



Jačanje vladavine zakona: Uloga organizacija civilnog društva u Bosni i Hercegovini

Elma Demir

Pravda za koga?

Bosanskohercegovački pravosudni sistem karakterišu razne manjkavosti: ograničen pristup pravdi, komplikovane i neusklađene procedure i pravne prakse, korupcija i nedostatak ljudskih i finansijskih resursa koji je rezultat lošeg planiranja. Najnoviji Izveštaj EU o napretku potvrđuje ovu tvrdnju implicirajući da su pravosudne institucije u BiH spore, skupe, i često pristrasne i diskriminatorne. Nedostatak informacija ograničava pristup pravdi, jer osnovne informacije o pravima i pravnim procedurama nisu lako dostupne. Briga za korisnike sudova i tužilaštva nije na odgovarajućem nivou. Ekonomski troškovi pravosudnih procedura u većini slučajeva ometaju pristup i mnogi građani ne mogu čak ni pokrenuti pravni proces, a kamoli ga dovesti do kraja.

U takvom jednom sistemu, široka rasprostranjenost korupcije nije iznenađujuća. Izveštaji o korupciji Transparency Internationala (TI) svake godine smještaju pravosuđe među najkorumpiranije sektore u Bosni i Hercegovini. Na pravosudni sistem, uopćeno, gleda se kao na mrežu koja hvata male ribe, ali koju velike ribe lako poderu. Stoga ne iznenađuje nizak nivo javnog povjerenja u pravosudne institucije. U nedavno provedenom istraživanju sa uzorkom od 1000 građana, USAID-ov Projekat razvoja sektora pravosuđa nalazi da 45% ispitanika vjeruje da sudije i tužioci donose odluke pod utjecajem političkih pritisa, korupcije ili usluge poznanicima, dok 61% ispitanika smatra da pravosuđe treba postati nezavisnije.

Kao rezultat toga, obični građani samo uz velike poteškoće, ako uopšte, mogu zaštititi i koristiti svoja prava, iako su odredbe o različitim pravima velikodušno uključene u zakonski okvir zemlje. Ostvarivanje tih prava, posebno kada se radi o siromašnim i uskraćenim društvenim grupama, ostaje ograničeno jer problemi sektora pravosuđa nesrazmjerno češće pogađaju siromašne.

Zašto reforme nisu dovele do željene promjene?

Od završetka rata u Bosni i Hercegovini, lokalni i međunarodni akteri ulažu velike napore na uspostavljanju strukturnih i proceduralnih mehanizama koji bi trebali potaknuti učinkovitost pravosuđa i

uspostaviti vladavinu zakona u zemlji. Poduzete reforme sektora pravde rezultirale su povećanjem efikasnosti i profesionalizma u pravosuđu. I pored toga, na dnevnom redu ostaje mnoštvo problema, koji prijete potkopavanju uspješnih dijelova reforme. Većina reformi nije rezultirala stvarnim promjenama u životima ljudi, zbog toga što je pravosuđe propustilo da djeluje u interesu naroda kome treba da služi. Do danas, pravosuđe u cjelini je slabo u poređenju sa drugim granama vlasti i nema razumijevanje i podršku naroda.

Strategije rješavanja i reforme neefikasnog pravosudnog sistema u Bosni i Hercegovini dokazale su se kao teško provodive. One se fokusiraju na tradicionalni pristup: jačanje ovlasti sektora pravde nad izvršnim sektorom, povećavanje efikasnosti procedura, poticanje bolje koordinacije među pravosudnim institucijama, razvoj jakih pravila i kriterija za izbor sudija i tužilaca, itd. Iako je takav pristup važan i potreban, ocjene reformi sektora pravde u mnogim zemljama pokazale su da nije dovoljan i da mu je potrebna dodatna strategija koja na razvoj sektora pravde djeluje na osnovu pritiska "odozdo", da bi se njegovi ciljevi podudarili sa lokalnim prioritetima i potrebama. Dakle, reforme pravde u BiH propale su zbog toga što se fokusiraju na administraciju i procedure: one pokreću institucionalne promjene, ali često ne mijenjaju odnose moći niti uzimaju u obzir potrebe običnih građana. Potrebna je nova strategija koja "uključuje izgradnju zdravog odnosa između države i društva, tako što društvene aktere i pojedinačne građane opunomoćuje da obavežu vladu na zagovaranje vladavine zakona i ispunjavanje obećanja."¹

