

UDRUŽENJE SUDIJA FEDERACIJE BiH
OGRANAK KANTONA SARAJEVO

KOMENTAR NA NACRT ZAKONA O VSTV-U

U najnovijem Nacrtu Zakona o VSTV-u u odredbama od **147. tačka b, 148. tačka c. te u ostalim odredbama do člana 155.** Nacrta Zakona o VSTV-u uvedena je analitička ocjena rada sudija. Izričito se protivimo ovakvoj analitičkoj ocjeni iz razloga što sudija biva ocijenjen kroz odluku drugostepenog suda.

Mišljenje na predloženi zakon:

A. Uvod

1. Sudije su dužne odlučivati nepristrasno, bez straha i bez favoriziranja, oslanjajući se isključivo na zakon i činjenice svakog pojedinog slučaja. Svako udaljavanje od tog postulata, ma kako tehnički opravdano izgledalo, mora se razmatrati sa posebnom pažnjom – jer ono potencijalno ugrožava samu srž prava na pravično suđenje. To pravo, sadržano u članu 6. stav 1. Evropske konvencije o ljudskim pravima, ne štiti samo subjektivni osjećaj pravednosti stranke, nego i institucionalni legitimitet suda kao nezavisne grane vlasti.

B. Dosadašnji i novi sistem ocjenjivanja

2. U pravosudnom sistemu Bosne i Hercegovine, ocjenjivanje rada sudija do sada se temeljilo na objektivnim i provjerljivim kriterijima: normi (broju riješenih predmeta), kvalitetu (odnos potvrđenih i ukinutih odluka), te planiranom rješavanju starih predmeta. Takvi kriteriji su omogućavali transparentno i pravno provjerljivo vrednovanje rada sudije.

3. Međutim, uvođenjem subjektivnih elemenata ocjene – kao što su stil pisanja sudskih odluka i komunikacija sa strankama – dolazi do ozbiljnog narušavanja koncepta sudijske nezavisnosti.

C. Problem subjektivne evaluacije

4. Ocjena stila pisanja presuda od strane viših sudija i ocjena komunikacije s javnošću od strane predsjednika odjeljenja uvodi neprovjerljive i neujednačene standarde koji se razlikuju zavisno od percepcije ocjenjivača. To može dovesti do situacije u kojoj sudija, da bi ostvario maksimalnu ocjenu, ima institucionalni motiv da prilagodi svoje presude ukusu ili očekivanjima ocjenjivača. Time dolazimo u zonu funkcionalne zavisnosti, gdje se ocjena sudije ne zasniva na mjerljivim parametrima rada, već na neartikulisanoj dojmu.

5. U takvom sistemu sudija postaje zavisna, ne nužno od zakonodavne ili izvršne vlasti, već od mišljenja drugih sudija – čime se podrija koncept unutrašnje nezavisnosti sudstva, o čemu jasno govore standardi Venecijanske komisije (CDL-AD(2010)004) i mišljenja br. 1 i 17. Savjetodavnog vijeća evropskih sudija (CCJE).

D. Međunarodni standardi

6. Savjetodavno vijeće evropskih sudija (CCJE) jasno insistira da ocjenjivanje sudija mora biti utemeljeno na objektivnim, provjerljivim kriterijima, uz garanciju transparentnosti.

Mišljenje broj 1 (2001) <https://rm.coe.int/1680747830>

25. Svaki „objektivni kriterij“ koji nastoji osigurati da izbor i karijera sudija budu „zasnovani na zaslugama, uzimajući u obzir kvalifikacije, integritet, sposobnost i efikasnost“, nužno će biti izražen općenitim terminima. Ipak, presudan je stvarni sadržaj tih kriterija i njihov učinak u konkretnoj državi. Savjet za sudije Evrope (CCJE) preporučio je da nadležna tijela u državama članicama, koja odlučuju o imenovanjima i unapređenjima ili daju savjete u vezi s tim, trebaju uvesti, objaviti i primijeniti objektivne kriterije s ciljem da se osigura da izbor i karijera sudija budu „zasnovani na zaslugama, uzimajući u obzir kvalifikacije, integritet, sposobnost i efikasnost“. Kada se to učini, tijela ili vlasti nadležne za bilo kakvo imenovanje ili unapređenje bit će obavezne da postupaju u skladu s tim, čime će barem postati moguće preispitati sadržaj usvojenih kriterija i njihov praktični učinak.

Mišljenje broj 17 (2014) - <https://rm.coe.int/16807481ea>

6. Ocjenjivanje mora biti zasnovano na objektivnim kriterijima. Ti kriteriji bi prvenstveno trebali obuhvatati kvalitativne pokazatelje, ali mogu uključivati i kvantitativne pokazatelje. U svakom slučaju, korišteni pokazatelji moraju omogućiti ocjenjivačima da uzmu u obzir sve aspekte koji čine kvalitetan sudijski rad. Ocjenjivanje ne smije biti zasnovano isključivo na kvantitativnim kriterijima (paragrafi 31–35).

