



European Network of Councils
for the Judiciary (ENCJ)

Réseau européen des Conseils
de la Justice (RECJ)

Evropska mreža pravosudnih vijeća (ENCJ)

Izvještaj za Visoko sudsko i tužilačko vijeće Bosne i Hercegovine

Autori:

Sudija Geoffrey Vos

i

Sudija Gianluca Forlani

19.6.2013.

1. Izvještaj je napisao sudija Geoffrey Vos, sudija Višeg suda Engleske i Velsa, te predstavnik Visokog savjeta Engleske i Velsa, i sudija Gianluca Forlani, predstavnik Visokog sudskog savjeta Italije.
2. Evropska mreža pravosudnih vijeća ("ENCJ") tražila je od sudije Vos i sudije Forlanija da u svojstvu njenih predstavnika pripreme ovaj izvještaj, na zahtjev Visokog sudskog i tužilačkog vijeća Bosne i Hercegovine ("VSTV BiH")
3. Ukratko, zahtjev se odnosi na predložene promjene načina na koji se imenuju tužioci u BiH, kroz izmjene i dopune Zakona o Visokom sudskom i tužilačkom vijeću BiH ("Zakon"). Kopija postojećeg Zakona je u prilogu ovog Izvještaja u formi Priloga broj 1.
4. Zahtjev VSTV-a BiH je upućen ENCJ-u pod naslovom "*Prijedlog SNSD-a/SDP-a za izmjenu postupka imenovanja tužilaca: novembar 2012.*". Skraćenice "SNSD" i "SDP" su pojašnjene dalje u tekstu.
5. Tri glavne političke stranke su većinski članovi vladajuće koalicije u BiH (od ukupno 6) koje podržavaju promjenu postupka imenovanja tužilaca u BiH. To su:
 - (1) SNSD, odnosno Savez nezavisnih socijaldemokrata. Predsjednik SNSD-a, g. Milorad Dodik, je predsjednik Republike Srpske. U sastavu SNSD-a su uglavnom srpski predstavnici.
 - (2) SDP, odnosno, Socijaldemokratska stranka BiH, drugi je član vladajuće koalicije, čiji je lider g. Zlatko Lagumdžija. SDP je multinacionalna stranka sa velikim brojem Bošnjaka.
 - (3) SBB, odnosno, Savez za bolju budućnost BiH, čiji je lider g. Fahrudin Radončić, osnivač je Dnevnog Avaza, najvećih dnevnih novina u BiH.
6. BiH se sastoji iz dva entiteta i to:
 - (1) Republike Srpske ("RS") (sa cca. 90% srpskog stanovništva).
 - (2) Federacije Bosne i Hercegovine ("Federacija"), čiji je predsjednik, Živko Budmir, trenutno pod istragom za navodnu korupciju. Stanovništvo Federacije čine Bošnjaci, Hrvati i Srbi.

Brčko Distrikt BiH je posebna oblast i nije entitet.

7. Sudija Vos i sudija Forlani posjetili su Sarajevo između 12. i 14. maja 2013.godine. Održali su niz sastanaka sa predstavnicima EU-a, predstavnicima Ureda visokog predstavnika ("OHR"), članovima VSTV-a BiH, sudijama i tužiocima, te političarima koji su za predložene izmjene i dopune Zakona i sa onima koji su protiv. Detalji sa ključnih sastanaka dati su u okviru "*Dnevnog reda posjete Delegacije ENCJ-a u cilju utvrđivanja činjenica*", odnosno u formi Priloga broj 2. Spisak svih osoba

koje su učestvovala na našim sastancima dat je u Prilogu broj 3. Održali smo ukupno 14 sastanaka i obavili neke manje formalne razgovore.

8. Organizacija sudova u Bosni i Hercegovini, Federaciji i Republici Srpskoj, kao i zakonodavne i političke strukture navedene su u tabelama u Prilogu broj 4.

Zahtjev

9. Zahtjev VSTV-a BiH (u Prilogu broj 5.) ukazuje da prijedlog postupaka za imenovanje tužilaca u BiH ("Prijedlog") uključuje sljedeće:

- (1) Prijedlog za izmjenu i dopunu Zakona u cilju osiguranja:
 - (a) Konkursne procedure za glavne tužioce, zamjenike glavnih tužilaca i tužioce, koju provodi VSTV BiH;
 - (b) Glavne tužioce na svim nivoima treba da imenuju odgovorna zakonodavna tijela na prijedlog Vijeća ministara, entitetskih i kantonalnih vlada sa liste uspješnih kandidata koju priprema VSTV BiH;
 - (c) Mehanizma za deblokiranje kako bi, u slučaju da odgovorna politička tijela ne završe postupak imenovanja u roku od 3 mjeseca, VSTV BiH imenovao v.d. glavnog tužioca do gore navedenog imenovanja.
 - (d) Zamjenike glavnih tužilaca na državnom, entitetskom, kantonalnom i okružnom nivou treba da imenuju glavni tužioc i odgovarajućeg nivoa sa liste uspješnih kandidata koju priprema VSTV BiH.
 - (e) Tužioce na državnom, entitetskom, kantonalnom i okružnom nivou treba da imenuju glavni tužioc i na osnovu prijedloga VSTV-a BiH.
 - (f) Specijalne tužioce (gdje postoje) treba imenovati na isti način.
- (2) Prijedlog za izmjenu i dopunu Zakona kako bi se izmijenio sastav VSTV-a BiH i zamijenili članovi koje imenuju advokatske komore sa članovima iz reda univerzitetskih profesora ili predstavnicima advokatskih komora koje imenuje Predstavnički dom Parlamentarne skupštine BiH na osnovu javnog konkursa.

10. VSTV BiH je u e-mail-u od 28.3.2013. godine naveo da od ENCJ-a traži mišljenje o tome da li predložene izmjene i dopune Zakona predstavljaju unapređenje postojećeg načina imenovanja tužilaca u BiH. VSTV BiH traži da se posebna pažnja posveti na posljedice koje će predložene izmjene imati na nezavisnost i odgovornost tužilaca.
11. VSTV BiH je jasno ukazao na to da u ovom momentu prijedlog nije jasan, kao i da još uvijek nema formalnog zakonskog prijedloga pred Parlamentom BiH.

Kratak hronološki pregled događaja

12. Dejtonskim mirovnim sporazumom je, 14.12.1995. godine, uspostavljena nova organizacija Bosne i Hercegovine pod međunarodnom supervizijom.
13. Republika Srpska i Federacija BiH su, 11.3.2004.godine, potpisale Sporazum o prenošenju nadležnosti, gdje je dogovoreno da se, u skladu sa članom III.5 (B) Ustava BiH, nadležnosti iz oblasti pravosuđa, uključujući pitanja koja se tiču poslova i funkcija sudija i tužilaca, prenesu na novi VSTV BiH, koji bi bio odgovoran za samostalnost, nezavisnost, nepristrasnost, odgovornost i efikasnost pravosuđa u okviru Federacije BiH i Republike Srpske na nivou Bosne i Hercegovine.
14. Zakon je, u junu 2004. godine, usvojen od strane Parlamentarne skupštine BiH.
15. U martu 2009. godine, VSTV BiH je odlučio povećati broj sudija u BiH sa 896 na 1,023 (te broj dodatnih sudija sa 132 na 330), dok je u 2010. godini povećan broj tužilaca u BiH sa 260 na 390.
16. Evropska komisija za demokratiju putem prava (“Venecijanska komisija”), je u junu 2012. godine, izradila Mišljenje br. 648/2011 CDL-AD(2012)14 pod nazivom: “*Pravna sigurnost i nezavisnost pravosuđa u Bosni i Hercegovini*”, navodeći u stavu 85. da “*je očito da je, u praksi, VSTV BiH odigrao izuzetno važnu ulogu u jačanju nezavisnosti pravosuđa i unapređenju kontakata i saradnje između sudija i tužilaca*”. Ovo Mišljenje je dato u Prilogu broj 6.
17. U oktobru 2012. godine, VSTV BiH je predložio niz izmjena i dopuna Zakona sa ciljem unapređenja funkcionisanja VSTV-a BiH. VSTV BiH smatra da su ove izmjene i dopune predložene da bi “*se osiguralo da rad VSTV-a BiH bude u potpunosti u skladu sa najvišim evropskim standardima*”. Predložene izmjene i dopune su date u Prilogu broj 7, dok se ključne predložene izmjene mogu rezimirati na sljedeći način:

