

REZIME JAVNE POLITIKE | Juni, 2021.

# IZVJEŠTAJ O ZAROBLJENOM PRAVOSUĐU U BOSNI I HERCEGOVINI: ŠTA DA SE RADI?

Adnan Ćerimagić

**OPEN SOCIETY**  
EUROPEAN POLICY  
INSTITUTE

Open  
Society Fund  
Bosnia & Herzegovina



Fond  
otvoreno društvo  
Bosna i Hercegovina

# SADRŽAJ

3	UVOD
4	1. POSTATI SUDIJA ILI TUŽILAC
5	2. ZAŠTITA SUDIJA I TUŽILACA
6	3. SANKCIONISANJE SUDIJA I TUŽILACA
8	4. NAPREDOVANJE U KARIJERI SUDIJA I TUŽILACA
9	5. NATJERATI SUDIJE I TUŽIOCE DA OBJELODANE SVOJU IMOVINU
10	6. FINANSIRANJE SUDSTVA I TUŽILAŠTVA
11	7. DODJELA PREDMETA TUŽIOCIMA I SUDIJAMA
12	8. UVOĐENJE KONTROLE I OGRANIČENJA DISKRECIONOG PRAVA TUŽILACA
13	9. POVEĆANJE BROJA SLOŽENIH PREDMETA I PREDMETA KOJI IZAZIVAJU INTERES JAVNOSTI
14	10. UČINITI PRAVOSUĐE ODGOVORNIM JAVNOSTI
15	ZAKLJUČCI
16	ANEKS: ŠTA TREBA URADITI?

**OPEN SOCIETY  
FOUNDATIONS**

© 2021 Open Society Foundations

**Prevod:** Mirjana Evtov

**Urednik:** Mervan Miraščija

[opensocietyfoundations.org](https://opensocietyfoundations.org)

## UVOD

Većina stručnjaka, pravnika i javnosti slaže se u tome da je pravosuđe Bosne i Hercegovine zarobljeno i nakon više od dvije decenije intenzivnih reformi. Godine 2020. gotovo tri četvrtine (74 posto) građana odgovorilo je da sudovima u ovoj zemlji ili nikako ne vjeruje ili nije sklono da im vjeruje.<sup>1</sup> A 2015. godine devet od deset pravnika odgovorilo je da korupcije ima i među sudijama i tužiocima.

Evropska unija (EU) uspostavila je i finansirala razne političke i tehničke instrumente u pokušaju da ubrza reformu i zaštiti sudije i tužioce od neprimjerenog političkog i ekonomskog utjecaja. Cilj *Strukturiranog dijaloga o pravosuđu* započetog 2011. godine bio je olakšati diskusije i razviti preporuke za reformu pravosuđa na državnom nivou. EU je osigurala i brojne stručne misije i recenzije, uključujući onu koju je vodio Reinhard Priebe, bivši njemački sudija i visoki zvaničnik Evropske komisije, koji je Sjevernoj Makedoniji pomogao da se uhvati u koštac s fenomenom zarobljavanja države. Od maja 2019. godine EU je otvaranje pregovora o pristupanju BiH uslovlila reformama vladavine zakona.

Primorani da se bave napadima na pravosuđe i u samoj EU, kreatori politika u Briselu i drugim glavnim gradovima EU mogu se zapitati da li još nešto mogu učiniti za podršku Bosni i Hercegovini (BiH). Odgovor počinje pravilnim razumijevanjem toga *ko*, ako iko, može poboljšati pravosuđe u

BiH, te *koje su promjene neophodne* BiH.

Kad je u pitanju *ko*: interes, predanost i sposobnost za to iskazuje sve brojnija skupina pojedinaca i grupa - unutar samih sudova i tužilaštava, parlamenata i raznih nivoa vlasti, kao i organizacija civilnog društva i neformalnih grupa. Oni, međutim, moraju osigurati podršku relevantnih aktera pravosudne i izvršne vlasti, kao i podršku političke većine u zakonodavnoj vlasti. Oni su ti koji će pokrenuti reforme i učiniti ih održivima.

Za rješavanje problema zarobljenog pravosuđa u BiH biće potrebni opsežni reformski naponi. Ovaj rad, zasnovan na studiji objavljenjanoj januara 2021. godine, detaljnije razmatra ulogu sudija i državnih tužilaca u BiH, te mogućnosti poboljšanja njihovog izbora, zaštite, sankcionisanja, napredovanja u karijeri, finansiranja i poticanja na rješavanje složenih i predmeta koji izazivaju veliku pažnju javnosti.<sup>2</sup> Ovaj rad istražuje i potencijalna poboljšanja sistema za objelodanjivanje imovine i dodjelu predmeta. Rad razmatra i odgovornost pravosuđa, uključujući proaktivnu transparentnost i diskreciono pravo tužilaca. Cilj rada je objasniti, na konkretnom nivou, zašto je u izradi reformi ključna ambicija. Rad daje i prijedloge za sadržaj reformi.

1 Regional Cooperation Council, Balkan Barometer 2020 (2020), dostupno na: <https://www.rcc.int/pubs/95/balkan-barometer-2020-public-opinion-survey>.

