



Kingdom of the Netherlands

CIN 
Centar za
istraživačko novinarstvo

EFIKASNOST PRAVOSUĐA kroz istraživanje procesa imenovanja i njegovih praktičnih implikacija



► SADRŽAJ

UVODNE NAPOMENE.....	5
METODOLOGIJA.....	5
OPĆA PRAVILA I PROPISI O NEZAVISNOSTI PRAVOSUĐA.....	6
ANALIZA NEKIH VAŽNIH PROCESA KAO FAKTORA NEZAVISNOSTI.....	6
• Kriteriji za izbor i imenovanje sudija i tužilaca.....	7
• Trajnost funkcije.....	11
• Ocjenjivanje i napredovanje.....	11
• Disciplinske sankcije i napredovanje.....	14
ZAKLJUČCI I PREPORUKE.....	17



➤ SAŽETAK

Izveštaji različitih međunarodnih i domaćih tijela i organizacija o stanju pravosuđa u Bosni i Hercegovini ukazuju na brojne probleme koje je potrebno što prije riješiti kako bi pravosuđe postalo zaista efikasno i kako bi vratilo povjerenje javnosti. Ovaj dokument se fokusira samo na jedan dio tih problema – proces izbora i imenovanja nosilaca pravosudnih funkcija te njihovog ocjenjivanja i uslova za napredovanje, ali i na utjecaj izrečenih disciplinskih sankcija na napredovanje nosilaca pravosudnih funkcija.

Analiza pokazuje da je najspornije pitanje bh. pravosuđa proces izbora i imenovanja sudija i tužilaca koji je netransparentan i kao takav onemogućava izbor i imenovanje kandidata koji bi bili dovoljno objektivni i zasnovani na stručnim sposobnostima, etičnosti i ličnom integritetu. Ovo, također, omogućava različite utjecaje na proces izbora i imenovanja, uključujući i političke. Osim toga, ni napredovanje u karijeri sudija i tužilaca se ne zasniva uvijek na stručnoj sposobnosti, posebno kada su u pitanju predsjednici sudova i glavni tužioci za koje etnički kriterij ima veliku, ako ne i odlučujuću ulogu. Također, izrečene disciplinske sankcije ne sprečavaju napredovanje, a postoji i tendencija da se onima koji krše etičke kodekse izriču najblaže kazne, bez obzira na disciplinski prekršaj i potrebu da se čuva i jača integritet pravosuđa.

U ovom dokumentu je dat kratak prikaz međunarodnih standarda i domaćih propisa u odnosu na navedena pitanja te najvažniji zaključci različitih izvještaja koji su se bavili ovim pitanjima, ali čije preporuke ni do danas nisu provedene. Također, ovi problemi su prikazani i kroz konkretne primjere koje je u svojim istraživačkim pričama prikupio Centar za istraživačko novinarstvo.

Na kraju, date su i najvažnije preporuke čijim bi se provođenjem otklonili i najvažniji problemi kojima se ovaj dokument bavi.



UVODNE NAPOMENE

Pravosuđe u Bosni i Hercegovini (BiH) i reforma pravosudnog sistema su već dugo u fokusu pažnje međunarodnih i domaćih aktera. Brojni izvještaji međunarodnih i domaćih organizacija i institucija su se bavili ovim pitanjima iz raznih perspektiva – kao pitanje vladavine prava ili sa aspekta integriteta pravosuđa i rizika za korupciju. Posljednja objavljena studija u vezi sa ovom temom bavila se pitanjem zarobljenosti pravosuđa, odnosno ispitivanjem u kojoj mjeri problem neprimjerenog utjecaja, koji političke i ekonomske elite vrše na pravosuđe, utječe na rad sudija i tužilaca u BiH, posebno kada je riječ o suzbijanju korupcije na visokom nivou u kojoj su korišteni svi do sada dostupni izvještaji raznih međunarodnih tijela.¹

Više je faktora koji se cijene i koji direktno utječu na nezavisnost pravosuđa. Jedan od možda najvažnijih je izbor i imenovanje nosilaca pravosudnih funkcija, praćenje njihovog rada i napredak u karijeri. Imajući to u vidu, glavni cilj ovog dokumenta je doprinos transparentnom i meritornom procesu imenovanja te karijernom napredovanju sudija i tužilaca u BiH, kroz istraživački projekat o preprekama sa kojima se pravosuđe suočava u kontekstu demokratskih procesa u BiH.

S tim ciljem, u ovom dokumentu će najprije biti ukratko opisana metodologija rada. Zatim će ukratko biti prikazana opća pravila i propisi o nezavisnosti pravosuđa, zatim razmotreni kriteriji i metode izbora i imenovanja nosilaca pravosudnih funkcija, stalnost pozicije i napredovanje u karijeri te će biti prikazan način ocjenjivanja rada nosilaca pravosudnih funkcija, naročito kvalitativni nasuprot kvantitativnim kriterijima. Bit će opisane i glavne karakteristike i najznačajniji problemi u vezi sa disciplinskom odgovornošću, disciplinskim mjerama i utjecajem koje imaju na napredak u karijeri. Sva ova važna pitanja će biti prikazana i kroz konkretne primjere, zasnovane na istraživanju Centra za istraživačko novinarstvo (CIN).

U dijelu zaključaka i preporuka bit će dati ključni prijedlozi za unapređenje zakonske regulative i/ili prakse kako bi se osigurala veća transparentnost procesa izbora i imenovanja nosilaca pravosudnih funkcija te osiguralo da i taj proces napredovanja u karijeri bude zasnovan, u najvećoj mjeri, na meritornim principima.

METODOLOGIJA

U pripremi ovog dokumenta korišteni su zakoni i drugi propisi kojima je regulisana oblast pravosuđa, kao i različiti izvještaji međunarodnih i domaćih organizacija i institucija o stanju i problemima u pravosuđu i u kojima su sadržane i preporuke bosanskohercegovačkim vlastima koje se odnose na razna pitanja koja su identifikovana kao problematična, uključujući i pitanja koja su tema ovog dokumenta.

Također, za analitički dio ovog dokumenta korištene su i dostupne informacije i istraživačke priče koje je radio Centar za istraživačko novinarstvo kao i drugi kredibilni izvori koji se tiču pitanja transparentnog izbora i imenovanja sudija i tužilaca te utjecaja disciplinskih postupaka na njihovo napredovanje u karijeri.

¹ Tim autora, urednici: M. Miraščija, S. Cvijić, Je li pravda u Bosni i Hercegovini zaista slijepa?, Izvještaj o zarobljenom pravosuđu u Bosni i Hercegovini, FODBiH, 2021, dostupno na:
https://osfbih.org.ba/images/Progs/17+/LP/Pubs/Je_li_pravda_u_BiH_zaista_slijepa.pdf



OPĆA PRAVILA I PROPISI O NEZAVISNOSTI PRAVOSUĐA

Postojanje nezavisnih i nepristrasnih sudova suštinski je zahtjev vladavine prava i demokratske države. Stoga, ustav, zakoni i politike države moraju osigurati pravosudnom sistemu istinsku nezavisnost od izvršne i zakonodavne vlasti. Međutim, da sve ne bi ostalo na proklamaciji nezavisnosti pravosuđa, da bi ono efikasno funkcionisalo i u praksi te da bi javnost imala povjerenje u pravosuđe, sudije i tužioci moraju odražavati i održavati najviši nivo integriteta u skladu sa zakonima i etičkim standardima.

Iako se u javnosti često koristi termin „nezavisnost pravosuđa“, potrebno je razlikovati nezavisnost sudstva od nezavisnosti tužilaštva. Nezavisnost sudstva podrazumijeva autonomiju suda i sudije da donosi presude tako što će odgovarajući zakon primijeniti na utvrđene činjenice. Opći kriteriji na osnovu kojih se utvrđuje da li je sud/sudija nezavisan su:

- *način imenovanja*
- *mandat*
- *postojanje garancija protiv vanjskih pritisaka*
- *nemogućnost izvršne vlasti da razriješi sudije prije isteka mandata (trajnost funkcije)*
- *pitanje da li sud i sudije „odaju utisak nezavisnosti “ (da li ih i javnost tako percipira).²*

S druge strane, nezavisnost tužilaca nije iste prirode kao nezavisnost sudija. Naime, države moraju tužiocima osigurati mogućnost nepristrasnog i objektivnog obavljanja profesionalne funkcije, ali međunarodno pravo ne sadrži zahtjev da se tužiocima garantuje institucionalna nezavisnost. Ovo je zato što u nekim sistemima tužioce imenuje izvršna vlast ili su bar u nekom stepenu zavisni od izvršne vlasti, u smislu obaveze počinovanja izvjesnim naredbama koje dobiju od vlada. Međutim, bez obzira na to kako je u određenoj državi riješen odnos tužilaštva i izvršne vlasti, država je uvijek dužna osigurati zaštitne mjere koje tužiocima omogućavaju da nepristrasno i objektivno provode istrage.

