

Sevima Sali-Terzić\*

## Tužilaštva u političkom sporazumu SDP/SNSD: Nezavisno ili političko pravosuđe?

### Sadržaj

1. Uvod
2. Modeli organizacije tužilaštva
3. Nezavisnost tužilačke funkcije i odgovornost – međunarodni standardi
4. Imenovanje tužilaca u regiji i u BiH
5. Daje li Sporazum osnov za stvarni napredak u reformi pravosuđa u BiH?
6. Moguće prihvatljivije rješenje
7. Zaključak

### 1. Uvod

Sporazum o programskoj/projektnoj saradnji u zakonodavnoj i izvršnoj vlasti 2012-2014. godine (Sporazum), koji su zaključili SDP BiH i SNSD, kao pripadnici tzv. „nove većine“ u Parlamentarnoj skupštini BiH, izazvao je ozbiljnu raspravu u javnosti. Naročito, pažnja javnosti se usmjerila na dio Sporazuma koji se odnosi na izmjene Zakona o Visokom sudskom i tužilačkom vijeću BiH (VSTV). Ovaj dio predviđa značajne promjene u načinu izbora i imenovanja tužilaca u Bosni i Hercegovini, te promjene u sastavu VSTV-a.<sup>1</sup> Naime, Sporazumom se u ovom dijelu predviđa da glavne tužioce na svim nivoima imenuju zakonodavna tijela na prijedlog vlada i „sa liste koju utvrdi VSTV“. VSTV-u bi bile ostavljene ovlasti da imenuje vršioca dužnosti glavnog tužioca samo u slučaju blokade postupka izbora, dok nadležno zakonodavno tijelo ne izvrši imenovanje. Zamjenike i tužioce na državnom, entitetskom, kantonalnom i okružnom nivou, uključujući i Brčko Distrikt BiH, na prijedlog VSTV-a, imenovao bi glavni tužilac. Što se tiče sastava VSTV-a, Sporazum predviđa da članovi koje, prema Zakonu o VSTV-u, imenuju nadležne advokatske komore, budu zamijenjeni „članovima iz reda univerzitetskih profesora pravne struke, koje temeljem javnog konkursa

\* Autorica je viša pravna savjetnica u Ustavnom sudu BiH i saradnica CJP.

<sup>1</sup> Tekst Sporazuma vidjeti na: <http://sdp.ba/dokumenti/SPORAZUM%20SDP-SNSD.pdf>

imenuje Predstavnički dom Parlamentarne skupštine BiH, a u čijem sastavu će biti i predstavnici advokatskih komora.“ Isti princip bi se primjenjivao i u odnosu na specijalna tužilaštva, tamo gdje ona postoje.<sup>2</sup>

Potpisnici Sporazuma obrazlažu da je osnovni cilj koji se želi postići predloženim rješenjima u odnosu na imenovanje tužilaca – obračun sa organizovanim kriminalom i korupcijom, u čemu se, kako navode, dosadašnjom reformom pravosuđa nije uspjelo. Također, potpisnici smatraju da „izbor glavnih tužitelja od strane zastupnika u parlamentima predstavlja najveći mogući demokratski standard uvođenja odgovornosti tužitelja predstavnicima građana, što je evropska praksa“. Također, smatraju da će se ovakvim načinom izbora tužilaca ojačati njihova pozicija i uvesti veća odgovornost za njihov rad i „stvoriti uvjeti za konačni početak obračuna sa korupcijom i organizovanim kriminalom“. Što se tiče sastava VSTV-a, potpisnici Sporazuma navode da „VSTV ostaje“, ali da će se novim rješenjima eliminisati „višegodišnji institucionalni sukob interesa“, budući da u izboru sudija i tužilaca učestvuju i advokati kao članovi VSTV-a, što je „kao posljedicu imalo pad i ono malo optužnica za koruptivna krivična djela“.<sup>3</sup>

Dok su ovakva rješenja prihvatljiva strankama koje čine tzv. „novu parlamentarnu većinu“, opozicione stranke i pojedinci smatraju da su rješenja koja ovaj Sporazum nudi „retrogradna i štetna po razvoj društva i države“ i da Sporazum „izaziva sumnje u poštene namjere u borbi protiv korupcije i asocira na dobro osmišljenu pripremu za utrke na predstojećim općim izborima 2014“. Također, kritičari Sporazuma smatraju da se na ovaj način „nezavisno pravosuđe i borba protiv korupcije i organizovanog kriminala stavljaju [...] pod kontrolu vladajućih političkih stranaka, te poništava ostvareni napredak u proteklim reformama“.<sup>4</sup> Reagovalo je i VSTV tako što je komesaru za proširenje Evropske unije (EU) uputilo pismo u kojem se, između ostalog, navodi „da bi dio Sporazuma koji se odnosi na pitanje pravosuđa, ako bude proveden u djelo, predstavljao ozbiljno i flagrantno vraćanje unatrag reformskog procesa u oblasti pravosuđa“. VSTV smatra da Sporazum „u potpunosti izlazi izvan okvira prakse drugih zemalja u regiji“ i da se njime „ugrožava nezavisnost i ostvareni napredak u procesu reforme pravosuđa“. VSTV je također istaklo da bi provođenje ovog dijela Sporazuma „ugrozilo nezavisnost tužiteljskog sistema u BiH, odnosno da bi taj sistem ponovo bio stavljen pod političku kontrolu“, kao i da „jedinstveno VSTV BiH na državnom nivou [...] predstavlja kamen temeljac cjelokupne reforme pravosuđa u BiH“.<sup>5</sup>

Reakcije međunarodnih predstavnika u BiH su ili izostale, ili su bile oprezne. Ambasador Velike Britanije je, npr. izrazio zadovoljstvo Sporazumom, naročito dijelom koji se tiče „poboljšanja poslovnog okruženja u BiH“, ali je istovremeno ukazao da će dio koji se odnosi na izbor i imenovanje tužilaca biti od posebnog interesa za EU i Vijeće za implementaciju mira. U vezi s tim je istakao da je „[p]itanje nezavisnosti pravosuđa izuzetno bitno za evropske integracije bilo koje zemlje“ i da „imamo i mjesto gdje se o tome može razgovarati - to je strukturalni dijalog o

<sup>2</sup> Sporazum, tačka 3.4.

<sup>3</sup> <http://www.klix.ba/vijesti/bih/obrazlozenje-sporazuma-sdp-snsd-za-gradjane-bih/121119048>

<sup>4</sup> Vidjeti, između ostalog: <http://www.6yka.com/novost/32831/sporazum-sdp-snsd-osiguranje-moci-lagumdziji-i-dodiku>; <http://www.vijesti.ba/kolumne-komentari/113201-Sporazum-SNSD-SDP-partnerima-prihvatljiv-kritike-opozicije.html>; <http://razglasaj.ba/analiticari-o-sporazumu-sdp-a-i-snsd-a-drzava-za-dva-covjeka/> i <http://www.depo.ba/front/sporazum-sdp-snsd-ide-na-stetu-bih-i-njenih-gradana>

<sup>5</sup> Vidjeti: <http://www.hjpc.ba/pr/preleases/1/?cid=5579,2,1> i

<http://www.dw.de/sporazum-snsd-a-i-sdp-a-ugro%C5%BEava-nezavisnost-pravosu%C4%91a/a-16369479>

pravosuđu koji je već u toku“.<sup>6</sup> Nešto oštrije je reagovala Ambasada Kraljevine Norveške, zemlje koja značajnim finansijskim sredstvima podržava rad VSTV-a. Ona je izrazila zabrinutost „političkim prijedlozima kojima se potkopava nadležnost VSTV-a u vezi sa imenovanjem tužilaca“.<sup>7</sup> Također, Bodo Weber, politički analitičar i ekspert za njemačku politiku na Balkanu, izjavio je da se Sporazumom „cilja na rušenje pravne države, na rušenje nezavisnosti pravosuđa, te pravosudnih institucija na državnoj razini, kao i na otklanjanje nekih mehanizama za sprečavanje nedemokratskog ponašanja unutar državnih institucija“.<sup>8</sup>

S obzirom na značajna pitanja koja se Sporazumom postavljaju u odnosu na imenovanje tužilaca, predmet ove analize će biti standardi nezavisnosti tužilačke funkcije, obaveze države u vezi s tim, praksa drugih evropskih zemalja i zemalja u regionu, kao i moguća rješenja u bosanskohercegovačkim okolnostima. Pitanje sastava VSTV-a i njegove eventualne reforme neće biti posebno razmatrano osim u dijelu koji je bitan za imenovanje tužilaca i prijedloge koji će biti izneseni.

