

Goran Nežirović*

Pravosuđe BiH: Smetnja ili podstrek napretku

Pravilno funkcionisanje sudskog sistema je jedna od najvažnijih društvenih tema u svakoj državi. Nažalost, ova tema se kod nas problematizira na neadekvatan, populistički i često senzacionalistički način. Tom maniru podlegne ili doprinese ponekad i sam VSTV BiH: donoseći pogrešne odluke, proizvodeći afere ili baveći se sam sobom, umjesto da se bavi ključnim pitanjima i strateškim mjerama za regulaciju sistema.

Pravna država je temeljni koncept demokratije, odnosno preduslov demokratije. Jedan od osnovnih elemenata pravne države je nezavisno pravosuđe. Ono, između ostalog, treba i da nadzire funkcionisanje druge dvije grane javne vlasti. Savjetodavno vijeće evropskih sudija usvojilo je u oktobru 2015. godine Mišljenje br. 18 o položaju sudske vlasti i njezinom odnosu sa drugim državnim vlastima u modernoj demokratiji.

Ukratko ću iznijeti sažetak nekih ključnih tački ovog Mišljenja.

Prije svega, konstatuje se da se tokom nekoliko posljednjih decenija promijenio odnos između triju državnih vlasti. Izvršna i zakonodavna vlast postale su međusobno ovisnije pri čemu je smanjena ovlast zakonodavne vlasti da poziva izvršnu na odgovornost. Uloga sudske vlasti je evoluirala, a rast i postupci izvršne vlasti doveli su do višestrukih izazova u postupcima pred sudovima. Sudska vlast je postala aktivnija u nadzoru, a ponekad čak i u ograničavanju djelovanja drugih dviju vlasti. Doktrina je već utvrdila da je došlo do tzv. globalnog širenja sudske vlasti. Iako sve države prihvataju „diobu vlasti“, brojni sukobi i napetosti koji su se pojavili u posljednjih nekoliko godina stvaraju zabrinutost. Stoga bi trebalo prihvatiti sljedeće zaključke i preporuke:

1. Tri državne vlasti su komplementarne i nijedna od njih nije „glavna“ ili dominantna nad drugima.
2. U demokratskoj državi tri državne vlasti funkcionišu kao sistem provjera i ravnoteže zbog kojega su sve tri u funkciji društva kao cjeline.
3. Sudska vlast pruža javne usluge i zbog toga je odgovorna u odnosu na ostale državne vlasti i društvo u cjelini. Ona ih mora „informisati“ o primjeni svojih ovlaštenja, o autoritetu i nezavisnosti.
4. Odluke zakonodavne ili izvršne vlasti kojima se uklanjaju osnovni mehanizmi za zaštitu nezavisnosti sudstva, neprihvatljive su, posebno, kada su prikrivene.

* Goran Nežirović je sudija Vrhovnog suda F BiH i član VSTV-a. Donosimo tekstualnu verziju izlaganja na skupu F CJP (Sarajevo, 13. 12. 2017) koji se pod naslovom „Razgovor o temi“ krajem svake svake godine upriliči radi rasprave o jednom aktuelnom problemu iz radne godine.

5. U analizama i kritikama koje jedna državna vlast upućuje ostalim državnim vlastima trebalo bi se održavati uzajamno poštovanje. Neuravnotežene kritike koje upućuju političari neodgovorne su i mogu uzrokovati ozbiljne probleme. Njima se može ugroziti povjerenje javnosti u sudstvo. U ekstremnim slučajevima, mogle bi dovesti do napada na ustavnu ravnotežu demokratske države. Sudska vlast mora raspravljati o načinima na koje se treba nositi s takvim kritikama.
6. Političari nikada ne smiju poticati nepoštivanje sudskih odluka.

Kakav je odnos triju državnih vlasti u Bosni i Hercegovini i da li je sudska vlast nezavisna? U kakvom društvenom kontekstu djeluje pravosuđe i, ukoliko je taj kontekst nepovoljan, u kojoj mjeri i sama sudska vlast kreira taj društveni kontekst?

