

Ranka Račić\*

## Visoko sudsko i tužilačko vijeće BiH - de lege lata i de lege ferenda

### Sadržaj

1. Opšte napomene
2. Visoko sudsko i tužilačko vijeće Bosne i Hercegovine de lege lata
  - 2.1. Konstituisanje Visokog sudskog i tužilačkog vijeća Bosne i Hercegovine
  - 2.2. Pravni okvir za djelovanje VSTV BiH
  - 2.3. Da li je bilo nužno formiranje VSTV BiH?
  - 2.4. Sastav VSTV BiH
  - 2.5. Izbor sudija i tužilaca
3. Visoko sudsko i tužilačko vijeće de lege ferenda
4. Zaključak

### 1. Opšte napomene

Afirmacija nezavisnog tijela – Visokog sudskog i tužilačkog vijeća u Bosni i Hercegovini (VSTV BiH) imala je za cilj da se pravosuđe učini efikasnijim, djelotvornijim i odgovornijim. Bosna i Hercegovina već godinama prolazi kroz reformske procese u kojima se, kao ključno pitanje, postavlja pitanje nezavisnosti pravosuđa. Samo u dobrom i konzistentnom pravnom sistemu, pravosuđe može da funkcioniše stručno i profesionalno. Međutim, Bosna i Hercegovina je zemlja sa vrlo složenim pravnim sistemom, zemlja u kojoj sudska vlast ne funkcioniše dobro. Istovremeno, odsustvo političke volje za dogovor da se pravosuđe učini efikasnijim, djelotvornijim i odgovornijim često ima za posljedicu da “dobre namjere” vode na put u “pakao”. Reformski procesi u pravosuđu, u proteklom periodu, imali su svoje uspone i padove. Reforma pravosuđa, bez jasnih i transparentnih kriterijuma, nasumična, često motivisana sumnjivim i različitim interesima, dovodi do “otuđenih centara moći”. Nepostojanje jasne političke volje za uspostavljanje suštinski nezavisnog pravosuđa ima za posljedicu gubitak povjerenja građana u pravosuđe i uskraćivanje građanima prava na pristup nepristrasnom i

---

\* Autorica je redovni profesor Pravnih fakulteta u Istočnom Sarajevu i u Banjaluci.

nezavisnom sudu. Nije rijetka pojava da loše isplanirani reformski procesi u pravosuđu vode u “staleški kanibalizam – sudska vlast počinje da proždire samu sebe.”<sup>1</sup>

Bosna i Hercegovina ušla je u sveobuhvatnu reformu pravosudnog sistema, uz značajnu pomoć<sup>2</sup> i istovremeno uz snažan pritisak međunarodne zajednice. Prije nego što je započet proces reforme, izvršena je sveobuhvatna analiza funkcionisanja pravosudnog sistema.<sup>3</sup>

U skladu sa Dejtonskim mirovnim sporazumom, organizacija pravosuđa u Bosni i Hercegovini<sup>4</sup> u nadležnosti je entiteta.<sup>5</sup> Brčko distrikt Bosne i Hercegovine<sup>6</sup> ima vlastiti pravosudni sistem, koji je dobio na osnovu posebnog statusa grada. Aneksom IV Dejtonskog mirovnog sporazuma za Bosnu i Hercegovinu, uspostavljen je Ustavni sud BiH.<sup>7</sup> Ustavni sud je određen Ustavom BiH, kao jedina državna pravosudna institucija na nivou države.<sup>8</sup> Ustavni sud je svojim Poslovníkom o radu<sup>9</sup> uspostavio nadležnost da povodom apelacija na odluke redovnih sudova može intervenisati privremenim mjerama, ukidanjem odluka redovnih sudova i nalaganjem novog postupka.<sup>10</sup> Na taj način, mimo ustavnih ovlašćenja, proširena je nadležnost Ustavnog suda BiH.<sup>11</sup>

Nakon konstituisanja pravosudnog sistema u entitetima i u Brčko distriktu BiH te Ustavnog suda BiH, na državnom nivou u toku 2003 godine došlo je do naknadnog dizajniranja pravosudnog

<sup>1</sup> Z. Ivošević, Reciklirana sudska reforma, *Pravni zapisi*, 1/2010, s. (139 i dalje) 139.

<sup>2</sup> Primjera radi, Sud i Tužilaštvo BiH su primili značajnu donatorsku pomoć u iznosu od 41 milion eura za period od 2004-2009. V. Podrška pravosuđu u BiH – Jačanje uloge tužilaca u sistemu krivičnog pravosuđa, dostupno na: [www.hjpc.ba/.../tuzbih/.../Projektni%20dokumentVST](http://www.hjpc.ba/.../tuzbih/.../Projektni%20dokumentVST) (očitanje 11. 04. 2014).

<sup>3</sup> Dokument je dostupan na: [www.ohr.int](http://www.ohr.int).

<sup>4</sup> U pogledu organizacionog okvira pravosudnog sistema, uzimajući u obzir specifično ustavno i teritorijalno uređenje, u BiH postoje četiri pravosudna sistema: pravosudni sistem BiH, pravosudni sistemi entiteta i pravosudni sistem Brčko distrikta BiH.

<sup>5</sup> U Republici Srpskoj, sudska vlast vrše osnovni, okružni sudovi i Vrhovni sud RS. Pored sudova opšte nadležnosti, u Republici Srpskoj postoje i sudovi posebne nadležnosti i to: okružni privredni sudovi i Viši privredni sud. U Federaciji BiH, prvostepenu nadležnost vrše opštinski sudovi, drugostepeni su kantonalni sudovi, dok je sud trećeg stepena Vrhovni sud Federacije BiH.

<sup>6</sup> U Brčko distriktu BiH, sudska vlast vrši Osnovni i Apelacioni sud.

<sup>7</sup> Ustav BiH predvidio je sastav Ustavnog suda, postupak izbora sudija i nadležnosti ove pravosudne institucije.

<sup>8</sup> B. Perić, Vrhovni sud BiH - između politike i prava, u: E. Šarčević (ur), *Jedan Vrhovni sud za Bosnu i Hercegovinu*, Sarajevo 2011, s. 67.

<sup>9</sup> V. Sl. gl. BiH 2/97, 16/99, 20/99, 26/01, 6/02 i 1/04.

<sup>10</sup> Perić (bilj.8), s. 67.

<sup>11</sup> Čl. VI/2 Ustava BiH jamči ovlaštenje Ustavnog suda BiH da usvoji svoj „poslovník o radu”. Poslovník o radu – konkretno nazvan Pravila – obuhvata propise o unutrašnjoj strukturi Suda, kao i o samom postupku. Ova autonomija je uslovne zavisnosti Ustavnog suda BiH, u odnosu na druge ustavne organe. Mada autonomija i nezavisnost Ustavnog suda BiH nisu *expressis verbis* propisa ne u samom Ustavu BiH, ovi principi se, ipak, mogu izvesti iz: (a) naloga Ustavnom sudu da „usvoji [...] svoj poslovník o radu”, (b) nepostojanja naloga zakonodavcu da zakonski propiše unutrašnju strukturu i postupak pred Ustavnim sudom BiH, kao i (c) opšteg ustavno pravnog principa podjele vlasti, koji je inherentan element principa pravne države (čl. 1/2 Ustava BiH) evropskih ustavnih tradicija. Takođe, ova autonomija odgovara posebnom rangu i poziciji Ustavnog suda BiH kao ustavnog organa. U svojoj praksi, Ustavni sud BiH je proglasio Pravila Ustavnog suda BiH ustavnom kategorijom. Na ovaj način, mogućnost uticaja zakonodavne i egzekutivne vlasti na Ustavni sud BiH je ograničena. U isto vrijeme, široka sudska autonomija podrazumijeva da Ustavni sud BiH na vrlo kvalitetan način rješava vlastita „unutrašnja pitanja” (postupak, organizacija i drugo) i procesno oblikuje nadležnosti Suda. V. C. Steiner/N. Ademović, *Ustav Bosne i Hercegovine - Komentar*, Sarajevo 2010, ss. 621-643 (629).