2 „Je li pravda u Bosni i Hercegovini zaista slijepa? - Izvještaj o zarobljenom pravosuđu u BiH” (Januar 2021.), dostupno na: [https://osfbih.org.ba/images/Progs/17+/LP/Pubs/Je\\_li\\_pravda\\_u\\_BiH\\_zaista\\_slijepa.pdf](https://osfbih.org.ba/images/Progs/17+/LP/Pubs/Je_li_pravda_u_BiH_zaista_slijepa.pdf)

# 1. POSTATI SUDIJA ILI TUŽILAC<sup>3</sup>

Pravosuđe u BiH sastoji se od četiri podsistema koji odražavaju administrativnu i teritorijalnu strukturu države. Krovna institucija odgovorna za imenovanje sudija i tužilaca je Visoko sudsko i tužilačko vijeće (VSTV). Prema zakonu, svi bi sudije i tužioci u BiH trebali biti imenovani na osnovu kvalifikacija. To bi trebale biti osobe koje imaju integritet, visoka moralna načela, te odgovarajuću obuku i kvalifikacije koje dokazuju njihovu profesionalnu sposobnost.

Postupak imenovanja sastoji se od nekoliko faza: prijem i provjera prijave, kvalifikacioni (pismeni) ispit, intervju, rangiranje i podnošenje VSTV-u prijedloga kandidata za imenovanje. U posljednjoj fazi imenuje se podvijeće koje dovršava postupak imenovanja. Podvijeća se sastoje od članova VSTV-a koji vrše selekciju kandidata i odlučuju ko će biti pozvan na intervju. Nakon intervjua, podvijeća dostavljaju prijedloge kandidata za imenovanje.

Ovaj postupak se smatra kontroverznim čak i među pravnim stručnjacima u BiH. Postupak, na primjer, omogućava da članovi VSTV-a koji dolaze iz nižih sudova, te nemaju odgovarajuće kvalifikacije, ocjenjuju kvalitet i pravno znanje kandidata koji se prijavljuju na sudijska mjesta u višim sudovima. Takva praksa ne garantuje da će na najviše sudske pozicije biti imenovani najbolji kandidati.

Zabrinutost izaziva i sam pismeni test. Stručnjaci ga smatraju preopširnim i zahtjevnim. Test ni iz metodološke ni iz sadržajne perspektive nije sastavljen tako da pomaže u identifikaciji najkompetentnijih kandidata. Ponder od 20 posto

koji se daje intervjuu omogućava manipulisanje bodovanjem kandidata. Bodove je moguće dodijeliti na temelju pristranih ili čak političkih kriterija, što onima koji imaju prave veze omogućava skok na vrh liste uspješnih kandidata.

Neuspješni kandidati ukazuju da im nije bilo omogućeno da pregledaju rezultate testa, provjere svoje odgovore na određena pitanja, niti da saznaju kako su ih ocijenili članovi komisije koja vodi intervju. Odluke o izboru kandidata ne sadrže detaljna objašnjenja o razlozima izbora određenih kandidata, nego samo ustaljene fraze. Pored toga, Zakon o VSTV-u ne predviđa pravo žalbe na ove odluke.

Uspješni kandidati imenuju se na pozicije bez probnog rada, a imenovanja traju sve dok osoba ne navrší 70 godina, što je starosna granica za obavezni odlazak u penziju. Osnovi za smjenjivanje s funkcije svode se na disciplinski postupak ili trajni gubitak radne sposobnosti (medicinski razlozi).

## Preporuke

Postupci imenovanja i napredovanja u karijeri moraju biti objektivniji i transparentniji, te zasnovani na stručnim sposobnostima, etičnosti i integritetu. Ovo je uslovljeno izmjenom zakona o VSTV-u, koji bi trebao osigurati pravo žalbe na odluke VSTV-a o imenovanju sudija i tužilaca.

VSTV treba voditi detaljniju dokumentaciju u vezi sa svakim kandidatom. Presudno je i to da imenovanje sudija u više sudove vrše njihove kolege s istog nivoa sudske strukture.

<sup>3</sup> ibid., str. 46f.

## 2. ZAŠTITA SUDIJA I TUŽILACA<sup>4</sup>

Po međunarodnim standardima sudije bi o predmetima trebali odlučivati nezavisno i nepristrano, bez, između ostalog, prijetnji, zastrašivanja i neprimjerenih utjecaja, direktnih ili indirektnih. Države bi u tu svrhu trebale osigurati zakone koji uključuju sankcije protiv onih koji na bilo koji takav način žele utjecati na sudije. Isti standardi važe za tužioce i članove njihovih porodica.

U BiH je za zaštitu nosilaca pravosudnih funkcija i zgrada pravosudnih institucija nadležna sudska policija. Prijetnje upućene sudijama ili tužiocima i zastrašivanje sudija ili tužilaca, kao i ometanje rada pravosuđa i primanje mita, regulisani su krivičnim zakonima.

Sudije i tužioci u BiH izloženi su neprimjerenom političkom, ekonomskom i hijerarhijskom utjecaju. Političari, članovi izvršne vlasti i parlamenata na različitim nivoima vlasti u BiH redovno komentarišu rad pravosuđa, uključujući i konkretne slučajeve i sudije. Pritom često prelaze granice profesionalne i konstruktivne kritike i vrše direktan politički pritisak.

Ovaj utjecaj poprima različite oblike. Jedan je direktan pritisak nadređenih. Drugi je autocenzura, koja je suptilnija: sudije i tužioci predviđaju da će im „pogrešna“ odluka u predmetu od interesa za razne moćne grupe ugroziti napredovanje u karijeri.

Nadležni ograni bilježe porast broja prijetnji i zastrašivanja. Stručnjaci se slažu da su razlozi za to neefikasne istrage i suđenja i / ili blage kazne izrečene onima koji u takvim slučajevima budu procesuirani.