Za odgovore na postavljena pitanja najpogodnija je prema mom mišljenju analiza odnosa političke vlasti prema radu pravosudnih institucija na državnom nivou (Tužilaštvo BiH, Sud BiH i VSTV BiH), ali i analiza rada tih institucija. Sudovi i tužilaštva u svome radu svakodnevno rekonstruišu prošlost kao činjeničnu osnovu za svoje odluke. Tužilaštvo BiH i Sud BiH, istražujući i procesuirajući predmete ratnih zločina, rekonstruišu ratnu prošlost, kao najmračniji dio naše zajedničke nedavne istorije. O toj prošlosti naše društvo nije uspjelo postići ni minimum saglasnosti. Zbog toga rad Tužilaštva i Suda BiH se često koristi kao prostor za jednostrane političke interpretacije ili reinterpretacije jedne te iste prošlosti. Odluke ovih institucija se od slučaja do slučaja ili prihvataju kao akti pravde ili kvalificiraju se kao akti nepravde. Oспорavanje legaliteta i legitimiteta pravosudnih institucija na državnom nivou konstanta je odnosa političke vlasti iz Republike Srpske prema tim institucijama.

Međutim, nisu sve kritike koje se upućuju prema pravosudnim institucijama na državnom nivou nedobronamjerne i neutemeljene. Postoje problemi i otvorena pitanja u radu Tužilaštva i Suda BiH koja nisu riješena i kojima se VSTV BiH mora ozbiljno pozabaviti. Tu prije svega mislim na ozbiljno kašnjenje u realizaciji Državne strategije za rad na predmetima ratnih zločina. Komesar za ljudska prava Vijeća Evrope, u svom nedavnom Izvještaju o stanju ljudskih prava u BiH, navodi da još uvijek nije riješeno preko 300 najsloženijih, odnosno, preko 400 manje složenih predmeta ratnih zločina. Najsloženiji predmeti, koji najviše i opterećuju i konfrontiraju društvo, moraju biti riješeni, pozitivnom ili negativnom tužilačkom odlukom. Problemi prioritizacije i fragmentiranja predmeta, kvaliteta optužnica i sudskih odluka, nedosljednost u pravnoj kvalifikaciji ratnih zločina, zaštite svjedoka, promjene iskaza svjedoka, curenje informacija, dužine trajanja istraga i standardi dokazivanja, moraju biti riješeni. Poseban problem je pitanje načina upravljanja Tužilaštvom BiH i nedostatak mehanizma interne kontrole. Pravosuđe donosi odluke od izuzetnog društvenog značaja koje ne zadiru samo u pojedinačne interese građana. Pravosuđe je dužno da zaštiti građane od samovoljne i nezakonite upotrebe političke ili ekonomske moći. Zbog toga je naročito podložno pokušaju podmićivanja, pritiscima, manipulaciji, instrumentalizaciji i drugim neprimjerenim uticajima.

Na ovom mjestu dolazimo do pitanja rješavanja predmeta organizovanog kriminala i korupcije. Step en raširenosti korupcije nepogrešiv je simptom ozbiljne slabosti cijelog društvenog sistema. Ako se složimo sa ocjenama iz izvještaja relevantnih domaćih i međunarodnih organizacija i institucija, jasno je da je step en korupcije u BiH izuzetno visok. Prema podacima za 2016. godinu, BiH se, od ukupno 176 država obuhvaćenih istraživanjem, nalazi na 83. mjestu. Ukoliko

je podatak tačan, onda je jasno da su zakazali svi preventivni i represivni mehanizmi za borbu protiv korupcije i organizovanog kriminala, pa tako i pravosuđe.

U jednom od izvještaja Evropske komisije o napretku pravosuđa u BiH naglašava se da postoje indicije o postojanju političkog uticaja na pravosuđe u BiH, te da je jedan od indikatora tog uticaja odsustvo procesuiranja visokopozicioniranih javnih dužnosnika za djela korupcije i organizovanog kriminala. Svaka politička vlast koja ne djeluje u interesu građana, svjesna je opasnosti od nezavisnog, odgovornog i efikasnog sudskog sistema po vlastite pozicije i želi ovladati ključnim polugama tog sistema. Pravosuđe može biti veoma opasno i moćno oružje za društvenu destrukciju ako njegovim polugama ne upravljaju ustav i zakoni, već političari. Direktni kanali uticaja na pravosuđe je teško dokazati, ali je jasno da kontrola ključnih imenovanja u pravosuđu može biti jedan od mehanizama za pogodovanje interesa nosilaca političke moći. Naravno, ne treba zatvoriti oči ni pred otkrivenim, ali i neotkrivenim slučajevima koruptivnog ponašanja unutar pravosuđa. Sve više se otvoreno govori o svjesnim proceduralnim greškama u postupcima kako bi se na zadovoljavajući način završili za političke i ekonomske moćnike. Mediji otvoreno pišu o korištenju pravosuđa za političke ili unutarpravosudne obračune.