Učešće civilnog društva kao put naprijed

Razvojna praksa i studije ukazuju na to da angažovanje građana, organizacija civilnog društva i medija u pravosuđu može dovesti do značajnog napretka u efikasnosti i učinkovitosti pravosudnih institucija i funkcionera. Oblici takvog angažmana civilnog društva mogu biti od javnih demonstracija, protesta, kampanja javnog zagovaranja, istraživačkog novinarstva, parnica u zaštiti javnog interesa, pa do učešća u budžetiranju, praćenja javnih rashoda, nadzora pružanja javnih usluga, besplatne pravne pomoći, itd. Ove aktivnosti i

¹ McIlvain, Ashley. „Toward a more sustainable democracy: Public Participation in Justice Sector Reform.“ [Prema održivijoj demokratiji: Učestvovanje javnosti u reformi sektora pravde]. Magistarski rad iz prava i diplomatije. Tufts University, 2005



Fond
otvoreno društvo
Bosna i Hercegovina

Fond otvoreno društvo BiH pokrenuo je Program podrške istraživanjima u oblasti javnih politika početkom 2004. godine. Osnovni cilj programa je unaprijediti istraživanja i analize javnih politika kako bi se potaknulo argumentovani dijalog i razvio takav način donošenja odluka u oblasti javnih politika koji će počivati na relevantnim informacijama i realnim opcijama.

Program obuhvata edukaciju iz oblasti istraživanja javnih politika, stipendije za istraživanje i mentorstvo u toku istraživanja. Do sada je, u okviru ovog programa, stipendirano 73 istraživača.

Sva istraživanja su dostupna na www.soros.org.ba.

² Asocijacija za demokratske inicijative, Helsinški komitet za ljudska prava BiH, Vaša prava BiH, Kancelarija za ljudska prava Tuzla i Centar za civilne inicijative.

mehanizmi se obično definišu kao društvena odgovornost. Empirijsko istraživanje pokazuje da društvena odgovornost, posebno kada je institucionalizirana, može proizvesti značajne rezultate u radu (npr. veća učinkovitost, uvođenje korektivnih mjera) i procesima (npr. Institucionalne promjene i promjene u ponašanju i odnosu).

Važnost društvene odgovornosti prepoznata je u Bosni i Hercegovini. Strategija reforme sektora pravde (SRSP) - ključni strateški dokument koji sadržava aktivnosti i mjere reforme za sve institucije u sektoru pravde u zemlji - uključuje mjere reforme za inkluziju organizacija civilnog društva u procese odlučivanja, praćenja i provođenja. Međutim, iako Strategija postavlja temelje za veće učešće aktera civilnog društva sa ciljem unapređenja društvene odgovornosti u pravosuđu, ona ne sadržava jasne mjere takvog sudjelovanja niti definiše mehanizme društvene odgovornosti. U ovom slučaju, Strategija uključuje jedinstvenu mjeru: "Ispitati modalitete aktivnijeg angažmana NVO sektora u praćenju rada sektora pravde u BiH.". Akcioni plan za provođenje Strategije za reformu Sektora pravde u BiH, koji sadrži detaljnije upute za aktivnosti reforme, uključuje četiri aktivnosti reforme unutar gore definisane mjere reforme:

1. primjena pozitivnih iskustava pravosudnih institucija kojima se promoviše veća saradnja civilnog društva i pravosuđa;
2. omogućiti institucijama civilnog društva da prate sektor pravde i sudske procese uključujući omogućavanje pristupa sudskim postupcima, kao i mjestima držanja osumnjičenih i osobama lišenih slobode;
3. obezbijediti kontinuirane aktivnosti na ukazivanju na prava svih strana u postupku;
4. uspostava sistema grantiranja organizacija civilnog društva koje bi bile u skladu sa strateškim prioritetima ministarstava pravde i pravosudnih institucija.

