

Imenovanje nosilaca pravosudnih funkcija – Rezultati monitoringa 2016 – 2020.

U ovom dokumentu iznose se ključni statistički podaci i trendovi zasnovani na podacima prikupljenim praćenjem imenovanja nosilaca pravosudnih funkcija u cijeloj Bosni i Hercegovini (BiH) za koja je nadležno Visoko sudsko i tužilačko vijeće BiH (VSTV BiH, Vijeće). Praćenje je provela Misija OSCE-a u Bosni i Hercegovini (Misija) u periodu između 2016. i 2020. godine¹



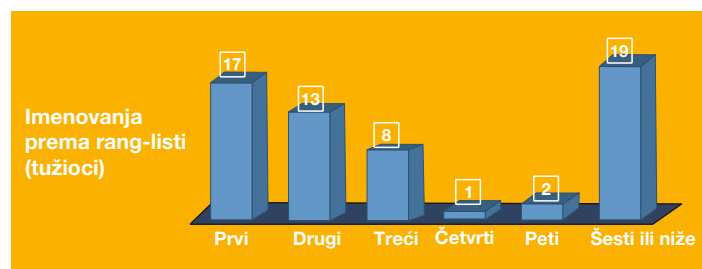
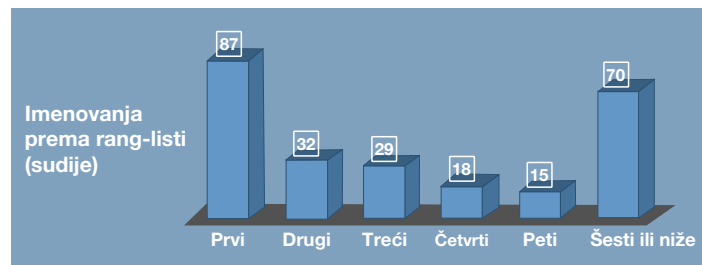
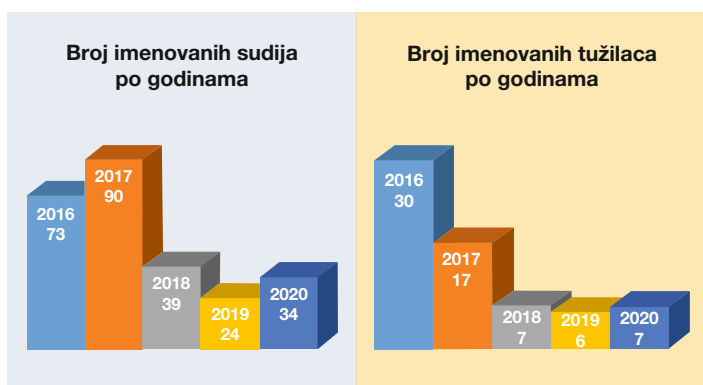
Ustanovljeno u skladu sa Zakonom o VSTV-u BiH iz 2004. godine, kao nezavisno, regulatorno tijelo na državnom nivou, Vijeće bi trebao biti garant nezavisnog, nepristrasnog i profesionalnog pravosuđa u BiH. Imenovanje nosilaca pravosudnih funkcija je jedna od osnovnih nadležnosti VSTV-a BiH.² Postupak imenovanja koji provodi VSTV BiH, koji počinje objavljivanjem javnog konkursa za upražnjeno mjesto, obuhvata sva imenovanja nosilaca pravosudnih funkcija, od prvog imenovanja na mjesto sudije ili tužioca do najviših pozicija u pravosuđu na svim nivoima u BiH.