sistema, formiranjem Suda<sup>12</sup> i Tužilaštva BiH.<sup>13</sup> Ove institucije nametnuo je Visoki predstavnik za Bosnu i Hercegovinu. Sa postojećom strukturom pravosudnih institucija, Bosna i Hercegovina je krenula u reformu pravosuđa. Stanje u pravosuđu, po mišljenju predstavnika iz međunarodne zajednice, bilo je izuzetno loše, prije nego što se otpočelo sa procesom reforme.<sup>14</sup> Uporedo sa reformskim procesima u BiH, formirane su određene institucije koje su nastale na osnovu

<sup>12</sup> Sud BiH ima posebnu krivičnu, upravnu i apelacionu nadležnost. U sklopu krivične nadležnosti, ovaj sud je nadležan za procesuiranje krivičnih djela, utvrđenih Krivičnim zakonom BiH i drugim zakonima BiH, kao i za procesuiranje krivičnih djela utvrđenih zakonima FBiH, RS i BD kada ta krivična djela ugrožavaju suverenitet, teritorijalni integritet, političku nezavisnost, nacionalnu sigurnost i međunarodni subjektivitet BiH, kao i kada mogu imati ozbiljne reperkusije ili štetne posljedice na privredu BiH, ili mogu izazvati druge štetne posljedice za BiH ili mogu izazvati ozbiljnu ekonomsku štetu ili druge štetne posljedice izvan teritorije datog entiteta ili BD. U nadležnosti ovog suda je zauzimanje konačnih i pravno obavezujućih stavova u vezi s provođenjem zakona BiH i međunarodnih ugovora na zahtjev bilo kojeg suda entiteta ili bilo kojeg suda BD, kojem je povjereno provođenje zakona BiH. Sud je nadležan i za donošenje praktičnih uputstava za primjenu krivičnog materijalnog prava BiH iz nadležnosti suda u vezi s krivičnim djelima genocida, zločina protiv čovječnosti, ratnih zločina i kršenja zakona i običaja rata, te pojedinačnom krivičnom odgovornošću vezano za ova djela, po službenoj dužnosti ili na zahtjev bilo kojeg entitetskog suda ili suda BD, zatim da odlučuje o pitanjima koja se tiču provođenja međunarodnih i međuentitetskih krivičnih propisa, uključujući i odnose s Interpolom i drugim međunarodnim policijskim organima, kao što su transfer osuđenog lica, izručenje i predaja lica, koje druga država, odnosno međunarodni sud ili tribunal zahtijevaju od bilo kojeg organa na području BiH, rješava sukobe o nadležnosti između sudova entiteta, između sudova entiteta i Suda BD, te između Suda i bilo kojeg drugog suda i da odlučuje o ponavljanju krivičnog postupka za krivična djela predviđena zakonima BiH. Što se upravne nadležnosti tiče, Sud BiH je nadležan da odlučuje po tužbama protiv konačnih upravnih akata, odnosno kada se radi o šutnji administracije, institucija BiH i njenih organa, javnih agencija, javnih korporacija, institucija BD i drugih organizacija utvrđenih zakonom BiH, donesenih u vršenju javnih ovlaštenja, zatim da ocjenjuje zakonitost pojedinačnih i općih izvršnih upravnih akata donesenih na osnovu državnog zakona, pri vršenju javnih dužnosti organa vlasti BiH za koje zakonom nije predviđeno sudsko ispitivanje, rješava imovinske sporove između države i entiteta, između države i BD, između entiteta, između entiteta i BD i između institucija BiH koje su povezane sa vršenjem javnih ovlaštenja, rješava sukobe o nadležnosti između sudova iz entiteta, i sudova entiteta i sudova BD, između Suda BiH i bilo kojeg drugog suda i da odlučuje o ponavljanju postupka u upravnom sporu i parničnom postupku. Apelaciona nadležnost Suda BiH se ogleda u rješavanju po žalbama protiv presuda ili odluka koje donese Krivično odjeljenje ovog suda, žalbama protiv presuda ili odluka koje donese Upravno odjeljenje ovog suda, vanrednim pravnim lijekovima protiv pravosnažnih odluka koje su donijela odjeljenja suda, osim zahtjeva za ponavljanje postupka. Sud je takođe nadležan i za rješavanje po prigovorima koji se odnose na kršenje izbornog zakona i dodatnih propisa i uputstava koje donosi Centralna izborna komisija BiH i za rješavanje u svim drugim predmetima kada je to predviđeno zakonom BiH.

<sup>13</sup> U odredbi čl. 12 Zakona o tužilaštvu BiH je izričito predviđeno da je tužilaštvo organ nadležan za provođenje istrage za krivična djela za koja je nadležan Sud Bosne i Hercegovine, te za gonjenje počinitelaca pred Sudom Bosne i Hercegovine, u skladu sa Zakonom o krivičnom postupku Bosne i Hercegovine i drugim primjenljivim zakonima. Tužilaštvo je organ nadležan za primanje zahtjeva za međunarodnu pravnu pomoć u krivičnim stvarima, u skladu sa zakonima, multilateralnim i bilateralnim sporazumima i konvencijama, uključujući i zahtjeve za izručenje ili predaju traženih lica od strane sudova ili organa na teritoriji Bosne i Hercegovine i drugih država, odnosno međunarodnih sudova ili tribunala. U slučaju da je za provođenje zahtjeva potrebna sudska odluka, Tužilaštvo je ovlašteno da podnese zahtjev za donošenje takve odluke. Posebni odjeli, između ostalog, preduzimaju zakonom određene mjere za ispitivanje i gonjenje počinitelaca krivičnih djela ratnih zločina, organizovanog kriminala, privrednog kriminala i korupcije predviđenih zakonom, kada je u navedenim zakonima za ta djela predviđena nadležnost Suda Bosne i Hercegovine.

<sup>14</sup> Između 1998. i 2000. kao rezultat UN-ovog Programa procjene sudskog sistema (JSAP) napisano je 13 izvještaja, koji su dali veoma tmurnu sliku stanja pravosuđa u BiH. Što se tiče nezavisnosti, zaključak JSAP-a bio je da sudije i tužioc i u BiH nisu nezavisni, sami sebe ne smatraju nezavisnim, a ni druge institucije i javnost ih ne smatraju nezavisnim. Slično tome, Međunarodna krizna grupa (ICG) i Inicijativa za centralnu i istočnu Evropu Američkog udruženja pravnika (ABA/CEELI) su u periodu između 1999. do 2001. proveli studije koje su pokazale da je efekte političkih pritiska moguće ukloniti samo kroz radikalnu reformu pravosuđa.

prenošenja nadležnosti sa entiteta na državu. Takođe, posljednjih godina, sve jasnije i upornije ističe se potreba za dogradnjom sistema pravosuđa na nivou države BiH, formiranjem Vrhovnog suda BiH.<sup>15</sup> Pored toga, nisu rijetki slučajevi da se, prilikom raspravljanja o potrebi uvođenja Vrhovnog suda BiH<sup>16</sup> sa dosta ozbiljnom argumentacijom iznose mišljenja da je nužno formiranje Apelacionog suda BiH, a da je nepotrebno i bez pravnog utemeljenja shvatanje<sup>17</sup> da je BiH potreban Vrhovni sud.<sup>18</sup> Čini se da još uvijek ne postoji jasno opredjeljenje, niti stav o tome na koji način treba dograditi pravosudni sistem, niti je još uvijek urađena jedna potpuna analiza dometa reforme. Istina je da je, u proteklom periodu, ocjenjivan rad pravosuđa više puta,<sup>19</sup> ali ocjene su vrlo često bile neobjektivne i jednostrane, tačnije rečeno, prilikom ocjenjivanja nisu svi relevantni elementi uzeti u obzir.<sup>20</sup> Ocjenjivanje dometa reforme u BiH bez objektivnog pristupa i korišćenjem “duplih standarda” nije dobro. To može biti povod za preduzimanje ishitrenih poteza što može da izazove pravu pometnju i neujednačenost u pravosudnom sistemu BiH.

