/08.

²⁶ Usp. t. 41 odluke Ustavnog suda BiH 68/02 od 25. 06. 2004.

²⁷ Usp. Sl. gl. BiH 48/05, 76/07 i 80/09.

njeni državljani istovremeno državljani EU i potpadaju pod pravni režim EU. Oni, dakle, mogu biti subjekti sudskih postupaka koji se već vode u BiH.

U prilog transparentnijoj proceduri izbora i imenovanja nosilaca pravosudnih funkcija u BiH ne ide ni činjenica da će se polaganje kvalifikacionog testa snimati audio-video sredstvima, ako za to postoje tehničke mogućnosti. Nije propisano kome će snimak biti dostupan, da li samo članovima VSTV-a ili širem krugu lica, a nije definisano ni u koje svrhe se može koristiti snimak, a da se ne povrijedi član 8 EKLJP.

VSTV BiH je već započeo sa provođenjem procedure kvalifikacionog testiranja. Tako je, u skladu sa odredbama čl. 10 i čl. 11 Pravilnika o kvalifikacionom testiranju kandidata za pozicije nosilaca pravosudnih funkcija u Bosni i Hercegovini, VSTV već obavijestilo kandidate koji su se prijavili na konkurs broj 04-02-2112/13²⁸ da će biti održano kvalifikaciono testiranje. Budući da je u periodu u kojem je zakazano, kvalifikaciono testiranje u testnoj fazi, rezultati neće biti poznati komisiji koja će provesti razgovor, ali kandidati koji ne budu polagali i završili test neće biti pozvani na razgovor za upražnjena mjesta po navedenom javnom konkursu.

4. VSTV u sporazumu SNSD-SDP

Jedan od razloga za međustranački dogovor SNSD-a i SDP-a je nezadovoljstvo dosadašnjom reformom pravosuđa koja, prema riječima pojedinih članova ovih političkih stranaka, „*nije dala očekivane rezultate u borbi protiv korupcije i organiziranog kriminala*“ i da je poznata činjenica „*da su za tužioce imenovane osobe koje ne ispunjavaju minimalne uslove za obavljanje tako odgovorne funkcije*“²⁹. Između ostalog, u Sporazumu je predviđeno oduzimanje VSTV-u nadležnosti za imenovanje glavnih tužilaca i zamjenika glavnih tužilaca kao i eliminacija advokata iz članstva u VSTV-u³⁰.

Prema sporazumu SNSD-SDP³¹, koji bi trebala pratiti zakonodavna razrada, glavne tužioce na svim nivoima vlasti, imenovali bi parlamenti, na prijedlog Vijeća ministara BiH, entitetskih i kantonalnih vlada. Konkurs bi provodilo VSTV. Uz to bi prema sporazumu zamjenike glavnih tužilaca na državnom, entitetskom, kantonalnom i okružnom nivou imenovali glavni tužioc i odgovarajućeg nivoa sa liste uspješnih kandidata koju pripremi VSTV. Za ovakvo rješenje nema uzora u komparativnim pravosudnim sistemima regiona. Tako npr. samo Glavnog državnog odvjetnika HR imenuje Hrvatski sabor³², sve ostale državne odvjetnike Državno odvjetničko vijeće. Srbijanska Narodna skupština takođe ne imenuje sve javne tužioce³³. Uz to, u hrvatskom sistemu, pored postupanja u krivičnim stvarima, državni odvjetnici zastupaju i interese države u građanskim stvarima.

²⁸ Usp. Sl. gl. BiH 41/13.

²⁹ <http://www.mojevijesti.ba/novost/139311/Sporazum-SDP-SNSD-ne-narusava-ustavnu-poziciju-BiH> (očitanje 10. 12. 2013).

³⁰ <http://www.klix.ba/vijesti/bih/obrazlozenje-sporazuma-sdp-snsd-za-gradjane-bih/121119048> (očitanje: 10. 12. 2013).

³¹ Sporazum preuzet sa internet portala Istinomjera:

<http://istinomjer.ba/im3/wp-content/uploads/2013/11/SPORAZUM-SDP-SNSD.pdf> (očitanje 10. 12. 2013).

³² Usp. čl. 121a st. 2 Ustava Republike Hrvatske.

³³ Usp. čl. 165 Ustava Republike Srbije i čl. 13 Zakona o Državnom veću tužilaca, Sl. gl. RS 116/2008.