U Bosni i Hercegovini ni ustavi ni zakoni ne sadrže definicije nezavisnosti sudstva i autonomije tužilaštva, niti predviđaju posebne mjere zaštite kojima bi se to u praksi osiguralo. To se naročito odnosi na nedostatak naročitih garancija protiv vanjskih pritisaka kojima su, preme dostupnim izvještajima, pravosudne institucije izložene. Ipak, nezavisnost pravosuđa je izričito zagantovana ustavnim propisivanjem direktne primjene Evropske konvencije za zaštitu ljudskih prava i osnovnih sloboda kao i Zakonom o Visokom sudskom i tužilačkom vijeću (VSTV) koji propisuje da VSTV kao nezavisan i samostalan organ osigurava nezavisnost, nepristrasnost i profesionalnost pravosuđa.³

ANALIZA NEKIH VAŽNIH PROCESA KAO FAKTORA NEZAVISNOSTI

Za potrebe ovog dokumenta bit će prikazani i analizirani procesi koji su relevantni za ovaj dokument i koji predstavljaju važne faktore nezavisnosti. To su: kriteriji za izbor i imenovanje sudija i tužilaca, trajnost funkcije, ocjenjivanje i napredovanje te utjecaj disciplinske odgovornosti na napredovanje u karijeri.

² Relevantni kriteriji će, zavisno od važnosti za temu ovog dokumenta, biti kraće ili duže posebno obrazloženi dalje u tekstu, uz odgovarajuće primjere iz prakse.

³ Više u Je li pravda u BiH zaista slijepa?, str. 41-45. fn. 1



Kriteriji za izbor i imenovanje sudija i tužilaca

Vladajuće političke stranke svoju političku moć ostvaruju kontrolišući veliki broj upravnih i nadzornih odbora raznih preduzeća, agencija i direkcija kroz koje postavljaju stranačke, uglavnom podobne, kadrove za što nije bitna dokazana stručnost. Putem nadzornih i upravnih odbora stranački kadrovi mogu kontrolisati sve strateške, ekonomske i finansijske odluke u poslovanju preduzeća, kao i upravljanje procedurama javnih nabavki.

Međunarodni standardi zahtijevaju da se imenovanje sudija vrši transparentno i na temelju strogih kriterija odabira koji moraju biti zasnovani na stručnim sposobnostima, odnosno profesionalnim kvalifikacijama i ličnom integritetu kandidata. Osim toga, važno je i koji organ bira i imenuje sudije kao i procedura koju primjenjuje i koja mora biti takva da garantuje sudsku nezavisnost (institucionalnu i individualnu) i nepristrasnost.

Izbor i imenovanje sudija i tužilaca u BiH uređeno je Zakonom o VSTV-u⁴ koji propisuje opće kriterije koji su dalje razrađeni Poslovnikom VSTV-a. Poslovnik VSTV-a propisuje detaljno proceduru imenovanja i kriterije rangiranje kandidata kroz: stručnost kandidata, sposobnost kandidata za pravnu analizu, sposobnost kandidata da odgovorno, nezavisno i nepristrasno obavlja funkciju za koju se prijavio, profesionalnu nepristrasnost i ugled kandidata, dotadašnje radno iskustva kandidata, ponašanje kandidata van posla, edukaciju i profesionalno usavršavanje kandidata, objavljivanje naučne radove kandidata i druge aktivnosti u struci, kao i komunikativnost kandidata. Procedura imenovanja, prema odredbama Poslovnika, ima nekoliko faza: prijem aplikacija, provjera aplikacija, kvalifikaciono (pismeno) testiranje, obavljanje razgovora s odabranim kandidatima, konačno rangiranje kandidata te podnošenje prijedloga Vijeću. U ovoj posljednjoj fazi rang-lista kandidata se nakon obavljenog razgovora dostavlja nadležnom podvijeću za predlaganje kandidata za imenovanje (sastavljenom od članova VSTV-a) koje onda rang-listu kandidata dostavlja Vijeću zajedno s obrazloženjem prijedloga za imenovanje.⁵

U praksi je izbor i imenovanje sudija i tužilaca najspornije pitanje bh. pravosuđa. Naime, brojni izvještaji, koji su se bavili ovim pitanjem, isticali su netransparentnost procesa izbora i imenovanja kao jedan od osnovnih problema zbog kojeg je praktično nemoguće analizirati kako se taj proces odvija u praksi. Upravo ovakva netransparentnost procesa izbora i imenovanja je jedan od osnovnih uzroka nepovjerenja javnosti u pravosuđe i utiska da lične i političke veze imaju veliki utjecaj na taj proces. Dostupni izvještaji pokazuju da oni koji su prošli kroz proceduru izbora i imenovanja nisu mogli izvršiti uvid u rezultate pismenog testa, nisu mogli saznati ocjenu komisije koju su dobili na razgovoru niti su ikada dobili obrazloženje rezultata konkursa.⁶ Osim toga, dugogodišnje sudije i tužioci ističu da sam Zakon o VSTV-u „omogućava manipulaciju i izbor na osnovu kriterija prijateljskih i političkih veza“ kao i da pismeno testiranje (koje je dio procedure) „omogućava manipulaciju u bodovanju jer mjerila nisu objektivna“. ⁷ Kako su izvijestili neki mediji, na sjednici VSTV-a od 14-15. aprila 2021. godine bilo je postavljeno pitanje „pravilnog bodovanja“ pismenih radova kandidata i mogućnosti VSTV-a da preispituje ocjene predloženih kandidata, odnosno da vrši uvid u radove kada nije bilo žalbe na ocjenu.

4 Službeni glasnik BiH, brojevi 25/04, 93/05, 15/08 i 48/07. Integralni tekst Zakona o VSTV-u dostupan na:

https://www.pravosudje.ba/vstv/faces/pdfservlet?p_id_doc=2652

5 Poslovnik o radu Visokog sudskog i tužilačkog vijeća Bosne i Hercegovine, članovi 46-63. Integralni tekst dostupan na:

https://www.pravosudje.ba/vstv/faces/vijesti.jsp?id=8237&vijesti_jezik=B

6 USAID-ov projekat pravosuđa u BiH, Dijagnostička analiza integriteta pravosudnog sektora u BiH i mogućih rizika od nastanka korupcije ili neetičnog ponašanja u pravosuđu, oktobar 2015. godine (u daljnjem tekstu: USAID-ova Dijagnostička analiza, 2015), str. 29

7 Više u Je li pravda u BiH zaista slijepa?, str. 48, fn. 1



U diskusiji se ispostavilo da članovi VSTV-a, kada rade u komisijama za izbor i imenovanje, različito ocjenjuju pismene radove jer je nekima bitno da pravilno odluče (odnosi se na meritornu odluku koju kandidati trebaju uraditi na pismenom testu) dok drugima nije važna odluka već obrazloženje, odnosno da kandidat/kinja razumije primijenjene institute.⁸ Ono što je također problem je to što Zakon o VSTV-u ne propisuje i ne osigurava pravo žalbe na odluke o imenovanju sudija i tužilaca, što onemogućava sudsko preispitivanje odluke o imenovanju, o čemu je Venecijanska komisija dala preporuku još 2014. godine⁹, GRECO 2015¹⁰, a zatim i Evropska komisija u izvještaju iz 2019. godine¹¹.

