

Децембар 2009. године

ТЕМАТСКИ ИЗВЈЕШТАЈ

Независност правосуђа: Непримјерен притисак на правосудне институције БиХ

Организација за европску безбједност и сарадњу (ОЕБС), у складу са Дејтонским мировним споразумом, има мандат да пажљиво прати поштовање људских права у Босни и Херцеговини (БиХ). Мисија ОЕБС-а у Босни и Херцеговини („Мисија ОЕБС-а“ или „Мисија“) у склопу тог мандата, од 2004. године такође прати суђења у оквиру кривичног поступка, која се воде пред свим судовима у БиХ. Мисија посебну пажњу посвећује питањима независности и непристрасности правосуђа – особина, које представљају апсолутни предуслов за успостављање владавине права и основну гаранцију за правично суђење.

Мисија ОЕБС-а дубоко је забринута због природе изјава које, у вези с радом Суда БиХ и Тужилаштва БиХ, дају поједини истакнути политичари, поготово (али не и искључиво) из Републике Српске. Мада извршна и законодавна власт могу легитимно да разматрају рад правосуђа и да дају своје примједбе, процјена је Мисије да те изјаве, због оштрог садржаја, непоткријепљености доказима и учесталости, превазилазе границе прихватљиве критике и представљају непримјерен притисак на ове независне институције.

У посљедњих неколико мјесеци, судије и тужиоци Суда БиХ и Тужилаштва БиХ, жестоко су критиковани да им недостаје интегритет и професионалност. Изричитим алузијама на процесуисање конкретних кривичних дјела која су у току, овакве изјаве представљају јасно уплитање у судски процес. Још више забрињава чињеница да се, путем појединих оваквих изјава, доводи у питање на само рад државног правосуђа, већ и сама уставност постојања Суда БиХ и Тужилаштва БиХ, као и одрживост реформе правосуђа у БиХ.

Циљ овог тематског извјештаја није да размотри питање независности правосудног система у држави у цјелини. Извјештај је усмјерен искључиво на правосудне институције на државном нивоу, с обзиром на њихову одвојену надлежност и правни *статус* унутар државне институционалне структуре. Имајући то у виду, треба нагласити да постоје и примјери непримјереног притиска у вези са радом ентитетских правосудних институција. У том смислу, примјери политичког уплитања у дуготрајни застој у именовану судија Уставног суда Федерације БиХ и даље изазивају велику забринутост. Мисија пажљиво прати такве ситуације и спремна је да се њима позабави у извјештајима који ће да услиједе.

Мисија ОЕБС-а због тога позива политичке представнике да се неодложно уздрже од сваког непримјереног утицаја или притиска у вези судских процеса, као и од напада на углед и интегритет правосудних органа. Наводима о непримјереном понашању представника правосудних органа требало би да се бави Високи судски и тужилачки савјет (ВСТС), као једино тијело које је одговорно за поступке судија и тужилаца у

БиХ. Институционална независност Савјета је, сама по себи, гаранција за легитимно истраживање и преиспитивање оваквих навода.

Међународна обавеза да се очува независност правосуђа

Независност правосуђа је општеприхваћена, као основни постулат међународног права у области људских права, што обухваћа и извјестан број међународних инструмената, попут Међународног пакта о грађанским и политичким правима, Европске конвенције о људским правима и основним слободама, као и политичких обавеза у области друштвене димензије у оквиру ОЕБС-а. Овај принцип је такође прописан у Уставу БиХ, којим се утврђује директна примјена Европске конвенције о људским правима и основним слободама, као и њено првенство у односу на домаће право. У складу са Основним принципима УН-а о независности правосуђа, „све институције власти и остале институције дужне су поштовати независност правосуђа.“ Осим тога, „правосудни органи су дужни да непристрасно одлучују о предметима који се пред њима воде, на основу чињеница и у складу са законом, без икаквих ограничења, непримјереног утицаја, побуда, притиска, пријетњи или уплитања, посредног или непосредног, од стране било кога или из било ког разлога.“¹ Државе морају да предузму конкретне мјере, које ће гарантовати независност правосуђа, чиме се судије штите од било каквог политичког утицаја у процесу одлучивања.²

Важно је истаћи да слобода изражавања не може пружити ваљан изговор онима који упућују оштре критике на рачун рада правосуђа. Према члану 10 Европске конвенције, слобода изражавања може легитимно да се ограничи потребом да се одржи ауторитет и непристрасност правосуђа. Европски суд за људска права у том смислу пружа објашњење:

