

Sana Čengić*

Revizija Zakona o VSTV- u

Sadržaj

1. Uvod
2. Sastav Vijeća i način izbora njegovih članova
 - 2.1. Član 4 važećeg Zakona
 - 2.2. Revizija sastava VSTV-a BiH
 - 2.3. Revizija načina izbora članova VSTV-a
 - 2.4. Izbor članova sudskih i tužilačkih vijeća zemalja u regiji
3. Unutrašnja organizacija – uspostavljanje sudskog i tužilačkog odjela ili podvijeća
 - 3.1. Razlozi za formiranje
 - 3.2. Sudski i tužilački odjel prema prijedlogu VSTV-a
 - 3.3. Sudsko i tužilačko podvijeće prema prijedlogu Ministarstva pravde BiH
4. Nadležnosti VSTV-a
 - 4.1. Preispitivanje postojećih nadležnosti VSTV-a BiH
 - 4.2. Nadležnost za imenovanje glavnih tužilaca i njihovih zamjenika prema prijedlogu Ministarstva pravde BiH
 - 4.3. Ocjenjivanje nosilaca pravosudnih funkcija u Zakonu o VSTV-u BiH
5. Imenovanje nosilaca pravosudnih funkcija
 - 5.1. Kriteriji i postupak imenovanja u važećem Zakonu o VSTV-u
 - 5.2. Predložene izmjene – objektivniji postupak
 - 5.3. Zaključak

1. Uvod

Parlamentarna skupština Bosne i Hercegovine je krajem maja 2004. godine usvojila Zakon o Visokom sudskom i tužilačkom vijeću Bosne i Hercegovine¹, kojim je osnovano Visoko sudsko i tužilačko vijeće Bosne i Hercegovine (VSTV BiH ili Vijeće) kao nezavisan i samostalan organ sa zadatkom da osigura nezavisno, nepristrasno i profesionalno pravosuđe. Kako bi se omogućilo ostvarivanje ovog zadatka, Vijeću su date odgovarajuće nadležnosti, prije svega da odlučuje o

* Autorica je viši pravni savjetnik u VSTV-u BiH.

¹ Zakon je objavljen u Sl. gl. BiH 25/04, na snagu je stupio danom objavljivanja. Izmjene i dopune Zakona o Visokom sudskom i tužilačkom vijeću BiH objavljene su u Sl. gl. BiH 93/05, 48/07 i 15/08.

imenovanju nosilaca pravosudnih funkcija i prestanku njihovog mandata, te da utvrđuje njihovu disciplinsku odgovornost. Pored osnivanja Vijeća i propisivanja njegovih nadležnosti i organizacije, Zakon o VSTV-u BiH reguliše i uslove i mandat za vršenje sudijske i tužilačke funkcije, postupak imenovanja sudija i tužilaca, njihovu disciplinsku odgovornost, prestanak mandata, privremeno udaljenje sudija i tužilaca od vršenja dužnosti, nespojivost dužnosti sudija i tužilaca sa drugim funkcijama i druga pitanja relevantna za rad VSTV-a BiH.

Donošenju zakona prethodilo je potpisivanje Sporazuma o prenosu određenih odgovornosti entiteta kroz utemeljenje Visokog sudskog i tužilačkog vijeća BiH². Prema Sporazumu uspostavljanje Vijeća *označava završetak razvojnog procesa, od većeg broja vijeća u svakom entitetu, sa različitim standardima imenovanja i disciplinskog sankcioniranja, do jednog vijeća sa jedinstvenim standardima*. Vijeću je data *primarna odgovornost za pravosuđe na svim nivoima u cijeloj Bosni i Hercegovini, odnosno odgovornost za samostalnost, nezavisnost, nepristrasnost i efikasnost pravosuđa, što uključuje i tužilačku funkciju u Federaciji BiH i Republici Srpskoj, kao i na nivou Bosne i Hercegovine*.

U junu 2014. godine navršava se deset godina od stupanja na snagu Zakona o VSTV-u BiH. Njegova dosadašnja primjena kao i uloga i rad VSTV-a BiH, generalno se ocjenjuju pozitivno. U Mišljenju o pravnoj sigurnosti i nezavisnosti pravosuđa u BiH, Venecijanska komisija ističe da *VSTV BiH u praksi igra izuzetno bitnu ulogu u jačanju nezavisnosti pravosuđa i daljim kontaktima i saradnji sudija i tužilaca*, te ukazuje na pozitivnu ocjenu osnivanja i rada Vijeća predstavnika pravosuđa koji ističu *da je VSTV BiH doprinijelo većoj institucionalnoj i individualnoj nezavisnosti pravosuđa, uvođenjem transparentnijih kriterija za imenovanje sudija i tužilaca; vlastitom primjenom tih kriterija; nastojanjima da se pravosuđe modernizuje pomoću novih sredstava komunikacije i automatske dodjele predmeta*³.

Ipak konstatovana je potreba da se pojedine oblasti zakonodavnog okvira i djelovanja Vijeća unaprijede. Revizija Zakona o VSTV-u BiH sa ciljem jačanja funkcionalnosti, nezavisnosti i odgovornosti VSTV-a BiH jedna je od tema Strukturalnog dijaloga o pravosuđu između Evropske unije i BiH. Preporuke Evropske komisije, proizišle iz dijaloga, kreirale su obavezu Vijeću, a zatim i Ministarstvu pravde BiH da pristupe pripremi izmjena i dopuna Zakona o VSTV-u BiH u skladu sa evropskim standardima, naglašavajući istovremeno značaj VSTV-a BiH i temeljne uloge koju ima u učvršćivanju vladavine prava u BiH.

Proces razmatranja mogućih poboljšanja Zakona o VSTV-u BiH Vijeće je pokrenulo krajem 2010. godine, formiranjem radne grupe sastavljene od članova VSTV-a BiH i predstavnika pravosuđa. Stavovi i smjernice koje je dala radna grupa, pretočeni su u prijedlog normi i u oktobru 2012. godine dostavljeni Ministarstvu pravde BiH kao *Prijedlog VSTV-a BiH za izmjene i dopune Zakona o VSTV-u BiH*, sa pratećim obrazloženjem.

Vijeće se opredijelilo za razradu važećeg Zakona, smatrajući da on predstavlja odgovarajući okvir za funkcionisanje VSTV-a BiH i ostvarivanje zadataka koji su mu namijenjeni u skladu sa međunarodnim standardima. Izmjene su usmjerene na unapređenje postojećih rješenja, naročito u pogledu članstva i unutrašnje organizacije VSTV-a BiH, veće objektivnosti postupka

² Sporazum o prenošenju određenih odgovornosti entiteta kroz utemeljenje Visokog sudskog i tužilačkog vijeća BiH, potpisan je u martu 2004. od strane entitetskih premijera i ministra pravde BiH.

³ Mišljenje o pravnoj sigurnosti i nezavisnosti pravosuđa u Bosni i Hercegovini, br. 648/2011, CDL-AD(2012)014, ss. 85-86.

imenovanja, unapređenja i jasnijih odredaba o disciplinskoj odgovornosti i disciplinskom postupku, te detaljnije razrade odredaba čija je primjena u praksi bila otežana zbog nedovoljne preciznosti. Venecijanska komisija je u Mišljenju o pravnoj sigurnosti i nezavisnosti pravosuđa u BiH ocijenila prijedloge VSTV-a BiH za izmjene i dopune Zakona o VSTV-u BiH kao racionalnu inicijativu.

S druge strane, Ministarstvo pravde BiH je pristupilo pripremi nacrtu novog Zakona o VSTV-u BiH, koji predstavlja kombinaciju rješenja iz važećeg zakona, onih iz prijedloga VSTV-a BiH, ali i novih ideja koje značajno odstupaju od osnovnih opredjeljenja dosadašnje reforme pravosuđa. Nacrt novog Zakona o VSTV-u BiH, bio je predmet detaljnog razmatranja pred Venecijanskom komisijom, koja je na 98. plenarnoj sjednici, održanoj 21. i 22. marta 2014. godine, usvojila Mišljenje o Nacrtu zakona o VSTV-u BiH⁴. Venecijanska komisija Nacrt ocjenjuje kao *pomno razrađen instrument koji uzima u obzir međunarodne standarde kao i prethodna mišljenja Venecijanske komisije*, ali istovremeno daje niz preporuka koje zahtijevaju temeljito preispitivanje pojedinih predloženih rješenja.

U nastavku će se analizirati samo oni segmenti iz oba prijedloga revizije Zakona o VSTV-u BiH, i onog VSTV-a BiH i onog Ministarstva pravde BiH, koji predstavljaju najznačajnije intervencije u važeći sistem, a to su pitanje sastava Vijeća, izbor članova, unutrašnja organizacija, nadležnosti, te uslovi i postupak imenovanja nosilaca pravosudnih funkcija. Ostale predložene odredbe kojima se unapređuje tekst zakona i olakšava njegova primjena nisu predmet ovog rada.

2. Sastav Vijeća i način izbora njegovih članova

2.1. Član 4 važećeg Zakona

Pitanje sastava i načina izbora članova jednog pravosudnog vijeća ključno je za uspostavljanje ravnoteže *između nezavisnosti i samouprave pravosuđa sa jedne i neophodne odgovornosti sa druge strane*. U nastojanju da se postigne ravnoteža neophodno je odabrati rješenja koja će ovom organu dati legitimitet, uz istovremeno izbjegavanje dojma nepotizma, korporativizma, sukoba interesa sa jedne ili politizacije sa druge strane. Također pri razmatranju ovog pitanja ne mogu se izostaviti specifične prilike države, veličina i organizacija pravosuđa, ali i nadležnosti koje ima pravosudno vijeće.

Mješoviti sistem organiziranja vijeća za pravosuđe sa članstvom i nadležnostima koje uključuju sudije i tužioce uspostavljen je u BiH prvi put 2002. godine formiranjem visokih sudskih i tužilačkih vijeća na nivou BiH i entiteta⁵. Ovo opredjeljenje potvrđeno je *Sporazumom o prenošenju određenih odgovornosti entiteta kroz utemeljenje Visokog sudskog i tužilačkog vijeća BiH* (Sporazum o prenosu nadležnosti) kojim su ranija vijeća spojena u jedno Visoko sudsko i tužilačko vijeće BiH, kao organ odgovoran za *samostalnost, nezavisnost, nepristrasnost i efikasnost pravosuđa, što uključuje i tužilačku funkciju, u Federaciji i Republici Srpskoj, kao i na nivou Bosne i Hercegovine*“.

⁴ Mišljenje o Nacrtu zakona o VSTV-u BiH, br. 712/2013, CDL-AD(2014)008.

⁵ Visoki predstavnik za BiH je u maju 2002. amandmanima izmijenio entitetske ustave u dijelu koji se odnosi na sudsku vlast, te je donio Zakon o Visokom sudskom i tužilačkom vijeću BiH (Sl. gl. BiH 15/02, 26/02, 35/02, 42/03 i 110/04), Zakon o Visokom sudskom i tužilačkom vijeću Federacije BiH (Sl. nov. FBiH 22/02, 42/02, 19/03, 67/03 i 17/04) i Zakon o Visokom sudskom i tužilačkom vijeću Republike Srpske (Sl. gl. RS 31/02, 55/02, 114/03 i 30/04).

Prema članu 4 važećeg Zakona o VSTV-u BiH Vijeće čini 15 članova, od čega se 11 članova bira iz reda sudija i tužilaca⁶, što čini više od dvije trećine ukupnog broja, dva člana biraju entitetske advokatske komore, jednog člana bira Predstavnički dom Parlamentarne skupštine BiH i jednog Vijeće ministara BiH na prijedlog ministra pravde BiH. Članovi koje biraju organi zakonodavne, odnosno izvršne vlasti ne mogu biti sudije ili tužioci niti se mogu birati iz reda predstavnika Predstavničkog doma Parlamentarne skupštine BiH, odnosno članova Vijeća ministara BiH. Članom 10 Zakona o VSTV-u BiH propisana je zabrana članovima Vijeća da obavljaju funkciju ili dužnost u političkoj partiji, ili u udruženju ili fondaciji povezanoj sa političkim partijama, kao i obaveza da se suzdržavaju od sudjelovanja u aktivnostima političkih partija.