## 2. Modeli organizacije tužilaštva

Deklaracijom iz Bordeauxa je definisano da su:

[Javni tužioci] javna vlast koja, u ime društva i u javnom interesu, osiguravaju primjenu prava kada kršenje prava povlači krivičnu sankciju, uzimajući u obzir kako prava pojedinaca, tako i potrebnu djelotvornost krivično-pravnog sistema.<sup>9</sup>

Jedna od ključnih uloga demokratske države je da uspostavi i osigura funkcionisanje efikasnog krivično-pravnog sistema. Zaštita ljudskih prava i principa vladavine prava pretpostavlja, između ostalog, jaku tužilačku funkciju koja je zadužena za istragu i krivično gonjenje na nezavisan i nepristrasan način. Pri tome, ne postoji jedinstven model organizacije tužilaštva. Iako u nekim državama članicama Vijeća Evrope tužilaštvo čini dio izvršne vlasti i podređeno je ministarstvu pravde (npr. Austrija, Danska, Njemačka i Holandija), u drugim zemljama (npr. Francuska, Italija, Rumunija, Republika Hrvatska, Republika Srbija, Bosna i Hercegovina) tužilaštva se smatraju dijelom pravosudnog sistema i uživaju autonomiju. Uprkos različitim rješenjima, sve je izraženije omogućavanje nezavisnije pozicije tužilačke institucije i dokidanja njene podređenosti u odnosu na izvršnu vlast.<sup>10</sup> U državama u kojima je tužilaštvo dio izvršne vlasti, ili je razvijena jaka tradicija koja zabranjuje ostalim tijelima izvršne vlasti da se miješaju u krivično gonjenje, ili je takva tradicija dopunjena modelom „direktora javnog tužilaštva“ (npr. Republika Irska i Kanada na federalnom nivou i u provincijama Nova Scotia i Quebec) koji može zanemariti

<sup>6</sup> <http://www.avaz.ba/vijesti/iz-minute-u-minutu/ambasador-casey-zadovoljan-sporazumom-sdp-snsd>

<sup>7</sup> <http://www.vijesti.ba/kolumne-komentari/113201-Sporazum-SNSD-SDP-partnerima-prihvatljiv-kritike-opozicije.html>

<sup>8</sup> <http://rtvusk.ba/content/bodo-weber-cilj-snsd-i-sdp-ru%C5%A1enje-pravnog-poretka-u-bih>

<sup>9</sup> Mišljenje br. 12(2009) Konsultativnog vijeća evropskih sudija i Mišljenje br. 4(2009) Konsultativnog vijeća evropskih tužilaca o odnosu sudija i tužilaca u demokratskom društvu – „Deklaracija iz Bordeauxa“, (Strasbourg, 08. 12. 2009. god.). <https://wcd.coe.int/ViewDoc.jsp?id=1560897&site=CM>

<sup>10</sup> Venecijanska komisija za primjer ovakvih tendencija navodi nedavne amandmane na Zakon o tužilaštvu u Poljskoj, kojima je Glavno tužiteljstvo razdvojeno od Ministarstva pravde. *Izveštaj o evropskim standardima u vezi sa nezavisnošću pravosuđa: Dio II – tužilačka služba*, CDL-AD(2010)040, Venecijanska komisija, 2011, s. 6, dostupno na:

[http://www.coe.int/t/dghl/cooperation/capacitybuilding/Source/judic\\_reform/europeanStandards\\_en.pdf](http://www.coe.int/t/dghl/cooperation/capacitybuilding/Source/judic_reform/europeanStandards_en.pdf)

naredbe izvršne vlasti ukoliko one nisu date pismeno i službeno objavljene.<sup>11</sup> Evropski standardi dozvoljavaju dva načina rješavanja pitanja pozicije tužilaštva u odnosu na druge državne organe. U obrazloženju uz Preporuku Komiteta ministara Vijeća Evrope o ulozi javnih tužilaštava u krivično-pravnom sistemu (Preporuka [2000]19),<sup>12</sup> kaže se:

Pravna Evropa je podijeljena o ovom ključnom pitanju između sistema u kojem ured javnog tužioca uživa potpunu nezavisnost od parlamenta i vlade i onog u kojem je podređen jednom ili drugom, pri čemu ipak uživa određeni stepen i obim nezavisnog djelovanja. Prevladajući koncept je, kako se vidi, da je u sadašnjoj situaciji sam pojam evropske harmonizacije oko jedinstvenog koncepta tužilaštva preuranjen.<sup>13</sup>

Dakle, Preporukom (2000)19 dozvoljava se pluralizam modela, ali se istovremeno utvrđuju osnovni principi za one države u kojima je tužilaštvo dio izvršne vlasti ili joj je podređeno.<sup>14</sup>

### 3. Nezavisnost tužilačke funkcije i odgovornost – međunarodni standardi

Bez obzira koji model država usvoji, opći principi i međunarodni standardi nalažu da tužiocu budu zaštićeni od nepriličnog miješanja ili utjecaja izvršne i zakonodavne vlasti. Unutar tužilaštva kao institucije, svaki tužilac mora biti ovlašten da obavlja svoju funkciju na nezavisan, nepristrasan i objektivan način. Preporuka (2000)19, ali i Vodič o ulozi tužilaca Ujedinjenih nacija (Vodič UN-a),<sup>15</sup> važni su dokumenti u kojima su sadržane garancije nezavisnosti tužilačke profesije. Ovi principi se primjenjuju bez obzira na prirodu tužilačke funkcije u pojedinim državama.

Bitno je, međutim, razlikovati nezavisnost tužilaštva od nezavisnosti sudstva. Naime, u međunarodnom pravu ne postoje garancije za institucionalnu nezavisnost tužilaštva, dok takve garancije postoje za sudstvo. Čak i u državama u kojima je tužilaštvo dio pravosudnog sistema, tužilaštvo nije sud i ima drugačiju poziciju i ulogu, mada su zadaci sudstva i tužilaštva komplementarni. Nezavisnost sudstva i njegova odvojenost od izvršne vlasti je kamen temeljac vladavine prava i od tog principa nema nikakvih izuzetaka. Nezavisnost sudstva ima dva aspekta. Prvi je institucionalna nezavisnost sudstva u cjelini, a drugi je nezavisnost pojedinih sudija. Temeljni principi nezavisnosti suda sadržani su, između ostalog, u članu 6 Evropske konvencije za zaštitu ljudskih prava i osnovnih sloboda (Evropska konvencija).<sup>16</sup> Ovi principi, prema praksi Evropskog suda za ljudska prava (Evropski sud), podrazumijevaju striktno poštivanje zahtjeva

<sup>11</sup> Vidjeti u: *Izveštaj OSCE/ODIHR o Visokom tužilačkom vijeću Republike Moldavije*, 2011, dostupno na: <http://www.osce.org/odihr/75743>.

<sup>12</sup> Preporuka (2000)19, Komitet ministara Vijeća Evrope, 2000, dostupno na: <https://wcd.coe.int/ViewDoc.jsp?id=376859&Site=CM>

<sup>13</sup> Obrazloženje uz Preporuku (2000)19, Komitet ministara Vijeća Evrope, 2000, dostupno na: <https://wcd.coe.int/com.instranet.InstraServlet?command=com.instranet.CmdBlobGet&InstranetImage=1465390&ecMode=1&DocId=838058&Usage=2>

<sup>14</sup> Preporuka (2000)19, bilj. 12, t. 13.

<sup>15</sup> Vodič UN-a usvojen na VIII kongresu UN-a o prevenciji kriminala i tretmanu počinitelja, Havana, 1990, dostupno na: <http://www.unrol.org/files/Guidelines%20on%20the%20Role%20of%20Prosecutors%20.pdf>

<sup>16</sup> Vidjeti još i Osnovne principe nezavisnosti sudstva UN-a iz 1985. godine, dostupno na: <http://www.hjpc.ba/dc/pdf/Basic%20Principles%20on%20the%20Independence%20of%20the%20Judiciary.pdf> i Bangalorske principe sudskog postupanja, Komisija UN-a za ljudska prava, rezolucija 2003/43, dostupno na: [http://www.unodc.org/pdf/corruption/corruption\\_judicial\\_res\\_e.pdf](http://www.unodc.org/pdf/corruption/corruption_judicial_res_e.pdf)

podjele vlasti i odsustvo utjecaja bilo koje vlasti izvan sudske,<sup>17</sup> kao i odsustvo hijerarhije<sup>18</sup>. Osim toga, za ocjenu da li je sud ili sudija nezavisan bitan je i način imenovanja sudija, vrijeme na koje su imenovani, postojanje garancija protiv vanjskih pritisaka i nemogućnost izvršne vlasti da smjenjuje sudije. Osim ovih objektivnih kriterija, Evropski sud uzima u obzir i postojanje utiska o nezavisnosti (appearance of independence) suda ili sudija.<sup>19</sup>

