

TEMATSKI IZVJEŠTAJ

INSTITUT DODATNIH SUDIJA
KAO POTENCIJALNA PRIJETNJA
NAČELU NEZAVISNOSTI SUDSTVA
U BOSNI I HERCEGOVINI

Tematski izvještaj

Institut dodatnih sudija kao potencijalna prijetnja načelu nezavisnosti sudstva u Bosni i Hercegovini

mart, 2021. godina

Sva prava su pridržana. Sadržaj ove publikacije se može slobodno koristiti i umnožavati u obrazovne i druge neprofitne svrhe, s napomenom da svaka takva reprodukcija ima oznaku da je Misija OSCE-a u BiH izvor teksta.

1. Ključne poruke	5
2. Uvod	6
3. Metodologija	8
4. Dodatne sudije kao odgovor na neriješene predmete	9
5. Domaći pravni okvir.....	11
6. Međunarodni pravni standardi	14
7. Zabrinjavajuće prakse vezane za institut dodatnih sudija.....	16
7.1. Neujednačena procjena broja predmeta koja podriva održivost sudijskih imenovanja	16
7.2. Neujednačeni postupci imenovanja koji su u suprotnosti sa Zakonom o VSTV-u BiH i dovode u pitanje ulogu predsjednika suda u upravljanju neriješenim predmetima	20
7.3. Sporni faktori koji utiču na imenovanje i produženje mandata dodatnih sudija i ugrožavaju integritet pravosuđa u BiH u cjelini	23
8. Zaključci i preporuke	26
8.1. Zaključci	26
8.2. Preporuke.....	27

1. KLJUČNE PORUKE

- ❑ Imenovanje **dodatnih sudija** na određeno vrijeme - imenovanja na period od dvije godine provedena izvan uobičajenog postupka imenovanja sudija i predviđena prema važećim zakonima BiH u svrhu smanjenja broja starih predmeta - u praksi predstavlja ozbiljnu prijetnju nezavisnosti pravosuđa, otvarajući prostor za vršenje neprimjerenog uticaja, a bez postizanja svog primarnog cilja - efikasnog procesuiranja neriješenih predmeta.
 - ❑ Zakon o Visokom sudskom i tužilačkom vijeću BiH (VSTV BiH; VSTV) ne propisuje mogućnost produženja mandata dodatnih sudija, a ipak, od 79 sudija koji trenutno obavljaju funkciju dodatnog sudije, njih 70 to radi u obnovljenom mandatu; nekima su mandati produženi i do šest puta, što pokazuje da je ovaj institut, zakonom izričito ograničen na određeno vrijeme, postao polustalan.
 - ❑ Iako Zakon o VSTV-u BiH predviđa da predsjednici sudova pokrenu postupak imenovanja dodatnog sudije kad se za tim ukaže potreba, praksa i ova zakonska odredba se ponekad razilaze, što postavlja pitanje da li VSTV BiH prekoračuje granice svojih ovlaštenja, potencijalno nauštrb ovlasti i nezavisnosti predsjednika sudova.
 - ❑ Do imenovanja i produženja mandata dodatnih sudija dolazi čak i tamo gdje su redovna sudijska mjesta upražnjena, što negativno utiče na rješavanje i novih i starih predmeta.
 - ❑ VSTV BiH treba preduzeti niz koraka kako bi riješio ova i druga problematična pitanja navedena u ovom Izvještaju. Najhitnije je da VSTV treba odmah prekinuti praksu produženja mandata dodatnim sudijama. Osim toga, VSTV BiH treba dati prioritet popunjavanju upražnjenih mjesta za redovne sudije nad imenovanjem dodatnih sudija, tražeći i dalje alternativne načine za rješavanje starih predmeta kroz zakone, strateške politike ili praksu.
-

2. UVOD

Kroz redovno i sistematsko praćenje rada pravosudnih institucija, Misija OSCE-a u Bosni i Hercegovini (Misija) uočila je da je praksa imenovanja takozvanih **dodatnih sudija** u Bosni i Hercegovini (BiH) veoma zabrinjavajuća kada se govori o sudskoj nepristranosti, nezavisnosti, efikasnosti i pravičnosti. Zakon o Visokom sudskom i tužilačkom vijeću BiH¹ omogućava imenovanje privremenih sudija bilo s ciljem smanjenja broja starih predmeta ili za popunjavanje mjesta upražnjenog zbog dužeg odsustva redovnog sudije, što je sistem jedinstven za pravosuđe u BiH.² Zakonom o VSTV-u BiH propisan je ovaj način rješavanja problema nedovoljnog broja sudija u nekom sudu, čime se istovremeno izbjegava trajno povećanje broja sudija tog suda.³ Ovo se zasniva na principu prema kojem dodatne sudije trebaju pomoći u rješavanju naglog ili neočekivanog povećanja broja predmeta na nekom sudu na određeno vrijeme bez trajnog uticaja na redovni broj sudija tog suda kao i vraćanje na utvrđeni broj sudija nakon što se ustali broj predmeta. Suprotno tome, redovne sudije imaju trajni mandat i, nakon što su imenovane u određeni sud, taj mandat se ne može ukinuti zato što nema dovoljno predmeta koji se trebaju procesuirati.

VSTV BiH imenuje dodatne sudije s iznenađujućom učestalošću. Trenutno 79 dodatnih sudija radi na predmetima na sudovima u BiH, što predstavlja značajan udio od 7% svih sudija koji rade kao sudije u BiH. Od tog broja, njima 70 je barem jednom produžen mandat.⁴

Postoji velika potreba za većim brojem sudija kako bi se riješili stari predmeti; usprkos određenom progresivnom smanjenju broja starih predmeta i dužine trajanja postupaka u tim predmetima, pred sudovima je ukupno 2,2 miliona starih predmeta, od čega se 1,9 miliona odnosi na neplaćene račune za komunalne usluge.⁵ Iako je u teoriji to djelotvorna i fleksibilna opcija za rješavanje starih predmeta, institut dodatnih sudija kakav se trenutno koristi u praksi izaziva zabrinutost i u pogledu djelotvornosti i u pogledu neželjenih posljedica.

Nažalost, u svom sadašnjem obliku, institut dodatnih sudija ne samo da nije na efikasan način smanjio broj starih predmeta, već predstavlja i ozbiljnu prijetnju

1 Službeni glasnik BiH, 25/04; 93/05; 48/07 i 15/08.

2 Član 48(1) Zakona o VSTV-u BiH.

3 Vidjeti Funkcionalna analiza sektora pravosuđa, koju je finansirala Evropska komisija, mart 2005., str. 85; Human Rights Watch, *U iščekivanju: Ostvarivanje pravde za slučajeve ratnih zločina, zločina protiv čovječnosti i genocida na kantonalnim i okružnim sudovima u Bosni i Hercegovini*, juli 2008, dio IVA, dostupno na: <https://www.hrw.org/bs/report/2008/07/10/255962>. Vrijedno je spomenuti da je pitanje sudijske nezavisnosti istaknuto kao problematično prilikom uvođenja tog instituta. *Id.*

4 Zaključno sa 15. junom 2020. godine. Podatke osigurao Odjel za pravosudnu upravu VSTV-a BiH.

5 Analitički izvještaj u prilog dokumentu Mišljenje Evropske komisije o zahtjevu Bosne i Hercegovine za članstvo u Evropskoj uniji, Brisel, 29. maj 2019. godine, str. 36. Dostupno na: <http://europa.ba/wp-content/uploads/2019/06/Analiti%C4%8Dki-izvje%C5%A1taj-Mi%C5%A1ljenje-Komisije-o-zahtjevu-Bosne-i-Hercegovine-za-%C4%8Dlanstvo-u-Evropskoj-uniji.pdf> Ukupni broj neriješenih predmeta ne računajući predmete neplaćenih računa za komunalne usluge na dan 30. juni 2020. godine iznosio je 289,331; informacija iznesena na sjednici VSTV-a BiH, održanoj 15. i 16. septembra 2020. godine.

nezavisnosti sudstva. Iako je možda bio opravdan u vrijeme njegovog uvođenja, zbog jedinstvenih izazova s kojima se suočavalo pravosuđe BiH na početku 21. vijeka, sistem dodatnih sudija više se ne čini prikladnim za tu svrhu, sa svojim inherentnim nedostacima koji nadmašuju bilo kakvu potencijalnu korist. Mnogi članovi pravne i pravosudne zajednice u BiH mišljenja su da je način na koji se koristi institut dodatnih sudija u suprotnosti sa njegovom prvobitnom svrhom, jer, umjesto da se posvete radu na starim predmetima, dodatne se sudije često bave novim predmetima i čini se da služe kao zamjena za imenovanje redovnih sudija.⁶

Osim toga, privremena imenovanja dodatnih sudija na dvije godine, zajedno sa neujednačenom praksom u vezi sa produženjem njihovih mandata, nije u skladu sa međunarodnim standardima i najboljom praksom vezanom za nezavisnost sudstva. Zakon o VSTV-u BiH predviđa samo „imenovanje dodatnih sudija“, što se odnosi na inicijalno imenovanje, što ukazuje na to da ta imenovanja traju dvije godine, a ne duže.⁷ U Zakonu se ne spominje produženje mandata, što je mogućnost koja je naknadno uvedena, bez potpunog zakonodavnog postupka, kroz Poslovnik VSTV-a BiH (Poslovnik).⁸ Pitanja koja izazivaju zabrinutost identifikovana u ovom Izvještaju odnose se na početna imenovanja kao i na produženje mandata dodatnih sudija, pri čemu je kvalitativna razlika u tome što produženje mandata nema zakonsku osnovu i što su pitanja uočena u vezi sa inicijalnim imenovanjima, kod produženja mandata još izraženija.