Uz pravne razloge (od kojih se, pored relevantnih normativnih rješenja iz uporednog prava država regiona može navesti i hijerarhijski odnos tužilaštava na različitim nivoima vlasti u BiH, gdje viši tužilački nivo može dati opće i pojedinačno obavezno uputstvo nižem), postoje i razlozi političke prirode. Pored činjenice da nakon izbora u BiH često postoje problemi u konstituisanju parlamenata, bosanskohercegovački parlamenti su u postdejtonskom periodu neefikasni. Zbog toga nije nerealna procjena da bi izbor i imenovanje nosilaca tužilačkih funkcija na predloženi način mogli biti veoma usporeni. Argument je i izuzetno sporo imenovanje sudija Ustavnog suda F BiH, a u proceduri njihovog imenovanja sudjeluju VSTV BiH, zakonodavna i izvršna vlast. Proces imenovanja troje nedostajućih sudija Ustavnog suda F BiH blokirali su upravo nosioci političkih funkcija. To je dovelo do otežanog funkcionisanja zakonodavne i izvršne vlasti F BiH, ali i samog Ustavnog suda F BiH. Pet godina (od 2008. godine do 2013. godine) je trajala blokada djelovanja Vijeća za zaštitu vitalnog nacionalnog interesa Ustavnog suda F BiH jer Ustavni sud F BiH nije imao dovoljno sudija kako bi donio odluku. Slično tome, eventualne političke blokade bi mogle dovesti do neblagovremenog imenovanja nosilaca tužilačkih funkcija, a to bi vodilo paralizi tužilačkog sistema i, uopšte, sudske vlasti na pojedinim nivoima vlasti i u pojedinim političko-teritorijalnim jedinicama u BiH.

Ako bi rješenje o preuzimanju ingerencija VSTV-a u sferi imenovanja tužilačkih funkcija putem zakonodavne i izvršne vlasti ipak stupilo na snagu, u tom slučaju bi bilo neophodno osigurati da:

1. stručna nepolitička javnost učestvuje u raspravi da li je kandidat za tužilačku funkciju koje je predložilo VSTV adekvatan za funkciju sudije, pa čak i putem javnog saslušanja pred kompetentnim osobama u samim parlamentima,
2. se odredi strožija većina u parlamentu (2/3 ili čak 3/5) kao uslov za imenovanje kandidata na tužilačku funkciju,
3. odluka parlamenta o imenovanju sadrži jasne argumente, a posebno za slučaj da parlament ne poštuje ocjene VSTV-a o adekvatnosti pojedinog kandidata.

Problem utjecaja stranaka u postupcima pred sudovima-tužilaca i advokata, koji čine većinu članova VSTV-a na imenovanje sudija, može se riješiti prema modelu koji predlaže Venecijanska komisija u Mišljenju o pravnoj sigurnosti i nezavisnosti pravosuđa u BiH: formiranjem dva podvijeća/odjela unutar VSTV, jednog za sudije i drugog za tužioce, kako bi se dvije profesije moguće učiniti manje zavisnim jednu od druge³⁴.

5. Obaveznost imenovanja putem VSTV u budućnosti?

U budućnosti bi trebalo razmisliti o obavezi VSTV-a da, umjesto kvalifikacionog testiranja, imenuje one kandidate koji su uspješno okončali početnu obuku (uz sistem pohađanja predavanja, stažiranja na najvišim sudovima u državi te završni ispit sa ocjenom na kraju obuke). Kao mogući uzor može se uzeti iskustvo iz susjednih država.

Tako je prema članu 51 stav 1 Zakona o državnom sudbenom vijeću Republike Hrvatske u postupku imenovanja za sudiju prekršajnog, općinskog, trgovačkog i upravnog suda, neophodno

³⁴ T. 93 i 102.1 Mišljenja.

da kandidat završi Državnu školu za pravosudne dužnosnike³⁵. Ovim Zakonom je ograničen krug osoba koje mogu biti kandidati u postupku imenovanja sudija, budući da je član 56 stav 1 ovog zakona odredio da Državno sudbeno vijeće imenuje kandidate koji su završili Državnu školu za pravosudne dužnosnike, gdje izbor mora biti zasnovan na završnoj ocjeni koju su kandidati ostvarili u Državnoj školi za pravosudne dužnosnike³⁶. U Državnu školu za pravosudne dužnosnike se takođe upisuju kandidati za zamjenike državnog odvjetnika, te kandidati za općinska državna odvjetništva. Ili, u Republici Srbiji su Visoki savet sudstva, odnosno Državno veće tužilaca dužni da prilikom predlaganja kandidata za izbor sudije prekršajnog ili osnovnog suda, odnosno zamjenika osnovnog javnog tužilaštva, predlože kandidata koji je završio početnu obuku u Pravosudnoj akademiji Srbije, a prema uspjehu ostvarenom na početnoj obuci³⁷.

Trenutno u BiH ne postoji obuka kandidata za funkciju sudije ili tužioca. U ovu kategoriju spada širok krug diplomiranih pravnika, ali bi se pored, sudijskih i tužilačkih pripravnika i stručnih saradnika, takva obuka (prije izbora i imenovanja) trebala omogućiti i drugim kategorijama diplomiranih pravnika (pored pomoćnika nosilaca pravosudnih funkcija, tu su i oni diplomirani pravници koji nisu radili u sudskoj vlasti - državni službenici, notari ili advokati). Kao kriterij za prijem na obuku mogli bi poslužiti prosječna ocjena na pravnom studiju na univerzitetu, broj objavljenih stručnih i naučnih radova koje su citirane u stručnim časopisima, ali i drugi vidovi isticanja u pravničkoj karijeri. Trenutno ne postoji ni obuka nosilaca pravosudnih funkcija od njihovog imenovanja do preuzimanja dužnosti. Prema postojećim normativnim rješenjima ne postoji obaveza VSTV-a da imenuje one diplomirane pravnike koji su uspješno okončali početnu obuku u CEST-ovima.

