



# Obogaćivanje znanja etikom: Unapređivanje etičkih standarda za sudije u BiH

Mersudin PRUŽAN, Arben MURTEZIĆ i Samir HUSIĆ

Jedan od najvažnijih aspekata reformi u BiH je reforma pravosuđa. Pravičan pravosudni sistem ne podrazumijeva samo tumačenja zakona i primjenu na činjenice. Pravo građana na ostvarivanje pravde umnogome zavisi od etičkog ponašanja sudija.

Javnost gleda na pravosuđe BiH sa nepovjerenjem jer smatra da je pravosuđe veoma korumpirano, što rezultira velikim brojem pritužbi protiv sudija (Transparency International BiH, 2007). U vezi sa pitanjem nedostataka u sudijskoj etici u BiH, provedeno je sveobuhvatno istraživanje<sup>1</sup> koje se fokusiralo na sljedeća četiri pitanja:

1. Tokom procesa imenovanja, moralne kvalitete kandidata su uglavnom pitanje formalnosti kojem se ne pridaje stvarni značaj, a u procesu unapređenja na viša mjesta ne postoje nedvosmislena pravila koja definišu uticaj etičkog ponašanja sudija na njihovo eventualno unapređenje. Osim toga, proces imenovanja i unapređenja sudija nije transparentan čime se otvara veliki prostor za zloupotrebu procesa. Ne postoje djelotvorna pravila kojim bi se spriječio ili otklonio sukob interesa članova komisija za obavljanje razgovora sa kandidatima koje biraju sudije.

## Sukob interesa u procesu odabira

Određbe o sukobu interesa odnose se na članove komisija za izbor sudija, ali nijedna nije u jasnom obliku, već pretpostavlja da se član Vijeća treba izuzeti "ako postoje okolnosti koje dovode u sumnju nepristrasnost člana Vijeća". U pravilu takva nejasnoća ponekad omogućava članovima Vijeća da odlučuju o izboru svojih trenutnih ili budućih nadređenih (predsjednici sudova).

2. Osobe koje žele postati sudije, prije imenovanja na mjesto sudije ne dobivaju nikakvu formalnu edukaciju o sudijskoj etici na pravnom fakultetu, a također nisu obavezni pohađati neku drugu dodatnu edukaciju iz oblasti etike. Iako su centri za edukaciju sudija i tužilaca ("CEST") dužni da obezbijede adekvatnu edukaciju za sudije, sudije nakon imenovanja prolaze kroz neznatnu edukaciju iz oblasti etike.

3. Disciplinski postupci koji se vode protiv sudija u BiH su zatvoreni i nisu izloženi kontroli javnosti i pravne zajednice. Podaci o pokrenutim disciplinskim postupcima se ne objavljuju, a ročišta se održavaju u prostorijama Visokog sudskog i tužilačkog vijeća, sa visokim nivoom sigurnosti, i koje nisu lako dostupne javnosti.

4. Paralelne i nekoordinirane nadležnosti VSTV-a i institucija Ombudsmena u vezi sa istragama pritužbi protiv sudija ugrožavaju nezavisnost pravosuđa, a dovode i do rasipanja oskudnih sredstava. Svaka od tri institucije Ombudsmena ima nadležnost za ispitivanje pritužbi protiv sudija i može uticati na postupak koji istražuju, čime se dovodi u pitanje nezavisnost pravosuđa.

## Institucionalni sukobi

Institucije Ombudsmena su ozbiljno ugrozile nezavisnost pravosuđa prilikom ispitivanja pritužbi protiv sudija. Na primjer, samo u 2005. godini Ombudsmen FBiH je intervenirao u stotinama predmeta koji su vođeni pred sudijama. U nekim predmetima sudije su postupile na način koji je Ombudsman smatrao ispravnim. (Ombudsmen za ljudska prava FBiH, 2006).

Svi ovi faktori umnogome doprinose situaciji u kojoj sudijski etički standardi nisu na dovoljno visokom nivou. Zbog ovakve situacije dolazi do smanjivanja povjerenja građana, a strani investitori su obeshabreni da ulažu u privredu BiH.

## Regresivne opcije

Opcija koja vjerovatno ima najveću podršku onih koji odlučuju jeste da se zadrži postojeće stanje, međutim malo je vjerovatno da će ova opcija dovesti do podizanja sudijskih etičkih standarda.

Povjerenje javnosti u proces imenovanja se neće poboljšati, jer vlada mišljenje da se ovaj proces zloupotrebjava, što umnogome zavisi od transparentnosti. Bez unapređenja ovog procesa, i dalje će se nastaviti sa špekulacijama što će uticati na formiranje javnog mišljenja, naročito ako i dalje ne budu postojali objektivni kriteriji. Ovo je neprihvatljivo kako za javnost tako i za kandidate koji nisu izabrani na sudijska i tužilačka mjesta.