Uzimajući u obzir ova pitanja, Misija je donijela niz preporuka u svrhu rješavanja nedostataka u vezi sa institutom dodatnih sudija. Dodatne sudije bi se trebale imenovati samo izuzetno, na zahtjev suda i uz jasno obrazloženje zašto su oni potrebni. Praksa produžavanja mandata dodatnih sudija treba prestati, jer je neujednačena i nema zakonsku osnovu. Ukoliko se ove reforme ne provedu u praksi, novi Zakon o VSTV-u BiH trebao bi u potpunosti ukinuti institut dodatnih sudija, uz relevantne izmjene i dopune Poslovnika i zakona o sudovima na nivou entiteta i Brčko distrikta BiH. VSTV BiH treba dati prioritet popunjavanju velikog broja trenutno upražnjenih mjesta redovnih sudija, istovremeno dalje tražeći alternativne načine za rješavanje starih predmeta kroz zakone, strateške politike ili praksu. Prema Godišnjem izvještaju VSTV-a za 2019. godinu, ukupno je 136 upražnjenih mjesta za redovne sudije, dok je broj popunjenih sudijskih mjesta 1011.⁹

⁶ Potvrđeno u razgovorima koje je Misija vodila sa nosiocima pravosudnih funkcija, kao i kroz direktno praćenje takvih imenovanja. Vidjeti također „Radno-pravni status dodatnih sudija“, izlaganje predsjednika Općinskog suda u Travniku na XIV Konferenciji predsjednika sudova i glavnih tužilaca u Bosni i Hercegovini, 16. maja 2018. godine. Dostupno na: https://pravosudje.ba/vstv/faces/docservlet?p_id_doc=46657.

⁷ Vidjeti Komisija Vijeća Evrope za ocjenu efikasnosti pravosuđa (CEPEJ), *Evropski pravosudni sistemi. Efikasnost i kvalitet rada pravosuđa*, CEPEJ Studies No. 23, 2016, str. 88. Dostupno na: <https://rm.coe.int/evropski-pravosudni-sistemi-efikasnost-i-kvalitet-rada-pravosu-a-izvje/1680789853>.

⁸ Poslovnik 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.

⁹ Godišnji izvještaj VSTV-a za 2019. godinu, dostupno na: https://www.pravosudje.ba/vstv/faces/docservlet?p_id_doc=63649

3. METODOLOGIJA

Podaci prikupljeni putem praćenja rada VSTV-a BiH koje provodi Misija i opsežnog pregleda dokumenata čine osnovu za analitičke zaključke u ovom Izvještaju. Misija je počela sistematski pratiti rad VSTV-a BiH 2017. godine, što podrazumijeva i prisustvo na svim sjednicama. Pored toga, za potrebe ovog Izvještaja, Misija je obavila razgovore s nizom relevantnih sagovornika, uključujući članove pravosudne zajednice i članove samog VSTV-a BiH. Na osnovu detaljne analize ovih informacija, u ovom Izvještaju daje se kratak pregled problematičnih pitanja u vezi sa imenovanjima i ističe zabrinutost u vezi sa institutom dodatnih sudija, ulogom VSTV-a BiH i njegovim potencijalnim uticajem na nezavisnost sudstva. Na kraju, u ovom Izvještaju iznosi se nekoliko preporuka upućenih različitim pravosudnim akterima, uključujući i VSTV-u BiH, u vezi sa institutom dodatnih sudija.

4. DODATNE SUDIJE KAO ODGOVOR NA NERIEŠENE PREDMETE

Institut dodatnih sudija uspostavljen je kao strateški odgovor na problem velikog broja starih neriješenih predmeta koji je bio, i još uvijek je, veliki izazov za cijeli pravosudni sistem u BiH. Iako je Misija svjesna da je ovaj izazov konstantno prisutan, sveobuhvatna analiza neriješenih predmeta i različitih strategija u odgovoru na njega nisu predmet ovog Izvještaja.¹⁰ Umjesto toga, Izvještaj se fokusira na djelotvornost i prikladnost konkretnog strateškog odgovora u vidu kreiranja kratkoročnih pozicija dodatnih sudija koji je uspostavljen radi smanjenja broja neriješenih predmeta. Analiza koju je provela Misija otkriva da, osim što sistem dodatnih sudija nije učinkovit odgovor za rješavanje starih predmeta, on ima i mnogo negativnih efekata. Iako je oficijelni primarni cilj imenovanja dodatnih sudija rješavanje starih predmeta, u praksi se takvim sudijama dodjeljuju i novozaprmljeni predmeti. U tom slučaju se na neriješenim predmetima ne radi na adekvatan način i procjena omjera između broja stalnih i dodatnih sudija se više ne može smatrati tačnom. Ova tema se detaljnije razrađuje u dijelu 7.1.

Osim toga, postoje bolje opcije za rješavanje starih predmeta koje zahtijevaju manja sredstva, manje negativno utiču na pravosudni sistem u cjelini i oslanjaju se na najbolje prakse iz regiona i država članica EU.¹¹ Ciljanu pomoć u poboljšanju efikasnosti pravosuđa pružaju i različiti međunarodni partneri.¹² Što se tiče neriješenih predmeta, oni se moraju analizirati na sistematičan i sveobuhvatan način, te se moraju detaljnije razmotriti rješenja koja ne uključuju imenovanje dodatnih sudija.¹³

¹⁰ Iako je sveobuhvatna analiza održivih alternativnih pristupa izvan opsega ovog Izvještaja, potencijalne mjere mogu, između ostalog, uključivati poboljšanje upravljanja predmetima, smanjenje broja predmeta male vrijednosti i promoviranje alternativnih mehanizama za rješavanje sporova.

¹¹ Vidjeti bilješke sa TAIEX međudržavne radionice na temu „Reforma izvršnog postupka – način unapređenja efikasnosti pravosuđa“, 15. septembar 2017. godine, dostupno na: <https://www.pravosudje.ba/vstv/faces/vijesti.jsp?id=69663>.

¹² Na primjer, „Podrška EU efikasnom pravosuđu“ u sklopu Instrumenta za pretprijetnu pomoć Evropske komisije (IPA) 2014-2020, i projekt „Unapređenje efikasnosti sudova i odgovornosti sudija i tužilaca u BiH - druga faza“ (ICEA), koji je finansirala vlada Švedske između 2016. i 2019. godine, a proveo VSTV BiH u saradnji sa sudovima u BiH i Sudskom administracijom Švedske.

¹³ Na primjer, vidjeti Mišljenje Evropske komisije o zahtjevu BiH za članstvo u EU; preporuke Pododbora za pravdu, slobodu i sigurnost u okviru Sporazuma za stabilizaciju i pridruživanje u vezi sa neriješenim predmetima i izvršnim postupcima, kao i Izvještaj Evropske komisije o BiH za 2020. godinu.

Na početku, radi jasnoće i dosljednosti, ovdje su definirani neki ključni pojmovi:

- **Sistematizacija** se odnosi na klasifikaciju radnih mjesta. Postupak kojim VSTV BiH određuje broj sudija potrebnih u nekom sudu da bi se na odgovarajući način odgovorilo na potrebe tog suda za uspješno procesuiranje predmeta, nakon konsultacija s predsjednicima sudova, nadležnim finansijskim tijelima i relevantnim ministarstvima pravde.¹⁴ Pritom je VSTV BiH dužan primijeniti jasne kriterije za procjenu broja nosilaca pravosudnih funkcija potrebnih za obradu priliva predmeta, što omogućava postizanje „godišnje orijentacione norme“ od sto posto.¹⁵
- **Godišnja orijentaciona norma** odnosi se na očekivani broj predmeta koje bi određeni sudija trebao riješiti u toku kalendarske godine i jedan je od elemenata koji čine ocjenu rada sudija.¹⁶ Ta se norma razlikuje u zavisnosti od vrste predmeta u kojima sudija postupa ili nivoa suda ili odjela suda.
- **Neriješeni (stari) predmeti** nemaju općenito prihvaćenu definiciju. Prema Uputstvu VSTV-a BiH za izradu plana rješavanja starih predmeta od 1. decembra 2010. godine, stari i zaostali predmeti definirani su prema kategoriji predmeta i sudskoj instanci i to su „predmeti koji se ne završe u roku od godinu dana od dana podnošenja inicijalnog akta sudu”.¹⁷ Na primjer, „starim i zaostalim“ krivičnim predmetom na prvom stepenu smatrat će se onaj predmet u kojem glavna rasprava nije završena u roku od godinu dana od dana zaprimanja optužnice.

¹⁴ Član 16. i 17(25) Zakona o VSTV-u BiH.

¹⁵ Kriteriji za ocjenjivanje rada nosilaca pravosudnih funkcija, usvojeni na sjednici VSTV-a BiH, održanoj od 16. do 18. decembra 2013. godine.