- (1) Treba formirati sudski i tužilački odjel unutar VSTV-a BiH sa po 12 članova. Sudski odjel bi bio sastavljen od 8 sudija, te 4 člana koje bi birali parlamenti. Tužilački odjel bi bio sastavljen od 8 tužilaca, te 4 člana koje bi birali parlamenti. Odluke koje bi donosili odjeli bi bile usvajane tako što bi glasalo najmanje 5 članova koji su sudije odnosno tužioci.
- (2) Broj članova VSTV-a BiH bi se povećao sa 15 na 20. Ključne izmjene se ogledaju u:
 - (a) osnovati vijeće sastavljeno od 8 sudija, 8 tužilaca i 4 člana koje imenuju parlamenti, umjesto jednog sastavljenog od 5 sudija, 5 tužilaca, 1 sudije ili tužioca, 2 advokata i 2 člana koje imenuju parlamenti.
 - (b) imenovati dodatna 2 člana koji su predstavnici parlamenata kako bi se obezbijedila 4 predstavnika i to:
 - (i) Jedan član kojeg imenuje Predstavnički dom Parlamentarne skupštine BiH dvotrećinskom većinom, na prijedlog Vijeća ministara;
 - (ii) Jedan član kojeg imenuje Predstavnički dom Parlamenta Federacije BiH dvotrećinskom većinom, na prijedlog Federalnog Ministarstva pravde Federacije BiH.
 - (iii) Jedan član kojeg imenuje Narodna skupština Republike Srpske dvotrećinskom većinom, na prijedlog Vlade Republike Srpske;
 - (iv) jedan član kojeg imenuje Predsjedništvo BiH.
 - (c) imenovati za oba odjela i sudiju i tužioca iz Brčko Distrikta umjesto dosadašnjeg samo jednog sudiju ili samo jednog tužioca.
 - (d) imenovati po jednog sudiju iz reda svih kantonalnih i iz reda svih opštinskih sudova Federacije umjesto dosadašnjeg jednog sudije iz reda kantonalnih i opštinskih sudova.
 - (e) imenovati jednog sudiju iz reda svih okružnih sudova odnosno Višeg privrednog suda, te jednog sudiju iz reda osnovnih odnosno okružnih privrednih sudova RS-a, umjesto dosadašnjeg jednog sudije za sve nivoe.
 - (f) Imenovati dva tužioca iz reda kantonalnih tužilaštava u Federaciji umjesto dosadašnjeg jednog.

- (g) Imenovati dva tužioca iz reda okružnih tužilaštava Republike Srpske umjesto dosadašnjeg jednog.
 - (h) Isključiti dva advokata koje je izabrala Advokatska komora Federacije i Advokatska komora RS-a.
18. SNSD i SDP su, krajem oktobra 2012. godine, objavili 16 političkih i zakonskih izmjena uključujući i Prijedlog za izmjenu postupka imenovanja tužilaca.
 19. Norveška ambasada je, 1.11.2012. godine, objavila saopštenje za javnost izražavajući svoju zabrinutost zbog Prijedloga.
 20. 2.11.2012. godine, ambasador Evropske unije, Peter Sorensen, Specijalni predstavnik EU u BiH i šef Delegacije EU u BiH, je u svom obraćanju VSTV-u BiH izjavio da su ključni prioriteti Strukturiranog dijaloga o pravosuđu između EU i BiH (“Strukturirani dijalog”) uključivali Zakon o VSTV-u BiH, u cilju jačanja nezavisnosti VSTV-a, te jačanja odgovornost sudija i tužilaca.
 21. Početkom novembra 2012. godine, Udruženje tužilaca Federacije objavilo je saopštenje za javnost u kojem se protive Prijedlogu, te navode da on *“ozbiljno ugrožava i podriva nezavisno, nepristrasno i profesionalno pravosuđe u (BiH)”*.
 22. Članovi Pravosudne mreže u BiH su, 7.11.2012. godine, objavili saopštenje za javnost navodeći da *“najozbiljnije osuđuju pokušaje podriivanja pravosuđa putem ovog Prijedloga”*.
 23. Predsjednik VSTV-a BiH je, 9.11.2012. godine, uputio dopis Evropskom komesaru za proširenje i politiku susjedstva, Nj.E., gospodinu Stefanu Fuleu, navodeći da bi ovaj Prijedlog, ukoliko bude realizovan *“predstavljao ozbiljno i flagrantno vraćanje unatrag reformskog procesa u oblasti pravosuđa, budući da bi se njime ugrozila nezavisnost tužilačkog sistema u BiH i da bi taj sistem ponovo bio stavljen pod političku kontrolu”*.
 24. Evropska komisija je, 3.12.2012. godine u Sarajevu, održala seminar “Taix” kojim je predsjedavao gospodin Pierre Mirel, direktor za Zapadni Balkan pri Direkciji za proširenje Evropske komisije. Zaključci sa seminara su dati u Prilogu broj 8.
 25. G. Pierre Mirel je, 21.12.2012. godine, uputio dopis predsjedniku VSTV-a BiH, Miloradu Novkoviću, navodeći da su *“(Prijedlozi VSTV-a) usmjereni na jačanje uloge i nadležnosti institucije na čijem ste čelu, a ne na podriivanje njenog odgovarajućeg funkcionisanja”*. G. Mirel je dostavio i zaključke sa seminara u kojima se navodi da: *“sadašnji sistem osigurava*

nezavisnost VSTV-a u postupku imenovanju nosilaca pravosudnih funkcija na svim nivoima, uključujući i tužioce. Kako su članovi Venecijanske komisije i naveli, određene postupke je moguće revidirati i poboljšati; ipak, bilo kakva strukturna reforma kojom bi se ponovo uspostavila snažna uloga ostalih grana vlasti, odnosno, izvršne i zakonodavne, značila bi vraćanje unazad, a posebno, kada ne postoje posebne zaštitne mjere kojima bi se spriječilo da postupak imenovanja bude pod prevelikim uticajem političkih stranaka”.

26. Zahtjev VSTV-a BiH je upućen ENCJ-u u februaru 2013. godine. ENCJ je odgovorio da u principu nije davao mišljenja na nacрте zakona, ali da bi bilo moguće utvrditi generalno važeće principe ENCJ-a.
27. VSTV BiH je, u martu 2013. godine, ENCJ-u dostavio informativni memorandum iz novembra 2012. godine, pod nazivom „...osnovna i neopoziva komponenta reformskog procesa u pravosuđu BiH“. Ovaj memorandum je u prilogu broj 9.
28. Dana 8. maja 2013. godine, RS je Savjetu bezbjednosti Ujedinjenih nacija uputila pismo sa opsežnom kritikom na račun VSTV-a BiH. Izvod iz ovog pisma je dat u prilogu br. 10.