... Потребно је посветити пажњу посебној улози правосуђа у друштву. Као јемац правде – основне вриједности у једној правној држави – правосуђе мора да ужива повјерење јавности ако жели успјешно да обавља своје дужности. Због тога је неопходно заштитити такво повјерење од деструктивних напада који су, у суштини, неосновани, посебно у смислу чињенице да судије, које су предмет критике, имају обавезу дискреције, која их спречава да дају одговор.³

Случајеви непримјереног притиска на Суд БиХ и Тужилаштво БиХ

Суд БиХ и Тужилаштво БиХ често су предмет напада од стране политичких и других утицајних личности из оба ентитета, углавном у вези истрага или суђења, које ове институције воде против њих. На примјер, бивши члан Предсједништва Босне и Херцеговине и садашњи предсједник ХДЗ-а, Драган Човић, у више наврата је изјавио да је судски процес за злоупотребу положаја, који је против њега започео 2006. године пред Судом БиХ, политички мотивисан.⁴

Међутим, у посљедњих дванаест мјесеци, број оваквих примјера се драматично повећао, а интензитет критике и притисака је достигао незапамћен ниво. Изгледа да је истрага, која је услиједила након захтјева Тужилаштва БиХ из 2008. године да се доставе документи у вези навода о злоупотреби положаја, изазвала покретање политичке кампање извјесног броја политичара из РС против правосудних институција на државном нивоу. Влада Републике Српске је, у закључку усвојеном 20. октобра 2008. године, званично одбила да достави тражени материјал, наводећи као основ да

Тужилаштво БиХ није надлежно за дата кривична дјела. Канцеларија високог представника и Полицијска мисија ЕУ осудиле су поменути закључак као уплитање у независност правосуђа, наводећи да правосудни органи одлучују о питањима надлежности, а не извршна власт. Тек пошто је Савјет за спровођење мира упутио конкретан захтјев, документи су коначно достављени,⁵ а ова епизода је означила почетак све интензивније кампање политичара из Републике Српске против Суда БиХ и Тужилаштва БиХ.

Подносак, којим се власти Републике Српске супротстављају заплени докумената, Суд БиХ је одбио у децембру 2008. године. Милорад Додик, премијер Републике Српске и предсједник СНСД-а (Савеза независних социјалдемократа), сугерисао је да Суд и Тужилаштво БиХ имају предрасуде према Републици Српској.⁶ Када је у фебруару 2009. године Државна агенција за истраге и заштиту послала кривичну пријаву против премијера Републике Српске и неколико садашњих и бивших званичника Владе РС Тужилаштву БиХ, предсједник Владе је ту пријаву означио као „покушај да се дестабилизује, а онда и укине РС,“ и производ завјере против Републике Српске који су наредили „странци“.⁷ Премијер Републике Српске је наредних мјесеци поновио своје нападе у неколико изјава на телевизији и у штампи, отворено оптужујући Суд БиХ и Тужилаштво БиХ као антисрпске, с обзиром на чињеницу да у неколико конкретних предмета који су обухваћали наводне ратне злочине против Срба нису подигнуте оптужнице. Још једна оптужба која се понавља јесте да кривично правосуђе на државном нивоу контролише Канцеларија високог представника (ОХР), преко присуства међународних судија и тужилаца.⁸ Такве оптужбе су, у најбољем случају, потпуно непоткријепљене доказима о недоличном понашању носилаца правосудне функције. У најгорем случају, оне представљају јасно уплитање у поменуте кривичне истраге које су у току. С обзиром на садржај и извор, овакве изјаве дају се са намјером да на непримјерен начин утичу на то како судије и тужиоци поступају у датим предметима.