Postupak izbora članova Vijeća, kojeg Venecijanska komisija opisuje kao decentralizovan⁷, provodi se u okviru pravosuđa entiteta, Brčko distrikta BiH i na nivou BiH, pri čemu sudije i tužioci zasebno biraju svoje predstavnike i to tako da se izbori provode u okviru sudova, odnosno tužilaštava određenog nivoa uz dva izuzetka. Člana Vijeća koji se bira ispred pravosuđa Brčko distrikta BiH ne biraju sudije i tužioci neposredno, već Pravosudna komisija Brčko distrikta BiH⁸. Izabrani član može biti sudija Apelacionog ili Osnovnog suda Brčko distrikta BiH, ili tužilac Tužilaštva Brčko distrikta BiH. Također, općinski i kantonalni sudovi u Federaciji BiH nemaju zasebnog predstavnika u Vijeću već biraju jednog člana, kao i sudije osnovnih i okružnih sudova u Republici Srpskoj. Zakon o VSTV-u BiH ne sadrži detaljnije odredbe o postupku izbora članova Vijeća.

Imajući u vidu da većinu članova Vijeća čine nosioci pravosudnih funkcija, koje biraju njihove kolege, da u Vijeću učestvuju i članovi koji nisu sudije i tužioci, te da zakonodavni i izvršni organi biraju neznatan broj članova Vijeća, ali ne iz reda svojih članova, može se konstatovati da su u ovom segmentu rješenja važećeg Zakona u okvirima međunarodnih standarda. Ipak njihova dosljedna interpretacija ukazuje na određene slabosti.

Jedan od osnovnih principa sudske nezavisnosti koji se ponavlja u relevantnim međunarodnim dokumentima postavlja zahtjev da u organima koji vrše selekciju sudija, ili imaju odlučujuću ulogu u tom procesu, značajnu većinu članova trebaju činiti sudije koje biraju njihove kolege. Broj članova i struktura članstva u VSTV-u BiH, te proces odlučivanja, ne odražavaju u potpunosti ovaj princip. Naime, od ukupnog broja članova nešto više od dvije trećine čine nosioci pravosudnih funkcija, ali tek jednu trećinu čine sudije kojih u Vijeću može biti pet ili šest u zavisnosti od izbora Pravosudne komisije Brčko distrikta BiH. Nadalje, Zakon o VSTV-u BiH

⁶ Prema čl. 4 Zakona o VSTV-u BiH od 11 članova Vijeća izabranih ispred pravosudnih institucija jedan je sudija Suda BiH, po jedan sudija entitetskih vrhovnih sudova, jedan sudija kantonalnog ili općinskog suda iz FBiH, kojeg biraju sudije kantonalnih i općinskih sudova, jedan sudija okružnog ili osnovnog suda iz RS-a, kojeg biraju sudije okružnih i osnovnih sudova RS, jedan član koji je sudija ili tužilac kojeg bira Pravosudna komisija Brčko distrikta Bosne i Hercegovine, jedan tužilac Tužilaštva BiH, kojeg biraju tužioci tog tužilaštva, po jedan tužilac iz Federalnog tužilaštva FBiH i Republičkog tužilaštva RS, jedan tužilac kantonalnog tužilaštva iz federacije BiH i jedan tužilac okružnog tužilaštva iz Republike Srpske.

⁷ Mišljenje Venecijanske komisije o Nacrtu zakona o Visokom sudskom i tužilačkom vijeću BiH, CDL-AD (2014)008, s. 37.

⁸ Pravosudna komisija Brčko distrikta BiH samostalno je i od drugih organa vlasti Brčko distrikta BiH nezavisno tijelo, koje ima 8 članova i čine je predsjednik Ustavnog suda BiH ili sudija tog suda koga on odredi kao svog zamjenika, predsjednik Apelacionog suda Brčko distrikta BiH, predsjednik Osnovnog suda Brčko distrikta BiH, glavni tužilac Brčko distrikta BiH, direktor Kancelarije za pravnu pomoć Brčko distrikta BiH, pravobranilac Brčko distrikta BiH i dva građana Distrikta.

ne propisuje posebna pravila odlučivanja ili predlaganja kandidata za imenovanje na upražnjene sudijske pozicije koja bi osigurala članovima Vijeća iz reda sudija odlučujuću ulogu u ovom procesu. Ne samo da sudije ne čine većinu glasačkog tijela kada je riječ o predlaganju i izboru kandidata na sudijske funkcije, već je značajan utjecaj omogućen tužiocima i advokatima, koji se pred sudovima pojavljuju kao stranke u postupku.

I dok kombinovani model sudskog i tužilačkog vijeća kao jednog organa nije sam po sebi u suprotnosti sa ulogom Vijeća kao garanta nezavisnosti pravosuđa, rješenja važećeg Zakona sve su češće predmet preispitivanja i kritike koja dolazi kako od strane pravosudne, pretežno sudske zajednice, tako i od strane šire javnosti i političkih predstavnika, kao i međunarodnih faktora⁹. Iz teksta preambule Sporazuma o prenosu nadležnosti može se zaključiti da je iza utemeljenja jedinstvenog sudskog i tužilačkog vijeća u BiH stajala želja strana potpisnica Sporazuma da ojačaju nezavisnost pravosuđa, odnosno da „*unaprijede mjere reforme pravosuđa za koje se smatra da su od bitne važnosti za unaprjeđenje vladavine zakona i ljudskih prava, da se modernizira pravosuđe u skladu sa evropskim i međunarodnim standardima i potpomogne nepristrasno i učinkovito obnašanje pravosudne funkcije u cijeloj BiH*“. Dakle, u trenutku potpisivanja Sporazuma o prenosu nadležnosti, u martu 2004. godine, procijenjeno je da jedinstveni model organiziranja Vijeća pruža najviše garancija za razvoj pravosudnog sistema i zaštitu njegove nezavisnosti. I dok se takva procjena i danas može smatrati aktuelnom, njena zakonodavna razrada, kroz važeći Zakon o VSTV-u BiH, zahtjeva određene prilagodbe. Nadalje, pored većinskog sudskog članstva, međunarodni dokumenti pozivaju i na što širu zastupljenost pravosuđa u Vijeću¹⁰, a član 4 Zakona o VSTV-u BiH u tom kontekstu ne nudi optimalna rješenja. Imajući u vidu navedeno, sastav Vijeća i njegova unutrašnja struktura, kao i izbor njegovih članova bili su u fokusu diskusije o izmjenama i dopunama Zakona o VSTV-u BiH.

⁹ V. Dokument Vijeća ministara BiH - EU-BiH, SPP Strukturirani dijalog o pravosuđu, Tehničke informacije koje zahtijeva Evropska komisija, juli 2011. Dostupno na stranici Ministarstva pravde BiH: http://www.mpr.gov.ba/web_dokumenti/08_1%20Odgovori%20na%20pitanja%20%20Strukturalni%20dijalog%20EU-BiH%20-%20BJ.pdf. U navedenom dokumentu kojim su Evropskoj komisiji dostavljene tehničke informacije o bh-pravosudnom sistemu, izdvojen je stav institucija Republike Srpske kojim se naglašava potreba razdvajanja sudskog i tužilačkog savjeta. U sastavu sudskog savjeta ne bi mogli biti članovi iz reda tužilaca i advokata, jer se i jedni i drugi pojavljuju kao stranke u sudskim postupcima. Procijenjeno je da suprotno postupanje ugrožava princip nezavisnost sudske vlasti koja je zagarantovana ustavom i međunarodnim konvencijama. Preporukama Narodne skupštine RS-a za vođenje Strukturisanog dijaloga o sistemu pravosuđa, Sl. gl. RS 61/11, potvrđeno je isto opredjeljenje. Venecijanska komisija u st. 89 Mišljenja o pravnoj sigurnosti i nezavisnosti pravosuđa u BiH (CDL-AD(2012)014), dovodi u pitanje zamisao koja stoji u osnovi objedinjavanja sudija, tužilaca i pripadnika pravničke (advokatske) struke u instituciji koja odlučuje o kriterijima za imenovanje sudija i tužilaca, a zatim i vrši ta imenovanja, te posebno problematičnom ocjenjuje činjenicu da većinu članova VSTV-a, kao organa koji imenuje sudije, čine tužiocima i advokati, odnosno stranke u postupku. Također, ideja o promjeni strukture Vijeća formiranjem dva odvojena podvijeća, jedno za sudije jedno za tužioce usvojena je i u okviru pravosudne zajednice. Ovo je, naime, bio jedan od zaključaka 5. konferencije predsjednika sudova, održane 26. i 27. 05. 2009. Informacija o zaključcima dostupna na: <http://www.hjpc.ba/pr/preleases/1/?cid=4303,2,1>. Učešće tužilaca u odlučivanju o pitanjima koja se tiču sudija, uz istovremeno osporavanje članstva predstavnika advokatskih komora u Vijeću, često je korišteno i u medijskim istupima nosilaca zakonodavnih ili izvršnih funkcija kao argumentacija u pokušajima da se opravda potreba reorganizacije VSTV BiH. V. <http://www.nezavisne.com/novosti/bih/Selman-RS-zeli-entitetski-VSTS-98471.html>; ili <http://www.dnevnik.ba/novosti/bih/sporazum-sdp-snsd-zaslu%C5%BEuje-%C5%A1ansu-za%C5%A1-ga-prvo-ne-ro%C4%8Ditati>.

¹⁰ V. Mišljenje br. 10 (2007) Konsultativnog vijeća evropskih sudija za Komitet ministara Vijeća Evrope o Vijeću za pravosuđe u službi građana, s. 27, kao i st. 1.3 Evropske povelje o statutu za sudije, usvojene na multilateralnom sastanku o statutu za sudije u Evropi, koji je organizovalo Vijeće Evrope, Strasbourg, 08-10. 07. 1998.

2.2. Revizija sastava VSTV-a BiH

I prijedlogom VSTV-a BiH i prijedlogom Ministarstva pravde BiH povećava se ukupan broj članova Vijeća, kao i broj sudija i tužilaca u Vijeću. Pri tom se uspostavlja odnos pariteta između predstavnika ove dvije profesije i isključuje se direktan izbor advokata za članove Vijeća. Pored ovih osnovnih zajedničkih tačaka, u ostalim pojedinostima dva se prijedloga ipak razlikuju.

VSTV BiH tako predlaže da se sastav Vijeća povećava sa 15 na 20 članova, od kojih je osam sudija, osam tužilaca i četiri člana koje biraju organi zakonodavne i izvršne vlasti. Članovi iz reda sudija bi se birali po širokom postavljenom principu predstavljanja. Jedan član Vijeća bio bi sudija suda sa nivoa BiH¹¹, zatim jedan član koji je sudija Apelacionog ili Osnovnog suda Brčko distrikta BiH, te po jedan sudija sa svakog nivoa organizacije sudova u okviru entiteta, odnosno jedan sudija Vrhovnog suda Federacije BiH, jedan sudija Vrhovnog suda RS-a, jedan sudija kantonalnog suda iz Federacije BiH i jedan sudija okružnog suda ili Višeg privrednog suda iz Republike Srpske, jedan sudija općinskog suda iz Federacije BiH i jedan sudija osnovnog suda ili okružnog privrednog suda iz Republike Srpske.

Povećanjem broja sudija u članstvu Vijeća omogućeno je sudijama općinskih i kantonalnih sudova iz Federacije BiH da biraju svoje zasebne predstavnike u Vijeću, isto se odnosi i na sudije osnovnih i okružnih sudova iz RS-a. Ovakav prijedlog odgovor je na konstantne zahtjeve profesionalne zajednice, prvenstveno zahtjeve sudija općinskog i osnovnog nivoa, kao najbrojnije kategorije sudija, da imaju „svog“ člana u Vijeću, ali i na međunarodne standarde koji zahtijevaju većinsko sudijsko članstvo i najširu zastupljenost sudova u sastavu pravosudnih vijeća. Sudovi sa nivoa BiH i Brčko distrikta BiH, imali bi po jednog predstavnika, što se može pravdati time da je riječ o relativno malim „izbornim jedinicama“, koje čine zaseban sistem u okviru sudske organizacije u BiH.

I tužilaštva svih nivoa u BiH imala bi svoje zasebne predstavnike u Vijeću. Tako bi se birao po jedan član iz Tužilaštva BiH, Tužilaštva Brčko distrikta BiH, Federalnog tužilaštva FBiH i Republičkog tužilaštva RS-a. Kantonalna tužilaštva u Federaciji BiH i okružna tužilaštva u Republici Srpskoj birala bi po dva člana. Predloženi broj tužilaca u Vijeću potrebno je posmatrati kako u odnosu na broj sudija, tako i u kontekstu formiranja unutrašnje organizacije sa zasebnim odjelima za sudije i tužioce koji bi trebali imati članstvo odgovarajuće brojnosti.