Nezavisnost tužilaštva kao institucije, međutim, nije kategoričan zahtjev, jer i kada je tužilaštvo kao institucija nezavisno (nije dio izvršne vlasti), ipak može postojati hijerarhijska kontrola rada tužitelja. Stoga se u odnosu na tužilaštvo kao instituciju uobičajeno koristi odrednica „autonomno“, dok se u odnosu na pojedinačne tužioce govori o „nezavisnosti“. Također, sudije i tužioci trebaju biti nezavisni jedni od drugih budući da imaju različite uloge u pravnom sistemu i u društvu. Venecijanska komisija razlikuje između „vanjske“ i „unutrašnje“ nezavisnost tužilaštva.<sup>20</sup> „Vanjska“ nezavisnost znači nezavisnost tužilaštva od drugih grana vlasti i uključuje zabranu izvršnoj ili drugoj vlasti da daju instrukcije i naloge tužiteljima u pojedinačnim slučajevima. Međutim, neprihvatljivost naloga i instrukcija zakonodavne i/ili izvršne vlasti u pojedinačnim slučajevima treba razlikovati od utvrđene opće krivično-pravne politike koju, naravno, donosi ova vlast. U vezi s tim, Venecijanska komisija je zauzela sljedeći stav:

Važno je razjasniti koji aspekti tužilačkog rada zahtijevaju da se obavljaju nezavisno, a koji ne. Ključni element je da odluku o tome da li treba krivično goniti ili ne donosi isključivo tužiteljstvo, a ne izvršna ili zakonodavna vlast. Međutim, donošenje tužilačke politike (npr. davanje prioriteta određenim vrstama predmeta, rokovima, boljoj saradnji sa drugim agencijama i sl.), pitanje je za koje je primjereno da zakonodavac i ministarstvo pravde ili vlada mogu imati odlučujuću ulogu.<sup>21</sup>

„Unutrašnja“ nezavisnost, s druge strane, podrazumijeva nezavisnost pojedinačnih tužilaca u okviru interne hijerarhije, odnosno garantuje zaštitu od neprimjerenog i nezakonitog pritiska unutar samog tužilačkog sistema. Naime, i Venecijanska komisija je ukazala da postoji tenzija između potrebe da se odluči o pristupu nekom pojedinačnom predmetu i primjene prihvaćenih principa i vodilja. Također, legitiman je tužilački sistem koji je organizovan na hijerarhijski način i u kojem odluku tužioca (koji nije glavni tužilac) može promijeniti hijerarhijski viši tužitelj, ako je ta odluka suprotna općim uputama. Ključni element u ocjeni da li su takve instrukcije u pojedinačnim slučajevima dozvoljene jeste pitanje da li tužioci imaju diskreciona ovlaštenja da ne gone kada smatraju da krivično gonjenje nije u javnom interesu (u državama u kojima se primjenjuje princip oportuniteta), ili se primjenjuje princip legaliteta, pa su tužioci dužni krivično goniti u predmetima iz njihove nadležnosti. Tamo gdje se primjenjuje princip legaliteta, nalog da se ne preduzima krivično gonjenje može biti nezakonit ako nisu ispunjeni uslovi za obustavljanje postupka. U sistemima u kojima se primjenjuje princip oportuniteta, takav nalog bi bio nezakonit onda kada nije zasnovan na odgoravajućim razlozima. Također, u sistemima u kojima viši tužilački nivo može davati naloge i instrukcije nižem nivou i u pojedinačnim predmetima, što je vrlo osjetljivo pravno pitanje, tužioci trebaju imati pravo tražiti da takve instrukcije budu date pismeno. Ali, ako smatraju da su te instrukcije nezakonite ili

<sup>17</sup> Evropski sud, presuda *Chevrol protiv Francuske*, 13. 02. 2003, serija 2003-III, t. 76.

<sup>18</sup> Evropski sud, presuda *Findley protiv Ujedinjenog Kraljevstva*, 25. 02. 1997, serija 1997-I, t. 73-78.

<sup>19</sup> Evropski sud, presuda *Campbell i Fell protiv Ujedinjenog Kraljevstva*, 28. 06. 1984, serija A80, t. 78.

<sup>20</sup> *Izveštaj o evropskim standardima*, bilj. 10, s. 7.

<sup>21</sup> *Ibid*, s. 9.



protivne njihovoj savjesti i uvjerenju, tužiocima trebaju imati na raspolaganju interne procedure kako bi bili zamijenjeni u određenom predmetu, bez posljedica po njihovu daljnju karijeru. Naravno, ovakve garancije postoje u interesu kako pojedinačnih tužilaca, tako i javnosti i treba ih primjenjivati samo u izuzetnim okolnostima, bez zloupotrebe.<sup>22</sup> Međutim, Venecijanska komisija naglašava da ove garancije treba dalje razvijati, budući da su navodi o nezakonitosti nekog uputstva višeg tužioca veoma ozbiljni, zbog čega ne mogu za posljedicu imati samo transfer predmeta od jednog tužioca drugom. U tom slučaju bilo bi potrebno da sudsko ili neko drugo nezavisno tijelo (npr. tužilačko vijeće) odluči o zakonitosti takve instrukcije.<sup>23</sup>

U svakom slučaju, i u zemljama u kojima je tužilaštvo dio izvršne vlasti ili joj je podređeno, i u onima u kojima je ono nezavisno od izvršne vlasti i pripada pravosuđu, od država se traži da se zakonom garantuje priroda i obim nezavisnosti tužilaštva.<sup>24</sup> Također, tužilaštva moraju biti u poziciji da bez ikakvih opstrukcija krivično gone javne dužnosnike kada je to potrebno, a naročito za krivična djela korupcije, nezakonitog korištenja ovlasti, teška kršenja ljudskih prava i druga krivična djela propisana međunarodnim pravom, što je *sine qua non* autonomije tužilaštva.<sup>25</sup>

Garancije tužilačke nezavisnosti i autonomije definisane su, između ostalog, i kroz mehanizme imenovanja i razrješenja, ali i upravljanja predmetima i postupkom odlučivanja. Za potrebe ove analize, razmotriće se samo standardi koji se odnose na imenovanje i razrješenje tužilaca, budući da je to suština Sporazuma u ovoj oblasti.

Prema međunarodnim standardima, države moraju općenito osigurati da kriteriji za izbor tužilaca sadrže garancije protiv imenovanja koja počivaju na pristrasnosti, predrasudama i diskriminaciji po bilo kojem osnovu, te da se garantuje izbor kandidata zasnovan na objektivnim kriterijima (profesionalne kvalifikacije i sl.), kao i da im se garantuje kontinuirana obuka, napredovanje u službi i naknada. Također, države trebaju osigurati da tužiocima obavljaju svoj posao bez zastrašivanja, smetnji, uznemiravanja, bez neprikladnog miješanja i neopravdanog izlaganja građanskoj, krivičnoj ili drugoj vrsti odgovornosti, a njihova karijera i napredovanje trebaju biti zasnovani na objektivnim kriterijima kao što su kompetentnost i iskustvo.<sup>26</sup> Međutim, iako je potrebno osigurati da tužiocima rade bez pritiska i miješanja, tužilaštvo ipak mora biti odgovorno za svoj rad javnosti, kao i bilo koja druga javna vlast. Iako se nekada nezavisnost tužilaštva i njegova odgovornost vide kao suprotstavljene vrijednosti, one su komplementarne i obje su u službi javnog interesa. Najčešće se takva odgovornost osigurava kroz kontrolu izvršne vlasti nad radom tužilaštva ili putem nezavisnih tijela kao što su tužilačka vijeća. U mnogim sistemima, postoji odgovornost tužilaštva prema zakonodavnom tijelu, pa u sistemima u kojima parlament bira tužioce, isto tijelo ima nadležnost i da ih razriješi. U takvim slučajevima, standardi traže da tužiocima imaju na raspolaganju pravično saslušanje.<sup>27</sup> S druge strane, tamo gdje tužilaštvo postoji kao nezavisan organ, potrebni su određeni specifični mehanizmi odgovornosti. Jedan od tih mehanizama je i podnošenje izvještaja bilo zakonodavnoj bilo izvršnoj vlasti, zavisno od modela

<sup>22</sup> Više o ovome u Obrazloženju uz Preporuku (2000)19, bilj. 13, ss. 10-11.

<sup>23</sup> *Izveštaj o evropskim standardima*, bilj. 10, t. 59, s. 12.

<sup>24</sup> Preporuka (2000)19, bilj. 12, t. 13 i 14.