Највећу забринутост изазива тврдња премијера Републике Српске да су Суд и Тужилаштво БиХ нелегалне институције, пошто нису предвиђене у *дејтонском* Уставу. Према властитим изјавама, премијер Додик због тога није вољан да одговори на било какав судски позив, који би могао да му буде упућен у вези поменуте истраге, нити да на други начин сарађује са правосудним органима на државном нивоу у конкретном поступку.⁹ Такве изјаве изгледа не узимају у обзир чињеницу да је Уставни суд БиХ потврдио уставност и легитимитет ових институција.¹⁰

И други истакнути политички представници из Републике Српске, укључујући министра правде РС, Џерарда Селмана, и предсједника Партије демократског прогреса (ПДП), Младена Иванића, такође су изразили сумњу у непристрасност и легитимитет правосудних институција на државном нивоу. Овакве изјаве појачавају утисак да су у току усклађена кампања против државног правосуђа и напор да се опструира реформа правосуђа.¹¹

Оптужбе о предрасудама против Срба и о правосуђу које дјелује под утицајем међународне заједнице, изречене су и у оба Дома Парламентарне скупштине БиХ. Приликом подношења извјештаја о раду Тужилаштва БиХ за 2008. годину, извјестан број српских посланика и делегата у Представничком дому и Дому народа оштро је критиковао рад Тужилаштва БиХ – нарочито рад међународних тужилаца – оптуживши

их да процесуишу само ратне злочине које су починили Срби, те да никако не процесуишу предмете везане за злочине против Срба.¹² Душанка Мајкић (СНСД) је напала професионални интегритет конкретног међународног тужиоца, који обавља истрагу против премијера Додика. Оптужбе су поновили и неки српски делегати током представљања годишњег извјештаја Високог судског и тужилачког савјета за 2008. годину на сједници Дома народа, одржаној 23. јула 2009. године.

У свјетлу обавезе државе да заштити независност и углед правосуђа, наведене изјаве прелазе границе прихватљиве критике и представљају непримјерено уплитање у рад правосуђа. Неосноване су оптужбе да су само Срби процесуисани за ратне злочине, а да се предмети злочина против Срба не процесуишу. Као што потврђује Државна стратегија за процесуисање ратних злочина коју је БиХ усвојила у децембру 2008. године, политика Тужилаштва БиХ јесте да као приоритет процесуише лица најодговорнија за најтежа и најсложенија кривична дјела, а не да постигне етничку равнотежу у процесуисању. Мисија ОЕБС-а у БиХ се у потпуности слаже са таквом политиком, а налази, добијени нашим праћењем судских процеса, не указују на то да су, било одабир предмета ратних злочина, било начин на који се разматрају и пресуђују, мотивисани етничком припадношћу као фактором.

Ова оцјена подудара се са налазима међународних невладиних организација, као што су: *Human Rights Watch* и Међународни центар за транзициону правду. Чињенице да правосудне институције на државном нивоу запошљавају судије и тужиоце који припадају свим трима конститутивним народима у БиХ, као и да руководство ових институција укључује лица српске националности, исто тако су у супротности са наводима о етничкој пристрасности.

На крају, постоји забринутост у вези са могућим политичким притиском на правосуђе путем запријећеног или стварног смањења буџетских средстава намијењених правосудном сектору. Поред осталих, предсједница Суда БиХ често се жали на то да су смањена буџетска издвајања која је наметнула Парламентарна скупштина БиХ у оквиру буџета Суда БиХ за 2009. годину знак да недостаје политичка подршка раду Суда. Правосудни званичници, и у Суду, и у Тужилаштву БиХ, такође су изразили страховање да даље смањење буџетских издвајања за 2010. годину може да има озбиљне посљедице за спровођење Државне стратегије за процесуисање ратних злочина.¹³ Мада нема сумње да би даље смањење садашњег капацитета правосуђа на државном нивоу имало озбиљне негативне посљедице на процесуисање сложених кривичних предмета, ништа не указује на то да су прошлогодишња буџетска ограничења била наметнута као средство притиска или утицаја на правосудне институције на државном нивоу.

Међународни стандарди¹⁴ наглашавају обавезу и законодавне и извршне власти да правосуђу обезбиједи одговарајуће ресурсе. Сврха таквих одлука о буџету за правосуђе јесте да се пружи гаранција да ће те институције своје функције моћи да обављају ваљано, према својим назначеним и процијењеним потребама. Питање да ли ће правосудним институцијама бити обезбијеђена довољна средства, изазвало је забринутост и на ентитетском нивоу.¹⁵ С обзиром на садашње стање, од највеће важности ће бити да се обезбиједи процес доношења буџета за наредну годину и убудуће, који је ослобођен од сваке сјенке или утиска да политички фактори утичу на ниво буџетских средстава.