Proceduru dodatno usložnjava i obavezni kriterij etničke pripadnosti kojem se, kako je općepoznato, pri odlukama o imenovanju počesto daje prednost nad profesionalnim kompetencijama. Kriterij etničke pripadnosti, štaviše, omogućava da se pri konačnom imenovanju zanemare rezultati testova što godinama bezuspješno kritikuju različita međunarodna tijela.¹²

Još jedan dugogodišnji problem u ovom procesu je i to što postojeći sistem omogućava da članovi VSTV-a koji dolaze sa nižih instanci ocjenjuju kvalitet i pravno znanje kandidata koji se prijavljuju na više sudske instance, iako je za osiguranje nezavisnosti pravosuđa presudno da imenovanje sudija u sudove više instance vrše njihove kolege s istog nivoa sudske strukture.¹³ O ovom problemu je pred posebnom komisijom Predstavničkog doma Parlamentarne skupštine BiH svjedočio i sudija Milan Blagojević koji je istakao da je ovakva praksa neprihvatljiva i da do toga dolazi zbog „insistiranja na tome da sudije opštinskih, odnosno osnovnih sudova moraju biti članovi“ VSTV-a.¹⁴

Veoma je ozbiljan i problem na koji ukazuju međunarodni izvještaji koje potvrđuje i istraživanje CIN-a o političkom utjecaju na proces imenovanja. Npr. iako je imao neprimjerene kontakte s političarima u vezi sa smjenom gradonačelnika Brčko distrikta, a nakon toga i izvjesnim političarima pružao informacije o nekim sudskim predmetima, VSTV je imenovao Jadranka Grčevića na mjesto predsjednika Osnovnog suda u Brčkom.¹⁵ Kada mu je nakon ovoga 2018. godine istekao mandat, na sjednici VSTV-a u julu 2019. godine ponovo je izabran za predsjednika istog suda, nakon što je VSTV raspravljao o prigovoru drugog prijavljenog kandidata (bilo je ukupno tri kandidata od kojih su dvojica obaviještena da ne ispunjavaju uslove). Tadašnji predsjednik VSTV-a Milan Tegeltija je naveo da „lično smatra da nema smetnji da se ovaj kandidat pozove da prezentuje program rada“ pa je nakon kratke diskusije donesena jednoglasna odluka o ponovnom imenovanju Grčevića za predsjednika Osnovnog suda u Brčkom.¹⁶

8 https://www.pravosudje.ba/vstv/faces/pdfservlet?p_id_doc=2652

U vrijeme pisanja ove analize zapisnik sa sjednice još nije bio objavljen.

9 Venecijanska komisija, Mišljenje br. CDL_AD (2014) 008, par. 78, par. 90

10 GRECO, Eval IV Rep (2015) 2E, Četvrti krug evaluacije, Sprečavanje korupcije među članovima parlamenta, sudijama i tužiocima, Izvještaj o evaluaciji, Bosna i Hercegovina, Izvještaj usvojen na 70. plenarnoj sjednici Grupe država protiv korupcije (GRECO) 4. decembra 2015, par. 90, dostupno na:

<http://www.msb.gov.ba/PDF/greco01042016.pdf>;

11 Izvještaj stručnjaka o pitanjima vladavine prava u Bosni i Hercegovini, Brisel, 5. decembar 2019, str. 11, dostupno na: http://fcjp.ba/analize/PRIEBE_Izvjestaj.pdf11

12 GRECO, Izvještaj, par. 94-95, fn. 10; također i u USAID-ova Dijagnostička analiza, str. 31, fn. 6

13 Venecijanska komisija, Mišljenje o ustavnom poretku BiH, br. CDL-INF (1998) 015, Strasbourg, 1. juli 1998, poglavlje B.1, par. 9. Preporuka Venecijanske komisije koja se tiče ovog problema nikada nije provedena.

14 Privremena istražna komisija za utvrđivanje stanja u pravosudnim institucijama Bosne i Hercegovine (Privremena komisija), Zapisnik sa 5. sjednice br. 01-50 4-986-5120, 2. juli 2020. godine, str. 61, dostupno na:

<http://parlament.ba/data/dokumenti/ad-hoc-komisije/5.%20sjednica%20-%20poziv%20sa%20Dnevnim%20r.-Privr.istra.kom.PDPSBiH%20za%20utvr.stanja%20u%20pravos.instit.%20BiH-%20OBJEDINJENI%20sa%20transkriptom.-2.7.2020.B.pdf>

15 Integralni tekst priče Nepravda na Trgu pravde (2017) dostupan na:

<https://www.cin.ba/nepravda-na-trgu-pravde/>

16 Zapisnik sa redovne sjednice VSTV-a od 17-18. jula 2019. godine, dostupan na:

<https://vsts.pravosudje.ba/vstv/faces/kategorije.jsp>



U posljednjem mišljenju Venecijanske komisije o izmjenama i dopunama Zakona o VSTV-u iz marta 2021. godine istaknuto je da je Nacrtom i dalje izostavljeno rješavanje pitanja koja su više puta isticana u prethodnim mišljenjima Venecijanske komisije i u drugim relevantnim izvještajima i mišljenjima, među kojima je i pitanje „poboljšanja procedure imenovanja i ocjenjivanja sudija i tužilaca“¹⁷. U vezi s tim (i drugim pitanjima o kojima je već ranije dala mišljenja), Venecijanska komisija je naglasila da „razumije da je Nacrt zakona donesen zbog ciljane izmjene Zakona o VSTV-u i da ni na koji način nije za cilj imao da zamijeni ili isključi usvajanje sveobuhvatnog pravnog akta o VSTV-u koji bi u cijelosti bio u skladu sa međunarodnim standardima“. Takav sveobuhvatan zakon bi trebao biti usvojen godinu dana nakon usvajanja Nacrta zakona pa Komisija „snažno podstiče vlasti u Bosni i Hercegovini da uzmu u obzir preporuke koje su formulirane u mišljenjima komisije iz 2012-2014. godine i u izvještajima drugih eksperata i Evropske unije“¹⁸. Treba istaći i to da su u decembru 2020. godine u parlamentarnu proceduru bila upućena tri prijedloga novih zakona i to: Zakona o Visokom sudskom vijeću, Zakona o Visokom tužilačkom vijeću i Zakona o Uredu disciplinskog tužioca.¹⁹ Međutim, na sjednici Predstavničkog doma Parlamentarne skupštine BiH ovi prijedlozi nisu usvojeni, uz kratko obrazloženje da su dobili „negativno mišljenje Komisije“²⁰. Naime, Ustavopravna komisija je ocijenila da prijedlozi ovih zakona nisu usklađeni sa „Ustavom Bosne i Hercegovine i pravnim sistemom Bosne i Hercegovine“ i da „nije prihvatila principe“ prijedloga ovih zakona, ali nije ni dala bilo kakvo obrazloženje o razlozima koji su članove Komisije doveli do ovih zaključaka.

Osim toga, priličan problem pravi i to što Zakon o VSTV-u propisuje i mogućnost privremenog izbora dodatnih sudija radi „smanjenja broja neriješenih zaostalih predmeta“ ili zbog dužeg odsustva sudije u nekom sudu²¹, čime se željelo izbjeći trajno povećanje broja sudija u sudovima. Međutim, u izvještaju Misije OSCE-a u BiH konstatovano je da VSTV „imenuje dodatne sudije s iznenađujućom učestalošću“ te da u vrijeme izvještavanja učešće dodatnih sudija u ukupnom broju sudija u BiH iznosi 7%. Također, u izvještaju je navedeno da se imenovanja dodatnih sudija provode izvan uobičajene procedure imenovanja sudija propisanih zakonima, što predstavlja „ozbiljnu prijetnju nezavisnosti pravosuđa, otvarajući prostor za vršenje neprimjerenog uticaja, a bez postizanja svog primarnog cilja - efikasnog procesuiranja neriješenih predmeta“. Također je navedeno da se – iako Zakon o VSTV-u ne propisuje mogućnost obnavljanja mandata dodatnim sudijama, „od 79 sudija koji trenutno obavljaju funkciju dodatnog sudije, njih 70 to radi u obnovljenom mandatu, nekima su mandati produženi i do šest puta“ – dodatne sudije imenuju „čak i tamo gdje su redovna sudijska mjesta upražnjena“ kao i da ne rade samo na neriješenim, zaostalim predmetima, već im se u rad daju i novi predmeti“²². Iako je je ovaj izvještaj bio stavljen na dnevni red sjednice VSTV-a od 14-15. aprila 2021. godine, skinut je sa dnevnog reda i na istoj sjednici je donesena odluka o produženju mandata za četvero dopunskih sudija.²³

17 Venecijanska komisija, Mišljenje o Nacrtu zakona o izmjenama i dopunama Zakona o Visokom sudskom i tužilačkom vijeću, broj CDL-AD (2021) 015, usvojeno na sjednici Venecijanske komisije 19-20. marta 2021, par. 27

18 Ibid, par. 88

19 Tekstovi svih prijedloga dostupni na:

<https://www.parlament.ba/session/OSessionDetails?id=2169>

20 Izvještaj sa 19. sjednice PDPSBiH od 28. aprila 2021. godine, dostupan na:

http://static.parlament.ba/doc/141278_19.%20sjednica%20PD%20-%20prvi%20izvjestaj%20-%20B.pdf

21 Član 48 stav 1 Zakona o VSTV-u, fn. 4

22 Tematski izvještaj Institut dodatnih sudija kao potencijalna prijetnja načelu nezavisnosti sudstva u Bosni i Hercegovini, Misija OSCE-a u BiH, mart 2021. godine, dostupno na:

<https://www.osce.org/files/f/documents/c/2/481954.pdf>

23 Izvještaj VSTV-a sa sjednice od 14-15. aprila 2021, dostupno na:

<https://vsts.pravosudje.ba/vstv/faces/kategorije.jsp?ins=141&modul=1172&kat=1175&kolona=1284>.