¹⁶ Odredbe kojima se uređuje obračunavanje postignute godišnje orijentacione norme sadržane su u Pravilniku o orijentacionim mjerilima za rad sudija i stručnih saradnika u sudovima u Bosni i Hercegovini (Službeni glasnik BiH, 25/04, 93/05, 48/07, 15/08, 43/12, 38/13 i 2/14). U skladu s tim, na osnovu postignute norme, sudijama se dodjeljuju bodovi koji se uzimaju u obzir prilikom obračunavanja ocjene njihovog rada. *Vidjeti* Kriterije za ocjenjivanje rada sudija u Bosni i Hercegovini (Službeni glasnik BiH, 93/18), koji je usvojio VSTV BiH na sjednici održanoj 27. novembra 2018. godine.

¹⁷ Uputstvo za izradu plana rješavanja starih predmeta prema starosti inicijalnog akta, koji je usvojio VSTV BiH na svojoj sjednici održanoj 1. decembra 2010. godine. U posjedu Misije.

5. DOMAĆI PRAVNI OKVIR

Kao što je ranije navedeno, Zakon o VSTV-u BiH uređuje postupke u vezi s imenovanjem i mandatom dodatnih sudija imenovanih da pruže pomoć u smanjenju broja starih, neriješenih predmeta ili u slučaju dužeg odsustva redovnog sudije.¹⁸ Kada se dodatni sudija imenuje u svrhu smanjenja broja starih predmeta, logično bi bilo da taj sudija radi isključivo na starim predmetima. Sve potencijalne dodatne sudije „moraju ispunjavati profesionalne uvjete propisane za sudije onog suda u koji se dodatni sudija imenuje“, tj. svako ko ispunjava opće kriterije za redovno sudijsko mjesto može se prijaviti i biti imenovan, uključujući sudije i tužioce u penziji.¹⁹ Generalno govoreći, isti postupci reguliraju imenovanje redovnih i dodatnih sudija, uz nekoliko ključnih razlika, naime, VSTV BiH ne može pokrenuti postupak imenovanja dodatnog sudije po službenoj dužnosti, jer je za imenovanje potreban inicijalni zahtjev predsjednika suda.²⁰

Osim Zakona o VSTV-u BiH, Poslovnik dodatno definira postupak imenovanja dodatnih sudija. U skladu s Poslovníkom, predsjednik suda koji traži imenovanje dodatnog sudije mora navesti razlog i period za koji se traži imenovanje, uključujući konkretne pokazatelje koji ukazuju na potrebu suda za imenovanjem dodatnog sudije; vrste predmeta na kojima bi dodatni sudija radio; te dokaz o saglasnosti nadležnog ministarstva za finansiranje pozicije dodatnog sudije.²¹ Nakon što Stalna komisija Vijeća za pravosudnu upravu i sudske i tužilačke budžete razmotri zahtjev,²² Vijeću prezentira prijedlog za odlučivanje po zahtjevu.²³

Razumijevanje opsega

(podaci zaključno sa junom 2020. godine)

Trenutni broj dodatnih sudija u BiH:	79
Broj dodatnih sudija kojima je mandat produžen:	70
Ukupan postotak dodatnih sudija u odnosu na ukupan broj sudija:	7%
Ukupan broj upražnjenih mjesta za redovne sudije:	136

¹⁸ Član 48(1) Zakona o VSTV-u BiH. U skladu sa odredbom člana 17(1) Zakona o VSTV-u BiH, VSTV ima nadležnost da imenuje dodatne sudije na svim sudovima (sa izuzetkom ustavnih sudova).

¹⁹ Član 33(1) Zakona o VSTV-u BiH. Nadalje, član 33(2) Zakona o VSTV-u BiH propisuje da „Sudije i tužioći u penziji mogu biti imenovani na mjesta dodatnih sudija do navršene starosne dobi od sedamdeset i dvije (72) godine.“ Slične odredbe sadržane su u članu 64. Zakona o sudovima Republike Srpske, kao i članu 38. Zakona o sudovima u Federaciji BiH.

²⁰ Član 48(1) Zakona o VSTV-u BiH.

²¹ Član 48. Zakona o VSTV-u BiH i član 65(2) i (3) Poslovníka VSTV-a BiH.

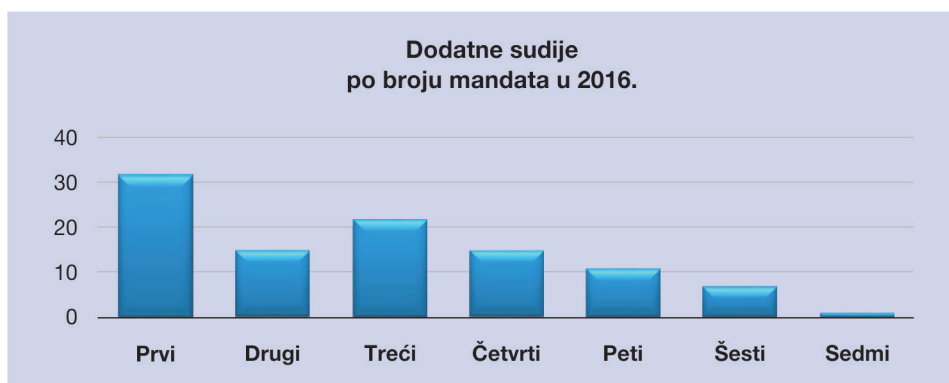
²² Član 65(4) Poslovníka VSTV-a BiH.

²³ *Ibid.*

VSTV BiH zatim provodi postupak imenovanja u skladu sa odredbama zakona i Poslovnika koje uređuju imenovanje dodatnog sudije.

Zakon o VSTV-u BiH ne propisuje osnov za produženje mandata dodatnih sudija. Međutim, Poslovníkom je, kao podzakonskim aktom, kasnije propisana mogućnost produženja mandata dodatnog sudije,²⁴ prelazeći opseg Zakona o VSTV-u BiH ili, moglo bi se reći, suprotno njemu. Prema Poslovníku, ne postoji ograničenje produženja mandata, što je dovelo do višestrukog produženja mandata u praksi. Poslovníkom je predviđeno da predsjednik datog suda podnosi zahtjev za produženje mandata dodatnog sudije 90 dana prije isteka njegovog dvogodišnjeg mandata.²⁵ Ovo pitanje ima posebnu važnost jer se čini da se VSTV BiH mnogo više oslanja na produženje mandata nego na početna imenovanja. Na primjer, 2016. godine, od ukupno 103 dodatne sudije, za njih 32 je to bilo prvo imenovanje, dok su ostali služili obnovljeni mandat (slika 1); sedmero ih je bilo u šestom mandatu, a jedan dodatni sudija služio je svoj sedmi mandat, što čini 14 godina „privremenog“ imenovanja.

Slika 1

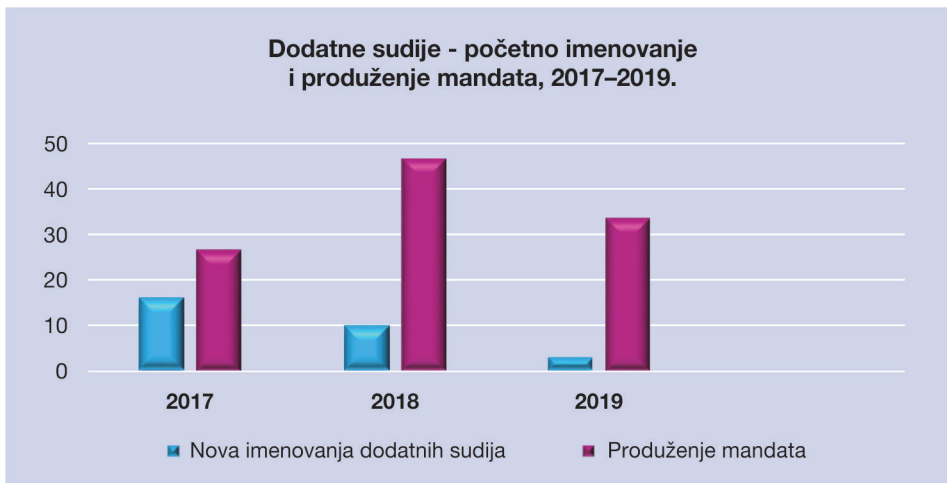


Od 2017. godine nadalje, kada je Misija počela sistematski pratiti rad VSTV-a BiH, uočen je nastavak ovog trenda. Između 2017. i 2019. godine, broj produženja mandata i dalje nadmašuje početna imenovanja (Slika 2).

²⁴ Član 66. Poslovnika VSTV-a BiH.

²⁵ Član 66., stavovi (1) i (2) Poslovnika VSTV-a BiH. U skladu sa članom 66(4), prilikom utvrđivanja opravdanosti zahtjeva za produženje mandata u obzir će se uzeti rezultati rada dodatnog sudije. VSTV BiH je naknadno odlučio dopisom br. 06-08-2598/2010 Sudu BiH od 14. jula 2010. godine smanjiti rok za podnošenje zahtjeva za produženje na 60 dana prije isteka mandata.

Slika 2



Trenutno je od 79 dodatnih sudija, njih samo devet u početnim mandatima, dok 70 služi obnovljeni mandat. Gledajući ovaj trend postavlja se pitanje da li se „privremena“ mjera koju je zakonodavac predvidio usvajanjem odredbe o dodatnim sudijama u Zakonu o VSTV-u BiH može prepoznati u današnjoj praksi naizgled neograničenih produženja mandata.