I dok se u ukupnom broju članova povećava broj onih koji se biraju iz reda pravosuđa, broj članova koji nisu sudije i tužiocima ostaje isti (četiri). Prijedlogom se mijenjaju organi nadležni za izbor „vanjskih“ članova. Umjesto advokatskih komora uvodi se pravilo da po jednog člana Vijeća biraju entitetski parlamenti na prijedlog entitetskih vlada, čime se prema obrazloženju Nacrta zakona, partnerima VSTV-a BiH iz zakonodavne i izvršne vlasti sa ovog nivoa omogućava učešće u provođenju mandata Vijeća. Ako se uzmu u obzir nadležnosti Vijeća, i činjenica da ih ono provodi u najznačajnijem obimu upravo u odnosu na entitetska pravosuđa, ovakva inicijativa se čini opravdanom. Parlamentarna skupština BiH birala bi jednog člana, na prijedlog Vijeća ministara BiH. Četvrtog člana izvan pravosuđa biralo bi Predsjedništvo BiH što

¹¹ Imajući u vidu da je rasprava o reviziji Zakona o VSTV-u BiH vođena kao dio šire rasprave o rekonstrukciji pravosuđa na nivou BiH, a što je uključivalo i planove za osnivanje Višeg ili Apelacionog suda BiH, ovaj sud, iako još uvijek nije osnovan, obuhvaćen je prijedlogom za izmjene i dopune Zakona o VSTV-u BiH, kao i Nacrtom novog Zakona o VSTV-u BiH.

je obrazloženo potrebom da se u Vijeću sa proširenim sastavom osigura dovoljan broj „vanjskih“ članova.

Članovi Vijeća koje bi birali organi zakonodavne vlasti i Predsjedništva Bosne i Hercegovine ne bi mogli obavljati pravosudnu funkciju, izvršnu funkciju na bilo kojem nivou, javno izabranu funkciju u zakonodavnom organu na bilo kojem nivou, niti advokatsku djelatnost. Zabrana imenovanja nosilaca zakonodavne ili izvršne vlasti u sastav Vijeća, u skladu je sa zahtjevima osiguranja autonomije Vijeća i njegove depolitizacije. U potpunosti je isključena i mogućnost da advokati budu birani za članove Vijeća, imajući u vidu osporavanja njihovog dosadašnjeg angažmana u Vijeću, sa aspekta percepcije sukoba interesa¹².

Prijedlogom izmjena i dopuna predviđeno je i da vanjski članovi Vijeća trebaju imati stručne kvalifikacije i iskustvo relevantno za rad Vijeća. Svi članovi bi trebali biti osobe visokih moralnih kvaliteta i profesionalne nepristrasnosti, poznate po djelotvornosti, stručnosti i profesionalnoj nepristrasnosti. Nije razrađeno na koji način bi se ove kvalitete procjenjivale, budući da prijedlog ne sadrži detaljnije odredbe o procesu izbora članova Vijeća.

Izbor članova Vijeća ograničen je na samo jedan mandat, a mogućnost ponovnog imenovanja vezana je za protek roka od četiri godine od isteka prethodnog mandata. Također, postavljena su ograničenja u pogledu izbora članova iz jednog općinskog, ili osnovnog i kantonalnog ili okružnog suda, tako da isti sud može biti predstavljen u Vijeću najviše dva puta uzastopno. Predugo članstvo u Vijeću i mogućnost konstantnog izbora članova iz jednog suda mogu stvoriti dojam zatvorenosti Vijeća i ograničavanja pristupa njegovom članstvu za samo određene krugove u pravosuđu. Ovim se pravilima nastoji spriječiti takav dojam.

Prijedlogom novog člana 4 Zakona o VSTV-u BiH, koji je pripremila Ministarstvo pravde BiH, broj članova Vijeća također se povećava na 20, ali je njihova struktura drugačije postavljena u odnosu na prijedlog VSTV-a BiH. Ukupan broj članova iz pravosuđa je povećan na 18, a broj članova koji nisu sudije ili tužioci reducira se na dva člana koja bi birala zakonodavna i izvršna vlast na nivou BiH.

I ovaj prijedlog omogućava široku zastupljenost sudova i tužilaštava različitih nivoa u sastavu Vijeća, tako što bi se birao po jedan član po jedan član iz:

- suda sa nivoa BiH (Sud BiH i planirani Viši sud BiH) ,
- Apelacionog ili Osnovnog suda Brčko distrikta BiH,
- Vrhovnog suda Federacije BiH i
- Vrhovnog suda RS-a,
- kantonalnog suda iz Federacije BiH,
- okružnog suda ili Višeg privrednog suda iz Republike Srpske,
- osnovnog suda ili okružnog privrednog suda iz Republike Srpske,
- tužilaštva BiH,
- tužilaštva Brčko distrikta BiH,
- Federalnog tužilaštva FBiH,
- Republičkog tužilaštva RS-a.

¹² Izvori navedeni u bilj. 9 odnose se i na osporavanje članstva advokata u Vijeću.

Sudije općinskih sudova u Federaciji BiH, kao najbrojnija kategorija, birali bi po 2 člana Vijeća, kao i tužioci okružnih tužilaštava u Republici Srpskoj. Tužioci kantonalnih tužilaštava u Federaciji BiH prema ovom bi prijedlogu birali čak tri člana Vijeća, za što je, u nedostatku obrazloženja predlagača, teško razumjeti stvarne razloge.

Nadalje, prijedlog Ministarstva pravde BiH reducira broj članova koji se ne biraju iz pravosuđa sa četiri na dva, isključivanjem advokatskih komora iz procesa izbora članova. Preostala dva člana koji predstavljaju zakonodavnu i izvršnu vlast na nivou BiH, birala bi se na isti način kao i do sada – Predstavnički dom Parlamentarne skupštine BiH bira jednog člana, a Vijeće ministara BiH drugog. Za ove članove ne bi mogla biti birana lica koja obavljaju pravosudnu funkciju, izvršnu funkciju na bilo kojem nivou ili javno izabranu funkciju u zakonodavnom organu na bilo kojem nivou, slično kao u prijedlogu VSTV- BiH. Izbor advokata od strane Parlamentarne skupštine BiH i Vijeća ministara BiH nije isključen. Članovi Vijeća bi mogli imati najviše dva uzastopna mandata. Predloženim sastavom uspostavlja se paritet u broju članova iz reda sudija i tužilaca, ali se s druge strane odstupa od principa ujednačenog predstavljanja entitetskog pravosuđa u Vijeću, budući da sudije i tužioci iz Federacije BiH biraju dva člana više od onih iz Republike Srpske. Prilikom predlaganja ovog rješenja Ministarstvo pravde BiH je vjerovatno bilo vođeno idejom prilagođavanja broja članova veličini biračkog tijela, odnosno broju nosilaca pravosudnih funkcija koje ti članovi predstavljaju (mada bi se ovaj argument teško mogao primijeniti na prijedlog broja tužilaca članova Vijeća), dajući ovom kriteriju prioritet nad principom ujednačenog predstavljanja strukture pravosuđa u BiH.

Razmatrajući Nacrt zakona o VSTV-u BiH, kojeg je pripremila Ministarstvo pravde BiH, Venecijanska komisija ocjenjuje da dva člana u sastavu Vijeća, koja ne bira pravosuđe, ne predstavljaju nikakav problem i da ovakav prijedlog ima za cilj uspostavljanje ravnoteže između potrebe da se zaštiti nezavisnost VSTV-a BiH i interesa da se očuva javna kontrola i spriječi korporacijsko upravljanje¹³.

Ipak, Venecijanska komisija preporučuje da se preispita mogućnost povećanja broja članova Vijeća koji će predstavljati stručnu zajednicu, kako bi se u Vijeću osigurala zastupljenost korisnika pravosudnog sistema. Zaista, imajući u vidu ukupan broj članova Vijeća i omjer onih koji se biraju iz i izvan pravosuđa, može se postaviti pitanje da li su dva predložena „vanjska“ člana dovoljna za uspostavljanje ravnoteže između nezavisnosti i odgovornosti.

Pored preispitivanja broja i strukture članova Vijeća, prijedlog Ministarstva pravde BiH uvodi pravilo etničke zastupljenosti u Vijeću po principu unaprijed definisanih kvota. U članu 4 stav (11) Nacrta zakona o VSTV-u BiH tako se predlaže etnički sastav Vijeća kojeg bi činilo najmanje po šest članova iz svakog konstitutivnog naroda i odgovarajući broj iz reda ostalih. Također, propisana je ravnopravna zastupljenost spolova, što se može tumačiti kao obaveza osiguranja jednakog broja članova oba spola u Vijeću.

Venecijanska komisija u Mišljenju o Nacrtu zakona o VSTV-u BiH ističe rezerve u odnosu na ovakav prijedlog sa aspekta efikasnog procesa izbora članova, koji bi mogao biti usložen uvedenjem fiksnih etničkih kvota i jednake spolne zastupljenosti, ali i zbog neadekvatnosti principa organizovanja pravosuđa po etničkim linijama, što bi bilo *pogrešno, kontraproduktivno*

¹³ CDL-AD(2014)008, s. 30.

i štetno za vjerodostojnost pravosudnih institucija, te protivno članu 14 (zabrani diskriminacije) Europske konvencije o zaštiti ljudskih prava i temeljnih sloboda.

U ovom je mišljenju Venecijanska komisija ponovila ranije zauzete stavove¹⁴ da nefleksibilna zakonska odredba koja postavlja kvotu duž etničkih i spolnih linija, a ne duž linija stručne kompetencije – uzimajući u obzir veličinu i stanovništvo države, može potkopati efikasan rada sistema. Važeći Zakon, kao i prijedlog VSTV-a BiH za njegove izmjene, predviđaju generalni princip po kojem sastav Vijeća, u pravilu, odražava sastav naroda Bosne i Hercegovine i spolnu zastupljenost u Bosni i Hercegovini, te predviđaju donošenje podzakonskog akta od strane VSTV-a BiH koji će osigurati primjenu ovog pravila u praksi¹⁵.

2.3. Revizija načina izbora članova VSTV-a

Prijedlog VSTV-a BiH ne uvodi novine u odnosu na postojeći sistem izbora članova Vijeća. Sudije i tužioce članove Vijeća i dalje bi birale njihove kolege na odgovarajućem nivou, izbor bi bio tajni i provodio bi se putem glasačkih listića, uz moguće uvođenje elektronskog sistema glasanja. Vijeće bi moglo poništiti izbore u slučaju nepravilnosti koje utječu na njihov rezultat. Sam postupak izbora, od oglašavanja pozicija, prijavljivanja kandidata, kriterija za izbor, do stupanja na dužnost, nije detaljnije razrađen prijedlogom koji predviđa regulisanje ovih pitanja posebnim pravilnikom Vijeća. Nadležnost zakonodavne vlasti ograničena je na izbor članova koje ne bira pravosuđe. Zakonodavni organi izbor bi vršili na prijedlog nadležnih vlada, dvotrećinskom većinom, što je u skladu sa stavovima Venecijanske komisije¹⁶, kao i preporukama Konsultativnog vijeća evropskih sudija¹⁷.

S druge strane prijedlog Ministarstva pravde BiH, prema kojem bi sve članove Vijeća birala Parlamentarna skupština BiH, osim jednog člana kojeg bira Vijeće ministara BiH, predstavlja radikalno odstupanje od važećeg zakona. U predloženom novom sistemu izbora, uloga sudija i tužilaca svedena je na predlaganje kandidata. Tako bi svaki sud i tužilaštvo predlagali po dva ili tri kandidata, u zavisnosti od broja sudija u tom sudu odnosno broja tužilaca u tužilaštvu. Prijedlozi kandidata bi se dostavljali Vijeću koje objedinjava listu i dostavlja je Zajedničkom kolegiju oba doma Parlamentarne skupštine BiH. Zajednički kolegiji formira posebnu komisiju koja bi bila nadležna za utvrđivanje konačne liste kandidata za izbor, na temelju kriterija koje utvrdi Parlamentarna skupština BiH. Sa predložene liste Parlamentarna skupština BiH vrši izbor članova Vijeća određujući tri člana koji će obavljati funkciju predsjednika i potpredsjednika Vijeća, po principu rotacije svakih 16 mjeseci. Pored odlučivanja o izboru članova Vijeća, Parlamentarnoj skupštini BiH dodijeljena je i nadležnost da utvrđuje kriterije za predlaganje kandidata i da propisuje procedure provođenja izbora, zatim da vrši izbor predsjednika i potpredsjednika Vijeća, koji bi se na ovim pozicijama rotirali, te da donosi odluku o smjeni članova Vijeća, kao i odluku o razrješenju predsjednika i potpredsjednika u slučaju negativne ocjene izvještaja o radu Vijeća.