## Sažetak

Javnost nema povjerenja u profesionalnost i nepristrasnost sudija zato što smatra da su sudije korumpirane. Ovim radom analizira se poštovanje etičkih standarda od strane sudija u BiH, te kako se postojeće stanje može unaprijediti. Kao potencijalni kandidat za članstvo u Evropskoj uniji, BiH je uložila značajne napore na reformu pravosuđa i profesionalizam sudija, pa ipak mnogo je sudija koji su samo površno upoznati sa etičkim standardima BiH. Edukacija iz oblasti sudijske etike je veoma slaba, izbor sudija ne zasniva se na etičkim kriterijima, a disciplinskim mehanizmom se ne može djelotvorno rješavati neetično ponašanje sudija, itd. U ovom radu analiziramo tri političke alternative za rješenje postojeće situacije.

<sup>1</sup> Ovaj rad se zasniva na istraživanju u studiji "Ispunjavanje političkih kriterija za pristupanje Evropskoj uniji: Podizanje etičkih standarda za sudije", koju su izradili gore navedeni autori uz podršku Fonda otvoreno društvo, kroz Program podrške istraživanjima u oblasti javne politike za 2009. godinu. Puni tekst studije dostupan je na stranici [www.soros.org.ba](http://www.soros.org.ba).

Etički standardi evoluiraju tako da bez promjena obrazovnih kvalifikacija sudija, možemo očekivati čak i porast etičkih povreda dužnosti, s obzirom da će sudije biti pod uticajem i pritiskom protivnih sila, kao što je korupcija (Transparency International, 2007).

Sa trenutnom minimalnom teorijskom edukacijom i bez studije stvarnog slučaja u oblasti etike, sudije zasigurno neće shvatiti posljedice neetičnog ponašanja.

Izbjegavanje unapređenja se ne može opravdati ekonomskim faktorima, s obzirom da promjene u obrazovnim programima i propisima ne iziskuju gotovo nikakva dodatna sredstva, tako da sjediti skrštenih ruku je sve, ali nije efikasno.

Javnost će i dalje biti nezadovoljna disciplinskim procesom protiv neetičnih sudija. Situacija se polako ali sigurno pogoršava, kako se i broj nezadovoljnih podnosilaca pritužbi povećava. Ured disciplinskog tužioca ("UDT") će i dalje gubiti reputaciju u očima javnosti, s obzirom da podnosioci pritužbi moraju čekati na pravdu po sudovima, ali isto tako skoro dvije godine na odgovor UDT-a u vezi sa eventualnim pokretanjem disciplinskog postupka.

S obzirom na nedovoljno informacija o disciplinskim postupcima, objavljuju se različite špekulacije o činjenicama, što rezutira mišljenjem u javnosti da je većina sudija korumpirana, dok stvarna istina postaje beznačajna.

Da ne spominjemo da se preventivna svrha disciplinskog sistema ne može ostvariti sa ovim djelomično transparentnim sistemom.

Paralelne i nekoordinirane nadležnosti VSTV-a i Ombudsmena možda imaju i jedan pozitivan aspekt, s obzirom da postoji veća šansa da će barem jedna od institucija ispitati navode o povredi dužnosti. Međutim, negativni aspekti su brojni, od dupliranja istraga do pravne nesigurnosti. I same sudije će postati žrtve, s obzirom da jedna institucija može utvrditi da je sudija odgovoran dok druga može utvrditi da nije (Slobodna Bosna, 2004).

Neke sudije će se povinovati intervencijama institucije Ombudsmena i na taj način ugroziti nezavisnost, ili u suprotnom riskirati da se nepravdano postanu predmet specijalnih izvještaja.

**Radikalna promjena** pretpostavlja prenošenje nadležnosti na nove institucije. Ova opcija bi pogoršala etičke standarde sudija.

Prenošenjem nadležnosti za imenovanja i unapređenje na drugu državnu instituciju (npr. Parlamentarnu skupštinu ili Ministarstvo pravde) bilo bi protiv relevantnih međunarodnih propisa i preporuka Vijeća Evrope. Došlo bi do destabilizacije složene ustavne strukture BiH.