U junu 2018. godine, VSTV BiH je usvojio Inicijativu za izmjenu i dopunu Zakona o VSTV-u BiH kao dio svog šireg reformskog procesa koji se odnosi na sve procedure i prakse.²⁶ Inicijativa sadrži i prijedlog da se zadrži institut dodatnih sudija, s mogućnošću da se status dodatnog sudije promijeni u status redovnog sudije ukoliko to opravdavaju rezultati rada dodatnog sudije i ako su za to osigurana sredstva.²⁷ U vrijeme pisanja ovog Izvještaja, ove izmjene i dopune su se još razmatrale.

²⁶ 'Inicijativa VSTV-a BiH za reviziju Zakona o VSTV-u BiH', koju je VSTV BiH usvojio na svojoj sjednici od 28. i 29. juna 2018. godine. Dostupno na: <http://vstv.pravosudje.ba/vstv/faces/vijesti.jsp?id=75066>.

²⁷ *Ibid.*, 'Prelazne i završne odredbe'.

6. MEĐUNARODNI PRAVNI STANDARDI

Brojni međunarodni pravni standardi ističu vezu između procesa imenovanja sudija i nezavisnosti sudija, uključujući ulogu doživotnog mandata u zaštiti sudija od neprimjerenog uticaja. U BiH neki relevantni instrumenti, poput Evropske konvencije o ljudskim pravima (EKLJP) i njenih protokola imaju prioritet nad svim domaćim zakonima u skladu sa Ustavom BiH, dok drugi služe kao neobavezujuće pravo, kako bi se ti principi dalje potkrijepili i razjasnili.²⁸ Član 6. EKLJP predviđa „pravo na pravičnu i javnu raspravu u razumnom roku pred nezavisnim i nepristrasnim sudom“, a sudska praksa Evropskog suda za ljudska prava (ESLJP) dodatno navodi kriterije u okviru značenja „nezavisni sud“, ističući sljedeće: da bi se sud smatrao nezavisnim, „mora, između ostalog, voditi računa o načinu imenovanja svojih članova i njihovog mandata“, kao i „o postojanju garancija protiv vanjskog pritiska.“²⁹ Osnovni principi Ujedinjenih nacija o nezavisnosti sudstva (Principi UN-a) predviđaju da, „Bez obzira da li su imenovane ili izabrane, sudije ne mogu biti smijenjene dok ne napune godine starosti potrebne za obavezan odlazak u penziju ili im ne istekne mandat, ako takvo ograničenje postoji.“³⁰ Bangalorški principi sudijskog ponašanja, pozivajući se na Principe UN-a, ističu sigurnost doživotnog mandata kao jedan od nekoliko osnovnih minimalnih uslova za nezavisnost sudija.³¹

Ovi standardi također naglašavaju rizik za nezavisnost sudstva koji predstavljaju kratkoročna imenovanja, a koji bi se u aktuelnom kontekstu odnosili na dodatne sudije. Evropska komisija za demokratiju kroz pravo (Venecijanska komisija), savjetodavno tijelo Vijeća Evrope (VE), utvrdila je da, iako nije strogo zabranjena, praksa kratkoročnih imenovanja „predstavlja poteškoće, ako ne i opasnosti sa stajališta nezavisnosti i nepristrasnosti datog sudije, koji se nada da će biti postavljen za stalno ili da će mu se obnoviti ugovor.“³² Preporuka Odbora ministara VE ističe da se odluke o imenovanju sudija na probni ili određeni

²⁸ Evropski sud za ljudska prava koristi ove standarde kao izvor inspiracije. Vidjeti na primjer predmet EKLJP-a *Harabin protiv Slovačke*, aplikacija broj 58688/11, presuda od 20. novembra 2012. godine, paragraf 139.

²⁹ ESLJP, *Lanborger protiv Švedske*, presuda od 22. juna 1989, paragraf 32 (naglasak dodan). Vidjeti također ESLJP, *Bryan protiv Ujedinjenog Kraljevstva*, Zahtjev broj 19178/91, presuda od 22. novembra 1995. godine, paragraf. 37; ESLJP, *Baka protiv Madarske [GC]*, Zahtjev br. 20261/12, presuda od 23 juna 2016. godine, paragraf 172.

³⁰ Vidjeti Osnovni principi nezavisnosti pravosuđa UN-a, usvojeni na Sedmom kongresu Ujedinjenih nacija o prevenciji kriminala i postupanju prema počiniteljima, održanom u Milanu 26. avgusta 1985. godine, princip 12. Ovi principi nadalje pozivaju države da uvedu strukturne i funkcionalne zaštitne mjere protiv neprimjerenog ili neopravdanog uplitanja u pravosudne procese.

³¹ Komentar na Bangalorške principe sudijskog ponašanja, koje je objavio UNODC u septembru 2007., paragraf 26(a), dostupno na: https://www.unodc.org/documents/nigeria/publications/Otherpublications/Commentry_on_the_Bangalore_principles_of_Judicial_Conduct.pdf

³² Izvještaj Venecijanske komisije o sudijskim imenovanjima, CDL-AD(2007)028, koji je usvojila na svojoj 70. sjednici (16-17. mart 2007), paragraf 38. Preporuka Odbora ministara Vijeća Evrope na sličan način ističe: „Zajamčeni mandat i nesmjjenjivost su ključni elementi neovisnosti sudaca. Shodno tome, suci bi trebali imati zajamčeni mandat sve do obavezne dobi za umirovljenje, gdje ona postoji.“ Preporuka CM/Rec(2010)12 koju je usvojio Odbor ministara Vijeća Evrope 17. novembra 2010. godine, paragraf 49, dostupno na: https://search.coe.int/cm/Pages/result_details.aspx?ObjectId=09000016805afb78

rok moraju zasnivati na objektivnim, unaprijed utvrđenim kriterijima, kako bi se osiguralo puno poštivanje nezavisnosti sudstva.³³ Slično tome, Konsultativno vijeće evropskih sudija (CCJE) u svom Mišljenju br. 1, o standardima koji se tiču nezavisnosti sudstva i nesmjernjivosti sudija, izričito kaže da nesmjernjivost sudija treba biti nedvosmislen element nezavisnosti garantovan na najvišem unutrašnjem nivou.³⁴

Iako Venecijanska komisija dopušta određene okolnosti pod kojima bi trebalo razmotriti privremena imenovanja sudija, ni jedna od njih se ne odnose na institut dodatnih sudija u BiH. Konkretno, iako zaključuje da bi, kao element nezavisnosti, trebala biti zaštićena nesmjernjivost sudija,³⁵ Venecijanska komisija istakla je da mogućnost privremenog imenovanja sudija ne bi trebala biti u potpunosti isključena, posebno u relativno novim pravosudnim sistemima koji još uvijek procjenjuju vlastitu funkcionalnost i sposobnost pojedinih sudija da izvršavaju svoje dužnosti prije stalnih imenovanja.³⁶ Međutim, ovo se ne odnosi na BiH, koja ima etabliran pravosudni sistem i gdje dodatna imenovanja ne prethode stalnim imenovanjima, već ih zapravo sprečavaju uvođenjem paralelnog sudijskog kadra.

Kao što je prikazano u nastavku, zabrinjavajuće prakse imenovanja dodatnih sudija samo pojačavaju ove sumnje.

³³ Preporuka CM/Rec(2010)12 koju je usvojio Odbor ministara Vijeća Evrope 17. novembra 2010. godine, paragraf 51. (u vezi sa paragrafom 44). Pravi se razlika između probnog roka sudija, nakon kojeg se dobija stalni sudijski mandat, i dodatnih sudija, Obratiti pažnju na razliku između probacijskih sudija, koji će nakon uspješnog probnog perioda postati stalne sudije, i dodatnih sudija koji nikada ne bi trebali dobiti trajni mandat.

³⁴ Mišljenje broj 1 (2001) Konsultativnog vijeća evropskih sudija (CCJE), upućeno Odboru ministara Vijeća Evrope, povodom standarda koji se tiču nezavisnosti sudstva i nesmjernjivosti sudija, 23. novembar 2001. godine, paragraf 60.

³⁵ Vidjeti Izvještaj Venecijanske komisije o sudijskim imenovanjima, CDL-AD(2007)028, paragraf 40. Venecijanska komisija je dalje zaključila, „Određivanje probnog perioda može ugroziti neavistnost sudija, jer mogu osjetiti pritisak da odluče u predmetima na određeni način.“ *Ibid.*

³⁶ *Ibid.*, paragraf 41.

7. ZABRINJAVAJUĆE PRAKSE VEZANE ZA INSTITUT DODATNIH SUDIJA

Na osnovu sistematskog praćenja i analize instituta dodatnih sudija u BiH, Misija je uočila tri ključna pitanja koja izazivaju zabrinutost i koja mogu ugroziti nezavisnost pravosuđa i vladavinu prava, naime: 1) neujednačena procjena broja predmeta koja podriva održivost sudijskih imenovanja; 2) neujednačeni postupci imenovanja koji su u suprotnosti sa Zakonom o VSTV-u BiH i dovode u pitanje ulogu predsjednika suda u postupku rješavanja neriješenih predmeta; i 3) sporni faktori koji utiču na imenovanje i produženje mandata dodatnih sudija i ugrožavaju integritet pravosuđa u BiH u cjelini.

7.1. Neujednačena procjena broja predmeta koja podriva održivost sudijskih imenovanja

Čini se da imenovanje dodatnih sudija, umjesto da doprinosi provođenju pravde u BiH, zapravo ga u konačnici podriva, jer postaje prepreka efikasnom imenovanju odgovarajućeg broja stalnih sudija potrebnih za procesuiranje ukupnog broja predmeta, kao što je objašnjeno dalje u tekstu.