Korupcija je sistemski problem i mora biti riješena sistemskim mjerama. Mnogo je strategija, dijagnostičkih studija i analiza posvećeno takvim mjerama. VSTV BiH mora pronaći i provesti, zajedno sa pravosudnim institucijama takve sistemske represivne mjere. Indikator stanja može biti i sudbina Zakona o suzbijanju korupcije i organizovanog kriminala u FBiH, koji je „najsmrtniji od svih živih zakona“. Bez obzira na pitanje postojanja ili nepostojanja stvarne političke volje za borbu protiv korupcije, čini se ipak da će odlučivati stručnost, integritet i hrabrost tužilaca. Pojedini glavni tužioci na zajedničkim konferencijama priznaju da je korupcija sveprisutna, vidljiva golim okom, a da su rezultati u borbi protiv korupcije poražavajući. Međutim, ne nude se rješenja, ali ni ostavke.

VSTV BiH, kao regulator sudskog sistema, ne uspijeva da otkloni sumnje u ovisnost sistema o političkim partijama i političkim nomenklaturama. Štaviše, nekim svojim odlukama direktno daje povoda za zaključak o vlastitoj podložnosti političkim uticajima. Međunarodni zvaničnici otvoreno izražavaju duboku zabrinutost za sudski sistem, ističući pri tome i zabrinjavajuće djelovanje članova VSTV-a. Na posljednjem sastanku PIC-a naglašeno je da je potrebno preduzeti konkretne korake kako bi se pristupilo rješavanju nedavnog nazadovanja u uspostavi vladavine prava. U intervjuu za Dnevni avaz od 11. decembra 2017. godine, ambasador Kraljevine Holandije je izričito izjavio da su zaključci VSTV BiH od 26. oktobra 2017. godine direktna manifestacija političkog uticaja na VSTV BiH.

Sudski sistem u BiH nisu samo Tužilaštvo BiH i Sud BiH. Iznad svega, to su redovni i specijalizovani entitetski sudovi sa kojima građani zapravo imaju najviše dodira i pred kojima u najvećoj mjeri traže i ostvaruju zaštitu svojih prava. Ocjenu sudskog sistema i njegovih drugih manjkavosti izložiti ću ukratko razmatrajući reformski program kojeg je neophodno provesti u narednom periodu. Dosadašnji reformski napor su imali ograničen, ali ipak vidljiv napredak, s tim da se u posljednje vrijeme govori o evidentnom zastoju u pravilnom funkcionisanju i unapređenju sudskog sistema. Novi reformski program Evropske unije, kada je u pitanju sudski sistem, u grubim crtama podrazumijeva, pored unpređenja procesuiranja predmeta ratnih zločin i efikasnije borbe protiv korupcije i organizovanog kriminala, jačanje nezavisnosti, ali i integriteta i odgovornosti sudskog sistema, unapređenje efikasnosti i kvaliteta, unapređenje alternativnog

rješavanja sporova i edukacije, reformu izvršnog postupka, te podizanje povjerenja građana u sudski sistem.

Tome bi se moralo dodati i pitanje unapređenja privrednog sudovanja. Ovaj program ne sprečava domaće vlasti da formulišu i šire program, naravno uz poštivanje evropskih standarda, preporuka i prioriteta. Reforma sudskog sistema bi trebala da bude domaće vlasništvo, koje se provodi radi dobrobiti naših građan. Članstvo u Evropskoj uniji treba da bude samo logična posljedica strukturnih reformi cijelog društvenog sistema.