Reforma postojećeg pravosudnog sistema odvijala se u više pravaca. Osnivanjem pravosudnih vijeća na državnom<sup>21</sup> i entitetskom nivou<sup>22</sup> i provođenjem postupka reimenovanja svih sudija i tužilaca u BiH otpočeo je proces reforme pravosuđa u Bosni i Hercegovini.<sup>23</sup> Nakon toga, formirano je jedinstveno Visoko sudsko i tužilačko vijeće na državnom nivou. Po ocjeni Evropske komisije iz 2005. godine, uspostavljanje jedinstvenog VSTV BiH “(...) je ključni korak ka objedinjavanju nadležnosti nad entitetskim pravosuđem na državnom nivou i jačanju nezavisnosti pravosuđa u cijeloj Bosni i Hercegovini.” Od samog osnivanja, VSTV BiH prate mnogobrojni problemi. Sudovi i tužilaštva nisu efikasni, na način i u mjeri u kojoj se to očekivalo od njih. Da reforma pravosuđa nije dala očekivane rezultate, pokazuje veliki broj neriješenih predmeta,<sup>24</sup> predugo trajanje sudskih postupaka<sup>25</sup> i neujednačenost sudske prakse.

<sup>15</sup> V. npr. N. Pabrić, Treba li Bosni i Hercegovini Vrhovni sud, u: *Jedan Vrhovni sud za Bosnu i Hercegovinu* (bilj. 8), s. 86.

<sup>16</sup> Predstavnici političke vlasti iz Republike Srpske su izričito protiv formiranja Vrhovnog suda na nivou BiH.

<sup>17</sup> V. npr. Lj. Ožegović, Treba li BiH jedan vrhovni sud? u: *Jedan Vrhovni sud za Bosnu i Hercegovinu* (bilj. 8), s. 64.

<sup>18</sup> V. opširnije Perić (bilj. 8), s. 75.

<sup>19</sup> Tako npr. Međunarodna nevladina organizacija „Freedom house“ u svom Izvještaju „Nacije u tranziciji 2008“ navodi da se „pravosuđe u BiH bori da održi svoju nezavisnost od vlasti koja pokušava da izvrši pritisak na sudije i sudove“. Ocjena pravosudnog djelovanja i nezavisnosti pravosuđa, prema ovoj međunarodnoj nevladinoj organizaciji, ostaje 4.00. Dostupno na: <file:///C:/Users/Korisnik/Desktop/VSTVBIH/> (očitanje 10. 04. 2014).

<sup>20</sup> Rad pravosuđa u BiH je različito ocjenjivan. Tako je npr. S. Blagovčanin, izvršni direktor Transparency International za BiH 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“. Međutim, Venecijanska komisija u svom izvještaju o radu VSTV BiH navodi da je: „Očigledno da VSTV BiH u praksi igra izuzetno bitnu ulogu u jačanju nezavisnosti pravosuđa“. V. Mišljenje Venecijanske komisije br. 648/2011 CDL-AD (2012) 014.

<sup>21</sup> V. Sl. gl. BiH 15/02, 26/02 i 35/02.

<sup>22</sup> V. Zakon o Visokom sudskom i tužilačkom savjetu Republike Srpske, Sl. gl. RS 31/02 i 55/02 i Zakon o Visokom sudskom i tužilačkom vijeću Federacije Bosne i Hercegovine, Sl. n. FBiH 22/02, 41/02, 42/02 i 19/03.

<sup>23</sup> V. Sl. gl. BiH, 25/04, 93/05, 15/08 i 48/07.

<sup>24</sup> “Na dan 1 januara 2013 godine, bilo je 2 112 622 neriješenih predmeta u sudovima na cijelom području BiH, što je izrazito velik broj za zemlju s brojem stanovnika kojeg ima BiH. Međutim, ovu brojku treba promatrati s rezervom, budući da većinu tih predmeta predstavljaju takozvani „komunalni predmeti“ koji proizlaze iz neplaćanja računa za vodu, odvoz smeća, grijanje i TV pretplatu. Naime, od ukupnog broja neriješenih predmeta preko dvije trećine čine komunalni predmeti, tačnije 1 664 328, dok na ostale predmete otpada 448 294 neriješenih predmeta.” O tome detaljno v. Visoko sudsko i tužilačko vijeće Bosne i Hercegovine, Godišnji izvještaj za 2012. godinu, s. 16, dostupno na: [www.hjpc.ba/intro/gizvjestaj/?cid=5726.2](http://www.hjpc.ba/intro/gizvjestaj/?cid=5726.2) (očitanje 13. 04. 2014).

Pored toga, kontroverznih sudskih odluka je sve više. Pojedine sudske odluke su, duže vremena, u žiži interesovanja ne samo stručne javnosti.<sup>26</sup> Stoga povjerenje javnosti u nezavisno i nepristrasno sudstvo opada svakim danom sve više. Ocjene o dosadašnjem radu VSTV BiH, a i o samoj reformi vrlo su kontroverzne. Dok predstavnici međunarodnih institucija priznaju VSTV BiH značajno mjesto u procesu reforme,<sup>27</sup> dotle se nerijetko vrlo oštro kritikuje rad VSTV BiH.<sup>28</sup>

Namjera autora ovog rada je da analizira pojedina zakonska rješenja koja se tiču VSTV BiH i da da odgovore na neka pitanja, koja su u radu postavljena, kako bi se na kraju ocijenilo da li je VSTV BiH ostvarilo cilj svoga postojanja, odnosno da li se njegov rad može ocijeniti pozitivnom ocjenom, ili se radi o neuspjelom pokušaju, u koji su utrošena velika novčana sredstva, a da su pritom rezultati izostali. Cjelovite odgovore, za koje je potrebno ne samo iznijeti odgovarajuće argumente, već ih u otvorenoj stručnoj diskusiji treba ispitati i analizirati, na ovom mjestu nije moguće dati. Nakon toga, nužno je ponuditi određena rješenja koja se tiču rada VSTV BiH.

## 2. Visoko sudsko i tužilačko vijeće Bosne i Hercegovine de lege lata

### 2.1. Konstituisanje Visokog sudskog i tužilačkog vijeća Bosne i Hercegovine

Zakon o VSTV BiH stupio je na pravnu snagu 1. juna 2004 godine.<sup>29</sup> Deset godina „života“ ove institucije nije suviše kratak period da se ne bi mogla dati objektivna ocjena o njenom radu. „Osnovni cilj koji se htio postići osnivanjem VSTV BiH je bio eliminisanje moćnog uticaja politike na izbor nosilaca pravosudnih funkcija i uspostavljanje nezavisnog pravosuđa, koje će funkcionisati na najboljim pravnim standardima. Osnivanje VSTV BiH, kao jedinstvenog državnog tijela za sudije i tužioce nije bio ni proizvoljni, ni provizorni događaj, već je predstavljalo kulminaciju nekoliko godina provođenja intenzivnih reformi u pravosuđu. Štaviše, uspostavljanje jedinstvenog državnog vijeća za sudije i tužioce bio je jedan od uslova kojeg je EU postavila kao neophodan korak BiH na putu ka članstvu u Evropskoj uniji.“<sup>30</sup>

Nezavisnost i efikasnost pravosuđa je temelj demokratije. Ne postoji način, niti formula po kojoj bismo mogli ustanoviti jednoobrazna, jasna i mjerljiva pravila koja bi se mogla primijeniti u svakoj državi na svijetu, ali postoje neki osnovni principi koji mogu, uz jasnu političku volju i

<sup>25</sup> O tome detaljno v. Visoko sudsko i tužilačko vijeće Bosne i Hercegovine, Godišnji izvještaj za 2012. godinu, s. 15.

<sup>26</sup> U posljednje vrijeme predmet interesovanja javnosti u BiH su presude u predmetu „Maktouf“ i „Damjanović“ Nakon pravosnažno okončanih predmeta ratnih zločina „Maktouf“ i „Damjanović“ otvorio se problem pravičnosti osuđujućih presuda u ostalim pravosnažno okončanim postupcima.

