

Univerzitet u Sarajevu

Postdiplomski studij
“Europske studije”

**“Uspostava nezavisne sudske vlasti u Bosni i Hercegovini -
usklađenost sa europskim standardima”**

Magistarski rad

Kandidat
Mersudin Pružan

Mentor
prof. dr. Zoran Pajić

Sarajevo, 11. april 2005.

SADRŽAJ

Cilj, hipoteza i metod rada.....	iv
Summary.....	v
Lista skraćenica.....	vii
UVOD	1
I. OPĆA RAZMATRANJA O PODJELI VLASTI I EUROPSKIM STANDARDIMA	2
A. Ideja i razlozi za nezavisnost sudske vlasti	2
B. Stavovi „marksističke“ i liberalno-demokratske teorije u pogledu podjele vlasti	4
C. Postojeći europski standardi u pogledu sudske nezavisnosti	6
1) Uvodne napomene u pogledu EU i međunarodnih standarda	6
2) Europski standardi.....	8
a) Preporuke Vijeća Europe br. R(94)12.....	8
b) Judikatura Europskog suda za ljudska prava.....	8
c) Povelje udruženja sudija.....	9
D. Pregled značajnijih odredbi europskih standarda	10
1) Nezavisnost sudske vlasti.....	10
2) Imenovanje, mandat i obuka.....	11
3) Uslovi za rad.....	14
4) Udruženja sudija.....	16
5) Odgovornost sudija.....	17
II. STANJE U BIH KOJE JE PRETHODILO REFORMAMA IZ 2002.	19
A. Korijeni poslijeratnog pravnog sistema u BiH	19
B. Pravosuđe u BiH u periodu 1996-2000.	20
C. Osmišljavanje strategije i djelimična poboljšanja stanja	22
D. Ključna izmjena i osnovi nove strategije	25
III. RESTRUKTURIRANJE SUDOVA I TUŽILAŠTAVA	29
A. Sadržaj najznačajnijih amandmana na entitetske ustave u pogledu pravosuđa	30
B. Provođenje procesa restrukturiranja od 2002. do 2004.	32
1) Struktura prije provođenja procesa restrukturiranja.....	32
a) Federacija BiH.....	34
b) Republika Srpska.....	35
2) Provođenje procesa.....	36
3) Rezultati procesa restrukturiranja.....	37
a) Nacionalna zastupljenost.....	38
b) Broj sudova i tužilaštava.....	39
c) Sudije porotnici.....	39

IV. ZAKON O VSTV BIH I NJEGOVA USKLAĐENOST SA EUROPSKIM STANDARDIMA.....	42
A. Donošenje jedinstvenog Zakona o VSTV BiH i razlike u odnosu na prethodne zakone.....	42
B. Usklađenost Zakona o VSTV BiH sa europskim standardima.....	43
1) Nezavisnost sudske vlasti.....	43
2) Imenovanja.....	45
3) Obuka i mandat.....	46
4) Uslovi za rad.....	47
5) Udruženja sudija.....	49
6) Odgovornost sudija.....	49
V. VISOKO SUDSKO I TUŽILAČKO VIJEĆE - STANJE U „STARIM“ ZEMLJAMA ČLANICAMA EU.....	53
A. Vijeća za pravosuđe u nekim državama EU.....	53
B. Modeli Vijeća za pravosuđe u EU.....	54
1) Južno-europski model.....	54
a) Ustavna pozicija sudske vlasti.....	54
b) Sastav i nadležnosti.....	55
c) Ministarska odgovornost i javna kontrola.....	59
2) Sjeverno-europski model.....	60
a) Ustavna pozicija sudske vlasti.....	60
b) Sastav i nadležnosti.....	61
c) Ministarska odgovornost i javna kontrola.....	63
C. Kratka analiza.....	66
VI. USKLAĐENOST PRAVOSUĐA U NOVO - PRIKLJUČENIM ZEMLJAMA ČLANICAMA EU SA EUROPSKIM STANDARDIMA..	68
A. Ustavni temelji sudske nezavisnosti.....	69
B. Sastav Vijeća za pravosuđe.....	71
C. Imenovanje, probni periodi, mandat i premještaji.....	72
D. Finansiranje, radni uslovi i naknade.....	74
E. Odgovornost sudija i lustracija.....	77
ZAKLJUČAK.....	80
Bibliografija.....	a
Novinski članci.....	b
Izveštaji međunarodnih organizacija.....	b
Zvanični dokumenti.....	d
Izvori sa interneta.....	d
Lista sudskih odluka.....	g
Lista pravnih akata.....	g

1. CILJ

U svijetu u kojem živimo nesporno je da je jedna od ključnih odrednica demokratije i nužan uslov demokratskog razvoja svakog društva jasna podjela vlasti između zakonodavne, izvršne i sudske, te nezavisnost svake od njih u odnosu na ostale dvije. S obzirom na to da je BiH, kao i sve bivše socijalističke odnosno komunističke zemlje, bila uređena na način da ova podjela nije bila ni jasna ni dosljedno provedena, cilj ovog rada je da se ukaže dokle je se došlo sa uspostavljanjem stvarne nezavisnosti sudstva, odnosno ukazati na procese, koji se u posljednjih nekoliko godina provode od strane domaćih organa vlasti pod nadzorom i uz sudjelovanje predstavnika međunarodne zajednice, a čiji cilj je uspostava efikasne i nezavisne sudske vlasti koja će biti po mjeri i u službi građanina, te u skladu sa europskim standardima.

2. HIPOTEZA

Uspostava nezavisne sudske vlasti u BiH, kao proces koji svoj puni zamah uzima od početka novog milenija, u značajnoj mjeri je približio položaj sudske vlasti u BiH položaju sudstva u zemljama članicama EU i drugim europskim zemljama.

3. METOD

Pravni metodi predstavljaju najvažniju grupu primijenjenih istraživačkih postupaka, a naročito su korišteni: komparativni, dogmatički, normativni, te fenomenološki i induktivni pristup.

Summary

Theory and practice of judiciary independent of other two state branches, or namely executive and legislative branch, has developed in last few centuries, as it has been understood that separation of power among different branches is the only way to prevent abuse by concentrating it in just one person or institution. The former communist countries, one of which was Bosnia and Herzegovina, exercised a Marxist theory according to which theory of separation of power was not implemented.

European standards in regard to independence of judiciary have been developed in recent twenty years, and regardless that they are not mandatory, respect of their recommendations is of crucial importance when evaluating whether a judicial system in a country satisfy criteria for membership in different democratic associations and integrations, one of which is the European Union. The standards, *inter alia*, recommend that: (i) provisions that regulate separation of power should be incorporated in the constitution; (ii) selection, training and discipline of judges should be carried out by an institution independent of “political” branches, or of legislative and executive branches; (iii) adequate working conditions, including remuneration, should be provided to judges; (iv) judges should be able to establish and join professional associations.

Independence of judiciary in Bosnia and Herzegovina was not guaranteed during socialism, and after the war broke out in the beginning of 90’s of last century, the situation in judiciary further deteriorated, and basically the new structure of judiciary was created in which basically three mono-ethnic areas were established. In such a judiciary many pre-war judges and prosecutors lost their jobs only because they were not of suitable ethnicity, while many new persons of “suitable” ethnicity were hired or promoted to higher positions by nationalistic leaders. Also, number of court offices almost doubled during the same period, which had created unsustainable and very expensive structure that was not serving all citizens in impartial and independent way.

For a few years after the war ended, both international community and local power groups, mainly nationalistic governments, lacked true will to start efforts that would change the catastrophic situation in the BiH judiciary. Finally, after additional three or four years were lost since the end of the war, the international community finally realized that without rule of law there could not be a true peace in BiH, so the first complete strategy was developed in order to improve the situation in judiciary. However, the first strategy reflected reluctance of the international community to fully engage in the process, and rather tried to keep supervisory function for the international community by establishing insignificant changes in the applicable legal provisions pertaining to judiciary and by authorizing local authorities to carry out the so-called “all inclusive collegial review” of judges and prosecutors. However, after two additional years were lost, it was realized that the “collegial” process would not result in any significant change of the judicial system that had its socialist foundations, almost ethnically cleansed courts and prosecutors’ offices and huge number of courts and prosecutors’ offices that were totally inefficient.

Establishment of truly independent judiciary in Bosnia and Herzegovina started in the beginning of the new millennium and was conducted in a fairly short time between May 2002 and June 2004. The High Representative imposed amendments to the entity laws to bring them into compliance with European standards, imposed three laws on High Judicial and Prosecutorial Council for entity and state levels regulating establishment of three independent institutions that carried out the whole process, and appointed members of the institutions in which international members, who were prominent jurists, had a decisive role in making final decisions. The three institutions were supported by the Independent Judicial Commission, comprised of locals and internationals and headed by internationals, that served as the Secretariat in the transitional period. Results of the process fully brought Bosnia and Herzegovina into compliance with the European standards in respect to independence of the judiciary.

In June 2004 the new Law on High Judicial and Prosecutorial Council of BiH has come into force unifying the three institutions into one. The Law was passed by the state parliament, which was an encouraging sign that local authorities finally realized that it is in the interest of BiH as such to have such law and such institution that would take care of judiciary. The law itself almost fully comply with the European standards and only some small corrections are necessary to be made in order to improve efficiency of the institution itself as well as to improve budgeting and financing of courts and prosecutors offices that would result in further strengthening of independence of the judiciary.

Bosnia and Herzegovina could also learn a lot from the so-called “old” members of the European Union, who invented Councils for judiciary and who had to learn from their own mistakes about some shortcomings in work of the councils. Perhaps, the most important lesson that BiH can learn from experiences of these countries is actually how to establish a public control over the High Judicial and Prosecutorial Council and how to make this institution responsible for exercise of its competences.

Final chapter of this paper is devoted to judiciaries in former communist countries that had their judiciaries organized in the same way as Bosnia and Herzegovina just some 15 years ago. Those countries are nowadays or will soon be members of the European Union, so it is important to analyze what was situation in these countries in respect to judiciaries prior to being admitted as members of the European Union. This could help to understand what is expected from potential candidates and how judiciaries need to be organized in order to be considered eligible for membership in the European Union.

Lista skraćenica

ABA CEELI	American Bar Association's Central and East European Law Initiative
ABG	Allgemeine Burgerliches Gesetzbuch
ACCU	Anti Crime and Corruption Unit
BiH	Bosna i Hercegovina
CJAU	Criminal Justice Advisory Unit
COM	Commission Document
EAJ	European Association of Judges
ECHR	European Court of Human Rights
ECJ	European Court of Justice
ECSJ	European Charter on the Statute for Judges
ESI	European Stability Initiative
EPSS	Europska povelja o statutu sudija
EU	European Union
FBiH	Federacija Bosne i Hercegovine
GTZ	Deutsche Gesellschaft für Technische Zusammenarbeit
HDZ	Hrvatska demokratska zajednica
IAJ	International Association of Judges
ICCPR	International Convenant on Civil and Political Rights
ICG	International Crisis Group
IJC	Independent Judicial Comission
IPTF	International Police Task Force
JSAP	Judicial System Assessment Program
KM	Konvertibilna marka
OHR	Office of the High Representative
OSCE	Organisation for Security and Cooperation in Europe
PIC	Peace Implementation Council
RS	Republika Srpska
SAD	Sjedinjene američke države
SDA	Stranka demokratske akcije
SFRJ	Socijalistička Federativna Republika Jugoslavija
VE	Vijeće Europe
VSTV	Visoko sudsko i tužilačko vijeće
UCJ	Universal Charter of the Judge
UK	United Kingdom
UN	United Nations
UNMIBH	United Nations Mission in Bosnia and Herzegovina
USSR	Sovjetski savez

UVOD

Koncept podjele vlasti se razvio iz stavova da akumulacija svih vlasti u istim rukama, bilo samo jedne ili više osoba, predstavlja tiraniju. Tokom 18. stoljeća stav engleskog filozofa Johna Locka bio je da su uspostavljeni zakoni sa pravom na žalbu nezavisnim sudijama od esencijalnog značaja za civilizirano društvo i da su društva bez toga još uvijek u „prirodnom stanju“ U isto vrijeme je Montesquieu smatrao da je potrebno ovlaštenja pojedinih organa postaviti tako da „vlast zaustavlja vlast“ kako bi se spriječile zloupotrebe vlasti. Smisao teorija podjele vlasti je bio da se uspostavi sistem kočnica i ravnoteža u međusobnim odnosima pojedinih državnih organa kako bi se spriječile zloupotrebe vlasti, koje proističu iz koncentracije vlasti u samo jednom tijelu ili osobi. Tako je ustanovljena podjela vlasti na zakonodavnu, izvršnu i sudsku, te je uspostavljena nezavisna sudska vlast koja se smatra osnovom demokratskog društva. Iako je ovaj koncept podjele vlasti po prvi puta primijenjen prije nekoliko stoljeća i u nekoliko država, danas se općenito smatra neizostavnim uslovom da bi se određena država nazvala demokratskom, odnosno državom u kojoj vlada pravo. Samo takva država, koja ima jasnu podjelu vlasti i u kojoj je nezavisnost sudske vlasti zagarantovana, ima mogućnost pridruživanja demokratskim zajednicama od kojih je Europska unija jedna od najznačajnijih i najmoćnijih.

Želja za članstvom u EU je generisala brojne i korjenite reforme u različitim oblastima u zemljama istočne i srednje Europe, a jedna od tih oblasti je bila i u oblasti pravosuđa jer su ove zemlje samo do prije 13 godina imale pravosuđe koje je bilo organizirano po komunističkim uzorima koji su u osnovi odbacivali princip nezavisnosti sudske vlasti. U proteklih 13-ak godina su sve ove države napravile značajne pomake kako bi stvorile nezavisno, efikasno i odgovorno pravosuđe, što je u konačnici rezultiralo u tome da su mnoge od njih postale punopravne članice Europske unije, te se sa punim pravom mogu smatrati demokratskim državama. Međutim, dok su pomenute države nakon propasti komunizma ubrzano radile na prilagođavanju svog pravosudnog sistema na način koji će u potpunosti biti kompatibilan sa standardima koji su morali biti zadovoljeni da bi bile prihvaćene u okrilje članstva EU, Bosna i Hercegovina je bila zahvaćena ratom, a nakon toga i poslijeratnim sukobima koji su sprječavali početak procese uspostave istinski nezavisne sudske vlasti. Tek nakon desetak godina rata i poslijeratne nestabilnosti, početkom ovog milenija, a na inicijativu i pod vodstvom međunarodne zajednice, započeo je istinski proces uspostave nezavisne sudske vlasti u Bosni i Hercegovini koji je u značajnoj mjeri je približio položaj sudske vlasti u BiH položaju sudstva u zemljama članicama EU.

Sam rad je podijeljen na šest poglavlja. U prvom najopširnijem poglavlju se govori o nastanku koncepta nezavisnosti sudske vlasti, zatim o stavovima marksističke i liberalno-demokratske teorije u pogledu podjele vlasti, nakon toga o postojećim europskim standardima u pogledu sudske nezavisnosti, te će biti dat kraći pregled pojedinih odredbi ovih standarda. U drugom poglavlju ovog rada daju se ukratko opće napomene vezane za korijene poslijeratnog pravnog sistema u Bosni i Hercegovini, zatim se govori o stanju u BiH pravosuđu u periodu neposredno nakon rata, osmišljavanju strategije reforme pravosuđa, te nakon neuspjeha u primjeni ove strategije, govori se o ključnim izmjenama i osnovama nove strategije. U trećem poglavlju se govori o primjeni nove strategije u procesu ponovnog imenovanja sudija i tužilaca, te sveukupnom restrukturiranju sudova i tužilaštava. U ovom poglavlju se posebna pažnja skreće na

sadržaj ustavnih amandmana koje je bilo neophodno donijeti da bi se uopće započeo čitav proces, a zatim se govori o samom procesu i rezultatima tog procesa. U četvrtom poglavlju se govori o Zakonu o Visokom sudskom i tužilačkom vijeću, sadržaju njegovih odredbi, te njihovoj pojedinačnoj usklađenosti sa europskim standardima. Peto poglavlje je posvećeno analizi položaja Vijeća za pravosuđe u „starim“ zemljama članicama Europske unije, te se analizira položaj sudske vlasti u tim zemljama, zatim modeli Vijeća za pravosuđe u ovim zemljama, njihov sastav i nadležnosti, uz kraći osvrt na ostvarivanje javne kontrole nad radom Vijeća za pravosuđe. U šestom poglavlju se govori o položaju sudske vlasti u novo-priključenim državama članicama EU sa osvrtom na europske standarde i usklađenosti stanja u ovim zemljama u odnosu na te standarde.

I. OPĆA RAZMATRANJA O PODJELI VLASTI I EUROPSKIM STANDARDIMA

A. Ideja i razlozi za nezavisnost sudske vlasti

Neka vrsta sudovanja je postojala od momenta kada su ljudi shvatili da bi se njihovi sukobi mogli bolje riješiti sredstvima koja su drugačija od fizičkog obračuna. Neki od najranijih primjera pisanog krivičnog prava i presuđivanja uključuju one koje su donijele dinastija Xia¹ (2100.-1600. p.n.e.) i Hamurabi iz Babilona,² kojima su nesumnjivo prethodili pisani krivični zakoni i relativno sofisticirani pravosudni sistemi. Rješavanje sukoba se postepeno transformiralo od presuda od strane porodice ili starijeg člana klana, ili vođe, do rješavanja od strane profesionalnih sudija obično izabranih od strane države.

Historijska objašnjenja nezavisnosti sudstva se fokusiraju na stvaranje ili genezu nezavisnih sudova kao odgovor na specifične političke sukobe. Uz pomoć historijskog osvrta moguće je vidjeti da su institucije nastale iz političke borbe i nastojanja da se reformiraju pojedine institucije i da se nađe prihvatljiv kompromis među moćnim interesima. Na primjer, glavna briga u Velikoj Britaniji tokom 17. stoljeća bila je vezana za ovisnost sudija o kralju koji je imao široka zakonska i izvršna ovlaštenja, a također je vršio značajnu direktnu kontrolu nad pravosuđem, imenujući sudije u različitim sudovima, te ih ponekad i uklanjajući iz ureda.³ Institucionalno rješenje za ovaj dugotrajni sukob je bilo da se engleskim sudijama da određena doza «ustavne» zaštite u Bill of Rights iz 1689.⁴

¹ Ovi krivični zakoni su doneseni tokom vladavine vladara Yu, i mada još uvijek nisu otkriveni, na njih se vrši pozivanje u nekim kasnijim tekstovima, i za njih se smatra da sadrže oko 3.000 sekcija. Vidjeti Kelly, William, „An Independent Judiciary: The Core of the Rule of Law“, dostupno na http://www.icclr.law.ubc.ca/Publications/Reports/An_Independent_Judiciary.pdf, zadnji put posjećeno 17.12.2004.

² Hamurabi je učinio svoj grad glavnim gradom Mezopotamije, te je kodifikovao zakone te regije. Ovaj stari zakonik je pronađen na stubu na Susi, i dekodiran je od strane britanskog arheologa Francisa Steeala 1947. godine. Ibid.

³ Ferejohn, John, „Dynamics of Judicial Independence: Independent Judges, Dependent Judiciary“, Stanford University, New York University School of Law, novembar 1998, str. 20.

⁴ Bill of Rights 1689, dostupno na: <http://www.yale.edu/lawweb/avalon/england.htm>, zadnji put posjećeno 15.12.2004.

Ovaj model je ostvario značajne rezultate u Velikoj Britaniji tokom 18. stoljeća dopuštajući razvoj za to vrijeme izuzetno nezavisnog i moćnog pravosuđa. Ali sudije u kolonijama su ostale ovisne o kruni tokom 18. stoljeća tako da britansko domaće rješenje nije uopće bilo rješenje u kolonijama. Sudije su u biti ostale službenici krune čija je dužnost bila da primjenjuju britansku politiku i propise unutar kolonija.⁵ Zbog toga je ovakav koncept dužnosti doveo sudije u česte sukobe sa koloniziranim narodima, što je kao jedan od rezultata u Americi bilo uvođenje porote ovlaštene da odlučuje o činjeničnim i pravnim pitanjima.⁶ Pored toga, američkim ustavom je predviđena dosljedna podjela vlasti koja osigurava ravnotežu i stabilnost političkog sistema.⁷

Prvi pisani tragovi o ideji podjele vlasti vodi porijeklo još od Aristotela,⁸ a engleski filozof John Lock i francuski filozof Montesquieu se općenito smatraju da imaju najveći utjecaj na evoluciju modernog koncepta sudske nezavisnosti.⁹ Krajem 18. stoljeća Lock je pod snažnim utjecajem engleske revolucije iz 1688. godine, te američke revolucije iz 1776. godine, izjavio da su uspostavljeni zakoni sa pravom na žalbu nezavisnim sudijama od esencijalnog značaja za civilizirano društvo i da su društva bez toga još uvijek u «prirodnom stanju».¹⁰ Da bi se spriječile zloupotrebe vlasti, potrebno je ovlaštenja pojedinih organa postaviti tako da, kako je istakao Montesquieu, «vlast zaustavlja vlast».¹¹ U tom duhu i Deklaracija o pravima čovjeka i građanina iz 1789. godine ističe: «Svako društvo u kome nisu garantirana prava i u kojem ne postoji podjela vlasti, nema ustav».¹² Prema tome, jasno je da je osnovni princip demokratski uređene države princip podjele vlasti na zakonodavnu, izvršnu i sudsku, u okviru jedinstvene državne organizacije, a raspodjela ovlaštenja među različitim organima vlasti smatra se najboljim načinom da se spriječi zloupotreba vlasti.

Sudska nezavisnost je neophodna iz nekoliko razloga. Prije svega, nezavisnost sudstva je neophodni uslov za održanje vladavine prava, čineći svakog pojedinca subjektom istih, javno objavljenih općih pravila, čime se stvara pravna sigurnost u društvu, odnosno pojedinci znaju koje ponašanje je nezakonito i koje ponašanje će biti sankcionisano od strane države. Nezavisnost sudstva također osigurava da moćne osobe u

⁵ Rossitor, Clinton (ed.), „The Federalist Papers“, New York, Mentor, 1961, str. 301.

⁶ Montesquieu je identifikovao suđenja pred porotom kao najznačajniju garanciju sudske nezavisnosti. Montesquieu, „De l'esprit des lois 1748.“, u „O duhu zakona“ (prijevod) A. Mímica, Beograd, Biblioteka „Libertas“, 1989.

⁷ Prva tri člana američkog ustava osiguravaju da tri grane vlasti budu striktno odvojene. Ustav SAD-a, dostupno na: <http://www.house.gov/Constitution/Constitution.html>., zadnji put posjećeno 14.12.2004.

⁸ Sadiković, Čazim, „Politički sistemi“, Sarajevo, Grafit, 2000, str. 129.

⁹ Doktrina Montesquieua o podjeli vlasti je velikim dijelom bila osnova za mnoge ustave. Teoretski ova doktrina omogućava trima vlastima, odnosno zakonodavnoj, izvršnoj i sudskoj, da djeluju kao čuvari u međusobnim odnosima tako da je sistem kontrole i balansa nerazdvojan u strukturi ustava. Priroda i efikasnost kontrole i balansa se nalazi pod utjecajem strukture države, kao, na primjer, u Kanadi gdje su izvršna i zakonodavna vlast bliže jedna drugoj, nego u SAD-u gdje su jasno odvojene. Međutim, u obje sudstvo jasno odvojeno od obje vlasti.

¹⁰ Peadon, Thomas, „Introduction in the Second Treatise of Government by John Locke“, New York, Liberal Arts Press, 1952, str. 17.

¹¹ Montesquieu, „De l'esprit des lois 1748.“ 1989.

¹² Član XVI Deklaracije o pravima čovjeka i građanina iz 1789., dostupno na: <http://www.yale.edu/lawweb/avalon/rightsof.htm>, zadnji put posjećeno 13.12.2004. U ovisnosti od stepena podjele vlasti vrši se i podjela političkih sistema na: parlamentarni, predsjednički, polupredsjednički i skupštinski. Za više detalja o političkim sistemima vidjeti Sadiković, Čazim, Politički sistemi, 2000, str. 131-250.

određenom društvu, među kojima su i izabrani državni službenici ili funkcioneri, nisu iznad zakona i da ne mogu manipulirati zakonskim procedurama radi ostvarenja svojih ličnih koristi.¹³ Uz sve to, u ustavnoj državi trebaju se primjenjivati samo oni zakoni koji su u skladu sa ustavom, a sudovi moraju da budu jedini nadležni prilikom odlučivanja koji zakoni prolaze ovaj test.

Prema tome, cjelokupno društvo ima interes da se osigura vladavina prava koja osigurava proceduralnu pravičnost. Predvidivost u smislu da su pojedinci u stanju da prave planove kako da se ponašaju znajući koji su zakoni na snazi i kako oni mogu da utječu na živote je *sine qua non* uspješnog života. Naravno da bi pojedinačno gledano svaki pojedinac ili velika većina više voljela da može da ostvari ono što je možda protivno pravu, ali nužno je napraviti kompromis radi dobrobiti samog pojedinca i društva jer je moć i sreća nešto što nije konstantno, te se ne oslanjati na tako nesigurne temelje, već na nešto mnogo konkretnije što pruža veoma jasne garancije da se pojedincu ništa loše s pravne tačke gledišta ne može desiti ako postupa u skladu sa važećim pravilima, te da će biti zaštićen od protivpravnih radnji drugih osoba, bez obzira ko one bile i iz kojeg sloja društva dolazile. Vladavina prava, sa svake tačke gledišta, je veoma poželjna druga najbolja mogućnost, a nezavisne sudije su neophodan uslov za njeno osiguranje, jer održavanje vladavine prava zahtijeva da sudije budu neovisni kako bi osigurali pravnu stabilnost.

B. Stavovi „marksističke“ i liberalno-demokratske teorije u pogledu podjele vlasti

„Marksistička“ teorija se priklanja konceptu prava po kojem je «pravo sredstvo koje služi interesima vladajuće klase», dok u liberalno-demokratskim zemljama pravo treba da na pravičan način rješava društvene odnose kako bi se obezbijedila «rechstaat» u Njemačkoj, odnosno «rule of law» u anglo-saksonskom sistemu.¹⁴

Liberalna demokratska teorija je tradicionalno stavljala veliki naglasak na neophodnost zaštite građana od države sa prevelikom moći i zbog toga je naglašavala potrebu nepristrasnosti sudskog procesa, nezavisnog pravosuđa i poštivanje sudskih odluka. Isto tako je uvijek naglašavala aspekte podjele vlasti kako bi spriječila preveliku koncentraciju moći u samo jednim rukama, te da bi zaštitila protiv «izljeva demokratije» ili tiranije većine.¹⁵

¹³ Ketchum, Ralph, (ed.), „The Anti-federalist Papers and the Constitutional Convention - Debates“, New York, Mentor, 1986, str. 293.

¹⁴ Vukadinović, Radovan, „Pravo Evropske unije“, Beograd, Megatrend, 2001, str.282.

¹⁵ Na Zapadu preovladava uvjerenje da je nezavisno pravosuđe u odnosu na zakonodavnu i izvršnu vlast jedna od osnovnih karakteristika liberalne demokratije kao političkog sistema. Ostale važnije karakteristike su slijedeće, uz napomenu da se lista karakteristika ne iscrpljuje sa ovdje pobrojanim: (1) višestranački politički sistem; (2) borba za vlast je otvorena i nije tajna, te je bazirana na usvojenim i prihvaćenim formama i procedurama; (3) relativna otvorenost i dostupnost svih javnih pozicija; (4) postojanje periodičnih izbora; (5) grupe za pritisak mogu provoditi aktivnosti kako bi utjecale na odluke vlade, a organizacije poput radničkih sindikata i drugih dobrovoljnih organizacija nisu predmet striktno državne kontrole; (6) građanske slobode kao što su sloboda govora, izražavanja, religije, sloboda od arbitrarnog hapšenja, priznate su i zaštićene unutar političkog sistema, te pretpostavljaju značajnu nezavisnost i slobodu mas-medija (radio, tv, novine,...) od državne kontrole; (7) podjela vlasti, te nezavisnost sudske od druge dvije vlasti. Vidjeti Ball, Alan, „Modern politics and Government“, London, Macmillan Press Ltd, 5th ed., 1993, str. 45-6.

U komunističkim političkim sistemima¹⁶ teorija podjele vlasti nije imala primjenu. Partija je smatrana otjelovljenjem volje naroda, a sudovi su u službi naroda. Zbog toga su sudovi predmet uputstava partije, mada ne uvijek u formi eksplicitnih instrukcija. Ova razlika između socijalističkog i liberalno-demokratskog pristupa u odnosu na sudski sistem ima značajne posljedice na ulogu sudova u odgovarajućim političkim sistemima.

U liberalnim demokratijama za pravni sistem se kaže da ga karakterišu takvi koncepti kao što su nepristrasnost, konzistentnost, otvorenost, predvidivost i stabilnost.¹⁷ Svi građani su teoretski jednaki pred zakonom, pravni rezultati određenih tužbi mogu se razumno predvidjeti, a pravna procedura je poznata i slijedi određene modele. Ovo je ono što se ponekad naziva «vladavinom prava». Tvrdi se da ovi aspekti ne karakterišu pravne sisteme u socijalizmu, odnosno komunizmu, a upotreba arbitrarnih ovlasti od strane policije, odsustvo suđenja i tajna suđenja predstavljaju anti-teze liberalne demokracije.¹⁸

U socijalističkim sistemima odsustvo karakteristika kao što je nepristrasnost i predvidivost bila je tačna samo u nekim oblastima. Krivični i parnični predmeti koji se odnose na krađe, dugove i slično, mogli su se provoditi na način na koji se provode i u liberalnim demokratijama, ali neizvjesnost, diskrecija i pristrasnost su karakteristike onih predmeta koji se nazivaju «političkim».¹⁹ U socijalističkim zemljama se smatralo da su sistemi liberalne demokratije instrument vladajuće klase, te da je osnovna funkcija sudova u ovim sistemima da legitimiziraju i podupiru dominaciju kapitalističke klase. Također se smatralo da uloga suda nije da kontroliše izvršnu vlast, niti je viđen kao oblik zaštite manjinskih prava, već kao sredstvo izvršenja volje većine izražene kroz vladajuću partiju.²⁰

Sudovi u socijalističkim zemljama su igrali relativno malu ulogu u zaštiti građanskih sloboda, mada treba imati na umu da je komunistički koncept ljudskih prava drugačiji od liberalnog naglasaka na individualizmu. Komunizam stavlja naglasak na zaštitu kolektivnih za razliku od individualnih prava i daje veći značaj socijalnim i ekonomskim pravima.²¹ Međutim, čak i u Poljskoj, prije pada komunističkog sistema, osnovan je Ombudsman za građanska prava tokom 1987. godine. S druge strane, npr. u SAD su građanska prava ostala jedna od osnovnih oblasti utjecaja odluka američkog

¹⁶ Sam pojam komunistički politički sistem ima određene nedostatke i više je odslikavao stremljenja prema komunizmu nego njegovo ostvarenje. Međutim, široko je prihvaćeno stajalište da je imao slijedeće karakteristike: (1) službena je ideologija povezana na neki način sa učenjem Karla Marxa; (2) političkim sistemom dominira jedna politička partija; (3) postoje centralno-planska ekonomija i relativno odsustvo privatnog vlasništva; (4) sloboda udruživanja i izražavanja su ograničene kontrolom organizacije i cenzurom medija koji su u vlasništvu države; (5) ne postoji koncept podjele vlasti, i u skladu s tim, sudska nezavisnost je ograničena. Ibid, str. 48.

¹⁷ Griffiths, Jag, „The Politics of the Judiciary“, Bodmin, Fontana Press, 3rd ed., 1985, str. 205.

¹⁸ Ibid, str 206.

¹⁹ Vidjeti Braghoorn, Frederick Charles, „Politics in the USSR“, Boston, Little Brown, 2nd ed., 1972, poglavlje X.

²⁰ Za potpunije proučavanje osnova Sovjetskog pravnog sistema vidjeti Berman, Harold, „Justice in the USSR“, New York, Vintage, 1963.

²¹ Između ostalih vidjeti Hazard, John, „The Soviet Legal system“, New York, Columbia University, Oceana Publications, 1984.

Vrhovnog suda od 1937. godine. Procjenjuje se da se oko 45% predmeta pred ovim sudom odnosi na građanske slobode, a koje se ne tiču imovinskih prava.²²

C. Postojeći europski standardi u pogledu sudske nezavisnosti

1) Uvodne napomene u pogledu EU i međunarodnih standarda

EU nije razvila široke ili određene pravne standarde ili preporuke u vezi sudske nezavisnosti. Ne tako davno usvojena Povelja temeljnih prava EU²³ «priznaje»²⁴ standarde koji će garantovati pravo na pravedno saslušanje pred nezavisnim i nepristrasnim tribunalom ustanovljenim zakonom, kao i pravo na efikasan pravni lijek.²⁵ Međutim, dok bi Vijeće EU «voljelo vidjeti široko rasprostranjenu primjenu Povelje u Uniji»,²⁶ Povelja nije obavezujuća i još uvijek nema definisan pravni status.

Međutim, trenutna praksa država članica koja varira od države do države, pruža značajne upute i osnovu za razvijanje objektivnog kriterija koji je usklađen sa vrijednostima EU. U stepenu u kojem se općenito pretpostavlja da je pravosudna struktura država članica usklađena sa (nedefinisanim) granicama prihvatljive prakse, oni mogu biti primjeri koje države kandidati mogu oponašati da usklade svoje sisteme unutar prihvatljivih granica. Tako, na primjer, uređenje sistema pravosuđa po modelu sistema trenutne države članice, kao što je Rumunski sistem veoma mnogo posudio od Francuskog modela, može razumno voditi ka zaključku da je praksa države kandidata barem prihvatljiva kao i praksa države članice. U značajnoj mjeri, a prije nedavnog proširenja Europske Unije na 10 novih država članica, «stare» države članice su pružale 15 modela za koje se pretpostavlja da su u skladu sa još uvijek nedefinisanim standardima Unije.²⁷

Pored toga, značajnu ulogu u uspostavljanju nezavisne sudske vlasti u europskim zemljama imali su i UN standardi, ili preciznije član 14. Međunarodnog pakta o građanskim i političkim pravima, te Osnovni principi UN-a. Član 14. Međunarodnog pakta o građanskim i političkim pravima²⁸ (u daljem tekstu «**ICCPR**») ustanovio je univerzalno pravo da saslušanje pred «kompetentnim, nezavisnim i nepristrasnim tribunalom uspostavljenim zakonom», što implicira da se države dužne da stvore uslove u kojima će sudije nezavisno presuđivati. Osnovni principi u ICCPR-u ne elaboriraju

²² Vidjeti Abraham, Henry, „Freedom and the Court: Civil Rights and Liberties in the United States“, Oxford, Oxford University Press, 7th ed., 1998.

²³ Povelja temeljnih prava EU je potpisana i proglašena od strane predsjednika Europskog parlamenta, Vijeća i Komisije na sastanku Europskog vijeća održanom u Nici 07.12.2000. Vidjeti Povelja temeljnih prava EU, (2000/C 364/01), dostupno na: http://www.europarl.eu.int/charter/pdf/text_en.pdf, zadnji put posjećeno 16.12.2004.

²⁴ Preambula EU povelje o temeljnim pravima.

²⁵ Član 47. EU Povelje o temeljnim pravima.

²⁶ «Prava građana – fundamentalna», portal stranica EU, dostupno na: http://europa.eu.int/abc/cit1_en.htm, zadnji put posjećeno 03.12.2004.

²⁷ European Union Monitoring Accession Process. „Monitoring the EU Accession Process: Judicial Independence“. Open Society Institute, 2001, str. 2-45, dostupno na: <http://www.eumap.org/reports/2001/judicial>, zadnji put posjećeno 10.01.2005.

²⁸ Generalna skupština UN-a je usvojila i otvorila za potpisivanje, ratifikaciju i pristupanje Međunarodni pakt o građanskim i političkim pravima (International Convenant on Civil and Political Rights) rezolucijom 2200 A (XXI) u decembru 1966. godine. Ovaj pakt je stupio na snagu 23.03.1976. godine. Vidjeti Međunarodni pakt o građanskim i političkim pravima, rezolucija br. 2200 A (XXI), decembar 1966., dostupno na: http://www.unhchr.ch/html/menu3/b/a_ccpr.htm, zadnji put posjećeno 02.12.2004.

sadržaj nezavisnosti ili nepristrasnosti u bilo kom detalju; međutim, Opći komentar o članu 14. Ureda visokog komesara za ljudska prava predlaže detaljnije zahtjeve po ovom pitanju.²⁹ Drugi međunarodni standard u pogledu nezavisnosti sudske vlasti predstavljaju Osnovni principi o nezavisnosti pravosuđa UN-a (u daljem tekstu «**Osnovni principi UN-a**»), koji su usvojeni 1985. godine.³⁰ Pošto su usvojeni u formi rezolucije Generalne skupštine, Osnovni principi predstavljaju neobavezujuću formulaciju za države o minimalnim standardima u pravosuđu.³¹ Kao posljedica usvajanja ovih principa od strane Generalne skupštine UN-a, od svake države članice se očekuje da garantuje nezavisnost sudstva u svom ustavu ili zakonima zemlje,³² a teško je zamisliti legitiman i nezavisan sudski sistem koji je fundamentalno različit od Osnovnih principa.³³ Iako se Osnovni principi UN-a ne smatraju isključivo europskim standardima, u ovom radu se daje osvrt na odgovarajućim mjestima i u pogledu odredbi predviđenih njima, jer europski standardi o kojima će biti dalje riječi vuku svoje korijene upravo iz Osnovnih principa UN-a.

²⁹ Office of the High Commissioner for Human Rights, „Equality before the courts and the right to a fair and public hearing by an independent court established by law (Art 14)“, CCPR General Comment 13 (General Comments), 13.04.1984. Dostupno na:

<http://www.unhchr.ch/tbs/doc.nsf/0/bb722416a295f264c12563ed0049dfbd?Opendocument>, zadnji put posjećeno 03.12.2004.

³⁰ Osnovni principi o nezavisnosti pravosuđa usvojeni su na Sedmom kongresu Ujedinjenih nacija o prevenciji kriminala i tretmanu počinitelja krivičnih djela koji je održan u Milanu od 26.08. do 06.09.1985, a koji je prihvaćen od Generalne skupštine rezolucijama 40/32 od 29.11.1985. i 40/146 od 13.12.1985. Vidjeti Osnovni principi nezavisnosti pravosuđa UN-a, dostupno na:

http://www.unhchr.ch/html/menu3/b/h_comp50.htm, zadnji put posjećeno 27.11.2004.

³¹ Vidjeti Rezolucija Ekonomskog i socijalnog vijeća br. 1989/60., dostupno na:

<http://fpphr.iatp.org.ge/librari/helsinki/EN-RTF/en-5-6.htm>, zadnji put posjećeno 20.12.2004.

³² Vidjeti član 1. Osnovnih principa UN-a, koji propisuje: «Nezavisnost sudstva garantuje se od strane države i sadržana je u ustavu ili zakonu zemlje. Dužnost je svih vladinih i drugih institucija da poštuju i čuvaju nezavisnost sudstva» Pošto su postavljeni osnovni standardi, sljedeći problem je bila implementacija ovih principa. Po preporuci Komiteta za prevenciju i kontrolu kriminala, Ekonomsko i socijalno vijeće UN-a je usvojilo Procedure za efikasnu primjenu Osnovnih principa nezavisnosti pravosuđa tokom 1989. godine. Ove Procedure zahtijevaju od vlada država članica da poštuju i uzmu u obzir Osnovne principe, te da ih inkorporiraju u svoje sudske sisteme u skladu sa svojim ustavnim procesom i domaćom praksom, zatim da ih objave na svojim službenim jezicima, i da učine ovaj tekst dostupnim svim članovima pravosuđa. Ove Procedure također ohrabruju različite institucije Ujedinjenih nacija da pružaju pomoć državam članicama, po pozivu njihovih vlada, u pregledu i jačanju sudske nezavisnosti.

³³ Potkomisija UN-a je 1989. imenovala Louisa Joineta, bivšeg suca u Francuskoj, da pripremi radni materijal o sredstvima nadgledanja implementacije ovih standarda. Joinet je u periodu od četiri godine podnio nekoliko izvještaja Potkomisiji, a u svom završnom izvještaju preporučio je stvaranje jednog mehanizma za nadgledanje. Potkomisija je 1993., slijedeći ovu preporuku, pozvala na stvaranje „posmatračkog mehanizma za praćenje pitanja nezavisnosti i nepristrasnosti sudstva, a naročito u vezi sa sucima i pravnicima, kao i sudskim službenicima i prirodnom problema napada na ovu nezavisnost i nepristrasnost“. Komisija o ljudskim pravima je 1994. usvojila ovu preporuku Potkomisije, a odmah zatim zahtijevala da predsjedavajući Komisije imenuje specijalnog izvjestioca sa mandatom da istražuje žalbe u vezi sa napadima na nezavisnost sudaca i pravika, i to putem dopisa i, tamo gdje je potrebno upućivanjem misija u spornu zemlju radi obavljanja istrage. Specijalni izvjestilac također vodi bilješke o pozitivnim razvojjima u zemljama kako bi se poboljšala nezavisnost sudstva i izvještava Komisiju o svojim zaključcima. Specijalni izvjestilac ima mandat da savjetuje i daje preporuke zemlji u pogledu sudskog sistema kako bi sudstvo bilo nezavisno.

2) Europski standardi

Postoji nekoliko standarda u pogledu sudske nezavisnosti, koji dolaze od tijela koja uopćeno uživaju visok nivo podrške od strane europskih država. Ovi standardi predstavljaju referentne izvore u procjenjivanju stanja u državama u vezi održavanja nezavisnosti pravosuđa. U cjelini gledano, ovim standardima se identificiraju osnovni principi utjelovljeni u sudskoj nezavisnosti kao što su: podjela vlasti i naglašavanje sudske nezavisnosti u ustavnom poretku; imenovanje sudija od strane nezavisnog tijela, te garantovanje trajanja mandata do obavezne dobi za penzionisanje; potreba profesionalnog obučavanja sudija; potreba obezbjeđnja prikladnih naknada za rad sudija kao i drugih odgovarajućih uslova za rad; sloboda osnivanja udruženja sudija i članstva u njima; precizno regulisana odgovornost sudija. Pored toga, ovi standardi se odnose i na relevantno pitanje sudske nepristrasnosti, kao i na odgovornost nezavisnog pravosuđa prema društvu. Ove standarde možemo podijeliti na slijedeće: a) Preporuke Vijeća Europe br. R(94)12 o nezavisnosti, efikasnosti i ulozi sudija; b) judikatura Europskog suda za ljudska prava; i c) povelje udruženja sudija.

a) Preporuke Vijeća Europe br. R(94)12

Preporuke Vijeća Europe o nezavisnosti, efikasnosti i ulozi sudija (u daljem tekstu «**Preporuke VE**») su usvojene 1994. godine.³⁴ Njima su ustanovljeni minimalni standardi slični onima sadržanim u Osnovnim principima UN-a, mada Preporuke VE pružaju više detalja o načinima ispunjavanja preporuka. Preporuke VE su usvojene kada je već uveliko bio u toku proces političke transformacije i integracije bivših komunističkih zemalja, a predstavljaju preporučene obaveze za države u Vijeću Europe. Mada se pozivaju na iste međunarodne izvore kao i Osnovni principi Un-a, one su europski produkt, i kao takve bliže odražavaju vrijednosti i aspiracije EU i država kandidata, koje su sve članice Vijeća Europe.

b) Judikatura Europskog suda za ljudska prava

Član 6. Europske konvencije za zaštitu ljudskih prava i osnovnih sloboda Vijeća Europe³⁵ elaborira standarde sudskog postupka, koji imaju implikacije na sudsku nezavisnost. Član 6. je obavezujući za države koje su ratificirale Konvenciju, uključujući države članice EU i države kandidate. Imajući u vidu član 6., neki od predmeta koji su se pojavili pred Europskim sudom za ljudska prava (u daljem tekstu «**ECHR**»), koji je osnovan Konvencijom, odnosili su se na pitanje sudske nezavisnosti i nepristrasnosti.

³⁴ Preporuke Vijeća Europe br. R(94)12 o nezavisnosti, efikasnosti i ulozi sudija, dostupno na: <http://cm.coe.int/ta/rec/1994/94r12.htm>, zadnji put posjećeno 06.02.2005. U preambuli se navodi da su preporuke donesene od strane Odbora ministara, u skladu sa uvjetima člana 15.b Zakona Vijeća Europe, a imajući u vidu član 6. Konvencije o zaštiti ljudskih prava i osnovnih sloboda u kojem se navodi da «svako ima pravo na pravično, javno saslušanje u razumnom roku pred zakonom ustanovljenim neovisnim i nepristrasnim sudom», te imajući u vidu Osnovne principe Ujedinjenih naroda o neovisnosti pravosuđa koje je odobrila Generalna skupština Ujedinjenih naroda u novembru 1985. godine.

³⁵ Europska konvencija za zaštitu ljudskih prava i temeljnih sloboda je potpisana dana 04.11.1950. godine, a stupila je na snagu 03.09.1953. godine. Dopunjena je 21.09.1970., 20.12.1971. i 01.01.1990. godine. Član 6. stav 1. propisuje: «...svako ima pravo na pravičnu i javnu raspravu ...pred neovisnim i nepristrasnim, zakonom ustanovljenim tribunalom». Vidjeti Europska konvencija za zaštitu ljudskih prava i osnovnih sloboda i protokoli, dostupno na: <http://www.ustavnisud.ba/?lang=hr&page=texts/echr/convention>, zadnji put posjećeno 20.11.2004

Poznatiji među njima su *Findlay protiv Velike Britanije* i *Bryan protiv Velike Britanije*.³⁶ Presuda u predmetu *Bryan* postavlja brojne principe bitne za nezavisnost sudstva između kojih je i slijedeće: da bi se utvrdilo da li se određeno tijelo može smatrati «nezavisnim» moraju se uzeti u obzir okolnosti, *inter alia*, od načina imenovanja njegovih članova i vremenski period na koji se imenuju, do postojanja garancija protiv vanjskih pritisaka i pitanja da to tijelo odaje utisak nezavisnosti.³⁷

U drugim predmetima ECHR je također govorio o značaju aspekta sudske nezavisnosti koji često privlači manje pažnje, a to je prijetnja nezavisnosti pojedinog sudije koja dolazi iz same sudske hijerarhije, a što je poznato kao unutrašnja ili unutar-sudska nezavisnost. U predmetu *Sramek protiv Austrije*, ECHR ustanovljava da puna nezavisnost također zahtijeva dovoljnu organizacionu odvojenost od izvršne vlasti.³⁸

Općenito gledano, judikatura ECHR-a ima tendenciju da vrši uvid u stvarne uslove u kojima funkcioniše nezavisno pravosuđe, više nego što uzima u razmatranje formalne zakonske odredbe.³⁹ Judikatura ECHR je obavezujuća za države članice koje se pojavljuju pred sudom u svojstvu države potpisnice Konvencije u pojedinom predmetu. Osim toga, na taj način presude ECHR u određenim predmetima daju jasna uputstva ostalim državama članicama o prihvatljivim modelima i praksama za njihova pravosuđa. Od Ugovora iz Maastrichta, postalo je jasno da će «*Unija poštivati temeljna prava, kako ih garantuje Europska konvencija za zaštitu ljudskih prava i temeljnih sloboda ... a kako su oni rezultat ustavnih tradicija zajedničkih državama članicama, kao opći principi komunitarnog prava*».⁴⁰

Odluke ECHR kojima se tumači tekst Konvencije općenito imaju veliku težinu, mada Europski sud pravde (u daljem tekstu «**ECJ**»), koji predstavlja vrhovno sudsko tijelo EU, nije pravno obavezan da ih slijedi.⁴¹

c) Povelje udruženja sudija

Od daljnjeg značaja za formulisanje standarda vezanih za nezavisnost pravosuđa su i uputstva koje predlažu međunarodna pravosudna udruženja, a posebno Europska

³⁶ Findlay protiv Velike Britanije, ECHR presuda od 25.02.1997., Reports 1997-1, dostupna na: <http://cmiskp.echr.coe.int/tkp197/view.asp?item=1&portal=hbkm&action=html&highlight=26.%09Findlay%20%7C%20v.%20%7C%20United%20%7C%20Kingdom&sessionid=815702&skin=hudoc-en>, zadnji put posjećeno 21.12.2004; Bryan protiv Velike Britanije, ECHR presuda od 22.11.1995., A335-A, dostupno na:

<http://cmiskp.echr.coe.int/tkp197/view.asp?item=1&portal=hbkm&action=html&highlight=27.%09Bryan%20%7C%20v.%20%7C%20United%20%7C%20Kingdom&sessionid=815702&skin=hudoc-en>, zadnji put posjećeno 20.12.2004.

³⁷ Ibid, paragraf 37.

³⁸ Vidjeti Sramek protiv Austrije, ECHR presuda od 22.10.1984., A84, paragraf 74, dostupno na: <http://cmiskp.echr.coe.int/tkp197/view.asp?item=1&portal=hbkm&action=html&highlight=Sramek%20%7C%20v.%20%7C%20Austria&sessionid=820258&skin=hudoc-en>, zadnji put posjećeno 14.01.2005.

³⁹ Vidjeti Harris, D.J., M. O'Boyle, and C. Warbrick. „Law of the European Convention on Human Rights“. London, Butterworths, 1995, str. 232–33.