9. Izvori dokaza na kojima se zasniva ocjenjivanje moraju biti dovoljni i pouzdani, naročito ako ti dokazi predstavljaju osnovu za negativnu ocjenu (paragrafi 39, 44).

7. Venecijanska komisija dodatno upozorava da se unutrašnja hijerarhijska zavisnost – kao što je ocjenjivanje nižih sudija od strane viših sudija – mora izbjeći, jer narušava samostalnost sudije u odlučivanju.

CDL-AD(2010)004 [https://www.venice.coe.int/webforms/documents/default.aspx?pdffile=CDL-AD\(2010\)004-e](https://www.venice.coe.int/webforms/documents/default.aspx?pdffile=CDL-AD(2010)004-e)

2. Osnov za imenovanje ili unapređenje

23. Preporuka (94)12 predviđa da „sve odluke koje se odnose na profesionalnu karijeru sudija treba da budu zasnovane na objektivnim kriterijima, a izbor i karijera sudija na zaslugama, uzimajući u obzir kvalifikacije, integritet, sposobnost i efikasnost.“

25. Od presudne je važnosti da sudija posjeduje osjećaj za pravdu i pravičnost. Međutim, u praksi može biti teško ocijeniti ove kriterije. Njihova primjena zahtijeva transparentne procedure i koherentnu praksu.

26. Konačno, budući da su zasluge osnovni kriterij, raznolikost unutar pravosuđa omogućit će javnosti da ima povjerenje u pravosuđe i da ga prihvati kao cjelinu. Iako

pravosuđe nije reprezentativno tijelo, ono bi trebalo biti otvoreno i pristupačno svim kvalifikovanim osobama iz svih slojeva društva.

27. Načelo da sve odluke koje se odnose na imenovanje i profesionalnu karijeru sudija trebaju biti zasnovane na zaslugama, uz primjenu objektivnih kriterija u okviru zakona, neosporno je.

10. Unutrašnja nezavisnost u pravosuđu

68. Pitanje unutrašnje nezavisnosti sudstva dobilo je manje pažnje u međunarodnim dokumentima nego pitanje vanjske nezavisnosti. Ipak, čini se da nije ništa manje važno. U nekoliko ustava je propisano da su „sudije vezane samo za zakon“. Ovo načelo prvenstveno štiti sudije od neprimjerenog vanjskog uticaja. Međutim, ono je primjenjivo i unutar samog pravosuđa. Hijerarhijska organizacija pravosuđa u smislu podređenosti sudija predsjednicima sudova ili višim instancama u njihovoj sudijskoj funkciji predstavljala bi očigledno kršenje ovog načela.

69. Osnovna razmatranja jasno su izložena od strane Savjeta za sudije Evrope (CCJE): „64. Ključno je to da sudija prilikom obavljanja svojih funkcija nije ničiji zaposlenik; on ili ona su nosioci javne funkcije. Dakle, oni služe pravu i odgovaraju isključivo zakonu. Samorazumljivo je da sudija koji odlučuje o predmetu ne postupa po nalogu ili uputi bilo kojeg trećeg lica, bilo izvan ili unutar pravosuđa.

CCJE je ukazao na potencijalnu prijetnju nezavisnosti sudstva koja može proizaći iz unutrašnje sudske hijerarhije. Ustanovljeno je da sudijska nezavisnost ne zavisi samo od slobode od neprimjerenog vanjskog uticaja, već i od slobode od neprimjerenog uticaja koji u određenim situacijama može doći od drugih sudija. „Sudije trebaju imati potpunu slobodu da odlučuju nepristrasno, u skladu sa svojom savješću i tumačenjem činjenica, te u skladu s važećim pravilima prava“ (Preporuka br. R (94)12, Načelo I (2)(d)). Ovo se odnosi na pojedinačne sudije. Izrazima koji su korišteni ne isključuju se doktrine poput presedana u zemljama common law tradicije (npr. obaveza nižeg suda da slijedi raniju

odluku višeg suda u vezi s pravnim pitanjem koje se direktno pojavljuje u kasnijem predmetu).“

70. Praksa usvajanja obaveznih smjernica od strane vrhovnog ili najvišeg suda, koje su obavezujuće za niže sudove – a koja postoji u nekim postsovjetskim zemljama – problematična je u tom pogledu.

71. Venecijanska komisija je dosljedno zastupala načelo nezavisnosti svakog pojedinačnog sudije:

„Na kraju, davanje ovlasti Vrhovnom sudu da nadzire aktivnosti općih sudova (član 51, stav 1) čini se da je u suprotnosti s načelom nezavisnosti tih općih sudova. Dok Vrhovni sud mora imati ovlaštenje da poništi ili izmijeni presude nižih sudova, on ih ne bi trebao nadzirati.“ (CDL-INF(1997)6, str. 6).