Nadalje, posljednjih godina stručnjaci i javnost oštro kritikuju rad VSTV-a zbog, između ostalog, navodnih političkih veza i nedoličnog ponašanja predsjednika i članova Vijeća. Osim ostavke predsjednika VSTV-a u decembru 2020. godine, nisu preduzeti značajniji koraci da se odgovori na ove kritike.

### Preporuke

Imajući u vidu važnost VSTV-a, neophodno je izmijeniti zakon koji se odnosi na njega. Ove promjene trebale bi jasno definisati kriterije, uslove i postupke za imenovanje i razrješenje članova VSTV-a.

Nadalje, zaštitne mjere protiv prijetnji i zastrašivanja sudija i tužilaca moraju se u praksi učiniti efikasnijim. Treba pronaći načine za zaustavljanje prakse napada *ad hominem* na sudije i tužioce, kao i nepozvanih kritika sudstva i tužilaštva. Političari bi se trebali suzdržavati od komentara tokom istraga i pravosudnih procesa.

### STUDIJA SLUČAJA

#### TUŽILAC ZA POČASTITI

[https://osfbih.org.ba/images/Progs/17+/LP/Pubs/Je\\_li\\_pravda\\_u\\_BiH\\_zaista\\_slijepa.pdf#page=33](https://osfbih.org.ba/images/Progs/17+/LP/Pubs/Je_li_pravda_u_BiH_zaista_slijepa.pdf#page=33)

<sup>4</sup> Ibid., p. 64.

### 3. SANKCIONISANJE SUDIJA I TUŽILACA<sup>5</sup>

VSTV je odgovorno za primanje, registraciju i postupanje po pritužbama protiv sudija i tužilaca, za vođenje disciplinskih postupaka protiv njih, utvrđivanje njihove disciplinske odgovornosti i izricanje disciplinskih mjera. Međutim, propisi i institucije nadležne za njihovu primjenu ili su izlišni ili predstavljaju ozbiljne strukturne prepreke garanciji minimuma nezavisnosti.

Razrješenje dužnosti dopušteno je samo u slučajevima ozbiljnih i teških disciplinskih prekršaja, a primjenjuje se rijetko. To podrazumijeva da je prekršilac nepodoban ili nesposoban za daljnje vršenje dužnosti, ili da je trajno izgubio radnu sposobnost. Ovu odluku donosi VSTV, a u određenim okolnostima može je preispitati Sud BiH.

Obavezna suspenzija moguća je samo kad se sudija ili tužilac nalaze u pritvoru. Diskreциона suspenzija moguća je ako je protiv sudije ili tužioca pokrenuta istraga ili disciplinski postupak, podignuta optužnica za krivično djelo ili postupak razrješenja, ili ako je vršenje službenih dužnosti otežano zbog mentalnog, emocionalnog ili fizičkog stanja.

Ostale disciplinske mjere uključuju pismeno upozorenje, javnu opomenu, smanjenje plate do 50 posto na najviše godinu dana, privremeni ili trajni premještaj u drugi sud, premještaj s mjesta predsjednika suda na mjesto sudije, te razrješenje dužnosti.

Problem, međutim, nije u disciplinskim mjerama kojima raspolaže Ured disciplinskog tužioca, nego u tome što disciplinski prekršaji nisu jasno definisani. Neki od 23 disciplinska prekršaja koje propisuje Zakon o VSTV-u čine se suvišnim, a drugi su već propisani krivičnim zakonima i ne bi

ih trebalo rješavati kroz disciplinske postupke.

I sam Ured disciplinskog tužioca, kao institucija zadužena za disciplinske postupke, sastavni je dio VSTV-a. Glavnog disciplinskog tužioca imenuje VSTV na četiri godine, uz mogućnost ponovnog imenovanja. Usto članovi VSTV-a čine većinu u prvostepenim disciplinskim komisijama, dok su drugostepene disciplinske komisije sastavljene isključivo od članova VSTV-a. O žalbama protiv odluka Drugostepene disciplinske komisije odlučuje Vijeće kao cjelina. Konačne odluke koje izriče VSTV u pravilu nisu predmet eksterne sudske revizije. Sve ovo stvara zavisnost koja u osjetljivim predmetima može izazvati autocenzuru i dovodi u pitanje nezavisnost Ureda.

Prema medijskim izvještajima o pojedinim disciplinskim postupcima, ove disciplinske komisije sklone su izricanju blažih disciplinskih mjera. Najekstremnija mjera razrješenja dužnosti izrečena je samo 12 puta u posljednjih 15 godina - za osam sudija i četiri tužioca.

Problem je i nedovoljan kapacitet Ureda disciplinskog tužioca, što podriiva efikasnost i djelotvornost disciplinskih postupaka. Ured godišnje zaprimi veliki broj pritužbi (prosječno 1.200) a oko trećine svih disciplinskih postupaka pokreće po službenoj dužnosti. Ured je 2018. godine zaprimio 897 pritužbi, a pokrenuo samo 33 disciplinska postupka.

Ni Zakon o disciplinskoj odgovornosti a ni njegova primjena u BiH očito ne služe svojoj glavnoj svrsi: osiguravanju odgovornosti i sprečavanju zloupotrebe u svakodnevnom radu sudija i tužilaca.

<sup>5</sup> Ibid., str. 60f, str. 66f.