Prenošenjem nadležnosti za postupanje sa pritužbama protiv sudija i disciplinsko sankcionisanje sudija na drugu instituciju ili mehanizam izvan Vijeće ozbiljno bi se pogoršala situacija. Trenutno, u Evropi pravosudna vijeća imaju prvenstvenu nadležnost, pa bi preuzimanje drugog pristupa značilo odstupanje od dominantnog trenda i prakse u Evropi, a BiH je trenutno regionalni lider u pogledu osnivanja VSTV.

#### **Radikalna opcija - neefikasna i neprihvatljiva za javnost**

Osnivanjem Centra za unapređenje sudijske etike kao radikalne alternative, značajno bi se povećala djelotvornost sudijske edukacije iz etike. Međutim, malo je vjerovatno da će se dobiti podrška javnosti za uspostavljanje novih specijalizovanih institucija, s obzirom na troškove koji bi nastali, a zbog nepovjerenja prema postojećim centrima ne može se povećati povjerenje potrebno za uspostavljanje nove institucije. Spajanjem dva entitetska CEST-a u jedan, kao još jedne radikalne opcije, unaprijedila bi se efikasnost i standardizirao sistem edukacije sudija i tužilaca, međutim ne postoji politička volja za takvim spajanjem (Mujanović, 2008).

#### **Umjerena opcija: jer je etika važna**

Ova opcija se predlaže jer osigurava podizanje sudijskih etičkih standarda.

Podizanje transparentnosti u procesu izbora sudija, kako tokom provođenja određenih faza, tako i prilikom objavljivanja relevantnih prijavnih materijala dovest će do podizanja sudijskih etičkih standarda. Ako bi se omogućilo prisustvo javnosti i njihovo pravovremeno obavještanje o održavanju razgovora sa kandidatima, došlo bi do većeg poštovanja ovog procesa. Transparentnost bi također trebalo da obuhvati materijale sa ocjenama komisija za obavljanje razgovora sa kandidatima gdje se kriteriji za ocjenjivanje više ne bi skrivali.

Primjena standardizirane procedure i objektivnih kriterija prilikom odabira i unapređenja sudija, gdje bi etički kriteriji imali najistaknutiju ulogu, bila bi poticaj za profesionalno pravosuđe. Članovi komi-

#### **Jedan dan za edukaciju iz etike u 25 godina**

U 2009. oba CEST-a su u svoje programe za stručno usavršavanje sudija zajedno uveli samo jedan dan edukacije iz etike. Ovaj dan za edukaciju iz etike predviđa maksimalan broj od 35 učesnika, što je samo oko 4% od ukupnog broja sudija u BiH. Ako se ovakva dinamika nastavi biti će potrebno 25 godina da sve sudije prođu kroz jednodnevnu edukaciju iz etike. Drugim riječima, jedan sudija ima priliku da učestvuje na edukaciji iz etike koja traje samo jedan jednom u 25 godina tokom svoje sudijske karijere.



sija za obavljanje razgovora sa kandidatima bi trebalo da budu obavezni da popune kratke upitnike o svom odnosu sa kandidatima, kako bi se smanjio eventualni sukob interesa u ovom procesu.

Jedine žrtve ovog unaprijeđenog mehanizma bili bi oni koji bi vjerovatno vršili nepropisan uticaj na proces odabira i unapređenja.

Kako bi se postigao efekat smanjivanja povreda dužnosti sudija, njihova edukacija bi trebala otkloniti većinu etičkih dilema iz njihove sudijske prakse. Na primjer, u Kaliforniji, 30% od ukupne godišnje sudijske edukacije posvećeno je sudijskoj etici, a u BiH 2%. Međutim, prije nego što osoba postane sudija, najbolju pripremu iz etike bi mogao steći na pravnom fakultetu, gdje bi se u nastavni plan i program trebala uvesti sudijska etika kao predmet. CEST-ovi bi trebalo da provode sistematsku stručnu evaluaciju programa za edukaciju sudija, kako bi mogli dati tačnu procjenu efikasnosti edukacije. U svoje programe bi trebali uključiti najmanje 2 dana obavezne godišnje edukacije za svakog sudiju.

Metodologija i kvalitet edukacije bi trebali da se unaprijede uvođenjem studije stvarnog disciplinskog predmeta. Pored pravne analize, u sadržaj edukacije bi trebalo uključiti analizu ličnog ponašanja. Sudije bi trebalo da imaju pristup dokumentima u disciplinskim predmetima koji nisu povjerljive prirode, kako bi imali priliku za samo-obrazovanjem kroz čitanje o takvim stvarnim slučajevima o sudijskom neetičnom ponašanju.

Utvrđivanjem transparentnog, djelotvornog i efikasnog programa edukacije za sudije, povjerenje javnosti za unapređivanje etičkih standarda bi se sigurno povećalo.