VSTV BiH po službenoj dužnosti utvrđuje broj sudija potrebnih za procesuiranje predmeta pred svakim sudom, a nakon konsultacija s predsjednicima sudova i ministarstvima pravde.³⁷ Ako se taj broj pravilno procijeni, redovne sudije trebale bi biti u stanju da procesuiraju sve pristigle predmete, što bi omogućilo postizanje godišnje orijentacione norme od sto posto.³⁸ Ako bi na novim predmetima radile redovne sudije, broj dodatnih sudija trebao bi zavistiti isključivo o kadrovskim resursima potrebnim za rješavanje starih predmeta u nekom sudu. Kada se postigne pravi balans između potrebnih redovnih i dodatnih sudija, svi predmeti, i novi i stari, trebali bi biti procesuirani na efikasan i učinkovit način, a dodatne sudije raditi isključivo na starim predmetima.

Posljednju sveobuhvatnu analizu u svrhu utvrđivanja potrebnog broja sudija VSTV BiH je po službenoj dužnosti proveo 2009. godine. Analiza je pokazala da je na dan 31. decembra 2008. godine bilo potrebno još 157 dodatnih sudija kako bi svi sudovi riješili sve stare predmete za dvije godine, povećavajući ukupan predviđeni broj dodatnih sudija sa 173 na 330.³⁹

³⁷ U članu 17. Zakona o VSTV-u BiH navodi se: „Vijeće ima sljedeće nadležnosti: [...] 25) utvrđuje broj sudija, tužilaca i zamjenikâ glavnog tužioca za sudove i tužilaštva iz njegove nadležnosti, nakon konsultacija sa predsjednikom suda ili glavnim tužiocem, tijekom nadležnim za budžet, i nadležnim ministarstvom pravde.“

³⁸ Kriteriji za ocjenjivanje rada nosilaca pravosudnih funkcija, koje je usvojio VSTV BiH na sjednici održanoj od 16. do 18. decembra 2013. godine.

³⁹ Publikacija VSTV-a BiH „Desetljeće utemeljenja i rada Visokog sudskog i tužilačkog vijeća Bosne i Hercegovine, Dostignuća pravosudne reforme“, str. 36. Dostupno na: https://www.pravosudje.ba/vstv/faces/pdfservlet?sessionId=0adc04f2d447ebbcc0fce59f8bf6245b783d20b08311678d9fb427451dfb0569.e34TbxyRbNiRb40Pbx4LaxqQb310?p_id_doc=27869

Nažalost, način na koji pravosudni sistem BiH koristi dodatne sudije utiče na tačnost tih procjena. Nekoliko je faktora koji tome doprinose:

- **Rad na novopristiglim predmetima:** Podaci prikupljeni kroz praćenje rada pravosuđa koje provodi Misija OSCE-a u BiH pokazuju da zapravo postupke u velikom postotku novih predmeta vode dodatne sudije. Na primjer, dodatne sudije kojima je mandat obnovljen 2019. godine, postigli su svoje orijentacijske norme na temelju rješavanja 70% novih predmeta naspram 30% starih predmeta.⁴⁰ To mijenja procjenu odnosa između broja potrebnih redovnih i dodatnih sudija, koja se oslanja na pretpostavku da se samo redovnim sudijama dodjeljuju novi predmeti. Međutim, ako dodatne sudije rade i na novim predmetima, rješavanje starih predmeta potrajat će duže, a procjena odnosa između broja stalnih i dodatnih sudija više se neće moći smatrati tačnom. VSTV BiH je 2015. godine usvojio novo Uputstvo za izradu planova za rješavanje starih predmeta,⁴¹ obavezujući tako sve sudove da usvoje planove za rješavanje predmeta. Planovi se sastavljaju na nivou suda i na nivou pojedinačnih sudija, pri čemu bi svaki (redovni) sudija trebao postići najmanje 70% svoje orijentacijske norme radom na predmetima iz ovog plana.⁴² Sažeci ovih planova ne pružaju apsolutni broj neriješenih predmeta, niti razvrstavaju podatke kako bi se moglo vidjeti koliki doprinos smanjenju broja neriješenih predmeta daju redovne, a koliki dodatne sudije. To još više otežava procjenu potrebnog broja dodatnih sudija.
- **Potrošnja resursa za imenovanja:** Dodatne sudije se imenuju čak i kad su redovna sudijska mjesta upražnjena, što utiče na rješavanje i novih i starih predmeta. Sistematizacija radnih mjesta kojom se određuje broj stalnih sudija, odnosno sudija koji će raditi na svim predmetima i sistematizacija kojom se određuje broj dodatnih sudija, odnosno onih koji će raditi na rješavanju starih predmeta, odvija se paralelno. Usprkos tome što se polazi od pretpostavke da nijedna planirana pozicija neće ostati upražnjena, mnoge često ostanu nepopunjene. Na primjer, na sjednici održanoj 19. juna 2019. godine, VSTV BiH je imenovao dvoje dodatnih sudija na Kantonalni sud u Sarajevu, usprkos činjenici što je ostalo upražnjeno 14 pozicija za stalne sudije. Slika 3 u nastavku ilustrira odnos redovnih i dodatnih sudija na Kantonalnom sudu u Sarajevu zaključno s tim danom.

⁴⁰ To se odnosi na takozvani „procenat predmeta“ iz plana rješavanja starih predmeta u ostvarenoj normi. Ovaj broj značajno varira između sudova i sudija, od 0% rada na starijim predmetima (produženje mandata sudiji Osnovnog suda u Modriči na sjednici VSTV-a BiH održanoj 27-28. marta 2019. godine), do 76% (produženje mandata sudiji Kantonalnog suda u Tuzli na sjednici VSTV-a održanoj 6-7. novembra 2019. godine).

⁴¹ Sjednica VSTV-a BiH, 21-22. januar 2015.

⁴² Član 10. Uputstva. U posjedu Misije.

Slika 3

Kantonalni sud u Sarajevu	Redovne sudije	Dodatne sudije
Sistematizovane pozicije	55	7
Popunjena mjesta	41	2
Nepopunjena mjesta	14	5

- **Fluktuacije u prilivu predmeta:** Očekivani priliv, definiran kao prosječni broj predmeta zaprimljenih na godišnjoj osnovi u posljednje tri godine, trebao bi odrediti broj imenovanih stalnih i dodatnih sudija. U praksi, fluktuacije predmeta usložnjavaju ove projekcije. Za ilustraciju efekta takvih fluktuacija, prema sistematizaciji iz 2009. godine, planirane su 1.202 pozicije za stalne sudije, dok procjene na temelju podataka za razdoblje 2015-2017. pokazuju potrebu za 1.373 stalnih sudija.⁴³ To znači da broj planiranih pozicija za stalne sudije nije bio dovoljan za rješavanje priliva, što je na kraju dovelo do novih neriješenih predmeta.
- **Neprovođenje procjene potreba:** Na kraju treba reći da VSTV BiH često produžava mandate dodatnih sudija bez procjene potreba kako bi se utvrdilo postoji li još uvijek potreba za dodatnim sudijom u nekom sudu.

Diskusije koje se vode na sjednicama VSTV-a BiH ukazuju na to da se posljedice koje svako od ovih pitanja ostavlja ne mogu odvojeno posmatrati. Na primjer, 10. juna 2019. godine, predsjednik Općinskog suda u Lukavcu zatražio je imenovanje dodatnog sudije, unatoč tome što su postojale upražnjene pozicije za dvoje redovnih sudija. Kada je Odjel za pravosudnu upravu VSTV-a BiH⁴⁴ tražio razloge za ovaj zahtjev, umjesto da se popune upražnjena mjesta za redovne sudije, predsjednik Općinskog suda u Lukavcu objasnio je da je Ministarstvo pravde Tuzlanskog kantona predložilo ovaj pristup jer bi se tako pojednostavilo osiguravanje sredstava za povećanje ukupnog broja sudija. VSTV BiH je o ovom zahtjevu raspravljao na sjednici 18. jula 2019. godine. Nakon što je prijedlog Ministarstva pravde Tuzlanskog kantona razjašnjen, ispostavilo se da se iz budžeta Tuzlanskog kantona za 2019. mogu financirati plaće i naknade za jednog dodatnog sudiju, uz osam redovnih. Kao rezultat toga, VSTV BiH je jednoglasno usvojio zaključak kojim se odobrava zahtjev predsjednika Općinskog suda u Lukavcu za proširenje sistematizacije za jednog dodatnog sudiju, što je rezultiralo imenovanjem dodatnog sudije.

⁴³ VSTV BiH, Tabela u Excel-u, Zbirni pregled rezultata kalkulacije, juni 2018. U posjedu Misije.

⁴⁴ Na svojoj sjednici održanoj 20. decembra 2018. godine, VSTV BiH je usvojio zaključak kojim se Odjelu za pravosudnu upravu VSTV-a BiH i Stalnoj komisiji za pravosudnu upravu i sudske i tužilačke budžete nalaže da, u skladu sa važećim kriterijima usvojenim na sjednici od 16. do 18. decembra 2013. godine, analiziraju svaki zahtjev za imenovanje i/ili produženje mandata dodatnog sudije. Na temelju rezultata analize i obrazloženja koje je dao predsjednik predmetnog suda, VSTV BiH donosi konačnu odluku o traženom imenovanju ili produžavanju mandata.