## Preporuke

Iako se čini da su odredbe o uslovima i kriterijima za razrješenje i suspenziju u skladu s međunarodnim standardima, neophodne su izmjene Zakona o VSTV-u. Popis disciplinskih prekršaja neophodno je revidirati i razjasniti kako da bi se suzila mogućnost arbitrarne primjene relevantnih odredbi u određenim slučajevima, te ustanovila jasna razlika između disciplinskih prekršaja i negativne ocjene rada. Najteže prekršaje treba kažnjavati dosljedno i adekvatno.

Trebalo bi smanjiti ulogu VSTV-a u disciplinskom postupku kako bi se osigurala puna institucionalna, finansijska i lična nezavisnost Ureda disciplinskog tužioca. Trebalo bi obezbijediti resurse za rad ovog Ureda. Prvostepene disciplinske postupke trebali bi voditi ugledni pravnici koji nisu članovi VSTV-a. Disciplinski postupak treba učiniti transparentnijim.

Trebalo bi sveobuhvatno obraditi i regulisati disciplinsku odgovornost članova VSTV-a BiH u svojstvu članova ove institucije (a ne samo kao sudija ili tužilaca).

### STUDIJA SLUČAJA

*BLAGE KAZNE ZA GREŠKE SUDIJA I TUŽILACA*

[https://osfbih.org.ba/images/Progs/17+/LP/Pubs/Je\\_li\\_pravda\\_u\\_BiH\\_zaista\\_slijepa.pdf#page=69](https://osfbih.org.ba/images/Progs/17+/LP/Pubs/Je_li_pravda_u_BiH_zaista_slijepa.pdf#page=69)

### STUDIJA SLUČAJA

*KOMŠIJSKI DOGOVOR SUDIJE I OSUĐENIKA*

[https://osfbih.org.ba/images/Progs/17+/LP/Pubs/Je\\_li\\_pravda\\_u\\_BiH\\_zaista\\_slijepa.pdf#page=34](https://osfbih.org.ba/images/Progs/17+/LP/Pubs/Je_li_pravda_u_BiH_zaista_slijepa.pdf#page=34)

## 4. NAPREDOVANJE U KARIJERI SUDIJA I TUŽILACA<sup>6</sup>

Pitanje napredovanja u karijeri sudija i tužilaca nije zakonski regulisano. Međutim, VSTV je nadležno za utvrđivanje kriterija za ocjenjivanje rada sudija i tužilaca, a 2018. godine je usvojilo nove kriterije. Budući da se novi kriteriji primjenjuju tek od 2019. godine, prerano je analizirati kako djeluju u praksi. Ali da bi proizveli pozitivne promjene, novi kriteriji trebaju dovesti do smanjenja ustaljenih fraza pri ocjenjivanju rada i do davanja prednosti kvalitetu umjesto kvantitetu obrađenih predmeta.

Zabrinjava trend da u nekim slučajevima izrečene disciplinske kazne ne predstavljaju prepreku za napredovanje u karijeri. Na primjer, blaga disciplinska mjera izrečena jednom sudiji Općinskog suda u Sarajevu nije ugrozila njegovu karijeru. Nakon što je bio kažnjen, imenovan je na poziciju sudije Vrhovnog suda Federacije BiH. A sutkinja Općinskog suda u Gradačcu koja je radila na tri predmeta krađe, prevare i nasilničkog ponašanja, kažnjena je smanjenjem plate jer te predmete nije okončala prije isteka zastare. Četiri godine kasnije članovi VSTV-a su je i po drugi put imenovali predsjednicom istog suda.

### Preporuke

Napredovanje u karijeri sudija i tužilaca mora biti utemeljeno na zaslugama, naročito u slučaju predsjednika sudova i glavnih tužilaca. Zbog toga je neophodan monitoring novousvojenih kriterija za ocjenu rada sudija i tužilaca. Primjenom ovih kriterija trebalo bi dati prednost kvalitetu a ne kvantitetu predmeta. Ovo je od posebne važnosti za ocjenjivanje sudija na osnovu zasluga.

Pored toga treba razjasniti implikacije disciplinskih sankcija na karijeru. Članovi VSTV-a koji dolaze iz sudova niže instance nisu kvalifikovani da ocjenjuju kvalitet i pravnu stručnost kandidata za više sudove, te to ni ne bi trebali činiti.

---

<sup>6</sup> Ibid., str. 51f.



## 5. NATJERATI SUDIJE I TUŽIOCE DA OBJELODANE SVOJU IMOVINU<sup>7</sup>

Zakon o VSTV-u je usvojio uži koncept informacija koje nosioci pravosudnih funkcija trebaju objelodaniti. Sudije i tužiocu dostavljaju godišnji izvještaj prijavljujući prihode, aktivnosti obavljene izvan redovne dužnosti, te relevantne djelatnosti supružnika i djece, uključujući i eventualnu povezanost s političkim strankama.

Među ključnim problemima u pogledu postojećeg sistema objelodanjivanja, dva potkopavaju njegovu efikasnost i glavnu svrhu. Prvo, VSTV finansijske izvještaje prima i arhivira, ali nema kapaciteta da podnesene podatke provjerava (čak ni metodom slučajnog uzorka) niti - uprkos jasnoj obavezi - to čini u praksi. Sankcije nisu predviđene ni za lažno prijavljivanje ni za neprijavlivanje. A za razliku od

prakse nekih drugih zemalja u ovoj regiji, finansijski izvještaji nisu javno dostupni; kao razlog se navodi pravo na privatnost.