Zapisnik sa ove sjednice u vrijeme pisanja ove analize još nije bio objavljen.



CIN-ovo istraživanje, također, potvrđuje negativan utjecaj izbora i produženja mandata dodatnim sudijama na nezavisnost sudstva. Naime, CIN je objavio da je sutkinja Melisa Kovačević izabrana kao dodatna sutkinja u Općinski sud u Zenici 2008. godine, od kada joj je stalno produžavan mandat, i da je od 2016. godine u rad preuzimala i krivične predmete. Nakon anonimne dojave Tužilaštvo Zeničko-dobojskog kantona je protiv nje pokrenulo istragu zbog zloupotrebe položaja, primanja dara i nagrade. Naime, sutkinji Kovačević se na teret stavlja da je „uzela 4.772 KM kako bi radila u korist optuženih i osumnjičenih u predmetima koji su joj dodijeljeni na Općinskom sudu u Zenici“. Prema CIN-ovim informacijama, suđenje joj je počelo u novembru na Općinskom sudu u Kaknju.²⁴ VSTV je 13. marta 2021. godine donio odluku o suspendovanju ove sutkinje „do okončanja istrage“.²⁵

Također, može se uočiti i problem sa imenovanjima predsjednika sudova. Naime, prema Zakonu o VSTV-u, predsjednici sudova se imenuju iz reda sudija suda u kojem se imenuje predsjednik. Mandat im traje zavisno od toga o kojem se nivou suda radi: na općinskim i osnovnim sudovima mandat predsjednika je četiri godine, a na ostalim sudovima (okružni/kantonalni, vrhovni sudovi, Apelacioni sud Brčko distrikta BiH i Sud BiH) mandat predsjednika traje šest godina. Prema dostupnim informacijama, problem je to što se za kandidate za predsjednike sudova uglavnom javlja po jedan kandidat te što se isti predsjednici biraju u više mandata, bez obzira na konkretne pokazatelje o radu određenog suda. Npr. prema zapisniku sa vanredne sjednice VSTV-a iz februara 2021. godine, za sve pozicije predsjednika sudova (sedam u sudovima FBiH i četiri u sudovima RS-a) prijavio/la se samo po jedan/a kandidat/kinja. U vezi sa ovim, članica VSTV-a Biljana Simeunović je „predložila da se razgovara o pitanju zašto se prijavljuje samo po jedan kandidat na mnogo rukovodnih pozicija u pravosuđu“, a druga članica Amila Kunosić je istakla „da je bilo dosta pozicija gdje bi to rukovodiocima bio peti mandat“²⁶. O ovome je u svjedočenju pred Privremenom komisijom Predstavničkog doma Parlamentarne Skupštine BiH govorio i sudija Nedeljko Tabaković, izjavivši da se „Jadranko Grčević nalazi na čelu predsjednika suda punih 20 godina, tako isto i Damjan Kaurinović kao predsjednik Apelacionog suda, tako i Zekerijah Mujkanović kao tužilac“²⁷. Jedan od mogućih zaključaka je da za pozicije predsjednika sudova i glavnih tužilaca etnički kriterij igra odlučujuću ulogu.

Iako to nije direktno tema ovog dokumenta, važno je istaći da je u CIN-ovim istraživačkim pričama ukazano i na nezakonitosti prilikom zapošljavanja i/ili raspoređivanja zaposlenika u sudovima zato što izbor ili raspoređivanja vrše ili direktno na njih utječu upravo predsjednici sudova. Tako je npr. u Općinskom sudu u Sarajevu Upravni inspektorat Kantona Sarajevo utvrdio nepropisno raspoređivanje kod sedmero zaposlenika u 2018. i 2019. godini (bilo zbog toga što nisu ispunjavali uslove propisane za određeno radno mjesto, bilo zato što u ostavljenom roku nisu položili stručni ispit, a ostali su na istom radnom mjestu ili što je nezakonito prolongiran odlazak u penziju zaposlenika koji je ispunjavao uslove za nju), a CIN je pronašao još dvoje koji nisu ispunjavali uslove za zaposlenje u ovom sudu. Zbog ovakvih propusta Disciplinska komisija VSTV-a je početkom 2020. godine utvrdila da je predsjednica Općinskog suda u Sarajevu odgovorna za prekršaje „donošenja odluka kojim se očigledno krši zakon ili uporno i neopravdano kršenje pravila postupka“ i „nemar ili nepažnju u vršenju službenih dužnosti“ pa ju je zbog toga i nepoštivanja propisa iz radnih odnosa kaznila pismenom opomenom koja se javno ne objavljuje. Ova kazna se izriče samo za lakše prekršaje – kada nije nastupila štetna posljedica ili je mala posljedica za oštećeno lice, javnost ili pravosuđe i kada nije velika vjerovatnoća da će sudija ponoviti isti disciplinski prekršaj.²⁸

24 Integralni tekst priče Cjenkanje za pravdu (2020) dostupan na:

<https://www.cin.ba/cjenkanje-za-pravdu/>

25 Vidi na: <https://vsts.pravosudje.ba/vstv/faces/vijesti.jsp?id=89822>

26 Zapisnik sa vanredne sjednice VSTV-a održane 24. februara 2021. godine, dostupan na:

<https://www.pravosudje.ba/vstv/faces/vijesti.jsp?id=100820>

27 Zapisnik sa 19. sjednice Privremene komisije Predstavničkog doma PSBiH od 7. decembra 2020. godine, dostupno na: <http://parlament.ba/data/dokumenti/ad-hoc-komisije/19.%20sjednica%20-%20poziv%20za%20Ad%20hoc%20PDPSBiH%20za%20utvr.stanja%20u%20pravos.instit.%20BiH-%20OBJEDINJENO%20dana-18.12.2020.-B.pdf>

28 Integralni tekst priče Nezakonito zapošljavanje u palati pravde (2020) dostupan na:

<https://www.cin.ba/nezakonito-zaposljavanje-u-palati-pravde/>



Trajnost funkcije

Stalnost pozicije jedan je od bitnih uslova sudijske nezavisnosti. Sudijama se mora garantovati radno mjesto sve dok ne navrše starosnu dob, propisanu za obavezan odlazak u penziju ili dok im ne istekne mandat tamo gdje je mandat ograničen zakonom. Što se tiče tužilaca, poželjno je da se i oni imenuju do penzije zato što imenovanje na ograničeni vremenski period s mogućnošću ponovnog imenovanja predstavlja rizik da bi tužioci mogli biti podložni utjecaju onih koji su ovlašteni da ih ponovo imenuju. Zakon o VSTV-u BiH predviđa da se sudije i tužioci imenuju na mandat neograničenog trajanja bez probnog rada i po tom pitanju je usklađen sa međunarodnim standardima. Sve u svemu, analize ovog pitanja pokazuju da sudije i tužioci u BiH uživaju visok nivo zaštite u smislu garancija stalnosti radnog mjesta i nesmjernjivosti. Razlozi smjenjivanja svode se na razrješenje dužnosti koje VSTV može odrediti na osnovu provedenog disciplinskog postupka te na slučajeve kada se na osnovu medicinske dokumentacije dokaže trajni gubitak radne sposobnosti za vršenje dužnosti sudije ili tužioca.²⁹

Ocjenjivanje i napredovanje

Drugi aspekt mandata neograničenog trajanja odnosi se na faktore koji određuju napredovanje i koji su slični onima koji regulišu imenovanje i prema kojima bi se napredovanje trebalo temeljiti na objektivnim faktorima, naročito na stručnim sposobnostima, integritetu i iskustvu. Svakako, ocjenjivanje prema ovim kriterijima bi garantovalo napredak sudija i tužilaca prema kvalitetu i stručnosti u vršenju pravosudnih dužnosti. Prema međunarodnim standardima, ocjenjivanje sudija i tužilaca bi moralo biti sveobuhvatno i moralo bi uključivati i kvantitativne i kvalitativne pokazatelje koji omogućavaju iscrpnu i temeljitu procjenu izvršavanja profesionalnih dužnosti.³⁰

Zakon o VSTV-u ne reguliše pitanja napredovanja i unapređenja sudija i tužilaca. Međutim, VSTV ima nadležnost da utvrdi kriterije za njihovo ocjenjivanje pa je nakon kritika na račun ranijeg sistema ocjenjivanja VSTV usvojio 2018. godine nove kriterije za ocjene sudija, predsjednika sudova i predsjednika sudskih odjeljenja u BiH, glavnih tužilaca i njihovih zamjenika na svim administrativnim nivoima, kao i šefova tužilačkih odjela/odsjeaka u tužilaštvima.³¹ Prema tim kriterijima bila su propisana tri elementa za ocjenu rada sudija i tužilaca: 1) količina rada³², 2) statistički kvalitet³³ i 3) analitički kvalitet.