Ovaj primjer pokazuje tendenciju da se spremnije odobravaju sredstva za imenovanje dodatnih sudija. Budući da se na sjednici VSTV-a BiH ova odluka nije dalje preispitivala niti elaborirala, Misiji nisu poznati razlozi za njeno donošenje. Međutim, čini se da se odluka *prima facie* ne temelji na potrebi za smanjenjem broja neriješenih predmeta.

Osim toga, veliki broj predmeta koji se vode pred nekoliko sudova u BiH očitito zahtijeva imenovanje većeg broja redovnih sudija, a u nekim slučajevima i sistematičnije rješenje. To je ilustrirano u tabeli ispod, koja prikazuje procjenu broja dodatnih sudija potrebnih za rješavanje starih predmeta u određenom broju godina s obzirom na trenutni broj redovnih sudija u svakom od navedenih sudova, koji je Odjel za sudsku upravu VSTV-a BiH proveo 2017. godine (slika 4). Projekcija za Općinski sud u Sarajevu - gdje bi bilo potrebno 97 dodatnih sudija da se za deset godina riješi trenutni zaostatak - očitito pokazuje da rješavanje starih predmeta zahtijeva intervenciju na strateškom nivou.

Slika 4

Sud	Broj pozicija za dodatne sudije na osnovu sistematizacije VSTV-a BiH iz 2019. godine	Rezultat procjene (broj pozicija za dodatne sudije na osnovu broja neriješenih predmeta na dan 31. decembar 2017)				
		Broj dodatnih sudija potrebnih za rješavanje neriješenih predmeta za				
		2 godine	4 godine	6 godine	8 godine	10 godine
Sud BiH	1	16	8	5	4	3
Vrhovni sud FBiH	13	26	13	9	6	5
Vrhovni sud RS	1	8	4	3	2	2
Apelacioni sud BD BiH	1	0	0	0	0	0
Kantonalni sud u Mostaru	0	24	12	8	6	5
Kantonalni sud u Sarajevu	7	61	31	20	15	12
Kantonalni sud u Tuzli	9	24	12	8	6	5
Općinski sud u Bihaću	0	23	12	8	6	5
Općinski sud u Cazinu	3	15	8	5	4	3
Općinski sud u Lukavcu	0	20	10	7	5	4
Općinski sud u Sarajevu	11	486	243	162	122	97
Općinski sud u Tuzli	14	82	41	27	20	16
Općinski sud u Zenici	7	65	32	22	16	13
Osnovi sud u Banjaluci	17	23	11	8	6	5

Ako se koriste kako je predviđeno i tamo gdje je njihovo imenovanje realno rješenje za kratkoročno rješavanje starih predmeta, dodatne sudije doista mogu pridonijeti povećanju učinkovitosti pravosudnog sistema. Međutim, gornje brojke pokazuju da ozbiljnost problema zahtijeva pažljivo promišljen pristup, kao što je spomenuto u dijelu 4.⁴⁵ U nedostatku efikasnije strategije, upotreba instituta dodatnih sudija i dalje će davati iskrivljenu sliku potrebnog broja sudija i štetiti učinkovitosti pravosuđa u cjelini.

7.2. Neujednačeni postupci imenovanja koji su u suprotnosti sa Zakonom o VSTV-u BiH i dovode u pitanje ulogu predsjednika suda u upravljanju neriješenim predmetima

Iako Zakon o VSTV-u BiH predviđa da predsjednici sudova moraju pokrenuti postupak imenovanja dodatnog sudije, u praksi je to ponekad drugačije, što postavlja pitanje izlazi li VSTV BiH izvan okvira svoje uloge na štetu ovlasti i nezavisnosti predsjednika sudova.⁴⁶ Uz svoj zahtjev za imenovanje dodatnog sudije, predsjednik suda treba priložiti obrazloženje⁴⁷ i dokaz o raspoloživim sredstvima koja je odobrilo nadležno ministarstvo.⁴⁸

Međutim, kroz praćenje rada VSTV-a BiH, Misija je uočila nekoliko nedosljednosti u imenovanju dodatnih sudija, primjećujući da VSTV BiH često potiče predsjednike sudova da traže imenovanje dodatnih sudija, te promovira produženje mandata ili preispituje predsjednike sudova koji ne podnose takve zahtjeve. Dodatnim sudijama, dakle, produženje dvogodišnjeg mandata, a time i radna mjesta, u redovnim razmacima zavisi i o VSTV-u i o predsjednicima sudova. Ovaj odnos zavisnosti proturječi načelu nezavisnosti sudstva, koje bi trebalo zaštititi pojedinačne sudije od instrukcija ili pritiska predsjednika suda ili drugih prilikom odlučivanja u predmetima.⁴⁹

U više navrata, tokom generalnih diskusija o pitanju dodatnih sudija na sjednicama VSTV-a BH, neki su članovi Vijeća propitivali odluke predsjednika sudova koji nisu tražili produženje mandata.⁵⁰ Na jednoj sjednici, predsjednik

⁴⁵ Iako je opsežna analiza održivih alternativnih pristupa izvan opsega ovog Izvještaja, potencijalne mjere mogu uključivati, između ostalog, poboljšanje upravljanja predmetima, smanjenje broja sporova male vrijednosti i promoviranje mehanizama za alternativno rješavanja sporova.

⁴⁶ Član 48(1) Zakona o VSTV-u BiH.

⁴⁷ Ocjenjivanje rada predsjednika sudova obuhvata i sveukupno upravljanje sudom, što dakle zavisi o radu ostalih sudija u tom sudu. Kada pojedine sudije nekog suda nemaju dovoljan broj predmeta kako bi ispunili svoje norme, to može negativno uticati na ocjenu predsjednika suda.

⁴⁸ Član 65. Poslovnika VSTV-a BiH.

⁴⁹ Vidjeti ESLJP, *Parlov-Tkalčić protiv Hrvatske*, aplikacija broj 24810/06, presuda od 22. decembra 2009. godine, paragraf 86: „Ako nema dostatne zaštite koja osigurava neovisnost sudaca unutar pravosudnoga sustava, a osobito u odnosu na njihove nadređene u pravosudnim tijelima, Sud bi to moglo navesti na zaključak da su sumnje podnositelja zahtjeva glede (neovisnosti i nepristranosti suda možda bile objektivno opravdane.“

⁵⁰ Informacije prikupljene praćenjem sjednica VSTV-a BiH održanih 9. jula i 6. septembra 2016. godine, tačke 16 i 35 dnevnog reda. U tri godine između 2016. i 2018. godine, sudovi nisu uputili zahtjev za produženje mandata pet dodatnih sudija.

VSTV-a BiH sugerirao je da bi odluka predsjednika suda da ne produži mandat dodatnom sudiji mogla predstavljati osvetu protiv tog dodatnog sudije i pozvao predsjednika suda da podnese zahtjev za produženje.⁵¹ VSTV BiH je 2018. godine usvojio zaključak kojim se predsjednici sudova obavezuju da ukoliko ne planiraju podnijeti zahtjev za produženje mandata dodatnom sudiji o tome dostave informaciju VSTV-u BiH, najmanje 3 mjeseca prije isteka mandata. Isti zaključak obavezuje predsjednike sudova koji ne namjeravaju podnijeti zahtjev za produženje mandata da pokažu da smanjenje broja sudija neće uticati na produktivnost suda.⁵² Međutim, ovaj je zaključak u suprotnosti s ranijim zaključkom VSTV-a BiH, u kojem je rečeno da jedino predsjednik suda ima ovlasti da traži produženje mandata.⁵³

U dva je slučaja, usprkos nepostojanju bilo kakvog formalnog zahtjeva predsjednika suda, VSTV BiH ipak produžio mandat dodatnom sudiji.⁵⁴ To je u suprotnosti sa Zakonom o VSTV-u BiH, koji jasno propisuje da VSTV BiH „može imenovati dodatne sudije na zahtjev predsjednika suda, pod uvjetom da se uz zahtjev dostavi dokaz koji ukazuje da postoji potreba za imenovanjem dodatnog sudije, kao i raspoloživa sredstva.”⁵⁵

Noviji događaji u vezi sa Kantonalnim sudom u Bihaću pokazuju da izgleda da VSTV BiH s vremena na vrijeme ignorira zahtjeve i potrebe predsjednika suda. Predsjednica Kantonalnog suda u Bihaću službeno je obavijestila VSTV BiH⁵⁶ da neće tražiti produženje mandata dodatnom sudiji čiji je mandat trebao isteći u januaru 2020. Objasnila je da budući da nema priliva novih predmeta, ostale sudije mogu procesuirati sve predmete koje taj sud zaprimi, čineći dodatnog sudiju nepotrebnim. VSTV BiH je donio zaključak da predsjednica Kantonalnog suda u Bihaću mora podnijeti prijedlog za smanjenje broja sistematiziranih mjesta dodatnih sudija, popraćen obrazloženjem, uključujući i projekciju očekivanog priliva predmeta. Kantonalni sud u Bihaću podnio je zahtjev za smanjenje broja sistematiziranih mjesta, uključujući sistematizirana mjesta dodatnih sudija. U to je vrijeme bilo popunjeno 14 od 18 sistematiziranih redovnih sudijskih mjesta, dok su četiri mjesta bila upražnjena. Stalna komisija usvojila je zaključak kojim se odobrava zahtjev suda, koji je VSTV BiH potom odbio na sljedećoj sjednici⁵⁷, zajedno s prvim zahtjevom predsjednice suda o neprodužavanju mandata dodatnom sudiji, navodeći da nijedan zahtjev nije

⁵¹ *Ibid.* Na sjednici od 6. septembra 2018. godine, predsjednik VSTV-a BiH je istakao da postaje praksa da se „predsjednici obračunavaju sa dodatnim sudijama tako što ih uslovljavaju produženjem mandata.“

⁵² Usvojen na sjednici VSTV-a 6. septembra 2018. godine.