Misija prati rad VSTV-a BiH od 2015. godine, između ostalog i kroz prisustvovanje plenarnim sjednicama i uvidom u radne materijale Vijeća. Podaci o imenovanjima, koje je Misija prikupila praćenjem rada VSTV-a BiH ukazuju **na nedosljednu i neefikasnu praksu u imenovanju sudija i tužilaca u BiH, što može dovesti do imenovanja slabije kvalifikovanih kandidata.**

Vijeću Evrope, imenovanja sudija trebala bi se zasnivati na postignućima i profesionalnosti kandidata.⁵ Drugi elementi, kao što je etnička pripadnost, trebali bi se primjenjivati samo kao dodatni kriteriji kako bi se izabralo između slično rangiranih kandidata na osnovu objektivnih kriterija, kao što je broj bodova ostvaren za kriterij stručnosti.⁶

Na osnovu zapažanja i analize Misije, čini se da trenutna praksa VSTV-a BiH pridaje prekomjernu važnost etničkim kriterijima na štetu objektivnih mjerila.⁷ Kao posljedica toga, kandidati koji su niže rangirani na osnovu stručnosti i drugih objektivnih kriterija često se imenuju kao nosioci pravosudnih funkcija, umjesto onih koji su objektivno kvalifikovaniji. Nepostojanje jasnih smjernica o primjeni relevantnih kriterija, u kombinaciji sa nedosljednom praksom, ostavljaju prostor za sumnju da VSTV BiH donosi proizvoljne odluke o imenovanju.

Pregled imenovanja³



Ravnoteža između stručnosti i zastupljenosti

U skladu sa Zakonom o VSTV-u BiH, Vijeće "primjenjuje odgovarajuće ustavne odredbe kojim se uređuju jednaka prava i zastupljenost konstitutivnih naroda i ostalih,"⁴ međutim, VSTV BiH ima teškoća u poštivanju ove zakonske obaveze kada se radi o uspostavljanju ravnoteže između principa stručnosti i iskustva, i etničke zastupljenosti u postupku imenovanja. Prema

Tokom perioda praćenja, od 2016. do 2020. godine, imenovan je značajan broj kandidata za sudije i tužioce koji su bili na šestom ili nižim mjestima na rang-listi. Na osnovu podataka u posjedu Misije, preko jedne četvrtine (~28%) imenovanih sudija i skoro jedna trećina (~32%) imenovanih tužilaca bili su na šestom ili nižem mjestu na rang-listi kandidata.

¹ U skladu sa podacima dostupnim Misiji, na osnovu dokumenata sa sjednica VSTV BiH, u vrijeme izrade ovog dokumenta. Podaci o imenovanju dodatnih sudija i stručnih saradnika nisu obuhvaćeni.

² Član 17. Zakona o VSTV-u BiH, Službeni glasnik BiH, 25/04, 93/05, 48/07 i 15/08.

³ Svi grafikoni i brojni podaci u ovom dokumentu odnose se na period između 2016. i 2020. godine.

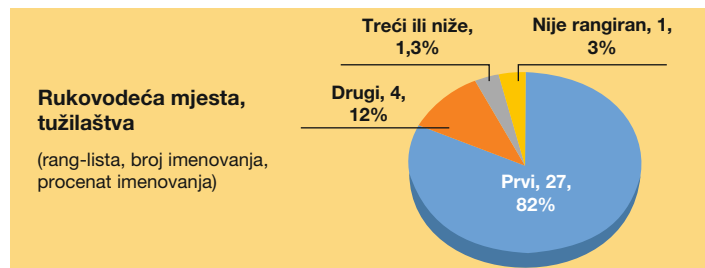
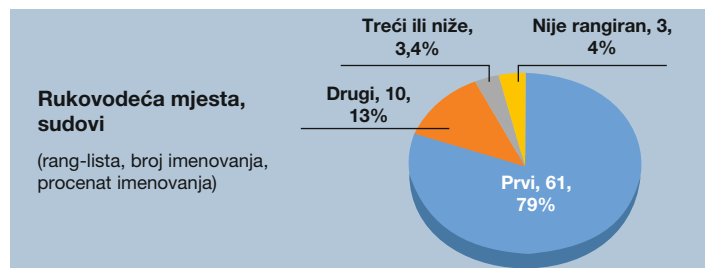
⁴ Član 43(2) Zakona o VSTV-u BiH.

