

Prosinac, 2009. godine

TEMATSKO IZVJEŠĆE

Neovisnost pravosuđa: Neprimjeren pritisak na pravosudne institucije BiH

Prema Daytonskom mirovnom sporazumu, mandat OESS-a je pažljivo praćenje situacije na polju poštivanja ljudskih prava u Bosni i Hercegovini (BiH). U sklopu tog mandata, Misija OESS-a u Bosni i Hercegovini („OESS BiH“ ili „Misija“) također prati suđenja u okviru kaznenih postupaka, koji se vode pred svim sudovima u BiH od 2004. godine. Misija je posebnu pozornost posvetila pitanju neovisnosti i nepristranosti pravosuđa, osobina koje predstavljaju apsolutni preduvjet za uspostavu vladavine prava i temeljno jamstvo pravičnog suđenja.

Misija OESS-a u BiH je duboko zabrinuta zbog prirode izjava koje su dali pojedini istaknuti političari, osobito, ali ne i isključivo, političari iz Republike Srpske, u svezi s radom Suda BiH i Tužiteljstva BiH. Iako tijela izvršne i zakonodavne vlasti mogu legitimno razmatrati i davati primjedbe na rad pravosuđa, procjena Misije je kako te izjave, zbog svog oštrog sadržaja, nepotkrijepljenosti dokazima i učestalosti, prevazilaze granice prihvatljive kritike i čine neprimjeren pritisak na ove neovisne institucije.

U zadnjih nekoliko mjeseci, suci i tužitelji Suda BiH i Tužiteljstva BiH, žestoko su kritizirani da im nedostaje integritet i profesionalizam. Izričitim aludiranjem na procesuiranje konkretnih kaznenih djela, koja su u tijeku, ovakve izjave predstavljaju jasno miješanje u sudski proces. Ono što je još više zabrinjavajuće, jeste činjenica da se putem nekih od ovih izjava dovodi u pitanje, ne samo rad državnog pravosuđa, već i sama ustavnost postojanja Suda BiH i Tužiteljstva BiH, kao i održivost pravosudnih reformi u BiH.

Cilj ovog tematskog izvješća nije razmatranje pitanja neovisnosti državnoga pravosudnog sustava u cjelini. Izvješće je usmjereno isključivo na pravosudne institucije na državnoj razini, uzimajući u obzir njihovu odvojenu nadležnost i pravni *status* unutar državne institucionalne strukture. Imajući ovo u vidu, treba naglasiti kako postoje i primjeri neprimjerenog pritiska u svezi s radom entitetskih pravosudnih institucija. U tom smislu, primjeri političke umiješanosti u dugotrajni zastoj u imenovanju sudaca Ustavnog suda Federacije BiH, izazivaju i dalje veliku zabrinutost. Misija pažljivo prati takve situacije i spremna je baviti se njima u okviru sljedećih izvješća.

Zbog toga, OESS BiH poziva političke predstavnike da se žurno počnu uzdržavati od vršenja bilo kakvog neprimjerenog utjecaja ili pritiska u svezi sa sudskim postupcima, kao i od napadaja na ugled i integritet pravosuđa. Navodima neprimjerenoga ponašanja predstavnika pravosudnih tijela trebalo bi se baviti Visoko sudsko i tužiteljsko vijeće (VSTV), kao jedino tijelo odgovorno za reguliranje ponašanja sudaca i tužitelja u BiH. Institucijska neovisnost VSTV-a sama po sebi je jamstvo legitimnosti za istraživanje i ispitivanje ovakvih slučajeva.

Međunarodna obveza očuvanja neovisnosti pravosuđa

Neovisnost pravosuđa je općepriznata kao temeljno načelo međunarodnog prava iz oblasti ljudskih prava, što podrazumijeva i nekoliko međunarodnih instrumenata, poput Međunarodnog pakta o građanskim i političkim pravima (ICCPR), Europske konvencije o ljudskim pravima i temeljnim slobodama (ECHR) i političkih obveza OEES-a u okviru društvene dimenzije. Ovo je načelo, također, propisan u Ustavu BiH, kojim se utvrđuje izravna primjena Europske konvencije o ljudskim pravima i temeljnim slobodama, kao i njen prioritet u odnosu na sve druge domaće zakone. Sukladno UN-ovim temeljnim načelima neovisnosti pravosuđa, „sve institucije vlasti i ostale institucije dužne su poštovati neovisnost pravosuđa”. Pored toga, „pravosudna tijela dužna su nepristrano odlučivati o predmetima koji se vode pred njima, na temelju činjenica i sukladno zakonu, bez ikakvih ograničenja, neprimjerenih utjecaja, pobuda, pritisaka, prijetnji ili uplitanja, posrednih ili neposrednih, od strane bilo koga ili zbog bilo kakvog razloga.”¹ Države moraju poduzeti konkretne mjere, koje će jamčiti neovisnost pravosuđa, čime se štite suci od bilo kakvog političkog utjecaja u procesu odlučivanja.²