6. Zaključak

Postojeći sistem izbora i imenovanja nosilaca pravosudnih funkcija ne može se ocijeniti adekvatnim modelom zbog odsustva transparentnosti i javnosti rada VSTV-a kao nezavisnog (i nikome odgovornog) regulatora pravosudnog sistema BiH. Činjenica jeste da je VSTV svojim netransparentnim radom otvorilo političke apetite za preuzimanjem dosadašnjih ingerencija nad pravosudnim sistemom. Rješenje se jedino može tražiti u reviziji normativnih rješenja VSTV-a, dakle u takvim modelima koji bi omogućili veći utjecaj javnosti na rad ove institucije (prvenstveno otvaranjem sjednica VSTV javnosti ili zadržavanjem postojećih rješenja, uz propisivanje jasnih kriterija za zatvaranje sjednica za javnost) kao i zaštitu ljudskih prava samih učesnika u konkursnim procedurama pred VSTV. Mora se, naime, postići ravnoteža između nezavisnosti VSTV-a, s jedne strane, i odgovornosti s druge strane³⁸.

Neophodno je zakonom normirati da odluka o imenovanju nosioca pravosudne funkcije sadrži detaljno obrazloženje, a posebno razloge zbog kojih se određenom kandidatu daje prednost u odnosu na druge kandidate. Pravo na efikasan pravni lijek na odluku o imenovanju je potrebno

³⁵ Usp. čl. 51 st. 1 Zakona o Državnom sudbenom vijeću, NN 116/10, 57/11, 130/11, 13/13 i 28/13. Ovaj član vrijedi od 01. 01. 2013.

³⁶ Usp. čl. 56 st. 1 Zakona o Državnom sudbenom vijeću.

³⁷ Usp. čl. 70 st. 8 Zakona o pravosudnoj akademiji, Sl. gl. RS 104/2009.

³⁸ U Mišljenju br. 10 (2007) Konsultativnog vijeća evropskih sudija (CCJE), u st. 42 i 43 preporučeno je da se ova ravnoteža može postići prvenstveno kroz rad Ureda disciplinskog tužioca VSTV-a.

zakonom regulisati. Javnost rada VSTV-a se mora osigurati u svim stadijima postupka imenovanja, npr. pored audio i video snimanja razgovora, sjednica... potrebno je zakonom propisati da određene kategorije diplomiranih pravnika, koje nisu stranke u sudskim postupcima, imaju članstvo u VSTV-u i učesće u radu komisija za izbor i imenovanje (univerzitetski profesori prava). Kao što je i Venecijanska komisija to ukazala, neophodno je razdvojiti sudski i tužilački dio VSTV.

Činjenica jeste da su se pojavile određene „pukotine“ u monolitnoj i zatvorenoj strukturi VSTV-a, ali rješenje treba tražiti u usavršavanju i modificiranju tog sistema. Mogući pravac može biti zamjena „kvalifikacionog testiranja“, sistemom obuka i stažiranja koji bi se okončao polaganjem završnog pismenog ispita (koji ne bi bio ponavljanje pravosudnog ispita, već bi fokus trebao biti na izradi sudskih odluka), od strane odgovarajuće institucije, a gdje bi VSTV takve kandidate moralo imenovati. Učešća politike u ovakvoj proceduri ne bi bilo.

U starijim demokratskim društvima, zakonodavna i izvršna vlast ponekad imaju odlučujući utjecaj na imenovanje sudija i tužilaca. U ovakvim društvima nezavisnost sudstva je osigurana pravnom kulturom i tradicijom koja po sebi ograničava ovlašćenja nosilaca pravosudnih funkcija. Novije demokratije, kakva je Bosna i Hercegovina još se uvijek nisu izvukle iz opasnosti političkih zloupotreba u području imenovanja nosilaca pravosudnih funkcija. Čini se da bi bile smislene i ustavne i zakonske odredbe koje bi sprečavale političku zloupotrebu u postupku imenovanja nosilaca pravosudnih funkcija. VSTV BiH bi svakako trebalo pozicionirati u Ustav BiH, kako je to urađeno i u državama regiona, gdje su osnov za organizaciju i funkcionisanje pandana VSTV-a upravo najviši pravni akti ovih država. Ujedno je i Venecijanska komisija u tački 84 Mišljenja o pravnoj sigurnosti i nezavisnosti pravosuđa u BiH preporučila da se za VSTV treba pravovremeno stvoriti eksplicitna ustavna osnova.

Summary

This paper analyzes the legal position of the judiciary in the system of government of Bosnia and Herzegovina and the lower the political-territorial units. The analysis presents a normative framework for the organization and functioning of HJPC the domain naming of the judiciary. In the analysis I put forward the view that HJPC's own normative acts prescribed insufficiently transparent procedure, which has not significantly improved or amended this acts. I critically commented on the appointment of holders of prosecutorial functions by the legislative authority. The analysis also includes some suggestions for reform de lege ferenda.