¹⁴ CDL-AD(2012)14, st. 89 i (CDL-AD(2011)018).

¹⁵ Pravilnik o izboru članova VSTV-a BiH, donesen na temelju čl. 4 st. 4 Zakona o VSTV-u BiH, u čl. 1 propisuje tačno određen broj članova iz svakog od konstitutivnih naroda i iz reda ostalih, u skladu sa popisom stanovništva iz 1991. koji, u pravilu, čine sastav Vijeća.

¹⁶ U Izvještaju Venecijanske komisije o sudskim imenovanjima, CDL-AD(2007)028, u st. 32, ovo se pravilo čvrsto zagovara kao način depolitizacije pravosudnog vijeća.

¹⁷ Mišljenje br. 10 (2007), st. 32.

Sa aspekta nezavisnosti VSTV-a BiH i ostvarivanja njegove uloge kao garanta nezavisnog pravosuđa u cjelini, predloženi način izbora i razrješenja članova mogao bi se okarakterisati kao najvažnije pitanje revizije Zakona o VSTV-u BiH, koje zahtjeva temeljitije ispitivanje kroz prizmu međunarodnih standarda. Ako i ne postoji preporuka o jedinstvenom modelu uspostavljanja pravosudnih vijeća koja bi bila primjenjiva na sve zemlje, direktan izbor sudija članova pravosudnog vijeća od strane njihovih kolega iz pravosuđa može se smatrati temeljnom, općeprihvaćenom postavkom njegove nezavisnosti. Značajan je broj međunarodnih dokumenta kojima se nastoji odrediti sadržaj nezavisnosti pravosuđa, naročito na institucionalnom nivou, koji propagiraju ovo pravilo. Ovdje će se navesti neki od tih dokumenata.

Preporuka CM/Rec(2010)12 Vijeća ministara zemljama članicama o sucima: neovisnost, učinkovitost i odgovornosti je posve jasna kada je riječ o načinu izbora članova pravosudnih vijeća i postavlja zahtjev da najmanje polovinu članova u takvim vijećima čine sudije koje su izabrale njihove kolege sa svih razina sudstva s poštivanjem pluralizma unutar sudbenog sustava¹⁸.

I Konsultativno vijeće evropskih sudija u *Mišljenju br. 10 (2007) o Vijeću za pravosuđe u službi građana ističe da u slučaju kombinovanog sastava pravosudnih vijeća*, u cilju sprječavanja bilo kakve manipulacije ili pritiska, značajnu većinu članova trebaju činiti sudije koje biraju njihove kolege. Sistemi koji uključuju zakonodavnu ili izvršnu vlast u proces izbora sudija članova Vijeća se ne preporučuju. U istom dokumentu ističe se potreba da se izbor članova Vijeća provodi po pravilima Vijeća, a ne zakonodavnog organa, u cilju nužne depolitizacije ovog organa¹⁹.

Velika povelja o sudijama Evropske mreže pravosudnih vijeća (2010) također propisuje da sudsko vijeće sačinjavaju isključivo sudije, ili značajna većina sudija koje su izabrale njihove kolege²⁰. I prema *Evropskoj povelji o zakonima za sudije (1998)* u sastavu nezavisnog organa nadležnog za intervenciju u vezi svih odluka koje utiču ne izbor, zapošljavanje, imenovanje, napredovanje u karijeri ili prestanak funkcije sudije, treba biti barem polovina sudija, izabranih od strane njihovih kolega, na način koji garantuje najširu zastupljenost sudstva²¹. *Kijevske preporuke o nezavisnosti pravosuđa u istočnoj Evropi, južnom Kavkazu i centralnoj Aziji* u pogledu sastava sudskih vijeća, u kojima treba biti veći broj sudija, predviđaju da članove vijeća koji su sudije biraju njihove kolege, koje će predstavljati svo sudstvo uključujući sudije prvostepenih sudova²².

Rezolucija 1685 (2009) Parlamentarne skupštine Vijeća Evrope o navodima o politički-motiviranim zloupotrebama krivičnog sistema u zemljama članicama Vijeća Evrope, prepoznaje uspostavljanje jakih vijeća kao praktičan garant pravosudne nezavisnosti. U njihovom sastavu izabrani predstavnici sudija i tužilaca trebali bi biti u najmanju ruku jednaki u broju naspram ostalih članova koji predstavljaju druge društvene grupe i koje imenuju politička tijela²³.

¹⁸ St. 27.

¹⁹ St. 18, 25, 29 i 31.

²⁰ St. 13.

²¹ St. 1.3.

²² St. 7.

²³ St. 3.3.1 i 3.3.2.

Niz dokumenata Venecijanske komisije potvrđuje ovakav pristup. Tako se u Izvještaju o sudskim imenovanjima, kao i u Izvještaju o evropskim standardima u pogledu nezavisnosti pravosuđa, dio I: nezavisnost sudija, ističe da značajan element ili većinu članova pravosudnih vijeća, treba da bira samo pravosuđe²⁴.

Važeći Zakon o VSTV-u BiH usklađen je sa navedenim principima pa se radikalne izmjene kojima se proces izbora i razrješenja članova Vijeća u potpunosti povjerava zakonodavcu teško mogu ocijeniti opravdanim. Ovakav prijedlog relativizira ulogu Vijeća i značaj njegovog funkcionisanja i nadležnosti, a pitanje njegove odgovornosti reducira na odnos podčinjenosti političkim vlastima. Uvođenjem obaveze podnošenja godišnjeg izvještaja Parlamentarnoj skupštini BiH na usvajanje ne ostvaruje se suština zahtjeva za većom odgovornošću Vijeća. Ovim se formalizuje odnos Vijeća prema zakonodavcu, što može prevashodno značiti odgovornost za postupanje po njegovoj volji, umjesto odgovornosti za kvalitet rada i postignute rezultate.

I Venecijanska komisija u Mišljenju o Nacrtu zakona o VSTV-u BiH dodatno naglašava presudan značaj očuvanja principa podjele vlasti na zakonodavnu, izvršnu i sudsku, za nezavisnost pravosuđa na institucionalnom nivou, te uvjerenje da će, u bosanskohercegovačkim prilikama povjeravanje izbora članova VSTV-a BiH zakonodavnoj vlasti dovesti do jako ispolitiziranog postupka. Uloga koja se daje Parlamentarnoj skupštini BiH u odnosu na izbor članova Vijeća ocijenjena je kao preširoka, te je preporučeno ograničavanje na izbor samo onih članova koji se ne biraju iz pravosuđa. Također, u odnosu na odlučivanje o izboru predsjednika i potpredsjednika Vijeća, Venecijanska komisija smatra da ova odluka ne bi trebala biti povjerena Parlamentarnoj skupštini BiH, kao ni odluka o njihovom smjenjivanju i smjenjivanju ostalih članova Vijeća, što je ocijenjeno kao neprimjeren prijedlog.

2.4. Izbor članova sudskih i tužilačkih vijeća zemalja u regiji

Od 11 članova Državnog sudbenog vijeća *Hrvatske*, sudije biraju sedam članova. Dva člana, koji su sveučilišni profesori pravnih znanosti, biraju svi profesori pravnih fakulteta u Hrvatskoj. Preostala dva člana su saborski zastupnici koje imenuje Sabor, od kojih jedan iz redova oporbe²⁵. Sudski savjet *Crne Gore* ima 10 članova, uključujući i predsjednika, od kojih je pet sudija, i to predsjednik Vrhovnog suda i četvero sudija koje bira i razrješava Konferencija sudija, četiri ugledna pravnika koje bira i razrješava Skupština Crne Gore i ministar nadležan za poslove pravosuđa. Predsjednik Sudskog savjeta bira se dvotrećinskom većinom članova Savjeta²⁶. Sudski savjet *Makedonije*²⁷ ima 15 članova, od kojih su dva člana po položaju i to predsjednik Vrhovnog suda i ministar pravde. Osam članova biraju sudije, a pet članova bira Skupština iz reda univerzitetskih profesora prava, advokata i istaknutih pravnika. Od toga dva člana Skupština bira na prijedlog predsjednika Makedonije²⁸.

²⁴ CDL-AD(2007)028, st. 29 i 50, i CDL-AD(2010)004, st. 29.

²⁵ Čl. 4 i 11 Zakona o Državnom sudbenom vijeću, NN 116/10, 57/11, 130/11, 13/13 i 28/13.

²⁶ Amandman VIII na Ustav Crne Gore.

²⁷ Čl. 104 Ustava izmijenjen Amandmanom XXVIII i čl. 26 Zakona o Sudskom savjetu Republike Makedonije, Sl. v. 60/06.

²⁸ Potpuniji pregled uporednih rješenja u zemljama regiona može se naći u publikaciji E. Šarčević/V.Petrov (ur) *Sudije u pravnom sistemu*, Sarajevo 2013, posebno u tekstu V. Petrova, "Izbor sudija uporedno i u Republici Srbiji- Predlozi za promenu Ustava".

Iste principe navedene države primjenjuju i u regulisanju sastava i načina izbora tužilačkih vijeća. Tako Državnoodvjetničko vijeće u Hrvatskoj ima 11 članova, od čega je 7 zamjenika državnog odvjetnika, koje biraju svi državni odvjetnici i zamjenici državnih odvjetnika, 2 sveučilišna profesora pravnih znanosti, koje biraju svi profesori pravnih fakulteta u RH, i 2 saborska zastupnika koje imenuje Sabor, od kojih jedan iz redova oporbe. Članovi između sebe biraju predsjednika i zamjenika predsjednika. Od ukupno 11 članova Tužilačkog savjeta Crne Gore, uključujući i predsjednika, 6 su tužioci i to 5 članova koje bira Konferencija državnih tužilaca i vrhovni državni tužilac, koji je po položaju predsjednik Savjeta. Četiri člana iz reda uglednih pravnika bira i razrješava Skupština Crne Gore, a jednog člana imenuje ministar pravde iz reda zaposlenih u Ministarstvu pravde. Savjet javnih tužilaca Makedonije ima 11 članova i to sedam iz reda tužilaca, koje biraju tužioci, osim Javnog tužioca Republike Makedonije koji je član Savjeta po službenoj dužnosti, i 4 člana koje bira Parlament iz reda univerzitetskih profesora, advokata i uglednih pravnika²⁹.

Jedino u Srbiji izborne članove Visokog saveta sudstva i Državnog veća tužilaca bira Narodna skupština Republike Srbije. Tako od ukupno 11 članova Visokog saveta sudstva, osam bira Narodna skupština, šest iz reda sudija, a dva člana iz reda istaknutih pravnika. Predsjednik Vrhovnog kasacionog suda, ministar nadležan za pravosuđe i predsjednik nadležnog odbora Narodne skupštine, su članovi po položaju. I Državno veće tužilaca ima 11 članova. Republički javni tužilac, ministar nadležan za pravosuđe i predsjednik nadležnog odbora Narodne skupštine su članovi Veća po položaju. Narodna skupština bira osam članova, 6 iz reda javnih tužilaca ili zamjenika javnih tužilaca sa stalnom funkcijom i 2 ugledna pravnika, od kojih je jedan advokat i jedan profesor pravnog fakulteta.

Treba, međutim, imati u vidu da *Nacionalna strategija reforme pravosuđa za period 2013 – 2018. godine*³⁰, najavljuje nova rješenja u odnosu na pitanje sastava i izbora članova ovih tijela, i to: *isključenje Narodne skupštine iz procesa izbora(...) članova Visokog saveta sudstva i Državnog veća tužilaca; promene sastava Visokog saveta sudstva i Državnog veća tužilaca u pravcu isključenja predstavnika zakonodavne i izvršne vlasti iz članstva u ovim telima*. Nadalje, kao strateška smjernica 1.1.1., navodi se *dalje jačanje nezavisnosti, samostalnosti, stručnog i administrativnog kapaciteta Državnog veća tužilaca i Visokog saveta sudstva radi ostvarenja pune nezavisnosti u skladu sa evropskim standardima uključujući i pripreme ustavnih promena*. Cilj najavljenih reformi, odnosno cilj Strategije definisan je kao *poboljšanje kvaliteta i efikasnosti pravde, jačanje nezavisnosti i odgovornosti pravosuđa, u cilju jačanja vladavine prava, demokratije, pravne sigurnosti, približavanja pravde građanima i vraćanja poverenja u pravosudni sistem*.