Za sve je potrebna iskrena i snažna reformska opredijeljenost, te otvorenost i kontinuirana programska saradnja između VSTV BiH i resornih ministarstava. Trenutno se priča o reformi podmeće kao zamjena za provođenje reforme. Za takvo stanje odgovorni su prije svega VSTV i ministarstva pravde, ali dio odgovornosti moraju preuzeti i predstavnici Evropske unije, odnosno međunarodne zajednice. Strukturiranog dijalog se našao u ćorsokaku, baveći se već 6 godina isključivo pitanjem Zakona o sudovima BiH, iako je međunarodna zajednica u oktobru 2015. godine najavila proširenje sadržaja strukturiranog dijaloga. Da li je jedina ili najveća greška EU povjerenje u iskrene reformske namjere i sposobnost sadašnjih reformatora? Jesu li predstavnici EU u dovoljnoj mjeri konkretni i transparentni kada je u pitanju reformski program za unapređenje pravosuđa? Da li je za svaku reformsku mjeru neophodno pokretanje mehanizma koordinacije ili strukturiranog dijaloga? Trebaju li pravosuđu novi lideri, koji će prije svega imati visoke stručne i moralne kompetencije, a ne samo sposobnost da ovladaju mehanizmima moći? Da li su VSTV BiH i ministarstva pravde dovoljno stručno kapacitirani da realizuju kako sadašnji normativni okvir, tako i budući reformski program?

Zadržat ću se na pitanju efikasnosti sudskog sistema.

I za sudski sistem BiH vrijedi paradoks o relativnoj efikasnosti sudija i sudova, sa stanovišta ispunjavanja i premašivanja propisane kvantitativne norme, s jedne strane, i neefikasnosti sudskog sistema, sa druge strane. Na dan 30. juni 2017. godine u prvostepenim sudovima je bilo 20.110 neriješenih predmeta iniciranih u 2011. godini i ranije, a pred drugostepenim sudovima 7.561 takav predmet, dok je pred prvostepenim sudovima bilo 80.865 neriješenih predmeta iniciranih u periodu 2012-2015. godina, a pred drugostepenim sudovima 36.893 takav predmet. Svi oni potencijalno dolaze pod udar odluka Ustavnog suda BiH o kršenju prava na suđenje u razumnom roku. Ukoliko se na navedene predmete primjene standardi koje je u svojim odlukama već ustanovio Ustavni sud BiH u pogledu razumnog roka, naši budžeti bi mogli biti oštećeni za desetine miliona konvertibilnih maraka.

Zakonodavna i izvršna vlast, prije svega, moraju osigurati finansijska sredstva za popunjavanje sistematizovanih pozicija u sudovima i tužilaštvima. Neophodno je riješiti pitanje neravnomjerne opterećenosti sudova (putem drugačijeg normativnog rješenja delegacije predmeta, privremenog upućivanja sudija u druge sudove ili promjenom područja mjesne nadležnosti drugostepenih ili prvostepenih sudova). Prema istraživanju Svjetske banke, sudski sistem u BiH, tačnije procesuiranje privrednih predmeta, predstavlja problem za poslovne subjekte, veći nego bilo gdje u Evropi. Trenutno je u privrednim predmetima koji se vode pred sudovima u BiH zarobljeno negdje oko 4.300.000,00 KM.

Nužno je unaprijediti sistem alternativnog rješavanja predmeta i to uvođenjem novog sistema sudu pridružene medijacije, jer sadašnji sistem medijacije ne daje rezultate. Neophodna je reforma izvršnog postupka. Najzad, nužno je usvojiti Zakon o kršenju prava na suđenje u

razumnom roku. To naravno ne znači da ne treba preduzeti mjere u okviru samog sudskog sistema u cilju unapređenja njegove efikasnosti, kao što su poboljšanje pripreme sudija i tužilaca za suđenje, sprečavanje kršenja procesne discipline i nepotrebnog odugovlačenja postupaka, a naročito pooštavanje odgovornosti predsjednika sudova, glavnih tužilaca, te rukovodilaca odjeljenja za uspješan rad pravosudnih institucija.

Naravno, i kvalitet sudske zaštite je jedno od najvažnijih pitanja sudskog sistema, koje do sada nije adekvatno riješeno. Evidentan je problem neujednačene sudske prakse i nejednakosti građana pred zakonom. Pitanje potrebe formiranja Vrhovnog suda BiH je i dalje aktuelno, ali se problematizira isključivo kao političko pitanje. Jedno od ključnih pitanja sudskog sistema je rad VSTV-a BiH, tačnije njegova sposobnost da strateški promišlja i djeluje u cilju pravilne regulacije sudskog sistema. Sve više se u javnom diskursu postavlja pitanje „ko kontroliše kontrolora?“. VSTV BiH će morati u narednom periodu ponuditi uvjerljivu argumentaciju da postoje efikasni mehanizmi samonadzora sudskog sistema.