„U sistemu sudijske nezavisnosti, viši sudovi osiguravaju dosljednost sudske prakse širom zemlje kroz svoje odluke u pojedinačnim predmetima. Niži sudovi će, iako u građanskopravnoj (civil law) tradiciji formalno nisu vezani prethodnim odlukama kao u common law sistemu, imati tendenciju da slijede pravne stavove izražene u odlukama viših sudova, kako bi izbjegli da njihove odluke budu ukinute u žalbenom postupku. Dodatno, posebna procesna pravila mogu osigurati dosljednost između različitih grana pravosuđa. Trenutni nacrt zakona bitno odstupa od tog načela. On daje Vrhovnom sudu (čl. 51. stav 2. tačke 6 i 7), te u užem smislu Plenumu vrhovnih specijaliziranih sudova (čl. 50. stav 1) mogućnost da nižim sudovima upućuju 'preporuke/objašnjenja' o pitanjima primjene zakonodavstva. Ovakav sistem vjerovatno neće doprinijeti razvoju zaista nezavisnog pravosuđa u Ukrajini, već nosi rizik da se sudije ponašaju kao državni službenici koji izvršavaju naređenja svojih nadređenih. Još jedan primjer hijerarhijskog pristupa u nacrtu jeste široka ovlaštenja predsjednika Vrhovnog suda (čl. 59), koji te veoma važne ovlasti izgleda vrši samostalno, bez obaveze da se konsultuje s Plenumom ili Predsjedništvom.“ (CDL-INF(2000)5, pod naslovom „Uspostavljanje strogo hijerarhijskog sistema sudova“) *„Sudijska nezavisnost nije samo nezavisnost pravosuđa u cjelini u odnosu na druge grane vlasti, već ima i 'unutrašnji' aspekt. Svaki sudija, bez obzira na svoj položaj u sudskoj hijerarhiji, obavlja istu sudijsku vlast. U vršenju sudske funkcije, on ili ona mora biti*

nezavisan i u odnosu na druge sudije, kao i u odnosu na predsjednika suda ili druge (npr. žalbene ili više) sudove. Zapravo, sve više se raspravlja o 'unutrašnjoj' nezavisnosti sudstva. Najbolju zaštitu sudijske nezavisnosti – i 'unutrašnje' i 'vanjske' – može osigurati Visoko sudsko vijeće, što je prepoznato u glavnim međunarodnim dokumentima o sudijskoj nezavisnosti.“ (CDL(2007)003, tačka 61)

72. Zaključno, Venecijanska komisija naglašava da načelo unutrašnje sudijske nezavisnosti podrazumijeva da je nezavisnost svakog pojedinačnog sudije nespojiva s bilo kakvim odnosom podređenosti u njegovoj ili njenoj sudijskoj odluci.

E. Zaključak

Uvođenjem subjektivnih kriterija koji nisu podložni objektivnoj kontroli, ugrožava se pravo stranaka na suđenje pred nezavisnim i nepristrasnim sudom u smislu člana 6. stav 1. EKLJP, ali i ustavnog načela o podjeli vlasti i sudijskoj samostalnosti.

Nadalje, članom 5. stav 10. Nacrta zakona predviđeno je da *"U svrhu pripreme prijedloga Pravilnika o ždrijebanju, kao i izmjena i dopuna istog, u postupku ždrijebanja Vijeće formira komisiju u čijem sastavu paritetno sudjeluju predstavnici Vijeća, Ministarstva pravde Bosne i Hercegovine, Ministarstva pravde Republike Srpske, Federalnog ministarstva pravde Federacije Bosne i Hercegovine i Pravosudne komisije Brčko distrikta Bosne i Hercegovine"*. Dakle, navedenom odredbom se ustanovljava komisija u čijem sastavu se nalaze predstavnici izvršne vlasti, a nosioci pravosudne funkcije, kojih se ovo pitanje tiče su isključeni iz rada komisije. Protivimo se ovakvom načinu rada komisija koje donose provedbene akte koji se odnose na rad sudija i tužilaca bez uključivanja sudija i tužilaca u rad istih komisija, te smatramo da Vijeće ima kapacitet i stručno znanje, da bez izvršne vlasti donese podzakonske akte.

Članom 8. Nacrta zakona predviđeno je da *"Postupak kandidovanja i izbora članova Vijeća iz člana 5. st. (2) i (3) ovog zakona, provodi se u skladu sa ovim zakonom i Pravilnikom o postupku izbora članova Vijeća koji donosi Vijeće, Predlaganje i postupak izbora članova Vijeća iz člana*

5. st. (4), (5), (6) i (7) ovog zakona provodi se u skladu sa ovim zakonom i aktima organa i službi nadležnih za predlaganje, izbor i imenovanje".

Apeliramo na nadležne organe da ovo pitanje riješe zakonom jer samo na taj način će se moći pratiti transparentnost rada VSTV-a.

**Udruženje sudija Federacije BiH
Ogranak Kantona Sarajevo
Predsjednica Ogranka
Sudija, Mirsada Karahmetović**