3. Unutrašnja organizacija – uspostavljanje sudskog i tužilačkog odjela ili podvijeća

3.1. Razlozi za formiranje

Pored povećanja broja članova, i VSTV BiH i Ministarstvo pravde BiH predlažu uspostavljanje specifične unutrašnja strukture Vijeća, sa odvojenim organizacionim jedinicama za sudije i

Rad je dostupan na: http://www.fcjp.ba/templates/ja_avian_ii_d/images/green/Vladan_Petrov1.pdf.

²⁹ Čl. 6 Zakona o Savjetu javnih tužilaca Republike Makedonije, Sl. v. 150/2007 i 100/2011.

³⁰ Usvojena od strane Narodne skupštine Republike Srbije, na sjednici Sedmog vanrednog zasjedanja u 2013, održanoj 01. 06. 2013.

tužioce, kao i redefinisane postupka odlučivanja o pojedinim pitanjima iz nadležnosti Vijeća. Ideja o formiranju sudskog i tužilačkog odjela ili podvijeća u prijedlozima za reviziju Zakona o VSTV-u BiH, odgovor je na primjedbe o sukobu interesa koje povlači za sobom model zajedničkog vijeća za sudije i tužioce, te odgovor na potrebu da se provođenje nadležnosti za imenovanje sudija u potpunosti uskladi sa principima sudske nezavisnosti ostajući u okvirima Sporazuma o prenosu nadležnosti. Predloženi koncept nije u potpunosti nova ideja. U Izvještaju o nezavisnosti pravosuđa dio II tužiocima³¹ Venecijanska komisija u odnosu na uspostavljanje sudskog i tužilačkog vijeća kao jednog organa ističe potrebu osiguravanja da sudije i tužiocima ne mogu preglasati jedni druge prilikom imenovanja i disciplinskog postupka, te se preporučuje podjela vijeća na dva odjela ili komore, jednu za sudije i drugu za tužioce, po uzoru na francuski sistem.

I Konsultativno vijeće evropskih sudija u Mišljenju broj 10 ističe da se, u slučaju mješovitog sastava pravosudnih vijeća, neki od zadataka mogu rezervirati za pravosudno vijeće koje zasjeda u komisiji koju čine samo sudije. Venecijanska komisija se u dva navrata izjašnjavala o prijedlogu formiranja zasebnih organizacionih jedinica sa odvojenim nadležnostima za sudije i tužioce – prvi put na prijedlog VSTV-a BiH u Mišljenju o pravnoj sigurnosti i nezavisnosti pravosuđa u BiH, te drugi u Mišljenju o Nacrtu zakona o VSTV-u BiH kojeg je pripremila Ministarstvo pravde BiH. U oba slučaja prijedlozi su ocijenjeni kako racionalna inicijativa, odnosno uravnoteženo rješenje koje će spriječiti pretjerano uplitanje jedne profesije u rad druge, a koje će s druge strane omogućiti jedinstveno vijeće i zadržavanje zajedničke platforme.

I dok oba prijedloga idu u pravcu uspostavljanja zasebnih organa za sudije i tužioce u okviru jedinstvenog VSTV-a BiH, koji bi prvenstveno omogućili sudijama veću kontrolu nad procesom imenovanja, uloga ovih organa je različito definisana.

3.2. Sudski i tužilački odjel prema prijedlogu VSTV-a BiH

VSTV-a BiH predlaže formiranje Sudskog i Tužilačkog odjela koji bi trebali imati po 12 članova, osam sudija (u Sudskom odjelu), odnosno osam tužilaca (u Tužilačkom odjelu) i četiri člana koja bira zakonodavna/izvršna vlasti, koji bi učestvovali u radu oba odjela.

Sudski bi odjel bio nadležan za donošenje odluka u odnosu na pojedinačne sudije i to odluka o imenovanju, privremenom upućivanju i odsustvima, spojivosti funkcije, ocjenjivanju, privremenom udaljenju i prestanku mandata. Tužilački odjel donosio bi iste odluke u odnosu na tužioce. Ostale nadležnosti Vijeće bi provodilo u punom sastavu, kao jedinstven organ, te bi odlučivalo po žalbama na odluke sudskog i tužilačkog odjela. Kvorum za rad odjela je osam prisutnih članova. Da bi odluka bila donesena za nju mora glasati najmanje pet članova iz reda sudija, odnosno tužilaca, čime se dodatno osigurava dominantna uloga nosilaca pravosudnih funkcija u procesu odlučivanja.

Uspostavljanje Sudskog i Tužilačkog odjela ne bi suštinski izmijenilo postojeći mehanizam podvijeća u postupku predlaganja kandidata za imenovanje na upražnjene pozicije u pravosuđu na nivou entiteta, BiH i Brčko distrikta BiH. U ovim tijelima, koja bi zadržala u potpunosti svoju

³¹ Venecijanska komisija, Izvještaj o evropskim standardima u pogledu nezavisnosti pravosuđa, Dio II: tužilaštvo, pasusi 64-68.

funkciju predlaganju kandidata, došlo bi do razdvajanja formiranjem zasebnih podvijeća za predlaganje kandidata na pozicije sudija i tužilaca.

3.3. Sudsko i tužilačko podvijeće prema prijedlogu Ministarstva pravde BiH

Ministarstvo pravde BiH predlaže formiranje Sudskog i Tužilačkog podvijeća sa po 10 članova. Sudsko podvijeće činili bi sudije članovi Vijeća, njih devet, i jedan član kojeg bira Parlamentarna skupština BiH. Tužilačko podvijeće činilo bi devet tužilaca članova Vijeća, te jedan član kojeg bira Vijeće ministara BiH. Sudsko i tužilačko podvijeće dakle ne bi imali zajedničke članove.

Za razliku od prijedloga VSTV-a nadležnosti podvijeća reducirane su na predlaganje odluka koje se tiču sudija i tužilaca, i ne podrazumijevaju samostalno odlučivanje. Prisustvo osam članova činilo bi kvorum na sjednicama podvijeća, a prijedlog odluke će se smatrati utvrđenim ako za njega glasa većina prisutnih članova. Budući da apsolutnu većinu članova podvijeća čine nosioci pravosudnih funkcija, posebna pravila u pogledu glasanja u podvijeću nisu potrebna.

U postupku imenovanja nosilaca pravosudnih funkcija, podvijeća su nadležna za utvrđivanje liste uspješnih kandidata, sa prijedlogom kandidata za imenovanje. Odluku o imenovanju sudije Vijeće donosi na prijedlog Sudskog podvijeća, većinom glasova od ukupnog broja članova, pri čemu za nju mora glasati najmanje sedam sudija članova Vijeća. Odluku o imenovanju tužilaca i utvrđivanju liste kandidata za glavnog tužioca Vijeće donosi na prijedlog Tužilačkog podvijeća, većinom glasova od ukupnog broja članova, pri čemu za nju mora glasati najmanje sedam tužilaca članova Vijeća.

Ovakva pravila predlaganja kandidata i odlučivanja o imenovanju Venecijanska komisija ocjenjuje dovoljnim za otklanjanje pretjeranog uticaja nesudskih članova Vijeća na imenovanje sudija. Komisija konstatuje da *iako svi članovi VSTV-a imaju pravo glasa, i stoga su nesudski članovi u položaju da utječu na glasanje, uslov da kandidat za obavljanje pravosudne funkcije mora imati podršku sedam od devet sudija članova onemogućuje da kandidat uspije bez podrške sudaca i čini malo vjerojatnim da kandidat s potrebnom potporom bude poražen.*

Potrebno je još istaći da, prema ovom prijedlogu, podvijeća za predlaganje kandidata koja su važećim Zakonom uspostavljena na nivou entiteta, BiH i Brčko distrikta BiH, gube svoju funkciju predlaganja kandidata. Naime, u Sudskom i Tužilačkom podvijeću formirali bi se odjeli za predlaganje kandidata na sudske odnosno tužilačke funkcije u entitetima, na nivou BiH i Brčko distrikta BiH, ali ti odjeli, iako naziv na to upućuje, ne bi bili nadležni za predlaganje kandidata. Odjeli bi trebali obavljati razgovore i bodovati uspjeh kandidata, a rangiranje kandidata i definisanje prijedloga vršilo bi Sudsko, odnosno Tužilačko podvijeće.

4. Nadležnosti VSTV-a

4.1. Preispitivanje postojećih nadležnosti VSTV-a BiH

Ukoliko su pravosudna vijeća prihvaćena kao model osiguranja nezavisnosti pravosuđa i njegovog efikasnog djelovanja, onda i nadležnosti koje se dodjeljuju ovom tijelu trebaju biti takve da mu omoguće ostvarenje zadane uloge. Najšire smjernice u pogledu ovlasti pravosudnih

vijeća daje Konsultativno vijeće evropskih sudija u Mišljenju broj 10³² preporučujući da pravosudno vijeće samostalno ili u saradnji sa drugim organima izvršava sljedeće zadatke:

- odabir i imenovanje sudija,
- unapređenje sudija,
- ocjena rada sudija,
- disciplinska i etička pitanja,
- obuka sudija,
- kontrola i upravljanje zasebnim budžetom,
- vođenje i upravljanje sudovima,
- zaštita ugleda sudija,
- dostavljanje mišljenja drugim granama državne vlasti,
- saradnja s drugim relevantnim tijelima na nivou zemlje, evropskom i međunarodnom nivou,
- odgovornost prema javnosti: transparentnost, snošenje odgovornosti, izvještavanje.

Slična preporuka sadržana je u Rezoluciji Generalne skupštine Evropske mreže sudskih vijeća o samoupravi u pravosuđu: ravnoteža između nezavisnosti i odgovornosti, usvojenoj u Budimpešti u maju 2008. godine³³.

Prema procjeni VSTV-a BiH, nadležnosti definisane važećim Zakonom o VSTV-u BiH, odgovaraju ulozi koja je data ovom organu³⁴ i uklapaju se u okvire naprijed navedenih preporuka. Vijeće tako ima isključivu nadležnost za imenovanje i utvrđivanje disciplinske odgovornosti nosilaca pravosudnih funkcija. Vijeće je nadležno i da nadzire edukaciju i usavršavanje nosilaca pravosudne funkcije i donosi određene odluke u ovoj oblasti (utvrđuje minimalan obim obavezne obuke, odobrava godišnja izvješća i programe rada centara za edukaciju sudija i tužilaca, određuje početnu obuku). Ono, zatim da daje smjernice i saraduje sa nadležnim organima u procesu planiranja i odobravanja budžeta sudova i tužilaštava, kako bi se omogućilo njihovo adekvatno i kontinuirano finansiranje. Dalje: učestvuje u izradi odnosno odobrava pravilnik o unutrašnjem poslovanju sudova i tužilaštava, utvrđuje sistematizaciju sudijskih i tužilačkih pozicija u konsultacijama sa nadležnim organima, utvrđuje kriterije za ocjenu rada sudija i tužilaštava i sudova i tužilaštava, nadgleda i savjetuje sudove i tužilaštva u vezi sa budžetom, upravljanjem i rukovođenjem i inicira edukaciju u tom pogledu, vodi, koordinira i nadgleda korištenje informacione tehnologije u sudovima i tužilaštvima, daje mišljenja o nacrtima zakona, propisa i o važnim pitanjima koja mogu utjecati na pravosuđe, pokreće postupak usvajanja zakona i drugih propisa, pokreće, nadgleda i koordinira projekte koji se odnose na upravljanje sudovima i tužilaštvima, uključujući traženje finansijskih sredstava iz domaćih i međunarodnih izvora, objavljuje etičke kodekse sudaca i tužitelja, daje mišljenje o pritužbama sudaca ili tužitelja u slučaju da su njihova prava ili nezavisnost ugroženi, odlučuje o pitanjima nespojivosti funkcija, odobrava odsustvo i privremeno upućivanje, vodi evidencije nosilaca pravosudnih funkcija i vrši druge zakonom utvrđene nadležnosti.