Препоруке за јачање независности правосудних органа на државном нивоу

Мисија ОЕБС-а у Босни и Херцеговини ће наставити да, у оквиру реализације своје стратегије пружања подршке успостављању владавине права у цијелој држави, прати рад правосудних органа и нуди техничку помоћ, када је то могуће, како би се ојачала способност система кривичног правосуђа да процесуише тешка кривична дјела на правичан, дјелотворан и независан начин. У оквиру таквих активности, Мисија ће наставити да пружа подршку судовима у Босни и Херцеговини у њиховом настојању да спроведу Стратегију реформе правосудног сектора и Државну стратегију за процесуисање ратних злочина. Да би они то могли да остваре, Суд и Тужилаштво БиХ ће и даље морати да играју улогу најважније покретачке снаге у оквиру система кривичног правосуђа. То ће да захтијева одговарајуће ресурсе, као и одговарајућу политичку подршку. Мисија ће да помогне Суду и Тужилашству БиХ да дођу и до средстава и до подршке.

У том смислу, Мисија подржава одлуку високог представника, којом се продужава мандат међународних судија и тужилаца који раде на предметима ратних злочина, као и изјаву амбасадора Управног одбора Савјета за спровођење мира, којом се изражава подршка доношењу ове одлуке. Имајући у виду тренутну ситуацију, међународне судије и тужиоци, који раде на веома осјетљивим предметима, пружају извјесну заштиту од застрашивања и политичких притисака, који су описани у овом извјештају. С тим у вези, одлука која је за жаљење о смањењу обима међународног присуства у Одјељењу за организовани криминал, указује на још већу потребу да политичке снаге у држави поштују и штите назависност правосудног система, као и потребу да међународна заједница пружи подршку раду правосудних органа на државном нивоу. Са своје стране, Мисија ОЕБС-а у БиХ ће наставити да прати најосјетљивије процесе који се воде пред Судом БиХ, и да јавно осуди сваки покушај вршења политичког притиска на правосуђе БиХ, без обзира на то с које стране ти покушаји долазе. Према томе, при разматрању могућих рокова за даљње смањење међународног присуства, потребно је размотрити, између осталог, доказе о конкретном и одлучном залагању релевантних политичких снага за очување независности, оперативне способности и интегритета правосудних органа уопште, а посебно правосудних институција на државном нивоу.

У вези с тим, препоруке у тексту који слиједи, сачињене су да би се обезбиједило предузимање одговарајућих мјера у сврху заштите и унапређења независности правосудних институција у Босни и Херцеговини:

1. Политички представници би требало да се уздрже од вршења било каквог непримјереног утицаја или притиска, као и од напада на углед и интегритет правосуђа.

Да би се елиминисало и спријечило вођење политичких кампања, које имају за циљ нарушавање угледа правосудних органа на државном нивоу, политичке вође треба да одмах престану давати изјаве против рада и правне утемељености Суда БиХ и Тужилаштва БиХ које прелазе прихватљиве границе коментарисања рада правосудног сектора. Наводе о недолжном понашању носилаца правосудних функција треба упутити Високом судском и тужилачком савјету, који је једино тијело надлежно за питања која се односе на понашање судија и тужилаца, и који, на основу тих навода, може да покрене поступак.

2. Независност и *статус* правосудних институција на државном нивоу, као и Високог судског и тужилачког савјета, требало би да се уграде у Устав.

Међународни стандарди изричито препоручују да независност правосуђа треба да буде загарантована у Уставу.¹⁶ Одсуство уставне заштите може да изложи правосудне органе сталном ризику од уплитања извршне и законодавне власти у њихов рад. *Статус* и независност правосудних институција на нивоу ентитета уграђени су у уставе ентитета.¹⁷ То није случај са постдејтонским институцијама на државном нивоу, као што су: Високи судски и тужилачки савјет, Суд БиХ и Тужилаштво БиХ. Уграђивање статуса ових институција у Устав представљало би најбољу правну гаранцију њихове независности, те би боље уредило њихов однос са органима извршне и законодавне власти, у складу са принципима подјеле власти. Ово би, исто тако, представљало изузетно важан корак ка обезбјеђивању одрживости ових кључних правосудних институција.

3. Високи судски и тужилачки савјет требало би да утврди досљедну праксу за заштиту носилаца правосудне функције од непримјереног притиска.

Савјет би, као тијело које је дужно да обезбиди очување независног, непристрасног и професионалног правосуђа, требало да изради смјернице и процедуре, које би омогућиле да се на систематски начин третира питање озбиљних политичких или медијских напада, којима се угрожава углед правосудних органа и њихова независност.