⁵³ Sjednica VSTV-a BiH, 20-21. decembar 2017.

⁵⁴ Sjednica VSTV-a BiH, 26. septembar 2018. godine i sjednica VSTV-a BiH, 17-18. oktobar 2018.

⁵⁵ Član 48(1) Zakona o VSTV-u BiH.

⁵⁶ Sjednica VSTV-a BiH, 6-7. novembar 2019.

⁵⁷ *Ibid.*

obrazložen.⁵⁸ Stoga je mandat dotičnog dodatnog sudije obnovljen usprkos prigovoru predsjednice suda.

Iako Misija nema podataka o tome šta je motivisalo VSTV BiH da obnovi mandate dodatnih sudija usprkos prigovorima predsjednika sudova, ovi slučajevi izazivaju zabrinutost. Osim što je u suprotnosti sa Zakonom o VSTV-u BiH, zaključak Vijeća iz septembra 2018. godine, kao i zaključci koji se odnose na Kantonalni sud u Bihaću dodatno opterećuju predsjednike sudova koji ne samo da moraju opravdati potrebu za dodatnim sudijama već i pokazati zašto nema potrebe za njima. To podriava autoritet predsjednika sudova koji po zakonu imaju presudnu funkciju u upravljanju sudovima i provođenju pravde u cijelosti.

S druge strane, zahvaljujući istim širokim ovlastima - uključujući odlučujuću ulogu u dodjeli predmeta pojedinačnim sudijama - uticaj koji ima predsjednik suda na produženje mandata dodatnim sudijama otvara prostor za manipulacije. Predsjednici sudova ovlašteni su da donose odluke o načinu raspodjele predmeta sudijama, izuzeću sudija iz određenih predmeta i presignaciji predmeta.⁵⁹ To bi, u kombinaciji s odnosom zavisnosti koji proizilazi iz ovlasti predsjednika suda da zatraži (ili ne) obnavljanje mandata dodatnog sudije, moglo kreirati situacije u kojima se dodatne sudije suočavaju s pritiskom da odluče na određeni način u predmetu koji im je dodijeljen ili se suoče sa gubitkom sredstava za život, što je očita prijetnja sudijskoj nezavisnosti.

Rizik je očitiji s obzirom na to da, kao što je gore spomenuto, podaci Misije iz 2019. pokazuju da se oko 70% rada dodatnih sudija odnosilo na nove, umjesto na stare predmeta. To uključuje predmete koji se odnose na osjetljiva pitanja poput zloupotrebe ovlasti i drugih krivičnih djela povezanih s korupcijom, u kojima je nezavisnost sudija od presudne važnosti. VSTV BiH još nije raspravljao o tome zašto se dodatnim sudijama dodjeljuju novi predmeti niti tražio rješenja da se osigura da predsjednici sudova promijene tu situaciju.

Ovi primjeri ilustriraju slabost i podložnost manipulaciji zbog obnavljanja mandata dodatnim sudijama, koji zavise o predsjednicima sudova s jedne i VSTV-u BiH s druge strane. VSTV BiH bi se barem trebao suzdržati od prekomjernog korištenja svojih ovlasti, i umjesto toga se prikloniti opravdanim zahtjevima predsjednika sudova koji se odnose na upravljanje rada suda, uključujući imenovanje dodatnih sudija.⁶⁰ U isto vrijeme, VSTV BiH bi trebao

⁵⁸ Sjednica VSTV-a BiH, 27-28. novembar 2019.

⁵⁹ Član 88. Pravilnika o sistemu za automatsko upravljanje predmetima u sudovima (CMS), Službeni glasnik BiH, 25/04, 93/05, 48/07, 15/08 i 34/19.

⁶⁰ *Vidjeti* na primjer, Konsultativno vijeće evropskih sudija (CCJE), Mišljenje broj 19, 10. novembar 2016. godine, paragraf 24: „[...] CCJE smatra da bilo koje središnje tijelo odgovorno za upravljanje pravosuđem treba izvršavati one zadatke koji ne mogu biti učinkovito izvršeni na razini sudova.“

izvršavati svoju funkciju u učinkovitom provođenju pravde u cjelini potičući predsjednike sudova da razmotre bolje načine korištenja postojećih resursa, umjesto da pribjegavaju traženju dodatnih sudija kada to ne predstavlja najsvrsishodnije rješenje. U konačnici, predsjednici sudova odgovorni su za upravljanje svojim sudovima, a VSTV BiH bi trebao poštivati tu ulogu,⁶¹ istovremeno radeći na uklanjanju slabih tačaka u postojećem sistemu.

7.3. Sporni faktori koji utiču na imenovanje i produžavanje mandata dodatnih sudija i ugrožavaju integritet pravosuđa u BiH u cjelini

Još jedna zabrinjavajuća praksa odnosi se na propust VSTV-a BiH da primijeni dosljedne i valjane kriterije u imenovanju i produženju mandata dodatnih sudija. S obzirom na broj ovih nosioca pravosudnih funkcija koji trenutno rade kao sudije u BiH, ta praksa ima implikacije na pravičnost, kao i potencijal da značajno utiče na kvalitetu pravosudnog sistema u cjelini.

Kriteriji odabira VSTV-a BiH prilikom inicijalnog imenovanja dodatnih sudija ne daju uvijek odgovarajuću težinu kvaliteti; na primjer, nedavno je VSTV imenovao petorangiranog kandidata kao dodatnog sudiju, na osnovu prijedloga Stalne komisije i bez daljnjeg obrazloženja razloga zbog kojih je to imenovanje bilo prikladnije od imenovanje nekog od četiri bolje ragnirana kandidata.⁶²

Međutim, zbog relativnog omjera produženih mandata u odnosu na nova imenovanja, daleko više zabrinjava nedosljednost VSTV-a BiH u utvrđivanju ocjena rada i integriteta sudije prilikom razmatranja produženja mandata. U skladu sa Poslovníkom, VSTV BiH treba uzeti u obzir kako obrazloženje predsjednika suda, tako i rezultate rada datog dodatnog sudije kada razmatra prijedlog za produženje njegovog mandata.⁶³ U praksi, Vijeće odobrava zahtjeve za produženje mandata na dvije godine, ali to često čini neovisno o kvantitetu ili kvalitetu rada sudije i ne vrši procjenu o tome da li je zaista sudu i dalje potreban dodatni sudija za procesuiranje starih predmeta. Umjesto toga, produženje mandata obično slijedi nakon primanja generičkog dopisa u kojem se jednostavno kaže da je sudu potreban dodatni sudija za rješavanje starih predmeta.⁶⁴ Od 74 produžena mandata koje je Misija evidentirala u razdoblju 2018-2019, samo su se u slučaju dva takva produženja procijenili konkretni faktori koji se odnose na sposobnosti i kvalitet rada dodatnog sudije.⁶⁵

⁶¹ *Ibid.*, para. 27.

⁶² Sjednica VSTV-a BiH, 27. novembar 2018. Stalna komisija je iznijela prijedlog, ali nije govorila o sposobnosti kandidata niti zašto je uopšte predložen kada je petorangirani.

⁶³ Član 66. Poslovníka VSTV-a BiH.

⁶⁴ Direktna opservacija Misije.

⁶⁵ Produženje mandata sudije Općinskog suda u Sarajevu na sjednici VSTV-a BiH održanoj 9-10. jula 2018. godine, i produženje mandata sudije Općinskog suda u Sarajevu na sjednici VSTV-a BiH održanoj 19-21. juna 2019. godine.

Praćenje rada VSTV-a BiH koje provodi Misija pokazuje da VSTV rijetko odbija zahtjeve za produženje dodatnih mandata sudija iz bilo kojeg razloga. Gornji primjer sa Kantonalnog suda u Bihaću pokazuje da je VSTV BiH čak odobrio produženje mandata kada je predsjednik suda odbio podnijeti pravovremeni ili pravilno obrazloženi zahtjev.

Iako je VSTV BiH povremeno pokazao spremnost da uzme u obzir bitne faktore prilikom razmatranja produženja mandata, takvi faktori su u najboljem slučaju neujednačeni. Pozitivno je to što je Misija upoznata sa dva slučaja u zadnjih nekoliko godina kada je VSTV BiH ili odgodio ili dodatno razmotrio produženje mandata zbog nedovoljno informacija ili loših rezultata rada dotičnog sudije, što pokazuje poštivanje Poslovnika i najbolje prakse. Međutim, u drugim je slučajevima VSTV BiH koristio sporna rješenja kao odgovor na loše rezultate dodatnog sudije; VSTV je 2017. godine zbog loših rezultata rada produžio mandat trojici dodatnih sudija na godinu dana, umjesto na uobičajene dvije godine.⁶⁶ Dva slična slučaja dogodila su se i u 2018. godini.⁶⁷

Još više izaziva zabrinutost to što je VSTV BiH više puta produžio mandat dodatnim sudijama sa lošim rezultatima rada ne uzimajući ih u obzir. Jedan dodatni sudija kojem je mandat nedavno obnovljen imao je stopu ukinutih presuda od 44%;⁶⁸ drugom je ukinuto 34% presuda.⁶⁹ Trećem dodatnom sudiji mandat je produžen usprkos nezadovoljavajućoj ocjeni rada tokom njegovog prethodnog mandata.⁷⁰ Ovo neposvećivanje dužne pažnje radu dodatnih sudija očigledno utiče na kvalitet pravosuđa.