29 Više o trajnosti mandata sudija i tužilaca u Je li pravda u BiH zaista slijepa?, str. 52-53, fn. 1

30 Svjetodavno vijeće evropskih sudija (CCJE), Mišljenje br. 17 (2014) o vrednovanju rada sudija, kvalitetu pravosudnog sistema i poštivanju sudačke nezavisnosti, par. 46 i 49(6): „Procjena se mora temeljiti na objektivnim kriterijima. Takvi kriteriji trebaju se prvenstveno sastojati od kvalitativnih pokazatelja, ali se, osim toga, mogu sastojati od kvantitativnih [...]. U svakom slučaju, pokazatelji koji se koriste moraju omogućiti ocjenjivačima da uzmu u obzir sve aspekte koji čine dobar sudački rad.”

https://pravosudje.ba/vstv/faces/pdfservlet?p_id_doc=38739

31 Kriteriji za ocjenjivanje rada sudija, predsjednika sudova, tužilaca i svih glavnih tužilaca dostupni su na:

<https://vstv.pravosudje.ba/vstv/faces/vijesti.jsp?id=76156>

32 Ibid, član 16 Kriterija za ocjenu rada sudija u BiH propisuje da se kvantitet rada ocjenjuje prema rezultatima koje sudija postigne po osnovu ostvarene godišnje orijentacione norme i realizacije godišnjeg plana rada, odnosno za rad po predmetima prema starosti inicijalnog akta i zakonski prioritetnim predmetima.

33 Ibid, član 18. Pokazatelji statističkog kvaliteta su procenat ukinutih odluka u odnosu na ukupan broj potvrđenih, preinačenih i ukinutih odluka suda više instance te procenat ukinutih i preinačenih odluka na koje se može izjaviti pravni lijek sudu više instance.



Taj novi sistem ocjenjivanja rada sudija i tužilaca također je davao prednost kvantitativnim u odnosu na kvalitativne pokazatelje jer je, prema broju bodova koji je svaki od kriterija nosio, proizlazilo da su za ocjenu bili presudni količina rada i statistički kvalitet (ustvari, još jedan kvantitativni pokazatelj) koji čine 70% ocjene, dok analitički kvalitet, koji je najvažniji pokazatelj kvaliteta rada sudija i tužilaca, predstavlja ostalih 30% ocjene. Ovakav odnos kvantitativnih i kvalitativnih pokazatelja, kakav je bio postavljen u tim kriterijima, i dalje je mogao predstavljati problem u praksi, kao što je to bilo i prema ranijem sistemu ocjenjivanja, naročito kada je u pitanju napredovanje. Naime, kako je istaknuto u USAID-ovoj Dijagnostičkoj analizi, učesnici u istraživanju su ocijenili da u pravosuđu „neznanje caruje“ i da je to posljedica „naglih i nelogičnih imenovanja osoba bez adekvatnog radnog iskustva u pravosuđu na veoma visoke i specijalizirane pravosudne pozicije“³⁴.

Međutim, ovaj novi sistem, iako je bio na snazi od 1. januara 2019. godine, nikada u praksi nije primijenjen. Naime, Sud BiH je u maju 2020. godine ukinuo Kriterije i Pravilnik o postupku ocjenjivanja nosilaca pravosudnih funkcija zato što je, između ostalog, zaključio da „[p]ravna situacija u kojoj Zakon o VSTV-u ne uređuje postupak donošenja Pravilnika o postupku ocjenjivanja nedvosmisleno ukazuje da postupak donošenja osporavanog pravilnika nije proveden u skladu sa Zakonom, zbog čega je osporavani pravilnik neovisno o svom sadržaju nezakonit“³⁵. Na osnovu toga VSTV je tek u oktobru 2020. godine zaključio da će ocjenjivanje rezultata rada nosilaca pravosudnih funkcija biti provedeno prema kriterijima koji su važili prije usvajanja novih kriterija 2018. godine te da se kriteriji koji su usvojeni 2018. godine stavljaju van snage i da neće biti ocjenjivanja za 2020. godinu zbog okolnosti uzrokovanih pandemijom korona virusa, uz napomenu „na obavezu ostvarivanja maksimalnih radnih rezultata [...] do kraja 2020. godine, bez obzira na vanredne okolnosti“, kao i da će se, u svrhu ocjenjivanja za 2021. godinu, novi kriteriji napraviti do kraja 2020. godine.³⁶

VSTV je na sjednici u decembru 2020. godine donio odluku o usvajanju novih kriterija za ocjenjivanje svih nosilaca pravosudnih funkcija.³⁷ Novousvojenim kriterijima za ocjenjivanje³⁸ sudija sada su kao elementi ažurnosti za ocjenjivanje sudija predviđeni: ostvarenje orijentacijske norme (do 40 bodova), statistički kvalitet odluka (do 40 bodova) i ažurnost rada (do 20 bodova).³⁹ Statistički kvalitet odluka sudije ocjenjuje se sabiranjem bodova ostvarenih na osnovu procenta ukinutih odluka u odnosu na ukupan broj potvrđenih, preinačenih i odluka koje je ukinuo sud više instance te procenta ukinutih i preinačenih odluka koje se računaju kao ukinute u odnosu na ukupan broj predmeta u kojima je donesena konačna odluka na koju se može izjaviti pravni lijek sudu više instance.⁴⁰

Sudije Apelacionog odjela Suda BiH, Vrhovnog suda FBiH, Vrhovnog suda RS-a i Apelacionog suda Brčko distrikta BiH bit će ocijenjene samo prema elementima ostvarene orijentacijske norme i ažurnosti rada⁴¹, dakle isključivo prema kvantitativnim kriterijima.

34 USAID-ova Dijagnostička analiza, str. 39, fn. 6

35 Odluka Suda BiH, dostupno na:

file:///C:/Users/sevim/Downloads/1590586981Pravilnik_S1_3_U_032644_19_U_A.pdf

36 Izveštaj VSTV-a sa sjednice od 22-23. oktobra 2020. godine, dostupno na:

<https://www.pravosudje.ba/vstv/faces/vijesti.jsp?id=95521>

37 Izveštaj VSTV-a sa sjednice od 29.12.2020. godine, dostupno na:

<https://www.pravosudje.ba/vstv/faces/kategorije.jsp?ins=141&modul=1172&kat=1175&kolona=1284>

38 Svi novi kriteriji za ocjenu nosilaca pravosudnih funkcija dostupni su na:

<https://www.pravosudje.ba/vstv/faces/vijesti.jsp?id=98503>

39 Član 14 Kriterija za ocjenjivanje rada sudija u BiH, dostupno na:

https://vstv.pravosudje.ba/vstv/faces/pdfservlet?p_id_doc=71806

40 Ibid, član 15. Drugi element za ocjenu statističkog kvaliteta računa se na način koji je propisan stavom 2 člana 15 koji glasi: „Prilikom računanja procenta ukinutih odluka iz stava (1) tačka b) ovoga člana, u predmetu u kojem je odluka djelomično ukinuta, takav predmet se računa kao pola ukinute odluke, a preinačena odluka donesena na raspravi ili na pretresu pred višim sudom računa se kao jedna ukinuta odluka, ako je zakonom propisano da sud više instance ne smije povodom žalbe ukinuti prvostepenu odluku i vratiti predmet nižestepenom sudu na ponovno odlučivanje, izuzev ako je rasprava ili pretres pred višim sudom održana zbog novih činjenica i novih dokaza iznesenih u žalbi.“