³² Mišljenje je dostupno na internet stranici Konsultativnog vijeća evropskih sudija:

<https://wcd.coe.int/ViewDoc.jsp?Ref=CCJE%282007%29OP10&Language=lanCroatian&Ver=original&>

³³ Rezolucija je dostupna na internet stranici Evropske mreže sudskih vijeća:

<http://www.encj.eu/%20images/stories/pdf/resolutionbudapestfinal.pdf>

³⁴ Čl. 3 Zakona o VSTV-u BiH utvrđeno je da Vijeće ima zadatak da osigura nezavisno, nepristrasno i profesionalno pravosuđe.

VSTV BiH nije svojim prijedlogom revizije Zakona o VSTV-u BiH obuhvatilo član 17. Jedine novine u koje su predložene odnose se na proširivanje primjene već utvrđenih nadležnosti Vijeća na stručne saradnike, više stručne saradnike i stručne savjetnike u sudovima i tužilaštvima³⁵ kao i na preciziranje nadležnosti u oblasti utvrđivanja kriterija za ocjenjivanje nosilaca pravosudnih funkcija i u provođenju samog postupka ocjenjivanja. Slična rješenja predlaže i Ministarstvo pravde BiH, koje ide i korak dalje u redefinisajući nadležnosti Vijeća u vezi sa imenovanjem i prestankom mandata glavnih tužilaca i njihovih zamjenika.

4.2. Nadležnost za imenovanje glavnih tužilaca i njihovih zamjenika prema prijedlogu Ministarstva pravde BiH

U donosu na prvobitne ideje promjene sistema imenovanja tužilaca u BiH, koje su prezentirane u okviru Sporazuma o programskoj/projektnoj saradnji u zakonodavnoj i izvršnoj vlasti u BiH između Socijaldemokratske partije i Saveza nezavisnih socijaldemokrata³⁶, krajem 2012. godine, prijedlog Ministarstva pravde BiH reduciran je na imenovanje glavnih tužilaca i njihovih zamjenika. Princip predloženih izmjena, međutim, ostaje isti i ulogu VSTV-a BiH svodi na provođenje konkursne procedure, dok se odlučivanje o imenovanju glavnih tužilaca povjerava zakonodavnim organima odgovarajućeg nivoa, a imenovanje zamjenika glavnih tužilaca samim glavnim tužiocima. Prema Nacrtu zakona, Vijeće bi bilo nadležno da provodi konkursnu proceduru, utvrđuje listu uspješnih kandidata i istu dostavlja nadležnoj vladi odnosno organu izvršne vlasti koji listu sa svojim prijedlogom kandidata dostavlja zakonodavnom organu odgovarajućeg nivoa koji vrši imenovanje. Glavni tužiocima bi potpuno samostalno imenovali svoje zamjenike.

³⁵ Vijeće trenutno ima nadležnost za imenovanje stručnih saradnika u općinskim sudovima u Federaciji BiH, u skladu sa čl. 4 Zakona o platama i drugim naknadama sudija i tužilaca u FBiH (Sl. nov. FBiH 72/05, 22/09 i 55/13). Do usvajanja novog Zakona o sudovima Republike Srpske, Vijeće je bilo nadležno za imenovanja stručnih saradnika i viših stručnih saradnika u svim sudovima u Republici Srpskoj. Inicijativa za harmonizaciju procedura imenovanja i odlučivanja o statusnim pitanjima ove kategorije uposlenih u pravosuđu, na način da se ove procedure povjere VSTV-u BiH postoji već duže vrijeme. Ovim rješenjem stvorile bi se pretpostavke za kreiranje i provođenje potpunije kadrovske politike u pravosuđu, omogućavanjem da se isti principi koji se primjenjuju na sudije i tužioce primjene i na stručne saradnike koji obavljaju odgovorne poslove u pravosuđu i koji predstavljaju najozbiljnije kandidate za buduće nosioce pravosudnih funkcija.

³⁶ Sporazum daje sljedeće smjernice izmjena Zakona o VSTV-u BiH u odnosu na imenovanje tužilaca:

- Konkursnu proceduru za glavne tužioce, njihove zamjenike i tužioce provodi VSTV;
- Glavne tužioce na svim nivoima vlasti imenuju nadležna zakonodavna tijela na prijedlog Vijeća ministara, entitetskih i kantonalnih vlada sa liste uspješnih kandidata koju je utvrdio VSTV uz postojanje mehanizma deblokade u postupku izbora tj. ukoliko nadležna tijela ne izvrše imenovanje u roku od 3 mjeseca, VSTV imenuje vršioca dužnosti glavnog tužioca dok nadležno zakonodavno tijelo ne imenuje glavnog tužioca sa liste uspješnih kandidata;
- Zamjenike tužilaca na državnom, entitetskom, kantonalnom i okružnom nivou, uključujući i Brčko Distrikt BiH imenuje glavni tužilac odnosno nivoa sa liste uspješnih kandidata koju utvrđuje VSTV;
- Tužioce na državnom, entitetskom, kantonalnom i okružnom nivou uključujući i Brčko Distrikt BiH na prijedlog VSTV imenuje glavni tužilac;
- Sastav VSTV – članove koje imenuju nadležne advokatske komore zamijeniti sa članovima iz reda univerzitetskih profesora pravne struke, koje temeljem javnog konkursa imenuje Predstavnički dom Parlamentarne skupštine BiH, a u čijem sastavu će biti i predstavnici advokatskih komora;
- U slučajevima gdje postoji specijalno tužilaštvo primjenjuje se isti princip.

Venecijanska komisija ovaj prijedlog vidi kao *ozbiljan problem* iz sljedećih razloga:

1. spuštanje nadležnosti za imenovanje sa VSTV-a BiH na zakonodavna tijela u entitetima zahtijevao bi prethodnu izmjenu Sporazuma o prenosu nadležnosti, što podrazumijeva komplikovan postupak, koji uključuje vlade i parlamente entiteta, Parlamentarnu skupštinu BiH i Ustavni sud BiH.
2. prenos nadležnosti u rascjepkanom sistemu kakav postoji u BiH, ne bi bio od pomoći, a istovremeno bi povećao rizik od politizacije.
3. davanjem ovlasti glavnom tužiocu da potpuno samostalno bira zamjenike otvara se prostor za imenovanje zamjenika na temelju pogrešnih kriterija, odnosno zbog njihove *popustljivosti ili nedostatka potrebne neovisnosti misli koja je potrebna dobrom tužitelju*.

Čini se relevantnim spomenuti na ovom mjestu Rezoluciju 1685 (2009) o politički motiviranim zloupotrebama krivičnog sistema u zemljama članicama Vijeća Evrope koju je, u septembru 2009. godine, usvojila Parlamentarna skupština Vijeća Evrope³⁷. Rezolucija naglašava fundamentalni značaj zaštite krivičnog sistema od politički motivisanih zloupotreba, a nezavisnost pravosuđa, u zakonu i praksi, označava se kao glavna linija odbrane od takvih uplitanja. Praktičan model zaštite te nezavisnosti prepoznaje se u postojanju jakog pravosudnog vijeća, koje bi moralo imati odlučujući uticaj u postupku imenovanja sudija i tužilaca.

Također, vrijedilo bi razmotriti i praksu susjednih zemalja, imajući u vidu da su ideje o izuzimanju tužilačkih imenovanja iz nadležnosti VSTV-a BiH, obrazlagane između ostalog i ovim argumentom. U Hrvatskoj tako zamjenike državnog odvjetnika (tužiocu) i državne odvjetnike (glavni tužiocu) imenuje Državno odvjetničko vijeće³⁸, a samo Glavnog državnog odvjetnika Republike Hrvatske Hrvatski sabor, na prijedlog Vlade i uz prethodno mišljenje nadležnog odbora Hrvatskog sabora (Odbor za pravosuđe). U Makedoniji samo javnog tužioca Republike Makedonije (glavni tužilac Republike Makedonije) imenuje i razrješava Skupština na prijedlog Vlade, uz prethodno pribavljeno mišljenje Savjeta javnih tužilaca. Savjet javnih tužilaca imenuje ostale javne tužioce³⁹. Tužilački savjet Crne Gore odlučuje o izboru rukovodioca državnog tužilaštva, odnosno državnog tužioca, s izuzetkom Vrhovnog državnog tužioca kojeg, na prijedlog Tužilačkog savjeta bira Skupština Crne Gore⁴⁰. Samo u Srbiji Narodna skupština ima značajniju ulogu u izboru javnih tužilaca, te bira: Republičkog javnog tužioca, po pribavljenom mišljenju nadležnog skupštinskog odbora, glavne tužioce na prijedlog Vlade i tužioce kod prvog imenovanja. Odluku o trajnom obavljanju funkcije tužioca donosi Državno veće tužilaca, koje odlučuje i o izboru tužilaca u drugo ili više javno tužilaštvo. Nacionalna strategija reforme pravosuđa za period 2013 – 2018. godine, međutim najavljuje

³⁷ Rezolucija dostupna na internet stranici Parlamentarne skupštine Vijeća Evrope:

<http://assembly.coe.int/Mainf.asp%20?link%20=/Documents/AdoptedText/ta09/ERES1685.html>.

³⁸ Zakon o državnom odvjetništvu NN 76/09, 153/09, 116/10, 145/10, 57/11, 130/11, 72/13 i 148/13. U Hrvatskoj Državno odvjetništvo vrši funkciju tužilaštva i pravobraniteljstva i nadležno je da postupa protiv počinitelja krivičnih i drugih kažnjivih djela i da poduzima pravne radnje radi zaštite imovine Republike Hrvatske te podnosi pravna sredstva za zaštitu Ustava i zakona. Državna odvjetništva imaju kaznene odjele za kaznene predmete i građansko-upravne odjele za građanske i upravne predmete.

³⁹ Ustav Republike Makedonije čl. 9, izmijenjen Amandmanom XXIV i 106 izmijenjen Amandmanom XXX i čl. 9 i 40 Zakona o Savjetu javnih tužilaca Republike Makedonije, Sl. v. 150/2007 i 100/2011.

⁴⁰ Zakon o državnom tužilaštvu, Sl. l. CG 40/08, 39/2011 i 46/2013.

isključenje Narodne skupštine iz procesa izbora predsjednika sudova, sudija, javnih, tužilaca/zamjenika javnih tužilaca.

I dok praksa susjednih zemalja govori u prilog depolitizaciji imenovanja glavnih tužilaca, Ministarstvo pravde BiH predlaže vraćanje na rješenja koja su prethodila pravosudnoj reformi i koja su uslovila njeno provođenje. Efekti ovakvih rješenja u pred-reformskom periodu, kao i u ranim fazama reforme pravosuđa opravdavaju bojazan da predložene izmjene neće dovesti do poboljšanja u praksi. Naime, u početnoj fazi unaprjeđenja procesa imenovanja nosilaca pravosudnih funkcija, u periodu 2000/2001. godina, bila su formirana profesionalna tijela, sastavljena od predstavnika pravosuđa i pravnih stručnjaka, sa nadležnostima da predlažu zakonodavnim/izvršnim organima kandidate za imenovanje na pravosudne pozicije⁴¹. Izvještaji iz ovog perioda ukazuju na nespремnost političkih vlasti da prihvate preporuke stručnih tijela, što je usporavalo proces imenovanja i otežavalo pa čak i blokiralo rad pravosudnih institucija. Upravo ove okolnosti bile su dodatni poticaj za usmjeravanje pravosudne reforme u pravcu potpune depolitizacije postupka imenovanja⁴². To je i učinjeno, prvo formiranjem sudskih i tužilačkih vijeća na nivou BiH i entiteta sa nadležnošću da imenuju nosioce pravosudnih funkcija, uključujući i glavne tužioce i njihove zamjenike. Naredni korak je učinjen objedinjavanjem ovih vijeća i njihovih nadležnosti u jedinstveno VSTV BiH. Ne treba zaboraviti da ustavni okvir na nivou entiteta koji je prethodio usvajanju Sporazuma o prenosu nadležnosti, i koji je relevantan za bliže određivanje njegovog sadržaja, kao i ustavna rješenja koja su još uvijek na snazi u entiteima sadrže principe prema kojima glavne tužioce imenuje Vijeće⁴³, a ne zakonodavna vlast.