<sup>27</sup> U Izvještaju o napretku BiH u 2007. godini, može se vidjeti da je Evropska komisija pohvalila ulogu VSTV BiH i upozorila da je potrebno osigurati veću ustavnu zaštitu za VSTV BiH zbog pokušaja podrivanja njegovih nadležnosti. „VSTV BiH, kao nezavisno i autonomno tijelo, nastavlja igrati važnu ulogu u poboljšanju situacije u sudstvu. Ono je doprinijelo povećanju profesionalizma, resursa i efikasnosti. Ipak, pozicija VSTV BiH nije dovoljno sigurna unutar ustavnog okvira i njegova uloga se često osporava“. V. Visoko sudsko i tužilačko vijeće BiH - temeljna i neopoziva komponenta reforme pravosudnog sistema u BiH, Informativni pregled - novembar 2012. Dostupno na: [www.hjpc.ba/pr/preleases/1/?cid=5579.2.1](http://www.hjpc.ba/pr/preleases/1/?cid=5579.2.1) (očitanje 11. 04. 2014).

<sup>28</sup> Predsjednik RS M. Dodik je izjavio za Dnevni avaz 21. 06. 2006 da je „VSTV BiH odmetnuti centar moći“. Dostupno na: <http://idoc-ba/digitalarchive/public/index.cfm?fuseaction=serve&ElementId=242075> (očitanje 20. 03. 2014).

<sup>29</sup> Sl. gl. BiH 25/04, 93/05, 48/07 i 15/08. U daljem radu, ZVSTV BiH.

<sup>30</sup> Visoko sudsko i tužilačko vijeće BiH - temeljna i neopoziva komponenta reforme pravosudnog sistema u BiH, Informativni pregled - novembar 2012, s. 2.

rad na ugrađivanju tih principa u zakonska rješenja, dovesti do željenog rezultata – nezavisnog pravosuđa.<sup>31</sup>

Ko i na koji način garantuje nezavisnost pravosuđa u BiH? Pošto Ustav BiH ne sadrži odredbe o podjeli vlasti, niti pravilo kojim se proklamuje nezavisnost pravosuđa, postavlja se pitanje na koji se način osigurava nezavisnost pravosuđa u BiH? Načelo nezavisnosti sudstva ugrađeno je u entitetske ustave i zakone o sudovima, kao i u statutarni i zakonski okvir Brčko distrikta. Osnov nezavisnosti suda, u entitetima, zasnovan je na principu podjele državne vlasti na zakonodavnu, izvršnu i sudsku, čime se osigurava ravnoteža vlasti i isključuje mogućnost miješanja jedne vlasti u poslove iz nadležnosti druge dvije vlasti. Na nivou BiH, nezavisnost sudova osigurava se usklađivanjem pravosudnog sistema sa najvišim međunarodnim standardima: Univerzalnom deklaracijom o ljudskim pravima, Međunarodnim paktom o građanskim i političkim pravima, Evropskom konvencijom za zaštitu ljudskih prava i osnovnih sloboda, Osnovnim načelima Ujedinjenih nacija o nezavisnosti sudstva,<sup>32</sup> i Evropskom poveljom o zakonu za sudije. Četiri pravosudna sistema u BiH, nezavisna su jedan od drugog, Sud BiH nije nadređen sudovima u entitetima, niti sudovima u Brčko distriktu, jer Sud BiH primjenjuje isključivo zakone na državnom nivou. Sudovi u entitetima i u Brčko distriktu primjenjuju svoje materijalne i procesne zakone. Pravosudni sistemi su potpuno odvojeni, kao i državni i entitetski zakoni, odnosno zakoni Brčko distrikta. Isti je slučaj i kada je riječ o Tužilaštvu BiH i entitetskim tužilaštvima, odnosno tužilaštvu Brčko distrikta. Prema tome, samo VSTV BiH na nivou države, je institucionalizovano kao tijelo, koje je “zaduženo” da “spoji” pravosudne sisteme, izborom kvalitetnog kadra. Od VSTV BiH se očekivalo da će regrutovati sudije i tužioce samo na osnovu njihovih stručnih kvaliteta, kako bi se stvorilo jako, nezavisno, odgovorno, efikasno i profesionalno pravosuđe.

U BiH, kao i u ostalim zemljama regiona koje su nastale raspadom bivše SFRJ, u proteklom periodu, pokušava se postići evropski standard pravosuđa - sposobnog da odgovori osnovnom pravu građanina i interesima države u kojoj vlada pravo, a ne samo politička moć.<sup>33</sup> Nastojanje da se pravosuđe u BiH poboljša, te da se povjerenje građana u rad pravosudnih organa vrati i da se postave osnove za vladavinu prava nad politikom, makar u najbitnijim elementima domena pravosudne vlasti, bili su osnovni zadaci koje je trebalo u proteklom periodu ostvariti i čiji je osnovni nosilac bilo VSTV BiH.

Institucionalizovanjem VSTV BiH u pravni sistem BiH razriješena je dilema o tome ko treba birati i imenovati nosioce sudske vlasti i tužilaštva. Međutim, time nisu riješeni svi problemi. VSTV BiH je institucija koju, kao ni jednu drugu u BiH, prate teško razumljive kontroverze. Postignuti rezultati su vrlo oprečni. Pod mandatom ove institucije postignuti su nemali

<sup>31</sup> Lj. Blagojević, Visoki savet sudstva kao garant nezavisnosti pravosuđa u Republici Srbiji (u svetlu Nacionalne strategije za reformu pravosuđa - NSRP), u: E. Šarčević/V. Petrov (ur), *Sudije u pravnom sistemu*, Sarajevo 2013, ss. 11 i dalje.

<sup>32</sup> Osnovna načela o nezavisnosti sudstva UN donijeta su upravo u cilju unapređenja te nezavisnosti i ona proklamuju: nezavisnost sudstva, slobodu izražavanja i udruživanja, kvalifikacije, izbor i obrazovanje, uslove službe i trajanje mandata, dužnost čuvanja profesionalne tajne i imunitet, kao i disciplinske mere, suspendovanje i opozivanje. Osnovna načela o nezavisnosti sudstva su usvojena na 7. kongresu Ujedinjenih nacija, Milano, održanom od 26. 08. do 06. 09. 1985, potvrđeno od Generalne skupštine UN Rezolucijama 40/32 od 29. 11. 1985. i 40/146 od 13. 12. 1985.

<sup>33</sup> V. Rakić Vodinelić/A. Knežević-Bojović/M. Reljanović, *Reforma pravosuđa u Srbiji 2008-2012*, Beograd 2012, ss. 15 i dalje.

rezultati.<sup>34</sup> Istovremeno, prigovora na rad ove institucije ima mnogo. Jedan od prigovora, koji se ne smije zanemariti, je "gotovo potpuna zatvorenost za javnost, a posebno za nevladin sektor, njihovu birokratizovanost i nedodirljivost, te odsustvo korespondencije o slučajevima na koje ih upravo nevladin sektor upozorava, a do njih je došao kroz svoj rad. Očigledno je da svoju nezavisnost smatraju i pravom da budu nedodirljivi, neodgovorni i bezgrešni."<sup>35</sup> Indiferentan odnos ove institucije prema svim zahtjevima koji dolaze na "adresu" VSTV pomalo plaši. VSTV BiH mora jasno pokazati da kreira jako i društveno odgovorno pravosuđe koje ima odgovore na političke i medijske kritike.<sup>36</sup> Druga ne mala, rekla bih, osnovna primjedba na rad ovog tijela je izbor pojedinih nosilaca sudske vlasti i pravosudne djelatnosti. VSTV BiH, kao specijalizovano tijelo, ima i(li) bi trebalo da ima najbolji i potpuno objektivan uvid u stručne kvalitete kandidata koji konkurišu na određene sudijske, odnosno tužilačke pozicije. U praksi su zabilježeni vrlo "neobični slučajevi" izbora i imenovanja sudija i tužilaca.<sup>37</sup> Nakon imenovanja sudije, u pravilu, ostaju u zatvorenom sudijskom krugu.