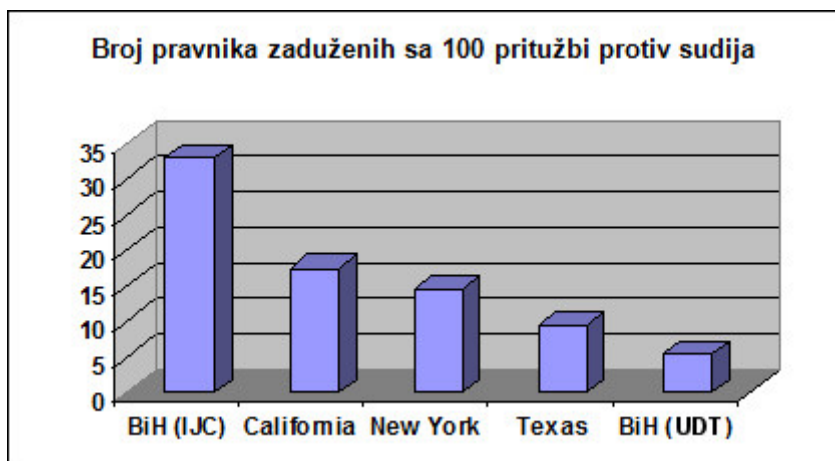
Unapređenje sudijskih etičkih standarda na kraju zavisi od disciplinskog mehanizma, konkretnije jačanja UDT-a. Dostizanjem istog broja uposlenih koji postoji u drugim sličnim institucijama, UDT bi bez sumnje dostigao i djelotvornost tih institucija. UDT bi mogao provoditi druge važne aktivnosti, kao što su nasumične posjete sudovima, provođenje većeg broja intervjua, obavljanje razgovora sa više svjedoka i građana, saslušati u čemu se sastoji zabrinutost sudija, itd. Međutim, ova opcija zahtijeva dodatna finansijska sredstva, ali ako se pravilno obrazloži, definitivno bi dobila podršku javnosti.

Glavni cilj disciplinskog sistema je prevencija, tako da postizanje transparentnosti također mora biti veliki prioritet. Javnost bi trebalo da ima više i kompletnije informacije o disciplinskim predmetima koji su u toku, a njihov pristup disciplinskim postupcima bi bio jednostavniji i dobrodošao, za razliku od sada.

Unapređenjeme trenutnog pravnog okvira i praksi kroz uklanjanje paralelizama osiguralo bi dosljedno, pravično i efikasno postupanje sa svim disciplinskim pitanjima. To znači da ne bi više postojale paralelne nadležnosti VSTV-a i institucija Ombudsmena. Ne bi bilo paralelnih istraga pritužbi protiv sudija u BiH, institucije Ombudsmena više ne bi vršile intervencije kod sudija. Ovakvim razgraničavanjem nadležnosti uštedilo bi se 30% radnih resursa u instituciji Ombudsmena, a smanjili bi se i troškovi građana koji više ne bi podnosili duple pritužbe. Ovaj proces bi bio pravičniji i za podnosioc pritužbi i za sudije.

### Imamo polovicu sredstava potrebnih za rješavanje problema neetičnog ponašanja

UDT nema dovoljno sredstava za djelotvorno rješavanje pritužbi o neetičnom ponašanju sudija. UDT ima 7 pravnik koji su u posljednjih 5 godina postupali u prosjeku po više od 1.400 pritužbi godišnje (Godišnji izvještaj VSTV-a za 2009). Poređenja radi, IJC, koji je obavljao mandat UDT-a do marta 2004. godine imao je u prosjeku 20 pravnik (uz dodatnu podršku 13 pravnik) i administrativno osoblje, koji su u prosjeku rješavali isti broj pritužbi (IJC, 2004). Poređenje sa drugim stranim sličnim institucijama ne pokazuje bolji omjer.



### Preporuke

Dalja unapređenja sudijske etike u BiH treba da obuhvate sljedeće:

#### Imenovanje i unapređenje:

- Potrebno je primijeniti objektivne kriterije putem anonimnih pismenih ispita koji će obuhvatiti pitanja o sudijskoj etici i/li putem potpuno strukturisanih intervjua;
- Ovaj proces bi trebalo da bude otvoren za kandidate ali i za javnost u cjelini, te da podliježe učešću i kontroli javnosti. Javnost bi trebalo da ima puni pristup lično ili putem audio/video zapisa i transkripata, obavljenim razgovorima kao i prijavnim materijalima i ocjenama;
- Pravilima bi trebalo propisati jednake procesne faze za sve kandidate u istoj ili sličnoj situaciji, uključujući standardizirane procedure za provjeru ličnih podataka;



**Mersudin Pružan**, magistar, advokat, magistrirao iz oblasti Evropskih integracija, predavač iz oblasti etike za Agenciju za državnu službu i za Centre za edukaciju sudija, radio za UN, ARC, OHR i VSTV.