Kao veoma važno, potrebno je istaknuti kako sloboda izražavanja ne pruža valjan izgovor onima koji upućuju oštre kritike na račun rada pravosuđa. Prema članku 10. Evropske konvencije o ljudskim pravima i temeljnim slobodama, sloboda izražavanja može imati legitimnu granicu u okviru potrebe za održanjem autoriteta i nepristranosti pravosuđa. U tom smislu, Europski sud za ljudska prava objašnjava:

... [P]otrebno je posvetiti pozornost osobitoj ulozi pravosuđa u društvu. Kao jamac pravde, temeljne vrijednosti u jednoj pravnoj državi, pravosuđe mora uživati povjerenje javnosti ako želi uspješno obavljati svoje dužnosti. Zbog toga je neophodno zaštititi takvo povjerenje od destruktivnih napadaja, koji su u suštini neosnovani, osobito u smislu činjenice da suci, koje su predmetom kritike, imaju obvezu diskrecije prema kojoj su spriječeni da daju odgovor.³

Slučajevi neprimjerenog pritiska na Sud BiH i Tužiteljstvo BiH

Često su Sud BiH i Tužiteljstvo BiH predmet napadaja od strane političkih i drugih utjecajnih ličnosti iz oba entiteta, uglavnom u svezi s istragama ili suđenjima, koje ove institucije vrše nad njima. Primjerice, bivši član Predsjedništva Bosne i Hercegovine i sadašnji predsjednik HDZ-a u BiH, Dragan Čović, izjavio je u više navrata kako je njegovo suđenje zbog zlouporabe položaja, koje je počelo 2006. godine pred Sudom BiH, politički motivirano.⁴

Međutim, u zadnjih dvanaest mjeseci broj ovakvih slučajeva se dramatično povećao, a intenzitet kritike i pritisaka dostigao je nezapamćenu razinu. Istraga, koja je uslijedila nakon zahtjeva iz 2008. godine od strane Tužiteljstva BiH da se dostave dokumenti u svezi s navodima zlouporabe položaja, čini se da je izazvala pokretanje političke kampanje protiv državnih pravosudnih institucija od strane izvjesnog broja političara iz RS. Vlada Republike Srpske je, Zaključkom usvojenim 20. listopada 2008. godine, formalno odbila dostaviti tražene materijale navodeći kao osnov da Tužiteljstvo BiH nije nadležno za navodna kaznena djela. Ured visokog predstavnika i Policijska misija EU-a osudila je navedeni Zaključak kao miješanje u neovisnost pravosuđa, navodeći kako pravosudni organi vlasti odlučuju o pitanjima nadležnosti, a ne izvršne vlasti. Nakon konkretnog zahtjeva upućenog od strane Vijeća za provedbu mira, dokumenti su konačno dostavljeni⁵ (ova epizoda označila je početak sve intenzivnije kampanje napadaja od strane političara iz Republike Srpske na Sud BiH i Tužiteljstvo BiH).

Podnesak organa vlasti Republike Srpske kojim se suprotstavljaju ovrši dokumenata odbio je Sud BiH u prosincu 2008. godine. Predsjednik Vlade Republike Srpske i lider SNSD-a (Savez neovisnih socijaldemokrata), Milorad Dodik, sugerirao je da Sud i Tužiteljstvo imaju predrasude prema Republici Srpskoj.⁶ Kada je, u veljači 2009. godine, Državna agencija za istrage i zaštitu poslala kaznenu prijavu Tužiteljstvu BiH protiv predsjednika Vlade Republike Srpske i nekoliko drugih sadašnjih i bivših dužnosnika Vlade RS, predsjednik Vlade je označio tu prijavu kao “pokušaj da se destabilizira, a onda ukine RS” i proizvod zavjere protiv Republike Srpske koju su naredili “stranci.”⁷ Sljedećih mjeseci, predsjednik Vlade Republike Srpske ponovio je svoje napadaje u nekoliko izjava i na televiziji i u tiskanim medijima, otvoreno optužujući Sud BiH i Tužiteljstvo BiH kao antisrpske s obzirom na činjenicu da nisu podignute optužnice u nekoliko konkretnih predmeta, koji su uključivali navodne ratne zločine protiv Srba. Još jedna optužba, koja se ponavljala, je da državne kazneno-pravne institucije kontrolira Ured visokog predstavnika (OHR) putem nazočnosti međunarodnih tužitelja i sudaca.⁸ U najboljem slučaju, takve optužbe su potpuno nepotkrijepljene dokazima o neprimjerenom ponašanju nosilaca pravosudne funkcije. U najgorem slučaju, one predstavljaju jasno miješanje u gore spomenute kaznene istrage koje su u tijeku. S obzirom na njihov sadržaj i izvor, ove izjave su date s namjerom da na neprimjeren način utječu na to kako suci i tužitelji postupaju u datim postupcima.