⁵ *Vidjeti* Preporuku Vijeća ministara CM/Rec(2010)12 koju je Vijeće Evrope usvojilo 1. novembra 2010, paragraf 44: "Odluke koje se odnose na izbor i karijeru sudaca trebaju se temeljiti na objektivnim kriterijima [...] takve odluke trebaju se temeljiti na postignućima, imajući u vidu kvalifikacije, vještine i sposobnosti potrebne za donošenje presuda [...]"

⁶ Član 54. – 59b Poslovnika VSTV-a BiH, Službeni glasnik BiH, 55/13, 96/13, 46/14, 61/14, 78/14, 27/15, 46/15, 93/16, 48/17, 88/17, 41/18 i 64/18.

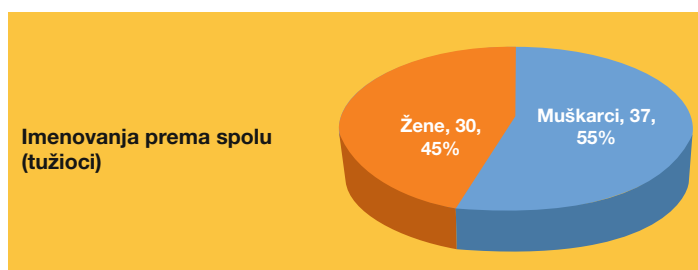
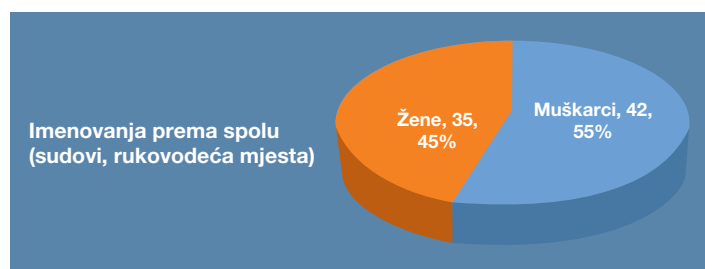
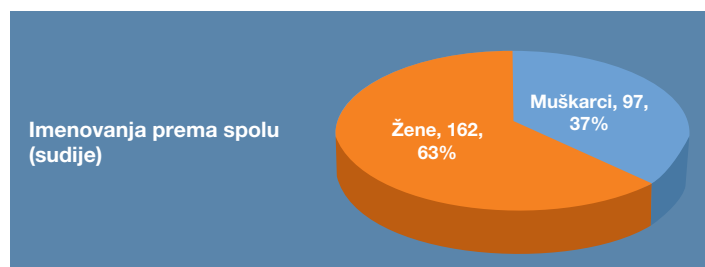
⁷ Za više detalja o principu ravnoteže između stručnosti i etničke zastupljenosti, vidjeti Treći godišnji izvještaj o odgovoru pravosuđa na korupciju: Sindrom nekažnjivosti, dostupan na: <https://www.osce.org/files/f/documents/1/9/471006.pdf> i Izvještaj stručnjaka o pitanjima vladavine prava u Bosni i Hercegovini ("Priebeov izvještaj"), Brisel, 5. decembra 2019., paragraf 71, dostupan na: <https://europa.ba/?p=66927>

Kada je riječ o rukovodećim pozicijama za sudove (predsjednici i potpredsjednici) i tužilaštava (glavni tužioci i zamjenici glavnih tužilaca), imenovanja su obično usklađenija sa rang-listom sastavljenom na osnovu stručnosti i drugih objektivnih kriterija. Razlog za to može biti poštivanje rang-liste ili neki drugi faktori, kao na primjer, mali broj kandidata koji se prijavio na dato rukovodeće mjesto.