<sup>25</sup> *Ibid.*, t. 15.

<sup>26</sup> Vodič UN-a, bilj. 15. Slično i u COE REC (2000) 19, <https://wcd.coe.int/ViewDoc.jsp?id=376859&Site=CM> tačka 5.

<sup>27</sup> *Ibid.* Međutim, Venecijanska komisija smatra da čak i kad postoji takva garancija, postoji rizik od politizacije, zbog čega bi odgovornost tužitelja parlamentu trebalo isključiti. *Izveštaj o evropskim standardima*, bilj. 10, s. 9.

koji je u određenoj državi prihvaćen i koji je generiran kao dio pravne tradicije. Također, oblik odgovornosti je i činjenica da je veliki dio rada tužilaštva podložan sudskom ispitivanju.<sup>28</sup>

#### 4. Imenovanje tužilaca u regiji i u BiH

U Republici Hrvatskoj, Državno odvjetništvo Republike Hrvatske (DORH) je samostalno, nezavisno pravosudno tijelo koje je ustrojeno kao jedinstveno tijelo za teritoriju cijele države, a na njegovom čelu se nalazi Glavni državni odvjetnik. Njega na mandat od četiri godine imenuje Hrvatski sabor na prijedlog Vlade Republike Hrvatske, uz prethodno mišljenje Odbora za pravosuđe Hrvatskog sabora. DORH je hijerarhijski strukturiran i unutar njega su osnovana i rade još općinska i županijska državna odvjetništva, te Ured za suzbijanje korupcije i organiziranog kriminala kao posebno državno odvjetništvo. Na čelu županijskih državnih odvjetništava nalazi se županijski državni odvjetnik, kojeg imenuje Državno odvjetničko vijeće (DOV) na prijedlog Glavnog državnog odvjetnika uz prethodno mišljenje Kolegija DORH-a. Na čelu općinskih državnih odvjetništava se nalazi općinski državni odvjetnik kojeg također imenuje DOV na prijedlog Glavnog državnog odvjetnika, uz prethodno mišljenje kolegija županijskoga državnog odvjetništva i županijskoga državnog odvjetnika.<sup>29</sup> Odluku o prestanku funkcije Glavnog državnog odvjetnika donosi Hrvatski sabor, a županijskih i općinskih državnih odvjetnika Glavni državni odvjetnik, pod uslovima propisanim zakonom.

Državni odvjetnici imaju zamjenike koje imenuje, razrješava i odlučuje o njihovoj disciplinskoj odgovornosti DOV, a mandat zamjenika traje do 70. godine života. DOV ima ukupno 11 članova od kojih se sedam članova bira iz reda zamjenika državnih odvjetnika (putem izbora propisanih Zakonom o državnom odvjetništvu), dva člana iz reda Hrvatskog sabora koje imenuje sabor i dva člana iz reda univerzitetskih profesora pravnih nauka koje biraju svi profesori pravnih fakulteta u Hrvatskoj, a listu kandidata utvrđuju fakultetska vijeća.<sup>30</sup> DORH ima obavezu podnijeti godišnji izvještaj Vladi Republike Hrvatske i Hrvatskom saboru, dok druga državna odvjetništva podnose mjesečne i godišnji izvještaj višem državnom odvjetništvu. Zakonom o državnom odvjetništvu izričito je zabranjen „svaki oblik utjecaja, a posebno svaki oblik prisile prema državnim odvjetnicima, zlouporaba javnih ovlasti i osobnog utjecaja, te korištenje medija i javnih istupanja u predmetima kaznenih djela za koja se progoni po službenoj dužnosti, kao i u predmetima u kojima državni odvjetnik zakonito izvršava svoja prava i dužnosti u zaštiti imovine Republike Hrvatske“.<sup>31</sup>

U Republici Srbiji, javnog tužioca bira Narodna skupština Republike Srbije, na prijedlog vlade sačinjen na osnovu liste kandidata koju utvrđuje Državno vijeće tužilaca nakon što provede oglasnu proceduru. Mandat javnog tužioca traje šest godina i može biti ponovo biran. O predloženim kandidatima za Republičkog javnog tužioca, pribavlja se mišljenje nadležnog odbora Narodne skupštine. Narodna skupština, na prijedlog Državnog vijeća tužilaca, bira za zamjenika javnog tužioca lice koje se prvi put bira na ovu funkciju na period od tri godine, a nakon toga, za trajno obavljanje funkcije, zamjenika javnog tužioca bira Državno vijeće

<sup>28</sup> *Izvještaj o evropskim standardima*, bilj. 10, str. 10.

<sup>29</sup> Čl. 94 Zakona o državnom odvjetništvu, Nar. nov. RH 76/09, 153/09, 116/10, 57/11 i 130/11, Prečišćeni tekst dostupan na: <http://www.zakon.hr/z/140/Zakon-o-dr%C5%BEavnom-odvjetni%C5%A1tvu>

<sup>30</sup> *Ibid*, čl. 142a i dalje.

<sup>31</sup> *Ibid*, čl. 2 st. 3 Zakona o državnom odvjetništvu.

tužilaca.<sup>32</sup> Odluku o prestanku funkcije javnog tužioca donosi Narodna skupština, na prijedlog vlade, koja opet predlaže razrješenje na osnovu razloga za razrješenje koje je utvrdilo Državno vijeće tužilaca. Odluku o prestanku funkcije zamjenika javnog tužioca donosi Državno vijeće tužilaca.<sup>33</sup>

Prema Zakonu o Državnom vijeću tužilaca, Vijeće je samostalan organ koji obezbjeđuje i garantuje samostalnost javnih tužilaca i njihovih zamjenika.<sup>34</sup> Članovi Državnog vijeća su Republički javni tužilac, ministar nadležan za pravosuđe i predsjednik nadležnog odbora Narodne skupštine (kao članovi po položaju), te osam izbornih članova koje bira Narodna skupština, u skladu sa zakonom. Izborne članove čine šest javnih tužilaca ili zamjenika javnih tužilaca sa stalnom funkcijom „od kojih je najmanje jedan sa teritorije autonomnih pokrajina i dva ugledna i istaknuta pravnik sa najmanje 15 godina iskustva u struci, od kojih je jedan advokat, a drugi profesor pravnog fakulteta“. Republički javni tužilac je, po položaju, predsjednik Državnog vijeća tužilaca.<sup>35</sup>

U Crnoj Gori, državne tužioce (Vrhovnog državnog tužioca RCG, više i osnovne tužioce) imenuje Skupština Republike Crne Gore na prijedlog Tužilačkog savjeta, a zamjenike imenuje Tužilački savjet. U Makedoniji javnog tužioca imenuje Skupština na prijedlog vlade, uz prethodno pribavljeno mišljenje Vijeća javnih tužilaca, a ostale javne tužioce imenuje Vijeće javnih tužilaca. U Bugarskoj, glavnog tužioca imenuje predsjednik Republike na prijedlog Vrhovnog sudskog vijeća, a sve ostale tužioce imenuje Vrhovno sudsko vijeće.<sup>36</sup>

U Bosni i Hercegovini, s obzirom na separiran pravni sistem i kompliciranu raspodjelu ovlaštenja između njenih teritorijalnih jedinica, tužilačka funkcija je uređena Zakonom o Tužilaštvu BiH,<sup>37</sup> Zakonom o Federalnom tužilaštvu FBiH,<sup>38</sup> Zakonom o tužilaštvima Republike Srpske<sup>39</sup> i Zakonom o tužilaštvu Brčko Distrikta BiH.<sup>40</sup> Međutim, izbor i imenovanje tužilaca na svim nivoima u BiH, u nadležnosti je Visokog sudskog i tužilačkog vijeća BiH (VSTV), u skladu sa Zakonom o VSTV.<sup>41</sup> VSTV je, kako zakon propisuje, nezavisni i samostalni organ koji ima zadatak da „osigura nezavisno, nepristrasno i profesionalno pravosuđe“ (član 3). VSTV ima ukupno 15 članova od kojih je pet sudija (Sud BiH - 1, vrhovni sudovi entiteta - 2, kantonalni ili općinski sudovi u FBiH - 1, okružni ili osnovni sudovi u RS - 1), pet tužilaca (Tužilaštvo BiH - 1, entitetska tužilaštva - 2, kantonalna tužilaštva u FBiH - 1 i okružna tužilaštva u RS - 1), zatim jedan sudija ili tužilac kojeg bira Pravosudna komisija Brčko Distrikta BiH, dva predstavnika

<sup>32</sup> *Ibid*, čl. 74, 75 i 78-82.

<sup>33</sup> *Ibid*, čl. 97.