41 Ibid, član 19



Sudije ocjenjuje predsjednik suda u kojem je sudija obavljao funkciju veći dio perioda ocjenjivanja, a ako tu dužnost obavlja u kraćem dijelu perioda ocjenjivanja, onda će se o ocjeni konsultovati sa osobom koja je prethodno obavljala tu dužnost „ako je to moguće i svrsishodno“⁴². Kod ocjenjivanja elementa ažurnosti u radu predsjednik suda može pribaviti mišljenje predsjednika sudskog odjela u kojem je sudija raspoređen ili stručnog kolegija suda ako nema posebnih odjela.⁴³ Kriteriji propisuju pravo na prigovor na ocjenu o kojem se odlučuje na osnovu Pravilnika o postupku ocjenjivanja rada predsjednika sudova, sudija i stručnih saradnika iz 2016. godine.⁴⁴ Predsjednike sudova ocjenjuje predsjednik neposredno višeg suda.⁴⁵

Slično je i sa Kriterijima za ocjenu rada tužilaca u BiH koji propisuju da su elementi za ocjenu tužilaca: ostvarenje orijentacijske norme (do 40 bodova), statistički kvalitet odluka (do 40 bodova) i odnos prema radu (do 20 bodova).⁴⁶ Kvalitativni element ocjene odnosi se na kvalitet optužnica tužioca⁴⁷ te na kvalitet naredbi tužioca o neprovođenju istrage i naredbi o obustavi istrage.⁴⁸ Ovi kriteriji predviđaju i umanjenje bodova za kvalitet rada tužilaca u svakom slučaju u kojem glavni tužilac, šef odjela ili šef odsjeka zatraži pismenim uputstvom da tužilac koji radi na predmetu u bitnim elementima izmijeni ili dopuni optužnicu ili bilo koji drugi akt koji napiše.⁴⁹ Što se tiče odnosa prema radu, Kriteriji propisuju da će se taj element ocjenjivati na osnovu realizacije plana rješavanja starih predmeta, odnosno realizacije predmeta iz Akcionog plana za rad na predmetima ratnih zločina i na osnovu u potpunosti izvršenih obaveznih uputstava glavnog tužioca u vezi sa primjenom Zakona o krivičnom postupku u pogledu postupanja po predmetima, poštivanja rokova, prisustva kolegijima i odnosa prema strankama i saradnicima.⁵⁰ Tužioce ocjenjuje glavni tužilac u tužilaštvu u kojem je tužilac obavljao funkciju veći dio perioda ocjenjivanja⁵¹, a rad glavnih tužilaca kantonalnih i okružnih tužilaštava ocjenjuje glavni federalni tužilac.⁵²

Čini se da je novim kriterijima pojednostavljen način ocjenjivanja kvaliteta rada sudija tužilaca u odnosu na one koji su bili doneseni 2018. godine. Međutim, praksa će pokazati hoće li ostvarenje orijentacijske norme i ažurnost u radu sudija, odnosno odnos prema radu tužilaca kao kvantitativni elementi prevagnuti nad statističkim kvalitetom odluka kao kvalitativnim dijelom ukupne ocjene. Gledajući kriterije, odnos mogućih kvantitativnih prema kvalitativnim bodovima je 60:40% što ostavlja prostora za skepsu. Osim toga, o tome kako se ocjenjuje norma (kvantitet) sudija Nedeljko Tabaković je pred Privremenom komisijom PSBiH rekao da sudije koje rade na referatima na kojima nema puno žalbi (npr. registracija preduzeća, ostavinski postupci, izvršni postupci i sl.) i gdje su odluke u najvećoj mjeri povoljne za stranke lakše ostvaruju i prebacuju normu za razliku od sudija na krivičnim i parničnim referatima na kojima je teže ostvariti normu ili je prebaciti.⁵³

42 Ibid, član 5, stavovi 1 i 2

43 Ibid, član 6

44 Dostupno na: <https://www.pravosudje.ba/vstv/faces/vijesti.jsp?id=98503>

45 Član 5 Kriterija za ocjenu rada predsjednika sudova, fn. 38

46 Kriteriji za ocjenu tužilaca u BiH, član 15, dostupno na:
https://vstv.pravosudje.ba/vstv/faces/pdfservlet?p_id_doc=71808

47 Kvalitet optužnica se ocjenjuje se na osnovu ukupnog broja podignutih optužnica i ukupnog broja pravosnažnih presuda u kojima su odbijene optužbe, optuženi oslobođeni optužbe te na osnovu broja pravosnažnih rješenja o odbijanju optužnica, srazmjerno ukupnom broju podignutih optužnica u ocjenjivanom periodu. Ibid, član 18, stav 1. Stavom 2 i 3 člana 18 propisan je način ocjenjivanja tužilaca koji rade na maloljetničkom referatu, odnosno na predmetima privrednog kriminala, organizovanog kriminala i ratnih zločina.

48 Ibid, članovi 19 i 20

49 Ibid, član 21

50 Ibid, član 22, stav 1

51 Detaljnije o ovome vidjeti članove 5-7 Kriterija za ocjenu tužilaca, fn. 46

52 Član 5 Kriterija za ocjenu glavnih tužilaca, zamjenika glavnih tužilaca i šefova odjela/odsjeka u tužilaštvima u Bosni i Hercegovini, fn. 38

53 Zapisnik Privremene komisije PDPSBiH, fn. 27.



Efikasnost u procesu ocjenjivanja rada sudija i tužilaca je važan faktor, ali ako vrednovanje efikasnosti prevagne nad kvalitetom (što je teoretski moguće s obzirom na broj bodova koji svaki element nosi), to bi omogućilo nastavak davanja prednosti kvantitetu u odnosu na kvalitet kao što je to bio slučaj u prethodnom sistemu ocjenjivanja koji je upravo zato trpio najveće kritike.

Disciplinske sankcije i napredovanje

Za potrebe ove analize disciplinski postupak protiv nosilaca pravosudnih funkcija i sankcije koje im se mogu izreći bit će prikazani samo onoliko koliko je to bitno u odnosu na napredovanje u karijeri.⁵⁴

Za disciplinske postupke protiv nosilaca pravosudnih funkcija nadležan je VSTV putem Ureda disciplinskog tužioca (UDT). VSTV bira i imenuje glavnog disciplinskog tužioca, a osim toga UDT i finansijski zavisi od VSTV-a. VSTV ima ključnu ulogu i u vođenju disciplinskih postupaka jer u prvostepenim disciplinskim komisijama članovi VSTV-a čine većinu, dok su drugostepene disciplinske komisije sastavljene isključivo od članova VSTV-a. Osim toga, žalbe protiv odluka drugostepene disciplinske komisije podnose se VSTV-u kao cjelini. U vezi sa ovim, izvještaji relevantnih međunarodnih tijela su istakli da ovakav dominantan utjecaj VSTV-a na disciplinske postupke nije u skladu sa međunarodnim standardima zbog mogućeg sukoba interesa. U tim izvještajima je naglašena potreba da se disciplinski postupci odvoje od upravljanja pravosuđem i da se sukob interesa u ovom kontekstu najefikasnije izbjegava ukoliko prvostepene disciplinske postupke vodi disciplinska komisija sastavljena od sudija koji nisu članovi pravosudnog vijeća.⁵⁵ Značajan problem u disciplinskim postupcima odnosi se na njihovu transparentnost i to prvenstveno na transparentnu primjenu kriterija na osnovu kojih se donosi odluka o pokretanju disciplinskog postupka kako bi takva odluka bila detaljno obrazložena i potpuno argumentovana. Ovo dodatno pogoršava i to što zakoni i propisi u BiH ne predviđaju pravo žalbe na odluku UDT-a o odbacivanju žalbe.