Istovjetna je situacija i sa tužiocima. Na rad sudija i tužilaca stiže veliki broj pritužbi.<sup>38</sup> Međutim, prema podacima koji se dostavljaju iz ureda disciplinskog tužioca, pritužbe su, u pravilu, neosnovane. U proteklih deset godina ured disciplinskog tužioca je izrekao 172 pravnosnažne mjere, od toga sedam razrješenja.<sup>39</sup> Zatvorenost jedne institucije ne bi javnosti smetala kada ne bi bilo toliko prigovora na njen rad. Pored toga, ako postoji "opšti utisak" da jedna institucija počiva na zdravim osnovama i da vrši izbor najboljih kandidata, ta neosjetljivost i nedodirljivost ne bi se doživljavala kao arogantan odnos VSTV BiH prema javnosti. VSTV BiH je konstituisano sa namjerom da izabere najkvalitetnije nosioce sudske vlasti sa kojima će se sprovesti reforma. Nosioci sudske vlasti i pravosudne djelatnosti moraju biti profesionalci, koji,

<sup>34</sup> U pravnoj literaturi se navodi da je „pod mandatom VSTV BiH u ovom periodu 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.” O tome v. B. Perić, Tenzije između pravosuđa i politike: da li ja najavljene izmjene Zakona o VSTV rješavaju probleme? Dostupno na: <http://www.fcjp.ba/content/view/70/109/> (očitanje 03. 04. 2014).

<sup>35</sup> V. Jovanović, Mogući pravci u reformi pravosuđa - stvarnost i obaveze, dostupno na: [www.erc.ba/ba/filedownload.php?did=14](http://www.erc.ba/ba/filedownload.php?did=14) (očitanje 03. 04. 2014).

<sup>36</sup> Perić (bilj. 34).

<sup>37</sup> "Tako, naprimjer, za predsjednike dvaju sudova koji su na funkcije birani prvi put došli su kadrovi koji nisu iz tih sudova, a jedan od njih nije nikad radio u redovnim sudovima, a posebno ne u sudu u mjestu na koje je biran, dok je drugi kandidat došao iz tužilaštva. Kao posljedica neiskustva prvog kandidata u rukovođenju bilo kakvim sudom ili u obavljanju sudske funkcije, za posledicu imamo da je taj sud posljednjih godina pa i na kraju 2010 godine evidentiran kao sud sa najvećim brojem starih nezavršenih predmeta (njihov broj iznosi 34.996 predmeta), (...) ili slučaj da se na funkciju tužioca bira kadar koji je osuđivan za npr. falsifikat, ukazuje da se podaci očigledno ne provjeravaju dovoljno." V. Jovanović (bilj. 35).

<sup>38</sup> "U toku 2012 godine ured disciplinskog tužioca (UDT) je zaprimio ukupno 1.229 pritužbi na rad sudija i tužioca u BiH. U prosjeku su mjesečno registrovane 102,4 pritužbe. U odnosu na 2011 kao i ranije godine, u 2012 godine je zabilježeno značajno povećanje broja primljenih pritužbi. Tako je npr. u odnosu na 2011 godinu, njihov broj povećan za čak 10,6%. U pogledu ocjene osnovanosti primljenih pritužbi, bitno je istaknuti da je u 2012. godini zabilježen najveći postotak osnovanosti pritužbi u odnosu na ukupan broj primljenih. Tako je od ukupno 1.308 riješenih pritužbi, njih 64 rezultiralo pokretanjem disciplinskog postupka (4,9%), pa je u 2012. godini pokrenuto ukupno 30 disciplinskih postupaka, što predstavlja najveći broj pokrenutih postupaka od formiranja UDT." O tome detaljno v. Visoko sudsko i tužilačko vijeće Bosne i Hercegovine, Godišnji izvještaj za 2012. godinu, s. 65.

<sup>39</sup> Podaci dobijeni od VSTV BiH.

kada dođu na te pozicije, svoju nezavisnost moraju “doživljavati” kao profesionalizam u radu kako bi se poboljšala ravnopravnost sudske vlasti u odnosu na druge grane državne vlasti. Takođe, nezavisnost je nužan preduslov njihovog rada, ali nezavisnost nije uspostavljena samo radi njih - nezavisnost je preduslov da bi građaninu bilo dostupno fer suđenje i nezavisno pravosuđe što je zagarantovano najvišim međunarodnim aktima.

Povjerenje u sud i uopšte u pravosuđe ne smije se izgubiti. A upravo, došlo je do velike krize povjerenja.<sup>40</sup> Ne samo da građani gube povjerenje u pravosuđe već i zakonodavna i izvršna vlast “koja se nerado odrekla kontrole i uticaja na sudove” ima velike primjedbe na rad pravosuđa. Ovdje se svakako ne misli na primjedbe koje se stavljaju radi dobijanja političkih poena, već na suštinske i objektivne, koje upravo pravosuđe svojim nespretnim djelovanjem izaziva. Fragmentirano tumačenje zakona i primjena takvih i tako tumačenih zakona dovodi do nejednakosti građana i diskriminacije.<sup>41</sup>

## 2.2. Pravni okvir za djelovanje VSTV BiH

Donošenje ZVSTV BiH, posljedica je dogovora i pristanka oba entiteta da prenesu svoju nadležnost iz domena pravosuđa na VSTV BiH. U preambuli Sporazuma o prenošenju određenih odgovornosti entiteta kroz utemeljenje VSTV BiH izričito se navodi da: „Strane potpisnice žele da objedine nadležnosti nad entitetskim pravosuđima kako bi ojačale nezavisnosti pravosuđa utemeljenjem jednog Visokog sudskog i tužilačkog vijeća Bosne i Hercegovine“. U kriznim momentima, upravo ovaj dogovor o prenošenju nadležnosti sa entiteta na VSTV BiH se osporava. Prenošenjem nadležnosti na VSTV BiH, entiteti su pokazali spremnost i političku volju da jedno nezavisno i samostalno tijelo bude predstavnik entitetskog pravosuđa, kako bi se ojačala njegova nezavisnost i samostalnost. Međutim, VSTV BiH nije imalo energije da svoju poziciju učvrsti i da argumentovano odgovori na sve izazove. Ovo nesnalaženje se može pravdati nizom razloga. Za nesnalaženje i neefikasan rad u određenim slučajevima postoje i razlozi koji su sadržani u samom ZVSTV BiH. Ali, u nemalom broju slučajeva postojalo je i još uvijek postoji konformističko držanje i ponašanje pojedinih predstavnika sudske vlasti. U vremenu koje dolazi i koje je pred nama, treba krenuti u izmjene samog ZVSTV BiH. Izmjene ZVSTV BiH moraju biti suštinske prirode. Prije svega, nužno je razdvojiti sudsko i tužilačko vijeće. Takođe, neophodno je izmijeniti i dopuniti pravila koja se tiču sastava i izbora članova ovih vijeća. Postupak za izbor sudija i tužilaca mora biti potpuno, jasno i precizno regulisan.

## 2.3. Da li je bilo nužno formiranje VSTV BiH?

U pravnoj literaturi se zastupa mišljenje da za stvarno djelovanje načela nezavisnosti suda i za uspostavljanje pravne države, postojanje, djelovanje i tipične nadležnosti pravosudnih savjeta nije ni pravna ni politička nužnost. Pokazalo se, međutim, da su pravosudni savjeti ustanovljavani u vremenima koja su uslijedila poslije velikih društvenih turbulencija i u tim

<sup>40</sup> Tako npr. u pravosnažno okončanim predmetima ratnih zločina „Maktouf“ i „Damjanović“ Evropski sud za ljudska prava i Ustavni sud BiH su utvrdili povredu zakona na štetu osuđenih. Ove presude su u jednom dijelu javnosti izazvale “lavinu” napada na rad Suda BiH.