Postupak imenovanja tužilaca u drugim evropskim zemljama

29. Usvojen postupak imenovanja tužilaca u evropskim zemljama se prilično razlikuje. VSTV BiH je pripremio dokument pod nazivom “*Tabelaran prikaz postupaka imenovanja za tužioce u relevantnim evropskim zemljama*”, u kojem su sažeti postupci koje je usvojilo 8 država u regiji, te 4 druge države uključujući Italiju i Francusku.
30. Krivični sistemi su takođe veoma različiti (vidi Izvještaj Venecijanske komisije u kojem se poziva na stav 8.(1) Priloga 11). Ne postoji jednoobrazan model za sve države. Na primjer, postoje bitne razlike između adversarnog i inkvizitornog sistema, te između sistema u kojima su istrage pod kontrolom sudije i sistema u kojima istrage kontrolišu tužilac ili policija. Takođe, postoje sistemi u kojima je procesuiranje krivičnog djela obavezno, te oni u kojima tužilac ima diskreciono pravo da ih ne procesuiraju, u slučaju da je u javnom interesu da se postupi na taj način. Stoga je važno sagledati krivično-pravni sistem BiH u odgovarajućem kontekstu.
31. Postupci u Njemačkoj i Velikoj Britaniji su takođe bili predmet razgovora tokom naše posjete BiH:
 - (1) U Njemačkoj, glavni Federalni tužilac (*Generalbundesanwalt*) rukovodi Federalnim tužilaštvom, *Bundesanwaltschaft*. Predsjednik

Federalne Republike imenuje Federalne tužioce, na prijedlog Federalnog Ministarstva pravde i na osnovu saglasnosti predstavničkih tijela zemalja SR Njemačke (*Bundesrat*). Na državnom nivou, glavne tužioce Državnog tužilaštva (*Generalstaatsanwalt*) imenuje nadležno državno Ministarstvo pravde, kojem i odgovara, iako proces imenovanja varira od države do države u okviru Federacije.

- (2) Direktore javnih tužilaštava u Velikoj Britaniji imenuje Državni tužilac u skladu sa članom 2.(1.) Zakona o procesuiranju prekršaja iz 1985. Ova uloga je prvi put uspostavljena 1845.godine. Državni tužilac je pravni savjetnik Izvršnom organu i izabrani član Donjeg doma Parlamenta, koji je niži dom dvodomnog Parlamenta. Sada postoji nezavisno vijeće koje vrši odabir na osnovu mišljenja Državnog tužioca.

Relevantni međunarodni principi u vezi imenovanja i nezavisnosti tužilaca

32. Pregledali smo veliki broj međunarodnih, evropskih i principa ENCJ-a koji se odnose na imenovanje i rad tužilaca. Ti principi su preobimni i diskurzivni da bismo ih mogli priložiti uz ovaj Izvještaj. Međutim, pripremili smo Prilog broj 11. koji se odnosi na ključna dokumenta koja smo koristili u pripremi ovog Izvještaja.
33. U ovim dokumentima se posebno naglašava da su:
 - (1) različite, ali komplementarne uloge sudija i tužilaca neophodna garancija za pravično, nepristrasno i efikasno vršenje pravosudnih funkcija.
 - (2) sudije i tužioci moraju podjednako biti nezavisni u smislu njihovih funkcija, ali isto tako moraju biti nezavisni i jedni od drugih.
 - (3) dosljedna sudska praksa Evropskog suda za ljudska prava u smislu člana 3. stav 5, i člana 6. Evropske konvencije o ljudskim pravima priznaje uslov nezavisnosti sudija i tužilaca od izvršne vlasti.
 - (4) integritet i nezavisnost pravosuđa se kompromituju ukoliko izvršna vlast može spriječiti tužioce da provode sve potrebne istražne radnje.
34. Pokušali smo sažeti principe koji su relevantni za ovaj Zahtjev iz materijala koji su u Prilogu broj 11, kao i one iz vlastitog iskustva:
 - (1) Nezavisnost krivične istrage treba biti zagarantovana u svakoj državi.

- (2) Treba uspostaviti jake mjere zaštite kako bi se osigurala nezavisnost tužilačkih organa u istragama protiv svih krivičnih djela, a posebno onih koje su počinili pojedinci iz političkih ili privrednih organa vlasti.
 - (3) Tužiocima bi trebali biti nepristrasni i nezavisni i u strukturalnom i funkcionalnom (ili operativnom) smislu. Nepostojanje nezavisnosti narušava kredibilitet tužilaca i podriiva povjerenje javnosti u pravosuđe.
 - (4) Države imaju obavezu osigurati vršenje tužilačke funkcije bez neprimjerenih uticaja uspostavljanjem formalnih zaštitnih mjera.
 - (5) Tužiocima moraju biti stručne osobe sa integritetom, koje posjeduju odgovarajuće kvalifikacije i koje su prošle odgovarajuću obuku.
 - (6) Tužioce treba birati na osnovu objektivnih kriterija kroz pravičan i nepristrasan postupak odlučivanja, uključujući zaštitne mjere protiv postupaka imenovanja na osnovu pristrasnosti, predrasuda i bilo kojeg oblika diskriminacije.
 - (7) Čak i u zemljama u kojima su izvršna i zakonodavna vlast uključene u proces imenovanja, postupak odabira i napredovanja u karijeri bi trebao biti transparentan, kako bi se izbjegli neprimjereni uticaji, favoriziranje ili nepotizam.
 - (8) Članovi tijela za odabir tužilaca trebaju (a) biti odabrani na osnovu znanja i sposobnosti i trebaju donositi odluke na nepristrasan način, koji je baziran na objektivnim kriterijima; (b) tijela trebaju biti, u najvećoj mjeri, sastavljena od stručnjaka; (c) trebaju izbjegavati bilo kakva politička ili druga vanjska uplitanja.
35. Iz onoga što smo naveli očito je da, dok pravna stečevina Evropske unije u najvećoj mjeri sadrži безусловnu potrebu da sudije budu imenovane nezavisno od organa vlasti, principi koji se primjenjuju na postupak imenovanja tužilaca su manje jasni.
36. Međutim, ono što je jasno je to da se od tužilaca, prema evropskim principima, traži da budu nezavisni, odgovorni, efikasni i učinkoviti.

Zaključci nakon utvrđivanja činjenica

37. Na svim sastancima koje smo održali sa političarima, pitali smo ih zašto misle da je ovaj prijedlog bio potrebna (ili nepotrebna) promjena i da li bi za reformu neke druge mogućnosti mogle postići iste rezultate. Svi ovi političari, za koje vjerujemo da su odabrani po principu reprezentativnog

uzorka, prihvatili su da je moguće postići ciljeve i bez realizacije ovog prijedloga. Svi su izjavili da su spremni razmotriti druge opcije.

38. Ključni razlozi političara koji su u najvećoj mjeri bili za ovaj prijedlog, su sljedeći:
- (1) Neuspjeh tužilaca da procesuiraju one koji su odgovorni za korupciju i organizovani kriminal.
 - (2) Neuspjeh u donošenju osuđujućih presuda, čak i u slučaju kada je pokrenut krivični postupak.
 - (3) Nepostojanje odgovornosti tužilaca za radnje poduzete prilikom pokretanje krivičnog postupka u određenim vrstama predmeta.
 - (4) Konkretnije, neuspjeh tužilaca u predmetima za koje postoji veliki interes javnosti zbog zastare, te plaćanje naknada optuženima koji su oslobođeni.
39. Tužioci s kojima smo razgovarali (više njih su bili članovi VSTV-a, i prema tome nisu u potpunosti reprezentativan uzorak) izjavili su da je finansiranje neadekvatno, ali da su oni nezavisni od uticaja vlasti, te da odlučuju na osnovu činjenica i dokaza. Svi su, međutim, smatrali da mediji pokušavaju uticati na njihove odluke stalnim i žestokim kritiziranjem. Ipak, nijedan tužilac nije smatrao da su navedeni pritisci na njih i njihove kolega bili uspješni. Kada su u pitanju tužioci sa kojima smo razgovarali, smatramo da možemo prihvatiti istinitost njihovih odgovora vezano za ovo pitanje. Pored toga, imali smo i susrete sa određenim brojem sudija koji su naveli više značajnih stvari, te istakli svoju nezavisnost.
40. Članovi VSTV-a BiH su bili jednoglasni u mišljenju da Prijedlog predstavlja korak unazad, te da su pojedini ili svi prijedlozi VSTV-a BiH vezani za reformu poželjni. Bilo je različitih mišljenja vezano za to da li treba da postoje posebni odjeli za tužioce i sudije, međutim, prevladava mišljenje da bi takvo rješenje bilo korisno iz razloga što bi time oni koji više imenovanja imali neposredna saznanja o poziciji za koju se vrše imenovanja.
41. Nema sumnje da uticajni predstavnici međunarodne zajednice imaju jasan stav da je Prijedlog nepoželjan.