<sup>34</sup> Zakon o Državnom vijeću tužilaca, Sl. gl. RS 116/08, 101/10 i 88/11, dostupan na: <http://www.dvt.jt.rs/doc/dokumenti/ZAKON%20O%20DVT.pdf>

<sup>35</sup> *Ibid*, čl. 5 i 6.

<sup>36</sup> *Uporedni prikaz izbora tužilaca u zemljama regije i EU*, dostupno na: <http://www.hjpc.ba/pr/preleases/1/?cid=5579,2,1>

<sup>37</sup> Zakon o tužilaštvu BiH, Sl. gl. BiH 24/02, 3/03, 37/03, 42/03, 9/04, 35/04, 61/04, 49/09 - prečišćeni tekst, 97/09, dostupan i na: <http://www.tuzilastvobih.gov.ba/?opcija=sadržaj&kat=4&id=37&jezik=b>

<sup>38</sup> Zakon o Federalnom tužilaštvu FBiH, Sl. n. FBiH 42/02 i 19/03, dostupan i na: <http://ft-fbih.pravosudje.ba/vstv/faces/vijesti.jsp?id=9294>

<sup>39</sup> Zakon o tužilaštvima RS, Sl. gl. RS 55/02, 85/03, 115/04 i 68/07, dostupan i na: <http://rt-rs.pravosudje.ba/>

<sup>40</sup> Zakon o tužilaštvu BD BiH, Sl. gl. BD BiH 18/09 – prečišćeni tekst, dostupan i na: <http://skupstinabd.ba/ba/zakoni/ba/zakon-o-tuizlatvu-br-distrikta-bih.html>

<sup>41</sup> Zakon o VSTV BiH, Sl. gl. BiH 35/02, 39/03, 42/03, 10/04, 25/04, 93/05, 32/07 i 48/07, neslužbena prečišćena verzija dostupna na: <http://www.hjpc.ba/docs/vstvdocs/pdf/ZakonVSTVIntegralni%20tekst.pdf>



advokatskih komora iz FBiH i RS, jedan član kojeg bira Predstavnički dom Parlamentarne skupštine BiH koji nije iz reda poslanika Parlamentarne skupštine i jedan član kojeg bira Vijeće ministara BiH koji nije član Vijeća ministara. Dakle, zavisno od toga koga izabere Pravosudna komisija Brčko Distrikta BiH, u sastavu VSTV-a može biti više sudija ili više tužilaca. Mandat članova VSTV-a je četiri godine i mogu obavljati dva uzastopna mandata. VSTV bira predsjednika i dva potpredsjednika.

VSTV je, između ostalog, nadležan za imenovanje glavnih tužilaca, njihovih zamjenika i tužilaca u sva tužilaštva na državnom, entitetskom, kantonalnom i okružnom nivou u BiH i BD BiH, za disciplinske postupke protiv njih i za njihovo razrješenje.<sup>42</sup> Zakonom o VSTV-u su propisani i uslovi za izbor sudija, glavnih tužilaca, njihovih zamjenika i tužilaca na svim nivoima.<sup>43</sup> Imenovanju svih sudija i tužilaca prethodi javni konkurs koji također provodi VSTV, a postupak imenovanja uređuje VSTV svojim poslovnikom.

VSTV priprema godišnji izvještaj koji dostavlja zakonodavnim tijelima BiH, entiteta, BD BiH i kantona u FBiH, Vijeću ministara BiH, te državnim i entitetskim ministarstvima pravde „u svrhu informiranja“. Na poziv nekog od ovih organa, predsjednik ili ovlašteni predstavnik VSTV-a „će direktno na sjednici obrazložiti izvještaj i odgovoriti na pitanja poslanika odnosno članova drugog organa. Kroz raspravu o izvještaju i zaključke mogu se dati ocjene, sugestije i prijedlozi koji ne osporavaju samostalnost Vijeća“.<sup>44</sup>

## 5. Daje li Sporazum osnov za stvarni napredak u reformi pravosuđa u BiH?

Kao što je već rečeno u uvodu, jedan od ciljeva Sporazuma je da se izbor glavnih tužilaca na svim nivoima vlasti stavi u nadležnost zakonodavnih tijela. Njima bi nadležna vlada dostavljala prijedlog kandidata sa liste koju utvrdi VSTV. Imenovanje zamjenika tužilaca na svim nivoima bilo bi u nadležnosti glavnih tužilaca, također sa liste kandidata koje utvrđuje VSTV. Ovakvo rješenje je, bar u dijelu koji se tiče imenovanja glavnih tužilaca jednako sa rješenjima u zemljama regije koje preferiraju nadležnost zakonodavnih tijela, po prijedlogu nezavisnih vijeća, za imenovanje glavnih tužilaca. Ovakvo rješenje je u navedenim zemljama jednostavno i praktikabilno. Ono bi, međutim, u BiH bilo značajnije komplikovano zbog njene ustavno-pravne strukture, ali i političkih opstrukcija na brojnim nivoima vlasti. Ovakvo rješenje bi praktično značilo da bi odluke o imenovanju glavnih tužilaca u BiH donosilo 14 različitih zakonodavaca (državni nivo, dva entiteta, 10 kantonalnih nivoa i nivo BD BiH). Mogućnosti blokiranja procesa u zakonodavnim tijelima bi bile neiscrpne, a utjecaj vladajuće političke većine na određenom nivou bi zasigurno odlučivao. Imajući to u vidu, opravdano se može postaviti pitanje da li bi postojala i bila moguća bilo kakva jedinstvena i efikasna strategija u ostvarivanju zadataka tužilaštava. Situacija koja još traje sa izborom i imenovanjem sudija Ustavnog suda FBiH najbolji je primjer kako se političkim (ne)djelovanjem može blokirati aktivnost suda, ali i procesi koji od te aktivnosti nekada direktno zavise.<sup>45</sup>

<sup>42</sup> Čl. 17 Zakona o VSTV-u.

<sup>43</sup> Poglavlje IV Zakona o VSTV-u: „Uslovi i mandat za vršenje dužnosti“.

<sup>44</sup> Čl. 20 Zakona o VSTV-u.

<sup>45</sup> VSTV je nadležno za provođenje konkursne procedure u slučaju izbora sudija Ustavnog suda FBiH, koje imenuje Parlament FBiH na prijedlog predsjednika Federacije, koji kandidate predlaže sa liste koju dostavi VSTV. Sada ovom sudu nedostaje ukupno četvoro sudija, od kojih troje već skoro četiri godine. U tom periodu svjedočili smo

Možda je i važnije pitanje može li odlučujuća uloga zakonodavnih tijela na različitim nivoima u postupku imenovanja tužilaca, uz samo formalnu i administrativnu ulogu VSTV-a kao stručnog tijela, zaista dovesti do željenih rezultata. Ovo je naročito važno ako se imaju u vidu društveni i politički kontekst i izraženi politički pritisci na pravosuđe na koje ukazuju međunarodne institucije, ali i domaća politička i stručna javnost. U traženju odgovora na ovo pitanje nije dovoljno samo analizirati važeću regulativu i predložene promjene, već se u obzir mora uzeti društveni i politički kontekst u kojem se određena rješenja predlažu i koji svakako jeste važan za daljnju reformu pravosuđa. Reforma pravosuđa u BiH je otpočela vrlo brzo nakon završetka rata, a najveći zamah je dobila 2003. godine, kada je formiran VSTV, Sud i Tužilaštvo BiH, usvojeni novi krivični (materijalni i procesni) zakoni, izmijenjeni zakoni o parničnom postupku itd. Ona kontinuirano traje i danas. Evropska unija je 2011. godine otpočela novu fazu reforme pravosuđa pod nazivom „Strukturirani dijalog o pravosuđu između EU i BiH“, ali nema podataka o tome da je taj proces do danas dao neke važnije rezultate, pa čak ni o tome da i dalje traje.<sup>46</sup>

Uprkos svim reformskim naporima i velikim finansijskim sredstvima koja su uložena, situacija u pravosuđu je još daleko od zadovoljavajuće. Vidi se to i iz posljednjeg Izvještaja Evropske komisije o napretku BiH u 2012. godini, u kojem je ponovo navedeno da je postignut „ograničen napredak u oblasti reforme pravosudnog sistema“, te da, između ostalih problema, „[p]olitički napadi i dalje ugrožavaju neovisnost pravosuđa“.<sup>47</sup> Ni ankete o povjerenju javnosti u pravosudni sistem ne pokazuju poboljšanje. Naprotiv, i dalje se može zapaziti nizak nivo povjerenja javnosti u pravosuđe i veliki nivo skepse prema radu pravosudnih institucija,<sup>48</sup> kao i zabrinjavajući nivo uvjerenja javnosti da sudije i tužitelji odluke donose „pod političkim pritiskom, uticajem korupcije ili poznanstva“, kao i to da „građani imaju više povjerenja u policiju, vjerske organizacije nego u pravosuđe“<sup>49</sup>.