Provođenje ovih aktivnosti reforme bilo je jako ograničeno u protekle tri godine. Do sada je us-

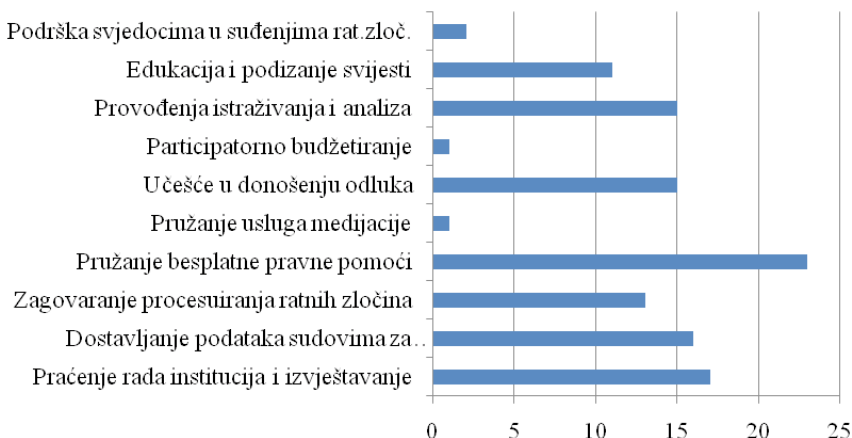
postavljen samo jedan instrument u Ministarstvu pravde BiH, u decembru 2009. godine: *Memorandum o uspostavi mehanizama za praćenje i procjenu provođenja Strategije reforme Sektora pravde u Bosni i Hercegovini*, omogućuje bazu za učestvovanje pet organizacija civilnog društva² u praćenju i izvještavanju o provođenju SRSP-a. Pored toga, Ministarstvo pravde BiH vrši redovne konsultacije sa NVO-om o predloženim zakonima na državnom nivou i uključuje različite NVO-e u svoje aktivnosti strateškog planiranja, kroz radne grupe za izradu strateških planova i propisa, kao što su: Strategija za brigu o korisnicima sudova u BiH, Strategija za rad na predmetima ratnih zločina i Strategija tranzicijske pravde. U drugim slučajevima, posebno na nižim nivoima vlasti, inkluzija civilnog društva se vrši povremeno ili nikako.

Shvatajući važnost pravosuđa u zaštiti građanskih prava, civilno društvo je pokrenulo različite aktivnosti i projekte koji su trebali povećati transparentnost i učinkovitost pravosuđa. Te inicijative za društvenu odgovornost su već rezultirale poboljšanim pristupom pravdi. Mnoge NVO su odradile ogroman posao tamo gdje u sektoru pravde nedostajalo inicijative: na polju besplatne pravne pomoći, medijacije, podizanja javne svijesti i procesuiranja ratnih zločina.

S druge strane, učešće civilnog društva koje se fokusira na jačanje odgovornosti osoblja i institucija sektora pravde, kao što je praćenje, nadzor, te učestvovanje u odlučivanju i budžetiranju, u početnoj je fazi. Ono što nedostaje je sveobuhvatan civilni nadzor nad sudovima i tužilaštvima, koji bi mogao dovesti do snažnijeg građanskog zahtjeva za transparentnosti i odgovornosti. Potrebno je redovno i kontinuirano praćenje određenih sudova i tužilaštava, kao i određenih slučajeva, da bi se učinkovito nadzirala korupcija, zloropotreba ovlasti i politički pritisci. Osim toga, ne postoji ni sistematsko praćenje izbora, imenovanja i disciplinskih mjera sudija i tužilaca od strane civilnog društva. Navedeno je jako važno, jer pruža sredstvo za zagovaranje inkluzije marginaliziranog stanovništva u sistem pravde i eliminaciju korupcije. Kako ključni problem u BiH nije postojanje pravosudnih standarda nego nedostatak njihovog provođenja u praksi, eksterni javni nadzor nad pravosudnim institucijama i procedurama od ključne je važnosti.

Učestvovanje nevladinih organizacija u budžetiranju unutar pravosuđa BiH (uključujući aktivnosti izrade budžeta, praćenja javnih rashoda i analize/kritičke ocjene budžeta) se ne sprovodi. Priprema i praćenje pravosudnog budžeta je komplikovana zbog činjenice da postoji 14 pravosudnih budžeta, zbog toga što izvršne grane vlasti imaju jak utjecaj na to kako će ti budžeti izgledati, jer izvršne i pravosudne institucije

Grafikon 1: Aktivnosti organizacija civilnog društva u sektoru pravde





ne slijede ustanovljene finansijske propise i imaju različite načine izvještavanja u različitim jurisdikcijama. Najzad, učešće civilnog društva vezano za vladavinu zakona ostaje sporadično i nesinhronizovano što umanjuje korist od takvog djelovanja.