Uvod u mišljenje

42. Cilj ovog Izvještaja nije izmišljanje tople vode. Više osoba sa kojima smo razgovarali, u svojstvu pojedinaca i službeno, imaju više godina iskustva u BiH, te su veoma dobro upoznati sa situacijom.

43. Ipak, smatramo da smo uz mnoštvo pisanih materijala i na osnovu cijelog niza sastanaka u zemlji, uspjeli shvatiti osnovne parametre vezano za kompleksnu političku i pravnu situaciju u BiH.
44. Naša je uloga bila da izvijestimo o važećim principima ENCJ, zajedno sa relevantnim međunarodnim i evropskim standardima, te nastojati da se objasni kako se ovi standardi mogu primijeniti u odnosu na situaciju u BiH.
45. Do sada smo pokušavali objasniti relevantne principe i standarde koji se primjenjuju kod imenovanja tužilaca. U više navrata na sastancima je naglašeno da određene dobro uređene države članice EU kao što su Velika Britanija i Njemačka već godinama imaju praksu prema kojoj izvršna vlast ima važnu ulogu u imenovanju tužilaca. Premda je ovo bez sumnje tačno, više međunarodnih aktera nam je također naglasilo da je situacija u BiH drugačija u odnosu na ove zemlje. BiH je tek odnedavno izašla iz jednog razarajućeg oružanog sukoba, te sad želi konsolidaciju i dogradnju nedavno uspostavljenih novih demokratskih, odnosno pravosudnih struktura. Situacija u BiH se, prema mnogima, i ne može ozbiljno usporediti sa starijim demokratskim sistemima kao što ima Velika Britanija. Sa ovakvim mišljenjem se i mi slažemo, te jedino možemo reći da u skorije vrijeme nije bilo govora u smislu neprimjerenih političkih uticaja na tužioce u navedenim zemljama.
46. Uprkos tome, važno je naglasiti da su tužioci u susjednim državama kao što su Srbija, Makedonija, Hrvatska i Crna Gora, na ovaj ili onaj način birani od strane zakonodavne vlasti. Ipak, mi nismo vršili uvid u stanje u navedenim državama, tako da nismo u situaciji da o tome dalje govorimo.
47. Prije nego što izrazimo naše mišljenje, smatramo da je važno shvatiti legitimni uticaj vlasti na tužilaštva.

Razlika između tužilačke politike i pojedinačnih tužilačkih odluka

48. Jasna razlika se može napraviti između strateške politike koja utiče na rad tužilaca s jedne strane i diskrecionog odlučivanja tužilaca u konkretnom predmetu s druge strane.
49. Vlasti imaju legitimno pravo da, u skladu sa platformom na osnovu koje su izabrani, traže izmjene i dopune krivičnih i procesnih zakona i politika koje tužioci treba da slijede. Na primjer, vlada koja je izabrana na osnovu obećanja da će se boriti protiv korupcije i organiziranog kriminala, legitimno postupa ukoliko donese zakone izrađene u cilju ostvarenja navedenih ciljeva. Štaviše, tamo gdje krivično gonjenje nije zakonski obavezno, nije sporno da vlast, barem kroz zakonodavstvo, utvrdi politiku

kojom se od tužilaca traži da kao prioritet procesuiraju određena krivična djela. Čak i u sistemu gdje je krivično gonjenje obavezno, zakonodavna vlast može izmijeniti odnosno dopuniti svoje krivično zakonodavstvo kako bi omogućila lakše krivično gonjenje određenih krivičnih djela.

50. Navedene aktivnosti treba jasno razlikovati u odnosu na pojedinačne odluke tužilaca u konkretnim predmetima. U svakom konkretnom predmetu, tužilac mora imati slobodu u odlučivanju na osnovu dokaza bez uticaja od izvršne vlasti odnosno parlamenta. Prema gore navedenim principima, na ovo se mislilo pod pojmom funkcionalna nezavisnost.
51. Problem u BiH je još više naglašen u svjetlu činjenice da postoji više nivoa vlasti; 10. kantona u Federaciji BiH, nivo entiteta (Federacija BiH i RS), nivo Brčko Distrikt BiH, te državni nivo, od kojih svaki pojedinačno može legitimno raditi na mijenjanju strateške politike vezano za krivično gonjenje.
52. Po našem mišljenju, postupak za razmatranje pritužbi vezano za imenovanje tužilaca, koji je u skladu sa međunarodnim odnosno evropskim standardima, mora razgraničiti navedene dvije stvari. Ne smije se ugroziti pravo tužioca na diskreciono odlučivanje u konkretnom predmetu, ali vlastima treba omogućiti legitimno pravo da utiču na određivanje tužilačkih prioriteta, u skladu sa postojećim sistemom rada u svakoj konkretnoj državi.
53. Jedan od vodećih političara s kojom smo razgovarali, a koji podržava Prijedlog, rekao nam je da svaki kompetentan tužilac može odnosno treba da donosi odluke nezavisno i stručno, nezavisno od toga da li je imenovan od strane izvršne ili zakonodavne vlasti. Ovo i ne mora biti tačno u konkretnom slučaju, ali smatramo da je percepcija nezavisnosti često jednako važna kao i sama nezavisnost.

Mišljenje u vezi sa Prijedlogom

54. Osnovni elementi Prijedloga su:
 - (1) VSTV BiH pravi listu kvalifikovanih tužilaca za svako upražnjeno mjesto za koje se vrši imenovanje.
 - (2) Glavni tužioci se biraju sa liste VSTV-a BiH od strane zakonodavne vlasti na osnovu prijedloga relevantne izvršne vlasti, uz postojanje mehanizma kojim će se spriječiti blokada postupka.
 - (3) Zamjenici glavnih tužilaca, specijalni tužioci i ostali tužioci na svim nivoima se biraju sa liste VSTV-a BiH od strane glavnog tužioca sa istog nivoa.

- (4) Dva člana VSTV-a BiH koji su advokati biće zamijenjena univerzitetskim profesorima odnosno predstavnicima advokatskih komora koje će imenovati Zastupnički dom Parlamentarne skupštine BiH na osnovu javnog konkursa.

55. Odredit ćemo se prema svakom od ova 4 prijedloga posebno.

Lista kvalifikovanih kandidata VSTV-a BiH

56. Nema nikakvih prigovora vezano za prvi prijedlog prema kojem VSTV BiH pravi listu kvalifikovanih tužilaca za svako mjesto koje bude oglašeno, s tim da VSTV BiH dalje vrši odabir uspješnih kandidata sa te liste. VSTV BiH, pretpostavljamo, napravi užu listu kandidata u skladu sa postojećom procedurom.