**Samir Husić**, magistar, doktorski kandidat iz oblasti Menadžmenta, zaposlen u VSTV BiH. Ima višegodišnje iskustvo u institucijama reforme pravosuđa, predavač iz oblasti menadžmenta i poslovne etike.



**Arben Murtezić** glavni disciplinski tužilac VSTV-a, ima višegodišnje rukovodeće iskustvo u procesima reforme pravosuđa, kao i u Uredu ombudsmana.

- Propisi o sukobu interesa bi trebalo da obuhvate: širu listu razloga i jasnu proceduru za obavezno izuzeće u slučaju sukoba interesa;

#### Edukacija:

- Uključiti predmet sudijske etike u nastavni plan i program glavnih pravnih fakulteta u BiH, kako bi se osiguralo da kandidati za sudije imaju potrebnu edukaciju o etici prije nego što postanu sudije.
- Provesti sveobuhvatnu stručnu procjenu programa edukacije CEST-a, kako bi se obezbijedila tačna procjena efikasnosti edukacije iz oblasti etike. Sudijska etika bi trebalo da postane stalni predmet, i da zauzima najmanje 20% programa stručnog usavršavanja sudija.
- Potrebno je unaprijediti metodologiju edukacije sudija, prelaskom sa ex-cathedra predavanja na studiju stvarnog slučaja. Sadržaj edukacije bi trebalo da obuhvati i nepravne aspekte sudijske etike, kao što su ponašanje i rukovođenje.

#### Disciplinski mehanizam:

- Ojačati kapacitete UDT-a i unaprijediti svijest javnosti o mandatu UDT-a i važnosti sudijske etike putem konferencija za štampu, novinskih članaka, informacija na Internetu, itd.
- Izvršiti sveobuhvatnu analizu u pogledu zadovoljstva javnosti sa pravosuđem, podijeliti i uporediti rezultate sa izvještajima CEPEJ-a, te koristiti rezultate za razumijevanje i rješavanje problema koji uzrokuju nezadovoljstvo javnosti. Redovno organizovati ankete.
- Svi disciplinski postupci (izuzev nekoliko striktno propisanih zakonom) bi trebalo da budu transparentni, redovnim davanjem informacija i organizovanjem javnih ročišta na lako pristupačnim lokacijama.

#### VSTV i institucija Ombudsmena:

- Izmjeniti Zakon o VSTV-u i Zakon o instituciji Ombudsmena Propisi bi trebalo da jasno razgraniče nadležnosti između dvije institucije u pogledu ispitivanja pritužbi protiv sudija. Institucija Ombudsmena ne bi trebalo da ima pravo da se upliće u sudski postupak ni na koji način.
- Potpisati Memorandum o razumijevanju i osnovati zajedničku komisiju za sukob interesa.

#### Dio korištene literature

Centar za edukaciju sudija i tužilaca FBiH. (2008 and 2009). *Program stručnog usavršavanja sudija i tužilaca u 2009. i 2010.*

Evropska komisija za efikasnost pravosuđa. (2008). *Efikasnost i kvalitet pravosuđa.*

Visoko sudsko i tužilačko vijeće Bosne i Hercegovine. (2005, 2006, 2007, 2008 i 2009). *Godišnji izvještaj za 2004, 2005, 2006, 2007. i 2008.*

Nezavisna pravosudna komisija. (2004). *Konačni izvještaj Nezavisne pravosudne komisije.*

Mujanović, Š. (2008). *Kontinuirana pravna edukacija sudija Suda BiH i tužilaca Tužilaštva BiH kao važan korak prema efikasnom pravosuđu.* Fond otvoreno društvo.

Ombudsmen za ljudska prava FBiH i RS. (2005, 2006, 2007. i 2008). *Godišnji izvještaj za 2004, 2005, 2006. i 2007.*

Pružan, M. (2005). *Uspostavljanje nezavisnog pravosuđa u BiH – poštovanje evropskih standarda.* Univerzitet u Sarajevu.

Transparency International. (2007). *Globalni izvještaj o korupciji 2007: Korupcija u pravosudnim sistemima.*



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 unaprijeđenje istraživanja i analize javnih politika kako bi se potaknuo 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 63 istraživača.

Sva istraživanja su dostupna na [www.soros.org.ba](http://www.soros.org.ba).