Spremnost na saradnju

Rezultati ispitivanja provedenog u cijeloj BiH o inicijativama za društvenu odgovornost u sektoru pravde BiH³ pokazuju da su institucije sektora pravde spremne na saradnju sa civilnim društvom. Međutim, obje strane se slažu da je prvo potrebno ispuniti predušlove za efikasnu saradnju: jer nedostaje povjerenja i dijaloga između građanskog i pravosudnog sektora. Također je prisutna i nesigurnost oko mogućih mehanizama koji bi pokretali tu saradnju. Sudovi smatraju da bi se bolja saradnja mogla inicirati kroz češću komunikaciju između sudova i NVO-a, kroz bolju i pravovremenu razmjenu informacija, te kroz uspostavljanje partnerskih odnosa. Prema sudovima, partnerski odnosi mogli bi se stvoriti kreiranjem zakonskog okvira za učešće civilnog društva u sudovima i njegovom realizacijom u praksi kroz provođenje zajedničkih aktivnosti. Druge institucije sektora pravde nalaze da bi se građanski angažman u pravosuđu mogao unaprijediti kroz razvoj uzajamnog povjerenja, dijaloga, bolje razmjene informacija i radne sinergije tamo gdje se ciljevi preklapaju, da bi se ograničena sredstva efikasnije koristila. Učešće civilnog društva može se poboljšati i kroz bolju primjenu propisa o javnim konsultacijama i SRSP-a. NVO-i i sindikati smatraju da obje strane, civilni sektor i pravosudne institucije, trebaju vjerovati jedna drugoj i međusobno se smatrati partnerima, a ne suprotnim stranama. Posebno se pravosudne institucije trebaju otvoriti za kontakt i saradnju sa NVO-ima, koristiti stručnost koju NVO-i posjeduju na određenim područjima i ozbiljnije razmatrati inicijative pokrenute od strane NVO-a. Pravosudne institucije trebaju dostavljati tražene podatke i objašnjenja, češće i spremnije komunicirati sa građanima, medijima, sindikatima i NVO-ima i poštovati zakone o slobodi pristupa informacijama. S druge strane, NVO-i se trebaju profilisati za rad u pravosuđu, postati transparentniji u svom radu, te informisati i uključiti pravosudne institucije u svoje aktivnosti. Nadalje, NVO-i trebaju biti studioznije i analitičnije u pristupanju i istraživanju konkretnih pravosudnih pitanja..

Preporuke

Učešće u kreiranju javnih politika

1. Proširiti učešće javnosti u procesima odlučivanja i konsultacijama na državnom nivou.

Ministarstvo pravde BiH treba raditi na provođenju širih javnih konsultacija, narocito na poljima od

posebnog interesa za NVO, kao što su: besplatna pravna pomoć, medijacija, pristup pravdi itd, kao i potpisivati sporazume sa različitim NVO-ima (koje rade u djelokrugu svojih različitih ovlaštenja) da bi zajedno vršili konsultacije u izradi pravnih propisa, kao što predviđaju Pravila o konsultacijama. Nadalje, u svojim procesima strateškog planiranja, Ministarstvo pravde BiH treba osigurati šire učešće javnosti. Uz to, u sklopu planiranih izmjena Zakona o Visokom sudskom i tužilačkom vijeću BiH (VSTV), Ministarstvo pravde BiH treba vršiti opširnije javne konsultacije o prijedlogu tog zakona i institucionalizirati instrumente za učešće civilnog društva, a posebno u okviru VSTV.

2. Razviti i uključiti u Strategiju za reformu sektora pravde BiH (SRSP) jasne mjere koje se odnose na civilno društvo.

Ministarstvo pravde BiH treba pokrenuti izmjene Akcionog plana SRSP-a vezano za učešće civilnog društva u pravosuđu i uključiti mjere predložene u ovom radu. Institucije trebaju ubrzati provođenje aktivnosti koje se odnose na učešće organizacija civilnog društva.