Zakonodavna vlast bira glavnog tužioca sa liste VSTV-a BiH

57. Drugi prijedlog prema kojem zakonodavna vlast bira glavne tužioce sa liste VSTV-a BiH predstavlja srž problema koji moramo razmotriti. Uloga glavnog tužioca je veoma važna za tužilačku nezavisnost iz razloga što svi tužioci odgovaraju njemu, tako da on (barem teoretski) može uticati na tužilačke odluke njemu podređenih tužilaca.
58. U razgovoru sa predstavnicima SDP-a, rekli smo im da ovaj dio Prijedloga ne bi riješio navedene probleme, tj. problem nedovoljnog procesuiranja djela korupcije i organiziranog kriminala jer bi to rezultiralo situacijom u kojoj bi vladajuće stranke birale tužioca koga podržavaju pristalice samo tih političkih stranaka. Ovakvo stanje bi potencijalno moglo uticati na aktivnosti vezane za procesuiranje korupcije unutar tog političkog kruga, te ne bi doprinijelo nezavisnosti i nepristranosti rada tužilaštava. Kao odgovor na ovo rečeno nam je da su svi tužioci na listi VSTV-a BiH stručni i nepotkupljivi. Ovo i može biti tačno od slučaja do slučaja, ali opet ponavljamo da je percepcija jednako važna kao i stvarno stanje. Nepoželjno je da građani, odnosno da dio građana, sumnja da su imenovanja izvršena na političkoj osnovi ili na osnovu bilo koje druge vrste diskriminacija.
59. Predstavnike političkih stranaka smo takođe pitali da li bi rješenje moglo biti stvaranje mehanizma pomoću kojeg bi vlada utvrđivala stratešku politiku tužilaštava. Nisu pokazali neki naročiti entuzijazam za ovakvo rješenje, pa smo se zapitali zašto ukoliko je cilj da se bori protiv svih oblika korupcije i organiziranog kriminala.

60. Zaključili smo da je drugi prijedlog, prema kojem zakonodavna vlast bira glavnog tužioca sa liste koju pripremi VSTV BiH, nepoželjno rješenje. Nije u skladu sa ranije navedenim principima, i to:
- (1) Ne garantira nezavisnost kod vođenja istraga u smislu postojanja rizika da će određeni kandidat biti imenovan iz političkih razloga uz šta se vezuje viđenje da će biti istraživati samo krivična djela vezana za opozicione grupacije.
 - (2) Ne postoje dovoljni zaštitni mehanizmi koji osiguravaju nezavisnost tužilačkih organa u smislu da se svako krivično djelo istraži imajući u vidu ranije navedene razloge. Ovo se posebno odnosi na krivična djela počinjena od strane pripadnika političkih odnosno finansijskih centara moći.
 - (3) Prijedlogom se riskira stvaranje percepcije da glavni tužilac nema funkcionalnu nezavisnost u odnosu na izvršnu vlast.
 - (4) Prijedlogom se riskira podriivanje povjerenja javnosti u pravosuđe iz razloga koje smo prethodno naveli.

Glavni tužilac bira ostale tužioce sa liste VSTV-a

61. Treći prijedlog prema kojem ostale tužioce bira glavni tužilac sa liste VSTV-a BiH je u svjetlu diskusija vezanih za drugi prijedloga pomalo gurnut u stranu. Međutim, po nama se i na ovaj prijedlog može prigovoriti zato što se jednoj osobi daju sve ovlasti, te smanjuje transparentnost i odgovornost. Nedovoljna nezavisnost kod imenovanja glavnog tužioca može biti višestruko prisutna prilikom imenovanja zamjenika glavnog tužioca i ostalih tužilaca od strane glavnog tužioca.
62. Primjenom gore navedenih principa:
- (1) Nezavisnost u vođenju krivičnih istraga ne može biti zagarantirana ukoliko sve tužioce bira jedna osoba koju je imenovala politika, pri čemu mislimo na glavnog tužioca.
 - (2) Zbog mogućeg uticaja politike na glavnog tužioca i tužioce koje on imenuje, ne može se osigurati da će svako krivično djelo biti istraženo.
 - (3) Ukoliko je glavni tužilac taj koji imenuje ostale tužioce, to može stvoriti stanje potčinjenosti, gdje bi se tužioci na određeni način osjećali dužnim glavnom tužiocu koji ih je imenovao, što bi moglo ugroziti strukturalnu i funkcionalnu nezavisnost, te potkopati povjerenje javnosti u pravosuđe.

- (4) Izbor od strane glavnog tužioca ne predstavlja proces odabira na osnovu objektivnih kriterija i kroz fer i nepristrasan postupak odlučivanja, koji bi uključivao mjere za sprečavanje pristrasnosti, predrasuda ili bilo kakve diskriminacije u postupku imenovanja.
 - (5) Procedura na osnovu koje glavni tužilac bira ostale tužioce bi u najmanju ruku stvarala percepciju postojanja uticaja, favoriziranja odnosno nepotizma.
63. Naš zaključak vezano za treći prijedlog je da on nije poželjan iz gore navedenih razloga.

Ukidanje predstavnika advokatskih komora u VSTV-u BiH

64. Dakle, četvrti prijedlog da se predstavnici advokatskih komora zamjene predstavnicima akademske zajednice odnosno advokatima imenovanim od strane zakonodavne vlasti, stavljen je u drugi plan zbog ostalih elemenata prijedloga.
65. Čini se da ovdje postoje određeni zajednički stavovi. Prijedlog VSTV-a BiH jeste ukidanje pozicija koje predstavljaju advokatske komore, te povećanje broja predstavnika imenovanih od strane izvršne vlasti. Pod uvjetom da postoji jasna većina sudija i tužilaca u VSTV BiH, nije neuobičajeno imati i manji broj predstavnika izvršne vlasti kao članova pravosudnog vijeća. ENCJ u svojim preporukama ne odobrava imenovanje ministara pravde u pravosudna vijeća, no to u ovom slučaju nije ni predloženo.
66. U skladu sa postojećom situacijom, smatramo da je četvrti prijedlog prihvatljiv.

Zaključci u vezi sa prijedlogom:

67. Iz razloga koje smo naveli, nismo zadovoljni dvojnim prijedlozima prema kojima bi: (i) glavne tužioce sa liste VSTV-a BiH birala zakonodavna vlast, a na prijedlog izvršne vlasti, dok bi (ii) njihove zamjenike, specijalne i ostale tužioce na svim nivoima sa liste VSTV-a BiH birali glavni tužioci tih nivoa.
68. Ovim prijedlozima se narušava nekoliko principa i standarda koje smo izdvojili iz relevantnih međunarodnih i evropskih dokumenata. U principu, njima se rizikuje da svi tužioci imenovani na ovaj način, kako na državnom i entitetskom (pa i kantonalnom i okružnom nivou), budu

smatrani politički imenovanim. Time se takođe rizikuje da dođe do podrivanja povjerenja javnosti u sudski i tužilački sistem.

Prijedlozi VSTV-a BiH

69. U zahtjevu se od nas nije tražilo da razmatramo valjanost prijedloga VSTV-a BiH za izmjene i dopune Zakona. Međutim, prilikom razmatranja Prijedloga, bilo je neizbježno da se u određenoj mjeri osvrnemo i na ono što je viđeno kao kontraprijedlog VSTV-a BiH. U stvari, treba pomenuti da su prijedlozi VSTV-a BiH proistekli iz Strukturiranog dijaloga u kome učestvuje veliki broj međunarodnih aktera.
70. Dakle, ovaj izvještaj se ne bavi detaljno prijedlozima VSTV-a BiH, iako možemo konstatovati da su neki od prijedloga nesporni, čak i među zagovaračima samog Prijedloga. Na primjer, prijedlog da u Vijeću budu 4. predstavnika vlasti, a nijedan predstavnik advokatskih komora, u skladu je sa četvrtim elementom Prijedloga. Takođe, čini se da je i prijedlog da se formiraju sudski i tužilački odjel dobio značajnu (iako ne potpunu) podršku.
71. Što se tiče prijedloga VSTV-a BiH, urađeno je jako mnogo posla uz učešće brojnih aktera, tako da smatramo da u ovoj fazi mi ne treba da se detaljno njima bavimo.