Jedan od upečatljivijih primjera dogodio se kada je VSTV BiH produžio mandat dodatnom sudiji na Kantonalnom sudu u Sarajevu, usprkos tome što je taj sudija imao lošu ocjenu rada, uključujući i dokaze o velikom broju ukinutih presuda koje je dostavio Odjel za imenovanja.⁷¹ Tokom duge diskusije, članovi Vijeća predložili su da se dotičnom sudiji mandat produži za samo jednu godinu, da mu se dodjeljuju manje složeni predmeti ili da mu se pruži šansa da popravi svoj učinak kroz безусловno produženje mandata za dvije godine. Sa sedam glasova za, dva protiv i dva suzdržana, VSTV BiH je produžio mandat dodatnom sudiji na još dvije godine bez ikakvih uslova. U avgustu 2019. godine, nakon ove odluke VSTV-a BiH, Delegacija Evropske unije u BiH uputila je dopis VSTV-u

⁶⁶ Sjednica VSTV-a BiH, 5-6. juli 2017.

⁶⁷ Sjednica VSTV-a BiH, 9-10. juli 2018.

⁶⁸ Produženje mandata dodatnog sudije na sjednici VSTV-a BiH, 20. decembra 2018. godine.

⁶⁹ Produženje mandata dodatnog sudije na sjednici VSTV-a BiH, 19-21. juna 2019. godine. Stopa ukinutih presuda je procenat ukinutih presuda u odnosu na odluke po žalbi na višoj instanci.

⁷⁰ Produženje mandata dodatnog sudije koja je ocijenjena ocjenom „ne zadovoljava“, na sjednici VSTV-a BiH, 9-10. juli 2018. godine.

⁷¹ Sjednica VSTV-a BiH, 17-18. juli 2019. Dotični sudija je imao stopu ukinutih presuda od 34%, gdje je dosta njegovih presuda ukinuto zbog bitnih povreda zakona.

BiH, ističući da je sudija ranije osuđivan i da se protiv njega trenutno vodi disciplinski postupak zbog neotkrivanja ranije osuđujuće presude.⁷² VSTV BiH je odgovorio prebacivanjem krivice na neadekvatni sistem provjere prošlosti sudija prije imenovanja, navodeći u svom pisanom odgovoru da članovi VSTV-a nisu bili obaviješteni o disciplinskom postupku koji se vodio protiv sudije.⁷³

Pohvalno je što to je VSTV BiH naknadno razmotrio mogućnost traženja dodatnih podataka o disciplinskim mjerama, kao i tekućim pritužbama i postupcima, koji bi se uzeli u obzir prilikom donošenja odluke o produženju mandata.⁷⁴ Nakon ovih diskusija, VSTV BiH je uložio napore da poboljša način svog rada tako što će tražiti da Odjel za pravosudnu upravu uvrsti informacije o disciplinskim prijavama i drugim postupcima prilikom razmatranja inicijalnih mandata ili produženja mandata dodatnih sudija. VSTV BiH i dalje traži najbolje načine za procjenu okolnosti koje bi mogle dovesti u pitanje prikladnost nekog dodatnog sudije.

Ovi primjeri su potvrda da se VSTV BiH generalno treba posvetiti traženju odgovora na pitanje koji bi to trebao biti zadovoljavajući standard da bi neko bio član pravosudne zajednice. Prekidanjem prakse imenovanja sudija s lošim ocjenama rada, VSTV BiH bi mogao iskazati svoje poštovanje izvanrednim i predanim profesionalcima, umjesto da one sudije koji imaju loš učinak nagradi kompromisnim rješenjima, poput obnavljanja mandata na godinu dana.

⁷² Dopis Delegacije Evropske unije u BiH VSTV-u BiH, 1. avgust 2019. godine: „Čini se da je sudija [...] ranije osuđivan, što je u suprotnosti sa ' profesionalnom nepristrasnošću, visokim moralnim kvalitetima' propisanim članom 22. Zakona o VSTV-u BiH.“

⁷³ Odgovor VSTV-a BiH na Pismo Delegacije EU u BiH, 8. avgust 2019.

⁷⁴ Sjednica VSTV-a BiH, 4-5. septembar 2019.

8. ZAKLJUČCI I PREPORUKE

8.1. Zaključci

S obzirom na trenutnu praksu, institut dodatnih sudija kakav je u praksi ne odgovara svojoj prvobitnoj namjeni smanjenja broja neriješenih predmeta, niti je u skladu sa zakonima i propisima koji bi ga trebali regulirati. Čini se da ovi nedostaci krše načelo nezavisnosti sudstva, čineći sistem podložnim manipulacijama i potencijalno čineći dodatne sudije podložnim neprimjerenom uticaju. To se najviše odnosi na produženja mandata, koja se provode neujednačeno i koja nisu ni eksplicitno ni implicitno predviđena Zakonom o VSTV-u BiH.

Osim toga, postupci kojima VSTV BiH donosi odluku o broju potrebnih dodatnih sudija podrivaju stalnost svih sudijskih imenovanja. Dodatne sudije često se imenuju čak i kada određeni sud ima upražnjena mjesta za redovne sudije. Korištenje dodatnih sudija kao *de facto* zamjenu za redovne sudije u suprotnosti je sa Zakonom o VSTV-u BiH i Poslovníkom. Dodjeljivanje novih predmeta dodatnim sudijama sprečava ih da se usredotoče na stare predmete, suprotno navedenoj svrsi instituta, i kao rezultat toga, mnogi sudovi i dalje imaju velik broj neriješenih predmeta. Pregled starih predmeta mora se izvršiti na sistematski i sveobuhvatan način, a druga rješenja, osim imenovanja dodatnih sudija, moraju se temeljitije razmotriti.

Konačno, odluke VSTV-a BiH o imenovanju dodatnih sudija ili produženju mandata često ne uzimaju u obzir zahtjeve predsjednika suda ili stvarni učinak dodatnog sudije, suprotno važećim propisima. S druge strane, s obzirom na ovlaštenja koje predsjednici sudova imaju nad raspodjelom predmeta, oslanjanje na zahtjev za produženje mandata moglo bi ugroziti nezavisnost dodatnih sudija.

Na kraju, mnoštvo nedostataka u ovom krhkom sistemu i slabe tačke koje oni kreiraju u pravosuđu koje se mora nositi sa složenim predmetima koji uključuju zloupotrebu moći i neprimjeren uticaj, ukazuju na hitnu potrebu za reformom instituta dodatnih sudija. Dok se ne izradi i ne provede strategija za rješavanje suštinskih problema koji su doveli do uvođenja ovog rješenja, postojanje dodatnih sudija i dalje će donositi više štete nego koristi.

8.2. Preporuke

1. Dodatne sudije trebaju se imenovati samo kao izuzetak, uz odgovarajuće obrazloženje potreba dotičnog suda i bez mogućnosti produženja mandata. Ako se ove smjernice ne poštuju, novi Zakon o VSTV-u BiH trebao bi ukinuti institut dodatnih sudija. Provedbeni propisi, kao i zakoni koji se odnose na sudove u entitetima, trebali bi biti izmijenjeni i dopunjeni u skladu s tim.
2. VSTV BiH treba nastaviti tražiti alternativne načine za rješavanje starih predmeta. Takve bi mogućnosti mogle obuhvatati, između ostalog, uvođenje efikasnijeg sistema za imenovanje redovnih sudija; uvođenje fleksibilnijeg sistema za raspodjelu predmeta i njihov prenos između odjela; efikasnije korištenje mogućnosti privremenog premještaja redovnih sudija s jednog suda na drugi sud, koji ima veliki broj neriješenih predmeta; reforma izvršnih postupaka uvođenjem profesionalnih sudskih izvršitelja i rasterećivanje sudova od izvršenja predmeta malih vrijednosti; poticanje boljeg planiranja odlaska u penziju, te podržavanje mehanizama alternativnog rješavanja sporova radi smanjenja ukupnog broja predmeta.
3. Iako je sveobuhvatan pregled sistema imenovanja izvan opsega ovog Izvještaja, s obzirom na to da sistematizacija nije urađena od 2009. godine, VSTV BiH, u dogovoru s predsjednicima sudova, treba provesti analizu kako bi se utvrdio potreban broj sudija po sudovima.
4. VSTV BiH i predsjednici sudova trebaju osigurati da se dodatne sudije posvete starim predmetima, umjesto da im se rutinski dodjeljuju novi predmeti, kako bi se izbjegla pogrešna procjena potrebnog broja sudija na svakom sudu.
5. VSTV BiH treba poticati objektivne napore predsjednika sudova u pronalaženju boljih načina korištenja postojećih resursa, umjesto da pribjegavaju traženju imenovanja dodatnih sudija.
6. VSTV BiH treba dati prednost popunjavanju sistematiziranih upražnjenih mjesta za redovne sudije nad imenovanjem dodatnih sudija.