3. Kreirati i primjenjivati mehanizme za učešće javnosti na entitetskom i kantonalnom nivou.

Ministarstva pravde na entitetskom i kantonalnom nivou trebaju unijeti izmjene u svoje Pravilnike o internim procedurama da bi se institucionalizirali instrumenti za učestvovanje građana u njihovom radu, posebno kada se radi o javnim konsultacijama i uključivanju građanskih interesnih grupa u radne grupe odgovorne za izradu propisa. Uz to, ta nova pravila trebaju sadržati jasne mjere finansiranja, sankcionisanja, ocjenjivanja i praćenja, da bi se osigurala njihova primjena u praksi. Opsežne javne konsultacije potrebno je održavati kada se radi o propisima koji se bave pitanjima koja su od posebnog značaja za NVO, kao što su: besplatna pravna pomoć, medijacija, pristup pravdi i sl..

4. Promicati javne konsultacije u cijeloj zemlji.

Ministarstvo pravde BiH, u saradnji sa entitetskim i kantonalnim ministarstvima pravde, moglo bi pokrenuti promociju postojećih mehanizama konsultacije u cijeloj zemlji. Ta kampanja bi se mogla provesti sa NVO-ima kao partnerima.

5. Pokrenuti reviziju etičkih kodeksa za pravosudno osoblje, procedura suda i tužilaštva, te u taj proces uključiti javnost.

Ministarstva pravde trebaju pokrenuti izmjene Akcionog plana SRSP-a i u njega ugraditi mjere revizije etičkih kodeksa i procedura pravosudnih institucija. Proces revizije treba uključiti konsultacije sa javnošću, sa ciljem poticanja boljeg pružanja usluga i smanjenja korupcije.

6. Sakupljanje pravnih i političkih analiza u sektoru pravosuđa. Mreža pravde u BiH, a po-

Grafikon 2: Interes za razvoj bolje saradnje sa NVO



³ Ovaj rad predstavlja kraću verziju analize javne politike "Društvena odgovornost pravosuđa u Bosni i Hercegovini."

Od 2009. godine **Elma Demir** je projektni menadžer i analitičar u nevladinoj organizaciji Asocijacija za demokratske inicijative (ADI) koja djeluje u oblasti sektora pravde već dugi niz godina, te koordinira rad Mreže pravde u BiH koja okuplja 57 nevladinih organizacija. Prethodno je radila kao istraživač/analitičar u Parlamentarnoj skupštini BiH, NATO misiji u BiH, i Dartmouth univerzitetu u SAD-ma kao asistent na predmetima iz oblasti istraživanja i akademskog pisanja, kao i pri Institutu za zaštitu informacione infrastrukture pri Dartmouth-u. Elma je takođe učestvovala kao konsultant i istraživač na većem broju projekata nevladinih organizacija, političkih partija, sindikata i javnih institucija, te je provela i napisala veći broj istraživanja iz oblasti javnih politika. Diplomirala je na Fakultetu političkih nauka u Sarajevu na Odsjeku politologije, te trenutno završava svoj magisterij na Dartmouth univerzitetu (SAD) iz globalizacijskih studija.

sebnio njena internet stranica, predstavlja vrijedan izvor na kome se različite pravne studije i analize mogu sakupiti, objaviti i predstaviti interesnim grupama u sektoru pravde.

Učešće u budžetiranju

7. Institucije sektora pravde trebaju pripremati i izvršavati budžet u skladu sa usvojenim finansijskim propisima, tj. programirati budžete. Ova mjera je važna ne samo za učešće civilnog društva u budžetiranju nego i za ukupnu učinkovitost i efikasnost sektora pravde.

8. Provoditi javne konsultacije o budžetima u sektoru pravde. Ministarstva pravde trebaju koristiti javne konsultacije kao mehanizam za učešće građana u procesima izrade i usvajanja budžeta, posebno u fazi prije slanja prijedloga budžeta ministarstvima finansija.

Praćenje i ocjenjivanje javnih politika i pružanja usluga

9. Uspostaviti formalne procedure za pregled izvještaja o praćenju SRSP koje pripremaju NVO. U Akcioni plan SRSP-a uključiti obavezu razmatranja svake preporuke koju daju NVO-i, uz dodatnu obavezu institucija pravde da obrazlože razloge neuvršavanja pojedinih preporuka u Akcioni plan SRSP-a.

10. Proširiti aktivnosti praćenja SRSP-a od strane NVO-a. Pozvati dodatne NVO-e koji posjeduju odgovarajuće kapacitete, a posebno profesionalna udruženja, da učestvuju u aktivnostima praćenja i izvještavanja.