### Preporuke

Cilj promjena u sistemu objelodanjivanja trebao bi biti uključivanje šireg koncepta relevantnih aktivnosti i ostvarene koristi, kao i to da ih se učini javno dostupnim. Pored toga bi trebalo uvesti obavezni pregled dostavljenih podataka (barem metodom slučajnog uzorka). Neprijavlivanje potencijalnog sukoba interesa treba smatrati ozbiljnim disciplinskim prekršajem.

### STUDIJA SLUČAJA

*SUDIJE I TUŽIOCI: FUNKCIJA JAVNA, IMOVINA TAJNA*

[https://osfbih.org.ba/images/Progs/17+/LP/Pubs/Je\\_li\\_pravda\\_u\\_BiH\\_zaista\\_slijepa.pdf#page=80](https://osfbih.org.ba/images/Progs/17+/LP/Pubs/Je_li_pravda_u_BiH_zaista_slijepa.pdf#page=80)

<sup>7</sup> Ibid., p. 75f.

## 6. FINANSIRANJE SUDSTVA I TUŽILAŠTVA<sup>8</sup>

Sudovi i javna tužilaštva u BiH finansiraju se iz 14 različitih izvora. Svaki administrativni nivo pravosudnog sistema (državni, entitetski i kantonalni) finansira se iz vlastitog budžeta.

Procedura za sudove i javna tužilaštva ista je kao i za sve ostale budžetske korisnike. Slijedeći važeće zakonske odredbe, sudovi i javna tužilaštva pripremaju budžete i dostavljaju ih ministarstvima pravde i/ili finansija. Potonji pripremaju nacрте budžeta i dostavljaju ih (odgovarajućim) vladama na odobrenje. Odobreni nacрти budžeta podnose se parlamentima na konačno odobrenje.

Budžet pravosuđa stabilno raste. Ali je trenutno, po procjeni VSTV-a, za oko 18 miliona KM niži od minimuma potrebnog za efikasno funkcionisanje pravosuđa.

Osim toga, planiranje i raspodjela budžeta često zavise od neformalnih, čak i ličnih odnosa između odgovornih sudija i odgovornih u izvršnim organima vlasti. Ima primjera gdje se pravosudnim institucijama čiji članovi održavaju bliže veze s izvršnom vlašću dodjeljuju izdašnija finansijska sredstava, dok se ostalim institucijama s istim ili čak većim potrebama dodjeljuju niži budžeti.

Pažnje vrijedan izuzetak od ove prakse predstavlja Brčko Distrikt. Tamo relevantni zakon izričito propisuje da izvršna vlast ne može unositi izmjene u budžet koji dostave njene pravosudne institucije.

### Preporuke

Neophodno je osigurati punu finansijsku nezavisnost pravosuđa, u skladu s međunarodnim standardima. To podrazumijeva uvođenje adekvatnog budžetskog postupka i zasebnog budžeta za pravosuđe, kojim upravlja tijelo nezavisno od izvršne vlasti.

---

<sup>8</sup> Ibid., str. 22f.

## 7. DODJELA PREDMETA TUŽIOCIMA I SUDIJAMA<sup>9</sup>

VSTV je usvojilo pravilnike o sistemima za automatsko upravljanje predmetima u sudovima i tužilaštvima u BiH. Raspodjela predmeta vrši se automatski, prema unaprijed utvrđenim parametrima, a oni su svugdje isti. Ovaj sistem koristi većina sudova i javnih tužilaštava. Automatskom dodjelom predmeta nastoji se spriječiti da sudije i tužioci biraju predmete koje žele.

Preraspodjela predmeta je dozvoljena. Predmete mogu preraspodijeliti samo glavni tužioci i predsjednici sudova, i to pod uslovom da sve takve odluke valjano obrazlože. Obrazloženja je obavezno podnijeti kroz sistem za automatsko upravljanje predmetima.

Međutim, mediji stalno izvještavaju o problematičnim slučajevima preraspodjele predmeta. Tokom 2017. i 2018. godine Kantonalno tužilaštvo Kantona Sarajevo podiglo je tri optužnice za organizovani kriminal kojima su optuženi advokati, sudije, sudski službenici i sudski kuriri. Neki službenici su manipulirali sistemom

privremeno isključujući automatsko dodjeljivanje predmeta. Jedna službenica uzimala je mito od jednog advokata i njegove predmete dodjeljivala sudiji po njegovom izboru.

Ovaj primjer je vrh ledenog brega. Uobičajenija je praksa da predsjednici sudova i glavni tužioci preraspodjeljuju predmete bez odgovarajućeg obrazloženja, ili da svoja obrazloženja ne evidentiraju. Budući da ne postoji odgovarajući postupak za reviziju postupka preraspodjele predmeta, a ni evidencija o broju preraspodijeljenih predmeta, postojeći sistem ostavlja veliki prostor za zloupotrebu.

### Preporuke

VSTV bi trebalo voditi statističku evidenciju preraspodjele predmeta i uvesti sistem revizije. Treba uvesti kontrolu obrazloženja i relevantne evidencije, a u slučajevima kršenja pravila treba provesti odgovarajući disciplinski postupak i sankcije.

### STUDIJA SLUČAJA

*SPECIJALNI TUŽIOCI RELATIVIZIRAJU KRUPNI KRIMINAL*

[https://osfbih.org.ba/images/Progs/17+/LP/Pubs/Je\\_li\\_pravda\\_u\\_BiH\\_zaista\\_slijepa.pdf#page=88](https://osfbih.org.ba/images/Progs/17+/LP/Pubs/Je_li_pravda_u_BiH_zaista_slijepa.pdf#page=88)

<sup>9</sup> Ibid., str. 35f.