⁴⁰ Član F(2) Ugovora iz Maastrichta, koji je prenumerisan u član 6. stav 2. Ugovorom iz Amsterdama. Vidjeti Ugovor iz Maastrichta i Ugovor iz Amsterdama, dostupno na: <http://europa.eu.int/eur-lex/lex/en/treaties/index.htm>, zadnji put posjećeno 10.12.2004

⁴¹ Vidjeti mišljenje Darnona AG u predmetu 374/87, Orkem (1989) ECR 3351, koje je citirano u Spielmann, D, Comparing ECJ and ECHR Case Law, u Alston, Philip (ed.), „The EU and Human Rights“, Oxford, Oxford University Press, 1999, str. 762.

povelja o statusu sudija (u daljem tekstu «EPSS»),⁴² koju je usvojilo Europsko udruženje sudija, i Univerzalna povelja sudije (u daljem tekstu «UCJ»)⁴³ koju je usvojilo Međunarodno udruženje sudija. Obje povelje navode širok opseg prava i obaveza koja treba da unaprijeđuju sudske nezavisnost, čime se zastupa model koji stavlja značajan naglasak u korist sudske autonomije nad odgovornošću. Odredbe ove dvije povelje će se mnogo češće pominjati u daljem tekstu na prikladnim mjestima.

D. Pregled značajnijih odredbi europskih standarda

1) Nezavisnost sudske vlasti

Osnovna uloga nezavisnog pravosuđa je da podrži vladavinu prava i da osigura premoć prava. Nezavisnost sudija i sudova je prvenstveno povezana sa održavanjem podjele vlasti.⁴⁴ Tijela izvršne i zakonodavne vlasti imaju obavezu da osiguraju nezavisnost sudija,⁴⁵ a sudije treba da budu neovisne prilikom donošenja odluka.⁴⁶ Sudija treba da ima potpunu slobodu da o predmetu odluči nepristrasno, u skladu sa svojom savjesti i tumačenjem činjenica, kao i pravilima zakona koji su na snazi,⁴⁷ iz čega jasno proizilazi da se mora osigurati da sudija ne smije pod bilo kakvim utjecajem iz bilo kojih krugova prilikom donošenja odluka.

Univerzalna deklaracija o ljudskim pravima sadrži principe (1) jednakosti pred zakonom; (2) pretpostavke nevinosti; (3) prava na pošteno i javno saslušanje od strane kompetentnog, neovisnog i nepristrasnog tribunala uspostavljenog zakonom.⁴⁸ Preambula

⁴² Ova povelja je usvojena od strane učesnika multilateralnog sastanka o statusu sudija u Europi, što je bilo u organizaciji Vijeća Europe od 8-10. jula 1998. godine, ali nije dokument Vijeća Europe, iako ju je objavilo Vijeće DAJ/DOC (98) 23. Vidjeti Europska povelja o statutu sudija, dostupno na: <http://www.legal.coe.int/legalprof/default.asp?fd=general&fn=charterjudgese.htm> zadnji put posjećeno 12.12.2004. U preambuli EPSS-a se poziva na član 6. Konvencije o zaštiti ljudskih prava i osnovnih sloboda u kojem stoji da «svako ima pravo da zakonom ustanovljeni, nezavisni i nepristrasni sud pravedno, javno i u razumnom roku ispita njegov slučaj»; zatim na Osnovne principe Ujedinjenih nacija u pogledu nezavisnosti sudske vlasti, preuzete od Generalne skupštine Ujedinjenih nacija u novembru 1985.; te na Preporuku br. R (94) 12 Komiteta Ministara Vijeća Europe zemljama članicama o nezavisnosti, efikasnosti i ulozi sudija.

⁴³ Tekst Univerzalne povelje sudije (Universal Charter of the Judge) je dostupan na: <http://www.iaj-uum.org/ENG/07.html>, zadnji put posjećeno 12.12.2004. Sudije širom svijeta su radile na izradi nacrtu ove Povelje. Konačni tekst je rezultat njihovog rada i odobren je od udruženja članica Međunarodnog udruženja sudija (International Association of Judges) kao opće minimalne norme. Tekst Povelje je jednoglasno prihvaćen od strane delegata koji su prisustvovali sastanku Centralnog vijeća Međunarodnog udruženja sudija u Tajpeju (Tajvan) na dan 17. novembra 1999. godine od strane ukupno 42 zemlje, a od toga broja sve tadašnje zemlje članice EU; te devet zemalja koje su se nedavno pridružile članstvo EU (sve osim Malte), i još tri europske zemlje, i to: Argentina, **Austrija**, **Belgija**, Bolivija, Brazil, Kamerun, Kanada, Kosta Rika, **Češka**, **Danska**, **Estonija**, **Makedonija**, **Finska**, **Francuska**, **Njemačka**, **Grčka**, **Island**, Izrael, **Italija**, Obala Slonovače, **Latvija**, **Lihtenštajn**, **Litvanija**, **Luksemburg**, Maroko, **Norveška**, Paragvaj, **Poljska**, **Portugal**, Kina, **Rumunija**, Senegal, **Slovačka**, **Slovenija**, **Španija**, **Švedska**, **Švicarska**, **Holandija**, Tunis, **Velika Britanija**, SAD, Urugvaj.

⁴⁴ Vidjeti član 1. Osnovnih principa UN-a; princip I. Preporuke VE; član 1. i 2. UCJ; princip 1. EPSS-a. Nijedan od europskih standarda ne govori o podjeli vlasti, već pozivaju na nezavisnost sudija ili pravosuđa.

⁴⁵ Vidjeti princip I. stav 2. tačka b. Preporuke VE.

⁴⁶ Vidjeti princip I. stav 2. tačka d. Preporuke VE.

⁴⁷ Vidjeti princip II. Preporuke VE; član 3. i 4. UCJ-a.

⁴⁸ Univerzalna deklaracija o ljudskim pravima je usvojena od strane Ujedinjenih nacija 1948. godine. Član 10. Deklaracije propisuje: «Svako ima pravo u punoj jednakosti na pošteno i javno saslušanje od strane nezavisnog i nepristrasnog tribunala, u određivanju svojih prava i obaveza, te bilo koje krivične tužbe protiv njega». Vidjeti također član 14. stav 1. Međunarodnog pakta o građanskim i političkim pravima koji

Osnovnih principa UN-a primjećuje da često postoji jaz između vizije koja podcrtava ove principe i njihove stvarne primjene. Historija pravosuđa širom svijeta demonstrira da najveća opasnost miješanja dolazi od drugih državnih institucija ili političkih partija. Nezavisno sudstvo ne samo da mora biti nezavisno od ovih i drugih utjecaja, već mora i da se čini nezavisnim.⁴⁹ Da bi se sudovi činili nezavisnim, ne samo da ne smiju biti subjekt bilo kojeg vanjskog utjecaja, već mora i izgledati da nisu pod takvim utjecajem. Zbog toga sudovi ne smiju imati stvarni kontakt, niti davati sliku da imaju takav kontakt sa prvenstveno političkima partijama, ali i drugim političkim ili drugim zainteresovanim tijelima ili osobama. Kao što je se izrazio jedan komentator ustava: «neizostavni dio koncepta presuđivanja je da sudija ne smije biti saveznik jedne od strana u postupku».⁵⁰

Podrška nezavisnosti sudstvu se ostvaruje poduzimanjem svih potrebnih mjera kako bi se poštovala, zaštitila i unaprijedila nezavisnost sudija, što treba biti zagarantovano u skladu sa odredbama Europske konvencije o ljudskim pravima i ustavnim principima.⁵¹ Temeljni principi koji predviđaju instrumente za zaštitu nezavisnosti i nepristrasnosti sudija i sudova moraju biti propisani u obliku normi na najvišem nivou, tj. sadržani u ustavu⁵² ili zakonu države⁵³. Zahtjev za uvođenje osnovnih principa i pravila u ustave štiti ih od izmjena po ubrzanoj proceduri, a time se sprječava izglasavanje zakona s ciljem ili s učinkom da se oni naruše.

Ovi standardi također nalažu da sudije preko zastupnika i njihovih profesionalnih udruženja, a posebno preko članova nezavisnog organa za imenovanje sudija, budu uključeni u donošenje odluka koje se tiču sudske uprave, te određivanje i dodjeljivanje sredstava na državnom i lokalnom nivou kao i u provođenju tih odluka.⁵⁴ Bez zalaganja za bilo koji pravni oblik ili stepen prisile, ova odredba propisuje da sudije treba da budu uključene u izglasavanje sveukupnog sudskog budžeta i sredstava namijenjenih za svaki sud pojedinačno, što podrazumijeva uspostavljanje postupaka za savjetovanje i zastupanje pred državnim i lokalnim sudskim ustanovama. Standardi ne nalažu da su sudije odgovorne za upravljanje, ali zahtijevaju da se oni ne izuzmu od donošenja upravnih odluka.⁵⁵

2) Imenovanje, mandat i obuka

Prilikom imenovanja sudija najvažnije je odrediti ko će vršiti imenovanja. Predlažu se rješenja⁵⁶ kojih se treba pridržavati u svim državama, kako bi se osiguralo da se takve odluke donose bez neprimjerenih utjecaja od strane izvršne ili zakonodavne vlasti. Tako se predlaže da izbor treba biti proveden od strane nezavisnog tijela koji uključuje značajnu zastupljenost sudija,⁵⁷ odnosno od strane nezavisnog tijela ili kolegija u okviru kojeg su barem polovina članova sudije izabrane od svojih kolega po metodama

je usvojena od strane Generalne skupštine UN-a rezolucijom br. 2200 A (XXI) od 16. decembra 1966. godine, a stupio na snagu 23. marta 1976. godine u skladu sa članom 49.

⁴⁹ Vidjeti član 5. UCJ-a.

⁵⁰ Hogg, Peter. „Constitutional law of Canada“. Toronto, Carswell, 3rd ed, 1992, str 168.

⁵¹ Vidjeti princip I. stav 2. tačka a. Preporuke VE.

⁵² Vidjeti član 1. stav 1. EPSS-a.

⁵³ Vidjeti član 1. Osnovnih principa UN-a.

⁵⁴ Vidjeti član 1. stav 7. EPSS-a.

⁵⁵ Vidjeti član 1. stav 8. EPSS-a.

⁵⁶ Vidjeti Princip I. stav 2. tačka c. Preporuke VE.

⁵⁷ Vidjeti član 9. UCJ.

koje garantuju najširu zastupljenost sudske vlasti,⁵⁸ ili jednostavno tijela koje treba biti neovisno od vlade i uprave. Kako bi se osigurala neovisnost tog tijela, pravila trebaju regulirati, na primjer, da članove tog tijela bira pravosuđe, a da tijelo samo donosi odluke o procedurama.⁵⁹ Prema tome barem polovica članova treba da budu suci izabrani od strane njihovih kolega, što znači da se ne dozvoli sudijama da budu u manjini.

Treba međutim voditi računa o razlikama u državnim sistemima. Neke države s poteškoćom prihvataju da nezavisno tijelo zamijeni politički organ nadležan za imenovanja. Iako se u pomenutim standardima predlaže sistem imenovanja sudija, uočeno je da je veliki broj država članica Vijeća Europe usvojio sisteme imenovanja koji često predviđaju ulogu vlade, parlamenta ili šefa države. Zbog toga pomenuti standardi ne predlažu da se zamijene ovi sistemi koji su na snazi desetljećima ili stoljećima i koji u praksi funkcioniraju. Međutim, i u državama u kojima vlade formalno imenuju sudije, mora postojati neka vrsta sistema prema kojem bi u praksi procedura za imenovanje sudija bila transparentna i nezavisna. Stoga rješenja o imenovanju i postavljanju treba donositi nezavisni organ ili na njegov prijedlog, preporuku, uz saglasnost ili po njegovom mišljenju druga tijela, ne isključujući izvršnu ili zakonodavnu vlast.⁶⁰ Terminologija ovdje upotrijebljena namjerava pokriti raznovrsne situacije, počevši od običnog savjeta izvršnim ili zakonodavnim tijelima o donošenju rješenja do samog izdavanja rješenja od strane nezavisnog tijela.

U nekim državama ovo je osigurano putem posebnih neovisnih i nadležnih tijela koje pružaju savjet vladi, parlamentu ili šefu države koje oni slijede. U takvim državama je postala praksa, ako ne i obaveza, da se prije imenovanja dobije barem preporuka ili mišljenje nezavisnog organa. Preporuke i mišljenja nezavisnog organa ne daju garanciju da će ona u praksi biti provedena odnosno prihvaćena. No, čini se da je u duhu standarda da ukoliko ih ovo političko tijelo ne slijedi, da barem predoči razloge njihovog odbijanja. Druge države su se odlučile za sisteme prema kojima se obavljaju konsultacije sa članovima pravosuđa iako formalnu odluku donosi član izvršne vlasti.

Prilikom vršenja imenovanja neophodno je garantovati da odluke o odabiru sudija nisu diskriminatorske.⁶¹ Pravila koja regulišu ovu materiju treba da isključuju odabir kandidata na osnovu diskriminatorskih kriterija vezanih za rasu, etničko ili socijalno porijeklo, političko mišljenje i vjerska ubjeđenja.⁶² Da bi se spriječila diskriminacija potrebno je da sve odluke koje imaju utjecaj na izbor sudija budu zasnovane na objektivnim kriterijima,⁶³ zasnovanim na doprinosu, uzimajući u obzir kvalifikacije,

⁵⁸ Vidjeti član 2. stav 1. EPSS. Povelja propisuje da sudije koji su članovi nezavisnog organa treba da budu birani od strane njihovih kolega, što se temelji na traženju nezavisnosti koja bi prethodila izboru ili imenovanju članova od strane političkih organa izvršne ili zakonodavne vlasti. Povelja naznačava da metoda izbora sudaca u ovaj nezavisni organ treba garantovati najširu zastupljenost sudaca

⁵⁹ Ibid, stav 2. Preporuke VE.

⁶⁰ Vidjeti član 2. stav 1. EPSS.

⁶¹ Osnovni principi Ujedinjenih nacija o nezavisnosti pravosuđa navode u principu 10.: “Osobe koje se biraju na mjesta sudija su dostojanstvene, sposobne osobe sa odgovarajućim obrazovanjem ili kvalifikacijama u oblasti prava. Bilo koji način imenovanja sudija osigurava zaštitu od imenovanja zbog pogrešnih razloga. Prilikom odabira sudija nema diskriminacije na osnovu rase, boje kože, spola, vjere, političkih ili drugih mišljenja, nacionalnog ili društvenog porijekla, imovine, rođenja ili statusa, a uslov da kandidat za mjesto sudije mora biti državljanin zemlje koja je u pitanju se ne smatra diskriminacijom”.

⁶² Vidjeti član 2. stav 2. EPSS.

⁶³ Vidjeti član 9. UCJ; član 13. Osnovnih principa UN.

integritet, sposobnost i efikasnost.⁶⁴ Prilikom odabira sudija, izbor kandidata treba da se zasniva na njihovoj sposobnosti da slobodno i nepristrasno ispituju relevantne činjenice, te da primjene zakon poštujući dostojanstvo pojedinca.⁶⁵

Nezavisnost sudija se ne treba očuvati samo prilikom imenovanja nego i u toku cijele profesionalne karijere sudije.⁶⁶ Na primjer, odluka da se sudija unaprijedi na drugu poziciju može u praksi biti skrivena sankcija za «neodgovarajućeg sudiju». Ukoliko sistem unaprijeđenja nije zasnovan na dužini radnog staža, onda se on isključivo mora zasnivati na kvaliteti i zaslugama stečenim za vrijeme obavljanja sudskih dužnosti, što će jedan ili više sudaca procijeniti na objektivan način i provođenjem razgovora sa sudijom. Nakon toga odluku o unaprijeđenju treba da donosi nezavisni organ, ili neko drugo nezavisno tijelo na njegov prijedlog ili u dogovoru sa njim.⁶⁷ Sudije koje nisu predložene za unaprijeđenje, moraju imati mogućnost žalbe kod istog nezavisnog organa.⁶⁸

Sudija na službi u jednome sudu ne može u principu biti premješten u drugu sudsku službu ili postavljen na drugi sud, čak i putem unaprijeđenja, bez njegove potpune saglasnosti. Izuzeci koji su dozvoljeni su samo slučajevi kada je premještaj predviđen ili izrečen putem disciplinske mjere, zatim zbog ugroženosti sudskog sistema i u slučaju privremenog postavljanja radi ojačanja drugog suda, dok maksimalno trajanje takvog premještaja treba biti strogo ograničeno zakonom.⁶⁹

Sudije, bilo da su imenovane ili izabrane, imaju zagarantovan mandat dok ne navršše godine starosti koje su potrebne za obavezan odlazak u penziju, odnosno do isteka roka na koji su izabrani.⁷⁰ Iz ovoga je jasno da postoje dvije različite situacije. U prvoj situaciji, odnosno u slučaju imenovanih sudija, jasno je određeno da mandat sudije ne može prestati sve dok ne ispuni uslove za starosnu penziju, odnosno, u slučaju nemogućnosti obavljanja funkcije uslijed trajnih fizičkih i psihičkih nedostataka, ili nakon provedenog disciplinskog postupka o čemu će biti govora nešto kasnije. Međutim ovo su izuzeci od pravila da je mandat sudija zagarantovan do odlaska u penziju, a pomenuti izuzeci moraju biti jasno i precizno regulisani u pravnim pravilima država. S druge strane, u onim državama gdje se primjenjuje sistem izbora sudija, tada mandat može isteći tek po isteku perioda na koji su izabrani, s tim da većina država koje primjenjuju ovaj sistem predviđa i mogućnost ponovnog izbora sudija za isti period.⁷¹

⁶⁴ Vidjeti princip I. stav 2. tačka c. Preporuke VE.

⁶⁵ Vidjeti član 2. stav 1. EPSS.

⁶⁶ Vidjeti princip I. stav 2. tačka c. Preporuke VE.

⁶⁷ Na primjer, u Francuskoj osoba koja završi pravni fakultet može podnijeti zahtjev Nacionalnoj školi magistrature da pohađa kurs za sudije. Po završetku kursa koji traje 27 mjeseci, obavlja se završno ispitivanje koje je veoma konkurentno. Oni kandidati koji se pokažu kao najbolji na ovom testiranju biraju se na upražnjena sudijska mjesta. U početku obično služe u malim mjestima i rade na manje ozbiljnim predmetima. Njihovu stručnost redovno ocjenjuju nadređeni, a kada se pojavi upražnjeno mjesto na neposredno višem sudu, sudiju se unaprjeđuju na osnovu ovog ocjenjivanja. Unaprjeđivanje vrši Vrhovno vijeće magistrature, čiji članovi, uključujući članove iz pravosuđa, razmatraju ocjene nadređenih koji su davali ocjene sudskim kandidatima, kao i ocjene tužilaca. Za šira razmatranja imenovanja u Francuskom sudskom sistemu, vidjeti McCormick, Peter, „Canada’s Courts“, Toronto, James Lorimer and Company, 1994, str. 101-3.

⁶⁸ Vidjeti član 4. stav 1. EPSS; princip I. stav 2. tačka c(ii). Preporuke VE.

⁶⁹ Vidjeti član 3. stav 4. EPSS.

⁷⁰ Vidjeti princip III. stav 3. Preporuke VE; član 12. Osnovnih principa UN.

⁷¹ Mnoge državne sudije u SAD se biraju na izborima, a kako svaka država ima različite sudove, koriste se različiti metodi biranja sudija. Izbor sudija na izborima uz podršku stranaka odvija se u 12 država, dok se bez sponzorstva partija sudije biraju na izborima u 12 drugih država. U četiri države sudije imenuje državni

U pojedinim državama postupak imenovanja predviđa probni period nakon imenovanja prije njegove definitivne potvrde,⁷² dok je u drugim zemljama ograničeno trajanje dužnosti uz to da se period može obnoviti. Jasno je da su veoma osjetljive, pa čak i opasne situacije kada se sudije imenuju na probni period ili kada su njihovi mandati ograničeni i kada se mogu obnoviti odnosno ne-obnoviti. Zato treba da budu predviđene određene garancije u pogledu ovakvih odabira tako da ih vrši isključivo nezavisno tijelo.⁷³ Uz to sudija na kojeg se odnosi odluka mora imati mogućnost prava na žalbu na po njega negativnu odluku.⁷⁴

Obrazovanje pravnika je jedan od važnih aspekata kako bi se osiguralo da se odgovarajuće osobe imenuju za sudije. Međutim, i nakon imenovanja sudije moraju imati odgovarajuću pravnu obuku u oblasti prava, čime se dodatno doprinosi nezavisnosti sudija. Zakon sucima treba da garantuje očuvanje i proširivanje stečenih znanja potrebnih za vršenje dužnosti, putem redovnog pristupa obuci koju plaća i o čijoj se organizaciji stara država, uz poštivanje uslova da program obuke definiše nezavisno tijelo zaduženo za imenovanje sudija.⁷⁵ Putem sredstava namijenjenih za odgovarajuće usavršavanje sudija na trošak države, obezbjeđuje se priprema odabranih kandidata za djelotvorno izvršavanje sudskih dužnosti. Nezavisni organ zadužen za imenovanje osigurava da programi za usavršavanje i institucija nadležna za njihovo provođenje, budu odgovarajući, u svijetlu zahtjeva za otvorenosti, sposobnosti i nepristrasnosti koje se vežu za izvršavanje sudskih dužnosti.⁷⁶ Kada je to odgovarajuće, obuke treba da uključuju studijske posjete europskim i drugim međunarodnim organima vlasti i sudovima,⁷⁷ a sve sa ciljem povećanja nezavisnosti i efikasnosti sudstva.

3) Uslovi za rad

Država ima dužnost da obezbijedi sudijama neophodna sredstva za ispravno ispunjenje njihovih zadataka, a posebno onih koji se tiču rješavanja predmeta u razumnom vremenskom roku.⁷⁸ Pravosuđe mora imati mogućnost da uzme učešće ili da da mišljenje o odlukama koja se donose po ovom pitanju.⁷⁹

Odgovarajući uslovi za rad sudija su bitan aspekt rada na poboljšanju efikasnosti i pravičnosti suda. Uslovi za rad na koje sudije imaju pravo potiču od ovlasti koje su im

guverner, a u većini ostalih država sudije se imenuju na osnovu objektivnih kriterija po vrijednosti. Navodna prednost biranja sudija na izborima je ta da građani neposredno odlučuju o tome ko će im suditi. Ako se sudija bira na određeno vrijeme, a ne obavlja funkciju onako kako treba i na zadovoljstvo građana, može se vrlo lako desiti da ne bude ponovo izabran. Međutim, u SAD su već učinjeni određeni napori da se izmjeni ovaj proces kako bi se smanjili rizici po nezavisnost sudija. Vidjeti Holland, Kenneth, „The Courts in the United States“ u „Political Role of Law Courts in Modern Democracies“, Jerold A. Waltman i Kenneth M. Holland (ed.), London, Macmillian, 1988.

⁷² Njemačke sudije se imenuju na probni period od tri godine, uz mogućnost produženja mandata pod uslovom zadovoljavajućeg obavljanja službe. Ovim se obezbjeđuje indirektni oblik discipliniranja sudija.

⁷³ Vidjeti član 2. stav 3. EPSS.

⁷⁴ Vidjeti član 1. stav 4. EPSS.

⁷⁵ Vidjeti član 4. stav 4. EPSS.

⁷⁶ Vidjeti član 2. stav 3. EPSS. Odredbe iz stavova 2, 3. i 4. EPSS-a vezane za obuku definiraju garancije na dovoljno labav način kako bi se prilagodile različitim domaćim sistemima u ovom domenu, kao što su škole koje administrativno zavise od ministarstva pravde, strukture pod okriljem Visokog sudskog vijeća, privatne zadužbine, itd.

⁷⁷ Vidjeti princip III. stav 1. tačka a. Preporuke VE.

⁷⁸ Vidjeti član 1. stav 6. EPSS; član 7. Osnovnih principa UN.

⁷⁹ Vidjeti član 14. UCJ.

date i neovisnosti koju moraju imati.⁸⁰ Među mjerama koje će doprinijeti osiguranju odgovarajućih uslova za rad kako bi sudije radile efikasnije predlaže se da je neophodno uposliti dovoljan broj sudija kako bi se spriječio prekomjeran broj predmeta na kojem radi pojedini sudija, te kako bi se omogućilo da predmeti po kojima je počeo rad, bez obzira na njihov obim, budu završeni u razumnom vremenskom roku.⁸¹

Nezavisnost sudija se učvršćuje i adekvatnom naknadom, a to treba biti zaštićeno zakonom.⁸² Osiguranje naknade znači da plate svih sudija trebaju biti adekvatne, fiksne⁸³ i ne bi trebale biti predmet arbitrarnih izmjena od strane bilo kojeg državnog organa.⁸⁴ Ovi ciljevi trebaju osigurati da se pažnja sudije ne odvraća mislima o trenutnoj ili budućoj financijskoj situaciji, te da je naknada dovoljna da privuče najkompetentnije i najkvalifikovanije pravnike da izraze interes za bavljenje sudijskim poslom.

U obezbjeđivanju uslova za rad sudija, plata su bitni faktor u određivanju odgovarajućih uslova za rad,⁸⁵ a plata treba da predstavlja dovoljnu nadoknadu za teret njihove odgovornosti.⁸⁶ Ova preporuka je usko povezana sa preporukom o odlukama o karijeri sudija što očigledno uključuje i njihov status i plate jer je propisano da „treba preduzeti sve neophodne mjere kako bi se poštovala, zaštitila i unaprijedila neovisnost sudija, a u tom cilju posebno treba plate sudija odrediti zakonom“.⁸⁷

Plata sudija treba da bude utvrđena na način tako da ih štiti od pritisaka s ciljem da se utiče na njihova rješenja ili uopće na ponašanje u okviru njihove nadležnosti, i da se tako spriječi narušavanje njihove nezavisnosti i nepristrasnosti,⁸⁸ odnosno sudija mora primati adekvatnu naknadu da osigura istinsku ekonomsku nezavisnost. Naknada ne smije ovisiti o rezultatima rada sudija i ne smije biti umanjena tokom njegove sudske službe. Plata može zavisi od dužine staža, prirode dužnosti koju sudija obavlja i važnosti zadataka koji su mu nametnuti, kao na primjer dežurstva. Ali takve obaveze koje omogućuju veću zaradu moraju biti procijenjene na transparentan način kako bi se izbjegle razlike u postupanju prema sudijama, a koje nemaju veze sa obavljenim radom ili sa spremnošću koja se od njih zahtjeva.⁸⁹

⁸⁰ Vidjeti princip III. Preporuke VE.

⁸¹ Vidjeti princip III. stav 1. tačka a. Preporuke VE.

⁸² Siguran mandat i adekvatna naknada su u SAD, Kanadi i Velikoj Britaniji odigrale značajnu ulogu u razvoju “pravne kulture” gdje je sudsko podmićivanje čak i u najmanjoj mjeri gotovo nepoznato. Osiguranje naknade i mandata su bili dva od tri bitna uslova sudska nezavisnosti kako ih je identifikovao Vrhovni sud u Kanadi u predmetu *Valente*. Vidjeti *Valente protiv R*, na strani 206. gdje je Le Dain, J. izjavio da postoje tri bitna sastojka gdje su osiguranje mandata, financijska sigurnost i institucionalna nezavisnost tribunala u pogledu pitanja administracije utjecala direktno na vršenje sudske funkcije.

⁸³ U SAD postoji ustavni propis kojim se sprječava smanjivanje plata federalnih sudija. Vidjeti Ustav SAD, član II, stav 1.

⁸⁴ Zakon o poravnanju iz 1701. propisuje da plate sudija u Engleskoj trebaju biti “sigurne i ustanovljene”. Act of settlement, 1701, UK, 12 & 13 William III c. 2. Dostupno na:

<http://www.worldfreeinternet.net/parliament/settlement.htm>, zadnji put posjećeno 16.12.2004.

⁸⁵ Plate sudija u Kanadi su približno jednake platama uposlenih na najvišim pozicijama u upravi. Generalno govoreći, postoji sličnost među platama federalnih sudija u Kanadi i SAD, a obje su uporedive sa višim nivoima pravosuđa u Velikoj Britaniji. Postoji veoma korisna diskusija o različitim tehnikama korištenim u različitim zemljama za utvrđivanje naknada u Friedland, Martin L., „A Place Apart: Judicial Independence and Accountability in Canada“, Ottawa, Canadian Judicial Council, 1995, str. 56-66.

⁸⁶ Vidjeti princip III. stav 1. tačka b. Preporuke VE.

⁸⁷ Vidjeti princip I. stav 2. Preporuke VE.

⁸⁸ Vidjeti član 6. stav 1. EPSS.

⁸⁹ Vidjeti član 6. stav 2. EPSS.

Pored obezbjeđenja odgovarajućih plata, preporučuje se da domaća pravna pravila predviđaju garancije za sudije u pogledu zdravstvenih rizika vezanih za bolest, porodijsko bolovanje, invalidnost, starost i smrt.⁹⁰ Također se preporučuje da ova pravila posebno štite one sudije koji su dosegli zakonsku dob za penzionisanje, zatim one koji su izvršavali dužnosti na određeno vrijeme i one koji su plaćali izdvajanja za penziju čiji nivo mora biti što je moguće bliži nivou posljednje plate u sudskoj službi.⁹¹ Nakon penzionisanja sudija ne smije biti spriječen da vrši drugo pravno zanimanje samo zbog toga što je bio sudija.⁹²

Sudije će raditi efikasnije i svoje odluke donositi brže ako imaju podršku odgovarajućeg pomoćnog osoblja i opreme.⁹³ Kako bi se poboljšalo upravljanje sudovima i sudskim spisima neophodno je izvršiti automatizaciju ureda i sudijama osigurati mogućnost procesuiranja podataka. Kako bi se smanjio teret koji imaju sudije i dala mogućnost da se fokusiraju na saslušanja i odlučivanje o predmetima potrebno je sudije osloboditi svih onih zadataka koji nisu pravne prirode i koji mogu biti dodijeljeni drugim osobama.⁹⁴ Sudije obično nemaju ovlaštenja da delegiraju zadatke drugim osobama, ali se zakonom u širem smislu određuje prijenos zadataka koji nisu pravne prirode.⁹⁵

Posljednji aspekt koji se odnosi na odgovarajuće uslove za rad je sigurnost i fizička zaštita sudija.⁹⁶ U slučajevima kada je to potrebno države članice trebaju osigurati odgovarajuće uslove za zaštitu sudija. Iako je zaštita u većini slučajeva potrebna sudijama koji rade na krivičnim predmetima, zaštita može biti potrebna i sudijama koji rade na parničnim predmetima, privrednim sporovima, izvršnim predmetima, Mjere koje se mogu predvidjeti su prisustvo čuvara u zgradama suda i policijska zaštita za sudije koje su žrtve ozbiljnih prijetnji.

4) Udruženja sudija

U skladu sa Univerzalnom deklaracijom ljudskih prava, građani imaju pravo na slobodu izražavanja, vjerovanja, udruživanja i okupljanja. Sudije, koji su i sami građani određene zemlje, trebaju imati istu mogućnost da formiraju udruženja sami ili sa drugim tijelom koja imaju zadatak da štite neovisnost sudija i njihove interese.⁹⁷ Sudska profesionalna udruženja, kojima sve sudije treba da imaju slobodan pristup bez bilo kakve diskriminacije,⁹⁸ izričito doprinose odbrani prava koja proizilaze iz zakona, naročito u odnosu na organe vlasti i tijela koja su uključena u donošenje odluka vezanih za njih.⁹⁹ Pravo sudije da bude član profesionalnog udruženja mora biti priznato kako bi se dozvolilo sudijama da budu konsultovani, posebno u vezi primjene zakona, etičkih i

⁹⁰ Vidjeti član 6. stav 3. EPSS.

⁹¹ Vidjeti član 6. stav 4. EPSS.

⁹² Vidjeti član 13. UCJ.

⁹³ Vidjeti princip III, stav 1. tačka d. Preporuke VE.

⁹⁴ Vidjeti princip III, stav 1. tačka e. Preporuke VE.

⁹⁵ Vidjeti također Preporuku br. R (86) 12 Odbora ministara koja se odnosi na sprječavanje i smanjenje prekomjernog broja predmeta na sudovima, posebno dodatak preporuci (primjeri zadataka koji nisu pravne prirode i od kojih sudije mogu biti oslobođene u određenim državama ovisno o situaciji u svakoj zemlji).

⁹⁶ Vidjeti princip III, stav 2. Preporuke VE.

⁹⁷ Vidjeti princip IV. Preporuke VE; član 9. Osnovnih principa UN.

⁹⁸ Vidjeti član 1. stav 5. EPSS.

⁹⁹ Vidjeti član 1. stav 7. EPSS.

drugih koji se odnose na njihov položaj, kako bi im se dozvolilo da brane svoje legitimne interese.¹⁰⁰ Međutim, ograničenje za sudije je to da se u vršenju ovih prava sudije uvijek moraju ponašati na način kojim su čuva dostojanstvo njihovog ureda i nepristrasnost i nezavisnost pravosuđa.¹⁰¹

5) Odgovornost sudija

Sudije treba da budu nezavisne, međutim nezavisnost sudija ne znači i njihovu neodgovornost. Princip nezavisnosti sudija daje pravo i obavezu sudijama da osiguraju da se sudski postupci provode pravično i da se poštuju prava stranaka.¹⁰² Obaveze sudija su različite. Sudovi treba da donose odluke nepristrasno, na osnovu činjenica i u skladu sa zakonom, bez ikakvih ograničenja, neprikladnih utjecaja, povoda, direktnih ili indirektnih prijetnji od bilo koga i iz bilo kojeg razloga.¹⁰³ Pored toga, sudije trebaju imati u vidu i prava stranaka regulirana Europskom konvencijom o zaštiti ljudskih prava i osnovnih sloboda,¹⁰⁴ kao i na praksu Europskog suda za ljudska prava tako što se navodi da sudija mora odstupiti od ponašanja, djelovanja ili izražavanja koje bi moglo na djelotvoran način ugroziti povjerenje javnosti u njegovu nepristrasnost i nezavisnost. Spominjući termin djelotvornog ugrožavanja, izbjegava se pretjerana strogost prema sudiji koja bi dovela do njegovog udaljavanja iz reda sudija.¹⁰⁵

Jedna od implikacija vezana za odgovornost sudija je i ta da se sudije moraju ponašati na način tokom suđenja koji ne samo da je pravičan prema strankama, već i da se čini takvim.¹⁰⁶ To znači da onda kada sudija ili vijeće sudija primi predmet, nužno je da ne ostvaruju bilo kakav neprikladan kontakt sa bilo kojom od stranaka ili bilo kim drugim po pitanju tog predmeta. Sudija se može upustiti u diskusiju u vezi predmeta samo u prisutnosti svih zainteresovanih strana ili njihovih zastupnika. Osnovna svrha ove zabrane je ta da postupak presuđivanja ne samo da mora biti pravičan, već i da mora da se čini takvim, ne samo strankama, već i javnosti.

Uz to, sudije imaju obavezu da donesu odluku u predmetima koji su im dodijeljeni.¹⁰⁷ S obzirom da se ne može izuzeti predmet od sudije bez valjanih razloga, isto tako sudije nemaju pravo da se povuku sa predmeta bez valjanih razloga. S druge strane, u slučaju da postoje takvi razlozi sudija ima obavezu da se povuče sa rada na predmetu.¹⁰⁸ Ovaj dvostruki uslov doprinosi nezavisnosti sudija. Pored toga, sudije ne smiju obavljati druge poslove, bilo javne ili privatne, plaćene ili neplaćene, koji nisu u potpunosti usaglašeni sa dužnostima i statusom sudija.¹⁰⁹

Svaki pojedinac mora imati mogućnost podnošenja žalbe nezavisnom organu, bez posebnih formalnosti, u slučaju neprikladnog ili nezakonitog ponašanja sudije. Ukoliko se pažljivom i detaljnom istragom pokaže da sudija nije izvršavao svoje dužnosti,

¹⁰⁰ Vidjeti član 12. UCJ; član 1. stav 8. EPSS.

¹⁰¹ Vidjeti član 8. Osnovnih principa UN.

¹⁰² Vidjeti član 6. Osnovnih principa UN-a; princip V. stav 1. Preporuke VE.

¹⁰³ Vidjeti član 2. Osnovnih principa UN-a; princip V. stav 2. Preporuke VE.

¹⁰⁴ Vidjeti princip V. stav 3. tačka b. Preporuke VE.

¹⁰⁵ Vidjeti član 4. stav 3. EPSS-a.

¹⁰⁶ Vidjeti član 5. UCJ-a.

¹⁰⁷ Vidjeti princip I. stav 2. tačka f. Preporuke VE.

¹⁰⁸ Vidjeti princip V. stav 3. tačka c. Preporuke VE.

¹⁰⁹ Vidjeti član 7. UCJ-a.

nezavisni organ je ovlašten da predmet proslijedi disciplinskom organu.¹¹⁰ Istraga predmeta u početnoj fazi treba biti povjerljiva, osim ako sudija ne zahtijeva drugačije.¹¹¹

Disciplinski postupak protiv sudije se može pokrenuti kada postoje pravila koja regulišu provođenje postupka i u skladu sa tim pravilima, a kako bi se osiguralo da u ovakvim slučajevima sudije imaju pravo na sve dijelove postupka u skladu sa Europskom konvencijom o zaštiti ljudskih prava i osnovnih sloboda, na primjer da se saslušanje o predmetu mora obaviti u razumnom vremenskom roku i da imaju pravo da odgovore na sve optužbe.¹¹²

Disciplinsku odgovornost treba utvrđivati nezavisno tijelo koje uključuju značajnu zastupljenost sudija čiji je zadatak da izriču sve disciplinske mjere, a čije odluke podliježu kontroli sudskog tijela više instance ili taj zadatak treba povjeriti samom višem sudskom tijelu.¹¹³ Zakonom trebaju biti propisane mjere koje se mogu izreći, a njihovo nametanje treba biti u skladu sa principom proporcionalnosti. Odluka o izricanju mjera mora biti podvrgnuta pravu žalbe višoj instanci.¹¹⁴ Te mjere mogu uključivati, ovisno o raznim tradicijama države, na primjer, oduzimanje predmeta od sudije, premještanje sudije na druge pravne poslove u sudu, financijske mjere u smislu privremenog smanjenja plate, suspenzija ili razrješenje sudije.¹¹⁵ Poduzimanje ovakvih mjera treba biti izuzetak kako bi se očuvala nezavisnost sudija.¹¹⁶ Sudije se ne mogu razriješiti dužnosti bez valjanih dokaza, a razlozi trebaju biti detaljno regulisani zakonom i mogu se odnositi na nesposobnost obavljanja sudijske funkcije, počinjena krivična djela ili ozbiljne povrede disciplinskih pravila.¹¹⁷

Građanske tužbe, u onim državama gdje je to dopušteno, i krivične optužnice protiv sudija, uključujući lišenje slobode, mogu biti dozvoljene samo pod okolnostima u kojima je osigurano da se ne može utjecati na njihovu nezavisnost.¹¹⁸ Nadoknada za pogrešno nanesenu štetu koja je rezultat odluke ili ponašanja sudije pri vršenju njihovih dužnosti je garantovana od strane države. Zakon može omogućiti državi da u određenim granicama traži isplatu nadoknade od sudije pokretanjem postupka u skladu sa zakonom u slučaju teškog i neoprostivog kršenja pravila o obavljanju sudskih dužnosti.¹¹⁹ Bez utjecaja na disciplinski postupak ili pravo nadoknade od strane države, u skladu sa domaćim zakonom, sudije će uživati osobni imunitet od građanskih tužbi za novčane štete za neprikladne radnje ili propuste u vršenju njihovih sudskih funkcija.¹²⁰

¹¹⁰ Vidjeti član 5. stav 3. EPSS-a.

¹¹¹ Vidjeti član 17. Osnovnih principa UN-a.

¹¹² Vidjeti princip VI. stav 3. Preporuke VE; član 11. UCJ-a.

¹¹³ Vidjeti član 5. stav 1. EPSS-a; član 19. Osnovnih principa UN-a.

¹¹⁴ Vidjeti član 20. Osnovnih principa UN-a.

¹¹⁵ Vidjeti Princip VI, stav 1.

¹¹⁶ Vidjeti princip VI. stav 1. Preporuke VE.

¹¹⁷ Vidjeti princip VI. stav 2. Preporuke VE.

¹¹⁸ Vidjeti član 10. UCJ-a.

¹¹⁹ Vidjeti član 5. stav 2. EPSS-a.

¹²⁰ Vidjeti član 16. Osnovnih principa UN-a.

II. STANJE U BIH KOJE JE PRETHODILO REFORMAMA IZ 2002.

A. Korijeni poslijeratnog pravnog sistema u BiH

U organizaciji socijalističkih država vladao je princip jedinstva vlasti, što znači da je u svemu bila presudna uloga predstavničkog tijela kao izraza demokratije. Međutim, realnu političku vlast su imali političko rukovodstvo i partijski establišment, koji su bili u izravnoj sprezi, dok su potpuno u sjeni bili zakonodavna i sudska vlast.¹²¹ Vladavina prava i zakonski procesi su bili jedva kompatibilni sa neupitnom moći jedine političke partije, koja je čvrsto obuhvatala sve vidove života.

BiH je naslijedila pravni sistem od bivše Jugoslavije koja je svoj socijalistički sistem izgradila nakon II. Svjetskog rata. Međutim, i pored toga što se ovaj sistem smatra totalitarističkim, pravna misao, zakonodavstvo i pravosuđe na ovim prostorima imali su duboke korijene u kontinentalnoj europskoj pravnoj historiji.¹²² Prije stvaranja zajedničke države 1918. godine, izvršeno je nekoliko kodifikacija građanskog prava koje datiraju iz sredine 19. stoljeća. U Sloveniji i Hrvatskoj, dok su ove zemlje bile dio Austro-ugarskog carstva, primjenjivao se austrijski *Allgemeine Burgerliches Gesetzbuch* (ABG) iz 1811. Mada je BiH formalno bila vezana za turski Građanski zakonik, utjecaj ABG-a nakon Berlinskog kongresa iz 1878. bio je veoma snažan u građanskom pravu, a izričito se primjenjivao od aneksije iz 1907. Srbija je usvojila svoj Građanski zakonik 1844., koji je u stvari predstavljao skraćenu verziju ABG-a. U Crnoj Gori je provedena kodifikacija običajnog prava 1888. godine, a čvrsto je bila zasnovana i strukturirana na Napoleonovom Građanskom zakonu i Njemačkom *Burgerliches Gesetzbuch*. Ovaj trend je slijeđen i u krivičnom materijalnom i procesnom pravu.

Ovi korijeni i pravni temelji su bili u suštini inkorporirani u novi zakonski sistem Jugoslavije nakon II. svjetskog rata, osim pravila i principa za koje se smatralo da nisu u skladu sa novim ustavnim i ekonomskim poretom. Pored toga, ovaj sistem nije u potpunosti ignorisao tadašnje tendencije u europskom pravu. Kao ilustracija toga, Zakon o obligacionim odnosima Jugoslavije iz 1982. je u velikoj mjeri izvršio pozajmljivanje iz Švicarskog Zakona o obligacionim odnosima. Međutim, i pored svojih europskih korijena i deklaratornog prihvatanja europskih pravnih standarda, republike bivše Jugoslavije nisu imale iskustva sa istinski demokratskim pravnim sistemom ili nezavisnim pravosuđem.¹²³ U bivšoj Jugoslaviji praktično sve sudije su bili članovi Komunističke partije.

Nakon raspada Jugoslavije, Bosna i Hercegovina je početkom 90-ih godina prošlog stoljeća postala poprište sukoba čije posljedice su bile značajno srozavanje svih društvenih vrijednosti, kao i slom gotovo cjelokupnog sistema vlasti. Sudski sistem i zakonodavstvo nisu bili pošteđeni razornih posljedica rata. Socijalistički sistem u BiH je zamijenjen glorifikacijom etničkih interesa kao vrhovnim kriterijem za bilo koju javnu funkciju, uključujući pravosuđe.¹²⁴ Rat je gotovo u potpunosti etnički očistio sve institucije vlasti i javne pozicije koje su funkcionisale u BiH. To je za rezultat imalo poremećeni balans između broja odjednom upražnjenih pozicija i potencijalnih kandidata za te pozicije.

¹²¹ Sadiković, Čazim, *Politički sistemi*, 2000, str. 185.

¹²² Pajić, Zoran, „Democratic Transition and Institution building: Inner Dynamics“, rad prezentiran na X međunarodnoj ljetnoj školi u Cervi, Italija, septembar 2004., str. 9.

¹²³ Ibid, str. 10.

¹²⁴ Ibid, str. 12.

Tokom rata sudovi su nastavili funkcionirati, ali je u pogledu nosilaca sudijske funkcije došlo do znatnih izmjena. U nekim područjima sudije su bili odvedeni u koncentracione logore, neki su napustili zemlju, a neki su izgubili svoj položaj zbog nacionalne pripadnosti,¹²⁵ a umjesto njih su imenovane nove sudije. Neki od njih su dolazili iz reda pravnika, uključujući tu i osobe raseljene iz drugih regija, ali je također bilo i ljudi bez neophodnih, a ponekada i bez ikakvih osnovnih kvalifikacija¹²⁶. Uz to, ove novoimenovane sudije, koje su prošle kroz brzi sistem imenovanja i unaprijeđenja, osjećali su zahvalnost političkim vođama. Uzimajući u obzir kretanja stanovništva koja su se desila tokom rata, manje-više monoetnička struktura sudova, koja je vladala u to vrijeme, odslikavala je stvarnu etničku strukturu pojedinih jurisdikcija. Nakon rata, političke stranke na vlasti nastavile su kontrolirati proces imenovanja. Često su se javljale optužbe o pristranosti, korupciji i općoj nesposobnosti koje su se odnosile na pravosuđe.

B. Pravosuđe u BiH u periodu 1996-2000.

Sa završetkom rata u BiH 1995. godine potpisivanjem tzv. Dejtonskog sporazuma¹²⁷ započeo je proces tranzicije u pravcu mira, demokratije i tržišne ekonomije. Ustav Bosne i Hercegovine govori o BiH kao o "pravnoj državi" u kojoj postoji "pravo na pravično saslušanje u parničnim i krivičnim predmetima".¹²⁸ Međutim, u ovom ustavu nije postojala i ne postoji odredba koja je najvažnija za svaku normalnu i demokratsku državu, a to je izričita podjela vlasti. Takva odredba nije postojala ni tada, a ne postoji u Ustavu BiH ni sada. Bilo kako, Ustavom se predviđa osiguravanje prava i sloboda predviđenih različitim međunarodnim sporazumima, a posebno Europskom konvencijom o zaštiti ljudskih prava i osnovnih sloboda, koja je prema članu II.2. Ustava postala neposredno primjenjivom. Međutim, trebalo je uložiti dosta vremena i napora prije nego što su se ove odredbe počele u praksi i primjenjivati.

Što se tiče sektora pravosuđa, Aneks 11. Dejtonskog sporazuma posebno ovlašćuje Ujedinjene nacije (UN) da nadziru, savjetuju i obučavaju institucije za provedbu zakona, uključujući i pravosudne organizacije koje su sa njima povezane.¹²⁹ Međutim, pomoć Ujedinjenih nacija trebala je biti obezbijedena putem Misije civilne

¹²⁵ Na primjer, 1992. godine, predsjednik Osnovnog suda u Bijeljini, koji je bio Bošnjak u području koje je bilo pod kontrolom srpskih snaga, bio je degradiran u domara i ribao je stepenice suda sve dok nije pobjegao u Tuzlu. On je 2004. godine ponovo izabran za predsjednika suda u Bijeljini tokom procesa ponovnog imenovanja.

¹²⁶ Studija o sudijama i tužiocima u Bosni i Hercegovini je izvještaj u višegodišnjem proučavanju koje je vodio Centar za ljudska prava pri Univerzitetu Kalifornija, Berkeley, o odnosu između pravde, odgovornosti i rekonstrukcije u bivšoj Jugoslaviji. Ovaj izvještaj opisuje saznanja iz studije intervjuja koji su vođeni u junu, julu i avgustu 1999, na reprezentativnom uzorku od trideset dva bosanska suca i tužitelja. Prema ovom izvještaju navedeno je da je kvalifikacioni test za sudijske kandidate bio lakši, a jedan učesnik je izjavio da sudije izabrane tokom rata nisu uopće morale položiti pravosudni ispit. Vidjeti «Pravda, sigurnost i socijalna rekonstrukcija u Bosni i Hercegovini: Studija o bosanskim sudijama i tužiteljima na osnovu intervjuja», Centar za ljudska prava, Međunarodna pravna klinika za ljudska prava – Univerzitet Kalifornija, Berkely, i Centar za ljudska prava – Univezitet Sarajevo, maj 2000, str. 15.

¹²⁷ Opći okvirni sporazum za mir u Bosni i Hercegovini dogovoren je u američkom gradu Dejtonu u novembru 1995. pa se zbog toga često naziva Dejtonski sporazum. Dana 14.12.1995. sporazum je i potpisan u Parizu. Tekst sporazuma je dostupan na: http://www.ads.gov.ba/aktuelno/ustav_bosne_i_hercegovine_bosanski.pdf, zadnji put posjećeno 15.12.2004.

¹²⁸ Aneks 4. Dejtonskog sporazuma.

¹²⁹ Aneks 11. Dejtonskog sporazuma.

policije (IPTF), a UN nije raspolagao nužnim kapacitetima za vršenje funkcije općeg nadzora ili savjetodavne funkcije u odnosu na sudove i tužilaštva.