11. Provesti ispitivanje javnosti o sprovođenju SRSP-a. Ministarstvo pravde treba sprovesti ispitivanje u cijeloj zemlji o provođenju SRSP-a da bi se izmjerila učinkovitost provedenih reformi, te dobili upute za buduće prioritete.

12. Pokrenuti aktivnosti eksternog nadziranja pravosuđa. NVO-i trebaju pokrenuti aktivnosti praćenja i ocjenjivanja koje se odnose na sudske procese i rad tužilaštava, kao i kontinuirano praćenje izbora, imenovanja i disciplinskih mjera sudija i tužilaca.

Podizanje javne svijesti o pravima građana i javnim uslugama

13. Razviti strateške planove za promicanje građanskih prava i pravnih mehanizama. Institucije pravde trebaju pokrenuti opsežne kampanje javnog zagovaranja o konkretnim pravima i zakonskim mehanizmima njihove zaštite. Pored informacija u medijima, potrebno je uključiti dostupnije informacije na internet stranicama i u prostorijama institucija pravde. Takve bi kampanje mogle uključivati NVO-e kao partnere.

14. Izmijeniti formalni sistem obuke sudija i tužilaca da bi se omogućilo NVO-ima da vrše obuku. Obuke koje NVO-i vrše u svojim do-

menima, kao što su ljudska prava, medijacija, besplatna pravna pomoć, zakon o zaštiti okoliša itd, trebaju postati dio formalnog sistema obuke sudija i tužilaca. Uz vršenje obuke, NVO-i mogu učestvovati u edukaciji pravosudnog osoblja i kroz dostavu materijala ili instruktora. Osim običnih NVO-a, u sistem je potrebno uključiti i profesionalna udruženja, advokatske komore i pravne fakultete.

Pružanje javnih usluga od strane organizacija civilnog društva

15. Usvojiti okvirni državni zakon o besplatnoj pravnoj pomoći i ugraditi NVO-e kao pružitelje pravne pomoći. Nedostajuća legislativa o besplatnoj pravnoj pomoći, a posebno okvirni državni zakon, trebaju biti usvojeni što je prije moguće. U skladu sa međunarodnim standardima i obavezama BiH na osnovu potpisanih konvencija, NVO, uključujući profesionalna udruženja i pravne fakultete, trebaju biti uključeni u zakon kao pružitelji pravne pomoći.

16. Provesti aktivnosti SRSP-a koje se odnose na medijaciju. Provođenje mjera reforme iz SRSP-a stalno se odgađa. Tu je praksu potrebno promijeniti i pokazati ozbiljno zalaganje za medijaciju kroz njenu promociju i dodjelu potrebnih finansijskih sredstava. Potrebno je uložiti poseban trud u vršenje usluga medijacije u zajednicama širom zemlje i razvoj kapaciteta nosilaca pravosudnih funkcija za promociju i provođenje medijacije.

17. Razviti državnu kampanju za promociju medijacije. Ministarstva pravde i sudovi trebaju razviti i omogućiti opsežnu promotivnu kampanju o medijaciji.

18. Uključiti medijaciju u Strategiju za rješavanje neriješenih sudskih slučajeva. Ova Strategija treba dati značajnu ulogu medijaciji u rješavanju neriješenih predmeta, a Udruženje medijatora BiH treba biti uključeno u Strategiju kao medijator. Potrebno je obezbijediti finansijska sredstva za provođenje aktivnosti medijacije.

19. Razviti opsežan program stažiranja u sudovima i tužilaštvima. Ministarstva pravde u saradnji sa pravosudnim institucijama trebaju razviti i sprovesti opsežan program stažiranja, koji će predstavljati institucionaliziran način učestvovanja studenata prava i volontera u rješavanju neriješenih predmeta i sudskih kašnjenja.

20. Kreirati mreže civilne podrške za sudove i tužilaštva. Ministarstva finansija, u saradnji sa pravosudnim institucijama i NVO-om, trebaju pokrenuti stvaranje mreža podrške civilnog društva koje će pružati podršku sudovima i tužilaštvima u njihovom radu. Ove građanske mreže trebaju se bazirati na problemima ili postojećim potrebama (tranzicijska pravda, korupcija, rad, organizovani kriminal, trgovina ljudima itd).