## 8. UVOĐENJE KONTROLE I OGRANIČENJA DISKRECIONOG PRAVA TUŽILACA<sup>10</sup>

Tužiocima je povjerena ovlast da odluče hoće li ili ne pokrenuti krivični postupak, kako će okvalifikovati određeno djelo, kao i to koji se slučajevi mogu riješiti bez krivičnog postupka. Iako je ovo ključni dio njihovog mandata, važno je osigurati primjerenu kontrolu i ograničenja, kao garanciju odgovornosti i sprečavanja zloupotrebe.

U BiH je tužiocima povjereno pokretanje i provođenje istrage. Oni imaju ovlasti za donošenje odgovarajućih proceduralnih akata, kao što su naredba za provođenje istrage, naredba za neprovođenje istrage, naredba za obustavu istrage. Tužilac ima znatan stepen diskrecionog prava, osim u slučajevima kad glavni tužilac izda instrukciju o postupanju.

I oštećena strana i podnosilac krivične prijave imaju pravo žalbe na naredbu o neprovođenju istrage, ali samo oštećena strana ima pravo žalbe na naredbu o obustavi istrage. Ovo sužava mogućnost nadzora nad radom tužilaca. Pored toga, u Republici Srpskoj kriteriji za razmatranje i odlučivanje o žalbama na odluke nisu jasno postavljene. Ni u Brčko Distriktu

ni na državnom nivou nema pravila ni smjernica kojima se propisuje postupak rješavanja žalbi. Nadalje, negativne tužilačke odluke podliježu samo internoj provjeri.

Sporno je i to imaju li agencije za provođenje zakona (recimo policija i poreske vlasti) pravo žalbe protiv naredbe o neprovođenju istrage *nakon* što podnesu krivične prijave. Okružno tužilaštvo u Banjaluci, na primjer, takve žalbe je odbijalo, a neka kantonalna tužilaštva u Federaciji BiH su ih prihvatila.

### Preporuke

Neophodno je znatno povećati odgovornost tužilaca, naročito u pogledu uvođenja efikasnih mehanizama revizije i transparentnosti. Posebnu pažnju treba obratiti na takozvane „negativne“ odluke tužilaca, u kojima tužioci odlučuju da neće podići optužnice. To uključuje i potrebu da se organima za provođenje zakona omogući podnošenje žalbe, naročito u slučajevima korupcije.

### STUDIJA SLUČAJA

*VT SV GODINAMA TOLERISAO NERAD SUDIJE*

[https://osfbih.org.ba/images/Progs/17+/LP/Pubs/Je\\_li\\_pravda\\_u\\_BiH\\_zaista\\_slijepa.pdf#page=74](https://osfbih.org.ba/images/Progs/17+/LP/Pubs/Je_li_pravda_u_BiH_zaista_slijepa.pdf#page=74)

<sup>10</sup> Ibid., p. 24f.

## 9. POVEĆANJE BROJA SLOŽENIH PREDMETA I PREDMETA KORUPCIJE I ZLOUPOTREBE POLOŽAJA NA VISOKOM NIVOU<sup>11</sup>

Treba uzeti u obzir spremnost sudija i tužilaca da preuzmu složene i predmete korupcije i zloupotrebe položaja na visokom nivou.

Rješavanje takvih slučajeva traje dugo i vrlo često je povezano s izvjesnim stepenom ličnog rizika, naročito u predmetima korupcije, budući da ljudi upleteni u korupciju imaju političku moć, utjecaj i novac.

Po postojećem sistemu ocjenjivanja rada sudija i tužilaca u BiH, rad na složenim predmetima vrednuje se kao i svaki drugi. VSTV je 2018. godine usvojilo nove kriterije za ocjenu rada sudija i tužilaca. Oni su na snazi od 1. januara 2019. godine i još je rano za analizu novih kriterija u praksi, ali čini

se da kvantitativni pokazatelji i dalje prevladavaju nad kvalitativnim. Što znači da dugotrajni postupci u složenim predmetima mogu rezultirati nižim radnim učinkom. Stoga je za sudije i tužioce prikladno, manje rizično i čak korisno raditi na jednostavnijim predmetima i ostvarivati standardni radni učinak.

### Preporuke

Sistem ocjenjivanja rada sudija i tužilaca u BiH trebao bi garantovati dodatne zasluge za rješavanje složenih predmeta i predmeta korupcije i zloupotrebe položaja na visokom nivou.

---

<sup>11</sup> Ibid., str. 37f, str. 53f.

## 10. UČINITI PRAVOSUĐE ODGOVORNIM JAVNOSTI<sup>12</sup>

Dijalog koji se o radu pravosuđa vodi između sudske, zakonodavne i izvršne vlasti i javnosti normalna je pojava u demokratskim društvima. Takve rasprave su korisne za sve, ali se moraju odvijati uz uzajamno poštovanje i puno razumijevanje da su nezavisnost i nepristranost pravosuđa temeljni dio demokratskog društva i da ih treba očuvati i jačati.

Da bi steklo povjerenje javnosti, pravosuđe ima odgovornost da dokaže da svoje ovlasti koristi u primjerene svrhe. Ta odgovornost ne znači da je pravosuđe podređeno vladama ili parlamentima. U tom smislu je važno razlučiti šta je legitimna umjesna kritika i konstruktivan prijedlog, a šta neprimjereni pritisak na pravosuđe.