Pravda se provodila u skladu sa nedosljednim, nekompatibilnim i neusklađenim kompletom zakona: zakonima naslijeđenim od Socijalističke Federativne Republike Jugoslavije (SFRJ); zakonima donesenim u toku rata za nacionalno isključive teritorije; te poslijeratnim zakonima koje su izrađivali domaći organi ili ih je proglašavao Visoki predstavnik. Postojanje četiri nivoa vlasti koji su imali zakonodavne ovlasti samo su povećavali konfuziju.¹³⁰

Ovi nedostaci su nakon protoka određenog broja godina postali jasno vidljivi, mada je međunarodna zajednica sa zakašnjenjem uvidjela njihovu pravu veličinu, međusobnu povezanost i zamršenost. Još od 1996. razne agencije i nevladine organizacije počele su se baviti različitim aspektima problema u pravosuđu: mnoštvom zastarjelih zakona, nepostojanjem nezavisnog sudstva, glomaznom i neefikasnom strukturom sudova, te podijeljenim pravosudnim prostorom. To je za rezultat imalo činjenicu da su mnogobrojni međunarodni reformatori usvojili rasparčan, postepen i nekoordiniran pristup: OHR sa svojim Pravnim odjelom, Odjelom za ljudska prava, i Odjelom za borbu protiv korupcije; UN Program za procjenu pravosudnog sistema (JSAP); Savjetodavna jedinica za krivično pravo (CJAU) u okviru Misije UN-a; Organizacija za sigurnost i saradnju u Evropi (OSCE); Pravna inicijativa za srednju i istočnu Evropu Američke odvjetničke komore (ABA CEELI); te, Njemačko društvo za tehničku saradnju (GTZ).

Ove i druge organizacije, i pored svih propusta, uradile su i veoma dragocjene stvari, koje domaće vlasti u tom periodu niti su mogle, a većim dijelom niti su željele da urade po pitanju unaprijeđenja u to vrijeme postojećeg, ali neodrživog sistema. U izvještaju Ureda visokog predstavnika (OHR)¹³¹ iz 1996. godine o implementaciji odredbi o ljudskim pravima iz Dejtonskog sporazuma pominjalo se da su postojale brojne prepreke na putu postizanja cilja slobodnog i nezavisnog pravosuđa. U njemu je navedeno da su partijska pripadnost i političke veze očigledno imale velikog utjecaja na proces imenovanja, te da su stranke na vlasti pokušavale da sudove napune kadrovima lojalnim tim strankama.¹³²

JSAP je u toku svoga postojanja objavio 11 tematskih studija o nedostacima BiH pravnog i pravosudnog sistema.¹³³ GTZ i ABA CEELI izradili su nacрте novih procesnih

¹³⁰ Jedna država, dva entiteta, deset kantona u Federaciji, te Distrikt Brčko. Ponekad se i sam Visoki predstavnik smatra jednim nivoom vlasti.

¹³¹ Visoki predstavnik je prema Aneksu 10. Općeg okvirnog sporazuma za mir u BiH imenovan da nadzire implementaciju mirovnog sporazuma i koordinira aktivnosti agencija koje su uključene u njene civilne aspekte.

¹³² Ured visokog predstavnika. „Četvrti izvještaj Ureda visokog predstavnika iz 1996. o implementaciji Dejtonskog sporazuma“, dostupno na: http://www.ohr.int/other-doc/hr-reports/default.asp?content_id=3667, zadnji put posjećeno 21.11.2004.

¹³³ Ovi izvještaji mogu se naći na internet adresi:

http://www.esiweb.org/bridges/showbosnia.php?cat_ID=8&language=english, zadnji put posjećeno 12.01.2005. Report for the period November 1998- January 1999.; Thematic Report I: Court for Minor Offences, July 1999.; Thematic Report II: Inspection of the Municipal Public Prosecutor's Office in Livno, Canton Ten, during 5-16 July 1999., September 1999.; Thematic Report III: On Arrest Warrants, Amnesty and Trials in Absentia, Decembae 1999.; Interim Report on Delays and Detentions, February 2000.; Thematic Report IV: A Case Study of Economic Reform - Inspection of the Registry for Companies and Public Institutions in Bihac, Una-Sana Canton, 6-13 December 1999., May 2000.; Amnesty and Return: A Report on Implementation of Amnesty Legislation in the RS, June 2000.; Thematic Report V: Enforcement

zakona. OSCE i CJAU su pratili suđenja. OHR-ov Odjel za borbu protiv korupcije (ACCU) radio je na suzbijanju korupcije i na krivičnim zakonima. Međutim, jedan od značajnijih problema u njihovom radu je bio taj što su njihovi napori često ponavljani ili su bili loše koordinirani, nekonzistentni ili bez kontinuiteta. JSAP je krajem 2000. žrtvovan zbog smanjenja u budžetu UN-a. Nezavisnoj pravosudnoj komisiji (IJC), koja je viđena kao njegov nasljednik, trebalo je deset mjeseci da stane na svoje noge.¹³⁴

Reforme su također bile dodatno ugrožene činjenicom da je veliki broj međunarodnih pravnih eksperata dolazio u BiH sa slabim poznavanjem situacije i u BiH ostajao svega nekoliko mjeseci.¹³⁵ Svi ovi faktori usporili su proces reforme i ograničili mogućnost uspjeha.

C. Osmišljavanje strategije i djelimična poboljšanja stanja

Zabrinutost zbog BiH pravosudnog sistema poticala je iz različitih izvora, kao što su Misija Ujedinjenih nacija u Bosni i Hercegovini ("UNMIBH"),¹³⁶ Međunarodna krizna grupa ("ICG"),¹³⁷ OHR-a,¹³⁸ JSAP-a¹³⁹ i Inicijativa za evropsku stabilnost ("ESI").¹⁴⁰ Kritike su se odnosile na nedostatak sudske odgovornosti, korupciju sudija i ministarstava pravde; zastrašivanje od strane nacionalnih političkih partija i kriminalnih elemenata; nedostatak provođenja sudskih odluka od strane policije; politički otpor jedinstvenom pravosudnom sistemu u Federaciji; slabu međuentitetsku saradnju; finansijsku zavisnost

and Execution of Court Judgments in Civil Cases, September 2000.; Thematic Report VI: Expert Evidence and the Use and Misuse of Court Expert, November 2000.; Thematic Report VII: JSAP and the Judicial Review Process in BiH, November 2000.; Thematic Report VIII: Prosecuting Corruption - A Study of the Weaknesses of the Criminal Justice sistem in BiH, November 2000.; Thematic Report IX: Political Influence - The Independence of the Judiciary in BiH, November 2000.

¹³⁴ Vidjeti Erdmannov izvještaj iz novembra 2001., str. 5, gdje govori o kobnim posljedicama tog perioda. Erdmann, Charles, „Assessment of the Current Mandate of the Independent Judicial Commission and a Review of the Judicial Reform Follow-on Mission for Bosnia & Herzegovina”, Sarajevo, novembar 2001.

¹³⁵ ICG je u dva svoja nedavna izvještaja istakao problem rotacije međunarodnog osoblja, koji je međunarodna zajednica sama stvorila. Vidjeti International Crisis Group, „Bosnia's Precarious Economy: Still Not Open for Business“, Sarajevo/Brussels, Izvještaj ICG-a za Balkan br. 115, 2001; i, International Crisis Group, „Bosnia - Reshaping the International Machinery“, Sarajevo/Brussels, Izvještaj ICG-a za Balkan br. 121, 2001.

¹³⁶ U julu 1999, objavljeno je da je Elizabeth Rehn rekla da Bosna postaje: „El Dorado organizovanog kriminala.” Izrazila je svoje vjerovanje da su sudije korumpirani, da se tužitelji plaše, a da su svjedoci zastrašeni. Izjava Elizabeth Rehn, dostupno na: www.rferl.org/newsline/1999/07/260799.html, zadnji put posjećeno 12.01.2005.

¹³⁷ International Crisis Group, „Uprava nad zakonom: Prepreke za razvoj nezavisnog pravosuđa u BiH“, Sarajevo/Brussels, Izvještaj ICG br. 72, 1999; International Crisis Group, „Uprava nad zakonom u javnoj upravi: Konfuzija i diskriminacija u postkomunističkoj birokraciji“, Sarajevo/Brussels, Izvještaj ICG za Balkan br. 84, 1999.

¹³⁸ *Izvještaji Visokog predstavnika za implementaciju Bosanskog mirovnog sporazuma upućen generalnom sekretaru Ujedinjenih nacija*, Ured Visokog predstavnika, pasus 65 (14. mart 1996); pasus 113 (14. april 1997); pasus 92 (11. juli 1997); pasus 69 (16. jan. 1998); pasus 81, 82 (9. april 1998); pasus 99, 100 (14. juli, 1998); pasus 83 (14. okt. 1998); pasus 68 (12. feb. 1999); pasus 64, 68, 100 (7. maj 1999); pasus 43, 48, 49 (16. juli 1999); pasus 56, 57, 59, 61, 65 (11. nov. 1999).

¹³⁹ Judicial System Assessment Programme Report, „Report for the period November 1998-January 1999“, Sarajevo, 1999; Judicial System Assessment Programme Report, „Thematic Report III: On Arrest Warrants, Amnesty and Trials in Absentia“, Sarajevo, 1999; Judicial System Assessment Programme Report, „Thematic Report VII: JSAP and the Judicial Review Process in BiH“, Sarajevo, 2000.

¹⁴⁰ Inicijativa za evropsku stabilnost, „Preoblikovanje međunarodnih prioriteta u Bosni i Hercegovini: Prvi dio - Bosanske strukture vlasti“, Sarajevo, 1999.

sudija od političkog sistema; politički obojena sudska imenovanja; sudije bez iskustva; nedostatak resursa za efikasno rukovođenje i slabu distribuciju relevantnog pravnog materijala. Međutim, dok su međunarodne organizacije neusklađeno djelovale u unaprijeđenju pravosudnog sistema u BiH, svaka na svome polju, vrlo malo je učinjeno na osmišljavanju cjelovite strategije. Zbog toga je bilo neophodno načiniti dodatni napor da se ovi neusklađeni napori na neki način usklade. Međutim, ne samo da je za donošenje cjelovite strategije i početak njene primjene trebalo nekoliko godina, uz to je i sama strategija bila u većoj mjeri pogrešna, a kad se došlo do te spoznaje već su bile izgubljene dodatne godine.

Izjave Vijeća za implementaciju mira (PIC) u velikoj su mjeri odražavale glavne brige i prioritete OHR-a.¹⁴¹ U decembru 1997. godine, Vijeće za implementaciju mira uvidjelo je da je uspostava nezavisnog i nepristrasnog pravosuđa od suštinske važnosti za vladavinu zakona i pomirenje. Vijeće je, između ostalog, zatražilo uspostavljanje sistema imenovanja koji bi bio zasnovan na sposobnostima, te uspostavljanje centara za obuku sudija i komisija za međuentitetsku pravosudnu saradnju.

U decembru 1998. godine, Vijeće za implementaciju mira proglasilo je izgradnju pravne države prioritetom za 1999. godinu, uviđajući da je uspostava pravne države u koju bi građani imali povjerenja, osnovni preduslov za trajan mir i samoodrživu ekonomiju. Utvrđen je spisak ciljeva reforme pravosuđa, koji je uključivao između ostalog i stvaranje nezavisnog multietničkog pravosuđa. Od OHR-a je zatraženo da dalje razvija "strateški plan sveobuhvatne reforme pravosuđa".¹⁴²

OHR je to i uradio u julu 1999. godine, donošenjem Strategije sveobuhvatne reforme pravosuđa u Bosni i Hercegovini. Iako je u jesen 1999. OHR razmatrao i opciju sveopćeg reizbora sudija i tužilaca za cijelu BiH, i iako je ona naširoko propagirana među sudijama, ipak je odlučeno da bude prihvaćena sveobuhvatna provjera sudija i tužilaca. Razlika između ova dva koncepta je u tome što je ovaj drugi, koji je odabrao OHR, jeftiniji, jednostavniji i lakše provodiv, ali isto tako neefikasan i nepravedan. No, efikasnost i pravednost i nisu smatrani glavnim prioritetom u to vrijeme. Tek će se kasnije pokazati koliko je ova odluka bila pogrešna. Bilo kako, u tom dokumentu OHR-a je malo toga bilo predloženo u vezi sa sveobuhvatnom reformom sudova i suštinskom uspostavom nezavisne sudske vlasti odvojene od ostalih vlasti, a pažnja je bila posvećena značajnim, ali ne i suštinskim pitanjima koja su morala biti riješena da bi se osiguralo istinski nezavisna sudska vlast.

U junu 2000. godine, Visoki predstavnik je nametnuo Zakon o sudskoj i tužilačkoj funkciji u Federaciji BiH.¹⁴³ U Republici Srpskoj nije bilo neophodno nametati

¹⁴¹ Vijeće za implementaciju mira bilo je uspostavljeno na konferenciji u Lancaster House-u krajem 1995. godine, ubrzo nakon potpisivanja mirovnog sporazuma, kako bi zamijenilo Međunarodnu konferenciju o bivšoj Jugoslaviji. Konferencija je odlučila da Upravni odbor Vijeća za implementaciju mira Visokom predstavniku da ulogu vodećeg faktora u implementaciji mira.

¹⁴² U Deklaraciji Vijeća za implementaciju mira iz decembra 1998. godine zahtijevalo se: „usvajanje, do 30.6.1999. godine, zakona čija je svrha postizanje nezavisnog i nepristranog pravosuđa, koji bi se fokusirali na imenovanja sudija i tužilaca, adekvatne plate i objektivne standarde imenovanja sudija i tužilaca, a koji bi bili u skladu sa evropskom demokratskom praksom i promoviranjem multietničkog pravosuđa u cijeloj BiH“. Vijeće za implementaciju mira. „Madridska deklaracija“. Decembar 1998., dostupno na: http://www.ohr.int/pic/default.asp?content_id=6873, zadnji put posjećeno 20.12.2004

¹⁴³ Nacrt federalnog Zakona o sudijskoj i tužilačkoj funkciji, koji se odnosio i na sudije i na tužioce, prvobitno su izradila udruženja sudija i tužilaca Federacije, a na njemu je rad okončala radna grupa imenovana od strane ministra pravde Federacije. Međutim, tokom rasprave u Parlamentu FBiH postojalo je

taj zakon, budući da ga je usvojila Narodna skupština.¹⁴⁴ Treba napomenuti da ovim zakonima nisu bili obuhvaćeni svi sudovi i tužilaštva, odnosno nisu bili obuhvaćeni Ustavni sud BiH i sudovi i tužilaštva u Brčko Distriktu,¹⁴⁵ niti su bili obuhvaćeni sudovi za prekršaje. U svakom slučaju, ovi zakoni su donijeli tri osnovne promjene: značajno povećanje plata za sudije i tužioce,¹⁴⁶ uvođenje sveobuhvatnog procesa provjere sudija, te uspostavljanje novih procedura za imenovanja u pravosuđu.¹⁴⁷

Iako je to bila dobrodošla i neophodna mjera, samo povećanje plata nije moglo osigurati nezavisnost sudija i tužilaca.¹⁴⁸ To je naravno poboljšalo životni standard sudija i tužilaca, no nije učinilo ništa ili gotovo ništa da poboljša i njihov rad. To je, također, izazvalo zavist među dijelom pomoćnog osoblja u pravosuđu, zvaničnicima u vlasti i članovima zakonodavnih tijela.¹⁴⁹ Nadalje, u novim zakonima utvrđen je nejednak tretman penzija u pravosuđu u dva entiteta. U Federaciji su penzije porasle zajedno sa platama, dok su u Republici Srpskoj penzije ostale iste. To je značilo da će nekom starijem sudiji ili tužiocu dohodak sa oko 2.500,00 KM mjesečno nakon odlaska u penziju pasti na neredovna primanja od samo nekoliko stotina maraka. Takva perspektiva je predstavljala samo još jedan dodatni motiv da mito smatraju opravdanom zaštitom od penzijskog života. Moguća šteta po vladavinu zakona time je bila veća budući da se upravo najstarije sudije nalazile pred najvećim iskušenjima, dakle sudije koje sjede u najvišim sudovima Republike Srpske.

jako protivljenje odredbi kojom se komisijama na nivou Federacije omogućavalo sudjelovanje u procesu donošenju odluka o imenovanjima na mjesta na kantonalnom i općinskom nivou. Ovo je bilo najspornije pitanje u procesu izrade zakona. Kako bi se osiguralo da zakoni u oba entiteta stupe na snagu manje više istovremeno, Visoki predstavnik je 17. maja 2000. godine nametnuo federalni Zakon o sudijskoj i tužilačkoj funkciji koji je odmah stupao na snagu. Vidjeti „Službene novine FBiH“ br. 20/01.

¹⁴⁴ Prije Deklaracije Vijeća za implementaciju mira iz 1998. godine, Republika Srpska je već bila pripremila sveobuhvatni nacrt Zakona o sudovima, koji je uključivao nove odredbe o imenovanju i sudskoj službi zasnovane na slovenačkom zakonu. Ovaj nacrt zakona bio je revidiran i od strane OHR-a i od strane Vijeća Evrope. Vidjeti Zakon o sudovima i sudskoj službi RS, „Službeni glasnik RS“ br. 13/00 i Zakon o javnom tužilaštvu RS, „Službeni glasnik RS“ br. 13/00, koji su stupili na snagu 2. juna. 2000. Tehničke izmjene i dopune zakonâ Republike Srpske bile su nametnute 9. juna. 2000.

¹⁴⁵ Sud i Tužilaštvo BiH su tek kasnije osnovani. U odnosu na Brčko, Skupština Brčko Distrikta je u augustu 2000. godine usvojila zakone o uspostavljanju novog sudstva i Pravosudne komisije Brčko Distrikta, koja je, između ostalog, bila nadležna za disciplinsko sankcioniranje i imenovanja sudija i tužilaca.

¹⁴⁶ Plate sudija i tužilaca povećane su sa nekoliko stotina KM mjesečno na više od 2.000,00 KM.

¹⁴⁷ Vidjeti saopštenja za javnost OHR-a pod nazivom „Amandmani na zakone o sudskoj reformi Republike Srpske“, 12. juni 2000. i „Zakon o sudskoj i tužilačkoj funkciji Federacije BiH“, 18. maj 2000.

¹⁴⁸ Mnoge organizacije isticale su male plate kao uzrok ovisnosti pravosuđa i razlog za traženje i primanje mita. Kao rješenje preporučeno je povećanje plata. Vidjeti International Crisis Group, „Uprava nad zakonom: Prepreke za razvoj nezavisnog pravosuđa u BiH“, Sarajevo/Brussels, Izvještaj ICG br. 72, 1999.; i Judicial System Assessment Programme Report, „Thematic Report IX: Political Influence - The Independence of the Judiciary in BiH“, Sarajevo, 2000.

¹⁴⁹ Štrajkovi sudija porotnika u Tuzli i Bijeljini zbog zakašnjelih plata (kašnjenja i do godinu dana) također su pokazali njihovo nezadovoljstvo daleko boljim (i redovnijim) primanjima sudija. Sudije porotnici u Tuzli primali su 10 KM po danu rada, a oni u Bijeljini 7,5 KM. Vidjeti „Sudije porotnici u Tuzli spremaju se na štrajk“, *Dnevni avaz*, 24. decembar 2001.; „Ništa od besplatnog suđenja: Sudije porotnici iz Bijeljine nastavljaju štrajk“, *Nezavisne novine*, 8. oktobar 2001.; i „Počeo štrajk porotnika: Paralisani rad Osnovnog suda u Bijeljini“, *Nezavisne novine*, 18. septembar 2001. Plate sudija u Republici Srpskoj su deset puta veće od prosječne plate. Poređenja radi, u Sloveniji su one, na primjer, pet puta veće.

Povećanje plata također je dodatno opteretilo već tanke budžete entiteta i kantona. Iako pravda nikada nije jeftina, činjenica je da se broj sudova u Bosni i Hercegovini od 1992. gotovo udvostručio¹⁵⁰ značila je da su građani u BiH plaćali posebno visoku cijenu za svoj glomazni i nedjelotvorni sistem. Procjenjivalo se da je tokom 2001. u cijeloj Bosni i Hercegovini bilo zaposleno gotovo 1.500 sudija i tužilaca.¹⁵¹

Odlučivši da produži i intenzivira proces sveobuhvatne provjere sudija i tužilaca, međunarodna zajednica je ponovo odgodila „hirurški zahvat“ bez kojeg nije bilo moguće ozdravljenje „teško bolesnog pacijenta“ koji jednostavno nije bio u stanju sam sebi pomoći. Proces provjere dat je u ruke domaćim komisijama, koje su sačinjene od sudija i tužilaca, a one sudije i tužioci, za koje bi se utvrdilo da su nekompetentni, otpustili bi se ili kaznili. JSAP je za komisije i savjete pripremio Poslovník kojim se trebao regulirati proces sveobuhvatne provjere, te ih je nastavio nadzirati i pružati im pomoć sve dok nije prestao s radom u novembru 2000,¹⁵² kada je njegove aktivnosti nastavio IJC.¹⁵³ Prvi članovi IJC-a su počeli sa radom u januaru 2001., a 14.03.2001. odlukom Visokog predstavnika formalizirano je osnivanje IJC-a i njenog mandata.¹⁵⁴

Osnovni problem sa procesom provjere je bila činjenica da je riječ o kolegijalnoj provjeri. U kontekstu krajnje politiziranog i nacionalno orijentiranog pravosuđa u BiH, proces provjere koji provode upravo ljudi zaposleni u pravosudnim organima sam je po sebi kontradiktoran. Imajući u vidu mentalitet ljudi sa ovih područja, u kojem je nezamjeranje i „sređivanje“ osnov funkcionisanja društva, bila je velika zabluda očekivati da takvo pravosuđe može samo sebe transformirati u kompetentnu, profesionalnu i nepristrasnu vlast koja će uživati povjerenje svih svojih građana. Do kraja 2001. godine, samo je pet sudija razriješeno dužnosti kao rezultat procesa provjere. Jasno je bilo da ovo nikako nije zbog toga što je samo pet sudija bilo nepodobno.

¹⁵⁰ Prije rata, u Bosni i Hercegovini je bilo 69 sudova: 61 općinski sud, sedam regionalnih sudova (Sarajevo, Mostar, Banja Luka, Zenica, Doboј, Tuzla i Bihać) i jedan Vrhovni sud. Tokom i nakon rata broj sudova se povećao sa 69 na 104, računajući u ovaj broj i Sudove za ljudska prava.

¹⁵¹ Prema procjeni IJC-a u Bosni i Hercegovini je radilo oko 1.200 sudija i tužilaca, te još 285 sudija koji su radili u sudovima za prekršaje: 200 u Federaciji i 85 u Republici Srpskoј. Od ukupnog broja zasebnih sudova koji je iznosio 102, 35 se nalazilo u Republici Srpskoј, 67 u Federaciji, a dva u Distriktu Brčko. Vidjeti Nezavisna pravosudna komisija, „Strategija Nezavisne pravosudne komisije za 2001.-2002.“, Sarajevo, 2001.

¹⁵² Kratak prikaz rada JSAP-a u odnosu na uspostavljanje sveobuhvatnog procesa provjere dat je u Judicial System Assessment Programme Report, „Thematic Report VII: JSAP and the Judicial Review Process in BiH“, Sarajevo, 2000.

¹⁵³ U julu 2000. godine, Vijeće za implementaciju mira i Visoki predstavnik složili su se da se formira Nezavisna pravosudna komisija, kako bi podržali reformu pravosuđa i unaprijedili vladavinu zakona. Nezavisnoj pravosudnoj komisiji je bilo stavljeno u zadatak da nadgleda rad komisija i savjeta i da nastavi sa praćenjem i procjenom sudova i tužilaštava, kao nastavak aktivnosti koje je obavljao JSAP.

¹⁵⁴ U skladu sa odlukom Visokog predstavnika, odgovornosti IJC-a obuhvataju: davanje podrške Visokim sudskim i tužilačkim vijećima BiH, Republike Srpske i Federacije BiH tokom prijelaznog perioda; davanje podrške disciplinskom tužiocu u disciplinskim stvarima pred pomenutim vijećima; davanje savjeta lokalnim vlastima i profesionalnim pravnim organizacijama po svim pitanjima vezanim za sudski sistem i njegovo restrukturiranje, itd. Vidjeti Ured visokog predstavnika, „Odluka Visokog predstavnika o uspostavi Nezavisne pravosudne komisije“, Sarajevo, 14.03.2001., dostupno na:

http://www.ohr.int/decisions/judicialrdec/default.asp?content_id=27660, zadnji put posjećeno 25.12.2004.

D. Ključna izmjena i osnovi nove strategije

U oktobru 2001. godine, ABA CEELI objavila je svoj *Indeks reforme pravosuđa za Bosnu i Hercegovinu*.¹⁵⁵ U toj publikaciji se vršila evaluacija bosanskohercegovačkog sudstva u odnosu na 30 faktora koje je ABA CEELI smatrala neophodnim za odgovorno, djelotvorno i nezavisno sudstvo i data je pozitivna, neutralna ili negativna ocjena za svaki od tih faktora. Ukupno su bile četiri pozitivne, 10 neutralnih i 16 negativnih ocjena. Jedan od faktora se odnosio na sudske odluke i neprimjerene utjecaje, i zaključeno je da:

*„Neprijemljivi utjecaji na sudske odluke predstavljaju značajan problem i uključuju mito, zahtjeve upućene sudijama od strane prijatelja i kolega da donesu određene odluke, ex parte komunikaciju i političke pritiske koji se uglavnom vrše na indirektni način. Šire gledano, pravosudni sistem je zaražen nesposobnošću da u potpunosti izuzme etničke momente u procesu donošenja odluka, posebno kada se radi o najvišim pravosudnim tijelima.*¹⁵⁶

Iz ovog i drugih izvještaja bilo je očito da dotadašnje promjene u pravosuđu nisu dale očekivane rezultate. Krajem 2001. godine, OHR je tražio da se izradi izvještaj o mandatu IJC-a i sadržaju dalje reforme pravosuđa po isteku mandata IJC-a, a izrada izvještaja je povjerena Charles-u Erdmann-u.¹⁵⁷ U izvještaju je podržano stajalište IJC-a, prema kojem je bilo nerealno za očekivati da su komisije i vijeća mogli izaći na kraj sa teretom kojim im je povjeren i da je sveobuhvatni proces provjere bio pun propusta i da vjerovatno neće dovesti do očekivane sveobuhvatne provjere ili sistemskih izmjena neophodnih za osiguravanje nezavisnog i profesionalnog pravosuđa.¹⁵⁸ Međunarodna krizna grupa je došla do sličnih zaključaka.¹⁵⁹

Nakon detaljnih razmatranja, IJC-ev prijedlog Visokom predstavniku je bio da napusti sveobuhvatni proces provjere i umjesto toga da započne s ambicioznijim i agresivnijim unapređenjem pravosuđa putem procesa ponovnog imenovanja u kojem će sve sudije i tužioci biti obavezni da se prijave na popunjavanje mjesta na javnom konkursu na koji će se moći javiti i svi drugi koji ispunjavaju propisane uslove. Proces ponovnog imenovanja mogao je biti bolji mehanizam za osiguranje nezavisnih, nepristrasnih i kvalifikovanih sudija i tužilaca.

¹⁵⁵ ABA CEELI. „Judicial Refom Index for Bosnia and Herzegovina“. Oktobar 2001, dostupno na: http://www.abanet.org/ceeli/publications/jri/jri_bih.pdf, zadnji put posjećeno 07.12.2004.

¹⁵⁶ Ibid, str. 24.

¹⁵⁷ Erdmann, Charles, 2001, str. 8. Sudija Erdmann je bio šef OHR-ovog Odjela za ljudska prava i vladavinu zakona u 1999. godini kada je taj odjel bio uključen u izradu nacrta zakonâ kojim je uspostavljen proces sveobuhvatne provjere.

¹⁵⁸ U novembru 2001. Erdmann je predložio tri opcije kojima bi se spasio angažman međunarodne zajednice na reformi pravosuđa. Prema prvom prijedlogu, sveobuhvatni proces provjere bi se završio kako je i planirano, tj. nakon 18 mjeseci. To bi značilo krajem 2001. u Federaciji i početkom 2002. u Republici Srpskoj. Imajući u vidu da su do tada postignuti rezultati bili beznačajni, međunarodna zajednica je time ustvari pozvana da razmotri mogućnost odbacivanja procesa provjere i da ga napusti. Erdmannova druga opcija bila je da se projekat produži, a da se IJC-u obezbijede potrebni finansijski i kadrovski resursi za vršenje nadzora nad tim procesom. Iako je u to doba prihvaćeno upravo to rješenje, a IJC pokušao sa entitetima dogovoriti produženje do kraja 2002. godine, te izdejstvovati dodatna finansijska sredstva, Erdmann je tu opciju okarakterizirao kao „stavljanje obloga na sistem koji vapi za hirurškom intervencijom“. Stoga je njegova treća, favorizirana opcija bila da se proces provjere odbaci i zamjeni generalnim sistemom ponovnog imenovanja, poput onog provedenog u Gruziji i bivšoj Njemačkoj Demokratskoj Republici. Ibid, str. 11-12.

¹⁵⁹ International Crisis Group, „Igranje sa sudbinom: Bosna i Hercegovina bez vladavine zakona“, Sarajevo/Brussels, Izvještaj ICG-a br. 127, 2002.

U isto vrijeme sačinjavanja ovih izvještaja, međunarodnim i BiH liderima postajalo je sve jasnije da su potrebne mnogo dublje i učinkovitije reforme.¹⁶⁰ Od samog početka 2002. „Alijansa za promjene“, odnosno politička koalicija koja se nalazila na vlasti na državnom nivou i u Federaciji BiH u tom periodu, počela je da kritizira nedostatak korjenitih reformi i da od OHR-a i IJC-a zahtjeva promjenu kursa.¹⁶¹ S druge strane, jedina „reforma“ koju su u Republici Srpskoj zahtijevale političke i pravosudne strukture bilo je izbacivanje stranih sudija iz Ustavnog suda BiH.¹⁶²

Nakon svega toga konačno je donesena odluka PIC-a od 28.02.2002. da odbaci proces sveobuhvatne provjere, čime je ova sveobuhvatna provjera došla do svog krajnje nesveobuhvatnog kraja, a prihvaćena je ideja da se provede proces ponovnog imenovanja svih sudija i tužilaca u BiH, te restrukturiranje sudova i tužilaštava uz izuzetak sudija Ustavnih sudova i sudova Brčko Distrikta.

Sveopći ponovni izbor je zahtijevao suspendiranje svih sudija i tužilaca koji su bili na dužnosti, a koji bi onda bili pozvani da ponovo konkurišu za svoja radna mjesta u transparentnom i takmičarskom procesu otvorenom za sve. IJC bi pregledao prijave u skladu sa utvrđenim kriterijima i vršio bi imenovanja, bez potvrde od strane Parlamenta.

Međutim, ova ideja nije prošla bez određenih prigovora. Naime, imajući u vidu europske standarde koji preporučuju doživotna imenovanja sudija, jedna od glavnih primjedbi na suspendiranje mandata sudija, koji je iznosilo Vijeće Evrope, jeste da se suspenzijom prije ponovnog imenovanja kompromitirala nezavisnost sudstva. Međutim, kod stavljanja tih primjedbi zanemarivala je se činjenica da su ratna i poslijeratna imenovanja sudija i tužilaca, koji su bili u tom momentu na funkcijama, bila kompromitirana, pošto su ih vršili režimi i vlasti čije su odlike bile politička manipulacija, etnička diskriminacija i korupcija. Doživotno imenovanje takvih sudija i tužilaca na njihove funkcije omogućilo bi da se ne vidi kraj sistemu „etničke pravde“ koji ugrožava prava daleko većeg broja građana BiH.

Zbog toga je bila jedina ispravna odluka da se primjeni sistem ponovnog imenovanja svih sudija. Ovaj sistem je dijelom posuđivao iz modela primijenjenih u bivšoj Demokratskoj Republici Njemačkoj nakon njenog ujedinjenja sa Saveznom Republikom Njemačkom, a korištenom i u Gruziji nakon njenog odvajanja od Sovjetskog Saveza i proglašavanja nezavisnosti. Ovaj sistem je uspješno kopiran u Distriktu Brčko počevši od 1999. godine.¹⁶³

Program sveopćeg reizbora u Njemačkoj nailazio je na pravne izazove, ali se smatralo da je proveden u potpunosti u skladu sa vladavinom zakona. Odbačene su sve primjedbe u pogledu ustavnosti, te kasniji slučajevi koji su upućeni Evropskom sudu za

¹⁶⁰ Krajem februara su razmatrani načini da se spasi i oživi pravna i pravosudna reforma. Vidjeti „Raspravljat će se i u Briselu o hitnim promjenama“, *Dnevni avaz*, 28. februar 2002.

¹⁶¹ Zlatko Lagumdžija, tadašnji predsjedavajući Vijeća ministara BiH, kritizirao je međunarodnu zajednicu zbog njenog neuspjeha da hitno provede neophodne pravosudne reforme, za šta je, prema njegovim tvrdnjama, sama odgovorna, budući da se domaći organi vlasti ne smiju miješati u pravosuđe. Vidjeti „BiH i njeni građani ne mogu čekati“, *Oslobođenje*, 27. februar 2002.

¹⁶² Tadašnji Predsjednik Republike Srpske Mirko Šarović argumentirao je da Parlament BiH treba da donese amandmane na Zakon o Ustavnom sudu prema kojima bi se on sastojao od šest sudija iz Federacije i tri iz Republike Srpske. Vidjeti OHR-ov pregled štampe u Republici Srpskoj, 30. januar 2002, te „Bošnjaci koriste strance i za unitarizaciju BiH“, *Glas srpski*, 19.-20. januar 2002.

¹⁶³ Više pojedinosti o tome kako je to urađeno u Brčkom može se naći u Ured visokog predstavnika, „Brcko Law Revision Commission: Chairman’s Final Report“, 31. decembar 2001, dostupno na: http://www.esiweb.org/bridges/bosnia/BLRC_ChairmansRep.pdf, zadnji put posjećeno 08.12.2004.

ljudska prava. Primijenjeni kriteriji uključivali su i zabranu konkurisanja za one koji su bili pripadnici sigurnosne službe u Istočnoj Njemačkoj (*Stasi*) i one koji su saradivali sa njom. Isključene su i sudije i tužiocima za koje se smatralo da su svjesno ili samovoljno kršili ljudska prava. Na primjer, davanje saglasnosti za nezakonito praćenje ili naloga za pritvor i izricanje previsokih kazni (kao što su desetogodišnje zatvorske kazne za neodobrenu promjenu mjesta boravka ili pokušaj odlaska iz zemlje) rezultirali su zabranom. Primjena kriterija ljudskih prava u procesu sveopćeg reizbora bila je moguća jer je Demokratska Republika Njemačka potpisala Univerzalnu deklaraciju o ljudskim pravima (1948.), čime je njeno poštivanje postalo obavezno, čak i prema zakonima postojećeg režima. Sveopća reimenovanja u Njemačkoj se danas smatraju uspjehom zbog toga što su njima eliminirani oni koji su kršili ljudska prava. Postsovjetska Gruzija se ugledala na njemački primjer, ali i dodala test poznavanja prava.

U Distriktu Brčko ocjenjivana je i stručna sposobnost i moralni integritet kandidata, a nastojao se promovisati i etnički i spolni balans. U Brčkom je također data prednost mlađim kandidatima, od kojih se očekivalo da će razmišljati na fleksibilniji način. Reforma u Brčkom nije obuhvatila zvaničan ispit, nego je težište dato obuci imenovanih kandidata iz oblasti novih zakona u Distriktu.¹⁶⁴

Međutim, ono što nije bilo uzeto u obzir kao moguća opcija u tom momentu jeste lustracija. U starom Rimu je lustracijom označavana religiozno, odnosno ritualno čišćenje ljudi, stvari i životinja, naročito pri ulasku, unošenju ili uvođenju na sveto mjesto.¹⁶⁵ Danas se tim pojmom označava pročišćavanje institucija vlasti i javnih službi od članova elite, beneficijara i saradnika bivšeg režima. Radi se o jednoj od mjera koje su preduzimane, a kao što je to detaljnije ovjašnjeno u VI. poglavlju, koje se preduzimaju u nizu bivših komunističkih i nekih drugih zemalja, čija je neposredna prošlost bila opterećena teškim kršenjima ljudskih prava, unutrašnjim sukobima ili drugim posledicama diktature.¹⁶⁶ Upravo takvo istorijsko naslijeđe stvara u postkomunističkim društvima jake tenzije u vezi sa lustracijom. U nekim od tih društava nove vlasti su bile spremne da se sa komunistima obračunaju njihovim (komunističkim) metodama, odnosno da provedu proces na bazi pretpostavljene kolektivne krivice. Povodom toga, Adam

¹⁶⁴ Ibid, str. 54.

¹⁶⁵ Kod starih Rimljana lustracija je značila ritualno pročišćenje ljudi, kuće, vojske i gradova. Vršena je pranjem ruku vodom u kojoj je potopljen bosiljak, mirta ili ruzmarin, kao i prinošenjem žrtava. U Rimu je lustracija grada vršena svakih pet godina (otud pojam *lustrum* za petogodišnji period). O tome vidjeti: Rečnik srpskohrvatskog književnog i narodnog jezika, knj. 11, Beograd: SANU, 1981, str. 639; Enciklopedia Italiana di science, lettere ed arte, t. XXI, Roma, 1934, str. 690.

¹⁶⁶ Zasluga za oživljavanje upotrebe pojma lustracija pripada čehoslovačkom parlamentu, koji je u martu 1991. godine razmatrao izveštaj svoje komisije, osnovane sa zadatkom da utvrdi da li su članovi parlamenta bili saradnici službe državne bezbjednosti bivšeg režima. Inače, novija istorija lustracije je bogata. Nju su pod drugim imenom primjenjivale poslije Drugog svetskog rata Francuska (*epuration*), Italija (*defašizacija*) i Nemačka (*denacifikacija*). Kao revolucionari, komunisti su ovoj ideji dali naročito značenje i širinu. Njihovi obračuni sa režimom građanskog društva bili su potpuni i prošireni na čitavu građansku klasu, a izvedeni kao surove hajke i, ponegdje, kao nemilosrdne bitke do istrebljenja. Vidjeti Milosavljević, Bogoljub, „Lustracija – pro et contra“, dostupno na: http://www.informator.co.yu/informator/2002/lustracija_202.htm, zadnji put posjećeno: 10.04.2005.

Mihnjik opisuje scenario noćne more, po kome bi svi komunisti bili poslani u Sibir, pa bi opet imali komunizam, ali bez komunista.¹⁶⁷

Dana 23.5.2002. godine, Visoki predstavnik je nametnuo amandmane na entitetske ustave i proglasio tri zakona o Visokim sudskim i tužilačkim vijećima. Ovim zakonima ukinute su komisije i savjeti i Komisija za predlaganje sudija na mjesta u Sudu BiH (koja zapravo još nije bila obavila niti jedno imenovanje) i stvorena su tri nova VSTV-a čiji je zadatak bio da osiguraju nezavisno, nepristrasno i profesionalno sudstvo.

Zakonima je propisano da su Vijeća trebala provesti proces ponovnog imenovanja i restrukturiranja sudova tokom prijelaznog perioda do 31.12.2003. godine. Nakon toga su trebali ostati bez međunarodnih članova, ali da ostanu odgovorni za imenovanje sudija i tužilaca koje je bilo u toku i za vođenje disciplinskih postupaka i izricanje disciplinskih mjera, uključujući razrješenje sa dužnosti.

¹⁶⁷ Albon, M., Project on Justice in Times of Transition: Report of the Project's Inaugural Meeting, objavljeno u: Transitional Justice: How Emerging Democracies Reckon With Former Regimes, Vol. I, General Considerations, ed. Neil J. Kritz, Washington, D. C.: United States Institute of Peace, 1995, str. 50.

III. RESTRUKTURIRANJE SUDOVA I TUŽILAŠTAVA

Imajući u vidu činjenicu da je postojalo previše sudova i tužilaštava, kao i previše sudija u BiH, te da je to bio skup i neučinkovit sistem, PIC je 28. februara 2002. odobrio strategiju za reformu pravosuđa u BiH, koja je predviđala reorganizaciju pravosuđa, te postupak ponovnog imenovanja sudija i tužilaca. Međutim prije pristupanja tom vrlo složenom zadatku, bilo je prethodno potrebno stvoriti osnove za nezavisno provođenje čitavog procesa.

Kao što je već navedeno u poglavlju I., najvažnije za nezavisnost sudske vlasti je to da kao takva bude jasno definisana u ustavu, a da je prilikom imenovanja sudija najvažnije odrediti ko će vršiti imenovanja. Europski standardi predlažu rješenja kojih se treba pridržavati u svim državama, kako bi se osiguralo da se takve odluke donose bez neprimjerenih utjecaja od strane izvršne ili zakonodavne vlasti.¹⁶⁸ Tako se predlaže da izbor treba biti proveden od strane nezavisnog tijela koji uključuje značajnu zastupljenost sudija. Kako bi se osigurala neovisnost tog tijela, pravila trebaju regulisati, na primjer, da članove tog tijela bira pravosuđe, a da tijelo samo donosi odluke o procedurama.¹⁶⁹ Da bi se postigla nediskriminacija potrebno je da sve odluke koje imaju utjecaj na izbor sudija budu zasnovane na objektivnim kriterijima¹⁷⁰ uzimajući u obzir kvalifikacije, integritet, sposobnost i učinkovitost.¹⁷¹

Međutim stanje u BiH prije 2002. je bilo takvo da nezavisnost sudske vlasti u BiH nije bila jasno definisana u ustavima, niti su pravna pravila kojima su regulisana imenovanje sudija bila u skladu sa ovim europskim standardima. To se prije svega odnosilo na entitetske ustave kao najviše pravne akte u pogledu sudske vlasti, s obzirom da Dejtonski sporazum, a kako je to već objašnjeno u poglavlju II., nije predviđao podjelu vlasti na državnom nivou, već je vršenje sudske vlasti bilo isključivo u nadležnosti entiteta, ako se izuzme Ustavni sud i Sud za ljudska prava. Jedina izmjena u tom pogledu je ponovo nametnuta od strane međunarodne zajednice, odnosno Visokog predstavnika, koji je tokom 2000. donio odluku kojom je formalno donesen Zakon o Sudu BiH, a koji je imao nadležnost na čitavoj teritoriji BiH u pogledu određenih pitanja,¹⁷² ali koji međutim niti je osnovan niti su imenovane sudije u taj sud skoro dvije godine nakon ove odluke.¹⁷³

¹⁶⁸ Vidjeti stav 2. tačka c. Preporuke VE; član 9. UCJ; član 2. stav 1. EPSS.

¹⁶⁹ Vidjeti stav 2. Preporuke VE.

¹⁷⁰ Vidjeti član 9. UCJ; član 13. Osnovnih principa UN.

¹⁷¹ Vidjeti stav 2. točka c. Preporuke VE; član 2. stav 1. EPSS.

¹⁷² Vidjeti Odluku Visokog predstavnika od 12. novembra 2000. (Odluka br. 50/00, „Službeni glasnik BiH“ br. 29/00 od 30. novembra 2000. godine) kojom se donosi Zakon o Sudu Bosne i Hercegovine kako bi se osiguralo efikasno ostvarivanje nadležnosti države Bosne i Hercegovine i poštivanje ljudskih prava i vladavine zakona na teritoriji Bosne i Hercegovine. Visoki predstavnik se u toj odluci kao osnov za osnivanje suda na državnom nivou pozvao na Deklaraciju Vijeća za implementaciju mira koje je održalo sastanak u Madridu 15. i 16. decembra 1998. godine, prema kojem je preduslov za uspostavu vladavine zakona u Bosni i Hercegovini uspostavljanje pravosudnih organa na državnom nivou. Vidjeti Ured visokog predstavnika. „Odluka Visokog predstavnika kojom se donosi Zakon o Sudu Bosne i Hercegovine“, Sarajevo, 12.11.2000., Dostupno na:

http://www.ohr.int/decisions/judicialrdec/default.asp?content_id=5228, zadnji put posjećeno 21.01.2005.

¹⁷³ U članu 65. Zakona o Sudu BiH je određeno da “ako nakon šest mjeseci od stupanja na snagu ovog zakona sudije ne budu izabrane u skladu sa članom 4, Visoki predstavnik ih može imenovati na period od najviše pet godina”, a s obzirom da očekivano domaće vlasti ponovo nisu ništa poduzele da se osnuje sud

Bilo je očito da je trebalo nešto hitno poduzeti, a isto tako je bilo jasno da domaće vlasti nisu imale ni snage ni volje da usklade domaća pravna pravila u pogledu položaja sudske vlasti sa europskim standardima. Zbog toga je ponovo reagovala međunarodna zajednica. Međutim ovaj put je pristup međunarodne zajednice bio mnogo ozbiljniji i odlučniji, a nije se ponovila greška iz prethodnih šest godina kada su pokušaji provođenja reformi u pravosuđu završavali na neznatnim izmjenama i bez stvarne volje da se zaista uspostavi nezavisna sudska vlast, koja je osnov svake demokratske države i vladavine prava. Prije provođenja samog procesa restrukturiranja sudova i tužilaštava, kao i imenovanja sudija i tužilaca, bilo je neophodno početi od najveće prepreke, a to su bili entitetski ustavi. To je prepoznala i međunarodna zajednica, pa je Visoki predstavnik dana 23.5.2002. donio dvije odluke kojima se proglašavaju amandmani na entitetske ustave, a nakon toga je proglasio tri zakona o VSTV-ima.

Ovim izmjenama ukinute su komisije i savjeti i Komisija za predlaganje sudija na mjesta u Sudu BiH (koja zapravo još nije bila obavila niti jedno imenovanje) i stvorili su tri nova VSTV-a čiji je zadatak bio: *da osiguraju nezavisno, nepristrasno i profesionalno sudstvo, te uspostavu profesionalnog i djelotvornog sudskog sistema i tužilačke funkcije.*¹⁷⁴

A. Sadržaj najznačajnijih amandmana na entitetske ustave u pogledu pravosuđa

Zajednička karakteristika ovih odluka Visokog predstavnika je ta da se u preambulama, koje su bila osnov za donošenje amandmana na entitetske ustave, Visoki predstavnik poziva na europske standarde u pogledu nezavisnosti sudske vlasti. Tako se u preambuli obje odluke navodi da je odluka donesena:

*„S ciljem da se obezbijedi da međunarodni standardi sadržani u “Osnovnim principima nezavisnosti sudova” UN-a iz 1985., Preporuci Vijeća Europe br. R (94) 12 Ministarskog komiteta zemalja članica o “Nezavisnosti, efikasnosti i ulozi sudija” i Europskoj povelji Vijeća Europe o “Statutu za sudije” budu ispoštovani i da se uspostavi profesionalan, efikasan i nepristrasan postupak za odabir, imenovanje, disciplinski postupak i postupak razrješenja sudija i tužilaca.”*¹⁷⁵

Ovim amandmanima postignute su ključne izmjene u položaju sudske vlasti koje su bile usklađene sa preporukama europskih standarda,¹⁷⁶ kao i u pogledu tijela koje će vršiti imenovanja. Prije svega, za RS je propisano u članu 121a. stav 1. i 2. Ustava da je sudstvo samostalno i nezavisno od izvršne i zakonodavne vlasti u Republici Srpskoj, a da Visoki sudski i tužilački savjet Republike Srpske obezbjeđuje samostalnost,

niti da se imenuju sudije, Visoki predstavnik je ponovo bio prisiljen da reaguje te je 08. maja 2002. donio odluku kojom je osnovao Sud BiH i imenovao sedam sudija na period od tri godine. Vidjeti Ured visokog predstavnika. „Odluka Visokog predstavnika o imenovanju sudija i osnivanju Suda Bosne i Hercegovine“, Sarajevo, 08.05.2002., dostupno na:

http://www.ohr.int/decisions/statemattersdec/default.asp?content_id=7976, zadnji put posjećeno 23.12.2004.

¹⁷⁴ Član 4. svakog od zakona.

¹⁷⁵ Preambula odluka Visokog predstavnika o amandmanima na entitetske ustave od 23. maja 2002.

¹⁷⁶ Kao što je to već objašnjeno u poglavlju I., temeljni principi o nezavisnosti sudske vlasti kako bi se poštovala, zaštitila i unaprijedila nezavisnost sudija, trebaju biti propisani u obliku normi na najvišem nivou, tj. sadržani u ustavu. Zahtjev za uvođenje osnovnih principa i pravila u ustave štiti ih od izmjena po ubrzanom proceduri i time se sprječava izglasavanje zakona s ciljem ili s učinkom da se oni naruše. Vidjeti član 1. stav 1. EPSS-a; član 1. Osnovnih principa UN-a; Princip I. stav 2. tačka a. Preporuke VE.

nezavisnost, nepristrasnost, stručnost i efikasnost sudstva i tužilačke funkcije u Republici Srpskoj.¹⁷⁷ S druge strane, za Federaciju BiH amandmanima na ustav je propisano u članu 4. stav 3. Ustava FBiH da je sudska vlast samostalna i nezavisna od izvršne i zakonodavne vlasti Federacije, a u stavu 4. istog člana da Visoko sudsko i tužilačko vijeće Federacije Bosne i Hercegovine osigurava samostalnost, nezavisnost, nepristrasnost, stručnost i efikasnost sudstva i tužilačke funkcije u Federaciji.¹⁷⁸

Članom 121a. stav 3. Ustava RS je propisano da nadležnosti Visokog sudskog i tužilačkog savjeta RS, *inter alia*, uključuju imenovanje, provođenje disciplinskog postupka i razrješenje sudija, osim sudija Ustavnog suda Republike Srpske, i obuhvataju i javne tužioce i zamjenike javnih tužilaca u Republici Srpskoj. Pored toga, a kao dopuna ove nadležnosti, članom 130. je propisano da sudije, uključujući i predsjednike sudova, javne tužioce i zamjenike javnih tužilaca bira, imenuje, provodi disciplinski postupak i razrješava Visoki sudski i tužilački savjet u skladu sa zakonom.¹⁷⁹

U članu 4. stav 3. Ustava Federacije BiH je propisano da nadležnosti Visokog sudskog i tužilačkog vijeća, između ostalog, uključuju imenovanje, vođenje disciplinskog postupka i smjenjivanje sudija, osim sudija Ustavnog suda Federacije, i obuhvataju i tužioce i zamjenike tužilaca u Federaciji. Pored toga, a kao dopuna ove nadležnosti, članom 6. stav 1. je propisano da sudije Vrhovnog suda, uključujući i predsjednike sudova, bira, imenuje, provodi disciplinski postupak protiv i smjenjuje Visoko sudsko i tužilačko vijeće, u skladu sa zakonom.¹⁸⁰ Treba dodati, s obzirom na nadležnosti kantonalnih i općinskih vlasti, da je amandmanima na ustav propisano i da sudije kantonalnih sudova,¹⁸¹ kao i sudije općinskih sudova¹⁸² uključujući i predsjednike sudova, bira, imenuje, provodi disciplinski postupak protiv i smjenjuje Visoko sudsko i tužilačko vijeće Federacije.