Zaključci i preporuke

72. Naši zaključci su kao što slijedi:
73. Prvi i četvrti element Prijedloga prema kome: (i) VSTV BiH treba da sačini listu kvalifikovanih kandidata za sve upražnjene tužilačke pozicije, i da (ii) dva advokata u VSTV-u treba da budu zamijenjena univerzitetskim profesorima ili predstavnicima advokatskih komora koje će imenovati Predstavnički dom BiH, nakon sprovedenog javnog konkursa, su nesporni.
74. Drugi i treći element prijedloga prema kome: (i) glavne tužioce treba da bira zakonodavna vlast sa liste kandidata VSTV-a BiH, a na prijedlog izvršne vlasti, dok bi (ii) njihove zamjenike, specijalne i ostale tužioce na svim nivoima sa liste VSTV-a BiH birali glavni tužioci tih nivoa, narušava međunarodno prihvaćene principe i standarde, te se rizikuje da dođe do ugrožavanja sudske i tužilačke nezavisnosti, te podrivanja povjerenja javnosti u sudski i tužilački sistem.

Sudija Vos
Sudija Forlani

19. juni 2013. godine

Lista priloga uz Izvještaj

1. Prilog 1: Zakon o Visokom sudskom i tužilačkom vijeću BiH (“Zakon”), štampana verzija
2. Prilog 2: Program posjete Delegacije ENCJ
3. Prilog 3: Sastanci u Sarajevu održani u prisustvu sudija Vosa i Forlanija 13. i 14. maja 2013. godine
4. Prilog 4: Organizacija sudova na nivou BiH, Federacije BiH i RS, te zakonodavne i političke strukture
5. Prilog 5: Zahtjev VSTV-a BiH, štampana verzija
6. Prilog 6: Mišljenje Venecijanske komisije br. 648/2011 CDLAD(2012)014 pod naslovom „Pravna sigurnost i nezavisnost pravosuđa u BiH”, štampana verzija
7. Prilog 7: Prijedlog VSTV-a BiH za izmjene i dopune Zakona iz oktobra 2012. godine, štampana verzija
8. Prilog 8: Zaključci sa seminara TAIEX-a, koji je održan u Sarajevu 3. decembra 2012. godine, kojim je predsjedavao direktor za Zapadni Balkan pri Direkciji za proširenje Evropske komisije, g-din. Pierre Mirel, štampana verzija
9. Prilog 9: Memorandum VSTV-a BiH iz novembra 2012. godine upućen ENCJ pod naslovom „... osnovna i neopoziva komponenta procesa reforme pravosuđa u BiH”. Štampana verzija
10. Prilog 10: Pismo Republike Srpske upućeno Savjetu bezbjednosti Ujedinjenih nacija od 8. maja 2013. godine. Štampana verzija
11. Prilog 11: Relevantni međunarodni principi koji se odnose na imenovanje i nezavisnost tužilaca.

Sudija Vos
Sudija Forlani

19. juni 2013. godine

Prilog 3

Sastanci koje su sudije Vos i Forlani održali 13. i 14. maja 2013. u Sarajevu, Bosna i Hercegovina

Ponedjeljak, 13. maj 2013.

1. Peter Sørensen – Specijalni predstavnik EU i šef Delegacije EU u BiH: i Henrik Villadsen, šef Pravnog odjela Delegacije EU u BiH
2. Sven Marius Urke: međunarodni savjetnik u VSTV-u BiH
3. Šefik Džaferović, član SDA: predsjedavajući Ustavnopravne komisije Predstavničkog doma BiH, i bivši sudija i Krstan Simić, član SNSD: predsjedavajući Ustavnopravne komisije Doma naroda BiH
4. Mehmed Bradarić i Lidija Korać, članovi SDP-a
5. Mirsad Đugum, član SBB-a
6. Ministar pravde BiH Barisa Čolak i Milana Popadić, pomoćnik ministra
7. Predsjednik VSTV BiH: sudija Milorad Novković, i Admir Suljagić, direktor Sekretarijata VSTV-a BiH
8. Delegacija EU u BiH: Pravni odjel, Lucio Valerio Sarandrea i Julian Berthoud
9. Anne McLeod i Ms Christine McNeill, ambasada Velike Britanije
10. Večera kojoj su prisustvovali Sven Marius Urke, Stephen Walsh, Admir Suljagić (svi iz VSTV-a), Henrik Villadsen (pravni savjetnik i šef Pravnog odjela Delegacije/EUSR-a u BiH), Ali Lejlić (drugi sekretar, službenik za politička pitanja, ambasada SAD u BiH), Andreja Šporer (viši pravni savjetnik, Ured visokog predstavnika), i Mersudin Pružan – tužilac Kantonalnog tužilaštva Srednjobosanskog kantona.

Utorak, 14. maj 2013.

11. Glavni tužilac Federalnog tužilaštva FBiH Zdravko Knežević
12. Tužioci članovi VSTV-a BiH: Fadila Amidžić (FBiH), Jadranka Lokmić-Misirača (BiH – zamjenik glavnog tužioca) i Ružica Jukić (sudije iz Federacije BiH).
13. Sudija Meddžida Kreso, predsjednica Suda BiH, i sudija Hilmo Vučinić, sudija Suda BiH.
14. Radni ručak sa Arbenom Murtezićem, glavnim disciplinskim tužiocem VSTV-a BiH

19. juni 2013.

Prilog 11

Relevantni međunarodni principi koji se odnose na imenovanje i nezavisnost tužilaca

1. Tema br. 7 posvećena tužiocima iz nacrtu izvještaja ENCJ (2013), u kome se kaže:-

“Autonomija krivične istrage mora biti zagarantovana i njen ishod mora pratiti nezavisno tijelo.

Potrebno je uspostaviti snažne zaštitne mehanizme kojima će se omogućiti autonomnost i nezavisnost organa zaduženih za vođenje istrage na način da se svako krivično djelo istraži, posebno ona koja su počinili oni u čijim rukama se nalazi politička ili ekonomska moć”.

2. Zaključci u dijelu koji se odnosi na nepristrasnost istrage u izvještaju ENCJ pod naslovom: „Radna grupa Evropske mreže pravosudnih vijeća: Krivično pravosuđe u EU“, koji je dostupan je na:

http://www.encj.eu/images/stories/pdf/workinggroups/encj_report_on_criminal_justice_in_the_eu_2007_2008.pdf

uključuju sljedeće:-

“Poglavlje B – Nepristrasnost

U vezi sa pitanjem nepristrasnosti u vođenju istraga, nije jednostavno izvršiti rekapitulaciju odgovora koje su dali članovi radne grupe budući da postoje ogromne razlike između pojedinih rješenja u različitim pravnim i procesnim sistemima kojima se nastoji osigurati stvarna nepristrasnost istraga. Bez obzira na to, mi smo utvrdili ciljeve zajedničke za sve države.

Iako države imaju različite procesne (akuzatorni, u različitim stepenima), te pravne i administrativne sisteme, kao i pravnu tradiciju, svi članovi radne grupe smatraju da autonomnost istrage mora biti zagarantovana i da njen ishod mora da prati nezavisni organ: javni tužilac ili sudija, u zavisnosti od toga koje rješenje se odabere u okviru određenog pravnog sistema, a takođe i u odnosu na različite faze postupka.

U mnogim zemljama javno mnijenje vrši jedan vid demokratske kontrole (iako to svakako predstavlja posredni oblik demokratije) nad radom istražnih organa čime se unapređuje nadzor nad radom tih organa i podstiču diskusije o valjanosti i operativnim kapacitetima pojedinih operativnih sistema.

Potreba da sudska vlast (koja u osnovi obuhvata i istrage) funkcioniše u uslovima stvarne autonomije i nezavisnosti, uz puno poštivanje podjele između različitih grana vlasti, snažno je prisutna.

Kroz utvrđivanje ovih zajedničkih ciljeva, a u okviru tekućih napora, možemo postaviti temelje za izradu protokola o budućoj saradnji po ovom pitanju”.