Pitanje rodne ravnopravnosti

U skladu sa zakonom i politikom zapošljavanja, VSTV BiH bi trebao voditi računa o rodnom sastavu sudova i tužilaštava na sličan način na koji vodi računa o etničkoj zastupljenosti.⁸ Međutim, nejednaka zastupljenost žena i muškaraca u pravosuđu u BiH posebno dolazi do izražaja na rukovodećem nivou. Kao što brojevi ispod pokazuju, zastupljenost žena značajno opada na rukovodećim položajima.



Efikasnost

Neefikasnost postojećih postupaka imenovanja koje provodi VSTV BiH na osnovu upražnjenih radnih mjesta⁹ često dovode do značajnih kašnjenja u njihovom popunjavanju. Kako je Misija izračunala, u periodu između 2016. i 2020. godine, od objavljivanja javnog konkursa do popunjavanja upražnjenog mjesta sudije, u prosjeku je bilo potrebno 322 dana, a 312 dana za popunjavanje upražnjenog mjesta tužioca. Najkraći postupak popunjavanja upražnjenog mjesta trajao je 30 dana, dok je najduži trajao 838 dana.

Preporuke

Misija podržava stalne napore koji imaju za cilj povećanje efikasnosti i objektivnosti postupaka imenovanja koje provodi VSTV BiH, uključujući, između ostalih, i mjere za osiguranje poštivanja sistema zasnovanog na stručnosti i objektivnim kriterijima, kroz zakone, politiku zapošljavanja i praksu. U tu svrhu, u nastavku iznosimo listu (koja nije konačna) preporuka u vezi sa imenovanjima nosilaca pravosudnih funkcija, a koje su izradili saradnici i partneri Misije:

- Prevladavajući standard kod imenovanja u pravosuđu treba biti stručnost. Etnička pripadnost se treba uzeti u obzir tek na kraju svakog postupka, ako se izbor svede na dva jednako rangirana kandidata.¹⁰
- Postupci, uključujući vrijeme održavanja kvalifikacionog ispita, trebaju razlikovati prvo imenovanje od daljeg napredovanja u karijeri.¹¹
- Mjesto rada odabranog kandidata se treba određivati na osnovu liste upražnjenih pozicija kao i preference samog kandidata, uzimajući u obzir, kao sekundarni faktor i u skladu sa potrebama, etničku pripadnost i rodnu zastupljenost.¹² Istovremeno, VSTV BiH mora za cilj imati postizanje jednakosti spolova na svim nivoima pravosuđa.¹³
- Interni i horizontalni postupci premještaja bi trebali biti jednostavni, transparentni i ekspeditivni.¹⁴

⁸ Član 43(2) Zakona o VSTV-u BiH: "[...]Imenovanja na svim nivoima pravosuđa također treba da imaju za cilj i postizanje jednakosti spolova."

⁹ U sistemu zasnovanom na popunjavanju upražnjenog radnog mjesta, svaka se pozicija oglašava, za razliku od karijernog sistema, u kojem se radna mjesta popunjavaju na osnovu konkursa za određen broj pozicija. Za detaljnije informacije vidjeti Preporuke (peer review) Evropske komisije na osnovu stručne ocjene Postupaka i kriterija za imenovanje sudija i tužilaca u Bosni i Hercegovini, septembar 2016.

¹⁰ Izvještaj stručnjaka o pitanjima vladavine prava u Bosni i Hercegovini, Brisel, 5. decembar 2019., paragraf 71, dostupan na: <https://europa.ba/?p=66928>.

¹¹ Preporuke (peer review) Evropske komisije na osnovu stručne ocjene Postupaka i kriterija za imenovanje sudija i tužilaca u Bosni i Hercegovini, septembar 2016.

¹² Ibid.

¹³ Vidjeti član 43(2) Zakona o VSTV-u BiH.

¹⁴ Ibid, fusnota 11.