I konačno, amandmanima na ustav RS je predviđeno da se sudije, osim rezervnih sudija, imenuju doživotno, osim ako ne podnesu ostavku, ako se ne penzionišu ili ne budu razriješeni s razlogom od strane Visokog sudskog i tužilačkog savjeta u skladu sa zakonom, te da sudijama isto tako može izuzetno prestati sudijska funkcija kao rezultat procesa odabira nakon reorganizacije sudova za vrijeme prijelaznog perioda, kako se utvrđuje zakonom kojim se osniva Visoki sudski i tužilački savjet Republike Srpske.¹⁸³

¹⁷⁷ Amandmanom XCIV Visokog predstavnika od 23. maja 2002. dodan je ovaj član, a objavljeno u Službenom glasniku RS br. 36/00.

¹⁷⁸ Dodano amandmanom LVII odlukom Visokog predstavnika od 23. maja 2002. godine koja je objavljena u Službenim novinama FBiH, br. 22/02 od 05. juna 2002.

¹⁷⁹ Ovaj član je prvobitno glasio: "Sudije i javne tužioce bira, odnosno imenuje i razrješava Narodna skupština." Zamijenjen amandmanom XCVIII odlukom Visokog predstavnika od 23. maja 2002., a objavljeno u Službenom glasniku RS br. 36/00.

¹⁸⁰ Amandman XLVII koji je nametnuo Visoki predstavnik od 19. aprila 2002. godine, a koji je objavljen u „Službenim novinama FBiH“ br. 16/02 od 28. aprila 2002. je izbrisao uvodnu rečenicu i tačku (a) koja je glasila: Ako izričito drugačije nije utvrđeno: (a) jednak je broj sudija Bošnjaka i sudija Hrvata u svakom sudu Federacije. Ostali će biti odgovarajuće zastupljeni u svakom takvom sudu". Prvobitne tačke (b) i (c) postale su tačke (a) i (b). Amandman XLVII je zamijenjen amandmanom LIX odlukom Visokog predstavnika od 23. maja 2002. godine koja je objavljena u „Službenim novinama FBiH“, br. 22/02 od 05. juna 2002.

¹⁸¹ Vidjeti glava V.4, član 11. stav 2. Ustava FBiH, „Službene novine FBiH“ br. 1/94, 13/97 i 22/02.

¹⁸² Vidjeti glava VI, član 7. Ustava FBiH.

¹⁸³ Član 127. Ustava RS. Ustav Republike Srpske, „Službeni glasnik RS“ br. 28/94, 8/96, 13/96, 15/96, 16/96, 21/96, 21/02 i 30/02.

Također, isti princip je primijenjen u Federaciji BiH, po kojem se sudije Vrhovnog suda,¹⁸⁴ kantonalnih sudova¹⁸⁵ i općinskih sudova,¹⁸⁶ osim rezervnih sudija, imenuju doživotno, osim ako ne podnesu ostavku, ako se ne penzionišu ili ne budu s razlogom smijenjeni od strane Visokog sudskog i tužilačkog vijeća, u skladu sa zakonom. Sudijama ovih sudova također može izuzetno prestati sudijska funkcija kao rezultat procesa odabira nakon reorganizacije sudova za vrijeme prijelaznog perioda, kako se utvrđuje zakonom kojim se osniva Visoko sudsko i tužilačko vijeće Federacije.

U tom istom periodu Visoki predstavnik je nametnuo zakone o Visokom sudskom i tužilačkom vijeću BiH,¹⁸⁷ Visokom sudskom i tužilačkom savjetu RS¹⁸⁸ i Visokom sudskom i tužilačkom vijeću FBiH¹⁸⁹. Ova vijeća su brojala ukupno 25 članova, i to: šest iz FBiH, šest iz RS-a, pet su predstavljali BiH i Brčko Distrikt, te osam međunarodnih članova. Mada je bilo propisano da ove članove imenuju domaća tijela,¹⁹⁰ početna imenovanja je obavio Visoki predstavnik, što je bio opravdan potez kako se ne bi dozvolilo da u ovim vijećima sjede one osobe koje su podložne utjecaju političkih vlasti, te na taj način dovedu u pitanje čitav proces restrukturiranja i ponovnog imenovanja.

Prema tome, jasno je da je se pomenutim amandmanima na entitetske ustave jasno definisala nezavisnost sudske vlasti u odnose na druge dvije, te da su se stvorila nezavisna tijela, koja će izvršiti imenovanje sudija i tužilaca. Time je stvorena osnova za potpuno restrukturiranje sudova i tužilaštava, kao i ponovno imenovanje sudija i tužilaca, ali ovaj put od strane nezavisnog tijela, odnosno Visokih sudskih i tužilačkih vijeća, kao što to i preporučuju europski standardi. Međutim, čini se da je jedini nedostatak u tom momentu bilo to što je predviđeno osnivanje tri Visoka sudska i tužilačka vijeća, tačnije jedan državni i dva entitetska, ali razlog bi mogao da se nalazi u tome da bi osnivanje jedinstvenog VSTV-a u tom momentu naišlo na nepremostive opstrukcije od strane političkih vlasti. Zbog toga se čini da je ovo rješenje bilo praktično, odnosno omogućeno je da restrukturiranje sudova i tužilaštava i imenovanja izvrše nezavisna tijela za različite nivoe, a problem postojanja tri paralelna tijela sa istim ovlastima je bio manji problem i mogao je se riješiti kasnije.

B. Provođenje procesa restrukturiranja od 2002. do 2004.

1) Struktura prije provođenja procesa

Efikasan pravosudni sistem zahtijeva da su sudovi u zemlji raspoređeni na racionalan i ekonomičan način. Prevelik broj sudova uzrokuje nepotrebno visoke budžetske izdatke, a ograničena sredstva dijele se na previše jedinica na terenu.

¹⁸⁴ Član 6. stav 3. Ustava FBiH.

¹⁸⁵ Glava V.4, član 11. stav 3. Ustava FBiH.

¹⁸⁶ Glava VI, član 7. stav 3. Ustava FBiH.

¹⁸⁷ Vidjeti Zakon o Visokom sudskom i tužilačkom vijeću Bosne i Hercegovine, „Službeni glasnik BiH“ br. 15/02.

¹⁸⁸ Vidjeti Zakon o Visokom sudskom i tužilačkom vijeću Federacije Bosne i Hercegovine, „Službene novine FBiH“ br. 22/02.

¹⁸⁹ Vidjeti Zakon o Visokom sudskom i tužilačkom savjetu Republike Srpske „Službeni glasnik RS“ br. 31/02.

¹⁹⁰ Sudije su trebale da biraju sudije između sebe na različitim nivoima, a isti sistem je se primjenjivao i na tužioce. Pored njih, u članstvu su bili i advokati koje je trebalo da bira advokatska komora, kao i osobe koje je imenovala izvršna vlast.

Kao rezultat nove administrativne podjele poslije rata na dva entiteta i Brčko Distrikt, struktura sudova se tokom i nakon rata promijenila, prvenstveno iz političkih razloga, a ne iz razloga ekonomičnosti ili efikasnosti. Struktura sudova je bila neefikasna, glomazna i veoma skupa.¹⁹¹ Broj sudova i zaposlenih gotovo je udvostručen u poređenju sa prijeratnim periodom. Godine 1989. prema Zakonu o sudovima¹⁹² bilo je 61 osnovnih sudova, sedam viših sudova¹⁹³ i jedan Vrhovni sud. Godine 2002. u BiH su postojala 104 suda i, prema podacima IJC-a, oko 1.200 sudija i tužilaca koji u njima rade.¹⁹⁴ U tu brojku ne ulazi 285 sudija za prekršaje, od kojih je 200 radilo u Federaciji, a 85 u Republici Srpskoj. Pomenuti broj od 1.200 sudija i tužilaca radilo je u 35 sudova u Republici Srpskoj, 67 sudova u Federaciji, i dva u Distriktu Brčko. U Federaciji je bilo zaposleno oko 580 sudija, koji su se nalazili na radnim mjestima u 55 općinskih sudova, deset kantonalnih sudova te Vrhovnom i Ustavnom sudu Federacije. Ukupno 180 tužilaca bilo je podijeljeno po istom broju općinskih i kantonalnih sudova, te u tužilaštvima Federacije BiH. Republika Srpska je imala 300 sudija i 80 tužilaca, koji su radili u ukupno 35 sudova i 32 tužilaštva. U Brčkom je bilo sedamnaest sudija i sedam tužilaca.¹⁹⁵

Ne samo da ovaj porast nije donio veću efikasnost i pravdu; on je čak i pogoršao stvari. Bosanskohercegovački sudovi na svim nivoima bili su preplavljeni sa zaostalim slučajevima koji su brojali desetine hiljada.¹⁹⁶ Ta neefikasnost dijelom je bila uzrokovana i procedurama koje su dozvoljavale beskonačne sudske procese, kao i lošom sudskom upravom.

U poređenju sa brojem stanovnika, Bosna i Hercegovina je imala gotovo dvostruko više sudija od Njemačke, zemlje koja je poznata po tome što ima najrašireniju i najskuplju sudsku strukturu u Evropi. Njemački sistem oslanja se na pet temelja: građansko i krivično pravo, upravno i javno pravo, poresko i carinsko pravo, socijalno pravo i radno pravo. Svaki od tih temelja ima tri stepena, a na samom vrhu nalazi se Vrhovni sud. U Njemačkoj je zaposleno oko 16.000 sudija i tužilaca, koji su na usluzi stanovništvu od 82 miliona ljudi.¹⁹⁷

S druge strane, ukupno 1.200 sudija i tužilaca u BiH je opsluživalo oko 3,7 miliona ljudi. To znači da u Njemačkoj na svakih 5.125 ljudi dođe po jedan sudija ili tužilac, dok je u BiH odnos bio 1:3.038, dok, na primjer, Danska i Norveška, koje imaju malo veći broj stanovnika nego BiH, imaju manji broj sudija za više od polovine. Općenita je praksa bila da kada se poveća obim posla u nekom sudu ili se nagomilaju

¹⁹¹ O tome se redovno raspravljalo u medijima. Vidjeti, na primjer, „BiH ima previše sudova, sudija i tužilaca“, *Dnevni avaz*, 14. oktobar 2001.

¹⁹² Službeni list BiH, br. 19/86, 25/88 i 33/89.

¹⁹³ Sjedišta ovih sudova su bili u Banja Luci, Doboju, Bihaću, Mostaru, Sarajevu, Zenici i Tuzli.

¹⁹⁴ U ovaj broj ne ulaze 124 suda za prekršaje. Sudije ovih sudova nisu dobile povećanje plata, niti su uključene u proces profesionalne provjere. Vidjeti „BiH ima previše sudova, sudija i tužilaca“, *Dnevni avaz*, 14. oktobar 2001.

¹⁹⁵ Nezavisna pravosudna komisija. „Strategija Nezavisne pravosudne komisije za 2001.-2002.“. Sarajevo, 2001.

¹⁹⁶ Što se tiče broja predmeta u sudovima u Kantonu Sarajevo, vidjeti „Općinski sud riješio 54.776 predmeta, uglavnom tužbi toplana“, *Dnevni avaz*, 13. decembar 2001. U Tuzlanskom kantonu, ministar pravde je zahtijevao smjenu predsjednika općinskog suda u Tuzli zato što nije uspio smanjiti broj zaostalih predmeta. Vidjeti „Postoji puno razloga za smjenu predsjednika i pojedinih sudija Općinskog suda Tuzla“, *Dnevni avaz*, 29. juli 2001.

¹⁹⁷ Nezavisna pravosudna komisija, „Završni izvještaj: Projekat sudske uprave“, Sarajevo, 2002, str. 11.

neriješeni zaostali predmeti, tada se tražilo upošljavanje dodatnih sudija, a nisu se razmatrale metode povećanja efikasnosti rada postojećih sudija.

Postojala je još jedna razlika između BiH i Njemačke, a to je da su bosanski sudovi podijeljeni striktno prema administrativnim jedinicama u zemlji. To je djelimično i nasljeđe iz Austro-Ugarske i vremena kada se rijetko išlo na put pa su sudovi trebali ljudima doći na noge. S druge strane, u Njemačkoj ljudi dolaze sudovima. Na taj način, sistem je organiziran prema gustini naseljenosti. Osnovni sud u Njemačkoj opslužuje 50-80.000 ljudi, dok drugostepeni sud pokriva između 800.000 i jednog miliona građana. Kad bi se isti odnosi primijenili na BiH, za oko dva i po miliona građana koji žive u Federaciji bila bi potrebna samo tri drugostepena suda, umjesto postojećih deset; a Republika Srpska, sa samo jednim milionom stanovnika, imala bi samo jedan okružni sud, umjesto pet.

Međutim, najupadljivija razlika između njemačkog i bosanskog pravosuđa je bila njihova produktivnost. U prosjeku, svaki njemački tužilac obradi 1.800 slučajeva godišnje, a sudija donose odluku u oko 1.200 slučajeva. U BiH procjenjuje se da su sudije donosile odluku u oko 360 slučajeva godišnje, ili 30 mjesečno. Što se tiče tužilaca, nema brojeva niti normi. Međutim, njemačke sudije i tužioc se oslanjaju na modernu sudsku administraciju u kojoj rade kompetentni ljudi, sa jasnom podjelom rada.¹⁹⁸

a) Federacija BiH

Struktura sudova Federacije je rezultat političkog kompromisa u korist decentralizacije ovlasti i nadležnosti u kantonima, a na štetu jednog centraliziranijeg i manje glomaznog sistema. Ustav Federacije pravi strogu podjelu između federalnog i kantonalnih nivoa.¹⁹⁹ Vrhovni sud, Ustavni sud i Sud za ljudska prava (koji više nije u funkciji) pripadaju Federaciji,²⁰⁰ dok su kantoni imali kantonalne sudove i onoliko općinskih sudova koliko su smatrali da je potrebno.

Kao što je to potvrdila odluka Ustavnog suda BiH o jednakosti „konstitutivnih naroda“ Bosne i Hercegovine, pravda u Federaciji nije slijepa. Ustvari, pravda koju su sudovi često krojili bila je „etnička pravda“, pri čemu se davala prednost jednoj nacionalnoj grupi nad drugom te obeshrabrivalo obraćanje višim sudovima za koje se pretpostavljalo da su pod kontrolom „stranaca“.²⁰¹

Svi sudovi u Federaciji bili su (a i sada su) pretrpani neriješenim predmetima, uglavnom upravnim predmetima u upravnim sporovima koji se odnose na prodaju

¹⁹⁸ Ibid, str. 13.

¹⁹⁹ Ustav Federacije Bosne i Hercegovine: poglavlje III, član 1; poglavlje IV, odjeljak C; i poglavlje V, odjeljak 4.

²⁰⁰ Mada je to predviđeno Ustavom, Sud za ljudska prava nikada nije zasjedao uprkos činjenici da je troje sudija imenovano i da su imali visoke plate. Vidjeti „Za nepostojeći sud 300.000 KM“, *Oslobođenje*, 10. januar 2002.

²⁰¹ Nadležnost kantonalnog suda za sve teške krivične predmete nije doprinosila suđenju organiziranog i međukantonalnog kriminala, zbog toga što je sudstvo često bilo ili uključeno u redove elite ili je na neki drugi način bilo podvrgnuto političkom pritisku. Vrhovni sud Federacije imao je ovlasti da donosi odluke samo o izvanrednim pravnim lijekovima, koji nisu odlagali izvršenje odluka kantonalnih sudova kojima su se često kršile odredbe koje se odnose na zakonski postupak i ljudska prava. Za dodatne detalje, vidjeti International Crisis Group, „Denied Justice: Individuals lost in a Legal Maze“, Sarajevo/Brussels, Izvještaj ICG-a za Balkan br. 86, 2000; i Judicial System Assessment Programme Report, „Thematic Report II: Inspection of the Municipal Public Prosecutor's Office in Livno, Canton Ten, during 5-16 July 1999“, Sarajevo, 1999.

imovine, privatizaciju i žalbe na odluke vladinih institucija i ministarstava. Od 1996., kada je Vrhovni sud morao razriješiti 600 žalbi, obim njegovog posla se desetstruko povećao, prvenstveno u upravnim predmetima. Krajem 2001. pred Vrhovnim sudom Federacije nalazili su se spisi preko 8.500 predmeta: 702 građanska predmeta, 380 krivičnih predmeta i zapanjujući broj od 7.353 upravnih predmeta.²⁰²

Veliki porast broja predmeta u ostalim sudovima FBiH ilustrirao je sarajevski Općinski sud II. On je 2001. radio na 108.849 predmeta, pri čemu je samo tokom 2001. pokrenuto njih 77.422. Veliki dio ovih predmeta je rezultat tužbi za neplaćene račune za komunalije. U toku 2001., sarajevski općinski sudovi su morali procesuirati preko 50.000 naloga za naplatu od kojih je svaki u prosjeku iznosio 20 do 30 KM.²⁰³ Što je još gore, ovi nalozi se često pretvaraju u parnične postupke kada građani iskoriste svoje pravo da ulože žalbu (prigovor u vezi izvršenja na osnovu vjerodostojne isprave), čime se cijeli sistem još više zagušivao.

Sudovi u Bosni i Hercegovini financiraju se preko entitetskih ministarstava pravde. Ministarstva ne samo da isplaćuju plate sudijama i tužiocima nego čak plaćaju i sve sudske troškove (uključujući i troškove pritvaranja, ekshumacija, sudskih vještaka i zatvorske službe). U okruženju gdje su sredstva nedovoljna, takvo rješenje je neumitno uslovljavalo žestoku konkurenciju između samih sudova, ostavljajući pri tome sudski sistem na milost i nemilost izvršne vlasti.²⁰⁴ Entitetske vlade naravno nisu željele da se odreknu svoje dominacije nad sistemom.²⁰⁵

b) Republika Srpska

Sudovi u Republici Srpskoj su drukčije organizirani od sudova Federacije, ali pokazivali su iste slabosti. Mada RS ima manje sudova i centraliziraniji sistem, taj sistem nije nimalo koherentniji od onog u Federaciji. Na primjer, niži sudovi u Trebinju i Nevesinju, koji su ranije bili okrenuti ka Višem sudu u Mostaru, do 2002. su bili podređeni Okružnom sudu u Istočnom Sarajevu, koji je nekoliko stotina kilometara daleko. Kao i sudovi Federacije, i sudovi u RS su finansijski ovisni o izvršnoj vlasti i permanentno su u situaciji da nemaju dovoljno sredstava. Osnovni sud u Banja Luci je primao manje od polovine sredstava koja su mu bila potrebna da bi bio u potpunosti operativan.²⁰⁶ Sudovi u RS također su bili visoko zaduženi, a dugovali su za grijanje i struju, advokate, sudske vještake i druge usluge. Krajem 2001., banjalučki Okružni sud dugovao je svojim povjeriocima iznos koji je dvostruko veći od sredstava koja je taj sud

²⁰² Preopterećenost predmetima i drugi problemi Vrhovnog suda Federacije (uključujući i neimenovanje sedam sudija) bili su teme o kojima se naširoko raspravljalo na pravnim seminarima i medijima od septembra 2001. Vidjeti „Neriješeno više od 8000 predmeta“, *Dnevni avaz*, 12.12.2001., i „Na Vrhovnom sudu FBiH 8.453 neriješenih predmeta“, *Dnevni avaz*, 1.10.2001.

²⁰³ Vidjeti „Općinski sud riješio 54.776 predmeta, uglavnom tužbi toplana“, *Dnevni avaz*, 13.12.2001.

²⁰⁴ Plate u pravosuđu ne samo da se neredovno isplaćuju nego je bila kritikovana i činjenica da su one relativno visoke. Stranka za BiH je zatražila u Zeničko-dobojskom kantonu da plate budu značajno umanjene kao odgovor na loš rad sudstva, te da se uštedeći iznos upotrijebi za poboljšanje zdravstvenih i socijalnih službi. Vidjeti „Nećemo plaćati nerad sudija i tužilaca“, *Oslobođenje*, 7. januar 2002.

²⁰⁵ Od 1. januara 2002., PTT je zbog neplaćenih računa ukinuo telefone svim sudovima i tužilaštvima u Unsko-sanskom kantonu. Kantonalna vlada navodno sudovima nije obezbijedila alokacije iz budžeta za 2001. i 2002. godinu. United Nations Criminal Justice Advisory Unit, „Sedmični izvještaj CJAU, 4.-11. januar 2002“. Sarajevo, 2002.

²⁰⁶ Vidjeti „Sudovi u dugovima“, *Glas Srpski*, 3. januar 2002.

svake godine dobivao u okviru odobrenih budžetskih sredstava.²⁰⁷ Zaduženost i nedovoljno financiranje ne samo da su pojačavali zavisnost sudova od izvršne vlasti, već je se i njihova sposobnost da osiguraju pravilan postupak i da donose zakonite odluke dovodila u pitanje ukoliko nisu bili u stanju angažirati sudsko vještace i ukoliko nisu mogli držati optužene u pritvoru.²⁰⁸

Slučajevi koji se vuku beskrajno dugo i ogromna gomila neriješenih predmeta također je bila (a i sada je) karakteristična za sistem Republike Srpske. Više od 16.000 neriješenih upravnih predmeta u banjalučkim osnovnim sudovima bili su samo jedan od znakova slabosti sistema.²⁰⁹ U međuvremenu, važni i politički istaknuti slučajevi koji su se odnosili na korupciju državnih službenika, skandale u vezi sa privatizacijom, izbjegavanje poreza i carina i dalje su se gomilali.²¹⁰ Političari su tako koristili odsustvo suđenja odnosno presuda u takvim slučajevima, a što je bio i razlog za svađe između policije i tužilaca o tome ko je kriv za to što u Republici Srpskoj i dalje opstaje klima u kojoj krivična djela prolaze nekažnjeno.²¹¹

2) Provođenje procesa

Generalni cilj IJC-a u vezi s imenovanjima, kako je navedeno u *Strateškom planu* bio je pravičan i transparentan proces imenovanja sudija i tužilaca u skladu s europskim standardima koji osigurava adekvatnu zastupljenost manjina.²¹² IJC je također nastojao da uspostavi jedinstvenu praksu u pogledu jednake zastupljenosti različitih nacionalnih grupa u okviru procesa imenovanja. Struktura sudija i tužilca je bila gotovo jednonacionalna u mnogim dijelovima zemlje.

²⁰⁷ Ibid.

²⁰⁸ Za više detalja o tome šta sudovi ne mogu priuštiti, vidjeti Judicial System Assessment Programme Report, „Thematic Report V: Enforcement and Execution of Court Judgments in Civil Cases“, Sarajevo, 2000; Judicial System Assessment Programme Report, „Thematic Report VIII: Prosecuting Corruption - A Study of the Weaknesses of the Criminal Justice sistem in BiH“, Sarajevo, 2000; i Judicial System Assessment Programme Report, „Thematic Report IX: Political Influence - The Independence of the Judiciary in BiH“, Sarajevo, 2000.

²⁰⁹ Vidjeti „Sudije zatrpane predmetima“, *Glas srpski*, 6.-7. oktobar, 2001.

²¹⁰ Privatizacija četiri drvna preduzeća (*Vrbas*, Banja Luka; *Inga*, Gradiška; *Kozara*, Kozarska Dubica; i *Lignošper*, Novi Grad) koja je pobudila interesovanje jednog američkog investitora bila je zaustavljena u februaru 2001. Ponovno otpočinjanje ove privatizacije ovisi o odluci suda u vezi sa navodnim nepravilnostima tenderskog postupka. U međuvremenu, dugi sudski postupak već je doveo do nagomilavanja dugova ova četiri preduzeća i na taj način smanjio njihovu privlačnost za bilo kog eventualnog stranog investitora. Vidjeti „Sudsko natezanje oko privatizacije“, *Oslobođenje*, 5. januar 2002.; i International Crisis Group, „Bosnia's Precarious Economy: Still Not Open for Business“, Sarajevo/Brussels, Izvještaj ICG-a za Balkan br. 115, 2001.

²¹¹ Sljedeći novinski izvještaji optužuju sudstvo za služenje lokalnim političkim interesima: „Pravosuđe u službi kriminala“, *Reporter*, 18. april 2001.; i „Glavobolja zbog dugih sporova“, *Glas srpski*, 12. januar 2002. Kao primjer međusobnih optužbi između policije i pravosuđa oko odgovornosti za neriješene predmete, vidjeti „Prijave podignute, a šta radi pravosuđe“, *Nezavisne novine*, 19. oktobar 2001. O propustima policije Republike Srpske da provede istragu o slučajevima nasilja protiv nesrpskih povratnika vidjeti International Crisis Group, „The Wages of Sin: Confronting Bosnia's Republika Srpska“, Sarajevo/Brussels, Izvještaj ICG-a za Balkan br. 118, 2001.

²¹² Vidjeti Nezavisna pravosudna komisija, „Strategija Nezavisne pravosudne komisije za 2001.-2002.“, Sarajevo, 2001.

Kao dio intenzivirane strategije reforme pravosuđa, sve sudije i tužioci, osim nekoliko izuzetaka,²¹³ trebali su se prijaviti na svoja mjesta putem javnog konkursa. Ponovno imenovanje trebalo je da bude glavni instrument poboljšanja kvaliteta i profesionalizma u pravosuđu. To je također trebalo da omogući preoblikovanje sudova i tužilaštava u smislu postizanja nacionalnog balansa, upošljavanje ljudi koji dolaze izvan pravosuđa, i po mogućnosti geografsko premještanje sudija i tužilaca

U vrijeme kad je započeo proces ponovnog imenovanja, bilo je oko 1.500 sudija i tužilaca na funkciji uključujući sudije sudova za prekršaje (od kojih svi nisu ispunjavali uvjete konkursa) i oko 1.000 advokata koji su obavljali advokatsku praksu.²¹⁴ Također je postojao neutvrđen broj pravnika koji su radili u državnim organima ili privrednim preduzećima, te bivših sudija i pravnika koji su živjeli u inostranstvu od kojih bi mnogi ispunjavali uvjete konkursa. Procijenjeno je da je moglo biti oko 3.000 potencijalnih kandidata za pozicije u pravosuđu.

U novembru 2002. Visoki predstavnik je nametnuo izmjene i dopune Zakona o sudovima i sudskoj službi u Republici Srpskoj i deset kantonalnih zakona o sudovima koji su se odnosili na sjedišta i teritorijalnu nadležnost prvostepenih i drugostepenih sudova i osnivanje privrednih odjeljenja.²¹⁵ Ovim je VSTV-ima dozvoljeno da objave konkurs za upražnjena mjesta na ovim sudovima.

U decembru 2002., objavljen je zajednički konkurs za 920 upražnjenih mjesta u sudovima i tužilaštvima srednjeg i nižeg nivoa (674 sudija i 246 tužilaca).²¹⁶ Kraća forma konkursa objavljena je u novinama u susjednim zemljama. Neki članovi VSTV-a otišli su u Sloveniju, Hrvatsku i tadašnju Federalnu Republiku Jugoslaviju da bi se sastali sa relevantnim domaćim i međunarodnim organizacijama kako bi se državljani BiH potakli da se prijave na konkurs. Na kraju je ukupno primljeno 1.610 prijava na konkurs od kojih je oko 500 primljeno od "slobodnih kandidata".²¹⁷ Samo je nekoliko prijava pristiglo iz inostranstva. VSTV-i su u martu 2003. godine broj sudijskih mjesta smanjili sa 674 na 629, a broj tužilačkih mjesta je smanjen za jedan, tako da je brojao 245.

3) Rezultati procesa restrukturiranja

Do 31.03.2004. VSTV-i su popunili 878 mjesta, a još uvijek je bilo preostalo da se popune 73 upražnjena mjesta, te je novi konkurs objavljen u aprilu 2004., zajedno sa konkursom za 7 novih mjesta na nivou BiH. Od preostalih upražnjenih mjesta, 41 mjesto je bilo u RS-u, a 32 mjesta u Federaciji, od kojih su 22 mjesta bila u Unsko-sanskom

²¹³ Na nivou BiH nije obavljen proces ponovnog imenovanja. Osim Ustavnog suda BiH, pravosudne institucije su na ovom nivou još uvijek bile u procesu stvaranja i većina mjesta je bila upražnjena. Sudovi i tužilaštvo Brčko Distrikta su naročito bili izuzeti iz procesa ponovnog imenovanja kao i sudovi za prekršaje do završetka prijelaznog perioda, a podrazumijeva se i entitetski ustavni sudovi pošto VSTV-i nisu imali direktnu ovlast nad imenovanjem ovih sudija. U to vrijeme je većina mjesta u Ustavnom sudu Republike Srpske također bila upražnjena.

²¹⁴ Vidjeti Konačni izvještaj, str. 59.

²¹⁵ Vidjeti Ured visokog predstavnika, „Odluka Visokog predstavnika o izmjenama i dopunama Zakona o sudovima i sudskoj službi u Republici Srpskoj i deset kantonalnih zakona o sudovima“, Sarajevo, novembar 2002., dostupno na: <http://www.ohr.int/decisions/judicialrdec/archive.asp?m=&yr=2002>, zadnji put posjećeno 25.12.2004.

²¹⁶ Ovo je se odnosilo na popunu osnovnih/općinskih i okružnih/kantonalnih sudova i tužilaštava.

²¹⁷ Ovaj je izraz korišten za kandidate koji nisu bili sudije i tužioci na funkciji.

kantonu. Ukupno oko 30% sudija i tužilaca nisu ponovo imenovani na funkciju.²¹⁸ Oko 18% novoimenovanih sudija i tužilaca bili su kandidati koji do tada nisu obavljali funkciju u pravosuđu.²¹⁹ Zakoni o VSTV-ima stavili su velik naglasak na osiguravanju da sudove i tužilaštva predvode pojedinci sa izraženim rukovodnim sposobnostima. U 81 sudu i tužilaštvu u entitetima, samo sedamnaest bivših predsjednika sudova i glavnih tužilaca (21%) je ponovno imenovano na ista mjesta.²²⁰

a) Nacionalna zastupljenost

Ne iznenađuje činjenica da su različite političke stranke reagovale zbog nacionalne pripadnosti novoimenovanih sudija i tužilaca, od kojih je najsnažnija bila ona koja je provedena krajem 2003. godine od strane Stranke demokratske akcije (SDA), navodno zbog nedovoljnog broja imenovanih Bošnjaka.²²¹ Problem se najvjerojatnije sastojao u tome da određene ključne figure, kao što su tužioci u određenim područjima, nisu bili ponovno imenovani. Naime, kritike od strane SDA nisu upućivane sve do objavljivanja imenovanja sudija i tužilaca u Kanton Sarajevo. Do tada je bilo provedeno imenovanje u nekoliko kantona, a javnih kritika upućenih od strane SDA skoro da nije bilo. Međutim kritike od strane SDA se javljaju tek nakon što je proces imenovanja sudija²²² i tužilaca²²³ proveden za Kantonu Sarajevo. Tada počinje višemjesečna medijska kampanja, čije su sredstvo bili mediji koji su smatrali da su dužni da štite interese Bošnjaka, a što samo po sebi upućuje na isključivost, odnosno na to da stavovi ovih medija ne zastupaju interese Bosne i Hercegovine kao cjeline već samo jednog njenog segmenta. To ustvari ukazuje koliko je provođenje reforme od strane nezavisnog tijela bilo ključno u depolitizaciji sudova i tužilaštava i isključivanju kandidata za koje su postojale indicije i dokazi da su poslušnici vladajućih političkih struktura.

Jedan od rezultate ove kampanje je da su VSTV-i postali naročito striktni kada je u pitanju nacionalni balans. Nacionalni balans u pravosuđu entiteta prije i poslije procesa ponovnog imenovanja je bio slijedeći: prema popisu stanovništva iz 1991. u RS je bilo 28,3% Bošnjaka, 55,9% Srba, 8,9% Hrvata i 6,9% Ostalih. Prije ponovnog imenovanja sudija i tužilaca, u RS je radilo 2,3% Bošnjaka, 91,2% Srba, 3,7% Hrvata i 2,8% Ostalih. Nakon imenovanja u RS radi 22,8% Bošnjaka, 65,6% Srba, 8,1% Hrvata i 3,5% Ostalih. Što se tiče Federacije BiH, prema popisu stanovništva iz 1991. bilo je 52,2% Bošnjaka, 22,1% Srba, 17,5% Hrvata i 8,2% Ostalih. Prije ponovnog imenovanja sudija i tužilaca, u FBiH je radilo 64,8% Bošnjaka, 9,6% Srba, 23,1% Hrvata i 2,5% Ostalih. Nakon imenovanja u FBiH radi 56,5% Bošnjaka, 19,1% Srba, 21,9% Hrvata i 2,5% Ostalih.²²⁴

²¹⁸ Neki od njih se nisu prijavili na konkurs, neki su povukli prijavu u toku procesa, podnošenjem ostavke ili navršavanjem starosne dobi za odlazak u penziju.

²¹⁹ Od tog prosječnog procenta, broj imenovanih kandidata koji nisu prethodno obavljali sudsko-tužilačku funkciju u FBiH iznosio je 86 od 607 ili 14,2%; u RS je taj broj bio 70 od 267 ili 26,2%.

²²⁰ Vidjeti Konačni izvještaj, str. 66.

²²¹ Vidjeti „Političari su razočarani jer više nemaju uticaja na sudije i tužioce“, *San*, 24.12.2003.

²²² „Imenovane sudije Kantonalnog suda sarajevskog Kantona“, *Saopćenje za javnost VSTV-a*, 06.11.2003.

²²³ „Imenovani tužioci Kantonalnog tužilaštva Kantona Sarajevo“, *Saopćenje za javnost VSTV-a*, 12.11.2003.

²²⁴ Vidjeti Konačni izvještaj, str. 66.

b) Broj sudova i tužilaštava

Kao što je već pomenuto, u ovaj proces restrukturiranja i ponovnog imenovanja nisu bili uključeni ustavni sudovi,²²⁵ Sud i Tužilaštvo BiH,²²⁶ sudovi Brčko Distrikta²²⁷ i sudovi za prekršaje.

Kao u mnogim zemljama u regiji, tužilaštva se smatraju dijelom pravosuđa. Međutim, njihovi uredi smješteni su odvojeno od sudova. U osnovi, 2001. na svaki redovni sud dolazilo je jedno tužilaštvo osim Suda Bosne i Hercegovine (za koji tužilaštvo nije bilo regulirano zakonom do 2002. godine) i Brčkog (koje je imalo jedno tužilaštvo koje je trebalo da pokrije oba nivoa sudova), dok ne postoje tužilaštva za sudove za prekršaje.

Izmjene u vezi sa sudovima i tužilaštvima su bile slijedeće: (1) broj općinskih sudova u Federaciji se smanjio sa 55 u 2002. na 28 sudova i četiri odjeljenja izvan sjedišta suda u 2004. Do tog smanjenja se došlo tako što se 41 općinski sud spojio i formirao 16 novih sudova, dok spajanjem nije bilo obuhvaćeno samo 12 sudova. Što se tiče tužilaštava, ona su u potpunosti ukinuta na nivou općina, čime su ukinuta 53 tužilaštava; (2) broj osnovnih sudova u Republici Srpskoj se smanjio sa 25 u 2001. na 19 sudova i dva odjeljenja izvan sjedišta suda u 2004. Do toga smanjenja je došlo tako što je 12 osnovnih sudova spojeno tako da je formirano šest novih osnovnih sudova, a spajanjem nije bilo obuhvaćeno 13 sudova. Što se tiče tužilaštava, ona su u potpunosti ukinuta na nivou opština, čime je ukinuto 25 tužilaštava.; (3) do promjena u broju sudova i tužilaštava nije došlo na kantonalnom, okružnom i entitetskom nivou. Ovo je predstavljalo ukupno smanjenje na nivou prvostepenih sudova za 41%, ili 33% ako se u obzir uzmu sudska odjeljenja izvan sjedišta suda.

c) Sudije porotnici

Potrebno je spomenuti i sudije porotnike. Sudije porotnici su bili institucija, koju je IJC, kao dio opće strategije, želio eliminirati iz svih oblika sudskog postupka.²²⁸ Za razliku od sistema porote u anglo-saksonskom sistemu prava, sudije porotnici su imali jednako pravo glasa po svim pitanjima predmeta kao i profesionalne sudije, uključujući i pravna pitanja, te su bili zastupljeni u većem broju od profesionalnih sudija u različitim sudskim vijećima. Na taj način su mogli biti kontrolni mehanizam sudskog procesa.

Mnogi posmatrači, uključujući JSAP, su primijetili da sudije porotnici očigledno nisu ništa radili u sudu, osim što su pušili i čitali novine, a za to su dobivali 5-10 KM po raspravi. Činilo se da njihova predviđena uloga glasa naroda nije ostvarena, naročito kada

²²⁵ Ustavni sud BiH i dva entitetska suda.

²²⁶ Ustavnost odluke Visokog predstavnika o uspostavljanju Suda BiH u novembru 2000., dovedena je u pitanje od strane Republike Srpske pred Ustavnim sudom BiH. Međutim, Ustavni sud BiH je ovu odluku Visokog predstavnika oglasio ustavnom. Vidjeti predmet broj U - 56/02, dostupno na:

<http://www.ustavnisud.ba/?lang=bs&page=decisions/byyear/2004>, zadnji put posjećeno 22.01.2005.

Tužilaštvo BiH je osnovano 2002.

²²⁷ Nakon arbitražne odluke, u aprilu 2001. uspostavljeno je sudstvo Brčko Distrikta spajanjem nekih sudova koji su ranije djelovali na području Brčko Distrikta i imenovanjem novih sudija u dva suda u Brčko Distriktu, i to Osnovni sud i Apelacioni sud. Sud BiH ima dalju apelacionu nadležnost u predmetima koji dolaze iz Brčkog. Osnovni i Apelacioni sud, a sudije ovih sudova su prošle isti proces ponovnog imenovanja od strane Pravosudne komisije Brčko Distrikta, i tokom kojeg je imenovano samo 20% dotadašnjih sudija.

²²⁸ Nezavisna pravosudna komisija, „Završni izvještaj: Projekat sudske uprave“, Sarajevo, 2002, str. 45.

je prilikom jedne inspekcije suda koju je proveo JSAP utvrđeno da su sudije porotnici potpisivali prazne odluke koje bi kasnije popunjavali profesionalni sudije.²²⁹

U Federaciji komisije nisu dobile nikakvu odgovornost u odnosu na sudije porotnike. Sudije porotnici u kantonalnim sudovima uglavnom su imenovani od strane lokalnih skupština, na prijedlog predsjednika suda; u općinskim sudovima sudije porotnici su imenovani na prijedlog predsjednika kantonalnog suda. Prije imenovanja u nekim kantonima bilo je potrebno konsultovati predsjednika kantona. Mandat sudije porotnika je trajao četiri godine. U RS-u, sudije porotnici su imenovani na period od pet godina.

Trebalo je također da se obavi imenovanje sudija porotnika. Oni nisu bili dio procesa ponovnog imenovanja, ali pošto se imenuju na određen mandat, postojala je potreba za imenovanjem sudija porotnika tokom prijelaznog perioda. Općenito, njihov proces imenovanja je mnogo jednostavniji, i zahtijeva samo listu predloženih kandidata koju dostavlja predsjednik relevantnog suda. IJC, kao koordinator čitavog procesa restrukturiranja, je bio protiv instituta sudija porotnika i, zapravo, do kraja prelaznog perioda oni su isključeni iz svih postupaka osim iz nekih vanparničnih postupaka. Sredinom 2004., Zakon o vanparničnom postupku u Federaciji izmijenjen je i dopunjen kako bi se ukinula uloga sudija porotnika i u postupku regulisanom tim zakonom. Međutim, zbog ograničene potrebe za sudijama porotnicima u RS-u i zbog nekih neriješenih predmeta u Federaciji, oni nisu mogli biti potpuno eliminisani iz Zakona o VSTV BiH koji je stupio na snagu 01.06.2004.²³⁰

²²⁹ Vidjeti Judicial System Assessment Programme Report, „Thematic Report IX: Political Influence - The Independence of the Judiciary in BiH“, Sarajevo, 2000, str. 18. Iz istih razloga stajalište slično IJC-evom, o sudijama porotnicima zauzeto je i u Brčkom.

²³⁰ Vidjeti Zakon o VSTV BiH, „Službeni list BiH“, br. 25/04.

IV. ZAKON O VSTV BIH I NJEGOVA USKLADENOST SA EUROPSKIM STANDARDIMA

A. Donošenje jedinstvenog Zakona o VSTV BiH i razlike u odnosu na prethodne zakone

Sredinom 2002., a kako je to već objašnjeno u poglavlju III., Visoki predstavnik je nametnuo amandmane na entitetske ustave i proglasio tri zakona o VSTV-u.²³¹ Ovim zakonima stvorena su tri nova VSTV-a čiji je zadatak bio: *da osiguraju nezavisno, nepristrasno i profesionalno sudstvo, te uspostavu profesionalnog i djelotvornog sudskog sistema i tužilačke funkcije.*²³² Zakonima je propisano da VSTV-i trebaju provesti proces imenovanja tokom prijelaznog perioda do 31.12.2003. Nakon toga su trebali ostati bez međunarodnih članova, ali da ostanu odgovorni za imenovanje sudija i tužilaca koje je bilo u toku i za vođenje disciplinskih postupaka i određivanje sankcija uključujući razrješenje sa dužnosti.

Iako su u 2002. IJC i OHR vodili razgovore o uspostavljanju jednog VSTV-a za Bosnu i Hercegovinu, tada je to smatrano gotovo nemogućim. Visoki predstavnik je prilikom nametanja entitetskih zakona o VSTV-ima u maju 2002. izdao Uputu entitetskim premijerima da započnu pregovore s ciljem prenošenja pune nadležnosti nad pravosuđem na nivo BiH, kako bi se osiguralo uspostavljanje jednog VSTV-a za cijelu zemlju. Nepoduzimanje bilo kakvih aktivnosti po ovom pitanju, čak i nakon produžavanja rokova na kraju je navelo Visokog predstavnika da u junu 2003. imenuje direktoricu IJC-a za posrednika u ovom procesu.²³³

Tokom novembra 2003. *Studija izvodljivosti* Evropske komisije posebno je navela uspostavljanje jednog VSTV-a kao uvjet za početak pregovora za zaključivanje Sporazuma o stabilizaciji i pridruživanju između Evropske unije i BiH.²³⁴ Ovo je potpuno promijenilo slijed događaja. Vijeće ministara BiH je uvrstilo uspostavljanje jednog VSTV-a u svoj program za implementaciju *Studije izvodljivosti* Evropske komisije i utvrdilo da je rok za potpisivanje sporazuma o prenošenju nadležnosti 31.12.2004.

U svojoj odluci iz novembra 2003., kojom se produžava mandat IJC-a, Visoki predstavnik je također ovlastio IJC da poduzme mjere kako bi se osiguralo odgovarajuće smanjenje uposlenih kao i njihov prelazak u sekretarijat jednog vijeća na nivou BiH. Ovo je okončano do 31.3.2004. kada je IJC prestao s radom. Jedinstveni Zakon o Visokom sudskom i tužilačkom vijeću Bosne i Hercegovine konačno je usvojen 21.5.2004., a stupio je na snagu 1. juna 2004.²³⁵ U skladu s donesenim Zakonom o VSTV-u, uposlenici

²³¹ Zakon o Visokom sudskom i tužilačkom vijeću Bosne i Hercegovine, „Službeni glasnik BiH“ br. 15/02, 26/02, 35/02, 42/03; Zakon o Visokom sudskom i tužilačkom vijeću Federacije Bosne i Hercegovine, „Službene novine FBiH“ br. 22/02, 41/02, 19/03, 67/03, 17/04; i Zakon o Visokom sudskom i tužilačkom savjetu Republike Srpske, „Službeni glasnik RS“ br. 31/02, 55/02, 114/03, 30/04.

²³² Član 4. svakog od zakona.

²³³ IJC je tokom prijelaznog perioda vršio ulogu sekretarijata za tri VSTV-a. Naime članom 69. Zakona o VSTV BiH, te članom 78. entitetskih Zakona o VSTV predviđeno je da u prijelaznom periodu ulogu Sekretarijata vrši IJC, na čijem je čelu bila sudija Vrhovnog suda iz Norveške, Rakel Surlien.

²³⁴ Vidjeti Evropska komisija, „Izvještaj Komisije Vijeću o spremnosti Bosne i Hercegovine za pregovore o Sporazumu o stabilizaciji i pridruživanju sa Evropskom unijom“, 2003, str. 26-27.

²³⁵ Parlamentarna skupština Bosne i Hercegovine, na sjednici Predstavničkog doma, održanoj 11. maja 2004. i sjednici Doma naroda, održanoj 21. maja 2004., usvojila je Zakon o Visokom sudskom i tužilačkom vijeću BiH. Vidjeti Zakon o VSTV BiH, „Službeni list BiH“, br. 25/04.

iz IJC-a odabrani u skladu s odlukom Visokog predstavnika iz novembra 2003. prešli su u Sekretarijat novog VSTV-a i Ured disciplinskog tužioca..

U odnosu na prethodne zakone o VSTV-ima, jedinstveni Zakon o VSTV BiH je sadržavao slijedeće glavne izmjene: (a) članstvo od 11 sudija i tužilaca, dva advokata i dva člana koji su izvan pravosudnog sistema od kojih jednog kojeg bira Predstavnički dom BiH, a drugog Vijeće ministara BiH; (b) direktan odabir većine članova od strane sudija i tužilaca; (c) detaljnije regulisan rad Sekretarijata VSTV-a; (d) pojašnjavanje određenih odredaba u vezi s disciplinskim procesom, uključujući dodatne disciplinske mjere kako bi se stvorila veća fleksibilnost; (e) pojašnjavanje nadležnosti za izradu budžeta sudova; (f) povećanje nadležnosti VSTV-a nad sudskom upravom i upotreba informacione tehnologije u pravosuđu; (g) izrada etičkih kodeksa.

Jedno od pitanja koja je bilo teško riješiti u vezi s uspostavljanjem VSTV-a bilo je pitanje imenovanja prvih članova VSTV-a. Odredba prema kojoj bi ovo učinio Visoki predstavnik je izbrisana. IJC je početkom 2004. poslao pismo institucijama koje su po zakonu nadležne za odabir članova i tražio od njih da predlože kandidate različitih nacionalnosti. Dalje pitanje u vezi s prvim članovima VSTV-a bilo je da li je potrebno da međunarodni članovi i dalje budu prisutni. Mišljenja su se razlikovala. Dana 4.6.2004. godine Visoki predstavnik je imenovao trinaest članova VSTV-a, od kojih je šest starih članova VSTV-a koji su imenovani na mandat od dvije godine. Preostalih sedam članova su novi članovi i imenovani su na mandat od četiri godine.²³⁶ Dva člana koji nisu dolazili iz pravosudnog sistema, nisu imenovani od strane Visokog predstavnika, već su kasnije imenovani od strane relevantnih institucija. Visoki predstavnik je također imenovao tri međunarodna člana bez posebnog prava glasa.

B. Usklađenost Zakona o VSTV BiH sa europskim standardima

1) Nezavisnost sudske vlasti

Europski standardi predviđaju da temeljni principi koji predviđaju instrumente za zaštitu sposobnosti, nezavisnosti i nepristrasnosti sudija i sudova trebaju biti propisani u obliku normi na najvišem nivou, tj. sadržani u ustavu.²³⁷ Kao što je objašnjeno u poglavlju III., na nivou Bosne i Hercegovine ne postoje pravila u ustavu koja su usklađena sa ovom preporukom, ali zato postoje u entitetskim ustavima nakon izmjena nametnutih od strane Visokog predstavnika iz 2002. Tako je ustavima entiteta propisano da je sudska vlast nezavisna u odnosu na zakonodavnu i izvršnu,²³⁸ a da Visoko sudsko i tužilačko vijeće osigurava samostalnost, nezavisnost, nepristrasnost, stručnost i efikasnost sudstva i tužilačke funkcije.²³⁹ Pored toga, Zakon o VSTV propisuje da je Vijeće samostalan organ Bosne i Hercegovine i ima svojstvo pravne osobe,²⁴⁰ te da Vijeće kao nezavisni i samostalni organ ima zadatak da osigura nezavisno, nepristrasno i profesionalno pravosuđe.²⁴¹

²³⁶ Vidjeti Ured visokog predstavnika, „Odluka o imenovanju članova i savjetnika Visokog sudskog i tužilačkog vijeća Bosne i Hercegovine“, 04.06.2004., dostupno na: http://www.ohr.int/decisions/judicialrdec/default.asp?content_id=32615, zadnji put posjećeno 12.01.2005.

²³⁷ Vidjeti član 1. stav 1. EPSS-a.

²³⁸ Vidjeti član 121a. stav 1. Ustava RS; član 4. stav 3. Ustava FBiH.

²³⁹ Vidjeti član 121a. stav 2. ustava RS; člana 4. stav 4. Ustava FBiH.

²⁴⁰ Vidjeti član 1. stav 2. Zakona o VSTV BiH.

²⁴¹ Ibid, član 3. stav 1.