Pored navedenog, imenovanje glavnih tužilaca prema predloženom Nacrtu zakona može biti povezano sa nizom praktičnih poteškoća. Prije svega nedovoljan stepen efikasnosti rada zakonodavnih organa u BiH opravdava bojazan od mogućih odgađanja u postupku odlučivanja o imenovanju glavnih tužilaca. U takvim okolnostima mogu se očekivati dugotrajni angažmani vršilaca dužnosti na pozicijama glavnih tužilaca, i to prije kao pravilo nego kao izuzetak. Djelovanje u ovom nepotpunom kapacitetu ne može biti adekvatno odgovornostima koju nosi pozicija glavnog tužioca. Teško da se mogu očekivati isti efekti i postavljati isti zahtjevi pred lica koja vrše dužnost glavnog tužioca u statusu koji nije potpuno određen. Također, Nacrt zakona je nedorečen u odnosu na imenovanje zamjenika glavnih tužilaca u slučaju kada funkciju glavnog tužioca obavlja vršilac dužnosti. Nadalje, ovlasti za imenovanje glavnih tužilaca ne mogu se posmatrati odvojeno od uslova za imenovanje. Prema Nacrtu zakona, glavni tužioci se ne bi morali birati isključivo iz reda tužilaca jednog tužilaštva, ili iz reda tužilaca uopšte, te bi na ove pozicije mogla aplicirati sva lica koja su stekla odgovarajuće iskustvo kao tužioci, sudije, advokati ili radeći na drugim pravnim poslovima. Imenovanje „vanjskog“ kandidata za glavnog tužioca zahtijevalo bi njegovo istovremeno imenovanje za tužioca odgovarajućeg tužilaštva. Prema Nacrtu zakona, za donošenje ove dvije odluke ne bi bio nadležan isti organ te nije jasno na koji način bi se u postupalo u ovim situacijama, koje u praksi nisu rijetke.

⁴¹ Zakonom o sudovima i sudskoj službi i Zakonom o javnom tužilaštvu u RS, te Zakonom o sudijskoj i tužilačkoj funkciji u Federaciji BiH bile su uspostavljene komisije za izbor sudija odnosno tužilaca na federalnom i kantonalnom nivou u Federaciji BiH, odnosno Visoki sudski i Visoki tužilački savjet u Republici Srpskoj.

⁴² V. Konačni izvještaj Nezavisne pravosudne komisije, januar 2001. - 31. decembar 2004, dostupan na internet stranici VSTV-a BiH: <http://www.hjpc.ba/docs/ijcarch/?cid=2491,2,1>.

⁴³ Ustav RS-a još uvijek nije usklađen sa potpisanim Sporazumom, tako da se njegove odredbe odnose na VSTV RS koje je prestalo postojati uspostavljanjem VSTV-a BiH.

4.3. Ocjenjivanje nosilaca pravosudnih funkcija u Zakonu o VSTV-u BiH

Naglašavanje značaja radnih rezultata u postupku imenovanja sudija i tužilaca uslovalo je potrebu da njihovo ocjenjivanje, odnosno odredbe koje ga regulišu, harmonizuju i primjenjuju na jednak, standardiziran način. Zakonski okvir za ocjenjivanje sudija i tužilaca trenutno nije potpun. Zakoni o sudovima u relevantnom dijelu nisu međusobno usklađeni, a Zakon o Sudu BiH i zakoni o tužilaštvima ne regulišu ovo pitanje. Ocjenjivanje se provodi na temelju kriterija koje je utvrdilo Vijeće, u skladu sa članom 17 tačka 22 Zakona o VSTV-u BiH.

VSTV BiH i Ministarstvo pravde BiH usaglašeni su u prijedlozima odredba o ocjenjivanju nosilaca pravosudnih funkcija, koji u stvari predstavljaju pokušaj da se dosadašnja praksa normira jednim članom Zakona o VSTV-u BiH.

Ocjenjivanje bi se prema predloženim rješenjima provodilo najmanje jednom u dvije, odnosno tri godine, predsjednici sudova bi ocjenjivali sudije, a glavni tužioc i tužioce. Predsjednika suda ocjenjivao bi predsjednik neposredno višeg suda, isti princip predviđen je u odnosu na ocjenjivanje glavnih tužilaca. Ocjenjivanje predsjednika sudova najvišeg nivoa provodilo bi Sudsko podvijeće/odjel, a rukovodioc tužilaštva najvišeg nivoa ocjenjivalo bi Tužilačko podvijeće/odjel. Predviđena je mogućnost izjavljivanja žalbe na odluku o ocjeni, o kojoj bi odlučivalo Sudsko ili Tužilačko podvijeće/odjel, u slučaju žalbe na odluku o ocjeni koju donosi predsjednik suda/glavni tužilac, ili Vijeće u cjelini, kada se žalbom osporava odluka Sudskog/Tužilačkog odjela. Kriterije na temelju kojih bi se ocjenjivanje vršilo kao i postupak ocjenjivanja, Vijeće bi detaljnije regulisalo podzakonskim aktom.

Ocjena rada uzimala bi se u obzir u postupku napredovanja, zatim produžavanja mandata dodatnim sudijama i prilikom utvrđivanja disciplinske odgovornosti nosilaca pravosudnih funkcija. Dvije uzastopne negativne ocjene predsjednika suda i glavnog tužioca imale bi za posljedicu prestanak mandata na rukovodećoj funkciji, čime se nastoji pojačati odgovornost predsjednika sudova i glavnih tužilaca za rezultate rada institucije kojom rukovode.

U Mišljenju na Nacrt zakona o VSTV-u BiH Venecijanska komisija se odredila i u odnosu na prijedlog normiranja postupka vrednovanja radnih rezultata nosilaca pravosudnih funkcija. Komisija tako problematizira predviđeno samostalno odlučivanje predsjednika suda, odnosno glavnog tužioca o ocjeni rada sudije ili tužioca, ukazujući na moguće zloupotrebe koje su evidentirane u praksi nekih zemlja. Pored navedenog, ukazuje se i na nedostatak jasnoće u pogledu perioda ocjenjivanja, zatim pretpostavljene uloge predsjednika suda u odlučivanju o učestalosti ovog procesa, kao i u odnosu na efekte ocjene rada. Komisija ističe važnost zakonskog definisanja barem osnovnih kriterija za vrednovanje radnih rezultata, naročito imajući u vidu da ocjena rada može rezultirati prestankom mandata predsjednika suda ili glavnog tužioca. Iz istog razlog sugerise se i uvođenje mogućnosti preispitivanja odluka o ocjeni rada pred nadležnim sudom. Komisija ukazuje i na mogućnost formiranja specijaliziranih podorgana Vijeća za provođenje postupka ocjenjivanja.

Vrednovanje rada sudija predmetom je međunarodnih standarda koji bi se mogli sažeti navođenjem stava 58 Preporuke CM/Rec(2010)12 Vijeća ministara zemljama članicama o sucima: neovisnost, učinkovitost i odgovornosti⁴⁴, u kojem stoji: *Gdje sudske vlasti uspostave sistem ocjenjivanja sudija, temelj takvih sistema trebaju biti objektivni kriteriji koje bi trebala*

⁴⁴ Preporuka je dostupna na internet stranici Vijeća Evrope: <https://wcd.coe.int/ViewDoc.jsp?id=1707137>.

objaviti mjerodavna sudska vlast. Taj postupak bi trebao omogućiti sudijama da iskažu svoje mišljenje o svojim vlastitim aktivnostima i o ocjeni tih aktivnosti, kao i da pobiju ocjene pred nezavisnim tijelom ili sudom.

Iako je Vijeće imalo u vidu navedene principe prilikom donošenja podzakonskih akata koji regulišu kriterije i postupak ocjenjivanja, njihov značaj nameće potrebu da budu normirani kao zakonska pravila. U tom kontekstu predložene dopune Zakona o VSTV-u BiH trebale bi biti predmetom dalje razrade.

5. Imenovanje nosilaca pravosudnih funkcija

5.1. Kriteriji i postupak imenovanja u važećem Zakonu o VSTV-u

Zakon o VSTV-u BiH u poglavljima IV i V reguliše uslove i postupak imenovanja nosilaca pravosudnih funkcija, a propisana rješenja se mogu sažeti na sljedeći način: Postupak imenovanja pokreće se javnim konkursom koji se raspisuje za svaku upražnjenu poziciju u pravosuđu, konkursnu proceduru provode komisije za obavljanje razgovora sa kandidatima, u pravilu sastavljene od članova Vijeća, i podvijeća za predlaganje kandidata, koja su uspostavljena na nivou BiH, entiteta i Brčko distrikta BiH. Odluku o imenovanju donosi Vijeće, mogućnost osporavanja odluke o imenovanju žalbom nije propisana. Odluka se javno objavljuje i sadrži obrazloženje. Uslovi za imenovanje omogućavaju svim kandidatima sa relevantnim pravnim iskustvom da apliciraju i budu imenovani, čime je pristup pravosudnim funkcijama otvoren za širok krug pravnika iz različitih sfera djelovanja. Nije predviđen program prethodne specijalističke obuke za obavljanje poslova sudije ili tužioca, kao uslova za imenovanje, niti je imenovanje na više pozicije u pravosuđu rezervisano samo za osobe koje imaju iskustvo rada u pravosuđu. Propisana je obaveza obavljanja razgovora sa kandidatima, te mogućnost uvođenja pismenog testiranja kandidata. Kriteriji koji se uzimaju u obzir prilikom imenovanja propisani su u članu 43 Zakona o VSTV-u BiH, na pomalo neprecizan način pa određivanje njihovog sadržaja može biti podložno različitim tumačenjima. Ove, široko postavljene, zakonske kriterije detaljnije razrađuje Poslovnik VSTV-a BiH⁴⁵ grupišući ih u sljedeće kategorije: 1. stručnost kandidata, koja se utvrđuje na osnovu rezultata kvalifikacionog i pismenog testiranja, za kandidate koji se prvi put imenuju, ili ocjene rada za kandidate koji napreduju; 2. kriteriji koji se ocjenjuju na razgovoru sa kandidatom, a to su sposobnost pravne analize, zatim sposobnost kandidata da odgovorno, nezavisno i nepristrasno obavlja funkciju na koju se prijavio, uzimajući u obzir, između ostalog, radno iskustvo kandidata, profesionalnu nepristrasnost i ugled, ponašanje van posla, edukaciju i usavršavanje, objavljivanje naučnih radova, i druge aktivnosti u struci, te sposobnost komunikacije i prezentiranja.

Može se konstatovati da normativni okvir načelno omogućuje provođenje procedura imenovanja u skladu sa standardima sudske nezavisnosti, koji zahtijevaju da se odluke o imenovanju donose na temelju objektivnih, zakonom utvrđenih kriterija, da se ti kriteriji odnose na *postignuća, imajući u vidu kvalifikacije, vještine i sposobnosti potrebne za donošenje presuda primjenom zakona uz istovremeno poštivanje ljudskog dostojanstva*. Iako procjena kvaliteta primjene Zakona o VSTV-u BiH u oblasti imenovanja, nije predmet ove analize, ne može se zanemariti da

⁴⁵ Sl. gl. BiH 55/13 i 96/13.

dosadašnja praksa ipak ukazuje na potrebu propisivanja čvršćih garancija transparentnosti i objektivnosti postupka imenovanja.

5.2. Predložene izmjene – objektivniji postupak

Izmjene Zakona o VSTV-u BiH koje je predložilo Vijeće u dijelu koji se odnosi na imenovanja, obrazlagane su upravo potrebom da se uspostavljeni standardi unaprijede osiguravanjem veće objektivizacije i standardizacije postupka imenovanja, transparentnijom procedurom, te stvaranjem uslova za ekspeditivniji postupak.

Najznačajnije izmjene koje se predlažu odnose se na sljedeće: Predviđeno je obavezno pismeno testiranje za kandidate koji prvi put apliciraju na pozicije u pravosuđu. Definisani su sadržaj razgovora sa kandidatima, kojim se ispituje motiviranost kandidata za rad u pravosuđu, njegova sposobnost da odgovorno, nezavisno i nepristrasno obavlja funkciju, razumijevanje značaja sudske odnosno tužilačke etike, komunikativnost i sposobnost prezentiranja, analitičke sposobnosti i sposobnost za rješavanje pravnih problema. Predviđeno je audio-vizuelno snimanje razgovora i pismenog testiranja, a snimljeni zapisi bili bi korišteni u postupku preispitivanja odluka o imenovanju.