Parlamenti različitih nivoa redovno raspravljaju o godišnjim izvještajima odgovarajućih pravosudnih institucija. Svrha dotičnih izvještaja je u tome da se javnost i druge institucije informišu o stanju u pravosuđu. U stvarnosti je uobičajeno da parlamenti te godišnje izvještaje ne usvoje ili čak odbiju, kako su to nedavno učinili Parlamentarna skupština BiH i Skupština Kantona Sarajevo. Ova praksa nema osnovu u trenutno važećem zakonskom okviru i predstavlja još jedan oblik neprimjerenog pritiska

na pravosuđe.

Transparentnost se smatra ključnim elementom javne dimenzije odgovornosti sudstva i tužilaštva. Mjere koje bi u BiH trebale pružiti osnovu za proaktivnu transparentnost trenutno su ili previše uopštene ili previše slabe. Zahtijeva se, na primjer, uspostavljanje javnih web stranica, ali se ne indicira vrsta informacija koje treba objavljivati.

### Preporuke

Političari, članovi izvršne vlasti i parlamenti trebaju iznaći način da utvrde šta se smatra legitimnom i umjesnom kritikom pravosuđa. Skupštine na svim nivoima trebale bi se suzdržati od prakse neprihvatanja ili odbijanja godišnjih izvještaja pravosudnih institucija.

U cilju zadobijanja povjerenja javnosti, transparentnost pravosuđa treba značajno povećati u svim aspektima rada sudija - od vođenja disciplinskih postupaka do proaktivnog objavljivanja relevantnih informacija i o tekućim i o okončanim predmetima, uključujući i presude.

<sup>12</sup> Ibid., str. 80.

## ZAKLJUČCI

Detaljniji pogled na ovih deset aspekata sudstva i javnog tužilaštva u BiH daje prilično sumornu sliku sistema u cjelini. Neophodna je sveobuhvatna reforma.

Trebalo bi započeti revizijom i ažuriranjem svih relevantnih strateških dokumenata, posebno Strategije za borbu protiv korupcije i Strategije reforme sektora pravde. Trebalo bi se usmjeriti na ključne strukturne nedostatke u sektoru pravde i utvrditi odlučne i konkretne korake ka oslobađanju zarobljenog pravosuđa u BiH.

Neophodne su ozbiljne i supstancijalne promjene Visokog sudskog i tužilačkog vijeća (VSTV). Treba razmotriti alternativne modele njegove organizacije i funkcionisanja, uključujući i uspostavljanje zasebnih sudskih i tužilačkih podvijeća. Osim toga, uslovi i postupak imenovanja i razrješenja članova VSTV-a trebali bi se temeljiti na jasno definisanim kriterijima. Treba smanjiti ulogu VSTV-a u disciplinskim postupcima protiv sudija i tužilaca.

Ove reforme VSTV-a i disciplinskog postupka trebale bi se smatrati *condicio sine qua non*, isto kao i promjene postupka imenovanja sudija i tužilaca, te promjene sistema ocjenjivanja njihovog rada, napredovanja u karijeri i objelodanjivanja imovine.

Na osnovu ovih promjena EU bi se s ostalim partnerima trebala uključiti u osmišljavanje, podršku, provođenje i praćenje postupka ocjenjivanja koji obuhvata sve sudije i tužioce u BiH. Ovaj bi postupak trebao dovesti do isključenja svih onih koji ne ispunjavaju kriterije zasnovane na zaslugama.

Neće biti dovoljno izmijeniti zakone i pravila ili provesti obuku. Potrebne su promjene u načinu rada sudstva i javnog tužilaštva u BiH. Tek tada sudstvo i tužilaštvo u BiH mogu zadobiti povjerenje javnosti.

## ANEKS: ŠTA TREBA URADITI?

### **Postati sudija ili tužilac**

Postupci imenovanja i napredovanja u karijeri moraju biti objektivniji i transparentniji, te zasnovani na stručnim sposobnostima, etičnosti i integritetu. Ovo je uslovljeno izmjenom Zakona o VSTV-u, koji bi trebao osigurati pravo žalbe na odluke VSTV-a o imenovanju sudija i tužilaca.

VSTV treba voditi detaljniju dokumentaciju u vezi sa svakim kandidatom. Presudno je i to da imenovanje sudija u više sudove vrše njihove kolege s istog nivoa sudske strukture.

### **Zaštita sudija i tužilaca**

Zaštitne mjere protiv prijetnji i zastrašivanja sudija i tužilaca moraju se učiniti efikasnijim u praksi. Treba pronaći i način za zaustavljanje prakse napada ad hominem na sudije i tužioce, kao i nepozvanih kritika sudstva i tužilaštva. Političari bi se trebali suzdržati od komentaranja tokom istraga i pravosudnih procesa.

### **Sankcionisanje sudija i tužilaca**

Iako se čini da su odredbe o uslovima i kriterijima za razrješenje i suspenziju u skladu s međunarodnim standardima, neophodne su izmjene Zakona o VSTV-u. Popis disciplinskih prekršaja neophodno je revidirati i razjasniti tako da bi se suzila mogućnost arbitrarne primjene relevantnih odredbi u određenim slučajevima, te ustanovila jasna razlika između disciplinskih prekršaja i negativne ocjene rada. Najteže prekršaje treba kažnjavati dosljedno i adekvatno.