Što se tiče imenovanja sudija, europski standardi preporučuju da imenovanja treba da vrši nezavisno tijelo koji uključuje značajnu zastupljenost sudija u okviru kojeg su barem polovina članova sudije,²⁴² kako bi se osiguralo da se takve odluke donose bez neprimjerenih utjecaja od strane izvršne ili zakonodavne vlasti. Zakon o VSTV-u propisuje da je Vijeće nadležno da imenuje sudije, uključujući predsjednike sudova, sudije porotnike i dodatne sudije u sve sudove na državnom, entitetskom, kantonalnom, okružnom, osnovnom i općinskom nivou u Bosni i Hercegovini, uključujući Brčko Distrikt Bosne i Hercegovine, sa izuzetkom ustavnih sudova;²⁴³ kao i da imenuje glavne tužioce, zamjenike glavnog tužioca i tužioce u sva tužilaštva na državnom, entitetskom, kantonalnom i okružnom nivou u Bosni i Hercegovini, uključujući i Brčko Distrikt Bosne i Hercegovine.²⁴⁴ Jedna od novina u Zakonu o VSTV-u je i to da Vijeće ima određene nadležnosti u pogledu imenovanja sudija u ustavne sudove entiteta. Naime, propisano je da Vijeće daje prijedloga nadležnim organima u vezi sa predlaganjem i izborom sudija Ustavnog suda Republike Srpske i odabirom sudija Ustavnog suda Federacije Bosne i Hercegovine,²⁴⁵ što je također u skladu sa europskim standardima.²⁴⁶

Što se tiče članstva Vijeća, propisano je da Vijeće ima 15 članova od kojih je šest sudija,²⁴⁷ pet tužilaca,²⁴⁸ dva advokata,²⁴⁹ te dva člana koji ne dolaze iz pravosuđa²⁵⁰. Mada očito u članstvu Vijeća sudije ne predstavljaju većinu, čini se da se time ne narušavaju preporučeni standardi imajući u vidu da je tužilaštvo u Bosni i Hercegovini u istoj ravni kao i sudstvo, te da se članovi tužilaštva imenuju i smjenjuju na isti način kao i sudije, odnosno i na njih se primjenjuju isti standardi. Prema tome, pomenuti standardi u pogledu sastava tijela koje imenuje sudije su u potpunosti zadovoljeni, a s obzirom da se u članstvu Vijeća nalaze i dva člana koja dolaze izvan pravosuđa, time se u jednom dijelu obezbjeđuje i sistem javne kontrole rada ovog tijela. Mandat članova je četiri godine i mandat može biti produžen još samo za četiri godine.²⁵¹

²⁴² Vidjeti princip I. stav 2. tačka c. Preporuke VE; član 9. UCJ; član 2. stav 1. EPSS.

²⁴³ Vidjeti član 17. stav 1. Zakona o VSTV BiH.

²⁴⁴ Ibid, član 17. stav 2.

²⁴⁵ Ibid, član 24. stav 2.

²⁴⁶ Vidjeti član 2. stav 1. EPSS.

²⁴⁷ Po jedan sudija iz Suda BiH, Vrhovnog suda RS, Vrhovnog suda FBiH, kantonalnog ili općinskog suda, okružnog ili osnovnog suda i suda Brčko Distrikta, a sve ove sudije, osim sudije Brčko Distrikta, biraju međusobno sudije istog nivoa. Ibid, član 4. stav 1. tačke a, c, e, g, i, k. Treba napomenuti da Pravosudna komisija Brčko Distrikta ima mogućnost da izabere ili sudiju ili tužioca, tako da ova brojka od šest sudija može brojati i pet u zavisnosti od izbora Pravosudne komisije.

²⁴⁸ Po jedan tužilac iz Tužilaštva BiH, Federalnog tužilaštva FBiH, Republičkog tužilaštva RS, kantonalnog tužilaštva i okružnog tužilaštva, a sve ove tužioce biraju međusobno tužioci istog nivoa. Ibid, član 4. stav 1. tačke b, d, f, h, j.

²⁴⁹ Jednog advokata bira Advokatska komora FBiH, a drugog Advokatska komora RS. Ibid, član 4. stav 1. tačke l, m.

²⁵⁰ Jednog člana bira Predstavnički dom Parlamentarne skupštine BiH, a koji ne obavlja pravosudnu funkciju i nije iz reda poslanika Parlamentarne skupštine BiH; a drugog člana bira Vijeće ministara BiH na prijedlog Ministra pravde BiH, a koji ne obavlja pravosudnu funkciju i nije član Vijeća ministara BiH. Ibid, član 4. stav 1. tačke n, o.

²⁵¹ Ibid, član 5. stav 1. Osoba koja je imala dva uzastopna mandata kao član Vijeća ne može ponovo biti izabrana za člana Vijeća prije isteka četiri godine od kraja prethodnog mandata. Ibid, stav 2.

2) Imenovanja

Iako svaka država ima svoj način izbora i imenovanja, u skladu sa europskim standardima, odluke o odabiru sudija ne smiju biti diskriminatorske. Pravila koja regulišu ovu materiju treba da isključuju odabir kandidata na osnovu diskriminatorskih kriterija, a da bi se postigla nediskriminacija potrebno je da sve odluke koje imaju utjecaj na izbor sudija budu zasnovane na objektivnim kriterijima.²⁵² Zakon o VSTV propisuje osnovne i posebne uslove koje kandidati moraju da ispunjavaju da bi bili izabrani na neku od pozicija u sudovima i tužilaštvima za koje Vijeće, kako je ranije objašnjeno, ima nadležnosti. Osoba mora zadovoljiti slijedeće osnovne uslove da bi mogla biti imenovana na dužnost sudije ili tužioca: (a) da je državljanin Bosne i Hercegovine; (b) da je intelektualno i fizički sposobna da obavlja sudijsku ili tužilačku funkciju; (c) da ima diplomu pravnog fakulteta iz BiH ili SFRJ ili nekog drugog pravnog fakulteta, pod uslovom da je diploma koju je izdao taj pravni fakultet nostrificirana u skladu sa zakonom; (d) da ima položen pravosudni ispit u BiH ili SFRJ ili, izuzetno od odredbe alineje (d), da ima položen pravosudni ispit u periodu između 06.04.1992. i 31.03.2004. u nekoj od država koja je ranije bila dio SFRJ i da je vršila dužnost sudije ili tužioca u BiH u periodu između 6.04.1992. i 31.03.2004.²⁵³ Pored ovih osnovnih uslova koje mora da ispunjava svaki kandidat, propisuju se i posebni uslovi koji zavise od nivoa za koji se kandidat prijavio, ali se ti uslovi odnose na godine iskustva koje se kreću od tri godine iskustva na pravnim poslovima nakon položenog pravosudnog ispita za sudiju općinskog suda²⁵⁴ do osam godina za sudiju Suda BiH.²⁵⁵

Pored ovih općih i posebnih objektiviziranih uslova, sam postupak imenovanja je isto tako u velikoj mjeri objektiviziran. Imenovanje se provodi nakon objavljivanja javnog konkursa,²⁵⁶ a nakon toga predsjednik Vijeća između članova Vijeća imenuje podvijeća za predlaganje kandidata.²⁵⁷ Nakon prikupljanja prijava Vijeće može organizovati kvalifikaciono testiranje koje može obuhvatiti poznavanje različitih oblasti prava uključujući Europsku konvenciju o zaštiti ljudskih prava i osnovnih sloboda.²⁵⁸ Međutim, niti jedan kandidat ne može biti imenovan ako sa njim ne bude obavljen razgovor.²⁵⁹ Vijeće uzima u obzir različite kriterije prije donošenja odluke o imenovanju, koji uključuju stručno znanje, radno iskustvo, radni rezultati, sposobnost pokazana kroz objavljivanje naučnih radova i druge aktivnosti u struci, komunikativnost, odnosi sa radnim kolegama, ponašanje van posla, profesionalna nepristrasnost, ugled, itd.²⁶⁰ Odluka o imenovanju objavljuje se u Službenom glasniku Bosne i Hercegovine,²⁶¹ a prije preuzimanja dužnosti osoba imenovana na dužnost daje svečanu izjavu usmeno, pred

²⁵² Vidjeti član 9. UCI; član 13. Osnovnih principa UN; član 2. stav 2. EPSS; princip I. stav 2. točka c. Preporuke VE.

²⁵³ Vidjeti član 21. Zakona o VSTV BiH.

²⁵⁴ Ibid, član 28. stav 1.

²⁵⁵ Ibid, član 23. stav 1.

²⁵⁶ Ibid, član 36.

²⁵⁷ Ibid, član 37. i 38.

²⁵⁸ Ibid, član 39.

²⁵⁹ Ibid, član 40.

²⁶⁰ Ibid, član 43.

²⁶¹ Ibid, član 45.

predsjednikom Vijeća ili članom Vijeća kojeg ovlasti predsjednik Vijeća, te stavljanjem potpisa na izjavu.²⁶²

Europski standardi predviđaju da se sudija u principu ne može premjestiti u drugi sud bez njegove saglasnosti, uz izuzetke kada je prebačaj predviđen ili izrečen putem disciplinske mjere, zatim zbog zakonite ugroženosti sudskog sistema i u slučaju privremenog postavljanja radi ojačanja drugog suda, dok maksimalno trajanje takvog premještaja treba biti strogo ograničeno zakonom.²⁶³ Zakon o VSTV slijedi ove standarde tako što propisuje kada sudije mogu biti upućene u drugi sud uz pristanak sudije i bez pristanka sudije. Tako uz pristanak, sudije mogu biti upućene u drugi sud: (a) na period od najviše šest mjeseci, ako u sudu u koji se sudija privremeno upućuje nema dovoljan broj sudija; (b) na period od najviše 12 mjeseci, ako je u sudu u kojem sudija redovno vrši dužnost sudije privremeno smanjen obim posla ili radi pomoći u otklanjanju zaostalih neriješenih predmeta u sudu u koji se sudija privremeno upućuje; (c) na neodređeni period, ako je sudija upućen u drugi sud radi rada na određenom predmetu ili predmetima, jer je, zbog izuzeća sudije u tom sudu, bilo neophodno privremeno upućivanje sudije iz drugog suda kako bi radio na tom predmetu ili predmetima, ili ako se sudija suda u koji se vrši upućivanje nalazi na odsustvu dužeg trajanja.²⁶⁴ Također je propisano da se sudija ne može privremeno uputiti u drugi sud više od dva puta uzastopno, osim ako je u međuvremenu vršio dužnost sudije u sudu u koji je imenovan u periodu od najmanje 12 mjeseci.²⁶⁵

Bez pristanka, sudija se može uputiti u drugi sud da vrši dužnost sudije na period od najduže tri mjeseca u slučaju da se takvo upućivanje vrši u svrhu njegovog učešća u radu na pojedinačnom predmetu u sudu u koji se vrši upućivanje, ili u slučaju da nijedan drugi sudija nije pristao na takvo upućivanje. Sudija se ne može privremeno uputiti u drugi sud bez njegovog pristanka ako je privremeno upućivan u drugi sud u prethodnih 12 mjeseci.²⁶⁶ Postupak za privremeno upućivanje propisuje da Vijeće odlučuje o zahtjevu za privremeno upućivanje u drugi sud na zahtjev predsjednika suda koji želi da se sudija privremeno uputi u njegov sud. Vijeće obavlja konsultacije sa predsjednikom suda koji je podnio zahtjev, sa sudijom koji se razmatra za privremeno upućivanje, i sa predsjednikom suda u kojem sudija redovno vrši dužnost sudije.²⁶⁷

3) Obuka i mandat

Nakon imenovanja sudije moraju imati odgovarajuću pravnu obuku, čime se dodatno doprinosi nezavisnosti sudija. Europski standardi preporučuju da se sudijama treba garantovati očuvanje i proširivanje stečenih znanja potrebnih za vršenje dužnosti, putem redovnog pristupa obuci koju plaća i o čijoj se organizaciji stara država, uz poštivanje uslova da program obuke definiše nezavisno tijelo zaduženo za imenovanje

²⁶² Tekst izjave glasi: "Izjavljujem da ću obavljati svoju dužnost u skladu sa Ustavom i zakonom, da ću donositi odluke po svom najboljem znanju, savjesno, odgovorno i nepristrasno u cilju provođenja vladavine zakona, i da ću štiti slobode i prava pojedinaca zagwarantovana Ustavom Bosne i Hercegovine." Ibid, član 47.

²⁶³ Vidjeti član 3. stav 4. EPSS.

²⁶⁴ Vidjeti član 50. stav 1. Zakona o VSTV BiH.

²⁶⁵ Ibid, stav 2.

²⁶⁶ Ibid, član 51.

²⁶⁷ Ibid, član 52.

sudija.²⁶⁸ Jedna od propisanih nadležnosti Vijeća jeste i da nadzire stručno usavršavanje sudija i tužilaca i savjetuje entitetske centre za edukaciju sudija i tužilaca i Pravosudnu komisiju Brčko Distrikta Bosne i Hercegovine u vezi sa usvajanjem programa stručnog usavršavanja sudija i tužilaca,²⁶⁹ određuje početnu obuku za osobe koje su izabrane za sudije ili tužioce i nadzire ostvarivanje takve obuke;²⁷⁰ i nadgleda i savjetuje sudove i tužilaštva o odgovarajućim i efikasnim tehnikama i postupcima u vezi sa budžetom, upravljanjem i rukovođenjem i inicira edukaciju u tom pogledu.²⁷¹ Centri za edukaciju sudija i tužilaca us osnovani Zakonom o Centru za edukaciju sudija i tužilaca u Federaciji Bosne i Hercegovine²⁷² i Zakonom o Centru za edukaciju sudija i tužilaca u Republici Srpskoj²⁷³. Ove zakone je proglasio Visoki predstavnik dana 22.05.2002. Njima se osnivaju centri i uređuju status i djelatnost oba centra, organi upravljanja i rukovođenja centara, sredstva za rad, te načini i uslovi pod kojima će centri obavljati edukaciju sudija i tužilaca i osoba koje se namjeravaju baviti profesijom sudije ili tužioca. Cilj centara je da, pod nadzorom Visokog sudskog i tužilačkog vijeća BiH, obezbijedi da se programi edukacije za sudije i tužioce utvrđuju i provode u smislu kriterija otvorenosti, stručnosti i nepristrasnosti, a koji čine sastavni dio vršenja sudske funkcije. Centar za Federaciju BiH se nalazi u Sarajevu, a za RS u Banja Luci. Entitetske vlade osiguravaju odgovarajuće prostorije, opremu i godišnji budžet za rad centara.

Preporuka je europskih standarda i da imenovane sudije imaju zagaranovan mandat dok ne navrše godine starosti koje su potrebne za obavezan odlazak u penziju.²⁷⁴ U Zakonu o VSTV-u je propisano da se sudije i tužiocci svih nivoa i imenuju na mandat neograničenog trajanja, s tim što im mandat može prestati u slučaju da podnesu ostavku, navrše starosnu dob propisanu za obavezan odlazak u penziju ili budu smijenjeni s dužnosti iz razloga utvrđenih zakonom.²⁷⁵

4) Uslovi za rad

Pravosuđe mora imati mogućnost da uzme učešće ili da da mišljenje o odlukama koja se donose po pitanju obezbijedenja neophodnih sredstava za ispravno ispunjenje zadataka sudija.²⁷⁶ Trenutna budžetska procedura ne omogućava sudovima da značajnije utječu na pripremu budžeta i veoma ograničava njihovu mogućnost za obrazloženje njihovih zahtjeva. I kada sudovi učestvuju u ovom procesu, to se dešava samo u početnoj fazi pripreme budžeta, a i tada je njihova uloga prilično formalna. Čak i kada neki sudovi pregovaraju sa Ministarstvom pravde, njihovo angažovanje u procesu izrade budžeta prestaje onog trenutka kada Ministarstvu pravde podnesu zahtjev za dodjelu budžeta. Dodatni dijalog na temu budžeta ne postoji.

²⁶⁸ Vidjeti član 4. stav 4. EPSS.

²⁶⁹ Vidjeti član 17. stav 7. Zakona o VSTV BiH.

²⁷⁰ Ibid, stav 9.

²⁷¹ Ibid, stav 20.

²⁷² Ured visokog predstavnika, „Odluka Visokog predstavnika o donošenju Zakona o Centru za edukaciju sudija i tužilaca u Federaciji Bosne i Hercegovine“, Sarajevo, 23.05.2002, dostupno na:

http://www.ohr.int/decisions/judicialrdec/default.asp?content_id=8458, zadnji put posjećeno 05.01.2005

²⁷³ Ured visokog predstavnika, „Odluka Visokog predstavnika o donošenju Zakona o Centru za edukaciju sudija i tužilaca u Republici Srpskoj“, Sarajevo, 23.05.2002., dostupno na:

http://www.ohr.int/decisions/judicialrdec/default.asp?content_id=8461, zadnji put posjećeno 05.01.2005

²⁷⁴ Vidjeti princip III. stav 3. Preporuke VE; član 12. Osnovnih principa UN.

²⁷⁵ Vidjeti član 23. – 32. Zakona o VSTV BiH.

²⁷⁶ Vidjeti član 14. UCJ.

Međutim, ovu preporuku ispunjava Zakon o VSTV BiH u kojem je propisano da Vijeće učestvuje, prema vlastitoj ocjeni, u procesu izrade godišnjih budžeta za sudove i tužilaštva; daje prijedloge, prema vlastitoj ocjeni, u vezi sa godišnjim budžetom predloženim od strane državnih tijela i/ili vlada za sudove i tužilaštva; daje i iznosi, prema vlastitoj ocjeni, prijedloge za izmjenu budžeta predloženih od strane državnih organa i/ili vlada i/ili Pravosudne komisije Brčko Distrikta Bosne i Hercegovine nadležnim zakonodavnim organima; prikuplja i analizira izvještaje, kao i potrebne informacije o budžetu i prihodima za sudove i tužilaštva kako bi se obezbijedili statistički podaci za efikasan rad sudova i tužilaštava; zalaže se za adekvatno i kontinuirano finansiranje sudova i tužilaštava u Bosni i Hercegovini.²⁷⁷

Nezavisnost sudija se učvršćuje i odgovarajućom naknadom, što znači da plate svih sudija trebaju biti adekvatna nadoknada za teret njihove odgovornosti.²⁷⁸ Zakon o VSTV ne govori ništa o naknadama sudija i tužilaca. Međutim, kao što je to već objašnjeno u poglavlju II., jedna od prvih poslijeratnih izmjena koja je bila usmjerena na unaprjeđenje nezavisnosti sudija bilo je povećanje plata do koje je došlo na području čitave BiH nakon ogromnog pritiska koji je izvršila međunarodna zajednica na lokalne organe vlasti,²⁷⁹ odnosno nakon što je te odredbe nametnuo sam Visoki predstavnik.²⁸⁰

Međutim, način obračunavanja plaća sudija i tužilaca, koji je utvrđen zakonom, ne daje jasnu sliku o tome koliko te plaće iznose. Osnova za obračun njihovih plaća je prosječna neto plaća u relevantnom entitetu.²⁸¹ Kada su uvedene nove odredbe, plaće sudija i tužilaca u različitim dijelovima zemlje su porasle za 2.7 do 4.8 puta. Nove plaće kretale su se u prosjeku od oko 1.800 KM mjesečno za sudije osnovnih sudova u Republici Srpskoj, do oko 3.500 mjesečno za sudije Vrhovnog suda Federacije. Kao što je navedeno u ranijem tekstu, sudski budžeti nisu bili uvećani u skladu s ovim uvećanjem.

U Federaciji one su porasle za 37%, a u Republici Srpskoj za 42% u periodu između 2000. i 2004., dok se prosječna neto plaća u entitetima povećale za manje od 10% tokom istog perioda, a skoro da nije bilo inflacije. Ovo očigledno znači da je došlo do značajnog realnog povećanja plaća sudija i tužilaca. Zbog toga je Visoki predstavnik bio ponovo prisiljen da reaguje u decembru 2004. tako što je donio odluke kojima se mijenjaju odredbe u RS²⁸² i FBiH²⁸³ na osnovu kojih se određuju plaće sudija i tužilaca, tako da se ovim odredbama spriječava daljnje povećanje.

²⁷⁷ Vidjeti član 17. stav 14.-18. Zakona o VSTV BiH.

²⁷⁸ Vidjeti princip III. stav 1. tačka b. Preporuke VE; član 6. stav 1. EPSS.

²⁷⁹ Zakon o sudovima i sudskoj službi RS, „Službeni glasnik RS“ br. 13/00. i Zakon o javnom tužilaštvu, „Službeni glasnik RS“ br. 13/00, koji su stupili na snagu 2.6.2000. Tehničke izmjene i dopune zakonâ Republike Srpske bile su nametnute 9.6.2000.

²⁸⁰ Zakona o sudijskoj i tužilačkoj funkciji FBiH, „Službene novine FBiH“ br. 20/01.

²⁸¹ Vidjeti član 35. Zakona o sudijskoj i tužilačkoj funkciji FBiH koji propisuje: „Polazna osnova za obračun sudijske odnosno plaće zamjenika tužioca za sve sudije i zamjenike tužilaca je ista i ona iznosi 2,5 prosječnih neto plaća zaposlenih u Federaciji u posljednjem mjesecu godine koja prethodi godini isplati plaća“; član 88. Zakon o sudovima i sudskoj službi RS koji propisuje: „Osnovica za izračunavanje plata sudija je jednaka iznosu tri prosječne neto plate zaposlenika u Republici Srpskoj za prethodni mjesec.“ Tako je se dobivala osnovica plaće koja se onda uvećava za procenat između 25% i 50% kao naknada za nemogućnost dodatnog angažovanja, dodatak od 0,5% za svaku godinu radnog iskustva, te daljnja uvećanja za one koji obavljaju rukovodne funkcije

²⁸² Odlukom Visokog predstavnika od 17.12.2004. nametnut je Zakon o izmjenama i dopunama Zakona o sudovima i sudskoj službi Republike Srpske, „Službeni glasnik Republike Srpske“, br. 13/00, 15/00, 16/00, 70/01, 77/02 i 85/03. Tom odlukom je izmijenjen član 88. tako da glasi: „Osnovica za izračunavanje plata

5) Udruženja sudija

Sudije trebaju imati mogućnost da formiraju udruženja sami ili sa drugim tijelom koja imaju zadatak da štite neovisnost sudija i njihove interese,²⁸⁴ a tim udruženjima sve sudije treba da imaju slobodan pristup bez bilo kakve diskriminacije.²⁸⁵ Zakon o VSTV ne sadrži nikakve odredbe u pogledu prava sudija i tužilaca da formiraju udruženja, što znači da ih ne zabranjuje. Jedina odredba u pogledu udruženja koju sadrži Zakon o VSTV je ta da sudija ili tužilac ne smije biti član niti obavljati bilo kakvu dužnost u organima političkih stranaka, odnosno udruženjima ili fondacijama povezanim s političkim strankama.²⁸⁶

Udruženja sudija i tužilaca su uspostavljena u oba entiteta. Federalno udruženje sudija je osnovano 1995. Oko 95% sudija su članovi udruženja i plaćaju godišnju članarinu od 100,00 KM. Udruženje sudija i tužilaca u RS u kojoj članovi plaćaju godišnju članarinu u iznosu od 300,00 KM. Međunarodno udruženje sudija prima u članstvo samo jednu udruženje iz jedne zemlje, a s obzirom da ne postoji jedinstveno udruženje u BiH, tako nijedna nije članica Međunarodnog udruženja, pa je vjerovati da će doći do stvaranja jedne krovne organizacije na području BiH, posebno imajući u vidu postojanje Suda i Tužilaštva BiH, koji nemaju svoje zasebne organizacije.

6) Odgovornost sudija

Sudije treba da budu nezavisne, međutim nezavisnost sudija ne znači i njihovu neodgovornost. Europski standardi propisuju da princip nezavisnosti sudija daje pravo i obavezu sudijama da osiguraju da se sudski postupci provode pravično i da se poštuju prava stranaka,²⁸⁷ a nakon podnošenja pritužbe ili po službenoj dužnosti provodi se istraga, a ukoliko se pažljivom i detaljnom istragom pokaže da sudac nije izvršavao svoje dužnosti, nezavisni organ je ovlašten da predmet proslijedi disciplinskom organu.²⁸⁸ Zakon o VSTV-u je usklađen sa ovim standardima. Naime, disciplinska odgovornost sudija je regulisana u poglavlju VI. ovog zakona, a propisano je da Ured disciplinskog tužioca postupa po pritužbama ili na vlastitu inicijativu i odgovoran je za procjenu pravne valjanosti pritužbi, istraživanje navoda protiv sudija ili tužilaca o povredi dužnosti, te za

sudija je jednaka iznosu tri prosječne neto plate zaposlenika u Republici Srpskoj za mjesec novembar 2004. godine.” Vidjeti Ured visokog predstavnika, „Odluka Visokog predstavnika o nametanju Zakona o izmjenama i dopunama Zakona o sudovima i sudskoj službi Republike Srpske“, Sarajevo, 17.12.2004., dostupno na: http://www.ohr.int/decisions/judicialrdec/default.asp?content_id=33766, zadnji put posjećeno 08.01.2005.

²⁸³ Odlukom Visokog predstavnika od 13.12.2004. nametnut je Zakon o izmjenama i dopunama o sudijskoj i tužilačkoj funkciji u Federaciji Bosne i Hercegovine (“Službene novine Federacije Bosne i Hercegovine”, br. 22/00, 20/01, 37/01, 57/01 i 63/03). Tom odlukom je izmijenjen član 35. stav 1. tako da glasi: “Početna osnovica za izračunavanje sudijskih plata ili plata zamjenika tužioca za sve sudije i zamjenike tužioca je jednaka i iznosi 2,5 prosječne neto plate zaposlenika u FBiH za mjesec decembar 2003. godine.” Vidjeti Ured visokog predstavnika, „Odluka Visokog predstavnika o nametanju Zakona o izmjenama i dopunama o sudijskoj i tužilačkoj funkciji u Federaciji Bosne i Hercegovine“, Sarajevo, 13.12.2004., dostupno na: http://www.ohr.int/decisions/judicialrdec/default.asp?content_id=33762, zadnji put posjećeno 08.01.2005.

²⁸⁴ Vidjeti princip IV. Preporuke VE; član 12. UCJ.

²⁸⁵ Vidjeti član 1. EPSS-a.

²⁸⁶ Vidjeti član 82. stav 2. Zakona o VSTV BiH.

²⁸⁷ Vidjeti član 6. Osnovnih principa UN-a; princip V. stav 1. Preporuke VE.

²⁸⁸ Vidjeti član 5. stav 3. EPSS-a.

pokretanje disciplinskog postupka i zastupanje predmeta disciplinskih prekršaja pred disciplinskim komisijama Vijeća.²⁸⁹

Europski standardi također preporučuju da istraga predmeta u početnoj fazi treba biti povjerljiva, osim ako sudija ne zahtijeva drugačije,²⁹⁰ što je također u potpunosti ispoštovano u Zakonu o VSTV jer je propisano da su povjerljive prirode svi postupci ili radnje koje se odnose na navode o povredi dužnosti ili nesposobnosti za vršenje dužnosti, a koje su poduzete prije nego što Ured disciplinskog tužioca podnese zvaničnu tužbu, osim ako se sudija ili tužilac na kojeg se navodi odnose u pismenoj formi ne odrekne prava na povjerljivost.²⁹¹

Preporučuje se također da disciplinsku odgovornost treba utvrđivati nezavisno tijelo koje uključuju značajnu zastupljenost sudija čiji je zadatak da primjenjuju sve disciplinske sankcije i mjere,²⁹² što je u potpunosti ispoštovano jer u disciplinskim postupcima koji se vode protiv sudija, većina članova komisija će, i u prvom i u drugom stepenu, biti sudije.²⁹³

Mjere koje se mogu primjeniti trebaju biti u skladu sa principom proporcionalnosti, a odluka o izricanju sankcija mora biti podvrgnuta pravu žalbe višoj instanci.²⁹⁴ I ova preporuka je u potpunosti inkorporirana u domaći zakon tako što je propisano da kod izricanja disciplinskih mjera mora se rukovoditi principom proporcionalnosti,²⁹⁵ a sudija protiv kojeg je pokrenut postupak ima pravo da izjavi žalbu na po njega negativnu odluku.²⁹⁶

Sudije se ne mogu razriješiti dužnosti bez valjanih dokaza, a razlozi trebaju biti detaljno regulisani zakonom i mogu se odnositi na nesposobnost obavljanja sudijske funkcije, počinjena krivična djela ili ozbiljne povrede disciplinskih pravila.²⁹⁷ Slično rješenje postoji i u Zakonu o VSTV u kojem je propisano da se disciplinska mjera razrješenja od dužnosti određuje samo u predmetima u kojim je utvrđen ozbiljan disciplinski prekršaj, a iz težine prekršaja je jasno da je prekršitelj nepodoban ili nedostojan da dalje vrši dužnost.²⁹⁸ Međutim, praksa rada Vijeća pokazuje da je samo u periodu od aprila 2004. do decembra 2004. razriješeno troje sudija od kojih je jedan sudija Suda BiH, jedan sudija Vrhovnog suda RS, te jedan sudija Općinskog suda. Ono što je jasno iz odluka o razrješenju ovih sudija je to da su smijenjeni zbog grijeha iz prošlosti za koje se nije znalo prilikom njihovog imenovanja. Međutim, vrijeme će pokazati da li su ova razrješenja bila neminovna posljedica onoga što se dešavalo u Bosni i Hercegovini u ratu i neposredno nakon rata, kada su i osobe koje su bile imenovane za sudije u tom periodu, činile različite zloupotrebe za koje nisu bile sankcionisane sve do momenta uspostavljanja nezavisnog tijela koje je odlučivalo o njihovim pogreškama bez ikakvih političkih ili bilo kakvih drugih neprimjerenih miješanja, ili su razrješenja dio striktnijeg pristupa Vijeća u pogledu odgovornosti sudija čiji će cilj biti značajno

²⁸⁹ Vidjeti član 64. stav 2. Zakona o VSTV BiH.

²⁹⁰ Vidjeti član 17. Osnovnih principa UN-a.

²⁹¹ Vidjeti član 70. stav 1. Zakona o VSTV BiH.

²⁹² Vidjeti član 5. stav 1. EPSS-a; član 19. Osnovnih principa UN-a.

²⁹³ Vidjeti član 60. stav 5. Zakona o VSTV BiH.

²⁹⁴ Vidjeti član 20. Osnovnih principa UN-a.

²⁹⁵ Vidjeti član 59. stav 1. Zakona o VSTV BiH.

²⁹⁶ Ibid, član 68. tačka e.

²⁹⁷ Vidjeti princip VI. stav 2. Preporuke VE.

²⁹⁸ Vidjeti član 59. stav 2. Zakona o VSTV BiH.

podizanje nivoa odgovornosti sudija. U Engleskoj je samo jedan sudija formalno razriješen sa dužnosti nakon donošenja Zakona o poravnanju iz 1701. godine.²⁹⁹ U Kanadi se za imenovane federalne sudije primjenjuje ista procedura razriješenja sa dužnosti sudija kao ona koja se primjenjuje u Velikoj Britaniji, ali nijedan sudija Vrhovnog suda nije smijenjen od momenta uspostavljanja Konfederacije iz 1867. godine pa sve do danas.³⁰⁰

Međutim, nije razriješenje sudija sa dužnosti ono što zabrinjava u Bosni i Hercegovini, već rješenje predviđeno u Zakonu o VSTV-u u vezi mogućnosti ulaganja žalbe u disciplinskom postupku, što nije apsurd sam po sebi, već mnogostrukost žalbi koja je predviđena. Prije svega treba ponoviti da se preporučuje da sudija treba imati mogućnost ulaganja žalbe na odluku koja je nepovoljna po njega. Pored toga, Europska konvencija o ljudskim pravima i osnovnim slobodama predviđa u članu 13. pravo na djelotvoran pravni lijek, odnosno mogućnost upućivanja žalbe višoj instanci.³⁰¹ Prema tome, obezbjeđivanjem prava na žalbu jednoj višoj instanci u potpunosti se zadovoljavaju i preporuke i Europska konvencija. Ali, Zakon o VSTV predviđa mnogostrukost žalbi čime se stvarna apsurdna situacija, kako će biti dalje objašnjeno, te nepotrebno komplikuje postupak i otežava rad Vijeća, Ureda disciplinskog tužioca i Sekretarijata koji ionako imaju premalo osoblja da obavljaju sve nadležnosti koje im pripadaju po zakonu.

Disciplinski postupak se provodi od strane prvostepene disciplinske komisije, sastavljene od tri člana u kojoj su većina članova sudije, a u postupku koji je u potpunosti inkorporirao odredbe Europske konvencije u pogledu prava stranaka, uključujući pravo sudije da bude zastupan od strane advokata u svim fazama postupka. U slučaju da prvostepena disciplinska komisija donese odluku kojom se izriče disciplinska mjera sudiji, tada on ima pravo žalbe drugostepenoj disciplinskoj komisiji, bez obzira na mjeru koja je izrečena, a koja se može kretati od pismene opomene do razriješenja.³⁰² Nakon toga se provodi žalbeni postupak pred drugostepenom disciplinskom komisijom, koja je također sastavljena od tri člana od kojih sudije predstavljaju većinu.³⁰³ U slučaju da i drugostepena disciplinska komisija izrekne bilo koju od disciplinskih mjera, tada se sudija može ponovo žaliti, ali ovaj put Vijeću u punom sastavu.³⁰⁴ Međutim, ni tu ne završava žalbeni postupak. Naime, ako Vijeće u punom sastavu zaključi da je potrebno izreći mjeru razriješenja, tada se sudija može žaliti Sudu BiH, koji treba da preispita ovu odluku Vijeća.³⁰⁵ Na taj način dolazimo do dvostrukog apsurd. Naime, prvi apsurd je to

²⁹⁹ Vidjeti Shetrett, Simon, „Judges on Trial“, Amsterdam, North-Holland Publishing, 1976, str. 389. Ovaj autor uočava da su korišteni neformalni oblici pritiska da se primoraju „bolesne ili ABERRANT“ sudije da odstupe. Na njih je vršen pritisak da daju ostavku zbog bolesti ili „odstupanja od prihvatljivih moralnih standarda (preljuba), nekontrolisane naravi, i slično“. Sir John Barrington je razriješen 1830. godine zbog uzimanja javnog novca.

³⁰⁰ Ali su zato neke sudije dale ostavku kao rezultat ulaganja pritužbe, a obično nakon što je pokrenut službeni postupak. Pored toga, manji broj sudija nižih sudova su razriješeni. Vidjeti Friedland, Martin L., „A Place Apart: Judicial Independence and Accountability in Canada“, Ottawa, Canadian Judicial Council, 1995, str. 81-87.

³⁰¹ Vidjeti član 13. Europske konvencije o ljudskim pravima i osnovnim slobodama, koji propisuje: „Svako čija su prava i slobode, priznata ovom konvencijom, narušena ima pravo na pravni lijek pred nacionalnim vlastima, čak i onda kada su povredu ovih prava i sloboda učinile osobe u vršenju svoje službene dužnosti“.

³⁰² Vidjeti član 68. tačka e. Zakona o VSTV BiH.

³⁰³ Ibid, član 60. stav 4.

³⁰⁴ Ibid, stav 6.

³⁰⁵ Ibid, stav 7.

da postoji mogućnost ulaganja ne jedne žalbe nego tri žalbe, ali drugi apsurd je mnogo značajniji. Naime, Vijeće je to koje donosi konačnu odluku o tome ko će biti imenovan za sudiju, ali Vijeće nije to koje donosi konačnu odluku o tome ko će biti razriješen sa sudske funkcije. Odluka Vijeća o razrješenju nije konačna odluka i ona je predmet preispitivanja sudija Suda BiH, koji na taj način imaju ovlasti da donose odluku ko će ostati raditi kao sudija. Time smo zapali u situaciju da Vijeće nije to koje bira koji će sudija raditi, već su to sudije Suda BiH, što je propust koji treba ispraviti što je prije moguće.

I na kraju možemo zaključiti da i pored ove nelogičnosti koja postoji u Zakonu o VSTV BiH u pogledu smjenjivanja sudija, a nakon analize europskih standarda i Zakona o VSTV BiH, sasvim je jasno da su u ovom zakonu inkorporirana najnovija rješenja i standardi koji postoje i koji se primjenjuju u demokratskim europskim zemljama, a koji se odnose na poziciju sudske vlasti. Ovim Zakonom došlo do odvajanje većeg dijela kontrole nad pravosuđem koju je nekad imala izvršna vlast vršeći je putem Ministarstva pravde. Sada je većina funkcija prenesena na nezavisnu instituciju koja ima punu kontrolu nad procesom odabira sudija i tužilaca, njihovom unapređivanju, obuci, utvrđivanju disciplinske odgovornosti, kao i po pitanju brojnih drugih nadležnosti koje su date u članu 17. Zakona o VSTV BiH. Čini se da se po tom pitanju Bosna i Hercegovina nalazi ispred nekih zemalja sa dugom demokratskom tradicijom, ali koje jednostavno nisu bile u stanju da se na osnovu političkog kompromisa odreknu pojedinih ovlasti koje zakonodavna i izvršna vlast imaju u pogledu odabira sudija i kontrole nad njihovim radom, a time ozbiljno dovode u pitanje istinsku nezavisnost sudske vlasti, iako je ona formalno zagantovana. Za razliku od njih, Bosna i Hercegovina nije morala da prolazi kroz mukotrpan i dugotrajan proces stvaranja političke većine koja će se složiti da se nezavisnoj instituciji preda u nadležnost nadzor nad pravosuđem, već je to za BiH uradio Ured Visokog predstavnika, i koliko god bio kritikovan rad ovog Ureda, barem što se tiče reforme pravosuđa i uspostave istinski nezavisne sudske vlasti, odluke koje su donesene u tom pogledu su pomogle BiH da uvede sistem vlasti koje su pojedine zemlje mukotrpne razvijale desetinama, pa i stotinama godina, dok neke od njih još uvijek nisu uspjele da dovrše taj proces.

V. VISOKO SUDSKO I TUŽILAČKO VIJEĆE - STANJE U „STARIM“ ZEMLJAMA ČLANICAMA EU

Problem Bosne i Hercegovine i njenih institucija je nepostojanje tradicije i evolucije institucija, odnosno prirodnog i postepenog prijelaza iz jednog sistema organizovanja u drugi tako što će se uočeni problemi rješavati na praktičan način mijenjanjem pojedinih oblika postojećih i uvođenjem novih institucija. Nema tradicije, odnosno nema iskustva, a time nema ni najpraktičnijih rješenja, već se uvozi nešto što se primjenjuje negdje drugdje, i što možda funkcioniše u tim državama, ali to je upravo tako zbog postojanja posebnih uslova koji vladaju u tim sistemima. Međutim, s druge strane, «izmišljanje tople vode» je nešto što je još neprihvatljivije jer oduzima i dragocjeno vrijeme i resurse da bi se došlo do određenih rješenja koja već postoje. Zbog toga treba vidjeti na koji način funkcionišu Vijeća za pravosuđe u „starim“ zemljama EU, kakav im je položaj, sastav, nadležnosti i kakva su rješenja usvojili radi ostvarivanja balansa vlasti.

A. Vijeća za pravosuđe u «starim» državama EU³⁰⁶

Europski standardi ne zahtijevaju da država uspostavi nezavisno vijeće kojim će se garantovati nezavisnost pravosuđa, ali zahtijevaju da se npr. imenovanje sudija odvija nezavisno i da sudska organizacija može vršiti utjecaj na njihov vlastiti radni proces.³⁰⁷ Međutim, ovi europski standardi su razvijeni u posljednjih 20-ak godina, dok su određena Vijeća za pravosuđe³⁰⁸ u europskim zemljama nastala prije toga, a kao rezultat razvoja pravnih sistema, a koja su duboko ukorijenjena u historijskom, kulturnom i društvenom razvoju određenih država. Zbog toga je svako od ovih Vijeća za pravosuđe na neki način jedinstveno.

U različitim europskim državama Vijeća za pravosuđe funkcioniraju kao posrednici između druge dvije vlasti i pravosuđa kako bi garantovali nezavisnost pravosuđa na neki način ili u nekom pogledu. Neka od Vijeća djeluju kao odbori za imenovanje sudija i za vođenje disciplinskih postupaka protiv sudija,³⁰⁹ dok u drugim igraju aktivnu ulogu u budžetiranju i općem upravljanju sudovima (financijskom i administrativnom), kao i pitanjima obezbjeđivanja prostorija, edukacije, kompjuterizacije, itd.³¹⁰

U zadnjih nekoliko godina postoji trend širom Europe da se uspostave tijela za upravljanje pravosuđem u državama koje su se dotad oslanjale na upravljanje i finansiranje sudskog sistema od strane ministarstva. Ova promjena je dovela do osnivanja tijela za upravljanje sudskim sistemom u Irskoj³¹¹ i Danskoj.³¹²

³⁰⁶ Istraživanje navedeno u daljem tekstu je provedeno za potrebe vlade Holandije i njenih planova da osnuje Sudsko vijeće. Holandija je željela da ima uporedni prikaz koji bi im pomogao u razmatranjima ustavne pozicije i oblikovanja njihovog vijeća. Vidjeti Voermans, Wim, „Councils for the judiciary in EU countries“, European Commission/TAIEX, Tilburg University/Schoordijk Institute, preveo Pena Language Services, juni 1999.

³⁰⁷ Vidjeti princip I. stav 2. tačka c. Preporuke VE; član 9. UCJ; član 2. stav 1. EPSS.

³⁰⁸ Vijeća za pravosuđe imaju svoje posebne nazive u svakoj od država o kojima će biti govora u daljem tekstu. Međutim, radi jednostavnosti, izbjegavaće se upotreba njihovih punih imena osim tamo gdje se to zbog konteksta nije moglo izbjeći.

³⁰⁹ Npr. Francuska i Italija.

³¹⁰ Npr. Švedska i Danska.

³¹¹ U 1998. godini.

³¹² U 1999. godini.

B. Modeli Vijeća za pravosuđe u EU

Različite države članice EU su osnovale nezavisne posrednike između pravosuđa i politički odgovornog tijela u vladi ili samom parlamentu kako bi očuvali nezavisnost pravosuđa i/ili sa ciljem efikasnog upravljanja pravosuđem. U EU postoje razlike između ovih Vijeća tako da se ona mogu grupisati na one koje pripadaju (i) južno-europskom modelu u kojima je ovo tijelo ustavno ukorijenjeno i koje ispunjava primarnu funkciju u čuvanju sudske nezavisnosti, kao što je npr. davanje savjeta u vezi imenovanja članova pravosuđa ili vršenja disciplinskih ovlasti u vezi članova pravosuđa, i (ii) sjeverno-europskog modela u kojem Vijeća, pored primarnih funkcija kao što su davanja savjeta u vezi imenovanja i nadležnosti u vezi provođenja disciplinskih postupaka protiv sudija, također imaju prilično široke ovlasti u oblasti administracije³¹³ i upravljanja sudovima³¹⁴ i, kao dodatak svemu tome, važna uloga im je data u budžetiranju sudova³¹⁵.

Primjeri južno-europskog modela se mogu naći u Italiji, Francuskoj i Španiji, dok su primjeri sjeverno-europskog modela Švedska, Danska i Irska. Ono što je značajno napomenuti je i to da su u većini ovih zemalja odredbe o osnivanju vijeća za pravosuđe sadržane u ustavima.

1) Južno-europski model

a) Ustavna pozicija sudske vlasti

Francuska. Francuska počiva na ustavnoj tradiciji koja postoji od Francuske revolucije.³¹⁶ Francuski ustavni sistem je okarakterisan striktnim oblikom kontrole u vezi pravosuđa, sa ciljem pružanja garancija kojim će se spriječiti prevelika autonomija nezavisnog pravosuđa. Ove garancije se uglavnom nalaze u hijerarhijskoj strukturi i moći nadzora, što, baš kao i u administrativnoj strukturi, također igra glavnu ulogu u pravosudnoj organizaciji. U ustavu je propisano da predsjednik republike garantuje nezavisnost pravosuđa,³¹⁷ a u tome mu pomaže Vijeće za pravosuđe ili *Conseil superieur de la magistrature*.³¹⁸ Nezavisnost sudija se garantuje time što ustav garantuje da sudije ne mogu biti razriješeni sa dužnosti,³¹⁹ a njihov položaj se reguliše zakonom³²⁰. Pored toga, nezavisnost pravosuđa u Francuskom ustavnom sistemu u funkcionalnom smislu je garantovana odsustvom bilo kakve nadležnosti davanja naredbi ili uputa od strane parlamenta u vezi sadržaja vršenja sudske dužnosti u pojedinim predmetima. Metod i organizacija rada, i pored reformi od 1958., su redovno izložene kritikama, i sa strane doktrine kao i od dva utjecajna udruženja sudija i magistrata, odnosno „Syndicate de la magistrature“ i „Union syndicale des magistrats“. Ova prilično različita pozicija pravosuđa u Francuskom ustavnom poretku bez imalo sumnje je rezultat historijskog

³¹³ Nadgledanja sudske uprave, broja predmeta, brzine rješavanja, promocije zakonske jedinstvenosti, kvalitete, itd.

³¹⁴ Zgrade, automatizacija, imenovanja, obuka, itd.

³¹⁵ Uključenost u izradu budžeta, raspodjelu i dodjeljivanje, nadgledanje i kontrolu troškova, itd.

³¹⁶ Odredbe o pravosuđu u francuskom ustavu se nalaze u poglavlju VIII. od 64-67. člana. Francuski ustav je donesen 1948. godine, a tekst ustava je dostupan na: http://www.oefre.unibe.ch/law/icl/fr00000_.html, zadnji put posjećeno 03.02.2005.

³¹⁷ Vidjeti član 64. stav 1. ustava.

³¹⁸ Ibid, stav 2.

³¹⁹ Ibid, stav 4.

³²⁰ Ibid, stav 3.

razvoja državne moći u Francuskoj republici, ali i načina u kojem je kreiran ustavni sistem „kočnica i ravnoteže“ u francuskom polupredsjedničkom sistemu.³²¹

Italija. Italija je imala i ima velikih problema sa organiziranim kriminalom, terorizmom i korupcijom unutar vlade, pa se zbog toga velika pažnja priklanja nezavisnosti pravosuđa, a što se također vidi i iz talijanskog ustava.³²² Odredbe o nezavisnosti sudske vlasti u ustavu propisuju da je sudska vlast autonomna i nezavisna i da nije podređena bilo kojoj drugoj vlasti.³²³ Također je propisano da sudsku funkciju vrše isključivo redovni sudovi.³²⁴ Nezavisnost sudova je prije svega garantovana pravilima vezanim za imenovanje i razrješenje sudija. Redovne sudije se imenuju doživotno od strane Vijeća za pravosuđe (*Consiglio Superiore della Magistratura*), a samo ih ovo Vijeće može smijeniti, suspendirati ili premjestiti nakon provedenog postupka u skladu sa zakonom.³²⁵

Španija. Španija je nakon perioda vojne diktature i uspostave demokratskog uređenja donijela ustav iz 1978. kojim su načinjene značajne izmjene koje su se odrazile i na položaj sudske vlasti.³²⁶ Odredbe koje se odnose na sudsku vlast nalaze se u poglavlju VI. španskog ustava.³²⁷ Ovim odredbama je prvenstveno propisano da vršenje sudske vlasti u bilo kojem postupku u kome se donosi i izvršava presuda pripada isključivo sudovima i tribunalima u skladu sa zakonom.³²⁸ Nezavisnost sudske vlasti se učvršćuje i time što je propisano da se pravda dijeli od strane sudija i magistrata koji su članovi sudske vlasti, a koji su nezavisni, odgovorni i podređeni jedino vladavini zakona.³²⁹ Uz to sudije i magistrati ne mogu biti razriješeni sa dužnosti, suspendovani ili penzionisani osim iz razloga i uz garancije predviđene zakonom.³³⁰

b) Sastav i nadležnosti

Francuska. U Francuskoj je organizovano prvo vijeće za pravosuđe na principu južno-europskog modela, a nosi naziv Visoko vijeće magistrature (*Conseil superieur de la magistrature*)³³¹ i postoji od 1946.³³² Francuski ustav povjerava nezavisnost pravosuđa Predsjedniku republike i dalje propisuje da šef države ima podršku Vijeća za pravosuđe.³³³ Tokom svojih 60-ak godina postojanja Vijeće je putem ustavnih

³²¹ Voermans, Wim, 1999, str. 41.

³²² Odredbe talijanskog ustava koje se odnose na pravosuđe nalaze se u poglavlju IV, sekciji I., članovima 101-110. Tekst talijanskog ustava je dostupan na: http://www.oefre.unibe.ch/law/icl/it00000_.html, zadnji put posjećeno 03.02.2005.

³²³ Vidjeti član 104. stav 1. ustava.

³²⁴ Vidjeti član 102. stav 1. ustava.

³²⁵ Vidjeti član 107. ustava.

³²⁶ Tekst španskog ustava je dostupan na: http://www.oefre.unibe.ch/law/icl/sp00000_.html, zadnji put posjećeno 03.02.2005.

³²⁷ Obuhvata članove 117-127. ustava.

³²⁸ Vidjeti član 117. stav 3. ustava.

³²⁹ Vidjeti član 117. stav 1. ustava.

³³⁰ Vidjeti član 117. stav 2. ustava.

³³¹ Internet stranica francuskog Vijeća za pravosuđe je dostupna na: <http://www.conseil-superieur-magistrature.fr/presentation/english/index.htm>, zadnji put posjećeno 03.02.2005.

³³² Mada se francusko Vijeće za pravosuđe po prvi put spominje u francuskom zakonu koji je donesen 31.08.1883. godine, a koji je se odnosio na sudsku organizaciju, tek su od 27.10.1946. uvrštene odredbe u Ustav 4.-te republike kada je ustvari Vijeće za pravosuđe ustanovljeno kao nezavisno ustavno tijelo.

³³³ Vidjeti član 64. ustava. U početku je Vijeće u svom članstvu imalo, pored Predsjednika republike koji njime predsjedava, i Ministra pravde koji je njegov potpredsjednik, još šest članova koje je birala

amandmana iz 1958.³³⁴ i 1993/94.³³⁵ prošlo kroz različite promjene u oblasti sastava i organizacije.