<sup>41</sup> Jovanović (bilj. 35).

vremenima pozitivno su uticali na podsticanje nezavisnosti pravosuđa.<sup>42</sup> Teorijski, izbor putem pravosudnog saveta ima značajne prednosti u odnosu na druge modele odabira sudija.<sup>43</sup>

Međutim, ovaj model izbora sudija ima i određene nedostatke. Odavno je uočeno da, "izbor sudija putem pravosudnog tela razvija svojevrstni esnafski duh ili koterijaštvo, što znači da se sudije biraju na osnovu ličnih veza, simpatija i poznanstva."<sup>44</sup> Prema tome, izbor nosilaca pravosudnih funkcija putem nezavisnog pravosudnog tijela, u pravilu, je dobro zakonodavno rješenje ali mu se može uputiti i niz primjedbi. U skladu sa postojećim zakonskim rješenjima u BiH, izbor nosilaca sudske vlasti i tužilaca nije dovoljno transparentan, javnost je, u pravilu, isključena, a jedan od velikih nedostataka u postupku izbora i imenovanja sudija i tužilaca je nemogućnost kontrole imenovanja u postupku po pravnom lijeku.<sup>45</sup>

Odgovoriti na pitanje da li je bilo nužno formiranje VSTV BiH nije jednostavno, niti se može izričito odgovoriti sa da ili ne. Ukoliko se postavi pitanje da li je trebalo izbor i imenovanje zadržati na predstavnicima zakonodavne vlasti ili izvršne, svakako da je mnogo bolje da je formirano posebno tijelo za izbor sudija. Drugo pitanje na koje se treba odgovoriti je, da li je ova institucija bila potrebna na nivou države ili je trebalo ostaviti u "nadležnosti entiteta". Bez namjere i želje da se na ovo pitanje politički odgovori, mišljenja sam da prenošenje nadležnosti na državu BiH u pogledu formiranja VSTV BiH objektivno nije dalo očekivane rezultate, prije svega zbog toga što se radi o jedinstvenom tijelu u čijem sastavu se nalaze i sudije i tužioci. Sudije biraju tužioci, koji će se kasnije, u pravilu, pred tim sudijama pojaviti kao stranke! Pored toga, svi uticaji koji su mogli biti vršeni na sastav članova VSTV entiteta mogući su i sada. U suštini nije problem gdje se vrši izbor sudske i tužilačke kadra već kako se vrši, da li je postupak izbora objektivan i da li se najkvalitetniji kandidati biraju. Treba stalno ponavljati da nezavisnost pravosuđa ne isključuje njegovu odgovornost. Ovo novostvoreno vijeće je samo na jednom mjestu "sastavilo" članove, a da pri tom nije bilo jasnih kriterijuma i transparentnih procedura, u pozitivnopravnim propisima, kako izabrati najbolje predstavnike pravosudne zajednice u ovo tijelo. Takođe, spoljni članovi VSTV BiH su birani po nejasnim i netransparentnim kriterijuma. Propuštena je idealna prilika da se formira jedno, zaista, stručno tijelo koje će izabrati između "najboljih najbolje" nosioce sudske vlasti i tužilaštva. U ovom momentu čini se da je nužna revizija postojećeg stanja. Na koji način će biti određeno mjesto VSTV to uopšte ne zavisi od autora ovog rada. Međutim, čini mi se da se ne bi smio praviti radikalna zaokret i da se napusti ovo tijelo, te da se izbor sudija i tužilaca povjeri zakonodavnoj, odnosno izvršnoj vlasti. Ključnu ulogu u izboru mora imati pravosudno tijelo. Sigurno je da su, zakonodavne izmjene u načinu rada ovog tijela nužne. U predstojećim i najavljenim izmjenama ZVSTV BiH ne smije se propustiti prilika da se izvrši revizija odredaba kojim je regulisan sam način i postupak izbora članova Vijeća. Neophodno je jasno predvidjeti uslove koje oni moraju

<sup>42</sup> Rakić Vodinelić/Knežević-Bojović/Reljanović (bilj. 33), s. 21.

<sup>43</sup> V. Petrov, Izbor sudija uporedno i u Republici Srbiji – predlozi za promenu Ustava, dostupno na: <http://www.fcjp.ba/content/view/full/69/108/> (očitanje 07. 04. 2014).

<sup>44</sup> Đ. Tasić, *O jemstvima sudske nezavisnosti*, Beograd 1935, ss. 11-13.

<sup>45</sup> O tome v. D. Trlin, Uloga VSTV u imenovanju sudija i tužilaca: stanje i perspektive, dostupno na: [http://www.fcjp.ba/templates/ja\\_avian\\_ii\\_d/images/green/Davor\\_Trlin2.pdf](http://www.fcjp.ba/templates/ja_avian_ii_d/images/green/Davor_Trlin2.pdf) (očitanje 10. 04. 2014).

ispunjavati da bi bili izabrani. Takođe, nužno je dobro razmisliti koji predstavnici će ući u sastav ovog tijela.

#### 2.4. Sastav VSTV BiH

Sastav VSTV BiH je izričito predviđen u odredbi čl. 4 ZSTV BiH. Vijeće od 15 članova čine: sudije, tužioci, advokati i druga lica. Sastav VSTV BiH čini jedan sudija iz Suda BiH, po jedan sudija iz Vrhovnog suda Federacije BiH i Vrhovnog suda RS, po jedan sudija iz kantonalnog odnosno opštinskog suda Federacije BiH i po jedan sudija iz okružnog odnosno osnovnog suda iz Republike Srpske. Pravosudna komisija Brčko distrikta bira jednog člana koji može biti sudija ili tužilac. U sastav VSTV BiH ulaze i tužioci i to: jedan iz Tužilaštva BiH, jedan iz Federalnog tužilaštva BiH, jedan iz Tužilaštva Republike Srpske, jedan iz kantonalnog tužilaštva FBiH i jedan tužilac iz okružnog tužilaštva Republike Srpske. Apsolutnu većinu u VSTV BiH čine sudije i tužioci, ukupno 11 članova. VSTV BiH čine i dva advokata koje biraju advokatske komore entiteta. Pored ovih članova, u sastav VSTV BiH ulazi jedan član, kojeg bira Predstavnički dom Parlamentarne skupštine Bosne i Hercegovine, a koji ne obavlja pravosudnu funkciju i nije iz reda poslanika Parlamentarne skupštine Bosne i Hercegovine i jedan član, kojeg bira Vijeće ministara Bosne i Hercegovine na prijedlog ministra pravde Bosne i Hercegovine, a koji ne obavlja pravosudnu funkciju i nije član Vijeća ministara Bosne i Hercegovine.<sup>46</sup>

Personalni sastav VSTV BiH je potencijalni izvor problema, koji nastaju u vezi sa izborom sudija i tužilaca. Prigovora na sastav VSTV BiH ima više. Prvo, nije dobro zakonodavno rješenje po kojem, u ovom tijelu zajednički o izboru sudija odlučuju i tužioci i sudije. Imajući u vidu činjenicu da je tužilac stranka u postupku, nezavisnost sudije je ozbiljno ugrožena, a i postupak izbora, ukoliko sudiju bira tužilac koji je ranije učestvovao u postupku u kojem je taj sudija sudio, ili će se tužilac kasnije pojaviti kao stranka pred tim sudijom. Drugi prigovor koji je, čini mi se, sasvim opravdan, odnosi se na učešće advokata u ovom tijelu. "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."<sup>47</sup>

Takođe, prigovor se može uputiti i na izbor dva spoljna člana, koje biraju Parlamentarna skupština BiH i Vijeće ministara BiH. Naime, već se desilo u jednom sazivu mandata VSTV BiH, da su i Parlament i Vijeće ministara u VSTV BiH imenovali advokate, tako da su advokati i tužioci bili većina u nezavisnom regulatoru, što je obesmisllilo samu suštinu sudske nezavisnosti.<sup>48</sup> Prigovor, koji se mora uputiti, na sastav ovog tijela, tiče se i činjenice da članovi vijeća ne moraju imati nikakva prethodna znanja o samom radu Vijeća. Članovi koji se biraju ne prolaze nikakvo testiranje o znanju koje trebaju imati ukoliko budu izabrani u ovo tijelo. Svakako, ovdje se ne misli na razgovor koji bi se vodio, već bi bilo nužno da, prije nego što se krene u izbor kandidata za člana jednog ovako značajnog tijela, da se provede pismeno testiranje o znanju potencijalnog kandidata o načinu rada ovog tijela. Problem predstavlja i činjenica da ova lica ostaju stalno zaposlena u institucijama koje su ih izabrale, što svakako može ugroziti

<sup>46</sup> V. Pravilnik o izboru Visokog sudskog i tužilačkog vijeća Bosne i Hercegovine, dostupno na: [www.hjpc.ba/.../vstvdocs/.../VSTVPravilnikizborclano...](http://www.hjpc.ba/.../vstvdocs/.../VSTVPravilnikizborclano...) (očitanje 10. 04. 2014).

<sup>47</sup> Perić (bilj. 34).