Trebalo bi smanjiti ulogu VSTV-a u disciplinskom postupku kako bi se osigurala puna institucionalna, finansijska i lična nezavisnost Ureda disciplinskog tužioca. Trebalo bi obezbijediti resurse za rad ovog Ureda. Prvostepene disciplinske postupke trebali bi voditi ugledni pravnici koji nisu članovi VSTV-a. Disciplinski postupak treba učiniti transparentnijim.

Treba sveobuhvatno obraditi i regulisati disciplinsku odgovornost članova VSTV-a BiH u svojstvu članova ove institucije (a ne samo kao sudija ili tužilaca).

### **Napredovanje u karijeri sudija i tužilaca**

Napredovanje u karijeri sudija i tužilaca mora biti utemeljeno na zaslugama, naročito u slučaju predsjednika sudova i glavnih tužilaca. Zbog toga je neophodan monitoring novousvojenih kriterija za ocjenu rada sudija i tužilaca. Primjenom ovih kriterija trebalo bi dati prednost kvalitetu a ne kvantitetu predmeta. Ovo je od posebne važnosti za ocjenjivanje sudija na osnovu zasluga.

Pored toga treba razjasniti implikacije disciplinskih sankcija na karijeru. Članovi VSTV-a koji dolaze iz sudova niže instance nisu kvalifikovani da ocjenjuju kvalitet i pravnu stručnost kandidata za više sudove, te to ni ne bi trebali činiti.

### **Natjerati sudije i tužioce da objelodane svoju imovinu**

Cilj promjena u sistemu objelodanjivanja trebao bi biti uključivanje šireg koncepta relevantnih aktivnosti i ostvarene koristi, kao i to da ih se učini javno dostupnim. Pored toga bi trebalo uvesti obavezni pregled dostavljenih podataka (barem metodom slučajnog uzorka). Neprijavlivanje potencijalnog sukoba interesa treba smatrati ozbiljnim disciplinskim prekršajem.

### **Finansiranje sudstva i tužilaštva**

Neophodno je osigurati punu finansijsku nezavisnost pravosuđa, u skladu s međunarodnim standardima. To podrazumijeva uvođenje adekvatnog budžetskog postupka i zasebnog budžeta za pravosuđe, kojim upravlja tijelo nezavisno od izvršne vlasti.



### ***Dodjela predmeta tužiocima i sudijama***

VSTV bi trebalo voditi statističku evidenciju preraspodjele predmeta i uvesti sistem revizije. Treba uvesti kontrolu obrazloženja i relevantne evidencije, a u slučajevima kršenja pravila treba provesti odgovarajući disciplinski postupak i sankcije.

### ***Uvođenje kontrole i ograničenja diskrecionog prava tužilaca***

Neophodno je znatno povećati odgovornost tužilaca, naročito u pogledu uvođenja efikasnih mehanizama revizije i transparentnosti. Posebnu pažnju treba obratiti na takozvane „negativne“ odluke tužilaca, u kojima tužioci odlučuju da neće podići optužnice. To uključuje i potrebu da se organima za provođenje zakona omogući podnošenje žalbe, naročito u slučajevima korupcije.

### ***Povećanje broja složenih predmeta i predmeta korupcije i zloupotrebe položaja na visokom nivou***

Sistem ocjenjivanja rada sudija i tužalaca u BiH trebao bi garantovati dodatne zasluge za rješavanje složenih predmeta i predmeta koji izazivaju interes javnosti.

### ***Učiniti pravosuđe odgovornim javnosti***

Političari, članovi izvršne vlasti i parlamenti trebaju iznaći način da utvrde šta se smatra legitimnom umjesnom kritikom pravosuđa. Skupštine na svim nivoima trebale bi se suzdržati od prakse neprihvatanja ili odbijanja godišnjih izvještaja pravosudnih institucija.

U cilju zadobijanja povjerenja javnosti, transparentnost pravosuđa treba značajno povećati u svim aspektima rada sudija - od vođenja disciplinskih postupaka do proaktivnog objavljivanja relevantnih informacija i o tekućim i o okončanim predmetima, uključujući i presude.

### ***Strateški dokumenti i Visoko sudsko i tužilačko vijeće***

Neophodno je izvršiti reviziju i ažuriranje svih relevantnih strateških dokumenata, naročito Strategije za borbu protiv korupcije i Strategije reforme sektora pravde. Pri tome se treba usmjeriti na ključne strukturne nedostatke u sektoru pravde i utvrditi odlučne i konkretne korake ka ukidanju stanja praktično zarobljenog pravosuđa u BiH.

Neophodne su ozbiljne i supstancijalne promjene Visokog sudskog i tužilačkog vijeća (VSTV). Treba razmotriti alternativne modele organizacije i funkcionisanja, uključujući i uspostavljanje zasebnih sudskih i tužilačkih podvijeća. Osim toga, uslovi i postupak imenovanja i razrješenja članova VSTV-a trebali bi se temeljiti na jasno definisanim kriterijima. Treba smanjiti ulogu VSTV-a u disciplinskim postupcima protiv sudija i tužilaca.

### ***Ocjena rada svih sudija i tužilaca***

Na osnovu ovih promjena EU bi se s ostalim partnerima trebala uključiti u osmišljanje, podršku, provođenje i praćenje postupka ocjenjivanja koji obuhvata sve sudije i tužioce u BiH. Ovaj bi postupak trebao dovesti do isključenja svih onih koji ne ispunjavaju kriterije zasnovane na zaslugama.