Članstvo francuskog Vijeća se sastoji od većine članova koji dolaze iz pravosuđa. Predsjednik republike, zajedno sa Ministrom pravde koji djeluje kao potpredsjednik, predsjedava Vijećem. Pored predsjednika i potpredsjednika u članstvu se nalaze još četiri imenovana člana,³³⁶ šest članova koje između sebe biraju sudije i šest članova koje između sebe biraju tužioci. Vijeće se sastoji od dva odjeljenja: „formation de siege“³³⁷ i „formation du parquet“³³⁸. Ove dvije formacije zajedno čine puni Odbor koji je, bez učešća Predsjednika i Ministra pravde, nadležan u disciplinskim stvarima. Mandat članova Vijeća je četiri godine i ne može se obnoviti.

Član 65. Ustava definira dvije nadležnosti Vijeća: imenovanje i disciplinske postupke protiv članova pravosuđa.³³⁹ Imenovanje se dijeli na imenovanje sudija i imenovanje tužilaca. Ovlasti Vijeća u pogledu imenovanja sudija su u davanju preporuka u vezi imenovanja sudija u Kasacioni sud (*Cour de Cassation*), prvih predsjednika Apelacionih sudova i predsjednika Tribunala visoke instance (*Tribunaux de Grande Instance*). Vijeće ima nadležnost da poduzme inicijativu kada je neka od pozicija upražnjena, sačini listu kandidata, obradi prijave kandidata, obavi razgovore sa njima i odluči koga da preporuči Predsjedniku republike. Za sva ostala imenovanja sudija, Vijeće ima ovlast da donosi mišljenje koje je obavezujuće za Ministarstvo pravde. Što se tiče imenovanja tužilaca, Vijeće ima ovlast da donosi obično konsultativno mišljenje u vezi njihovih imenovanja koje ne obavezuje Ministarstvo pravde. Što se tiče disciplinskih postupaka Vijeće se dijeli na dvije formacije. Prvi predsjednik Kasacionog suda predsjedava formacijom koja odlučuje o disciplinskim mjerama u vezi sudija, a Glavni tužilac Kasacionog suda predsjedava formacijom koja odlučuje u vezi tužilaca. Ministar pravde podnosi dokaze kojima se utvrđuju činjenice koje opravdavaju izricanje disciplinskih mjera sudijama i tužiocima, dok Prvi predsjednici Apelacionih sudova i Glavni tužioci Apelacionih sudova također mogu dostaviti predmete Vijeću. Nakon provođenja istrage i sačinjavanja izvještaja od strane člana Vijeća, donosi se odluka o izricanju disciplinskih mjera sudijama, koja je obrazložena. Što se tiče izricanja disciplinskih mjera tužiocima, odluku o tome donosi Ministar pravde nakon što Vijeće

Nacionalan skupština, četiri sudije koje su sudije birale između sebe i dva člana pravosuđa koje je imenovao Predsjednik republike.

³³⁴ Ustav od 04.10.1958. je uveo reforme u pogledu Vijeća i izmijenio sastav članova Vijeća. Predsjednik republike i Ministar pravde su ostali u članstvu u svojstvu koje su imali i do tada, dok je devet članova imenovao Predsjednik države.

³³⁵ Ustavni zakon i amandmani od 27.07.1993. te 05.02.1994, značajno su reorganizovali Vijeće u poređenju na položaj koje je imalo prema Ustavu iz 1958. Princip izbora sudija u članstvo Vijeća je izmijenjen tako da su stvorene dvije odvojene „formacije“.

³³⁶ Jednog člana određuje Predsjednik senata, jednog Nacionalna skupština (Assemblée Nationale), jedan dolazi iz redova Conseil d'Etat i jedan dolazi iz redova Cour de Comptes (Glavnog ureda za revizije)

³³⁷ Formation de siege je nadležna po pitanjima vezanim za sudije, a u njenom članstvu se nalazi pet sudija, jedan tužilac i dva člana koja dolaze izvan pravosuđa.

³³⁸ Formation du parquet je nadležna u pitanjima vezanim za javno tužilaštvo, a u njenom članstvu se nalazi pet tužilaca, jedan sudija i dva člana koja dolaze izvan pravosuđa.

³³⁹ Kao što se vidi, nadležnosti francuskog Vijeća su mnogo uže u poređenju sa onim što propisuju europski standardi, ali i u poređenju sa nadležnostima VSTV-a u BiH.

dostavi svoje mišljenje. Karakteristika disciplinskih postupaka je ta da nije moguće ulagati žalbu na odluku o izricanju disciplinskih mjera.³⁴⁰

Italija. Italija također ima Visoko vijeće magistrature (*Consiglio Superiore della Magistratura*)³⁴¹. Ono je osnovano ustavom dana 27.12.1947., a počelo je sa radom 01.01.1948. te je predstavljalo drugo Vijeće za pravosuđe u Europi. Njime također predsjedava Predsjednik republike, ali se njegova uloga smatra ceremonijalnom i takvom da ne bi trebala voditi ka unutrašnjem miješanju sa aktivnostima Vijeća.³⁴²

Talijansko Vijeće za pravosuđe se danas sastoji od 33 člana. Trojica od njih su stalni članovi, a to su Predsjednik republike, predsjednik Kasacionog suda i Glavni tužilac pri Kasacionom sudu. 20 članova dolaze iz različitih nivoa sudova,³⁴³ dok deset članova dolazi iz redova izvan sudske organizacije koje bira parlament³⁴⁴. Mandat članova Vijeća traje četiri godine, te se nakon toga ne mogu ponovo izabrati, dok se vrši novi izbor svih članova osim već pomenuta tri stalna člana Vijeća.³⁴⁵

Nadležnosti Vijeća obuhvataju (i) imenovanje, premještaj i unaprijeđenje članova pravosuđa, (ii) imenovanje ostalih osoba koje rade na sudovima, te (iii) provođenje disciplinskog postupka protiv članova pravosuđa. Sudski premještaji imaju dualni karakter u Italiji. Vijeće može vršiti premještaj sudija nakon provedenog disciplinskog postupka, a kao posljedica izricanja disciplinske mjere. S druge strane, premještaji se mogu izreći i bez provođenja bilo kakvog disciplinskog postupka i ako sudija nije odgovoran za bilo što. Ovo je moguće ako postoji opravdanje za premještaj. Izricanje disciplinske mjere je diskreciono pravo Vijeća.³⁴⁶ Ova ovlast izricanja mjera postoji u vezi različitih oblika sudskih propusta, mada ova ponašanja nisu precizno opisana. Ministar pravde može preduzeti inicijativu da se izreknu takve mjere,³⁴⁷ nakon čega Glavni tužilac dalje priprema mjere. Vijeće odlučuje o pritužbama na plenarnoj sjednici. Žalba na odluku se može uputiti Kasacionom sudu. Vijeće ima specijalnu komisiju koja je uključena u ispitivanju sudija u vezi sa disciplinskim mjerama. Pored pometnutih nadležnosti, Vijeće također provodi obuku unutar okvira profesionalne obuke sudija.

³⁴⁰ Kako je objašnjeno u poglavlju IV. u BiH postoji mogućnost ulaganja tri, pa i četiri žalbe ako ubrojimo mogućnost obraćanja Ustavnom sudu, što je se već desilo u nekoliko predmeta tokom 2004. godine.

³⁴¹ Internet stranica talijanskog Vijeća za pravosuđe je dostupna na: <http://www.csm.it/>, zadnji put posjećeno 03.02.2005.

³⁴² Kada je predsjednik Cossiga dana 13.05.1991. preuzeo ovlasti koje su delegirane na potpredsjednika, to je dovelo do toga da su sudski članovi Vijeća dali kolektivnu ostavku, i kao rezultat toga rad CSDM-a je bio blokiran. Nakon intervencije predsjednika parlamenta, ostavke su povučene.

³⁴³ U praksi ovo se odvija putem udruženja magistrata (Associazione Nazionale Magistrati). Unutar ovih udruženja postoje različiti pokreti (trenutno četiri) koji biraju kandidate.

³⁴⁴ Vidjeti član 106. talijanskog ustava. Ovih 10 članova dolaze izvan redova sudija, ali ove osobe moraju biti juristi. Oni treba da budu po zanimanju profesori ili pravnici sa barem 15 godina iskustva. Njih bira parlament na zajedničkoj sjednici bez mogućnost tajnog glasanja. Kandidate predlažu politike partije. Kvalifikovana većina je potrebna da bi kandidat bio izabran. Potpredsjednika Vijeća bira Vijeće između ovih 10 osoba. Činjenica da su članovi Vijeća osobe koje nisu iz pravosuđa, smatra se kao dobrodošlom i korisnom, ali postoji opasnost da će se ovi kandidati previše oslanjati na politiku, jer se mogu brinuti šta će biti sa njima kada im istekne mandat u Vijeću.

³⁴⁵ Činjenica da se sastav Vijeća (osim tri stalna člana) u potpunosti obnavlja svake četiri godine ustanovljava faktor diskontinuiteta. Neki smatraju taj diskontinuitet nepoželjnim. Drugi smatraju da ovaj diskontinuitet ima i svoje pozitivne strane. Čini se da se gubi vrijeme tokom stjecanja određenog iskustva i ekspertize od strane novog odbora, ali postoji i veća šansa za nove ideje.

³⁴⁶ Vidjeti član 107. talijanskog ustava.

³⁴⁷ U skladu sa članom 107. stav 2. ustava.

Postoji obavezni dio obuke za sudije kao i dobrovoljni, a advokati također mogu uzeti učešće u nekim od ovih kurseva. Ono što je karakteristika ovih kurseva je to da postoji uvijek više interesa za prisustvovanje kursu nego što ima raspoloživih mjesta. Većina kurseva je trodnevna, dok su neki petodnevni. Od 80-100 magistrata se okuplja na ovim kursevima.

Španija. U Španiji također funkcionira Vijeće za pravosuđe (*El Consejo General del Poder Judicial*)³⁴⁸ koje je nastalo kao novost u ustavu iz 1978., koji ga izričito institucionalizira i definira kao takvog,³⁴⁹ a slijedi modele analognih institucija u Francuskoj i Italiji. Vijeće za pravosuđe je ustavno tijelo koje se nalazi na jednakom nivou sa ostalim ustavnim tijelima: vladom, kongresom, senatom i ustavnim sudom, i kojoj je povjerena garancija nadređenosti i nezavisnosti koji su karakteristike ovih tijela u vršenje njihovih nadležnosti. Rad Vijeća je regulisan ustavom, zakonom³⁵⁰ i internim poslovníkom³⁵¹.

Špansko vijeće za pravosuđe je vrhovno upravno i administrativno tijelo. Ono je formirano isključivo od advokata, sudija i magistratora, a tužiocu nisu dio sudskog vijeća. U članu 122. Ustava se definišu i osnovni kriteriji u vezi sastava Vijeća. Vijeće u svom članstvu ima predsjednika Vrhovnog suda, koji predsjedava Vijećem, i 20 imenovanih članova od strane Predsjednika države, po preporuci Parlamenta, na period od pet godina. Članovi su nominirani od strane Zastupničkog doma i Senata. Svaki dom nominuje, 3/5 većinom, 10 članova. Od ovog broja 12 njih dolazi iz redova sudija, a osam iz redova advokata i ostalih pravnika.³⁵² Članovi Vijeća se imenuju na period od pet godina. Nakon isteka ovog perioda članstvo Vijeća se u potpunosti obnavlja. U slučaju ranijeg prestanka obavljanja dužnosti od strane nekog člana, provodi se isti postupak imenovanja novog člana kao i za onog koji je prestao obavljati dužnost. Članovi Vijeća ne mogu biti ponovo imenovani na istu dužnost. To se ne odnosi jedino na predsjednika Vrhovnog suda, kojeg imenuje kralj na prijedlog Vijeća.³⁵³

Nadležnosti Vijeća se odnose na nominiranje visokorangiranih članova pravosuđa, obaveze u pogledu izbora, edukacije, poboljšanja, transfera, unaprijeđenja, razne upravne situacije i disciplinski postupci protiv sudija i magistrata, ali ne i tužilaca, odabir i obuka sudija, inspekcija sudova³⁵⁴, te konsultativna funkcija.³⁵⁵ Osnovni zadatak

³⁴⁸ Internet stranica francuskog Vijeća za pravosuđe je dostupna na:

<http://www.poderjudicial.es/eversuite/GetRecords?Template=cgpi/cgpi/principal.htm>, zadnji put posjećeno 03.02.2005.

³⁴⁹ Vidjeti član 122. ustava Španije. Prije donošenja ovog ustava nije postojala slična institucija u španskom sistemu koja bi bila autonomna i koja bi garantovala nezavisnost pravosuđa. Prema istom članu 122. ustava propisano je da će se zakonskim aktima sistem nespojivosti funkcija kao i njihove nadležnosti u pogledu imenovanja, unaprijeđenja inspekcije i disciplinskog sistema.

³⁵⁰ 01.07.1985. donesen je Opći javni zakon u vezi pravosuđa kojim je u glavi II. knjige II. definitivno regulisan položaj Vijeća.

³⁵¹ Poslovník br. 1/1986 od 22.04.1986. koji se tiče organizacije i funkcionisanja Vijeća, a čije usvajanje je odgovornost Vijeća u skladu sa ovlastima predviđenim u članu 110. stav 1. Općeg javnog zakona.

³⁵² Imenuju se oni članovi iz redova advokata i drugih pravnih eksperata koji imaju priznat profesionalni ugled sa više od 15 godina aktivnog rada u svojoj profesiji, dok se članovi iz reda sudija i magistrata imenuju iz svih sudijskih kategorija koji su u tom periodu u aktivnoj službi.

³⁵³ Vijeće podnosi prijedlog na osnovu 3/5 većine glasova članova Vijeća, a kandidat dolazi iz redova sudija ili advokata koji imaju najmanje 15 godina iskustva.

³⁵⁴ Vijeće je profesionalno tijelo koje prima pritužbe javnosti u vezi uprave sudova kao neka vrste druge instance. Prva instanca je uprava suda koja postoji u svakom sudu, koji pritužbu šalju odmah Vijeću. Pronađene nepravilnosti su uključene u godišnju publikaciju Vijeća koja se zove Bijela knjiga pravde.

Vijeća je da garantuje nezavisnosti sudija i magistrata u vršenju njihovih nadležnosti. Zbog toga, onaj sudija ili magistrat koji se osjeća ugroženim u pogledu svoje nezavisnosti, može obavijestiti Vijeće, mada ni ono kao ni bilo koje drugo tijelo ne može davati instrukcije opće ili pojedinačne prirode u vezi tumačenja ili primjene prava. Pravna škola Vijeća je ovlaštena da vrši organiziranje javnog ispitivanja za izbor sudija, za njihovu početnu, kontinuiranu i druge oblike obuke, i također, ali ne ekskluzivno, za međunarodnu saradnju u vezi obuke sudija.

c) Ministarska odgovornost i javna kontrola

Francuska. U Francuskoj upravljanje, briga za podršku i budžetiranje sudova nije centralizovano davanjem nadležnosti Vijeću za pravosuđe. Ovi zadaci i odgovornosti padaju na vladu, koja je u vezi toga politički dogovorna parlamentu. Ministar pravde³⁵⁶ je taj koji upravlja pravosuđem i sudskom organizacijom i koji je također i odgovoran. Ministarsko pravdanje u vezi politike u pogledu sudske organizacije je međutim jedva ikad zatraženo. Pored toga postoji i okolnost da su upravljanje i finansiranje sudova velikim dijelom decentralizirani.

U Francuskoj Cours d'Appeal (apelacioni sudovi) su uglavnom odgovorni za provođenje budžeta.³⁵⁷ Tokom razmatranja budžetskih prijedloga postoji politička diskusija o nivou budžetiranja, mada uvijek samo o glavnim aspektima. Ove diskusije se uglavnom odnose na uvećanje budžetskih stavki. Javna kontrola aktivnosti pravosuđa u Francuskom sistemu je samo dijelom organizirana u pogledu aspekata ministarske odgovornosti. Više od ministarske odgovornosti primijenjene putem parlamentarnog nadzora (putem pitanja, npr. Ministru pravde) upravljanja pravosuđem, parlament koristi svoje vlastite ovlasti da vrši istrage. U Francuskoj parlament provodi ispitivanja npr. o aktivnostima vladinih servisa. Parlamentarne istrage se uglavnom provode po pitanjima politike od nacionalnog značaja.

Za redovnu kontrolu aktivnosti pravosuđa i o *ad hoc* pitanjima koriste se inspekcije. Ove inspekcije provodi *Inspection generale de services juridiques*, specijalna inspeksijska služba koja provodi aktivnosti u okviru odgovornosti Ministra pravde. Inspekcija od strane ove službe može se provoditi u vezi velikog broja oblasti sudskih aktivnosti, krećući se od upravljanja sudovima do discipline unutar sudova. Takve inspekcije se uglavnom provode po službenoj dužnosti, ali ponekad i nakon pritužbi. Nalazi ovih inspekcija u sudovima se uglavnom ne dostavljaju javnosti, čime se sprječava da nepozvani dobiju informacije o tome šta se dešava sa rezultatima. Ovi izvještaji često dovode do izricanja disciplinskih mjera.

Italija. Italija, kao i većina država Europske unije, ima parlamentarni sistem vladavine u kojem su članovi vlade kolektivno odgovorni talijanskom parlamentu za odluke Vijeća ministara, a ministri su individualno odgovorni za svoje vlastito vršenje dužnosti. U vezi brige i odgovornosti koje ima Ministar pravde u vezi pravosuđa i sudske organizacije, član 110. ustava je od stvarnog značaja. Ovaj član predviđa da je, bez

³⁵⁵ Vijeće se mora konsultovati u vezi nacrtu cjelokupne legislative, i to i na državnom i na regionalnom nivou koja utiče u potpunosti ili djelimično na pravni sistem ili sudski postupak. Svi parlamenti, na državnom i na regionalnom nivou, imaju mogućnost da zatraže od Vijeća mišljenje. Vijeće ima rok od 30 dana da dostavi izvještaj parlamentu, odnosno 15 dana ako se radi o legislativi koja se usvaja po hitnom postupku.

³⁵⁶ «Dorection de Services Judiciares».

³⁵⁷ Voermans, Wim, 1999, str. 44.

utjecaja na nadležnosti Vijeća za pravosuđe, Ministar pravde odgovoran za sudsku organizaciju i vršenje sudske službe. Ministar pravde je odgovoran parlamentu u pogledu načina provođenja politike u vezi sudske organizacije i za upravljanje sudskom organizacijom. Efektivna parlamentarna kontrola u Italiji praktično je pod utjecajem različitih faktora.

Prvi faktor se nalazi u načinu kako Ministar pravde vrši odgovornost za upravljanje pravosudnom organizacijom. Pored toga, zbog poštivanja sudske nezavisnosti, Ministar pravde je provodio neintervencionističku politiku u smislu da je ministar osiguravao da ima što manje utjecaja po pitanjima koja su mogla utjecati na sadržaj nadležnosti.³⁵⁸ Posljedica toga je da u oblasti upravljanja pravosudnom organizacijom nije bilo primjenjivano centralno upravljanje pravosuđem u Italiji. Tokom 1997-98. činjeni su pokušaji pod vodstvom nove vlade da se učini više napora u pogledu ministarske strane kako bi se promovirala efikasnost i tamo gdje je moguće kvalitet upravljanja pravosuđem. Shodno tome, ministarstvo je radilo na zakonu kojim se harmonizira i objedinjava nadležnost u prvom stepenu. Zakon je stupio na snagu sredinom 1999.

Ministar pravde čini sistematske i slučajne provjere aktivnosti sudske organizacije. Specijalni inspektorat postoji s ovom svrhom, a nalazi se u nadležnosti Ministar pravde, i njegov zadatak je da prikuplja informacije o aktivnostima sudskih tijela i pojedinih sudija. Pored toga, dotiče se pitanja kao što su organizacija, tretman stranaka i javnosti. Svake tri godine provodi se generalna inspekcija Vijeća, a pored toga specijalne inspekcije mogu biti provedene, na primjer, kao rezultat pojedinačne pritužbe. Postoji odredba koja propisuje da bi talijansko Vijeće za pravosuđe trebalo dobiti ulogu u ocjenjivanju sudija u obliku ovlasti da provodi procjenu (*valutazione*) svake četiri godine.

2) Sjeverno-europski model

a) Ustavna pozicija sudske vlasti

Švedska. Nezavisnost sudske vlasti u Švedskoj je regulisana u poglavlju 11. švedskog ustava iz 1975.³⁵⁹ Sudije u Švedskoj mogu biti razriješeni dužnosti samo u slučajevima navedenim u Ustavu,³⁶⁰ te se imenuju doživotno. Imenovanje za sudiju je nespojivo sa članstvom u parlamentu.³⁶¹ Član 2. poglavlja 11. švedskog Ustava zabranjuje izvršnim tijelima i parlamentu da na bilo koji način određuju kako sud mora tumačiti zakon ili dijeliti pravdu u pojedinim predmetima. Pored toga, član 3. poglavlja 11. ustava propisuje da su sudovi isključivo nadležni da rješavaju sukobe među građanima. Karakteristika ustavne i upravne tradicije Švedske jeste značajan oblik teritorijalne i funkcionalne decentralizacije. Dodjela upravnih ovlasti nezavisnim upravnim organima na centralnom državnom nivou je karakteristika švedskog Ustava. Lokalne uprave kao i Vijeće za pravosuđe, rade nezavisno od centralne vladine administracije. U švedskom sistemu sudstvo i upravljanje imaju toliko zajedničkog da je

³⁵⁸ Ibid, str. 53.

³⁵⁹ Tekst švedskog Ustava je dostupan na: <http://www.oefre.unibe.ch/law/icl/sw00000.html>, zadnji put posjećeno 02.02.2005.

³⁶⁰ Vidjeti poglavlje 11. član 5. stav 1. Ustava Švedske u kojem je propisano da sudija može ostati bez posla samo u dva slučaja: ako učini krivično djelo ili drugo teško ili ponovljeno nepoštivanje službenih dužnosti koje ga čine nedostojnim za vršenje dužnosti, ili ako je ispunio uslove za obavezan odlazak u penziju ili je pod drugom zakonskom obavezom da se penzionise.

³⁶¹ Vidjeti poglavlje 3. član 11. stav 2. Ustava Švedske.

često teško napraviti striktnu razliku između upravne i sudske funkcije. Ovo je izraženo na različite načine u švedskom ustavu: sudstvo i upravljanje su regulisani u istom poglavlju 11. Ustava, a nezavisnost i decentralizirana uprava je u mnogim aspektima obrađena na isti način kao i pravosuđe.

Irska. U članu 35. stav 2. Ustava Irske³⁶² propisana je nezavisnost pravosuđa.³⁶³ Irske sudije se imenuju na neodređen period od strane predsjednika Irske,³⁶⁴ a za sudije, a posebno one iz Vrhovnog suda i Visokog suda, primjenjuje se politika razrješavanja sa veoma striktnim garancijama.³⁶⁵ Nezavisan status sudija je također određen i odredbom koja propisuje da plata sudije ne može biti umanjena tokom njegovog vršenja funkcije.³⁶⁶ Irski Ustav ne daje garancije nezavisnom funkcionisanju sudskih instanci sudske organizacije kao cjeline, mada je propisano da zakonodavna, izvršna i sudska vlast mogu biti vršeni jedino od strane organa koje na to ovlaštava ustav.³⁶⁷

Danska. Ustav Danske³⁶⁸ garantuje nezavisnost sudova propisujući da sudovi vrše sudsku vlast,³⁶⁹ te da je sudska vlast nezavisna i da će uvijek biti nezavisna o izvršnoj vlasti.³⁷⁰ Pored toga, propisano je da su sudije samo zakonom vezane u vršenju svojih sudskih nadležnosti.³⁷¹ Nezavisnost sudija se garantuje i time što sudije mogu biti razriješeni dužnosti samo putem sudske odluke, te samo putem sudske organizacije oni mogu biti premješteni protiv svoje volje.³⁷² Pored toga, mandat sudije ističe samo stjecanjem uslova za obavezni odlazak u penziju, a to je kada napune 70 godina, iako ako to žele, mogu da se penzionišu kada napune 65 godina.³⁷³

b) Sastav i nadležnosti

Švedska. „Postojbina“ Vijeća za pravosuđe u skladu sa sjeverno-europskim modelom nalazi se u Švedskoj. Ovo Vijeće postoji od 1975. pod nazivom „Dolmstolsverket“.³⁷⁴ Osnovano je i funkcionise kao nezavisno upravno tijelo na čijem čelu se nalazi Generalni direktor. Uprava Vijeća se sastoji od šest sudija, dva člana Parlamenta, dva predstavnika sindikata i generalnog direktora.

Nadležnosti švedskog Vijeća za pravosuđe obuhvataju između ostalog upravne poslove u vezi izrade nacrtu budžeta i raspoređivanje dodijeljenog dijela nacionalnog

³⁶² Ustav Irske je usvojen 01.07.1937., a stupio je na snagu 29.12.1937. Odredbe Ustava Irske koje se odnose na pravosuđe nalaze se u poglavlju pod nazivom „Sudovi“ a obuhvataju odredbe Ustava od člana 34-37. Tekst irskog Ustava je dostupan na:

http://www.taoiseach.gov.ie/attached_files/RTF%20files/ConstitutionofIreland.rtf, zadnji put posjećeno 03.02.2005.

³⁶³ Ova odredba propisuje: „Sve sudije su nezavisne u obavljanju sudske funkcije i podređene su samo ustavu i zakonima“.

³⁶⁴ Vidjeti član 35. stav 1. Ustava.

³⁶⁵ Vidjeti član 35. stav 4. Ustava.

³⁶⁶ Vidjeti član 35. stav 5. Ustava.

³⁶⁷ Vidjeti član 6. stav 2. Ustava.

³⁶⁸ Danski ustav je dostupan na: http://www.oefre.unibe.ch/law/icl/da00000_.html, zadnji put posjećeno 03.02.2005.

³⁶⁹ Vidjeti član 3. Ustava.

³⁷⁰ Vidjeti član 62. Ustava.

³⁷¹ Vidjeti član 64. stav 1. Ustava.

³⁷² Ibid, stav 2.

³⁷³ Ibid, stav 3.

³⁷⁴ Više informacije o španskom Vijeću za pravosuđe, kao i švedskom pravosuđu mogu se naći na: <http://www.dom.se/dom/DVhemsida/English/DV.htm>, zadnji put posjećeno 03.02.2005.

budžeta sudovima, kao i izvršenje upravnih nadležnosti kao što su pomaganje sudovima u, *inter alia*, oblasti upravljanja i obuke osoblja, pitanja smještaja sudova, automatizacije i kompjuterizacije (poslovni administrativni sistemi, baza podataka sudske prakse i slično), administrativne organizacije i odgovornosti za računovodstvene informacije vezane za potrošnju sredstava. Pored toga, Vijeće u biti vrši poslove u vezi pronalaženja i imenovanja sudija.³⁷⁵ Generalni direktor je odgovoran za donošenje odluka po svim pitanjima u nadležnosti Vijeća. Na taj način je Generalni direktor, kojem podršku pružaju njegovi direktori odjela, zadužen za donošenje odluka o budžetu u konkretnim slučajevima kao i u primjeni obuke i podrške za sudove. Podrška koju Vijeće nudi različitim sudovima je izuzetno široka. Tokom posljednjih godina Vijeće je postalo aktivnije u polju obuke sudija. Pored toga, što se tiče sudskih kurseva i programa obuke, testovi provjere znanja se također razvijaju u okviru Vijeća. Vijeće se brine i za smještaj i uređenja ureda, kao i opremanja sudova, te odobrava financijske zajmove sudovima sa kojima se moraju boriti prilikom deficita u budžetu. Uloga koju Vijeće ima u vezi sudova uglavnom se može okarakterisati kao opća i tehnička. Vijeće ima stvarne nadležnosti samo u ograničenom obimu u odnosu na pojedine sudove. Sudovi, kroz sistem integriranog upravljanja, su velikim dijelom autonomni u upravljanju svojim vlastitim poslovima i budžetskim pitanjima.

Irsko. Dana 09.11.1999. osnovano je Vijeće za pravosuđe u Irskoj (Irish Courts Service).³⁷⁶ Vijećem predsjedava Izvršni direktor (Chief Executive Officer), a u članstvu se još nalazi devet članova pravosuđa koji dolaze sa različitih sudskih nivoa u Irskoj, glavnog tužioca, dva advokata, članova iz redova administrativnog i pravnog osoblja pravosuđa (npr. ureda registrara), jednog člana koji predstavlja interese učesnika sudskih postupaka, jednog člana kojeg određuje sindikat, te sudskog vještaka. Vijeće za pravosuđe prema zakonu nema daljnju podjelu na pet odjela, ali u stvarnosti postoji podjela na pet ureda unutar službe. Nadležnosti Vijeća za pravosuđe ostaju unutar odbora. Izvršni direktor djeluje kao izvršni organ odbora, čiji je službeni član, ali koji je također ima neke nezavisne nadležnosti u oblasti izvještavanja, budžetskih pravdanja i dostavljanja informacija. Na taj način Izvršni direktor je taj koji može biti pozvan od strane parlamentarnih komisija u vezi pravdanja.

Vijeće ima brojne zadatke i nadležnosti u oblasti administracije i upravljanja sudovima, uključujući raspodjelu dodijeljenih budžetskih sredstava, inspekciju i pravdanje trošenja budžetskih sredstava od strane sudova, pružanje opće administrativne pomoći sudovima, podrška sudijama (uključujući pomoćno osoblje), vanjski odnosi (među ostalim stvarima javno informisanje), odgovornost za infrastrukturu, briga za obezbjeđenje sredstava učesnicima sudskih postupaka, programe obuke, dostavljanje informacija, odgovornost za podatke koji se odnose na radni proces sudova, pripremanje godišnjih izvještaja i strateških planova, i općenito davanje savjeta Ministru pravde u oblasti sudskih procedura. Vijeće mora podnijeti godišnji izvještaj koji sadrži financijsko opravdanje utrošenih sredstava. Taj godišnji izvještaj uz godišnji obračun se podnosi putem Ministarstva pravde parlamentu. Svake tri godine Vijeće ima dužnost da donosi

³⁷⁵ Voermans, Wim, 1999, str. 18.

³⁷⁶ Vijeće je osnovano nakon stupanja na snagu Zakona o sudskoj službi iz 1998. godine. Više informacije o irskom Vijeću za pravosuđe može se naći na: <http://www.courts.ie/courts.ie/library3.nsf/PageCurrentWebLookUpTopNav/Home>, zadnji put posjećeno 03.02.2005.

strateški trogodišnji plan. Prilikom izrade ovog plana mora se pokloniti pažnja željama Ministarstva pravde u vezi ove politike. Vijeće nema nadležnosti u oblasti imenovanja sudija ili sudskog osoblja.

Danska. Dana 26.06.1998. donesen je Zakon o Vijeću za pravosuđe (Law on Domstolsstyrelsen)³⁷⁷, kojim je, po uzoru na primjer iz Švedske, osnovano nezavisno Vijeće za pravosuđe u Danskoj. Vijeće je počelo sa radom 01.07.1999. i njime predsjedava direktor i odbor od pet članova koji dolaze iz različitih pravosudnih organizacija (Vrhovni sud, apelacioni sudovi, sudovi distrikta, okružni ili sudovi magistrata i posebni sudovi), dva člana vijeća dolaze iz redova sudskog osoblja, a dva iz reda sudskih registrara. Pored toga, jedan advokat i dva člana odbora sa stručnošću u upravljanju su također članovi Vijeća. Ministar pravde imenuje odbor svaki put na period od četiri godine. Članovi odbora ne mogu istovremeno biti članovi parlamenta, ili bilo kojeg drugog predstavničkog tijela na lokalnom nivou.

Vijeće pored toga što daje podršku u izvršenju zadataka Sudskom vijeću za imenovanja (koje je odvojeno tijelo),³⁷⁸ ima nadležnosti u oblasti budžeta (među ostalim stvarima sačinjava prijedloge budžeta Ministru pravde) i nadležnost, ako se ukaže potreba za tim, da se direktno obrati parlamentu ako Vijeće smatra da su dodijeljena sredstva nedovoljna. Pored toga, Vijeće ima ovlast da sačini strateške planove za sudske procedure, ovlast da raspodjeljuje dodijeljena budžetska sredstva među sudovima, da vrši inspekciju potrošnje, odgovornost pripreme godišnjih izvještaja i godišnjih izvjava o računovodstvu, kao i opću nadležnost u oblasti upravljanja sudovima (koja se kreće od pitanja obezbjeđivanja smještaja do programa obuke). Uz sve to, Vijeće ima nadležnost i da daje podršku u pružanju informacija i u automatizaciji.

Vijeće se brine za distribuciju, nadzor i pravdanje trošenja sredstava iz budžeta. Vršeći ove poslove odbor je vezan okvirom danskog Zakona o financijama. Pored toga, odbor je baš kao i čitava državna organizacija u Danskoj, predmet finansijskog nadzora kojeg provodi Glavni ured za revizije. Nadzor nad trošenjem sredstava iz budžeta je trajno u nadležnosti odbora, a upravo kao i u Švedskoj, Danska se odlučila da koristi centralizovani sistem obračunavanja podataka. Na taj način je moguće periodično pratiti trošenje sredstava. Tijelo koje koristi sredstva, utoliko da se ne tiče pitanja za koja Vijeće ima specijalnu odgovornost (kao što su smještaj, kompjuterizacija, obuka, ...), je decentralizovano koliko god je to moguće na samu upravu sudova. Svake godine Vijeće podnosi izvještaj Ministru pravde koji ga prosljeđuje parlamentu. Odbor također sačinjava prijedloge godišnjeg budžeta Ministarstvu pravde koji se kreće u okviru strateškog dugoročnog plana koji sačinjava Ministar pravde. Pritužbe na odluke i rad Vijeća mogu su podnijeti specijalnom tijelu pod imenom «Klageret» i ombudsmanu.

c) Ministarska odgovornost i javna kontrola

Švedska.³⁷⁹ Domašaj ministarske odgovornosti u Švedskoj je takav da je kolegijalna odgovornost vlade pravilo, a individualna odgovornost izuzetak. Razlog za ovo je vrlo jednostavan: u Švedskoj ministri nikad nisu nezavisno ovlašteni, već uvijek

³⁷⁷ Internat stranica danskog Vijeća za pravosuđe se nalazi na: <http://www.domstol.dk/page119.aspx>, zadnji put posjećeno 03.02.2005.

³⁷⁸ Sudskom vijeće za imenovanja, koji predstavlja vijeće koji funkcioniše nezavisno od Vijeća za pravosuđe, savjetuje Ministra pravde u vezi imenovanja u pravosuđu.

³⁷⁹ Ibid, str. 16.

djeluju u kolegijalnoj vladi. Ako se pojavi problem u vezi funkcionisanja nezavisnih upravnih organa, ministarska odgovornost je da dostavi informaciju o tome. Prema švedskom ustavu, nezavisni upravni organi su dužni da slijede opće instrukcije i političke direktive koje parlament, na prijedlog vlade, izdaje zajedno uz budžet. Nepoštivanje ovih općih instrukcija izdatih uz budžet može imati različite, ili preciznije finansijske, posljedice. Pored toga, sastav i imenovanje uprave nezavisnih upravnih organa je način provođenja inspekcije ispunjenja njihovih odgovornosti. U upravama nezavisnih upravnih organa, koje imenuje vlada, a na čijem čelu se nalazi generalni direktor, često se nalaze u članstvu i delegati iz parlamenta i sindikata, kao i članovi interesnih grupa. Dodatna forma kontrole je putem pravila koja se odnose na javnost upravljanja.

Pored toga, slijedeći instrument nadzora nad aktivnostima nezavisnih upravnih organa nalazi se u postojanju parlamentarnih ombudsmena, koji provode inspekcije u vezi odnosa državnih institucija prema građanima.³⁸⁰ Posljednja javna forma kontrole se sastoji od tzv. revizije. U Švedskoj skoro sve nezavisne upravne organizacije su predmet obaveze sačinjavanja godišnjeg izvještaja i/ili računovodstvenog izvještaja. Ovi izvještaji zauzvrat su predmet pregledanja u skladu sa zakonom od strane Državnog ureda za revizije, ili od strane računovodstvenih komisija ili revizora imenovanih od strane parlamenta. Obje ove vrste izvještaja su dostupne javnosti.

Švedska je odabrala da dodjeli upravu Vijeću za pravosuđe. Vijeće funkcioniše kao posrednik između vlade i pravosuđa, te je uključeno u značajne zadatke upravljanja. U švedskom sistemu nije uobičajeno da se vlada poziva na odgovornost radi ispunjenja zadataka koji su u nadležnosti samog Vijeća za pravosuđe. Vijeće za pravosuđe je ono koje je za to odgovorno. Inspekcija koju parlament, zajedno sa vladom, provodi u vezi načina na koji se upravlja pravosuđem ima oblik općih instrukcija, koje prate budžet. Općenito ove instrukcije se odnose na način na koji bi budžet trebao biti realizovan, kao npr. koju politiku treba slijediti u vezi rješavanja zaostataka u rješavanju predmeta te određenih brojki vezanih za ispunjenje drugih ciljeva.

*Irska.*³⁸¹ Snažan utjecaj na poziciju pravosuđa u Irskoj je imao britanski način organizovanja sudskih procedura i organizacije. Zakonom o sudovima iz 1922. usvojena je srž onoga što karakteriše britansku sudsku organizaciju u obliku u kojem je postojala prije 1922., s tom razlikom da najviša odgovornost za upravljanje sudskom organizacijom nije bila povjerena britanskom lordu kancelaru već irskom Ministru pravde. Tamo gdje je lord kancelar krajnja osoba odgovorna za upravljanje i finansiranje sudskog sistema u britanskom sistemu, a i sam je sudija, i kao takav igra ulogu u određivanju politike sa vladom, kao i u procesu zakonodavstva, Ministar pravde nije bio uključen kao sudija već politički. U Irskoj su ministri kolektivno i individualno odgovorni irskom parlamentu (Dail Eireann) za poslove njihovih ministarstava, a radi se o sistemu opće ministarske odgovornosti u smislu da ministar može biti pozvan na odgovornost za stvari koje, u općem smislu, potpadaju pod njegovu ministarsku odgovornost. Sve do nedavno odgovornost za upravljanje i obezbjeđenje sredstava za sudove u irskom sistemu bila je na Ministarstvu pravde. Međutim nakon brojnih izvještaja komisije koja je radila na analizi stanja i unaprijeđenju nezavisnosti

³⁸⁰ Ibid, str. 17.

³⁸¹ Ibid, str. 27.

pravosuđa,³⁸² odlučeno je da se stanje izmjeni i da se osnuje Vijeće za pravosuđe koje će preuzeti brojne odgovornosti Ministra pravde u vezi pravosuđa.

U 1998. osnovano je Vijeće za pravosuđe. Značajan broj upravnih i financijskih nadležnosti koje su bile u nadležnosti Ministarstva pravde prenesene su na Vijeće za pravosuđe. Ovo je prvenstveno značilo da ministar pravde nije više odgovoran za dnevno i operaciono upravljanje irskim sudovima. Međutim, za glavne aspekte upravljanja i finansiranja, u smislu stvaranja adekvatnih uslova i sredstava za efikasno upravljanje sudovima, Ministar pravde ostaje odgovoran irskom parlamentu. Ova odgovornost se primjenjuje u vezi budžeta, budžetskih pravdanja i davanja informacija. Da bi se konkretizovala ova ministarska odgovornost, odredbe su donesene u novom irskom sistemu u vezi obaveze izvještavanja i informisanja Vijeća za pravosuđe prema Ministarstvu pravde. U ime Vijeća predsjednik se brine o ovim informacijama. Pored toga, na zahtjev parlamentarnih komisija, predsjednik Vijeća mora dostaviti informacije o pitanjima u vezi upravljanja sudovima, mada u vezi ovoga on ne mora ispitivati način na koji sudovi vrše svoje nadležnosti. Opravdanja vezana za trošenje budžetskih fondova se dešava pred Uredom glavnog revizora i parlamentom, na prvom mjestu u prostorijama samog Vijeća, iako je ovo neizbježno pitanje podijeljene odgovornosti sa Ministrom pravde, koji je glavni odgovorni za budžetsku politiku. Linija ministarske političke odgovornosti prema parlamentu ima različitu dinamiku od one mnogo sporije i manje direktne linije odgovornosti koju Vijeće ima prema parlamentu.

Danska.³⁸³ U Danskoj su ministri individualno i kolektivno odgovorni parlamentu. Međutim, predsjednik vlade preuzima centralnu poziciju u odnosu baziranom na obostranom povjerenju koji postoji između vlade i parlamenta. Ako parlament povuče svoje povjerenje vladi glasanjem o nepovjerenju, tada cijeli kabinet mora podnijeti ostavku, a što je propisano Ustavom.³⁸⁴ Donedavno je sveukupna odgovornost za upravljanje pravosudnom organizacijom bila u rukama Ministra pravde. Prilikom davanja savjeta u vezi pravosuđa u aprilu 1996. komisija za pravosuđe³⁸⁵ je došla do zaključka da ova forma sudskog upravljanja ne ide zajedno sa principom sudske nezavisnosti.

Dana 01.07.1999. uspostavljeno je Vijeće za pravosuđe. Iako opća budžetska odgovornost uglavnom ostaje u nadležnosti Ministra pravde i zakonodavca,³⁸⁶ ipak je za raspodjelu sredstava i financijskih opravdanja, kao i administrativnog i financijskog upravljanja odgovorno Vijeće za pravosuđe. Vijeće za pravosuđe ima određenu ulogu u budžetiranju. U strateškom dugoročnom planiranju, Vijeće priprema i dostavlja ciljeve koje treba ostvariti u dolazećim godinama, a svake godine sačinjava i budžetske prijedloge Ministru pravde. Pored toga, odbor mora opravdati financijsko i administrativno upravljanje sudovima. Ovo se postiže time što se ministru šalje godišnji izvještaj i godišnji obračun i, po zahtjevu, na *ad hoc* osnovi, pružaju se Ministru pravde

³⁸² Ova komisija je poznata pod imenom «Denhamova grupa».

³⁸³ Ibid, str. 35.

³⁸⁴ Član 15. stav 2. Danskog ustava.

³⁸⁵ Ova komisija je poznata pod imenom «Pontoppidan komisija». Komisija je smatrala da se tu radi o pitanju principa, prije nego da je to praksa dokazala da je izvršna vlast koristila moć upravljanja kako bi zauzdala nezavisnost pravosuđa. U bilo kom slučaju, Komisija je savetovala da su sudovi trebali dobiti više vlastitih zadataka i nadležnosti u oblasti sudskog upravljanja, sa ciljem uspostavljanja Vijeća za pravosuđe i, time, da se da doprinos jačanju sudske nezavisnosti.

³⁸⁶ Voermans, Wim, 1999, str. 36.

informacije o provedenom upravljanju. Ministar, pored toga, djeluje kao veza između parlamenta i Vijeća, te može dati upute Vijeću. Kako bi se osiguralo da je Ministar u stanju da ispunjava svoju opću budžetsku odgovornost, bez sukobljavanja sa sudskom nezavisnošću, postoji mogućnost da Ministar pravde razriješi cjelokupan odbor Vijeća za pravosuđe u slučaju da Vijeće donese očito nezakonite odluke sa neposrednim i dalekosežnim posljedicama, ili ako je odbor odgovoran za ozbiljno prekomjerno trošenje. Pojedini članovi Vijeća mogu biti razriješeni samo u skladu sa posebnom procedurom pred specijalnim „Saerlinge Klageret“ sudom.

C. Kratka analiza

Iz prethodnih izlaganja vidi se da skoro sva vijeća za pravosuđe imaju široko članstvo koje broji preko 15 članova. Većina vijeća su uglavnom sastavljena od sudija koji dolaze iz različitih nivoa pravosuđa. Neke, uglavnom najviše, sudije su samim svojim položajem članovi Vijeća za pravosuđe, dok druge biraju njihove kolege sudije. U Francuskoj i Italiji predsjednik republike i ministar pravde su službeni članovi Vijeća. Razlike postoje u ne-sudijskom dijelu članstva. Obično ovi članovi su izabrani na različite načine od strane grupa zainteresovanih strana i/ili parlamenta. Široka i predstavnička zastupljenost Vijeća za pravosuđe čini ih u biti podložnim politizaciji i sindikalizmu. S ciljem zadržavanja balansa glasova unutar Vijeća za pravosuđe postoje dva sistema: prvi je taj o zahtjevima prilikom imenovanja (samo oni članovi koji zadovoljavaju određene zahtjeve profesionalizma i reprezentativnih kvaliteta mogu biti imenovani), a drugi je sistem raširenih ovlasti za imenovanje (imenovanja od strane parlamenta, vlade ili drugih). Ovaj drugi sistem je ranjiv u dijelu da može uzrokovati, npr. da se Vijeće za pravosuđe nenamjerno sastoji samo od sudija jer je npr. parlament poželio da imenuje samo sudije. Kako bi se izbjegao ovaj rizik, većina sistema koristi kombinaciju ova dva sistema.

Ono što se naročito ističe u slučaju mnogih odredbi vezanih za Vijeća za pravosuđa baziranih na sjevernoeuropskom modelu je opis poslova ovih vijeća koji je u mnogim slučajevima veoma širok i mnoga vijeća imaju veoma mali broj konkretnih sudskih nadležnosti. Ovaj okvir širokih ovlaštenja, posebno u Švedskoj i Danskoj, se objašnjava činjenicom da su Vijeća za pravosuđe uglavnom opće i tehničke organizacije. Zbog toga nije neophodno da se nadležnosti opisane sa preciznošću. Detaljno opisivanje rada Vijeća za pravosuđe moglo bi ograničiti neophodnu fleksibilnost aktivnosti Vijeća. Švedska predstavlja primjer sistema u kojem je Vijeće, sa široko opisanim zadacima, razvilo sistem, koji zajedno sa sudovima, ispunjava zahtjeve sudova, a to uspijeva a da ne postaje previše rigidno u vezi onoga što može ponuditi putem striktnih opisa nadležnosti.

Pravni sistemi koji se pominju u ovom dijelu rada, unutar kojih funkcioniraju Vijeća za pravosuđe, sastoje se od različitih mješavina ustavnih instrumenata kontrole i balansa, među kojima je kontrola putem ministarske odgovornosti obično jedan od instrumenata. Primjeri iz drugih zemalja pokazuju da pored kontrole budžetiranja i upravljanja sudskom organizacijom putem ministarske kontrole, postoje različite alternative i efikasni mehanizmi kontrole, kao što su javnost, službena kontrola, pravna zaštita koju može pružiti javna kontrola.³⁸⁷

Imajući u vidu položaj VSTV-a u BiH, očito je da ono nema ovlasti, kao ni sami sudovi i tužilaštva, da odlučuju o finansijskim aspektima funkcionisanja pravosuđa, već

³⁸⁷ Ibid, str. 87.

je njihova uloga svedena samo na početno davanje prijedloga budžeta i na tome se završava, a glavnu ulogu ima Ministarstvo pravde. Čini se da ovo rješenje ne doprinosi unaprijeđenju nezavisnosti pravosuđa. Ili da to kažemo jednostavnijim rječnikom, uposlenik nije nezavisan od svog poslodavca u pogledu vršenja zadanih poslova, ako poslodavac određuje kolika će biti plata uposlenika kao i koliko sredstava može potrošiti za tu godinu na osnovu podataka koje dostavlja treće lice. Zbog toga bi trebalo ukinuti posrednika između pravosuđa i zakonodavca, odnosno Ministarstvo pravde ne bi trebalo da bude ključno u određivanju i raspodjeli budžeta za sudove i tužilaštva. Time bi se odgovornost prenijela na VSTV, a javna kontrola rada VSTV-a u pogledu trošenja budžetskih sredstava mogla bi se vršiti putem institucija kao i u Švedskoj, kao što su Ured ombudsman-a, Ured za revizije, itd. Međutim ovo rješenje neminovno iziskuje ustavne i zakonske promjene u državi, za koje se čini da su u ovom momentu neizvedive, jer ne postoji konsenzus domaćih vlasti za bilo kakvo daljnje centraliziranje institucija i poslova. U BiH postoji 14 ministarstava pravde i svako od njih ima ovlasti u budžetiranju sudova. Znači bilo bi potrebno prenijeti nadležnosti sa 14 ministarstava pravde na VSTV, što bi bio sasvim racionalan korak čime bi se ostvarile znatne uštede i imala potpunija slika o funkcionisanju pravosuđu, a krajnji rezultat bi bio daljnje učvršćivanje nezavisnosti pravosuđa, što su spoznale i zemlje članice EU koje su nedavno osnovale svoja Vijeća za pravosuđe.

VI. USKLADENOST PRAVOSUĐA U NOVO - PRIKLJUČENIM ZEMLJAMA ČLANICAMA EU SA EUROPSKIM STANDARDIMA

Želja za članstvom u EU je generisala reforme u zemljama istočne i srednje Europe, koje su samo do prije 13 godina imale pravosuđe koje je bilo organizovano po komunističkim uzorima koji su u osnovi odbacivali princip nezavisnosti sudske vlasti. U proteklih 13-ak godina su sve ove države napravile značajne pomake kako bi stvorile nezavisno, efikasno i odgovorno pravosuđe.³⁸⁸ Kriteriji za prijem u članstvo u EU, tzv. Kopenhagenski kriteriji zahtijevaju da je država kandidat ostvarila politički,³⁸⁹ ekonomski³⁹⁰ i ostale kriterije³⁹¹, te se uspostava nezavisnosti sudske vlasti ne navodi izričito kao kriterij, no u praksi to je jedan od kriterija bez čijeg ispunjenja nije moguće postati član EU.