<sup>48</sup> *Ibid.*

njihovu objektivnost i dodatno komplikovati situaciju. Ništa manji problem nije ni činjenica da se polovina članova Vijeća mijenja svake dvije godine, tako da to ozbiljno ugrožava kontinuitet u radu ove institucije.

Izbor za članove VSTV provodi se tajnim glasanjem. Zakonom je izričito predviđeno da članovi Vijeća moraju biti lica visokih moralnih kvaliteta i profesionalne nepristrasnosti, poznata po djelotvornosti, stručnosti i profesionalnoj nepristrasnosti što uostalom predstavlja pravni standard, bez upućivanja na koji način i po kojim kriterijima će se utvrditi ti profesionalni kvaliteti u konkurenciji između dva lica, koja pretenduju da budu članovi VSTV BiH. U ZVSTV BH i Pravilniku o izboru Visokog sudskog i tužilačkog vijeća Bosne i Hercegovine nisu uopšte predviđeni i razrađeni kriterijumi po kojima bi se izvršio izbor kandidata za člana VSTV BiH, niti je predviđen postupak kojim će se utvrditi da li kandidati zaista ispunjavaju naprijed navedene uslove. Zakonodavac je predvidio da sastav Vijeća, u pravilu, odražava sastav naroda Bosne i Hercegovine i polnu zastupljenost u Bosni i Hercegovini. Ovi uslovi moraju biti ispunjeni da ne bi došlo do majorizacije pojedinih članova, ali takođe ovaj uslov ponekad može biti i razlog za diskriminaciju.

U predstojećim i najavljenim izmjenama zakona, nužno je redizajnirati postojeće tijelo. Neophodno je odvojiti sudsko od tužilačkog vijeća. Mogućnosti za taj poduhvat ima više. Tako, npr. ova vijeća je moguće potpuno razdvojiti i da se nakon toga utvrde nadležnosti za svako vijeće posebno. Moguće je formirati dva podvijeća. Napominjem da bi bilo neophodno, imajući u vidu dosadašnja iskustva u radu VSTV, da se ponudi više rješenja i da se navedu prednosti i nedostaci svakog od njih, te da nakon javne rasprave postigne konsenzus između pravosudne zajednice, izvršne vlasti i akademske zajednice o tome na koji način će biti formirana ova (pod)vijeća i koje će nadležnosti imati.

Nema razloga za sumnju da je u BiH moguće sprovesti kvalitetno ove zadatke, ali samo pod jednim uslovom – ”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.”<sup>49</sup>

U vremenu koje je pred nama, nadam se da će se iskristalisati politička volja da se učini jedan suštinski zaokret, kako bi se prvo stvarno demistifikovali stvarni problemi u pravosuđu i da će VSTV BiH konačno otvoreno krenuti ka pronalaženju rješenja kako bi se uspostavio nezavisni sistem pravosuđa koji će biti odgovoran za svoj rad. Uostalom, evropski standardi u pogledu pravosuđa su, pored nezavisnosti i kvalitet pravde, efikasnost, stručnost, te nije suviše još jednom, na kraju ponoviti, da se do tih standarda ne može stići bez – odgovornosti.<sup>50</sup>

## 2.5. Izbor sudija i tužilaca

U skladu sa postojećim zakonskim rješenjima, izbor sudija i tužilaca je u nadležnosti VSTV BiH. Iskustvo je pokazalo da, u proteklom periodu, pojedine izabrane sudije nisu birane na osnovu njihovih stručnih kvaliteta i znanja, odnosno objektivnih kriterijuma, već da su neki drugi

<sup>49</sup> *Ibid.*

<sup>50</sup> Blagojević (bilj. 31).

kriterijumi dolazili do izražaja. Sam postupak izbora koji je predviđen u ZVSTV BiH i Poslovniku o radu VSTV BiH sadrži niz loših rješenja, čija primjena je dovodila i dovodi u sumnju legalitet izbora.

Primjedaba na sam postupak izbora sudija i tužilaca ima više. Prije svega, jedna vrlo značajna primjedba tiče se provjere njihovog znanja. Donedavno se provjera znanja vršila kroz razgovor (intervju). Razgovor, odnosno intervju nije pouzdan kriterijum za izbor određenog lica za sudiju ili tužioca. Stoga se već duže vremena stavljaju ozbiljne primjedbe<sup>51</sup> na ovakav postupak izbora i imenovanja sudija i tužilaca u Bosni i Hercegovini. Takođe, sam izbor je nedovoljno transparentan. Iako je predviđeno da je postupak javan, ima mnogo odredaba u Poslovniku VSTV BiH koje omogućavaju da se prilikom izbora kandida za pravosudne funkcije isključi javnost. Tako npr. u odredbi čl. 13 Poslovnika VSTV BiH izričito je predviđeno da su: *“sjednice Vijeća u pravilu otvorene za javnost izuzev procesa vijećanja i glasanja. Vijeće može određene tačke dnevnog reda proglasiti zatvorenim za javnost. Radni materijali za sjednice Vijeća nisu dostupni javnosti. Snimanje na javnim sjednicama Vijeća dopušteno je samo na osnovu posebne odluke Vijeća.”*

U toku 2013. godine VSTV BiH je donijelo Pravilnik o kvalifikacionom testiranju nosilaca pravosudnih funkcija u BiH i katalog ispitnih pitanja.<sup>52</sup> Kvalifikaciono testiranje pruža više garantija i postupak izbora se donekle uvodi u sferu “objektivnih kriterijuma koji se lakše mogu provjeriti”. Poslije toga, sa kandidatom koji je uspješno položio kvalifikacioni test obavlja se usmeni razgovor. Ovo rješenje je nešto bolje, u odnosu na prethodna. Međutim, i ova izmjena je obesmišljena, jer ne postoji pravo na pravni lijek za kandidata koji nije izabran, što je veliki propust i greška zakonodavca. U proteklom periodu, nezadovoljni kandidati su pravo na pravni lijek pokušavali da ostvare pred Ustavnim sudom BiH. Ustavni sud BiH je takve apelacije odbacivao zato što odluka o izboru nije presuda sudskog organa, već se radi o odluci nezavisnog i samostalnog organa Bosne i Hercegovine.<sup>53</sup>

### 3. Visoko sudsko i tužilačko vijeće de lege ferenda

Ako i postoje dileme u Bosni i Hercegovini o tome kako “izaći iz konflikta” i kako prevazići nezadovoljstvo efektima reforme pravosuđa, koje posljednjih godina eskalira, dilema ne postoji o tome da treba značajno reformisati ZVSTV BiH. Reformski procesi su ozbiljno dovedeni u pitanje. Izlaz iz krize mora biti strateško pitanje i u njegovo rješavanje mora se uključiti izvršna vlast i VSTV BiH. Na ovom mjestu mora se reći da su i jedni i drugi pokušavali da nađu određena rješenja, ali ne zajednički, već naprotiv nezavisno jedni od drugih, tako da su rezultati gotovo nevidljivi. Problemi u radu VSTV BiH moraju se, prije svega, evidentirati, kako bi se ponudila određena rješenja i izabrala ona koja pružaju najviše garantija za uspjeh.

Čini mi se da ne bi bilo dobro rješenje da se u reformu kreće iz početka i da se ide u tzv. “reformu reforme”. Smatram da je neophodno da izbor sudija i tužilaca i u budućnosti provodi nezavisno tijelo. Međutim, nužno je da se postojeći sastav VSTV BiH značajno izmijeni. Sklona

<sup>51</sup> Tako npr. “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 na kraju razgovora morao potpisati.” Tako, Trlin (bilj. 45).

<sup>52</sup> Sl. gl. BiH 30/13, 96/13.

<sup>53</sup> V. npr. AP 1062/10 protiv odluke VSTV BiH br. 04-02-9549/09 od 18. 03. 2010.

sam da zaključim da sudsko vijeće treba razdvojiti od tužilačkog vijeća. Rješenje koje je VSTV BiH predložilo o dva podvijeća čini se da nije dobro. Mišljenja sam da rekonstrukcija VSTV formiranjem podvijeća i povećanjem broja sudija i tužilaca, sama po sebi, ništa ne rješava. Isti prigovori bi ostali- tužiocima odlučuju o izboru sudija. Ako su uzori za ovakvo rješenje neke evropske zemlje sa dugom demokratskom tradicijom, to nije garancija da će u BiH to rješenje dati odgovarajuće rezultate. Ovim rješenjem, broj članova Vijeća bi se povećao, što nije dobro, jer to izaziva dodatne troškove a veći broj članova u pravilu, ima za posljedicu spor i komplikovan postupak odlučivanja.