3. Izvještaj ENCJ o sudijskoj etici (2010) – Londonska deklaracija (2010) dostupan na:-

<http://www.encj.eu/images/stories/pdf/ethics/judicialethicsdeontologiefinal.pdf>,

u kome stoji:-

- (1) uspostavljanje ravnoteže između nezavisnosti pravosuđa, transparentnosti institucija, slobode štampe i prava javnosti na informacije;
- (2) značaj očuvanja nezavisnosti pravosuđa, odsustvo bilo kakvih pritisaka i manipulacija; i
- (3) očuvanje nezavisnosti i efikasnosti sudija koju javnost očekuje.

4. Dablinska deklaracija ENCJ iz 2012. godine bavi se minimalnim zajedničkim standardima u pravosuđu koji se odnose na zapošljavanje, selekciju, imenovanje, napredovanje i stručno usavršavanje nosilaca pravosudnih funkcija, uključujući i one koji se tiču organa nadležnih za ovu oblast. U tom kontekstu postoje dva relevantna izvještaja:-

- (1) Izvještaj pod naslovom: „Razvoj minimalnih standarda u pravosuđu: Izvještaj 2010.-2011.” Dostupan na:-

http://www.encj.eu/images/stories/pdf/workinggroups/encj_report_project_team_minimum_standards.pdf. U izvještaju se navode prijedlozi u vezi sa minimalnim standardima u

oblasti zapošljavanja, odabira i imenovanja nosilaca pravosudnih funkcija; njihovog stručnog usavršavanja i etike.

- (2) Izvještaj pod naslovom: „Razvoj minimalnih standarda u pravosuđu II” dostupan na:-

http://www.ency.eu/images/stories/pdf/GA/Dublin/final_report_standards_ii.pdf. Izvještaj se bavi indikatorima vezanim za standarde zapošljavanja, odabira i imenovanja nosilaca pravosudnih funkcija, te ocjenjivanjem njihovog rada i napredovanjem u službi.

5. Izvještaj specijalnog izvjestioca UN-a o nezavisnosti sudija i advokata Gabriela Knaula, od 7. juna 2012. godine obuhvata sljedeće značajne stavove:-

“26. Kod ocjene nezavisnosti i nepristrasnosti tužilaca, važno je ispitati kako strukturalnu, tako i operativnu nezavisnost i nepristrasnost tužilaštava, odnosno njihovu funkcionalnu nezavisnost. Nedostatak autonomnosti i funkcionalne nezavisnosti može ugroziti kredibilitet tužilaca i narušiti povjerenje javnosti u sistem pravosuđa (A/HRC/17/30/Add.3, stavovi 16 i 87). U tom kontekstu, u smjernicama Ujedinjenih nacija naglašava se da države imaju obavezu da tužiocima omoguće da svoj posao obavljaju bez nepropisnog uplitanja (stav 4).

27. Sve više je prisutan i trend da se ide ka jednom nezavisnijem modelu tužilaštva u pogledu njegovog odnosa prema drugim granama vlasti, a prije svega izvršnoj. U nekim zemljama, međutim, podređenost tužilaštava izvršnoj vlasti često je više stvar principa, nego realnosti, u smislu da izvršna vlast izbjegava da interveniše u pojedinačnim slučajevima ili operativnim odlukama, iako ima pravo na to. Ipak, osnovni problem je i dalje prisutan sve dotle dok ne budu postojali i formalni mehanizmi zaštite od takvih intervencija. Postojanje prava na takve intervencije može, kada se radi o percepciji javnosti, biti jednako štetno kao i samo miješanje.

28. U tom kontekstu, važno je utvrditi jasne i adekvatne smjernice u pogledu politike djelovanja, kao i pravila ponašanja i etike, na način da parametri djelovanja i nadležnosti odgovarajućih subjekata budu jasno utvrđeni kako bi svako eventualno kršenje ili zloupotreba ovlaštenja mogli biti otkriveni, zaustavljeni i otklonjeni.

...

59. Smjernice Ujedinjenih nacija propisuju izbor tužilaca na osnovu objektivnih kriterija, kao i da oni budu pojedinci sa sposobnostima i integritetom, te odgovarajućim obrazovanjem i stručnom osposobljenošću (stav 1). U standardima profesionalne odgovornosti IAP-a (Međunarodna asocijacija tužilaca) ističe se da zapošljavanje (i napredovanje u službi) treba da budu zasnovani pravednoj i nepristrasnoj proceduri. Ovi kriteriji su također i dio brojnih regionalnih standarda. Osim toga, kriteriji za odabir tužilaca treba da uključuju i mehanizme zaštite od pristrasnih imenovanja ili imenovanja zasnovanih na predrasudama, i da isključe svaki oblik diskriminacije [stav 2(a) Smjernica Ujedinjenih nacija].

60. Postupak imenovanja u određenoj mjeri zavisi i od institucionalizacije tužilaštava. U jednom broju zemalja, sticanje tužilačke funkcije se odvija kroz instituciju javnog konkursa ili drugi način selekcije. U drugim zemljama, imenovanje podrazumijeva angažman izvršne i/ili zakonodavne vlasti. U nekim slučajevima, morate imati radno iskustvo kao pravnik kako biste mogli postati tužilac.

61. U zemljama u kojim je tužilaštvo dio izvršne vlasti ili je povezano sa njom, tijelo koje reguliše rad tužilaca jeste Ured glavnog tužioca ili Ministarstvo pravde. Kada je tužilaštvo dio pravosuđa ili je u potpunosti nezavisno, obično su tijela kao što je Visoko vijeće pravosuđa ili Ured glavnog tužioca ta koja regulišu rad tužilaca.

62. Po mišljenju specijalnog izvjestioca, javni konkurs (ispit) jeste objektivna način da se obezbijedi imenovanje kvalifikovanih kandidata na tužilačke pozicije. Postupak odabira i napredovanja u službi treba da budu transparentan kako bi se spriječio neprimjeren uticaj, favoriziranje i nepotizam. Članovi tijela koja vrše zapošljavanje treba da budu odabrani na osnovu stručnosti i sposobnosti, te da svoju funkciju obavljaju nepristrasno i na osnovu objektivnih kriterija. Većinu članova tih tijela treba da sačinjavaju predstavnici struke kako bi se izbjeglo eventualno političko ili drugo miješanje sa strane”.

6. Smjernice o ulozi tužilaca, usvojene na Osmom kongresu Ujedinjenih nacija o sprečavanju kriminala i postupanju sa prestupnicima, Havana, Kuba, 27. avgust do 7. septembar 1990. godine uključuju sljedeće:-

“1. Lica odabrana da obavljaju tužilačku funkciju treba da budu pojedinci sa integritetom i sposobnostima, te odgovarajućim obrazovanjem i stručnom osposobljenošću.

2. Države treba da obezbijede da:

- (a) *Kriteriji za izbor tužilaca obuhvate mehanizme zaštite od pristrasnih imenovanja ili imenovanja zasnovanih na predrasudama, te da isključe svaki oblik diskriminacije na osnovu rase, boje kože, pola, jezika, vjeroispovjesti, političkog ili drugog mišljenja, nacionalnog, socijalnog ili etničkog porijekla, imovinskog stanja, rođenja, ekonomskog ili drugog statusa, sa izuzetkom da se diskriminatornim ne smatra to da se od kandidata za tužilačke pozicije zahtijeva da posjeduju državljanstvo date zemlje;*
- (b) *Tužioci treba da imaju odgovarajuće obrazovanje i kvalifikacije, da budu svjesni ideala i etičkih standarda svoje profesije, te ustavne i zakonske zaštite prava osumnjičenih i žrtava, i ljudskih prava i osnovnih sloboda priznatih domaćim i međunarodnim pravom”.*

7. Mišljenje br. 12 (2009) Konsultativnog vijeća evropskih sudija (CCJE) i Mišljenje br. 4 (2009) Konsultativnog vijeća evropskih tužilaca (CCPE) uključuje sljedeće:-

“3. Ispravno obavljanje međusobno različitih, ali komplementarnih dužnosti sudije odnosno tužioca neophodna je garancija za pravedno, nepristrasno i efikasno funkcionisanje pravosuđa. I sudije i tužioci moraju biti nezavisni u vršenju svoje funkcije, kao i nezavisni jedni od drugih.