O napretku država kandidata u pogledu uspostave istinski nezavisne sudske vlasti sačinjavani su redovni izvještaji.³⁹² Pored toga, ako se obrati pažnja na redovne izvještaje koje je Komisija Europskih zajednica, ili jednostavnije, Europske unije, pripremala u vezi napretka prema pridruživanju, postaje jasno da je nezavisnost sudske vlasti ipak jedan od kriterija. Naime, ona je dio političkog kriterija, te demokratije i vladavine prava kao sastavnog dijela tog kriterija, gdje se sudski sistem procjenjuje pored procjene zakonodavne i izvršne vlasti u okviru ovog kriterija.³⁹³ Pored toga, npr. u izvještaju Europske komisije o spremnosti BiH da započne pregovore o Ugovoru o stabilizaciji i pridruživanju navodi se:

*„S obzirom da je EU zajednica u kojoj se primjenjuje princip vladavine prava, neophodno je da u kontekstu Ugovora o stabilizaciji i pridruživanje BiH bude u stanju da garantira funkcionisanje efikasnog i nezavisnog sudskog sistema“.*³⁹⁴

Iz ovih razloga je potrebno vidjeti kakvo je stanje sudske vlasti u novo-pridruženim državama članicama EU u pogledu nezavisnosti. Treba napomenuti da će se prilikom ovih poređenja u vidu imati europski standardi koji se odnose na ova pitanja.

U ovom dijelu se ne govori o položaju sudske vlasti na Malti i Kipru, kao novo-priključenim državama EU, već se umjesto njih u obzir uzimaju dvije države koje još uvijek nisu postale članice EU, ali će to postati veoma skoro, a to su Bugarska i

³⁸⁸ Waters, Timothy, „Judge for a New Order: The Case for Continued Monitoring after Membership“, Dostupno na: <http://www.eumap.org/journal/features/2002/nov02/continuedmonit/>, zadnji put posjećeno 30.11.2004. Timothy Waters je pravni konsultant u EU Accession Monitoring Program (EUMAP) pri Open Society Institute.

³⁸⁹ Država kandidat treba da je ostvarila stabilnost institucija koje garantuju demokratiju, vladavinu prava, ljudska prava i poštivanje i zaštitu manjina.

³⁹⁰ Postojanje funkcionalne tržišne ekonomije kao i kapacitet da se nose sa kompetitivnim pritiscima i tržišnim silama unutar unije.

³⁹¹ Država kandidat treba da je sposobna da preuzme obaveze članstva, uključujući privrženost ciljevima političke, ekonomske i monetarne unije.

³⁹² EUMAP izvještaji o pravosuđu u 10 kandidata Srednje i istočne Europe mogu se naći na : <http://www.eumap.org/reports>, zadnji put posjećeno 10.01.2005.

³⁹³ Vidjeti npr. Commission of the European Communities, „2001 Regular Report on Hungary’s Progress Towards Accession“, Brussels, SEC(2001) 1748, 13.11.2001.

³⁹⁴ Commission of the European Communities, „Feasability Report EN1812003, Report from the Commission to the Council on the preparedness of Bosnia and Herzegovina to negotiate a Stabilisation and Association Agreement with the European Union“, Brussels, COM, 2003, str. 26.

Rumunija. Malta i Kipar se nisu razvijale pod utjecajem komunizma u proteklih pedesetak godina, tako da i stanje u ovim zemljama nije bilo slično stanju u ostalim zemljama koje se pominju u ovom dijelu, a koje su imale ili imaju mnogo više sličnosti sa državnim uređenjem i odnosom vlasti u BiH.

Postoje mnogi aspekti prema kojima bi se moglo analizirati stanje u ovim zemljama, ali zbog ograničenosti prostora u ovom radu, u obzir su uzeta slijedeća područja: ustavni temelji nezavisnosti sudske vlasti, sastav Vijeća za pravosuđe, imenovanja, finansiranje, radni uslovi i naknade, i odgovornost i lustracija sudija.

A. Ustavni temelji sudske nezavisnosti

Većina standarda o sudskoj nezavisnosti preporučuje da se u ustavima država definiše nezavisna uloga pravosuđa i pojedinih sudija, ili na jednakom nivou.³⁹⁵ Mada nije neophodno za sistem sudske nezavisnosti, kako to pokazuje praksa država članica EU, formalno ustanovljavanje u ustavima da je sudstvo odvojena vlast ili nezavisna o zakonodavnoj i izvršnoj vlasti, pomaže u zaštiti od politički motivisanog utjecaja.

Izostanak ustavnog razjašnjenja ostavlja pravosuđe izloženo konstantnom riziku napada od strane drugih vlasti. Tamo gdje pravosuđe nije formalno ustanovljeno kao odvojena i jednaka vlast, tada viša vlast, kao minimum, mora prihvatiti ograničenja vlastitih radnji tako da su sudije koju odlučuju o predmetima u stanju da to rade prema svojoj vlastitoj procjeni, i u skladu sa odredbama zakona.³⁹⁶

Osnovne garancije o nezavisnosti pravosuđa su date u ustavima svih bivših i trenutnih kandidata za članstvo u EU. Neki od ustava eksplicitno deklariraju podjelu vlasti između zakonodavne, izvršne i sudske: Bugarska propisuje da je vlast u državi podijeljena na zakonodavnu, izvršnu i sudsku,³⁹⁷ Slovenija propisuje sistem podjele vlasti³⁹⁸ i nezavisnost sudija³⁹⁹. U nekoliko država također je propisan «balans» vlasti: Estonija izričito naglašava podjelu i balans vlasti između parlamenta, predsjednika države i sudova;⁴⁰⁰ Poljska propisuje da je državni sistem zasnovan na podjeli i balansu vlasti između zakonodavne, izvršne i sudske, a da je sudska vlast povjerena sudovima i tribunalima⁴⁰¹. Ne postoji izričita podjela vlasti u ustavima: Češke koji predviđa nezavisnost sudstva i odnosi se na sudije i sudove, ali ne na pravosuđe kao cjelinu;⁴⁰²

³⁹⁵ Vidjeti npr. Osnovne principe UN-a, član 1; Preporuke Vijeća Ministara, član 1(2)(a); UCJ, član 2; ECSJ, član 1, 2. Ali treba primijetiti i da ECHR općenito ne smatra povredom kada pravosuđe u biti ima nezavisnost, mada to nije tako formalno ili tekstualno, kao što je to u nekim državama članicama. Vidjeti Sramek protiv Austrije, pasus 38 (1984). U vezi udaljenja sa vršenja dužnosti službenika suda ili tribunala, dovoljno je ako je zaštita od udaljenja «priznata u stvarnosti i ako su prisutne i druge potrebne garancije». Vidjeti Campbell i Fell protiv UK, ECHR presuda od 28.06.1984, A80, pasus 80.

³⁹⁶ Članovi 1, 2. i 4. Osnovnih principa; Preporuke Vijeća Europe, član 2(a)-(b); članovi 1-4 UCJ.

³⁹⁷ Član 8. ustava Bugarske, dostupno na: http://www.oefre.unibe.ch/law/icl/bu00000_.html, zadnji put posjećeno 05.02.2005.

³⁹⁸ Član 3(2). ustava, dostupno na: http://www.us-rs.si/en/index.php?sv_path=6.17&itlang=L1, zadnji put posjećeno 05.02.2005.

³⁹⁹ Član 125. Ustav Slovenije.

⁴⁰⁰ Član 4. ustava Estonije, dostupno na: http://www.oefre.unibe.ch/law/icl/en00000_.html, zadnji put posjećeno 05.02.2005.

⁴⁰¹ Vidjeti član 10. ustava Poljske. Dostupno na: http://www.oefre.unibe.ch/law/icl/pl00000_.html, zadnji put posjećeno 05.02.2005. Isto tako vidjeti Letowska, E., «Courts and Tribunals under the Constitution of Poland» in Constitutional Essays, M. Wryzkowski, ed., Warsaw, 1999, str. 191-220.

⁴⁰² Član 80. Ustava, dostupno na: http://www.oefre.unibe.ch/law/icl/ez00000_.html, zadnji put posjećeno 05.02.2005.

Mađarske koja definira funkcije pravosuđa na način da implicira podjelu,⁴⁰³ ali propisuje da su sudije nezavisne i odgovaraju samo zakonu;⁴⁰⁴ Latvije koji predviđa da su sudije nezavisne i podređene samo zakonu;⁴⁰⁵ Rumunije kojim se predviđa da će se pravda dijeliti u ime zakona, a sudije će biti nezavisne i podređene samo zakonu,⁴⁰⁶ te je propisano da ustavne odredbe u vezi nezavisnosti pravosuđa ne mogu biti izmijenjene;⁴⁰⁷ i Slovačke koji propisuje da pravdu u Slovačkoj dijele nezavisni i nepristrasni sudovi i da se pravda na svim nivoima dijeli nezavisno od drugih vlasti,⁴⁰⁸ te da su sudije nezavisne u donošenju odluka i vezane su jedino ustavom, zakonima i međunarodnim ugovorima i pravom⁴⁰⁹.

U skladu sa europskim standardima⁴¹⁰ neki ustavi formalno garantiraju nezavisnost sudske vlasti kao takve: Bugarska propisuje da je sudska vlast nezavisna, a sudije, tužioc i istražitelji su u obavljanju svojih funkcija podređeni samo zakonu;⁴¹¹ Poljska propisuje da sudovi i tribunalni konstituišu odvojenu vlast i nezavisni su od drugih vlasti.⁴¹² Drugi ustavi formalno garantiraju nezavisnost sudova: Estonija propisuje da će sudovi biti nezavisni u vršenju svojih aktivnosti i da će dijeliti pravdu u skladu sa ustavom i zakonima;⁴¹³ Litvanija predviđa da su sudije i sudovi nezavisni kada dijele pravdu;⁴¹⁴ i Slovačka⁴¹⁵, dok ostali ustavi ne sadrže takve odredbe.⁴¹⁶

U skladu sa europskim standardima,⁴¹⁷ ovi ustavi proklamuju nezavisnost pojedinih sudija. Shodno tome, u vršenju svojih sudijskih dužnosti, sudije su subordinirane samo ustavu i zakonima. Ne gubeći iz vida njihove tekstualne različitosti, svi ustavi propisuju različite zadatke za svaku od vlasti ili za sudije. I pored toga, eksplicitna pozivanja u ustavima na podjelu vlasti ili na institucionalnu nezavisnost pravosuđa u nekoj formi je poželjna kao garancija protiv pokušaja da se oslabi sudska nezavisnost. Imajući u vidu okolnosti iz prošlosti koje su uobličavale političku i pravnu kulturu država kandidata koja je prilično različita od one u državama članicama, eksplicitna podjela vlasti čini se neophodnom.

⁴⁰³ Poglavlje X. Ustava Mađarske, dostupno na: <http://www.mkab.hu/en/enpage5.htm>, zadnji put posjećeno 15.12.2004.

⁴⁰⁴ Član 50. stav 3. Ustava Mađarske.

⁴⁰⁵ Član 83. Ustava, dostupno na: <http://www.humanrights.lv/doc/latlik/satver~1.htm>, zadnji put posjećeno 05.02.2005.

⁴⁰⁶ Član 123. Ustava, Dostupno na: http://www.oefre.unibe.ch/law/icl/ro00000_.html, zadnji put posjećeno 05.02.2005.

⁴⁰⁷ Član 14. stav 1. Ustava.

⁴⁰⁸ Član 141. Ustava, dostupno na: http://www.oefre.unibe.ch/law/icl/lo00000_.html, zadnji put posjećeno 05.02.2005.

⁴⁰⁹ Član 144. stav 1. Ustava.

⁴¹⁰ Član 1. Osnovnih principa UN-a. Ne postoji konzistentna praksa država članica o formalnoj deklaraciji sudske nezavisnosti.

⁴¹¹ Član 117. stav 2. Ustava Bugarske.

⁴¹² Član 173. Ustava Poljske.

⁴¹³ Član 146. Ustava Estonije.

⁴¹⁴ Član 109. Ustava. Dostupno na: http://www.oefre.unibe.ch/law/icl/lh00000_.html, zadnji put posjećeno 05.02.2005.

⁴¹⁵ Odredbe se odnose na sudove i sudije, a ne na sudsku vlast kao cjelinu. Član 141(1). i član 144(1). Ustava Slovačke.

⁴¹⁶ Takve odredbe ne postoje u ustavima Mađarske, Latvije i Slovenije.

⁴¹⁷ Preporuke Vijeća Europe, princip I.

B. Sastav Vijeća za pravosuđe

Razlikuju se modeli formiranja Vijeća za pravosuđe. Očito, ako je cilj vijeća da minimizira utjecaj političkih vlasti, onda se malo postiže ako ta imenovanja direktno vrše nosioci zakonodavne ili izvršne vlasti, jer stvaranje Vijeća sa većinom koja pripada izvršnoj ili zakonodavnoj vlasti može vrlo negativno utjecati na svrhu odvajanja upravnih funkcija od političkih vlasti.

Većina vijeća imaju mješoviti sastav, uključujući sudije i neku kombinaciju tužioca, advokata ili državnih službenika, te dijeli moć izbora članova između sudske, izvršne i zakonodavne vlasti. Time se osigurava odgovornost kroz svrsishodno uključivanje političkih vlasti, te mjeru nezavisnosti pravosuđa. Neka vijeća imaju većinu sudija.

U Mađarskoj se Vijeće za pravosuđe sastoji od 15 članova, uključujući četiri člana *ex officio*, dva člana parlamenta i devet sudija. Četiri člana *ex officio* su ministar pravde, opći tužilac, predsjednik državne advokatske komore i predsjednik vrhovnog suda. Dva člana parlamenta određuje komitet ustavnosti i pravde, te komitet budžeta i finansija. Devet sudija biraju delegati koje biraju sudije redovnih sudova između sebe na plenarnoj sjednici (što znači deset sudija naspram pet ostalih kandidata).⁴¹⁸

U Litvaniji se Vijeće sastoji od 14 članova. Svi članovi su sudije, međutim, izvršna vlast može imati određeni utjecaj na sastav Vijeća jer Predsjednik države i Ministar pravde svaki za sebe imenuje po dvojicu sudija u Vijeće.⁴¹⁹

U Poljskoj je članstvo u Vijeću regulisano tako da članstvo uključuje predsjednika Vrhovnog suda, Ministra pravde, predsjednika Vrhovnog upravnog suda, jednog člana kojeg imenuje predsjednik države, 15 članova koje između sebe biraju sudije Vrhovnog suda i sudije redovnih i vojnih sudova na općim skupštinama ovih sudova, četiri člana bira parlament iz reda delegata, a dva člana bira senat iz reda svojih delegata (što znači 17 sudija naspram osam ostalih članova).⁴²⁰

U Rumuniji Vijeće za pravosuđe predstavlja magistraturu, uključujući tužioce. U tom kontekstu prikladno je da sudije predstavljaju samo dio članstva. Vijeće broji 15 članova, od kojih su deset sudije, a pet tužioci, koje nominiraju različita sudska i tužilačka tijela i koje bira parlament na period od četiri godine (što znači deset sudija naspram pet ostalih članova).⁴²¹

U Sloveniji je Vijeće za pravosuđe sastavljano od 11 članova koji se biraju na jedan termin od pet godina. Pet članova bira Nacionalna skupština po prijedlogu predsjednika države, a kandidati moraju biti advokati ili profesori prava. Preostalih šest članova su sudije koje biraju same sudije između sebe tajnim glasanjem (što znači šest sudija naspram pet ostalih članova).⁴²²

U Bugarskoj su sudije zastupljene u manjini. Vijeće sastavljeno od 25 članova ima 14 predstavnika magistrature, ali ta brojka uključuje sudije, tužioce i istražitelje, tako da ima samo osam sudija (uključujući predsjednike Vrhovnog kasacionog i Vrhovnog upravnog suda *ex officio*). 11 predstavnika koji ne dolaze iz magistrature bira parlament,

⁴¹⁸ Monitoring the EU Accession Process: Judicial Capacity, 2002, str. 198-9.

⁴¹⁹ Ibid, str. 45.

⁴²⁰ Član 187. ustava.

⁴²¹ Članovi 132-3. ustava Rumunije.

⁴²² Monitoring the EU Accession Process: Judicial Independence, 2001, str. 45.

a Opći tužilac je član *ex officio*, te na taj način članovi koji odgovaraju zakonodavcu ili izvršnoj vlasti imaju jasnu većinu.⁴²³

Neke države kao što su Mađarska, Litvanija⁴²⁴ i Slovenija⁴²⁵ osiguravaju da je čitavo pravosuđe predstavljeno, a to je postupak koji može pomoći u umanjivanju rizika nelegitimnih unutrašnjih miješanja u sudsku nezavisnost dajući sudijama svih nivoa pravo glasa po pitanju upravnog tijela ili tijela koje stvara pravila, dok se u Rumuniji daje neproporcionalna težina najvišem nivou pravosuđa.⁴²⁶

C. Imenovanje, probni periodi, mandat i premještaji

Negiranje bilo kakvog utjecaja političkima vlastima u odabiru sudija dovodi do stvaranja rizika izolacije pravosuđa od demokratske zajednice kojoj služi, pa tako postoje različite kombinacije koje se primjenjuju prilikom odabira sudija kako bi se političkim vlastima barem djelimično dalo uvida na koji način se vrši odabir sudija. Europski standardi i praksa država članica ne zabranjuju uključenost političkih vlasti u početnoj fazi odabira sudija, ali u mjeri koja će čitav taj proces objektivizirati i spriječiti neprikladne utjecaje.⁴²⁷

Mada postoje značajne razlike, u većini nekadašnjih država kandidata, samo Češka, Slovačka⁴²⁸ i Slovenija⁴²⁹ garantuju trajno zaposlenje po imenovanju.⁴³⁰

⁴²³ Ibid, str. 46.

⁴²⁴ Petoricu sudija bira se na općem sastanku sudija, jednog sudiju bira litvansko udruženje sudija, dvojicu sudija imenuje predsjednik države, dvojicu imenuje Ministar pravde, a *ex officio* članovi su predsjednik Vrhovnog suda, predsjednik dva odjela Vrhovnog suda i predsjednik Apelacionog suda. Vidjeti *Judicial Capacity in Lithuania*, 2001, str. 283.

⁴²⁵ Šest sudija koji su članovi vijeća biraju se tako da jednog bira Vrhovni sud, jednog apelacioni sud, jednog regionalni sud, jednog sudovi distrikta i dvojicu sve sudije zajedno.

⁴²⁶ Sastav Vijeća za pravosuđe je neobičan jer su predstavljene samo sudije viših sudova, čime ostaje više od 3.000 sudija prvostepenih i drugostepenih sudova koji nisu predstavljeni. Naime od deset sudija u Vijeću, četvorica su iz Vrhovnog suda pravde, a šestorica iz apelacionog suda. Vidjeti *Judicial Capacity in Romania*, 2001, str. 362.

⁴²⁷ Vidjeti *Campbell and Fell v. UK*, ECHR presuda od 28.06.1984., A80 (u kojoj se smatra da je imenovanje od strane izvršne vlasti dozvoljeno i čak normalno). Uporediti sa Osnovnim principima UN-a, član 10. (koji propisuje da se imenuju osobe «od integriteta i sposobnosti» i da odabir ne bude iz «neprikladnih motiva» ili diskriminatoski); Preporuke Vijeća Europe, princip I.2.c. (preporučuje da ovlašteno tijelo za izbor sudija bude «nezavisno od vlade i administracije» ali dodajući da «ustavne ili zakonske odredbe ili tradicija» mogu dopustiti da sudije budu imenovane od strane političkih vlasti, te preporučujući da u takvim slučajevima proces bude transparentan i nezavisan u praksi); UCI, član 9. (zahtijeva da se imenovanja vrše u skladu sa objektivnim kriterijem zasnovanom na prikladnoj profesionalnoj kvalifikaciji) ali također implicitno dopuštajući da se ovo vrši od strane političkih tijela na način sa «uspostavljenom i dokazanom tradicijom»).

⁴²⁸ Međutim, imenovanje predsjednika regionalnih i sudova distrikta vrši Ministar pravde, te ih može smijeniti sa te pozicije u bilo kom momentu i bez ikakvog obrazloženja. Vidjeti *Judicial Capacity in Slovakia*, 2001, str. 421.

⁴²⁹ Član 129. ustava Slovenije propisuje da je imenovanje sudije trajno.

⁴³⁰ Poljska nema formalne probne periode, ali ima prilično složen sistem imenovanja sudija u kojem značajnu ulogu igra i izvršna vlast, tačnije ministarstvo pravde. Osoba koja završi pravni fakultet, a želi da bude imenovana za sudije mora prvo raditi kao pripravnik u sudu dvije i po godine, a ova imenovanja vrše predsjednici apelacionih sudova. Nakon toga se provodi testiranje koje organizuje ministarstvo pravde, nakon čega ministar može uspješne kandidate imenovati za sudske saradnike, s tim da se imenuju na period do dvije godine, a ovaj period se može produžiti do tri godine. Po isteku ovog perioda uspješni kandidati se imenuju za sudije ili im se prekida uposlenje, a imenovanje se vrši na slijedeće način: (i) sudski kolegij nominuje kandidate koje uzima u razmatranje opća skupština sudija regionalnog suda; (ii) opća skupština

Ono što zabrinjava kod imenovanja na probne periode je to što se može desiti da sudija koji donosi određene odluke može početi da uzima u razmatranje stavove onih koji odlučuju o nastavku njegove sudske karijere nakon probnog perioda, što može veoma nepovoljno utjecati na nezavisnost sudija u donošenju pojedinih odluka. Zbog toga je imenovanje sudija na probni period veoma diskutabilno, i mada zemlje koje podržavaju ovaj sistem⁴³¹ razloge za to nalaze u potrebi da sudije ne budu one osobe koje nisu sposobne za to, čini se da je odluka o sposobnosti ili nesposobnosti previše subjektivna i da njeni efekti imaju više negativnih nego pozitivnih strana gledajući u cjelini interese učvršćivanja nezavisnosti sudske vlasti. Odluka o sposobnosti sudija treba biti donesena prije nego što počnu sa radom. Tamo gdje imenovanja na probni period postoji, treba ga shvatiti samo kao mehanizam za uklanjanje nekompetentnih sudija, i ne može imati bilo kakav politički sadržaj. Zbog toga, čini se neprikladnim povjeriti bilo koju ovlast odlučivanja političkim vlastima u vezi sudija koje su imenovane na probni period.⁴³²

Ako su sudije u poziciji da njihova sigurnost posla zavisi od odluka političkog faktora, mogli bi osjećati pritisak da donose odluke na način da pokažu svoju lojalnost i korisnost. Zbog toga mandat sudija treba da bude zagarantovan do dobi za penzionisanje, a što se smatra bitnom garancijom nezavisnosti u skladu sa europskim standardima.⁴³³

U većini država članica sudijama može biti dopušteno da nastave obavljati funkciju nakon ispunjavanja uslova za redovan odlazak u penziju, a što je u diskreciji sudske uprave,⁴³⁴ a što je praksa kojom se nepotrebno uvodi rizik po sudsku nezavisnost.⁴³⁵

Ako životni standardi sudije dramatično opadnu nakon penzionisanja, mogućnost produženja mandata može predstavljati pravu prijetnju sudskoj nezavisnosti, posebno ako ne postoji precizno definisani kriterij za produženje. Moguće je da selektivno produženje bude korišteno za uklanjanje politički nepoželjnih sudija, ili da ohrabri popustljivost. Ovaj rizik je posebno izražen u Bugarskoj, gdje se prijedlog za razrješenje sudije nakon što nastupe uslove za starosno penzionisanje ne moraju da budu potkrijepljeni razlozima,⁴³⁶ i gdje u isto vrijeme, sudije imaju motive da nastave raditi jer su penzije

prosljeđuje svoju listu kandidata Ministarstvu pravde, koje prosljeđuje listu uz svoje neobavezujuće mišljenje Nacionalnom vijeću pravosuđa; (iii) Nacionalno vijeće glasa o preporuci kandidata predsjedniku države, koji donosi konačnu odluku o imenovanju. Vidjeti *Judicial Capacity in Poland*, 2001, str. 337-8.

⁴³¹ Npr. Njemačka i Mađarska.

⁴³² Na primjer, u Estoniji predsjednik države vrši početna imenovanja, ali ne uzima nikakvo učešće u odlukama nakon nadzora na radom sudija na kraju probnog perioda, time čuvajući ovlast za donošenje odluka u rukama pravne profesije. Probni period traje tri godine, a odluku o nastavku ili prekidu mandata donosi Komisija za testiranje sudija. Vidjeti *Judicial Capacity in Estonia*, 2001, str. 173. i 176.

⁴³³ Osnovni principi UN-a, članovi 11. i 12.

⁴³⁴ Produženje nakon obavezne dobi za odlazak u penziju nije dopušteno u (1) Estoniji, gdje je obavezni odlazak u penziju pet godina nakon ispunjenja uslova za odlazak u penziju za ostatak populacije. Vidjeti *Judicial Capacity in Estonia*, 2001, str. 176.; (2) Mađarskoj, gdje je obavezni odlazak u penziju za sudije kada napune 70 godina, ali se mogu odlučiti da se penzionišu kada napune 62 godine, što je opći propis za penzionisanje. Vidjeti *Judicial Capacity in Hungary*, 2001, str. 213.; (3) Litvaniji gdje je obavezna dob za odlazak u penziju je kada se napuni 65 godina. Vidjeti *Judicial Capacity in Lithuania*, 2001, str. 297.; i (4) Sloveniji.

⁴³⁵ Europski standardi se priklanjaju striktnom obaveznom penzionisanju. Vidjeti Osnovne principe UN-a, član 12., Preporuka Vijeća Europe, princip I.3.

⁴³⁶ Obavezna starosna dob za odlazak u penziju u Bugarskoj je 63 godina za muškarce i 60 godina za žene. Vidjeti *Judicial Capacity in Bulgaria*, 2001, str. 101.

veoma niske.⁴³⁷ Slični problemi postoje i Latviji,⁴³⁸ Rumuniji⁴³⁹ i Slovačkoj⁴⁴⁰. Najbolji pristup bi bio da se odredi dob za odlazak u penziju bez ikakvih izuzetaka. Političke vlasti niti bilo ko drugi ne bi trebao imati diskreciju da zadrži ili otpusti sudiju nakon što ispuni uslove za penzionisanje.

Sigurnost koju nudi doživotni mandat sudije može biti ugrožena ako sudije mogu biti premještene bez razloga. Sve države članice ograničavaju praksu trajnog premještanja sudija bez njihove saglasnosti, izuzev iz disciplinskih razloga ili reorganizacije kojom se ukidaju sudovi,⁴⁴¹ ali pravila za privremeni premještaj su mnogo manje restriktivna. Općenito među bivšim državama kandidatima sudije ne mogu biti premještene iz jednog suda u drugi tokom njihovog mandata bez njihove saglasnosti. Premještaji se općenito dopuštaju pod određenim okolnostima kao što su disciplinske mjere ili reorganizacija sudova. Neke države dozvoljavaju privremeni premještaj bez saglasnosti sudije, kao što je Litvanija,⁴⁴² a ponekad i bez potrebnih proceduralnih garancija kao što je to u Mađarskoj⁴⁴³.

D. Finansiranje, radni uslovi i naknade

Finansiranje sudova. Bez obzira na ustavni položaj nezavisnosti sudstva, sloboda pravosuđa da obavlja funkcije samostalno može biti ozbiljno ugrožena ako je nepravilno kontrolisana od drugih vlasti u pogledu finansiranja. Mada je normalno i u potpunosti u skladu sa europskom praksom⁴⁴⁴ da pravosuđe bude finansirano isključivo putem parlamentarnih davanja i isplata izvršne vlasti, ovi procesi se mogu koristiti da se kazne ili nagrade sudovi odnosno pravosuđe za ponašanje pojedinih sudija. Samo saznanje da se ovo može desiti može utjecati na sudije u donošenju odluka koje su protivne željama i stavovima ostalih vlasti.

⁴³⁷ Prijedlog za penzionisanje nakon ispunjavanja obavezne starosne dobi stavlja predsjednik suda ili Ministarstvo pravde, a o tome odluku donosi Vijeće za pravosuđe, a za prijedlog nije potrebno dati bilo kakvo obrazloženje. Ibid.

⁴³⁸ Obavezna starosna dob za odlazak u penziju je 65 godina za sve sudije osim sudija Vrhovnog suda za koje je ta dob 70 godina. Međutim, mandat može biti produžen do pet godina, a za sve sudije odluku o tome donosi ministar pravde i predsjednik Vrhovnog suda osim za sudije Vrhovnog suda za koje odluku o tome donosi sam predsjednik Vrhovnog suda. Vidjeti *Judicial Capacity in Latvia, 2001*, str. 255.

⁴³⁹ U Rumuniji propisana obavezna starosna dob za odlazak u penziju je 60 godina za žene, odnosno 65 za muškarce. Međutim, sudije mogu obavljati dužnost do više starosne dobi za sudije samo po diskrecionoj odluci predsjednika suda u kome radi sudija (uz izuzetak sudija Vrhovnog suda), odnosno do 65. godine za sudije suda distrikta i regionalnog suda, 68. godine za sudije apelacionog suda, i do 70. godine za sudije Vrhovnog suda. Vidjeti *Judicial Capacity in Romania, 2001*, str. 384.

⁴⁴⁰ Ne postoji obavezna dob za odlazak u penziju za sudije, ali predsjednik države može po savjetu Vijeća za pravosuđe opozvati sudiju u bilo koje vrijeme nakon što sudija napuni 65 godina. Vidjeti *Judicial Capacity in Slovakia, 2001*, str. 410-415.

⁴⁴¹ Uporediti Preporuke Vijeća Europe, princip I.2.f. (koje propisuju da «predmet ne bi trebao biti izuzet od sudije osim ako ne postoji valjan razlog...»).

⁴⁴² Prema Zakonu o sudovima predsjednik države, po savjetu Vijeća za pravosuđe, može premjestiti sudiju do šest mjeseci bez njegove saglasnosti, ako je potrebno da se osigura funkcionisanje suda. Vidjeti *Judicial Capacity in Lithuania, 2001*, str. 298.

⁴⁴³ Nacionalno vijeće pravde može premjestiti sudiju jedanput svake tri godine u drugi sud do jedne godine u «interesu upravljanja pravosuđem». Član LXVII Pravnog statusa i prihoda sudija, 1997, član 17.

⁴⁴⁴ Europski standardi su većim dijelom šutljivi u pogledu posebne uloge pravosuđa u procesu budžetiranja. Član 7. Osnovnih principa UN-a propisuje samo da će države osigurati adekvatna sredstva, ali ne preporučuje poseban proces. Član 14. UCJ zahtijeva da pravosuđe ima priliku da “uzme učešće ili da se pita prilikom donošenja odluka” vezanih za njen materijalni položaj.

Ne postoji jasan standard vezan za prikladan nivo obezbjeđivanja sredstava za pravosuđe u smislu određenog dijela državnog budžeta. Moguće je izvesti standard o zaštiti nivoa materijalnih sredstava protiv arbitrarnog umanjivanja.⁴⁴⁵ Iako je teško identificirati zajednički pristup, nijedna država članica nije umanjila budžet za upravljanje sudovima u prethodnoj deceniji.⁴⁴⁶ Međutim, čak i u državama kandidatima u kojima je finansiranje pravosuđa ostalo ravnomjerno, efikasan nivo finansiranja je opao, jer uvećan broj sudija i dramatičan porast broja predmeta za rješavanje pred sudovima nije pratilo proporcionalno uvećanje u budžetskim stavkama.

Ministarstva pravde formuliraju budžet pravosuđa, dodjeljuju materijalna sredstva pojedinim sudovima i nadgledaju kako se ova sredstva troše u Latviji,⁴⁴⁷ Poljskoj,⁴⁴⁸ Rumuniji⁴⁴⁹ i Slovačkoj⁴⁵⁰. Vijeća za pravosuđe u Bugarskoj i Mađarskoj su uključena u proces budžetiranja u značajnoj mjeri. U Mađarskoj Vijeće za pravosuđe izrađuje nacrt budžeta za sudove i podnosi ga vladi. Vlada nije obavezna ovim nacrtom od strane Vijeća, mada je obavezna da parlamentu iznese razloge za odstupanje od prijedloga Vijeća.⁴⁵¹ U Bugarskoj nacrt budžeta za sudsku vlast sačinjava Vijeće za pravosuđe.⁴⁵² S druge strane, u Sloveniji Vrhovni sud priprema i podnosi prijedlog budžeta vladi, a tokom parlamentarne rasprave, predstavnici Vrhovnog suda i Vijeća učestvuju na

⁴⁴⁵ Uporediti član 13(1) UCJ; član 8. ECSJ.

⁴⁴⁶ U vezi ovoga treba napomenuti da je Poljska umanjila dio budžeta koji se izdvaja na pravosuđe sa 1,37% u 2000. na 1,29% u 2001. Vidjeti *Judicial Capacity in Poland*, 2001, str. 332.

⁴⁴⁷ U skladu sa članom 107. Zakona o sudskoj ovlasti, Ministarstvo pravde upravlja finansijskim sredstvima za funkcionisanje regionalnih i sudova distrikta, što uključuje pripremu budžeta i distribuciju odobrenih fondova. Odvojena budžetska stavka u državnom budžetu postoji samo za Vrhovni sud, koji sam priprema nacrt svog budžeta i podnosi ga direktno Ministarstvu finansija. Posljedica toga je da je pravosuđe nedovoljno finansirano i da je budžet izdvojen za pravosuđe iznosio 13.193.053,00 eura u 2001. godini što je predstavljalo oko 0,50% ukupnog državnog budžeta. Vidjeti *Judicial Capacity in Latvia*, 2001, str. 245-6.

⁴⁴⁸ Vidjeti *Judicial Capacity in Poland*, 2001, str. 327.

⁴⁴⁹ U Rumuniji pravosuđe nema gotovo nikakvih ovlasti u pogledu procesa budžetiranja, koji je u potpunosti u rukama ministarstva pravde. U skladu sa Zakonom o javnim finansijama br. 72/1996, Ministarstvo pravde sačinjava nacrt budžeta za sudski sistem nakon konsultacija sa ministarstvom finansija, koji potom usvaja parlament. Nakon što bude odobren budžet, ministarstvo pravde ga dijeli među 41 regionalnim sudom, koji dalje upravlja budžetima sudova distrikta i apelacionih sudova unutar svoje mjesne nadležnosti. Ne postoje precizni podaci o tome koliko je procenat izdvajanja za sudove, ali postoji procenat vezan za budžet ministarstva pravde čiji je sastavni dio i onaj koji se odnosi na sudove, a on je u 2001. godini iznosio 2,26% državnog budžeta. Vidjeti *Judicial Capacity in Romania*, 2001, str. 375.

⁴⁵⁰ Ministarstvo pravde pregovara u ime pravosuđa sva pitanja vezana za usvajanje budžeta. Ne postoje odvojeni budžeti za regionalne i sudove distrikta u državnom budžetu, a ovi sudovi se financiraju iz poglavlja koje se odnosi na Ministarstvo pravde, dok jedino Ustavni i Vrhovni sud od 2001. imaju odvojena poglavlja u budžetu. Za 2001. godinu ministarstvu pravde je dodijeljeno oko 95.555.780,00 eura, te 1.781.529,00 eura Vrhovnom sudu, a od budžeta Ministarstva pravde, oko 30.000.000,00 eura je dodijeljeno pravosuđu, što je predstavljalo ukupno oko 0,72% državnog budžeta. Vidjeti *Judicial Capacity in Slovakia*, 2001, str. 414-15.

⁴⁵¹ Postoje izvještaji da vlada nije uvijek postupala shodno ovoj obavezi. *Judicial Independence in the EU Accession Process*, 2001, str. 47.

⁴⁵² Član 117. stav 3. Ustava Bugarske propisuje da sudska vlast ima nezavisan budžet, te u skladu sa članom 196. stav 3. Zakona o sudskom sistemu (kojim se dozvoljava vladi da ulaže primjedbe i sačinjava prijedloge, ali se ne dopušta da pravi izmjene u predloženom budžetu) izvršna vlast ne može biti uključena u pripremu budžeta, već je dužna da cjelokupan predloženi budžet za sudsku vlast uključi u prijedlog godišnjeg državnog budžeta koji podnosi parlamentu. Oko 0,9% državnog budžeta se izdvojilo za pravosuđe u 2001. Vidjeti *Judicial Capacity in Bulgaria*, 2001, str. 94.

sjednicama nadležnih parlamentarnih komisija.⁴⁵³ U svim ovim zemljama sudije su ostavljene bez zastupanja u krucijalnoj fazi kada se raspravlja o budžetu.

Radni uslovi i naknade. Europski standardi pozivaju da sudovi imaju dovoljno materijalnih sredstava kako bi se osiguralo njihovo neometano funkcionisanje.⁴⁵⁴ Nepovoljni radni uslovi mogu biti prijetnja sudskoj nezavisnosti. U slučajevima kada su ovi uslovi na niskom nivou, oni mogu dramatično umanjivati efikasnost sudova, uvećavati pobude za korupcijom kao sredstvom izbjegavanja neefikasnih i preopterećenih sudova, i time uvećavati javnu i političku podršku za većom kontrolom nad radom sudova. Pored toga, loši radni uslovi mogu ograničiti sposobnost sudija da čuvaju svoju nezavisnost, te može predstavljati prijetnju njihovoj nepristrasnosti.

Uslovi u nekadašnjim državama kandidatima u kojima sudije vrše svoje dužnosti su još uvijek loši i postoje izvještaji o teškim uslovima u svim državama. Često postoje značajne razlike između pojedinih sudova u svakoj od ovih država, a sudovi u glavnim gradovima često pate od nedostatka prostora. Mnoge sudije rade u trošnim uredima sa minimalnom opremljenošću ili podrškom osoblja. U nekim slučajevima čak i osnovni pravni tekstovi kao što su službene novine nisu dostupne. U dijelovima Rumunije, na primjer, četiri do šest sudija u Bukureštu dijeli jedan ured, dok u Krajovi 15 sudija suda distrikta dijeli jedan ured.⁴⁵⁵ U Bugarskoj,⁴⁵⁶ Latviji,⁴⁵⁷ Litvaniji⁴⁵⁸ i Slovačkoj⁴⁵⁹ postoje izvještaji o ekstremno teškim uslovima rada, a u Poljskoj manji sudovi su mnogo bolje opremljeni nego veći sudovi.⁴⁶⁰

U skoro svakoj državi, broj predmeta za rješavanje dodijeljen sudiji se značajno povećao od 1990. Broj osoblja, materijalna sredstva i poboljšanja u tehnologiji nisu pratili korak sa istovremenim uvećanjem broja predmeta koje treba da riješe sudovi. U Latviji ovaj veliki zaostatak u rješavanju predmeta doprinosi rutinskoj povredi proceduralnih garancija (kao što su ulaganje žalbi na vrijeme i nadzor nad pritvorima

⁴⁵³ Tokom 2001. godine 1.6% državnog budžeta je dodijeljen pravosuđu, što je predstavljalo smanjenje u odnosu na prethodnu godinu kada je budžet za pravosuđe u 2000. godini iznosio 1,7% državnog budžeta. Vidjeti Budžet republike Slovenije, SN br. 32/2001.

⁴⁵⁴ Vidjeti Osnovni principi UN-, član 7; UCJ, član 14.

⁴⁵⁵ Vidjeti *Judicial Capacity in Romania*, 2001, str. 376-7.

⁴⁵⁶ Između 70 i 80% budžeta predviđenog za pravosuđe se izdvaja za plate sudija i osoblja, dok samo manji dio ide na infrastrukturu i opremu. Vidjeti *Judicial Capacity in Bulgaria*, 2001, str. 94.

⁴⁵⁷ Kao posljedica nedovoljnog finansiranja pravosuđe pati od nedostatka prostora, potrebne opreme, pravnih informacija i ljudskih resursa, što rezultira u sporom presuđivanju i velikim zaostacima u rješavanju predmeta. Vidjeti *Judicial Capacity in Latvia*, 2001, str. 247.

⁴⁵⁸ Broj sudija u Litvaniji je uvećan za 35% u periodu od 1996. do 2001. godine, odnosno sa 456 na 675 sudija. Međutim, i pored toga, postoji veliki zaostaci u rješavanju predmeta, te značajno uvećani priliv predmeta je povećao broj predmeta u radu sudija, tako da je se recimo mjesečni priliv predmeta po sudiji sudova distrikta povećao sa 40 u 1996. na 48 u 1997., a zatim na 52,68 u 2000. godini. Dostupno na <http://www.teismai.lt>, zadnji put posjećeno 16.12.2004.

⁴⁵⁹ Uslovi su tako teški da se smatra da efikasno utječu na nezavisnost sudova. Zbog nedovoljnog finansiranja, ne postoji dovoljan broj sudija, ostalog osoblja niti opremljenosti, tako da dolazi do stalnog porasta broja neriješenih predmeta. Tokom 1990. godine prosječan broj predmeta koji su dodjeljivani jednom sudiji u toku godine iznosio je 217,5 predmeta, a sudija je rješavao u prosjeku 162,9 predmeta godišnje. Do 1999. godine ti brojevi su porasli na 531,8 dodijeljenih predmeta na jednog sudiju tokom jedne godine, te 387,4 riješenih predmeta. Vidjeti *Judicial Capacity in Slovakia*, 2001, str. 416.

⁴⁶⁰ Ministarstvo pravde je usvojilo kriterije prema kojima treba da bude uposleno troje ostalog osoblja na jednog sudiju. Međutim zbog nedovoljnih sredstava, ovaj omjer nije primijenjen, a broj ostalog sudskog osoblja na kraju 2001. iznosio je oko 20.235. Vidjeti *Judicial Capacity in Poland*, 2001, str. 333.

prije suđenja), time slabeći javnu podršku radu pravosuđa.⁴⁶¹ Čini se da su ove zemlje u velikoj mjeri propustile do sada da isprave probleme uzrokovane nedovoljnim finansiranjem tokom četiri decenije komunizma. Djelimično zbog toga sudovi su i dalje neprihvatljivo neefikasni, predmet korupcije i zbog toga izloženiji napadima na njihovu nezavisnost. Mađarska⁴⁶² je posebno napravila određeni pomak u rješavanju ovih problema, mada su i tamo uvjeti dosta loši.

Što se tiče plata sudija, europski standardi na različite načine pozivaju da plate budu “sukladne dostojanstvu profesije“,⁴⁶³ ili jednostavno “adekvatne“.⁴⁶⁴ Međutim, zaštita od smanjivanja plata se generalno ne predviđa u državama članicama.

U svim nekadašnjim državama kandidatima plate sudija su značajno uvećane tokom proteklih 12-ak godina i sada su više-manje usporedive sa članovima parlamenta ili državnim službenicima na najvišim pozicijama. U Latviji plata sudija Vrhovnog suda je jednaka najvišem iznosu državnih službenika koju primaju na najvišem nivou,⁴⁶⁵ dok sudije regionalnih sudova dobivaju 85% tog iznosa.⁴⁶⁶ Uz plate dobivaju i dodatne isplate koje variraju u zavisnosti od nivoa sudije, mada sudije ponekad ne primaju puni iznos dodatnih isplata na koje imaju pravo. Mada su plate sudija u Sloveniji općenito više od nacionalnog prosjeka,⁴⁶⁷ sudije su se tužile da su njihove plate neusklađene sa pozicijama koje obavljaju, jer su ime recimo plate niže od plata notara ili zarade advokata.

E. Odgovornost sudija i lustracija

Bilo koji pokušaj sankcioniranja sudije ne krši sudsku nezavisnost. To je svakako stajalište europskih standarda.⁴⁶⁸ Kada sudija djeluje na način koji je nekonzistentan sa sudskom funkcijom, odgovornost zahtijeva disciplinsku mjeru. Nezavisnost zahtijeva samo da se ovo uradi na način koji ne obeshrabruje ostale sudije u slobodnom vršenju njihove sudijske funkcije.

Propisi nekadašnjih država kandidata o ponašanju sudija općenito obavezuje sudije da se uzdrže od ponašanja kojim se dovodi u pitanje dostojanstvo ugleda sudijske

⁴⁶¹ Mada postoje razlike u ovom regionu, svaka država u određenom stepenu pati od problema zaostatka u rješavanju predmeta koji je rezultat uvećanog priliva predmeta. Tako npr. u Latviji se rasprave u tek primljenim predmetima zakazuju za tek dvije godine kasnije. Vidjeti *Judicial Capacity in Latvia, 2001*, str. 248.

⁴⁶² Tokom 1999. Mađarska je uložila oko 1.564.533,00 eura u tehničko opremanje sudova kao što su nabavka diktafona, fotokopira i fax mašina. Međutim, dovoljno novca se ne izdvaja za primanje novih sudija i ostalog osoblja da bi se nosilo da uvećanim brojem predmeta koji se rješavaju ped sudovima, a kao rezultat toga sudovi su preopterećeni, što negativno utječe na rad sudija. Nacionalno vijeće pravde je ovlašteno da odlučuje o broju sudija i drugog sudskog osoblja, a u prosjeku oko 1,75 ostalog osoblja dolazi na svakog sudiju. Vidjeti *Judicial Capacity in Hungary, 2001*, str. 206 -7.

⁴⁶³ Preporuke Vijeća Europe, princip III.1.b.

⁴⁶⁴ Osnovni principi UN-a, član 11; ECSJ, član 8. (gdje adekvatno znači da se time mora “osigurati da sudija ima stvarnu ekonomsku nezavisnost...“).

⁴⁶⁵ Prosječna plata službenika prema kojima se određuje plata sudija iznosila je oko 593,00 eura u 2000. godini. Vidjeti *Judicial Capacity in Latvia, 2001*, str. 249.

⁴⁶⁶ Ibid. Plate sudija su značajno veće od prosječne plate na državno nivou koja je u 2000. godini iznosila oko 269,00 eura mjesečno.

⁴⁶⁷ Prosječna plata sudije u Sloveniji tokom 1999. je bila 23.641,38 eura (bruto) ili 12.959,97 eura (neto). Godišnja plata sudije Vrhovnog suda je bila 42.050,44 eura (bruto) ili 20.833,86 eura (neto). Prosječni dohodak u državi za 1999. je iznosio 9.884,00 eura (bruto). Vidjeti *Judicial Capacity in Slovenia, 2001*.

⁴⁶⁸ Vidjeti član 17-20. Osnovnih principa UN-a, princip VI Preporuka Vijeća Europe, član 11. UCJ.

funkcije. Na primjer, u Slovačkoj postoje pravila o tome šta čini disciplinski prekršaj⁴⁶⁹, kao i u Rumuniji⁴⁷⁰.

U svim državama osim Rumunije i Slovenije,⁴⁷¹ etički kodeksi imaju samo neslužbeni status i ne predstavljaju direktnu osnovu za disciplinsku akciju. U Mađarskoj ovaj kodeks još uvijek nije usvojen. Rumunske odredbe su jedinstvene u tome da Zakon o organizaciji pravosuđa eksplicitno navodi da ozbiljne povrede pravila Etičkog kodeksa magistrature također predstavljaju disciplinski prekršaj.⁴⁷²

Imajući u vidu da odgovornost sudija treba da bude regulisana na način koji je transparentan i koji će spriječiti postupke koji su motivisani ne neradom sudija, već nekim političkim ili drugim motivima, da bi se to spriječilo potrebno je u državama ugraditi odredbe kojima se detaljno reguliše postupak u kojem se utvrđuje odgovornost sudija. O ovim proceduralnim zaštitama govori se i u europskim standardima.⁴⁷³ Ove standarde zadovoljavaju i sve bivše države kandidati na taj način da sudije imaju pravo da iznesu svoje argumente na usmenim saslušanjima, a može im pomagati advokat, te mogu uložiti žalbu protiv odluke disciplinskog tijela.⁴⁷⁴ Trajno razrješenje sudija općenito provodi tijelo za imenovanje ili unaprijeđenje, a u skladu sa europskim standardima⁴⁷⁵ to se razrješenje treba svesti na primjere u kojima su sudije oglašene krivim za počinjeno krivično djelo, ako su ozbiljno povrijedili svoje obaveze, ili ako su iz zdravstvenih razloga trajno spriječeni da obavljaju svoje dužnosti.

U većini država članica sastav pravosuđa je značajno izmijenjen od kraja vladavine komunizma putem tzv. lustracije.⁴⁷⁶ Ovaj proces politički motivirane provjere proveden je u nekim od bivših komunističkih država. Na primjer, Mađarska je tokom 2000. proširila svoje postojeće zakone o lustraciji,⁴⁷⁷ provjeravajući određene službenike

⁴⁶⁹ Disciplinski prekršaj je definisan kao namjerno neispunjavanje ili povredu sudskih dužnosti koje uzrokuje opravdane sumnje u nezavisnost sudije, njegovu savjesnost i objektivnost u donošenju odluke, nepristrasnost u pogledu stranaka u sporu, ili neispunjavanja obaveze da uloži napore da dovrši sudski postupak pravično i bez nepotrebnih odlaganja. Član 116. Zakona sudijama i porotnicima, br. 385/2000. Vidjeti *Judicial Capacity in Slovakia*, 2001, str. 425.

⁴⁷⁰ Član 122. Zakona o pravosuđu nabroja aktivnosti koje se smatraju povredom dužnosti sudije, a koje uključuju: česta odugovlačenja, neopravdani izostanci sa posla, miješanje u rad drugog sudije, neprikladno ponašanje u sudu, povreda dužnosti čuvanja tajne u procesu donošenja odluke, javne političke aktivnosti, aktivnosti koje utječu na čast i integritet sudske profesije, neopravdano odbijanje izvršenja dužnosti, česti nemar, povreda Etičkog kodeksa, ili izbjegavanje plaćanja poreza. Pored toga sudije moraju izbjegavati ponašanje kojim se kompromituje dostojanstvo u i van suda. Vidjeti *Judicial Capacity in Romania*, 2001, str. 387.

⁴⁷¹ Etička pravila za pravosuđe su uključena u Zakon o sudskoj službi (članovi 37-39.), ali samo u formi principa, kao što je obaveza nepristrasnog ponašanja, uzdržavanja od davanja komentara o predmetima u toku, ili izdržavanje od primanja darova. Povreda svakog od ovih pravila može za rezultat imati pokretanje disciplinskog postupka. Pored toga nacrt Kodeksa sudske etike je usvojen od strane slovenskog udruženja sudija dana 08.06.2001.