Druga ideja koje zaslužuje posebnu pažnju je da li advokate treba mjenjati članovima iz akademske zajednice? Ovo rješenje u startu ništa ne rješava. Ukoliko bi se usvojio ovaj prijedlog, ništa se ne bi promijenilo, ako se ne bi utvrdili jasni kriterijumi na koji način će se predlagati kandidati, koje tijelo će ih predlagati, da li će ravnopravno prilikom predlaganja učestvovati i profesori sa privatnih i državnih fakulteta, kako će se vršiti izbor kandidata koji dolazi iz akademske zajednice. U posljednje vrijeme, svjedoci smo raznih anomalija koje se javljaju prilikom izbora pojedinih članova akademske zajednice, po kojima unapređenje ne zavisi samo od postignutih rezultata u nauci, i njihovog pedagoškog rada, već se uzimaju i neki drugi razlozi, koji piscu ovog rada, nisu sasvim jasni.

Jedno od značajnih pitanja je i postupak izbora članova koji dolaze sa “državnog nivoa”, kako izabrati te članove i po kojem kriterijumu. Ovo pitanje zaslužuje posebnu pažnju. Ima shvatanja i da bi entitetski ministri pravde mogli da učestvuju u sastavu Vijeća i da bi to bilo dobro rješenje. Po prirodi stvari ne bi mogli, po ovom shvatanju, odlučivati o statusnim pitanjima.<sup>54</sup> Mišljenja sam da o ovoj ideji treba dobro razmisliti. Tačno je da „ministar pravde zna u kom pravcu se pravosudni sistem razvija, koja mu je vrsta podrške neophodna, šta su prioriteta 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.”<sup>55</sup> Ali, ministri pravde su, u pravilu, predstavnici određenih partija, tako da čini mi se to ne bi bilo dobro rješenje. Smatram da ministri pravde ne bi trebali biti članovi Vijeća jer to ne bi doprinijelo smanjenju tenzija niti bi njihovo učešće ojačalo demokratski legitimitet pravosuđa.<sup>56</sup>

Takođe, nužno bi bilo razmisliti da li sudije odnosno tužiocima koji ulaze u sastav Vijeća trebaju da ostanu zaposleni u institucijama iz koje su došli ili trebaju profesionalno da rade u Vijeću. Isto pitanje odnosi se i na advokate koji ako zadrže svoju poziciju u ovom nezavisnom tijelu, mogu li se istovremeno baviti advokatskim zanimanjem?

Postupa za izbor sudija i tužilaca takođe treba da bude tema za buduće promjene. Treba li osnivati Pravosudnu akademiju, po uzoru na neke zemlje u regionu, ili se objektivno i nepristrasno može izabrati kandidat za sudiju ili tužiocima na osnovu postojećih pravila. Takođe, u fokusu pažnje zakonodavca mora se naći i pitanje kako obezbjediti pravo na pravni lijek licu koje je učestvovalo u postupku izbora i koje nije zadovoljno odlukom Vijeća. I na kraju, obrazloženje odluke o imenovanju mora se naći “na listi budućih izmjena.” Mora se jasno

<sup>54</sup> Perić (bilj. 34).

<sup>55</sup> *Ibid.*

<sup>56</sup> Suprotno, Perić (bilj. 34).

predvidjeti šta obrazloženje odluke o imenovanju sadrži, kako bi se u budućnosti izbjegle razne zloupotrebe u postupku imenovanja nosilaca pravosudnih funkcija.

#### 4. Zaključak

U proteklih deset godina VSTV BiH pokušavalo je da riješi osnovni zadatak - da osigura nezavisno, nepristrasno i profesionalno pravosuđe. To je proces u kojem ne smije biti nepromišljenih poteza. Međutim, i pored najbolje volje i rezultata, koji se ne mogu i ne smiju potcijeniti, VSTV BiH nije se uspjelo nametnuti kao nezavisni autoritet na putu da izgradi sistem, u kojem bi ono u punom kapacitetu i odgovorno oblikovalo nezavisno pravosuđe. Razloga za to ima više. Mogu se svrstati u dvije grupe. Radi se o razlozima objektivne prirode i subjektivnog karaktera. Razlozi objektivne prirode tiču se sistemskih grešaka koje postoje u Zakonu o VSTV BiH. Izbor članova VSTV BiH je nedovoljno transparentan i ne pruža garancije da će se u VSTV BiH naći oni članovi koji su najbolji predstavnici organa iz kojeg dolaze. Njih treba da odlikuje znanje, visok moralni kredibilitet, ugled i sposobnost da ostvare zacrtane ciljeve. Takođe, ovo tijelo je sastavljeno ne samo od sudija već i od tužilaca koji su stranke u postupku, pa samim tim postoje opravdana bojazan za objektivnost u radu. Kada tome dodamo da su u sastavu VSTV BiH i advokati, kao zastupnici stranaka i dosadašnje iskustvo sa izborom članova VSTV BiH od strane Parlamentarne skupštine BiH i Vijeća ministara, da su, u pravilu, birani članovi koji su bili bliski vladajućim partijama, onda je više nego jasno da se kredibilitet i ugled VSTV BiH ozbiljno i opravdano dovodi u pitanje.

Drugi razlog koji se nalazi izvan VSTV BiH je nepostojanje konsenzusa predstavnika izvršne vlasti o tome, na koji način treba sprovesti reformske procese. Ukoliko u ovom poduhvatu postoje centrifugalne i centripetalne sile, neuspjeh je zagaranovan.

U predstojećim i najavljenim izmjenama predstavnici pravosudne zajednice, izvršne vlasti i akademske zajednice trebaju zajedno raditi na izmjenama i dopunama Zakona o VSTV BiH, kako bi se omogućilo svakom građaninu Bosne i Hercegovine pravo na nezavisnog, dostojnog, objektivnog i stručnog sudiju, a pravosuđu ugled, autoritet i dostojanstvo, u kojem će sudija svoju nezavisnost doživljavati kao dužnost da svakom građaninu pruži traženu pravnu zaštitu.

### Summary

*In the last ten years the High Judicial and Prosecutorial Council of Bosnia and Herzegovina (HJPC BH) has been trying to solve the basic task – to ensure independent, impartial and professional judiciary. It is a process which does not allow rash actions. However, in spite of the best willingness and results that cannot and must not be underestimated, the HJPC BH has failed to impose itself as an independent authority on the way of building a system where it would shape independent judiciary, in its full capacity and in a responsible way. There are several reasons for that. They can be classified into two groups, as regards the work of the HJPC BH. The reasons are those of objective nature and those of subjective character. The reasons of objective nature are related to the very errors that exist in the Law. There are systemic errors in the Law on HJPC BH. The election of the members of the HJPC BH is insufficiently transparent and does not guarantee that in the HJPC BH there will be those members that are the best representatives of the authority they come from. They should be featured by knowledge, high ethical credibility, reputation and ability to achieve the set objectives. Also, this body consists of not only judges but also prosecutors who are parties to the proceedings, and thus there are justified reasons for objectivity in work. If we add to this that the HJPC BH composition also includes lawyers – as representatives of parties, and previous experience with the election of the members of the HJPC BH by the Parliamentary Assembly of BH and the Council of Ministers, that by rule elected were the members that were close to the ruling parties, then it is more than evident that the credibility and reputation of the HJPC are seriously and reasonably questioned.*

*The second reason, which is outside the HJPC BH is non-existence of consensus of the representatives of the executive power regarding the way how to enforce reform processes. If in this endeavour there are centrifugal and centripetal forces, the failure is guaranteed.*

*As regards the coming and announced amendments the representatives of the judicial community, executive power and academic community should work together to amend the Law on HJPC BH, so the HJPC BH would enable each citizen of Bosnia and Herzegovina to be entitled to an independent, dignified, objective and professional judge, and the judiciary to gain reputation, authority and dignity, where a judge will see his independence as a duty to provide the requested legal protection to each citizen.*