Kad je o tužilaštvima riječ, percepciji javnosti sigurno nisu doprinijeli ni skandali koji su u posljednje dvije godine potresali naročito Tužilaštvo BiH. Naime, u maju 2012. godine je, protiv tadašnjeg Glavnog tužioca BiH, okončan disciplinski postupak zbog „ponašanja koje šteti ugledu Tužilaštva BiH, te dovođenja u pitanje kredibiliteta i nepristrasnosti Tužilaštva“, zbog čega je prvo bio suspendovan, a nakon toga je postigao sporazum sa Uredom disciplinskog tužioca VSTV-a. Ovo u biti znači da je glavni tužilac priznao prekršaj koji mu je stavljen na teret, za šta mu je izrečena mjera smjene sa funkcije glavnog državnog tužitelja, premještaj na mjesto

---

različitim situacijama, čak i onoj da je ranija predsjednica FBiH predlagala kandidate koji nisu ni bili na listi kandidata koju je utvrdio VSTV, dok su se kandidati u cijelom periodu mijenjali zavisno od toga ko je bio na vlasti. Zbog političkih opstrukcija imenovanja sudija, Ustavni sud je u situaciji da ne može odlučivati o pitanjima npr. vitalnog nacionalnog interesa, što onda dalje može voditi političkim blokadama u Parlamentu FBiH ukoliko bi se o nekom važnom pitanju pokrenulo pitanje vitalnog nacionalnog interesa.

<sup>46</sup> VSTV je formiralo Komisiju pravosuđa u BiH za pitanje strukturiranog dijaloga u julu 2011, a nakon sastanka u novembru 2011, nema informacija o daljnjim aktivnostima.

Izvor: [http://pravosudje.ba/vstv/faces/kategorije.jspx?\\_afPfm=10001&modul=7693&kat=10144&kolona=10146](http://pravosudje.ba/vstv/faces/kategorije.jspx?_afPfm=10001&modul=7693&kat=10144&kolona=10146)

<sup>47</sup> Evropska komisija, *Izvještaj o napretku u BiH u 2012. godini*, oktobar 2012, dostupno na: <http://www.dei.gov.ba/dokumenti/?id=8562>

<sup>48</sup> Vidjeti npr. rezultate istraživanja UNDP-a u izvještaju *Suočavanje s prošlošću i pristup pravdi iz perspektive javnosti – Specijalni izvještaj*, 2010, dostupno na:

[http://www.mhrr.gov.ba/ljudska\\_prava/tran\\_pravda/default.aspx?id=1799&langTag=bs-BA](http://www.mhrr.gov.ba/ljudska_prava/tran_pravda/default.aspx?id=1799&langTag=bs-BA)

<sup>49</sup> Rezultati istraživanja USAID projekta JSDP II, 2010, dostupno na:

[http://www.usaidjdsdp.ba/files/project\\_doc/20121031/Sazetak%20nalaza%20ankete%202012.pdf](http://www.usaidjdsdp.ba/files/project_doc/20121031/Sazetak%20nalaza%20ankete%202012.pdf)

[http://www.usaidjdsdp.ba/files/project\\_doc/Percepcija%20o%20javnosti%20o%20pravosudju%20u%20BiH.pdf](http://www.usaidjdsdp.ba/files/project_doc/Percepcija%20o%20javnosti%20o%20pravosudju%20u%20BiH.pdf)

tužitelja u Posebnom odjelu za ratne zločine Tužilaštva BiH i smanjenje plaće od 10% u periodu od tri mjeseca.<sup>50</sup> To, nažalost, nije bio jedini slučaj da je neki od tužilaca Tužilaštva BiH bio disciplinski gonjen i sankcionisan, čak i zbog zloupotrebe službene dužnosti,<sup>51</sup> ili da su javno iznošene zabrinjavajuće informacije o njihovom ponašanju.<sup>52</sup> Time se svakako narušavalo javno povjerenje u njihov rad, ali i ozbiljno dovodilo u pitanje postojeći sistem imenovanja i razrješenja tužilaca. Ni izvještaji o rezultatima rada ne daju, nažalost, bolju sliku. Javnosti dostupni podaci govore npr. o tome da su tužilaštva BiH tokom „prošle godine potrošila oko 40 miliona KM, a broj predmeta koji su zastarjeli do polovine ove godine dostigao je 2.781“ - podatke je iznijelo VSTV za 2011. godinu.<sup>53</sup>

Također, Parlamentarna skupština nije „primila k znanju“ izvještaj VSTV-a za 2011. godinu. Naime, u decembru 2012. godine, nakon što je obavljena rasprava u kojoj su predstavnici zakonodavne vlasti BiH postavili kao problem razna pitanja, od kvaliteta novoizabranog Glavnog tužioca BiH, do sastava VSTV-a, „nije bilo entitetske većine za primanje k znanju Godišnjeg izvještaja VSTV-a, [pa je] ovaj Izvještaj upućen Kolegiju Doma na dodatno usaglašavanje“.<sup>54</sup> Osim toga, stalni pritisci političara iz Republike Srpske i njihovo zagovaranje ukidanja Suda i Tužilaštva BiH, govore o neophodnosti veće zaštite pravosudnih institucija od političkih napada.

U takvim okolnostima, može se zaključiti da su određene promjene neophodne kako u odnosu na organizaciju i rad VSTV-a, tako i u odnosu na način imenovanja tužitelja: Međutim, ono što se predlaže Sporazumom, ne obećava bolji i efikasniji sistem. Naprotiv, davanje potpunih ovlasti zakonodavcima na brojnim nivoima u BiH nad procesom imenovanja glavnih tužilaca u okolnostima koje su navedene, ostavlja još širi prostor za jači utjecaj politike i stavljanje tužilaštava pod nadzor zakonodavnih tijela, odnosno političkih partija, što nije dobro rješenje. Naime, iako se, kao što je pokazano, u uporednom pravu ne može naći kategoričan princip u vezi s tim ko treba imenovati glavnog tužioca, postoji jasan zahtjev da u taj proces trebaju biti djelotvornije uključena profesionalna i nepolitička stručna javnost i da se moraju osigurati mehanizmi protiv pretjerane politizacije procesa s jedne, i blokada procesa s druge strane. Sporazum ne predviđa takve mehanizme izričito, a sam prijedlog da se cijeli proces imenovanja, koji se sad odvija samo na jednom nivou (VSTV), prebaci na 14 različitih političkih nivoa, dopušta sumnju da su takvi mehanizmi i razmatrani prilikom ugovaranja Sporazuma (npr. dvotrećinska većina za imenovanje glavnog tužitelja, stalnost njegove funkcije ili imenovanje na relativno dug period bez mogućnosti ponovnog izbora i sl.). Jedini mehanizam protiv blokade postupka izbora koji Sporazum predviđa je ovlaštenje VSTV-u da imenuje vršioca dužnosti glavnog tužioca, u slučaju da nadležna tijela ne izvrše imenovanje u roku od 3 mjeseca, i to samo

<sup>50</sup> [http://www.slobodna-bosna.ba/vijest/1107/milorad\\_barasin\\_povratak\\_kompromitiranog\\_tuzitelja.html](http://www.slobodna-bosna.ba/vijest/1107/milorad_barasin_povratak_kompromitiranog_tuzitelja.html)

<sup>51</sup> Npr. tužilac Oleg Čavka je disciplinski kažnjen, između ostalog i zato što je naložio da se uništi zapisnik o saslušanju svjedoka, vidjeti na: <https://www.google.ba/url?sa=t&rct=j&q=&esrc=s&source=web&cd=6&cad=rja&ved=0CEcQFjAF&url=http://www.oslobodjenje.ba/vijesti/bih/cavki-smanjena-plata-u-ime-barasina-slao-mailove-sa>

[http://www.slobodna-bosna.ba/vijest/991/sluchaj\\_tuzitelja\\_barasina\\_ili\\_love\\_a\\_ulovljeni.html](http://www.slobodna-bosna.ba/vijest/991/sluchaj_tuzitelja_barasina_ili_love_a_ulovljeni.html)

<sup>52</sup> [http://www.slobodna-bosna.ba/vijest/991/sluchaj\\_tuzitelja\\_barasina\\_ili\\_love\\_a\\_ulovljeni.html](http://www.slobodna-bosna.ba/vijest/991/sluchaj_tuzitelja_barasina_ili_love_a_ulovljeni.html)

<sup>53</sup> Podaci preuzeti iz medijskih izvještaja, npr. <http://www.biznis.ba/bih/23872-tuzilastva-u-bih-potrosila-40-miliona-km-u-prosloj-godini.html>,

a cijeli izvještaj dostupan na: <http://www.hjpc.ba/intro/gizvjestaj/?cid=5407.2.1>

<sup>54</sup> <http://razglasaj.ba/predstavnicki-dom-psbih-usvojio-finansijske-izvjestaje-ureda-za-reviziju-bih/>

dok zakonodavno tijelo ne imenuje glavnog tužioca. Čak se i ovaj period od 3 mjeseca čini suviše dugim, s obzirom na ulogu i zadatke tužilaštva.