4. Pravosuđe mora raspolagati odgovarajućim organizacionim, finansijskim, materijalnim i ljudskim resursima. ..

6. Sprovođenje zakona i, gdje je to relevantno, diskrecionih ovlaštenja tužilaca u pretresnoj fazi zahtijeva da položaj tužilaca bude garantovan zakonom, na najvišem mogućem nivou, i na način sličan na koji je to uređeno za sudije. Tužioci su nezavisni i samostalni u donošenju odluka i svoju funkciju vrše korektno, objektivno i nepristrasno.

7. CCJE i CCPE se pozivaju na dosljednu sudsku praksu Evropskog suda za ljudska prava u vezi sa članom 5. stav 3 i članom 6. Evropske konvencije o ljudskim pravima. Konkretno, oni se pozivaju na odluke u kojima je Sud prihvatio uslov nezavisnosti od izvršne vlasti i stranaka svakog službenog lica ovlaštenog

zakonom da vrši sudsku funkciju, što, međutim, ne isključuje potčinjenost višim nezavisnim organima sudske vlasti. Svako dodjeljivanje sudske funkcije tužiocima treba da bude ograničeno na predmete u kojima su predviđene manje kazne, ne treba da se ostvaruje u vezi sa ovlaštenjem krivičnog gonjenja u istom predmetu i ne treba da utiče na prava optuženih da odluku takvim predmetima donosi nezavisan i nepristrasan organ koji vrši sudsku funkciju.

8. Za nezavisan položaj javnih tužilaca, potrebno je ispuniti određene minimalne uslove, naročito da:

- ***njihov položaj i djelovanje budu izuzeti od bilo kakvih uticaja i uplitanja koja dolaze izvan samog tužilaštva;***
- ***njihovo zapošljavanje, napredovanje u službi i stalnost funkcije, uključujući i premještanje koje treba da se vrši isključivo u skladu sa zakonom ili uz vlastiti pristanak, kao i naknada za rad, budu osigurani zakonom.***

9. U državi u kojoj se rukovodi vladavinom prava, i gdje postoji hijerarhijska struktura tužilaštva, efikasnost rada tužilaca je čvrsto povezana sa transparentnim lancem rukovođenja, dužnosti i odgovornosti. Uputstva pojedinačnim tužiocima treba da budu u pisanoj formi, u skladu sa zakonom i, gdje je to relevantno, sa javno dostupnim smjernicama i kriterijima za tužioce. Svako zakonom predviđeno preispitivanje tužilačke odluke u smislu preduzimanja krivičnog gonjenja ili odustajanja od njega treba da bude nepristrasno i objektivno. U svakom slučaju, u obzir moraju biti uzeti interesi žrtve.

10. Dijeljenje zajedničkih pravnih principa i etičkih vrijednosti između svih stručnih lica uključenih u pravni postupak od suštinske je važnosti za pravilno funkcionisanje pravosuđa. Stručno usavršavanje, uključujući i ono u oblasti upravljanja, pravo je i obaveza svakog sudije i tužioca. Stručno usavršavanje treba da bude organizovano na nepristrasan način, te je potrebno vršiti redovnu i objektivnu procjenu njegove djelotvornosti. Gdje je to moguće, potrebno je organizovati zajedničku obuku za sudije, tužioce i pravnike na teme od zajedničkog interesa, što doprinosi postizanju najvišeg kvalitet u radu pravosuđa”.

8. Razmotrili smo i brojne druge međunarodne i evropske deklaracije i principe. Oni uglavnom imaju isti efekat kao i oni koje smo prethodno naveli, ali ih zbog potpunosti informacija navodimo u daljem tekstu:-

- (1) Izvještaj Venecijanske komisije o evropskim standardima o nezavisnosti pravosudnog sistema: Dio II – Tužilaštva: Usvojila Venecijanska komisija na svojoj 85. plenarnoj sjednici (Venecija, 17.-18. decembar 2010).
- (2) Evropske smjernice o etici i kodeksu ponašanja javnih tužilaca („Smjernice iz Budimpešte”), usvojene na Konferenciji glavnih tužilaca Evrope 31. maja 2005.
- (3) Preporuka CM/Rec(2010)12 Komiteta ministara upućena zemljama članicama u vezi sa sudijama: nezavisnost, efikasnost i odgovornost (usvojio Komitet ministara 17. novembra 2010. na 1098. sastanku zamjenika ministara).
- (4) Preporuka CM/Rec(2012)11 Komiteta ministara upućena zemljama članicama o ulozi javnih tužilaca izvan sistema krivičnog pravosuđa (usvojio Komitet ministara 19. septembra 2012. na 1151. sastanku zamjenika ministara).
- (5) Preporuka Rec(2000)19 Komiteta ministara Evrope o ulozi javnih tužilaca u sistemu krivičnog pravosuđa (usvojio Komitet ministara Savjeta Evrope 6. oktobra 2000. na 1151. sastanku zamjenika ministara).
- (6) Mišljenje (2012) br. 7 Konsultativnog vijeća evropskih tužilaca u vezi sa Upravljanjem sredstvima u tužilaštvima.
- (7) Univerzalna deklaracija o ljudskim pravima (1948), koju je usvojila Generalna skupština UN-a, Međunarodni pakt o građanskim i političkim pravima UN-a (1966), i Osnovni principi UN-a o nezavisnosti pravosuđa (1985).
- (8) Bangalorski principi sudijskog ponašanja (2002) i rezolucija 2006/23 Ekonomskog i socijalnog vijeća UN-a.
- (9) Univerzalna deklaracija o nezavisnosti pravosuđa (Singhvi deklaracija) koja je urađena na zahtjev Potkomisije UN-a o prevenciji diskriminacije i zaštiti manjina.
- (10) Univerzalna povelja o sudijama (1999) koju je odobrilo Međunarodno udruženje sudija.
- (11) Mišljenje broj 1. Konsultativnog vijeća evropskih sudija (CCJE), (2001), o nezavisnosti pravosuđa i stalnosti sudijske funkcije.

- (12) Mišljenje broj 3. Konsultativnog vijeća evropskih sudija (CCJE), (2002), koje se odnosi na sudijsku etiku.
- (13) Mišljenje broj 10. Konsultativnog vijeća evropskih sudija (CCJE), (2007), o odgovarajućem funkcionisanju pravosudnih vijeća.
- (14) Magna Carta sudija (2010) je konsolidovana verzija principa sadržanih u mišljenjima Konsultativnog vijeća evropskih sudija (CCJE).
- (15) Izvještaj Venecijanske komisije o imenovanju sudija i tužilaca (Mišljenje broj 403/2003).
- (16) Izvještaj Venecijanske komisije o nezavisnosti pravosudnog sistema (Mišljenje broj 494/2008).
- (17) Mišljenje Venecijanske komisije o pravnoj sigurnosti u pravosuđu BiH (Mišljenje broj 648/2011).
- (18) Evropska povelja o zakonu za sudije (1998).
- (19) Evropska povelja o sudijama (1997) od Evropskog udruženja sudija.
- (20) Giacomo Oberto o nezavisnosti sudija iz različitih aspekata: Međunarodni principi i iskustva Italije -Turin (2013).
- (21) Edmondo Bruti Liberati n Le rôle du Conseil Supérieur de la Magistrature comme garant de l'indépendance de la magistrature et dans l'organisation des juridictions (o ulozi pravosudnih vijeća, organizacija i jurisdikcija).
- (22) Kijevske preporuke o sudskoj nezavisnosti u istočnoj Evropi, južnom Kavkazu i centralnoj Aziji (2010) koje je izradio Ured OSCE-a za demokratske institucije i ljudska prava.