⁴⁷² Vidjeti *Judicial Capacity in Romania*, 2001, str. 387.

⁴⁷³ Osnovni principi UN-a, član 17. i 19.; Preporuke Vijeća Europe, princip VI; UCJ, član 11(3); ECSJ, član 9.

⁴⁷⁴ Osim u Latviji. Vidjeti *Judicial Capacity in Latvia*, 2001, str. 261.

⁴⁷⁵ Osnovni principi UN-a, član 18.; Preporuke Vijeća Europe, princip VI.2.

⁴⁷⁶ Pod pojmom lustracija stari Rimljani su podrazumijevali „čišćenje od grijeha, odnosno ispitivanje savjesti“.

⁴⁷⁷ Nakon pada komunizma, tačnije 1994. usvojen je Zakon XXIII o provjeravanju pojedinaca na važnim državnim pozicijama («Zakon o lustraciji»), ali u početku se nije primjenjivao na sudije već samo na predsjednika Vrhovnog suda. Tokom 2000. godine dolazi do izmjene ovog zakona tako da se njime

koji su radili u komunističkom režimu, tako da su uključene i redovne sudije.⁴⁷⁸ Postoji bojazan da podvrgavanje sudija ideološkim provjerama deset godina nakon izmjene u režimu nema legitimnu svrhu.⁴⁷⁹

S obzirom da proces lustracije omogućava zakonodavnoj ili izvršnoj vlasti da smijeni sudije po osnovu političkih ili ideoloških kriterija, ona predstavlja potencijalno ozbiljan upad u nezavisnost pravosuđa. Sudije se ponekad tjeraju iz ureda, a da nisu počinili bilo kakvu povredu zakoni bez obzira na njihovu kompetentnost. Takve radnje mogu kršiti europske norme vezane za nezavisnost sudija.⁴⁸⁰

Međutim, relativno ograničeno vršenje lustracije koje je provedeno u protekloj deceniji u nekim državama kandidatima izgleda da nije povrijedilo standarde prihvaćene od strane EU. Njemačka još uvijek ima odredbe o provjeravanju i lustraciji, a većina sudija koje su obavljale funkciju u Demokratskoj republici Njemačkoj dale su ostavku na svoju poziciju. Ovo nije proizvelo bilo kakvu reakciju od strane EU ili država članica. Pored toga, veći broj država kandidata ima odredbe kojima se provjerava ili zabranjuje rad u javnim službama “nacista”, “fašista” ili njihovih saradnika.

Imajući u vidu kontekst brze tranzicije iz komunističkog sistema u kojem je negirana nezavisnost pravosuđa i aktivno učešće sudija u sistemu političkog pritiska, vremenski ograničeno provjeravanje čini se usklađenim sa uspostavom nezavisnosti pravosuđa. Međutim, tamo gdje se lustracija provodi duže vrijeme, ili je nevezana za precizno definisane aktivnosti tokom komunističkog perioda, može utjecati na održanje nezavisnosti pravosuđa.

obuhvataju i sve sudije, tužioci kao i oni koji se nalaze na važnim pozicijama u medijima. Član 2(3) Zakona XCIII, 2000. Vidjeti *Judicial Capacity in Hungary*, 2001, str. 193.

⁴⁷⁸ Prvobitna verzija iz 1994. je obuhvatala samo predsjednika Vrhovnog suda.

⁴⁷⁹ Češka je usvojila tzv. Zakon o lustraciji (br. 451/1991 Coll.) kojim se zabranjuje aktivnim pristalicama komunističkog režima da vrše javne funkcije. Kao rezultat toga su sve imenovane sudije prije 1989. godine morali proći proces provjere, uključujući saslušanja pred parlamentarnim komisijama, kako bi održali svoju poziciju. Ovaj zakon se trebao primjenjivati do januara 1996. godine, ali je produžen do kraja 2000. godine. Vidjeti *Judicial Capacity in Czech Republic*, 2001, str. 139. Isto tako, Litvanija od 1998. godine primjenjuje na sudije Zakon o lustraciji kojim se zabranjuje osobama koje su radile u Državnoj sigurnosti SSSR-a da obavljaju određene javne poslove uključujući poslove sudije na period od deset godina. Zakon o procjeni Komiteta državne sigurnosti SSSR-a, član 2. usvojen 16.07.1998, Službene novine, 1998, br. 65-1877. Vidjeti *Judicial Capacity in Lithuania*, 2001, str.299.

⁴⁸⁰ Vidjeti član 10. Osnovnih principa UN-a, principi I.2.c. i VI.2. Preporuka Vijeća Europe.

ZAKLJUČAK

Kao što je to pokazano u ovom radu, u posljednjih 20-ak godina uspostavljeni su europski standardi kojima se daju jasne preporuke kako treba da bude ustrojena podjela vlasti unutar određene države i u kakvom položaju treba da se nalazi sudstvo da bi se ta država smatrala demokratskom i da bi se moglo reći da je to država vladavine prava. Mada ovi standardi nisu doneseni u formi koja obavezuje države da ih u potpunosti inkorporiraju u svoje pravne poretke, ipak je teško zamisliti da bi se država koja ne ispunjava ove standarde mogla smatrati demokratskom, a time i dijelom modernog svijeta. Tačnije rečeno, ta država se možda i može smatrati takvom i bez ispunjenja ovih standarda, ali takvom je neće smatrati ostale države koje u najvećoj mjeri ispunjavaju ove standarde, što za krajnji rezultat ima činjenicu da takvoj državi neće i ne može biti dozvoljeno da učestvuje u onim integracijama demokratskih država u kojima je osnovni kriterij za prijem u članstvo vladavina prava, a ne vladavina jedne ili više osoba, što neki nazivaju i tiranijom.

Europski standardi u pogledu nezavisnosti sudske vlasti su veoma sveobuhvatni i njima se regulišu razna pitanja. Jedno od osnovnih pitanja je i to da se njima zahtijeva da nezavisnost sudske vlasti bude zagantovana u ustavima država, kao najvišim pravnim aktima. Razlog za to je da se spriječi olako mijenjanje položaja sudske vlasti, jer ako je nezavisnost garantovana zakonom, ili čak još gore, podzakonskim pravnim aktom, tada postoji veoma velika opasnost da ova nezavisnost bude ugrožena brzim izmjenama zakona, što za krajnji rezultat može imati veoma nepovoljne posljedice za veliku većinu građane te države, te eventualne kratkoročne koristi za manji dio određenog društva, ali dugoročno gledano svi gube. Pored toga europskim standardima se preporučuje da imenovanje sudija treba da vrši nezavisno tijelo koje neće ovisiti o političkim vlastima, ili kao minimum da se imenovanja ne mogu vršiti bez njegovog značajnog učešća. Također se preporučuje da mandat sudija mora biti zagantovan do penzionisanja, te da se ne bi trebala vršiti imenovanja na probne periode zbog mogućnosti da se značajno utiče na nezavisnost sudija time što će one sudije koje su imenovane na probne periode vjerovatno pokušati da zadovolje tijela koja odlučuju o njihovom trajnom imenovanju, što može biti veoma negativno u pogledu donošenja pojedinih odluka u kojima se sudije možda neće rukovoditi onim što propisuje zakon, već onim što bi moglo zadovoljiti tijela koja donose odluku o nastavku njihove karijere. Europskim standardima se preporučuje i da se trebaju obezbijediti uslovi za rad sudija tako da ne bude dovedeno u pitanje ispunjenje njihovih nadležnosti kao i garantovanje svih onih prava zagantovanih prije svega Europskom konvencijom o ljudskim pravima i osnovnim slobodama. Jedan od bitnih uslova za očuvanje nezavisnosti sudija su i prikladne naknade koje će garantovati ekonomsku nezavisnost sudija, a koja treba da bude srazmjerna odgovornosti funkcije koju vrše. Uz sve to i sudije treba da imaju pravo da osnivaju i da se nesmetano učlanjuju u profesionalna udruženja sudija čiji je prvenstveni cilj zaštita njihovih interesa, ali koja isto tako mogu imati veoma značajnu ulogu i u obuci sudija. Naravno, a kao što to i preporučuju europski standardi, nezavisnost sudija ne znači i njihovu neodgovornost. Samo odgovorne sudije mogu očuvati povjerenje javnosti u nezavisnost sudstva, i samo se na taj način može očuvati nezavisnost, jer ako sudije ne bi bile odgovorne u vršenju svojih funkcija, tada bi i podrška nezavisnom sudstvu ubrzo bila znatno umanjena, što bi za posljedicu moglo imati i pokušaje ograničavanja ili potpunog ukidanja nezavisnosti sudstva. Ta odgovornost se ostvaruje prije svega pokretanjem i vođenjem disciplinskih

postupaka protiv onih sudija koji dovode u pitanje povjerenje javnosti. Međutim, jedan od ključnih uslova za vođenje disciplinskih postupaka je to da ga provodi i eventualno izriče disciplinsku mjeru nezavisno tijelo, po mogućnosti isto ono koje vrši imenovanja. Jedino se na taj način može garantovati da će provođenje disciplinskih postupaka biti u skladu sa zakonom i da se neće provoditi iz neprikladnih razloga, kao što je na primjer bio u slučaju u nekim zemljama kada je samo Ministarstvo pravde pokrenulo disciplinski postupak protiv sudije u predmetu u kojem je ovo ministarstvo bilo stranka.

Situacija u Bosni i Hercegovini prije provođenja reformi s početka ovog milenija je bila skoro katastrofalna, a o nezavisnosti sudske vlasti se nije moglo uopće govoriti. Pravosuđe u Bosni i Hercegovini je tokom perioda socijalizma bilo izgrađeno u skladu sa marksističkom teorijom prema kojoj podjela vlasti nije imala primjenu, a pravo je smatrano sredstvom koje služi interesima vladajuće klase, što je značilo da su sudovi u službi naroda, odnosno komunističke partije koja je smatrana otjelovljenjem volje naroda. Ova situacija je još pogoršana u zadnjem desetljeću prošlog stoljeća kada je rat pogodio Bosnu i Hercegovinu, i kada je većina sudova etnički očišćena u smislu da su brojne sudije izgubile svoj posao isključivo zbog svoje nacionalne pripadnosti, a primljene su nacionalno i politički podobne sudije, odnosno takve sudije su unaprijeđene na više položaje unutar gotovo mono-etničkih cjelina koje su obuhvatale tri dijela unutar Bosne i Hercegovine.

Neposredno nakon rata počela je izgradnja tzv. dejtonske Bosne i Hercegovine čiji je osnovni cilj bio uspostava i održanje mira bez nekih značajnijih ambicija da se stanje u Bosni i Hercegovini dovede u sklad sa europskim standardima u mnogim oblastima, uključujući i položaj sudske vlasti. Taj period do početka novog milenija je karakterističan i po tome što na području Bosne i Hercegovine nacionalističke vlasti nisu imale ni želje ni volje da izmjene postojeće stanje, a bilo kakvo zajedničko rješenje koje bi bilo u interesu Bosne i Hercegovine kao cjeline nije moglo biti postignuto ni po pitanju mnogo jednostavnijih pitanja, kao što je recimo uvođenje zajedničkih tablica ili državne zastave, a da ne govorimo o složenijim procesima kao što je uspostavljanje istinski nezavisne sudske vlasti u skladu sa europskim standardima. Jedan od najznačajnijih krivaca za takvo stanje je bilo i rješenje predviđeno u ustavu Bosne i Hercegovine koje nije predviđalo da sudstvo bude u nadležnosti države, već je dato u nadležnost entiteta, tako da je to bio veoma povoljan osnov za razvijanje različitih sistema, a što je dalje doprinosilo pravnoj nesigurnosti građana koji se mogli biti kažnjeni na različite načine za isto krivično djelo počinjeno u različitim entitetima.

Pored potpune odsutnosti volje na strani domaćih organa vlasti, situacija sa međunarodnom zajednicom je bila također veoma kompleksna. Naime, na području Bosne i Hercegovine djelovale su brojne međunarodne organizacije koje su provodile svoje programe pomoći za Bosnu i Hercegovinu bez ikakve dugoročne strategije i bez ikakve ili veoma male međusobne koordinacije, tako da su se svi njihovi pokušaji reforme pravosuđa često duplirali, a u konačnici nisu davali nikakve dugoročne rezultate.

Nakon nekoliko izgubljenih poslijeratnih godina shvatilo je se da bez pravne države nije moguće uspostaviti trajni mir na ovome području, pa je međunarodna zajednica kroz Ured visokog predstavnika počela da radi na osmišljavanju dugoročne strategije čiji cilj je bio uspostava istinske nezavisne sudske vlasti. Međutim, prva formulirana i provedena strategija je predstavljala potpuni promašaj, a ključni razlog za to je bila nespremnost međunarodne zajednice da preuzme na sebe teret odgovornosti u

provođenju ovog procesa, ograničavajući se na površne reforme namećući zakone kojima se uvećavaju plate sudija, ali korjenite reforme u vidu ponovnog imenovanja svih sudija nisu provedene, a čitav proces tzv. sveobuhvatne provjere sudija i tužilaca prepušten je “kolegijalnoj” provjeri, što je za rezultat imalo dodatno gubljenje nekoliko godina u procesu reforme pravosuđa.

Kada je se shvatilo da ova strategija ne daje gotovo nikakve rezultate, međunarodna zajednica je napokon odlučila da se čvrsto umiješa u čitav proces reforme, izmjeni entitetske ustave i uskladi ih sa europskim standardima, te nametne zakone kojima je stvorena osnova za provođenje korjenitih reformi u pravosudnom sistemu Bosne i Hercegovine. Nakon toga je proveden proces ponovnog imenovanja sudija i tužilaca, ali ovaj put ključnu ulogu u imenovanjima su imali međunarodni članovi vijeća nadležnih za imenovanja, dok im je u imenovanjima punu podršku pružila Nezavisna pravosudna komisija na čijim rukovodnim mjestima su se nalazili ugledni pravници koji su dolazili iz demokratskih zemalja i koji su koordinisali sve istrage te pružali punu podršku vijećima za imenovanja.

Čitav proces ponovnog imenovanja sudija i tužilaca, kao i restrukturiranja sudova i tužilaštava je proveden za manje od dvije godine, a postignuti rezultati se mogu smatrati zadivljujućim. Čini se da Bosna i Hercegovina još uvijek nije svjesna šta je sve postignuto za tako malo vremena, imajući u vidu da je velikom broju zemalja trebalo nekoliko desetljeća, pa čak i stoljeća da bi stvorili instituciju i uspostavili sistem koji garantuje nezavisnost sudske vlasti u odnosu na druge dvije. Čitav ovaj proces nije protekao bez kontradikcija, pa čak i pravih medijskih kampanja koje su vršene od strane političkih partija putem njima sklonih medija, međutim to treba smatrati dobrim znakom, jer da nije bilo takve reakcije političkih partija s pravom bi se mogli zapitati da li je proces proveden u interesu svih naroda Bosne i Hercegovine, ili je ostavio netaknutim one sudije i tužioce putem kojih su političke partije i druge interesne grupe bile u stanju da utječu na tok i ishod sudskih postupaka u njima interesantnim predmetima. Bilo kako, rezultati imenovanja i restrukturiranja su takvi da je značajno porasla zastupljenost svih konstitutivnih naroda u oba entiteta, da je primljeno oko 18% novih sudija i tužilaca koji do tada nisu obavljali sudsku i tužilačku funkciju, da je smanjen broj općinskih sudova za oko 33%, te da su u potpunosti ukinuta općinska tužilaštva.

Tokom sredine 2004. godine donesen je i stupio na snagu jedinstveni Zakon o visokom sudskom i tužilačkom vijeću BiH, s tim da ga ovaj put nije morao nametati Visoki predstavnik, kao što je to bio slučaj sa prethodna tri zakona koja su regulisala istu materiju, ali odvojeno za državni i nivoe entiteta. Time je pokazana volja i spremnost domaćih vlasti da napokon počnu i sami da rade na donošenju onih propisa koji su u interesu svih naroda, a ne samo jednog ili dva, te da će tek na taj način uspjeti dokazati svim svojim građanima, ali i međunarodnoj zajednici, da su dovoljno odgovorni u poslu kojim se bave i da misle na budućnost ove države i svih njenih građana. Tako je ovim zakonom ustanovljeno jedinstveno vijeće sastavljeno od većine sudija i tužilaca koje je između ostalog nadležno za imenovanja svih sudija i tužilaca na području Bosne i Hercegovine, izuzev sudija ustavnih sudova. Sam Zakon o VSTV-u gotovo u potpunosti ispunjava sve kriterije propisane europskim standardima, od imenovanja sudija, pa sve do njihove odgovornosti, jer je jedino Vijeće nadležno za pokretanje i vođenje postupaka protiv onih sudija i tužilaca koji svojim ponašanjem dovode u pitanje povjerenje javnosti u nepristranost i kredibilitet pravosuđa.

Međutim, čini se da postoje dva područja u ovome zakonu koja se trebaju unaprijediti. Jedno se tiče mogućnosti žalbe na odluke vijeća u pogledu izricanja disciplinskih mjera, a drugo je vezano za izradu budžeta za sudove. Što se tiče žalbi, predviđenim rješenjima u ovome zakonu stvorena je situacija u kojoj je Vijeće jedino nadležno da imenuje sudije i tužioce, ali istovremeno nije to koje konačno odlučuje ko ne može biti sudija ili tužilac, već o tome odlučuju sudije Suda BiH, što predstavlja potpuni apsurd. Na primjer u Francuskoj sudije i tužioci ne mogu uopće izjaviti žalbu na odluku disciplinske komisije o izricanju disciplinskih mjera, dok Europska konvencija o ljudskim pravima predviđa da svaka osoba, uključujući sudiju ili tužioca, mora imati pravo da izjavi žalbu na po njega nepovoljnu odluku. Međutim, Zakonom o VSTV-u je predviđena mogućnost ulaganja tri žalbe, što u krajnosti dovodi do već pomenutog apsurd.

Drugo područje u kojem treba dalje dorađivati ovaj zakon tiče se uloge VSTV-a u pogledu budžetiranja sudova. VSTV nema konačnu riječ u pogledu predlaganja sredstava potrebnih za rad sudova, već mu je uloga svedena na pregovaranje sa ministarstvima pravde kojih je ukupno 14 u Bosni i Hercegovini. Ne samo da Vijeće mora da pregovara sa 14 ministarstava pravde, što je krajnje nepraktično i neproaktivno, čak i to pregovaranje nije ni u kom pogledu obavezujuće za pomenuta ministarstva koja podnose budžetske prijedloge brojnim zakonodavcima na području BiH. Kao rezultat toga javlja se neravnomjerno finansiranje sudova i tužilaštava, te njihov nejednak materijalni položaj u različitim dijelovima zemlje, što u konačnici ima za rezultat nejednaku pravdu za građane, a što je u suprotnosti sa principom vladavine prava. Zbog toga je jedino razumno rješenje ili prenijeti nadležnost 14 ministarstava u pogledu predlaganja budžeta sudova na Ministarstvo pravde BiH, ili tu nadležnost za pripremanje i dostavljanje prijedloga budžeta u cjelosti prenijeti na Vijeće koje i ima najpouzdanije informacije o stanju i potrebama sudova i tužilaštava na području Bosne i Hercegovine. Također istu stvar treba uraditi i po pitanju nadležnosti zakonodavaca u smislu centraliziranja, a s jednim ciljem pojednostavljenja čitavog procesa, povećanja efikasnosti i ostvarenja brojnih ušteda, što bi u konačnici rezultiralo u ravnomjernom finansiranju pravosuđa i jednakom nivou ostvarivanja pravde na čitavom području BiH.

U ovom radu je također i ukazano na položaj Vijeća za pravosuđe u “starim” zemljama Europske unije. Neke od ovih zemalja predstavljaju kolijevke razvoja modela za pravosuđe. Pokazano je da u biti postoje dva osnovna modela, i to južno-europski čiji korijeni se nalaze u francuskom Vijeću za pravosuđe koje je nastalo neposredno nakon II. svjetskog rata, ali koje se prvi put pominje još u 19. stoljeću. Ovaj francuski model Vijeća za pravosuđe slijedile su zemlje poput Italije, Portugala i Španije, međutim imajući u vidu vrijeme nastanka ovih vijeća koja su na neki način bili presedani, čini se da su njihove nadležnosti prevaziđene, i da su naučene mnoge lekcije koje su naravno itekako pomogle onim zemljama koje su kasnije uspostavile svoja vijeća i koje su bile u stanju da ocijene gdje su bile slabosti postojećih Vijeća i šta je trebalo drugačije uraditi kako bi se učvrstila nezavisnost pravosuđa. Švedska predstavlja “postojbinu” sjeverno-europskog Vijeća za pravosuđe, a njen primjer su slijedile zemlje poput Danske i Irske. Nadležnosti ovih Vijeća za pravosuđe su mnogo šira i imaju mnogo značajniju ulogu u garantovanju nezavisnosti pravosuđa. Ono što je bilo poučno iz analize položaja ovih Vijeća za pravosuđe je to da je se moglo vidjeti kako se ostvaruje javna kontrola nad radom ovih Vijeća, što može značajno pomoći i našoj zemlji u budućim razmatranjima

ostvarivanja javne kontrole. Čini se da je švedski model najefikasniji i da bi se uz mala prilagođavanja mogao primjeniti i u BiH, s obzirom da se javna kontrola ostvaruje putem nadzora od strane institucija koje također postoje u BiH, kao što je ured ombudsman-a, zatim putem rada ureda revizora, itd.

Na kraju je bilo govora o stanju pravosuđa i položaju sudske vlasti u novopriključenim državama članicama EU koje su do samo prije 15-ak godina imale organizaciju i položaj sudske vlasti koji je bio veoma sličan onom u BiH, a koje su danas države članice EU. Položaj sudske vlasti u ovim zemljama je analiziran u svjetlu europskih standarda koji se odnose na ovu oblast, te se iz analize vidjelo da su ove zemlje poduzele značajne korake da usklade svoje sisteme sa pomenutim standardima, što je u konačnici rezultiralo time da im je priznat status demokratskih država koje ispunjavaju standarde i kriterije članstva Europske unije, te su se nedavno i pridružile i postale punopravne članice EU.

Imajući u vidu europske standarde po pitanju nezavisnosti sudske vlasti i postojećeg stanja u Bosni i Hercegovini, s punim pravom se može reći da Bosna i Hercegovina u potpunosti ispunjava preporuke iz pomenutih standarda i da kad bi to bio jedini kriterij za ulazak u članstvu EU, Bosna i Hercegovina bi bez ikakvih ograničenja mogla postati njen punopravni član. Međutim, Bosna i Hercegovina ne smije ostati zadovoljena sa ostvarenim rezultatima u posljednjih nekoliko godina s obzirom da je većina rezultata ostvarena uz puno učešće i pod nadzorom međunarodne zajednice. Bosna i Hercegovina mora dokazati da je i sama spremna da napravi i daljne korake koji neće biti napravljeni zbog toga da bi se zadovoljili određeni kriteriji koje propisuju određene asocijacije i integracije čiji punopravni član želi da postane i Bosna i Hercegovina, već mora poduzeti korake koji će prije svega biti od koristi za njene građane. To se prije svega odnosi na dogradnju dejtonskog ustava, tako što će odredbe o nezavisnosti sudske vlasti biti uvrštene u državni ustav, zatim na promjene u pogledu načina izrade budžeta i finansiranja pravosuđa, te na manje izmjene u Zakonu o VSTV-u koje se odnose na nepotrebnu mnogostrukost žalbi u disciplinskom postupku, kako bi Visoko sudsko i tužilačko vijeće zaista bilo to koje odlučuje ko je podoban da vrši sudsku ili tužilačku funkciju.

Bibliografija

1. Abraham, Henry. „Freedom and the Court: Civil Rights and Liberties in the United States“. Oxford, Oxford University Press, 7th ed., 1998.
2. Albon, M., Project on Justice in Times of Transition: Report of the Project's Inaugural Meeting, objavljeno u: Transitional Justice: How Emerging Democracies Reckon With Former Regimes, Vol. I, General Considerations, ed. Neil J. Kritz, Washington, D. C., United States Institute of Peace, 1995.
3. Alston, Philip (ed.). „The EU and Human Rights“. Oxford, Oxford University Press, 1999.
4. Ball, Alan. „Modern politics and Government“. London, Macmillan Press Ltd, 5th ed., 1993.
5. Berman, Harold. „Justice in the USSR“. New York, Vintage, 1963.
6. Braghoorn, Frederick Charles. „Politics in the USSR“. Boston, Little Brown, 2nd ed., 1972.
7. Enciklopedia Italiana di science, lettere ed arte, t. XXI, Roma, 1934.
8. Ferejohn, John. „Dynamics of Judicial Independence: Independent Judges, Dependent Judiciary“. Stanford University, New York University School of Law, novembar 1998.
9. Friedland, Martin L. „A Place Apart: Judicial Independence and Accountability in Canada“. Ottawa, Canadian Judicial Council, 1995.
10. Griffiths, Jag. „The Politics of the Judiciary“. Bodmin, Fontana Press, 3rd ed., 1985.
11. Harris, D.J., M. O'Boyle, and C. Warbrick. „Law of the European Convention on Human Rights“. London, Butterworths, 1995.
12. Hazard, John. „The Soviet Legal system“. New York, Columbia University, Oceana Publications, 1984.
13. Hogg, Peter. „Constitutional law of Canada“. Toronto, Carswell, 3rd ed, 1992.
14. Holland, Kenneth. „The Courts in the United States“ u „Political Role of Law Courts in Modern Democracies“. Jerold A. Waltman i Kenneth M. Holland (ed.), London, Macmillian, 1988.
15. Ketchum, Ralph, (ed.). „The Anti-federalist Papers and the Constitutional Convention - Debates“. New York, Mentor, 1986.
16. Letowska, Ewa. „Courts and Tribunals under the Constitution of Poland“ u „Constitutional Essays“, Mirosław Wryzykowski (ed.), Warsaw, 1999.
17. McCormick, Peter. „Canada's Courts“. Toronto, James Lorimer and Company, 1994.
18. Montesquieu. „De l'esprit des lois 1748.“ u „O duhu zakona“ (prijevod) A. Mimica, Beograd, Biblioteka „Libertas“, 1989.
19. Pajić, Zoran. „Democratic Transition and Institution building: Inner Dynamics“. rad prezentiran na X međunarodnoj ljetnoj školi u Cervi, Italija, septembar 2004.
20. Peardon, Thomas. „Introduction in the Second Treatise of Government by John Locke“. New York, Liberal Arts Press, 1952.
21. «Pravda, sigurnost i socijalna rekonstrukcija u Bosni i Hercegovini: Studija o bosanskim sudijama i tužiteljima na osnovu intervjuja», Centar za Ljudska prava, Međunarodna pravna klinika za ljudska prava – Univerzitet Kalifornija, Berkely, i Centar za ljudska prava – Univezitet Sarajevo, maj 2000.
22. Rossitor, Clinton (ed.). „The Federalist Papers“. New York, Mentor, 1961.

23. Sadiković, Čazim. „Politički sistemi“. Sarajevo, Grafit, 2000.
24. Shetrett, Simon. „Judges on Trial“. Amsterdam, North-Holland Publishing, 1976.
25. Voermans, Wim. „Councils for the judiciary in EU countries“. European Commission/TAIEX, Tilburg University/Schoordijk Institute, preveo Pena Language Services, juni 1999.
26. Vukadinović, Radovan. „Pravo Evropske unije“. Beograd, Megatrend, 2001.

Izveštaji međunarodnih organizacija

1. Erdmann, Charles. „Assessment of the Current Mandate of the Independent Judicial Commission and a Review of the Judicial Reform Follow-on Mission for Bosnia & Herzegovina“, Sarajevo, novembar 2001.
2. Inicijativa za evropsku stabilnost. „Preoblikovanje međunarodnih prioriteta u Bosni i Hercegovini: Prvi dio - Bosanske strukture vlasti“. Sarajevo, 1999.
3. International Crisis Group. „Uprava nad zakonom: Prepreke za razvoj nezavisnog pravosuđa u BiH“. Sarajevo/Brussels, Izveštaj ICG br. 72, 1999.
4. International Crisis Group. „Uprava nad zakonom u javnoj upravi: Konfuzija i diskriminacija u postkomunističkoj birokraciji“. Sarajevo/Brussels, Izveštaj ICG za Balkan br. 84, 1999.
5. International Crisis Group. „Bosnia's Precarious Economy: Still Not Open for Business“. Sarajevo/Brussels, Izveštaj ICG-a za Balkan br. 115, 2001.
6. International Crisis Group. „Bosnia - Reshaping the International Machinery“. Sarajevo/Brussels, Izveštaj ICG-a za Balkan br. 121, 2001.
7. International Crisis Group. „Denied Justice: Individuals lost in a Legal Maze“. Sarajevo/Brussels, Izveštaj ICG-a za Balkan br. 86, 2000.
8. International Crisis Group. „The Wages of Sin: Confronting Bosnia's Republika Srpska“. Sarajevo/Brussels, Izveštaj ICG-a za Balkan br. 118, 2001.
9. International Crisis Group. „Igranje sa sudbinom: Bosna i Hercegovina bez vladavine zakona“. Sarajevo/Brussels, Izveštaj ICG-a br. 127, 2002.
10. Judicial System Assessment Programme Report. „Report for the period November 1998-January 1999“, Sarajevo, 1999.
11. Judicial System Assessment Programme Report. „Thematic Report I: Court for Minor Offences“, Sarajevo, 1999.
12. Judicial System Assessment Programme Report. „Thematic Report II: Inspection of the Municipal Public Prosecutor's Office in Livno, Canton Ten, during 5-16 July 1999“, Sarajevo, 1999.
13. Judicial System Assessment Programme Report. „Thematic Report III: On Arrest Warrants, Amnesty and Trials in Absentia“, Sarajevo, 1999.
14. Judicial System Assessment Programme Report. „Thematic Report IV: A Case Study of Economic Reform - Inspection of the Registry for Companies and Public Institutions in Bihac, Una-Sana Canton, 6-13 December 1999“, Sarajevo, 2000.
15. Judicial System Assessment Programme Report. „Amnesty and Return: A Report on Implementation of Amnesty Legislation in the RS“, Sarajevo, 2000.
16. Judicial System Assessment Programme Report. „Interim Report on Delays and Detentions“, Sarajevo, 2000.

17. Judicial System Assessment Programme Report. „Thematic Report V: Enforcement and Execution of Court Judgments in Civil Cases“, Sarajevo, 2000.
18. Judicial System Assessment Programme Report. „Thematic Report VI: Expert Evidence and the Use and Misuse of Court Expert“, Sarajevo, 2000.
19. Judicial System Assessment Programme Report. „Thematic Report VII: JSAP and the Judicial Review Process in BiH“, Sarajevo, 2000.
20. Judicial System Assessment Programme Report. „Thematic Report VIII: Prosecuting Corruption - A Study of the Weaknesses of the Criminal Justice system in BiH“, Sarajevo, 2000.
21. Judicial System Assessment Programme Report. „Thematic Report IX: Political Influence - The Independence of the Judiciary in BiH“, Sarajevo, 2000.
22. Nezavisna pravosudna komisija. „Završni izvještaj: Projekat sudske uprave“. Sarajevo, 2002.
23. United Nations Criminal Justice Advisory Unit. „Sedmični izvještaj CJAU, 4.-11. januar 2002“. Sarajevo, 2002.

Zvanični dokumenti

1. Commission of the European Communities. „2001 Regular Report on Hungary’s Progress Towards Accession“. Brussels, SEC(2001) 1748, 13.11.2001.
2. Commission of the European Communities. „Feasibility Report EN18112003, Report from the Commission to the Council on the preparedness of Bosnia and Herzegovina to negotiate a Stabilisation and Association Agreement with the European Union“. Brussels, COM, 2003.
3. Nezavisna pravosudna komisija. „Strategija Nezavisne pravosudne komisije za 2001.-2002.“. Sarajevo, 2001.

Izvori sa interneta

1. ABA CEELI. „Judicial Refom Index for Bosnia and Herzegovina“. Oktobar 2001, dostupno na: http://www.abanet.org/ceeli/publications/jri/jri_bih.pdf, zadnji put posjećeno 07.12.2004.
2. European Union Monitoring Accession Process. „Monitoring the EU Accession Process: Judicial Independence“. Open Society Institute, 2001, dostupno na: <http://www.eumap.org/reports/2001/judicial>, zadnji put posjećeno 10.01.2005.
3. European Union Monitoring Accession Process. „Monitoring the EU Accession Process: Judicial Capacity“. Open Society Institute, 2002, dostupno na: <http://www.eumap.org/reports/2002/judicial>, zadnji put posjećeno 10.01.2005.
4. Europska komisija. „Izvještaj Komisije Vijeću o spremnosti Bosne i Hercegovine za pregovore o Sporazumu o stabilizaciji i pridruživanju sa Europskom unijom“. Brisel, 18.11.2004., dostupno na: <http://www.delbih.cec.eu.int/en/whatsnew/report-fs-bh.pdf>, zadnji put posjećeno 03.01.2005.
5. Internet stranica francuskog Vijeća za pravosuđe, dostupno na: <http://www.conseil-superieur-magistrature.fr/presentation/english/index.htm>, zadnji put posjećeno 03.02.2005.

6. Internet stranica talijanskog Vijeća za pravosuđe, dostupno na: <http://www.csm.it/>, zadnji put posjećeno 03.02.2005.
7. Internet stranica španskog Vijeća za pravosuđe, dostupno na: <http://www.poderjudicial.es/eversuite/GetRecords?Template=cgpj/cgpj/principal.htm>, zadnji put posjećeno 03.02.2005.
8. Internet stranica irskog Vijeća za pravosuđe, dostupno na: <http://www.courts.ie/courts.ie/library3.nsf/PageCurrentWebLookUpTopNav/Home>, zadnji put posjećeno 03.02.2005.
9. Internet stranica norveškog Vijeća za pravosuđe, dostupno na: <http://www.domstol.dk/page119.aspx>, zadnji put posjećeno 03.02.2005.
10. Izjava Elizabeth Rehn, dostupno na: www.rferl.org/newsline/1999/07/260799.html, zadnji put posjećeno 12.01.2005.
11. Kelly, William. „An Independent Judiciary: The Core of the Rule of Law“, dostupno na http://www.icclr.law.ubc.ca/Publications/Reports/An_Independent_Judiciary.pdf, zadnji put posjećeno 17.12.2004.
12. Milosavljević, Bogoljub, „Lustracija – pro et contra“, dostupno na: http://www.informator.co.yu/informator/2002/lustracija_202.htm, zadnji put posjećeno: 10.04.2005.
13. Nezavisna pravosudna komisija. „Konačni izvještaj Nezavisne pravosudne komisije, januar 2001. – 31. mart 2004.“, novembar 2004, dostupno na: http://www.hjpc.ba/reports/pdf/final_report_bos.pdf, zadnji put posjećeno 08.01.2005.
14. Office of the High Commissioner for Human Rights. „Equality before the courts and the right to a fair and public hearing by an independent court established by law (Art 14)“. CCPR General Comment 13 (General Comments), 13.04.1984. Dostupno na: <http://www.unhchr.ch/tbs/doc.nsf/0/bb722416a295f264c12563ed0049dfbd?OpenDocument>, zadnji put posjećeno 03.12.2004.
15. Podaci o stanju pravosuđa u Litvaniji, dostupno na <http://www.teismai.lt>, zadnji put posjećeno 16.01.2004.
16. «Prava građana – fundamentalna», portal stranica EU, dostupno na: http://europa.eu.int/abc/cit1_en.htm, zadnji put posjećeno 03.12.2004.
17. Ured visokog predstavnika. „Amandmani na zakone o sudskoj reformi Republike Srpske“, Sarajevo, 12.06.2000., dostupno na: http://www.ohr.int/ohr-dept/presso/pressr/default.asp?content_id=3929, zadnji put posjećeno 23.12.2004.
18. Ured visokog predstavnika. „Brcko Law Revision Commission: Chairman’s Final Report“. 31. decembar 2001, dostupno na: http://www.esiweb.org/bridges/bosnia/BLRC_ChairmansRep.pdf, zadnji put posjećeno 08.12.2004.
19. Ured visokog predstavnika. „Četvrti izvještaj Ureda visokog predstavnika iz 1996. o implementaciji Dejtonskog sporazuma“, dostupno na: http://www.ohr.int/other-doc/hr-reports/default.asp?content_id=3667, zadnji put posjećeno 21.11.2004.
20. Ured visokog predstavnika. „Odluka Visokog predstavnika o amandmanima na Ustav Federacije Bosne i Hercegovine“, Sarajevo, 23.05.2002., dostupno na: http://www.ohr.int/decisions/statemattersdec/default.asp?content_id=8453, zadnji put posjećeno 23.12.2004.

21. Ured visokog predstavnika. „Odluka Visokog predstavnika o amandmanima na Ustav Republike Srpske“, Sarajevo, 23.05.2002., dostupno na:
http://www.ohr.int/decisions/statemattersdec/default.asp?content_id=8456, zadnji put posjećeno 23.12.2004.
22. Ured visokog predstavnika. „Odluka Visokog predstavnika o donošenju Zakona o Centru za edukaciju sudija i tužilaca u Federaciji Bosne i Hercegovine“, Sarajevo, 23.05.2002, dostupno na:
http://www.ohr.int/decisions/judicialrdec/default.asp?content_id=8458, zadnji put posjećeno 05.01.2005.
23. Ured visokog predstavnika. „Odluka Visokog predstavnika o donošenju Zakona o Centru za edukaciju sudija i tužilaca u Republici Srpskoj“, Sarajevo, 23.05.2002., dostupno na: http://www.ohr.int/decisions/judicialrdec/default.asp?content_id=8461, zadnji put posjećeno 05.01.2005.
24. Ured visokog predstavnika. „Odluka Visokog predstavnika o imenovanju članova i savjetnika Visokog sudskog i tužilačkog vijeća BiH“, Sarajevo, 04.06.2004., dostupno na:
http://www.ohr.int/decisions/judicialrdec/default.asp?content_id=32615, zadnji put posjećeno 04.01.2005.
25. Ured visokog predstavnika. „Odluka Visokog predstavnika o imenovanju sudija i osnivanju Suda Bosne i Hercegovine“, Sarajevo, 08.05.2002., dostupno na:
http://www.ohr.int/decisions/statemattersdec/default.asp?content_id=7976, zadnji put posjećeno 23.12.2004.
26. Ured visokog predstavnika. „Odluka Visokog predstavnika o izmjenama i dopunama Zakona o sudovima i sudskoj službi u Republici Srpskoj i deset kantonalnih zakona o sudovima“, Sarajevo, novembar 2002., dostupno na:
<http://www.ohr.int/decisions/judicialrdec/archive.asp?m=&yr=2002>, zadnji put posjećeno 25.12.2004.
27. Ured visokog predstavnika. „Odluka Visokog predstavnika kojom se donosi Zakon o Sudu Bosne i Hercegovine“, Sarajevo, 12.11.2000., Dostupno na:
http://www.ohr.int/decisions/judicialrdec/default.asp?content_id=5228, zadnji put posjećeno 21.01.2005.
28. Ured visokog predstavnika. „Odluka Visokog predstavnika o mandatu Nezavisne pravosudne komisije“, Sarajevo, 06.08.2002., dostupno na:
http://www.ohr.int/decisions/judicialrdec/default.asp?content_id=27660, zadnji put posjećeno 25.12.2004.
29. Ured visokog predstavnika. „Odluka Visokog predstavnika o nametanju Zakona o izmjenama i dopunama o sudijskoj i tužilačkoj funkciji u Federaciji Bosne i Hercegovine“, Sarajevo, 13.12.2004., dostupno na:
http://www.ohr.int/decisions/judicialrdec/default.asp?content_id=33762, zadnji put posjećeno 08.01.2005.
30. Ured visokog predstavnika. „Odluka Visokog predstavnika o nametanju Zakona o izmjenama i dopunama Zakona o sudovima i sudskoj službi Republike Srpske“, Sarajevo, 17.12.2004., dostupno na:
http://www.ohr.int/decisions/judicialrdec/default.asp?content_id=33766, zadnji put posjećeno 08.01.2005.

31. Švedsko Vijeću za pravosuđe, dostupno na:
<http://www.dom.se/dom/DVhemsida/English/DV.htm>, zadnji put posjećeno 03.02.2005.
32. Vijeće za implementaciju mira. „Zaključci Vijeće za implementaciju mira, decembar 1997. “, dostupno na: http://www.ohr.int/pic/default.asp?content_id=29660, zadnji put posjećeno 20.12.2004.
33. Vijeće za implementaciju mira. „Madridska deklaracija“. Decembar 1998., dostupno na: http://www.ohr.int/pic/default.asp?content_id=6873, zadnji put posjećeno 20.12.2004.
34. Waters, Timothy. „Judge for a New Order: The Case for Continued Monitoring after Membership“. Dostupno na:
<http://www.eumap.org/journal/features/2002/nov02/continuedmonit/>, zadnji put posjećeno 30.11.2004.

Lista sudskih odluka

1. Bryan protiv Velike Britanije, ECHR presuda od 22.11.1995., A335-A, dostupno na:
<http://cmiskp.echr.coe.int/tkp197/view.asp?item=1&portal=hbkm&action=html&highlight=27.%09Bryan%20%7C%20v.%20%7C%20United%20%7C%20Kingdom&sessionid=815702&skin=hudoc-en>, zadnji put posjećeno 20.12.2004.
2. Campbell i Fell protiv Velike Britanije, ECHR presuda od 28.06.1984., A80, dostupno na:
<http://cmiskp.echr.coe.int/tkp197/view.asp?item=1&portal=hbkm&action=html&highlight=Campbell%20%7C%20i%20%7C%20Fell%20%7C%20v.%20%7C%20UK&sessionid=820258&skin=hudoc-en>, zadnji put posjećeno 12.01.2005.
3. Findlay protiv Velike Britanije, ECHR presuda od 25.02.1997., Reports 1997-1, dostupna na:
<http://cmiskp.echr.coe.int/tkp197/view.asp?item=1&portal=hbkm&action=html&highlight=26.%09Findlay%20%7C%20v.%20%7C%20United%20%7C%20Kingdom&sessionid=815702&skin=hudoc-en>, zadnji put posjećeno 21.12.2004.
4. Odluka Ustavnog suda BiH broj U - 56/02 od 30.01.2004., dostupno na:
<http://www.ustavisud.ba/?lang=bs&page=decisions/byyear/2004>, zadnji put posjećeno 22.01.2005.
5. Sramek protiv Austrije, ECHR presuda od 22.10.1984., A84, dostupno na:
<http://cmiskp.echr.coe.int/tkp197/view.asp?item=1&portal=hbkm&action=html&highlight=Sramek%20%7C%20v.%20%7C%20Austria&sessionid=820258&skin=hudoc-en>, zadnji put posjećeno 14.01.2005.
6. *Valente protiv R.*, presuda Vrhovnog suda u Kanadi (1985) 2 SCR 770 24.
7. 374/87, Orkem (1989) ECR 3351, dostupno na
http://europa.eu.int/smartapi/cgi/sga_doc?smartapi!celexapi!prod!CELEXnumdoc&lg=EN&numdoc=61987J0374&model=guichett, zadnji put posjećeno 15.12.2004.

Lista pravnih akata

1. Act of settlement, 1701, UK, 12 & 13 William III c. 2, dostupno na: <http://www.worldfreeinternet.net/parliament/settlement.htm>, zadnji put posjećeno 16.12.2004.
2. Deklaracija o pravima čovjeka i građanina iz 1789., dostupno na: <http://www.yale.edu/lawweb/avalon/rightsof.htm>, zadnji put posjećeno 13.12.2004.
3. Bill of Rights 1689, dostupno na: <http://www.yale.edu/lawweb/avalon/england.htm>, zadnji put posjećeno 15.12.2004.
4. Europska konvencija za zaštitu ljudskih prava i osnovnih sloboda, dostupno na: <http://www.ustavisud.ba/?lang=hr&page=texts/echr/convention>, zadnji put posjećeno 20.11.2004.
5. Europska povelja o statutu sudija, dostupno na: <http://www.legal.coe.int/legalprof/default.asp?fd=general&fn=charterjudgese.htm>, zadnji put posjećeno 12.12.2004.
6. Osnovni principi nezavisnosti pravosuđa UN-a, dostupno na: http://www.unhchr.ch/html/menu3/b/h_comp50.htm, zadnji put posjećeno 27.11.2004.
7. Međunarodni pakt o građanskim i političkim pravima, rezolucija br. 2200 A (XXI), decembar 1966., dostupno na: http://www.unhchr.ch/html/menu3/b/a_ccpr.htm, zadnji put posjećeno 02.12.2004.
8. Povelja temeljnih prava EU, (2000/C 364/01), dostupno na: http://www.europarl.eu.int/charter/pdf/text_en.pdf, zadnji put posjećeno 16.12.2004.
9. Preporuke Vijeća Europe br. R(94)12 o nezavisnosti, efikasnosti i ulozi sudija, dostupno na: <http://cm.coe.int/ta/rec/1994/94r12.htm>, zadnji put posjećeno 06.02.2005.
10. Rezolucija Ekonomskog i socijalnog vijeća br. 1989/60., dostupno na: <http://fpphr.iatp.org.ge/librari/helsinki/EN-RTF/en-5-6.htm>, zadnji put posjećeno 20.12.2004.
11. Ugovor iz Maastrichta i Ugovor iz Amsterdama dostupno na: <http://europa.eu.int/eur-lex/lex/en/treaties/index.htm>, zadnji put posjećeno 10.12.2004.
12. Univerzalna povelja sudije, dostupno na: <http://www.iaj-uim.org/ENG/07.html>, zadnji put posjećeno 12.12.2004.
13. Ustav Bosne i Hercegovine, Aneks IV Općeg okvirnog sporazuma za mir u Bosni i Hercegovini, dostupno na: http://www.ads.gov.ba/aktuelno/ustav_bosne_i_hercegovine_bosanski.pdf, zadnji put posjećeno 15.12.2004.
14. Ustav Bugarske, dostupno na: http://www.oefre.unibe.ch/law/icl/bu00000_.html, zadnji put posjećeno 05.02.2005.
15. Ustav Češke, dostupno na: http://www.oefre.unibe.ch/law/icl/ez00000_.html, zadnji put posjećeno 05.02.2005.
16. Ustav Danske, dostupno na: http://www.oefre.unibe.ch/law/icl/da00000_.html, zadnji put posjećeno 03.02.2005.
17. Ustav Estonije, dostupno na: http://www.oefre.unibe.ch/law/icl/en00000_.html, zadnji put posjećeno 05.02.2005.

18. Ustav Federacije Bosne i Hercegovine, „Službene novine FBiH“ br. 1/94, 13/97 i 22/02.
19. Ustav Irske, dostupno na: http://www.taoiseach.gov.ie/attached_files/RTF%20files/ConstitutionofIreland.rtf zadnji put posjećeno 03.02.2005.
20. Ustav Italije, dostupno na: http://www.oefre.unibe.ch/law/icl/it00000_.html, zadnji put posjećeno 03.02.2005.
21. Ustav Latvije, dostupno na: <http://www.humanrights.lv/doc/latlik/satver~1.htm>, zadnji put posjećeno 05.02.2005.
22. Ustav Litvanije, dostupno na: http://www.oefre.unibe.ch/law/icl/lh00000_.html, zadnji put posjećeno 05.02.2005.
23. Ustav Francuske, dostupno na: http://www.oefre.unibe.ch/law/icl/fr00000_.html, zadnji put posjećeno 03.02.2005. Ustava Mađarske, dostupno na: <http://www.mkab.hu/en/enpage5.htm>, zadnji put posjećeno 15.12.2004.
24. Ustav Poljske, dostupno na: http://www.oefre.unibe.ch/law/icl/pl00000_.html, zadnji put posjećeno 05.02.2005.
25. Ustav Republike Srpske, „Službeni glasnik RS“ br. 28/94, 8/96, 13/96, 15/96, 16/96, 21/96, 21/02 i 30/02.
26. Ustav Rumunije, dostupno na: http://www.oefre.unibe.ch/law/icl/ro00000_.html, zadnji put posjećeno 05.02.2005.
27. Ustav SAD-a, dostupno na: <http://www.house.gov/Constitution/Constitution.html>., zadnji put posjećeno 14.12.2004.
28. Ustav Slovačke, dostupno na: http://www.oefre.unibe.ch/law/icl/lo00000_.html, zadnji put posjećeno 05.02.2005.
29. Ustav Slovenije, dostupno na: http://www.us-rs.si/en/index.php?sv_path=6.17&itlang=L1, zadnji put posjećeno 05.02.2005.
30. Ustav Španije, dostupno na: http://www.oefre.unibe.ch/law/icl/sp00000_.html, zadnji put posjećeno 03.02.2005.
31. Ustav Švedske, dostupno na: http://www.oefre.unibe.ch/law/icl/sw00000_.html, zadnji put posjećeno 02.02.2005.
32. Zakon o sudijskoj i tužilačkoj funkciji Federacije Bosne i Hercegovine, „Službene novine FBiH“ br. 20/01.
33. Zakon o javnom tužilaštvu Republike Srpske, „Službeni glasnik RS“ br. 13/00.
34. Zakon o sudovima i sudskoj službi Republike Srpske, „Službeni glasnik RS“ br. 13/00.
35. Zakon o Visokom sudskom i tužilačkom vijeću Bosne i Hercegovine, „Službeni glasnik BiH“ br. 15/02, 26/02, 35/02, 42/03.
36. Zakon o Visokom sudskom i tužilačkom vijeću BiH, „Službeni glasnik BiH“ br. 25/04.
37. Zakon o Visokom sudskom i tužilačkom savjetu Republike Srpske, „Službeni glasnik RS“ br. 31/02, 55/02, 114/03, 30/04.
38. Zakon o Visokom sudskom i tužilačkom vijeću Federacije Bosne i Hercegovine, „Službene novine FBiH“ br. 22/02, 41/02, 19/03, 67/03, 17/04.