Dalje, Sporazum predviđa da će zamjenike glavnih tužilaca i tužioce na svim nivoima imenovati glavni tužilac (može se pretpostaviti da se misli na glavne tužioce zavisno od nivoa vlasti) „sa liste uspješnih kandidata koju utvrđuje VSTV“. Iako ne postoji samo jedan prihvaćeni ili poželjni model imenovanja tužitelja, kako je već rečeno, ne znači da je upravo predloženi model prihvatljiv i za BiH. Razlozi su navedeni, a istaći treba još jednom veliku razuđenost pravnog sistema u BiH koja direktno doprinosi njegovoj neefikasnosti u cjelini i još dubljoj politizaciji procesa imenovanja tužilaca na svim nivoima. Osim toga tužilaštva u BiH su hijerarhijski organizovana tako da da postoji mogućnost davanja općih i pojedinačnih obaveznih uputstava sa višeg tužilačkog nivoa na niži. Ovakav način imenovanja bi, stoga, bio upravo suprotan npr. rješenjima koje Venecijanska komisija smatra preporučljivim. Naime, u vezi sa izborom drugih tužilaca osim glavnog, Venecijanska komisija smatra da nije preporučljivo ostaviti njihovo imenovanje isključivo u rukama tužilačke hijerarhije zbog „opasnosti da [se] unutar monolitnog tužilačkog sistema instrukcije odozgo računaju više nego zakon“. Taj rizik se može umanjiti tako što bi se u pripremu za imenovanje kvalifikovanih tužitelja uključila stručna javnost, bilo putem formiranja nezavisnog tužilačkog vijeća ili vijeća viših tužitelja koji bi, s obzirom na svoje iskustvo, bili u mogućnosti predložiti odgovarajuće kandidate za imenovanje. Takvo tijelo bi uzelo u obzir preporuku glavnog tužitelja uz pravo da odbije imenovanje, ali iz opravdanih razloga.<sup>55</sup> Takva su rješenja već prihvaćena u nekim zemljama u regiji, a zahtjeve da ovlasti za imenovanja drugih tužilaca budu u nadležnosti nezavisnog vijeća, a ne zakonodavnog ili izvršnog organa, EU je bila postavila Bugarskoj, Rumuniji, Makedoniji i Crnoj Gori npr., kao uslov za pristupanje evropskim integracijama.

Može se prema tome reći da je prijedlog načina imenovanja tužilaca, kako je iznesen u Sporazumu, korak nazad, a osim što doprinosi većoj politizaciji procesa imenovanja tužilaca, predstavlja i svojevršno razvlašćivanje i slabljenje VSTV-a. Uloga koja mu je u odnosu na imenovanje tužilaca dodijeljena svodi VSTV samo na administrativno tijelo. Takav pristup, u okolnostima na koje je već ukazano, kao i s obzirom na ulogu koju bi VSTV trebalo imati u reformskim procesima, nije preporučljiv i može napraviti više štete nego što može dati koristi. Iako Sporazum predviđa da nadležna vlada prijedlog sačinjava sa liste kandidata koju usvoji VSTV, činjenica je da najuspješniji kandidat na listi VSTV-a (dakle osoba za koju je ocijenjeno da je najstručnija i najspremnija da preuzme funkciju glavnog tužitelja), neće neophodno biti i lice koje će nadležna vlada predložiti. Dovoljno će biti da je kandidat „sa liste“. Očigledno je, prema tome, da VSTV dobija samo formalnu ulogu, dok stvarne odluke donosi političko tijelo, odnosno, izbor bi se obavljao u okviru političkih partija i njihovih koalicija.

Valja priznati, međutim, da ni sada ne postoje efikasne garancije na nivou VSTV-a da će najstručniji kandidat biti imenovan na mjesto glavnog tužioca. Zato ne čude kontroverze iznešene u javnosti oko nedavnog izbora novog Glavnog tužioca Tužilaštva BiH, koji je na to mjesto izabran iako nema nikakvog tužilačkog iskustva.<sup>56</sup> Osim toga, VSTV ima i drugih

<sup>55</sup> *Izveštaj o evropskim standardima*, bilj. 10, t. 48. Slično mišljenje je dato i u Mišljenju Venecijanske komisije u vezi sa imenovanjem tužilaca u Moldaviji CDL-AD(2008)019, u kojem je rečeno da „Komisija ne podržava sistem u kojem Visoko vijeće daje preporuku a glavni tužitelj imenuje“, te da bi suprotno bilo preporučljivije. Dostupno na: [http://www.venice.coe.int/webforms/documents/?pdf=CDL-AD\(2008\)019-e](http://www.venice.coe.int/webforms/documents/?pdf=CDL-AD(2008)019-e)

<sup>56</sup> <http://www.magazinplus.eu/clanak/goran-salihovic-novi-glavni-tuzilac-bih-pocetak-kraja-pravosuda-u-bih/>



manjkavosti koje bi trebalo otkloniti, ali tako da se ne omogući snažniji, već upravo slabiji utjecaj politike na njegov rad. Treba napomenuti da VSTV, u suštini nije nikome odgovorno, iako ima izuzetne ovlasti, između ostalih, imenovanje i razrješenje svih nosilaca pravosudnih funkcija na svim nivoima, te vođenje disciplinskih postupaka protiv njih, zatim ima značajna budžetska ovlaštenja, i sl. VSTV podnosi godišnji izvještaj Parlamentarnoj skupštini BiH, ali samo „radi informiranja“, pa tako činjenica da zakonodavac ne želi „primiti k znanju“ njihov izvještaj, nema praktično nikakvog utjecaja na rad ili na odgovornost VSTV-a zbog, npr. neefikasnog provođenja usvojenih strategija, načina imenovanja nosilaca pravosudnih funkcija, nedovoljne transparentnosti procedura, ogromnog zaostatka u rješavanju predmeta pred sudovima, odnosno općenito zbog slabih rezultata višegodišnje reforme. Također, sigurno je da treba preduzeti i određene korake u odnosu na to ko su i kako se biraju članovi VSTV-a, ali to ovdje neće biti detaljnije elaborirano.

## 6. Moguće prihvatljivije rješenje

Naravno, sasvim je shvatljivo da vlast zbog važnosti redovnog i djelotvornog krivičnog gonjenja, želi imati određeni, što je moguće viši, nivo kontrole nad imenovanjem tužilaca. Stoga „nevoljno daje nekom drugom tijelu, koliko god uvaženo bilo, *carte blanche* u procesu izbora“. Stoga je stav Venecijanske komisije da treba razmotriti „formiranje komisije za imenovanje sastavljene od osoba koje javnost poštuje, a vlada im vjeruje“. <sup>57</sup> Osim toga, kako je već pokazano, nije neuobičajeno da glavne tužitelje imenuju zakonodavna ili čak i izvršna vlast (u Rumuniji, Bugarskoj ili Albaniji, npr. u kojima predsjednik države imenuje glavne tužioce). Međutim, sve je izraženija tendencija da se osnivaju nezavisna tužilačka vijeća sa ovlastima imenovanja tužilaca osim glavnog tužioca.