Naročit problem, koji je bitan za ovaj dokument, je to što su disciplinske komisije „očito sklone određivanju blažih disciplinskih mjera i često se oslanjaju na činjenicu da Zakon ne propisuje donji prag novčanih kazni. U isto vrijeme, uprkos znatnom broju prilično ozbiljnih prekršaja (uključujući slučajeve sukoba interesa, neprimjerene komunikacije sa strankama i kontinuiranog zanemarivanja dužnosti), najekstremnija mjera razrješenja dužnosti izrečena je samo 12 puta u posljednjih 15 godina – za osam sudija i četiri tužioca.“⁵⁶

54 Sve o disciplinskom postupku protiv nosilaca pravosudnih funkcija i o uočenim problemima u vezi s tim vidjeti u Je li pravda u BiH zaista slijepa?, str. 66-73, fn. 1

55 Ibid, str. 68

56 Ibid, str. 71



CIN-ova istraživanja također potvrđuju navedene probleme. Najprije treba istaći da je CIN izradio sveobuhvatnu bazu „Disciplinske kazne protiv sudija i tužilaca“ koju je dopunio u aprilu 2021. godine i koja sadrži podatke o 184 disciplinske odluke kojima su u posljednjih 11 godina kažnjene sudije, tužioci i stručni saradnici koji su u svom radu pravili greške. Ovo je jedina baza u kojoj su javno dostupni podaci o nosiocima pravosudnih funkcija koji su disciplinski sankcionisani. Podaci su prikupljeni iz pravosudnih disciplinskih odluka koje VSTV objavljuje na svojoj internet-stranici. Međutim, kako je VSTV iz odluka izbrisao imena kažnjenih i nazive institucija u kojima su napravili prekršaje, novinari CIN-a su samostalno prikupljali sudske i tužilačke dokumente, razgovarali sa sudijama i tužiocima kako bi otkrili ko su oni koji su činili prekršaje tokom svog rada. Analiza koja je urađena na osnovu ovih podataka pokazuje da su u periodu od 11 godina sudije, tužioci i stručni saradnici najčešće kažnjavani blagim kaznama, odnosno da su polovina kazni opomene i javne opomene, dok je devet sudija i tužilaca razriješeno dužnosti.⁵⁷ Ovo potvrđuje već navedeni problem netransparentnosti VSTV-a kada je riječ o disciplinskim postupcima, jer ni stručna javnost ni građani nemaju uvid u podatke ko su nosioci pravosudnih funkcija koji su disciplinski odgovarali i kakve su im sankcije izrečene, što ne doprinosi jačanju integriteta pravosuđa i većem povjerenju javnosti u njegov rad.

Osim toga, što je za ovaj dokument naročito važno, ovo pokazuje i nemogućnost praćenja i uvida javnosti u to da li i kako izrečene disciplinske sankcije predstavljaju prepreku za napredovanje. CIN-ova istraživanja pokazuju da su neki, iako su ih kazne trebale natjerati da rade bolje, ponavljali prekršaje, a drugi napredovali do važnih pozicija u pravosuđu. Naime, CIN-ovo istraživanje je pokazalo da uprkos tome što je Evropska komisija preporučila da bi disciplinski sankcionisanim sudijama i tužiocima trebalo na određeno vrijeme „zabraniti imenovanje u drugu pravosudnu instituciju ili na mjesto glavnog tužioca i predsjednika suda“, izrečene disciplinske sankcije sudijama i tužiocima nimalo ne otežavaju napredovanje u karijeri. Iako Poslovnik VSTV-a propisuje da će se u postupku imenovanja u obzir uzeti i „okolnosti koje su relevantne za ocjenu podobnosti kandidata, poput podataka o ranijim disciplinskim prekršajima [...] koje bi kandidata mogle učiniti nepodobnim za sudijsku, odnosno tužilačku funkciju“⁵⁸, CIN-ovo istraživanje je pokazalo da npr. disciplinska mjera izrečena Miroslavu Krkeljašu nije loše utjecala na njegovu karijeru jer je imenovan na poziciju sudije Vrhovnog suda FBiH nakon što je na Općinskom sudu u Sarajevu disciplinski sankcionisan javnom opomenom radi nesavjesnog ponašanja, a u međuvremenu je bio i sudija Okružnog suda u Istočnom Sarajevu.⁵⁹

CIN je također pronašao još pet slučajeva u kojima su kažnjene sudije i tužioci unaprijeđeni i ponovo izabrani na rukovodeće pozicije. Neki od njih, kao što je Slobodanka Kojić, ponovo su imenovani za predsjednike sudova. Kao sutkinja Općinskog suda u Gradačcu, Kojić nije okončala tri predmeta krađe, prevare i nasilničkog ponašanja na kojima je radila zbog čega su ti predmeti zastarjeli. Disciplinska komisija ju je 2013. godine kaznila tromjesečnim smanjenjem plaće za 5%. Međutim, kasnije je, bez obzira na to, i po drugi put izabrana za predsjednicu Suda. CIN kao primjer navodi i sudiju Jadranka Grčevića koji je kažnjen javnom opomenom jer je u medijima komentarisao slučajeve koje su vodili tužilaštvo i policija, ali je godinu dana nakon disciplinske kazne i po treći put izabran za predsjednika Osnovnog suda u Brčko distriktu.⁶⁰

57 CIN, Baza Disciplinske kazne protiv sudija i tužilaca (dopunjena 2021), dostupno na:

<https://www.cin.ba/disciplinske-kazne-protiv-sudija-i-tuzilaca/>

58 Član 48 Poslovnika VSTV-a, fn. 5

59 Krkeljaš je vodio krivični predmet za pljačku protiv optuženih koji su izbjegavali da se pojave na ročišta pa je predmet na kraju zastario. Disciplinska komisija je utvrdila da sudija nije uradio sve što je mogao kako bi pronašao optuženog i okončao predmet. Integralni tekst priče Blage kazne za greške sudija i tužilaca (2019) objavljen je na:

<https://www.cin.ba/blage-kazne-za-greske-sudija-i-tuzilaca/>

60 Ibid.



S druge strane, CIN-ovo istraživanje pokazuje i da su u posljednje četiri godine disciplinske komisije VSTV-a BiH oslobodile odgovornosti 12 sudija i tužilaca nakon provedenog disciplinskog postupka, a u jednom slučaju disciplinski postupak nisu ni provodili. Međutim, i takve odluke postavljaju brojna pitanja koja se tiču i transparentnosti i konzistentnosti u odlučivanju disciplinskih komisija, kao i adekvatnosti obrazloženja i argumentacije koja se daje u takvim odlukama. Npr. u disciplinskom postupku protiv tužioca Tužilaštva BiH Ivana Matešića UDT je podnio disciplinsku tužbu u kojoj je naveo da je Matešićevo slikanje sa Ivom Sanaderom na Svjetskom nogometnom prvenstvu u Rusiji predstavljalo ponašanje koje šteti ugledu tužilačke funkcije jer se protiv Sanadera vodi više sudskih procesa i javnost ga doživljava kao „simbol političke korupcije“. Međutim, disciplinska komisija je odbila disciplinsku tužbu, a u objašnjenju je navedeno da disciplinski tužilac nije dokazao ni da je Ivo Sanader „simbol političke korupcije“ niti da je fotografijom narušeno povjerenje javnosti u rad Tužilaštva BiH i pravosuđa.⁶¹

Probleme u postupcima sankcionisanja disciplinskih prekršaja vide i članovi UDT-a, ističući da nije problem odbijanje disciplinske tužbe jer se na taj način disciplinskim tužiocima daju jasna objašnjenja zašto je tako postupljeno. Međutim, kako ističe Mirza Hadžiomerović, zamjenik glavne disciplinske tužiteljice, u tim odlukama često ključne činjenice nisu obrazložene adekvatno i na jasan način. Također, i glavna disciplinska tužiteljica Alena Kurspahić-Nadarević je pred Parlamentarnom komisijom za utvrđivanje stanja u pravosuđu rekla da „zabrinjava povećani broj postupaka koji se tiču etičkih problema u radu sudija i tužilaca, a da istovremeno članovi komisija imaju totalno suprotna mišljenja u vezi sa sankcijama. Tako je bilo situacija da se u istom predmetu predlažu različite kazne – od vrlo blagih do najtežih, poput razrješenja.“⁶²

Zbog događaja koji je u istom periodu izazvao naročito interesovanje javnosti treba reći da ni Zakon o VSTV-u niti Poslovnik VSTV-a ne predviđaju popis zasebnih disciplinskih prekršaja koji se odnose na članove VSTV-a u svojstvu članova VSTV-a (a ne u svojstvu sudija ili tužilaca), osim zakonskih odredbi koje se odnose na prestanak njihovog mandata. Ovo je u praksi potvrđeno i u disciplinskom predmetu koji je 2019. godine UDT pokrenuo disciplinskom tužbom protiv tadašnjeg predsjednika VSTV-a Milana Tegeltije zbog nedoličnog ponašanja koje narušava sliku pravosuđa u javnosti uz videodokaze pa je istovremeno zatražio i njegovu suspenziju. Međutim, Prvostepena disciplinska komisija VSTV-a je odbacila taj zahtjev, a Drugostepena je tu odluku potvrdila. Naime, kako je izvijestio CIN, donošenje te odluke je obrazloženo time da „za to nije bilo zakonske osnove“, što je bio presedan u odlukama disciplinskih komisija jer je prvi put u 16 godina rada UDT-a disciplinska tužba odbačena bez provođenja disciplinskog postupka.