Nesporno je da oblast ocjenjivanja, imenovanja, odgovornosti i integriteta sudija i tužilaca treba unaprijediti, kako normativno tako i praktično. Namjerne ili nenamjerne greške u procesu imenovanja direktno generišu neetično ponašanje u pravosuđu i slabe efikasnost i kvalitet sudskog sistema. U narednom periodu, u reformi sistema ocjenjivanja, nužno je dati primat kvalitativnim pokazateljima rada sudija i tužilaca. Bez efikasnog, pravovremenog, neselektivnog i snažno odvrćajućeg sistema odgovornosti nema ni sistema kompetentnosti. Sudski sistem mora riješiti vlastite koruptivne rizike, sukob interesa, nepotizam i druga pitanja koja krnje integritet sistema.

Eksperti Evropske unije, nakon pregleda stanja u ovim oblastima, dostavili su VSTV BiH preko stotinu preporuka za unapređenje sistema ocjenjivanja, imenovanja, disciplinske odgovornosti i imovinskih kartona. VSTV BiH je izradio i usvojio ambiciozan akcioni plan da navedene preporuke implementira do 30. juna 2018. godine. To je načelno dobro. Međutim, problem je u tome što najmanje polovinu tih preporuka, i to onih najvažniji, nije moguće implementirati bez izmjena Zakona o VSTV BiH. Nosioci zakonodavne reforme su izvršna i zakonodavna vlast, tako da je potpuno neizvjesno kada se može očekivati izmjena zakona, a iz dosadašnje poslovične statičnosti zakonodavca nema razloga za optimizam. Zakon bi morao da riješi i veoma važno pitanje sastava i načina izbora i odgovornosti članova VSTV-a BiH. Naravno da izmjene Zakona o VSTV-u BiH nose i određene rizike po nezavisnost sistema. Već su se mogli čuti i neki prijedlozi koji dovode u pitanje stalnost sudijske funkcije ili koji imaju za cilj oduzimanje VSTV-u BiH nadležnosti koja se tiče imenovanja glavnih tužilaca. Posebnu opasnost čini učestalo ponavljanje činjenice da je VSTV BiH nastao prenosom entitetskih nadležnosti. Bilo kako bilo, i sadašnji normativni okvir daje mogućnost za mnogo bolji rad u ovim oblastima, ali za tako nešto je neophodan sklad između naših proklamacija i praktičnog djelovanja.

Na kraju, da zaključim: sudski sistem još uvijek nije podstrek demokratizaciji društva, ali može i mora biti generator demokratizacije društva. Za ostvarenje tog cilja neophodan je jasan, objektivno provodiv reformski program, te partnerska saradnja svih ključnih nosilaca reforme, prije svega VSTV BiH i nadležnih ministarstava pravde, ali i provođenje postojećeg normativnog okvira. Po indikatoru implementacije postojećeg normativnog okvira BiH je među posljednjim državama u Evropi. Također je neophodno u potpunosti depolitizirati sudski sistem i ojačati njegovu nezavisnost, a djelovanje VSTV-a BiH i pravosudnih institucija podrediti

ostvarivanju opštih društvenih interesa. Naravno, svoj doprinos moraju dati strukovna udruženja, advokatura, notarijat, akademska zajednica i organizacije civilnog društva.

Zadržat ću se, kratko, na advokaturi, akademskoj zajednici i strukovnim udruženjima sudija i tužilaca. Konstruktivni odnosi između sudija i advokata mogu popraviti kvalitet i efikasnost suđenja. O odnosima između sudija i advokata svoje Mišljenje br. 16 od novembra 2013. godine izdalo je Savjetodavno vijeće evropskih sudija. To mišljenje treba da posluži kao platforma za promjenu sadašnjeg stanja u tim odnosima. Akademska zajednica ne samo da je pozvana da progovori o stanju u pravosuđu i da ponudi rješenja, nego ima i značajnu ulogu u stvaranju i edukaciji kvalitetnih sudija i tužilaca. Izmjena obrazovnih programa na pravnim fakultetima je aktuelni imperativ. Sudije i tužioci, odnosno njihova udruženja, prirodni su i najvažniji partner VSTV-a BiH u stvaranju nezavisnog, odgovornog, efikasnog i kvalitetnog sudskog sistema. Strukovna udruženja su nakon rata bili najaktivniji nosioci i kreatori reforme sudskog sistema. Da li su ta udruženja sada pod kontrolom moćnih pojedinaca ili grupa u okviru sudskog sistema?

Zbog čega svi ćute?