Ukoliko prevlada stav da se imenovanje glavnih tužioca treba dati u nadležnost zakonodavcu, onda bi bilo dobro razmotriti drugačiji pristup od ovog predloženog u Sporazumu. Najprije, potrebno je osigurati da sudije i tužiocci ne mogu preglasavati jedni druge u postupku imenovanja i disciplinskim postupcima: s obzirom na njihov „svakodnevni 'tužilački' posao tužiocci mogu imati drugačiji pristup pitanju sudske nezavisnosti od pristupa koji imaju sudije“. <sup>58</sup> To bi se moglo postići tako da se unutar VSTV-a formiraju dva podvijeća – sudske i tužilačke, kao što je slučaj npr. u Francuskoj u kojoj *Conseil supérieur de la magistrature* imenuje i sudije i tužioce, ali odlučuje putem dva „doma“: jednog nadležnog za imenovanje sudija i drugog za imenovanje tužilaca. <sup>59</sup>

Dalje, tužilačko podvijeće VSTV-a bi bilo nadležno za predlaganje kandidata za glavne tužioce na državnom i entitetskim nivoima, te u Brčko Distriktu BiH. Što se tiče imenovanja, bolje i prihvatljivije rješenje bi bilo da se imenovanje ova četiri glavna tužioca stavi u nadležnost samo jednog zakonodavnog tijela u BiH i to Parlamentarne skupštine BiH. To bi dalje povlačilo i obavezu da se istovremeno propišu i minimalne garancije i mehanizmi koji bi osigurali autonomiju institucije tužilaštva na državnom i entitetskim nivoima i u Brčko Distriktu BiH, kao i nezavisnost glavnih tužilaca na tim nivoima, čime bi se ograničila politizacija procesa

<sup>57</sup> Mišljenje Venecijanske komisije o regulatornom konceptu Ustava Republike Mađarske, CDL(1995)054, 1995, t. 11, dostupno na: [http://www.venice.coe.int/webforms/documents/CDL\(1995\)073rev-e.aspx](http://www.venice.coe.int/webforms/documents/CDL(1995)073rev-e.aspx)

<sup>58</sup> *Izvještaj o evropskim standardima*, bilj. 10, t. 66, s. 13.

<sup>59</sup> *Ibid.*

imenovanja. Također, morali bi se propisati i alternativni mehanizmi izbjegavanja blokade u slučaju da je nemoguće postići konsenzus oko imenovanja u zakonodavnom tijelu. Dalje, važno bi također bilo odrediti se prema mandatu glavnih tužilaca na ovim nivoima. Ako bi oni trebali biti imenovani na mandat, onda bi se morao predvidjeti relativno duži period koji se ne poklapa sa mandatom zakonodavca, s tim da ne bi trebalo ostaviti mogućnost ponovnog imenovanja zbog rizika da bi glavni tužilac, koji očekuje reimenovanje, mogao djelovati tako da osigura naklonost zakonodavca. Druga opcija je da glavni tužioci na ovim nivoima budu imenovani za stalno u svakom slučaju, Parlamentarna skupština BiH bi bila nadležna i za razrješenje državnog i entitetskih glavnih tužilaca i glavnog tužioca Brčko Distrikta BiH, ali samo na obrazložen prijedlog tužilačkog podvijeća VSTV-a i nakon provedene procedure (npr. kada se radi o neizvršavanju ili nekvalitetnom izvršavanju poslova, zloupotrebi ovlasti i sl.), pod uslovima i na način koji bi bio utvrđen zakonom. Glavni tužioci bi na ovim nivoima također trebali biti obavezni da podnose izvještaje o svom radu Parlamentarnoj skupštini BiH, u kojima bi transparentno izvještavali o provođenju usvojene krivično-pravne politike, rezultatima rada, provođenju zacrtanih strategija i sl.

Što se tiče glavnih tužilaca na kantonalnom nivou u FBiH i okružnom nivou u RS, njih bi trebalo imenovati tužilačko podvijeće VSTV-a, s tim što bi u FBiH glavne tužioce na kantonalnom nivou, odnosno na okružnom nivou u RS, tužilačkom vijeću predlagali glavni entitetski tužioci uz pribavljeno mišljenje svojih kolegija. Takvo rješenje bi donekle bilo slično onom u Hrvatskoj. Svakako, trebalo bi ostaviti i mogućnost da tužilačko podvijeće odbije nekog predloženog kandidata iz opravdanih razloga, a istovremeno propisati i odgovarajuće mehanizme sprečavanja blokade procesa izbora u slučaju neslaganja. Također, tužilačko podvijeće bi trebalo biti isključivo nadležno i za imenovanje svih zamjenika glavnih tužitelja na svim nivoima, te za imenovanje svih ostalih tužitelja na svim nivoima. Razrješenje glavnih tužitelja na kantonalnom i okružnom nivou, te svih zamjenika glavnih tužitelja i svih ostalih tužitelja i dalje bi trebalo ostati u nadležnosti VSTV-a i odvijati se u skladu sa zakonom.

## 7. Zaključak

Sporazum sa početka je politički dokument koji artikulira namjere dvije političke stranke. On zbog toga i ne sadrži dovoljno razrađena rješenja, a naročito ne rješenja koja bi imala u vidu relevantne standarde iz uporednog prava i preovlađujuću praksu koja se dijelom artikulira i u međunarodnopravnim odnosima. Međutim, stagnacija u reformi pravosuđa, nizak nivo povjerenja u pravosudne institucije i drugi pomenuti problemi su i prije potpisivanja Sporazuma ukazivali na potrebu suštinskih promjena, kako u odnosu na organizaciju VSTV-a u procesu imenovanja sudija i tužilaca, tako i u odnosu na uspostavljanje veće odgovornosti institucije tužilaštva, kvalitetnijeg rada i efikasnijeg izvršavanja postavljenih zadataka. Sve to na dnevni red nužno stavlja i pitanje imenovanja.

Praksa uspostavljanja tužilačkih vijeća koja su ovlaštena da imenuju tužioce, sve je rasprostranjenija. Međutim, iz činjenice da glavnog tužioca imenuje zakonodavna ili izvršna vlast ne slijedi automatski zaključak o ugrožavanju nezavisnosti tužilaštva. Stvari drukčije stoje sa nezavisnošću sudija – riječ je o dva slična ali ipak različita koncepta. Kad je tužilaštvo u pitanju, potrebno je osigurati mehanizme poštivanja autonomije institucije i nezavisnosti pojedinačnog tužitelja. Pri tome se mora imati u vidu da nezavisnost tužitelja nije apsolutna

kategorija kao nezavisnost sudije i da postoji značajna razlika. Dok je legitiman ustroj tužilačkog sistema na principu hijerarhije, dakle, sistema u kojem odluku tužitelja nižeg nivoa može promijeniti viši tužitelj kada ocijeni da je ona u suprotnosti sa općim uputstvima, u organizaciji sudskog sistema i njegove nezavisnosti hijerarhizacija je nedopustiva. Ali, kada se imenovanje stavi u nadležnost zakonodavnom tijelu, potrebno je pronaći djelotvorne mehanizme koji bi, što je moguće više, osigurali depolitizaciju imenovanja tužitelja, kao i mehanizme koji će to garantovati.

Model koji je predložen u ovoj analizi može biti razrađen kako bi odgovorio na sve spomenute zahtjeve. Usvajanjem i razradom takvog modela osigurao bi se određeni nivo utjecaja zakonodavne vlasti na imenovanje glavnih tužilaca i to na onim nivoima na kojima se utvrđuje opća krivično-pravna politika i donose strategije u odnosu na efikasan krivični progon za najteža krivična djela (ratne zločine, korupciju i organizovani kriminal). S druge strane, uspostavljanjem posebnog tužilačkog podvijeća unutar VSTV-a sa nadležnostima koje u odnosu na imenovanje tužilaca nisu samo formalne, već suštinske, postigla bi se najmanje dva cilja. Prvo, ne bi se ugrožavala niti umanjivala uloga VSTV-a, kao značajne institucije na državnom nivou i, drugo, osiguralo bi se održavanje autonomije institucije tužilaštva i nezavisnost tužilaca. To bi, dalje, omogućilo smanjenje neprikladnih političkih pritisaka i efikasniji rad.

### Summary

*The Agreement between SDP and SNSD on programmatic/project cooperation in legislative and executive branch of government suggest changes in the process of appointment of prosecutors at all levels in BiH. Namely, the Agreement foresees, among other issues, that all chief prosecutors should be appointed by 14 different legislative bodies (State, entities, cantons and Brčko District of BiH), while other prosecutors should be appointed by respective chief prosecutors. This raised serious issues related to maintenance of prosecutor's independence since such proposal reduces significantly the role that the High Judicial and Prosecutorial Council has in relation to this issue. The author argues that international standards related to the independence of prosecutors differ from those related to independence of judges and that it is permissible that legislator or even executive level can appoint prosecutors. However, author notes a tendency both in the region and in other countries to form independent prosecutorial councils that will have an important role in the process of appointment of prosecutors. Also, there is a need for institutional safeguards against unacceptable outside interference in particular cases that have to be in place. Based on international standards and practice in some other countries, and taking into account the identified problems with the prosecutorial service in BiH, author argues that only State, Entity and Brčko District Chief Prosecutors should be appointed by the legislator – BiH Parliamentary Assembly. However, all deputies, Chief Prosecutors at cantonal levels, and all other prosecutors should be appointed by the Prosecutorial Chamber of the HJCP that should be established. Author also suggest a model of appointment that could be used to develop a process that would make prosecutor services at all levels more effective and accountable, but that will at the same time guarantee autonomy of the prosecutor's offices and independence of individual prosecutors.*