U vezi sa ovim događajem reagovao je Visoki predstavnik, rekavši da „ova odluka praktično pruža nekažnjivost svim članovima VSTV-a“⁶³, a u ekspertskom izvještaju Evropske unije, poznatom kao „Priebeov izvještaj“, u vezi s tim je navedeno:

Javno mnijenje su posebno potresli navodi o korupciji protiv predsjednika VSTV-a i navodnih manipulacija u disciplinskim i postupcima imenovanja. Uzimajući u obzir ozbiljnost navoda, reakcija predsjednika, kao i jednoglasna podrška koju je dobio od članova VSTV-a, ne čini se prikladnom, imajući u vidu važnost ove institucije. Nije provedena nikakva suštinska disciplinska istraga. Propuštena je važna prilika da se postavi presedan kada je riječ o integritetu. To je nanijelo dukoku štetu renomeu institucije.“⁶⁴

61 Integralna priča Rastezljiva pravda za sudije i tužioce (2021) objavljena je na:

<https://www.cin.ba/rastezljiva-pravda-za-sudije-i-tuzioce/>.

Sudija Selim Karamahić, član Disciplinske komisije, za CIN je izjavio da je „nakaradno – nakaradno malo, neprofesionalno i neprecizno obrazloženje kako smo napisali“ te da je „bilo rasprave i zagovaranja da se ovaj prekršaj kazni, ali je većina članova Prvostepene, a potom i Drugostepene komisije odlučila da odbije tužbu.“

62 Ibid.

63 Vidi u Je li pravda BiH zaista slijepa?, str. 90

64 Izvještaj stručnjaka, par. 65-66, fn. 11



CIN je također naveo da je Tegeltija ostao predsjednik VSTV-a godinu i po dana nakon odbačene disciplinske tužbe, a onda je krajem 2020. objavljen novi snimak na kojem razgovara sa bivšom članicom VSTV-a Miljanom Buha o zaposlenju njezine sestre na mjesto sudije. Nezadovoljstvo u javnosti je eskaliralo i on je podnio ostavku na poziciju predsjednika VSTV-a.⁶⁵

I neki članovi VSTV-a su prigovarali tome što neko ko je disciplinski odgovarao može napredovati. Npr. bivša potpredsjednica VSTV-a Ružica Jukić je na sjednici upozorila „da se zanemaruje što je neko odgovarao stegovno i naročito kada neko ponavlja prekršaj“ i rekla da oni koji ponavljaju prekršaje ne trebaju ostati u pravosuđu, a oni često napreduju.⁶⁶ Uprkos tome, do danas se VSTV ovim nije ozbiljnije pozabavio, što se može utvrditi i iz ponovnog traženja članova VSTV-a Mustafe Šabića i Davora Martinovića da se VSTV-u prije imenovanja nekoga na višu poziciju dostave podaci o tome da li je neko disciplinski odgovarao.⁶⁷

ZAKLJUČCI I PREPORUKE

Kao i izvještaji na kojima se zasniva, ova analiza pokazuje nedostatak transparentnosti unutar VSTV-a, naročito u procesima izbora i imenovanja nosilaca pravosudnih funkcija, disciplinskih postupaka i utjecaja disciplinskih sankcija na napredovanje sudija i tužilaca u karijeri. Ukratko, najvažniji zaključci iz ove analize mogu se sumirati na sljedeći način:

Proces imenovanja:

- *Netransparentnost procesa izbora i imenovanja je jedan od osnovnih problema zbog kojeg postoji nepovjerenja javnosti u pravosuđe i utisak da lične i političke veze imaju veliki utjecaj na taj proces.*
- *Postojeći sistem omogućava da članovi VSTV-a koji dolaze s nižih instanci ocjenjuju kvalitet i pravno znanje kandidata koji se prijavljuju na više sudske instance, što je suprotno međunarodnim standardima.*
- *Uprkos brojnim upozorenjima različitih međunarodnih tijela, još postoji politički utjecaj na proces imenovanja.*

Proces ocjenjivanja:

- *VSTV utvrđuje kriterije za ocjenu nosilaca pravosudnih funkcija.*
- *Novi kriteriji za ocjenu rada sudija i tužilaca koji su usvojeni krajem 2020. godine pojednostavili su način ocjenjivanja koji je bio utvrđen kriterijima iz 2018. godine, ali, teoretski, i dalje ostavljaju mogućnost da zbrajanjem ukupnih bodova za ocjenu kvantitativni elementi prevagnu nad kvalitativnim.*

65 Vidi CIN, Rastezljiva pravda za sudije i tužioce, fn. 58

66 Zapisnik sa sjednice VSTV-a od 17-18. jula 2019. godine, fn. 16

67 Zapisnik sa sjednice VSTV-a od 24. februara 2021. godine, fn. 26



Utjecaj disciplinskih sankcija na napredak u karijeri:

- *Zakon o VSTV-u ne reguliše pitanja napredovanja i unapređenja sudija i tužilaca, osim što na taj proces utječe propisivanje kriterija za njihovo ocjenjivanje.*
- *Također, Zakon o VSTV-u ne propisuje ni utjecaj disciplinskih sankcija izrečenih sudijama i tužiocima na postupak napredovanja što omogućava sankcionisanim nosiocima pravosudnih funkcija da, uprkos disciplinskim prekršajima za koje su sankcionisani, napreduju čak i na pozicije predsjednika sudova ili glavnih tužilaca.*
- *Zbog netransparentnosti VSTV-a, kada je riječ o disciplinskim postupcima, javnost nema uvid u podatke o disciplinski sankcionisanim sudijama i tužiocima pa stoga nema ni transparentnosti postupka napredovanja, odnosno praćenja da li je za napredovanje sudija i tužilaca odlučujući kvalitet ili neki drugi faktori.*

Na osnovu svega navedenog mogu se dati sljedeće preporuke:

- 1) *propisati mehanizme kojima bi se osiguralo da postupak izbora i imenovanja sudija bude objektivan i transparentan,*
- 2) *osigurati da postupak izbora i imenovanja bude u najvećoj mjeri zasnovan na stručnim sposobnostima, etičnosti i integritetu, što su pitanja kojima se do sada nije davao prioritet pri razmatranju kandidata u postupku zapošljavanja,*
- 3) *iako je propisan kao bitan, kriterij etničke pripadnosti, koliko god je važan u kontekstu Bosne i Hercegovine, nikada ne bi smio biti važniji od kriterija stručne sposobnosti,*
- 4) *propisati da u odlučivanju o imenovanju sudija viših instanci učestvuju isključivo njihove kolege/ice sa istog nivoa sudske strukture,*
- 5) *propisati pravni lijek protiv odluke VSTV-a o izboru i imenovanju nosilaca pravosudnih funkcija,*
- 6) *potrebno je pažljivo pratiti primjenu novousvojenih kriterija za ocjenjivanje rada sudija i tužilaca kako bi se osiguralo da primjena ovih kriterija omogući da kvalitativni pokazatelji prevladaju nad kvantitativnim, što je posebno važno za ocjenjivanje rada sudija na osnovu njihovih stručnih sposobnosti,*
- 7) *pitanje napredovanja u karijeri sudija i tužilaca regulisati Zakonom o VSTV-u koji bi trebao propisati jasne i objektivne kriterije, zasnovane u najvećoj mjeri na kvalitetu rada, stručnoj sposobnosti i besprijekornom dosjeu, naročito kada je u pitanju napredovanje na pozicije predsjednika sudova ili glavnih tužilaca,*
- 8) *potrebno je propisati zabranu napredovanja u određenom periodu nosiocima pravosudnih funkcija koji su disciplinski sankcionisani, u skladu sa međunarodnim standardima,*
- 9) *propisati koliko se puta može produžiti mandat predsjednicima sudova/glavnim tužiocima.*

Tel.: +387 33 560 040

Fax: +387 33 560 045

E-mail: info@cin.ba

www.cin.ba

Gabriele Moreno Locatelli 11

71000 Sarajevo

Bosna i Hercegovina