Kriteriji na kojima se zasniva odluka o imenovanju su redefinisani i različito postavljeni za prvo imenovanje i napredovanje. Za prvo imenovanje na pravosudnu poziciju u obzir se uzimaju rezultati kvalifikacionog pismenog testiranja, koji nose 80% od ukupnog broja bodova, rezultati usmenog testiranja i stručne kvalifikacije pokazane kroz stručno usavršavanje, objavljivanje naučnih radova i druge aktivnosti u struci. Za kandidate koji napreduju relevantni su radni rezultati i iskustvo u pravosuđu, koji nose 80% od ukupnog broja bodova, obavljeno razgovor i stručne kvalifikacije pokazane kroz stručno usavršavanje, objavljivanje naučnih radova i druge aktivnosti u struci. Pored navedenih kriterija prilikom predlaganja kandidata u obzir bi se uzimale i sve okolnosti koje su relevantne za procjenu stručnih sposobnosti, profesionalne nepristrasnosti i moralnih kvaliteta, poput podataka o disciplinskim prekršajima, krivičnim osudama, kao i druge slične okolnosti koje bi kandidata mogle učiniti nepodobnim za sudijsku odnosno tužilačku funkciju. Predviđena je veća transparentnost u postupku imenovanja, barem kada je riječ o dostupnosti podataka učesnicima u konkursnoj proceduri, objavljivanjem liste kandidata i postignutih rezultata.

Odluku o imenovanju donosio bi Sudski ili Tužilački odjel, u zavisnosti od pozicije na koju se imenovanje vrši, a prijedlog kao novinu uvodi i mogućnost ulaganja žalbe Vijeću kao cjelini. Žalbom se može osporavati regularnost provedenog postupka pismenog kvalifikacionog testiranja i obavljenog razgovora, kao i postupka bodovanja kandidata. Uslovi za imenovanje prijedlogom nisu mijenjani, te je zadržan otvoreni sistem pristupa pravosudnim funkcijama.

Značajan dio teksta prijedloga Ministarstva pravde BiH koji se odnosi na imenovanja korespondira sa opisanim prijedlozima VSTV-a BiH. Razlike se odnose na uslove za imenovanje, kriterije koji se uzimaju u obzir i uvođenje obaveznih nacionalnih kvota kada je riječ o sastavu sudova na nivou BiH i Tužilaštva BiH.

U odnosu na uslove za imenovanje na poziciju sudije Suda BiH, planiranog Višeg suda BiH, sudije vrhovnih sudova entiteta i Apelacionog suda Brčko distrikta BiH, zatim tužioca Tužilaštva BiH, Federalnog tužilaštva FBiH, Republičkog tužilaštva RS-a, glavnog tužioca Tužilaštva

Brčko distrikta BiH i glavne tužioce kantonalnih i okružnih tužilaštava, Ministarstvo pravde BiH uvodi pravilo da kandidat za navedene pozicije koji već obavlja ili je ranije obavljao sudijsku dužnost mora imati prethodno radno iskustvo kao sudija drugostepenog ili trećestepenog suda, odnosno Suda BiH, i to u trajanju od najmanje 3, odnosno 5 godina, u zavisnosti o konkretne pozicije na koju aplicira. Formulacija odredaba koje propisuju ove uslove prilično je kontradiktorna i neprecizna. Naime, ovim se pravilom ograničava pristup navedenim pozicijama sudijama koji nemaju iskustvo rada na višim instancama, ali se istovremeno omogućava imenovanje osoba koje apliciraju sa pozicije tužioca, advokata ili imaju drugo relevantno pravno iskustvo, bez ikakvih ograničenja. U praksi će biti jako teško procijeniti šta se može smatrati relevantnim pravnim iskustvom, ako ono ne podrazumijeva iskustvo sudije prvostepenog suda. Ovakve uslove još je teže razumjeti u odnosu na tužilačke pozicije za koje se propisuju. Ukoliko je namjera predlagača bila pooštavanje uslova za imenovanje na više pozicije u pravosuđu, onda bi realizacija te namjere imala smisla jedino uvođenjem strožijih pravila primjenjivih na sve kandidate u postupku.

Nadalje, Ministarstvo pravde BiH predlaže jedinstvene kriterije za imenovanje, neovisno da li se radi o prvom imenovanju ili napredovanju u karijeri. Za svaku poziciju u pravosuđu provodilo bi se pismeno testiranje kojem podliježu svi kandidati. Kriteriji za imenovanje obuhvatili bi a) rezultate pismenog testa, b) rezultate obavljenog razgovora, c) stručne kvalifikacije pokazane kroz stručno usavršavanje, objavljivanje naučnih radova i druge aktivnosti u struci, d) rad i radne rezultati, dužinu radnog iskustva u pravosuđu i u struci.

Članom 50 Nacrta zakona predviđeno je da će se kod bodovanja uspjeha kandidata u konkursnoj proceduri najmanje 80% od ukupnog broja bodova dodjeljivati kriteriju stručne sposobnosti. Međutim ovaj kriteriji nije definisan Nacrtom zakona, te se ne može sa sigurnošću tvrditi šta je bila intencija predlagača. Ukoliko se predmetni kriterij odnosi na rezultate pismenog testiranja, može se konstatovati da će se u tom slučaju srazmjerno mali broj bodova dodjeljivati radnim rezultatima i iskustvu u pravosuđu, za kandidate koji već obavljaju pravosudnu funkciju.

U Mišljenju o Nacrtu zakona o VSTV-u BiH, u odnosu na izmjene u postupku imenovanja, Venecijanska komisija ističe rezerve spram prijedloga da se odluka o imenovanju može osporavati pred Vijećem, koje je tu odluku i donijelo, te preporučuje normiranje sudske zaštite.

Članom 51 Nacrta zakona uvode se nacionalne kvote u odnosu na sastav sudija Višeg suda BiH, Suda BiH i tužilaca Tužilaštva BiH. Sličan prijedlog bio je sadržan i u Nacrtu zakona o sudovima BiH na koji se Venecijanska komisija izjasnila u junu 2013. godine, Mišljenjem br. 723/2013, se navodi sljedeće: *Venecijanska komisija razumije da je cilj ove odredbe da osigura ravnopravnu zastupljenost različitih naroda koji žive na teritoriji BiH. Iako su takva nastojanja opravdana u političkoj sferi, na primjer u određivanju parametara za sistem glasanja, bilo bi veoma problematično to primjenjivati u pravosuđu. Pravosuđe nije predstavnička institucija. U ovom slučaju, princip nezavisnosti i nepristrasnosti sudija treba imati veću snagu od ostalih razmatranja.*⁴⁶

⁴⁶ Mišljenje na Nacrt zakona o sudovima BiH, CDL-AD(2013)024, st. 21.

6. Zaključak

U kontekstu diskusije o izmjenama o dopunama Zakona o VSTV-u iz decembra 2012. godine u Sarajevu je održan TAIEX seminar o temi „Evropski standardi u oblasti nezavisnosti i profesionalizma u sektoru pravde, najbolje prakse i sastav visokih pravosudnih vijeća“⁴⁷. Seminaru su prisustvovali eksperti iz zemalja članica EU i članovi Venecijanske komisije. Jedan od zaključaka ovog seminara, koji se odnosi na nezavisnost sektora pravde, sažima relevantne elemente za ocjenu prijedloga izmjena Zakona o VSTV-u BiH: *postojeći sistem omogućava nezavisnost VSTV-a BiH kod imenovanja nosilaca pravosudnih funkcija na svim nivoima, uključujući i tužilačke. Kako su naveli članovi Venecijanske komisije, određene procedure je moguće revidirati i poboljšati, ipak bilo kakve strukturalne reforme kojima se iznova jača uloga drugih stubova državne vlasti, izvršne i zakonodavne, predstavljale bi korak nazad, posebno ukoliko ne bi postojali mehanizmi kojima bi se spriječio neprimjeren utjecaj političkih partija na postupak imenovanja. Ovo ne bi bilo u skladu ni sa najnovijim reformskim trendovima u drugim zemljama u regionu usmjerenim na ispunjavanje zahtjeva EU u vezi sa depolitizacijom postupka imenovanja.*

Iz Mišljenja Venecijanske komisije o Nacrtu zakona o VSTV-u BiH, posebno preporuka, jasno je da bi se nova rješenja za VSTV BiH trebala kretati u okvirima koji su već zadani i usklađeni sa međunarodnim standardima, izbjegavajući posebno rizike od politizacije Vijeća i postupaka koje ono provodi, odnosno politizacije pravosuđa u cjelini.

Eventualna implementacija rješenja koja nudi Ministarstvo pravde BiH u odnosu na imenovanje članova Vijeća i imenovanje rukovodilaca u tužilaštvima, mogla bi se tumačiti kao odustajanje od već prihvaćenih standarda pravosudne nezavisnosti, umjesto nastojanja da se smisao i svrha tih standarda ostvari insistiranjem ne njihovoj dosljednoj i odgovornijoj primjeni. Rasprave o organizaciji pravosudnog, a posebno tužilačkog sistema otvaraju prostor za ispitivanje granica u odnosima između izvršne i sudske/pravosudne vlasti. U toj diskusiji, koja bi trebala biti vođena prvenstveno zahtjevima nezavisnosti i odgovornosti, ne bi trebalo biti mjesta za jednostrana i radikalna rješenja koja sama za sebe ne nude argumente u korist unapređenja stanja, a otvaraju brojne rizike. Ustrajavanje u dosadašnjim opredjeljenjima pravosudne reforme i zahtjevima da se ona jačaju i odgovornije provode, čini se logičnijim rješenjem. Prijedlog Vijeća za izmjene i dopune Zakona o VSTV-u BiH, kojim se ne odstupa od njegovog osnovnog koncepta, usmjeren je u tom pravcu i ne bi trebao biti zanemaren ili ignorisan u nastavku rasprave o reviziji Zakona o VSTV-u BiH. Ukoliko bi ova rasprava bila zaključena Nacrtom zakona kojeg je ponudilo Ministarstvo pravde BiH, razvoj pravosudnog sistema u ključnim segmentima bio bi vraćen unazad, a rezultati reforme postignuti na normativnom nivou ozbiljno narušeni. Osiguranje institucionalnih pretpostavki nezavisnosti pravosuđa, kroz regulatorno tijelo sa nadležnostima da odlučuje o najvažnijim pitanjima koja se tiču sudija i tužilaca, ne bi bilo dosljedno provedeno ukoliko bi se prihvatio prijedlog da članove Vijeća imenuje zakonodavni organ. Isto se može tvrditi u odnosu na izmjene procesa imenovanja glavnih tužilaca, koje krnje uspostavljeni sistem, narušavaju Sporazum o prenosu nadležnosti i otvaraju put političkim pritiscima.

Nacrt zakona bi stoga trebao biti suštinski prerađen, vraćen u okvire standarda uspostavljenih važećim Zakonom o VSTV-u BiH, uz uvažavanje preporuka iz mišljenja Venecijanske komisije

⁴⁷ Zaključci dostupni na internet stranici VSTV-a BiH: <http://www.hjpc.ba/pr/preleases/1/?cid=%205600.2.1>.

i prijedloga koje je na temelju dosadašnje primjene zakona i temeljite analize relevantnih međunarodnih dokumenata dalo VSTV BiH.

Summary

This article provides comparative preview of the proposals made by Ministry of Justice of BiH (MoJ) and High Judicial and Prosecutorial Council of BiH (HJPC/Council), on new or amended legislation regulating the work of the HJPC. Relevant international documents and regional practice are taken into consideration together with recent Venice Commission Opinion on Draft Law on HJPC. Due attention has been given to the proposed composition of the Council and election of its members as issues of the decisive importance for the role of the HJPC and its capacity to act as judicial independence safeguard. MoJ's proposal, empowering the Parliamentary Assembly of BiH to elect Council's members, radically changes current system, undermines the autonomous position of the HJPC and derogates the practical value all other segments of the Law and functioning of the Council. The appointment of the chief prosecutors and their deputies and the reduction of the HJPCs competencies in this regard are also identified as a risk carrying proposals that would lead to the politicization of the appointment process, offering no effective answer for the issues such proposals are trying to respond. Concluding remarks of the preview are focused on the need to ensure that revision of the Law on the HJPC is in line with the standards accepted in judicial reform so far and directed to the improvement of such standards and their consistent implementation.