¹ Основни принципи УН-а о независности правосуђа, усвојени Резолуцијом 40/32 Генералне скупштине, од 29. новембра 1985. године и Резолуцијом 40/146, од 13. децембра 1985. године, Принципи 1 и 2.

² Комитет за људска права, Општи коментар бр. 32 на члан 14, од 23. августа 2007. године, став 19.

³ Европски суд за људска права, *Prager And Oberschlick V. Austria* (поднесак бр. 15974/90), пресуда од 26. априла 1995. године, став 34.

⁴ Недавно је Фахрудин Радончић, власник Издавачке куће „Дневни аваз“ и оснивач политичке странке у БиХ под називом „Савез за бољу будућност“, оштро оптужио Тужилаштво БиХ да води политички мотивисану истрагу против њега.

⁵ Савјет за спровођење мира, комунике Управног одбора од 20. новембра 2008. године.

⁶ Господин Додик је прокоментарисао одлуку, изјавивши за штампу да је „неприхватљиво за Републику Српску да јој суде судије муслимани.“ (види *Media Intelligence Agency*, јутарњи преглед вијести, од 11. децембра 2008. године). Премијер РС је поновио своје неповјерење према судијама и тужиоцима бошњачке припадности током ТВ програма *Актуелни разговор*, приказаног на РТРС-у, 12. јуна 2009. године.

⁷ СРНА, Оптужбе СИПЕ имају за циљ нестанак РС, 23. фебруар 2009. године.

⁸ ФЕНА, Додик изриче бројне оптужбе против тужилаца БиХ, медија у ФБиХ и странаца у БиХ, 17. април 2009. године; ФЕНА, Додик: опет бројне оптужбе о раду Тужилаштва и Суда БиХ, 3. мај 2009. године; ФЕНА, Додик: Суд и Тужилаштво БиХ служе за политичке егзекуције, 8. мај 2009. године; *Media Monitoring Agency*, јутарњи преглед вијести, од 24. јула 2009. године.

⁹ ОНАСА, ФЕНА, СРНА, Додик каже да неће сарађивати са Судом и Тужилашвом БиХ, 12. мај 2009. године. Дневни лист, „Нећу се одазвати на позив Суда БиХ“, стр. 6. и 7., 10. јуни 2009. године.

¹⁰ Уставни суд БиХ, одлука У-26/01, 28. септембар 2001. године; и одлука У-16/08, 28. март 2008. године.

¹¹ *Media Intelligence Agency*, јутарњи преглед вијести, од 24. јула 2009. године; *Media Intelligence Agency*, преглед вијести електронских медија, резиме емисије *Актуелни разговор* [РТРС], 1. јули 2009. године.

¹² Извјештај специјалног извјестиоца о независности судија и правника (Leandro Despouy), од 24. марта 2009. године, (A/HRC/11/41) став 37-43, у којем, поред осталог, стоји да су ови извјештаји представљени на сједници Представничког дома, 10. јуна 2009. године, а на сједници Дома народа 13. јула 2009. године.

¹³ Види, БИРН, Смањење буџета БиХ представља пријетњу суђењима за ратне злочине, 26. новембар 2009. године.

¹⁴ Види Извјештај УН-а, у којем се наводи да је, према међународним и регионалним стандардима, „дужност сваке државе чланице да пружи адекватне ресурсе, који омогућавају правосуђу да ваљано обавља своју функцију“ и да „у складу са важећим домаћим економским ограничењима, потребама правосуђа и система судова треба дати висок приоритет у додјели ресурса.“

¹⁵ Види, на примјер, писмо које је Савјет послао у јуну 2009. године премијеру Кантона Сарајево, министру правде Кантона Сарајево и министру правде ФБиХ, у којем се наводи да наметнуто смањење средстава у буџету Општинског суда у Сарајеву може за последицу да има блокаду рада Суда (види реаговање ВСТС БиХ поводом ребаланса буџета за 2009. годину владе Кантона Сарајево, саопштење за штампу, 30. јуни 2009. године).

¹⁶ Види Основне принципе УН-а о независности правосуђа, Принцип 1. Види такође Извјештај специјалног извјестиоца о независности судија и правника (Leandro Despouy), од 24. марта 2009. године (A/HRC/11/41), став 20–22.

¹⁷ Изузетак у овом смислу представља пропуст у Уставу ФБиХ који не уређује статус Тужилаштва ФБиХ.