Najveću zabrinutost od svih izrečenih, izazivaju tvrdnje predsjednika Vlade Republike Srpske da su Sud BiH i Tužiteljstvo BiH nelegalne institucije, pošto one nisu predviđene u *daytonskom* Ustavu. Prema sopstvenim izjavama, predsjednik Vlade Dodik stoga nije voljan odgovoriti na bilo kakav sudski poziv, koji bi mu mogao biti upućen u svezi s gore navedenom istragom, niti da na drugi način surađivati s državnim pravosudnim institucijama u konkretnim postupcima.⁹ Čini se da takve izjave ne uzimaju u obzir da je Ustavni sud BiH potvrdio ustavnost i legitimitet ovih institucija.¹⁰

I drugi istaknuti politički predstavnici iz Republike Srpske, uključujući ministra pravde RS, Džerarda Selmana, i predsjednika Partije demokratskog progresa (PDP), Mladena Ivanića, također su izrazili sumnju u nepristranost i legitimitet državnih pravosudnih institucija. Ove izjave povećavaju dojam da je u tijeku usklađena kampanja protiv državnog pravosuđa, kao i napor da se opstruiraju reforme pravosuđa.¹¹

Optužbe o predrasadama protiv Srba i o pravosuđu, koje djeluje pod utjecajem međunarodne zajednice, također su izrečene u oba Doma Parlamentarne skupštine BiH. Prilikom predavljanja Izvješća o radu Tužiteljstva BiH za 2008. godinu, određeni broj srpskih zastupnika u Zastupničkom domu i Domu naroda, oštro je kritizirao rad Tužiteljstva BiH – osobito rad međunarodnih tužitelja – optužujući ih da samo procesuiraju ratne zločine, koje su počinili Srbi, a da propuštaju da procesuiraju predmete zločina protiv Srba.¹² Dušanka Majkić (SNSD) napala je profesionalni integritet konkretnog međunarodnog tužitelja koji obavlja istragu protiv predsjednika Vlade Dodika. Optužbe su ponovili srpski zastupnici tijekom predavljanja Godišnjeg izvješća VSTV-a za 2008. godinu na sjednici Doma naroda održanoj 23. srpnja 2009. godine.

U svjetlu obveze države da zaštiti neovisnost i ugled pravosuđa, gore navedene izjave prekoračuju granice prihvatljive kritike i predstavljaju neprimjereni miješanje u rad pravosuđa. Optužbe da su samo Srbi procesuirani za ratne zločine, a da se predmeti zločina protiv Srba ne procesuiraju, neosnovane su. Kao što je potvrđeno u Državnoj strategiji za

procesuiranje ratnih zločina koju je BiH usvojila u prosincu 2008. godine, politika djelovanja Tužiteljstva BiH bit će prioritet procesuiranja osoba najodgovornijih za najteža i najsloženija kaznena djela, a ne postizanje etničke ravnoteže u procesuiranju. Misija OEES-a u BiH se u potpunosti slaže s ovom politikom djelovanja, a rezultati praćenja sudskih procesa od strane Misije ne ukazuju da je etnička pripadnost motivacijski faktor, ni u odabiru predmeta ratnih zločina za procesuiranje, ni u načinu na koji su oni razmatrani i presuđeni.

Ova je ocjena sukladna nalazima međunarodnih nevladinih organizacija, kao što su: *Human Rights Watch* i Međunarodni centar za tranzicijsku pravdu. Činjenice da državne pravosudne institucije zapošljavaju suce i tužitelje, koji pripadaju svim konstitutivnim narodima u BiH, te da vodstvo ovih institucija uključuje osobe srpske nacionalnosti, također su u suprotnosti s navodima o etničkoj pristrasnosti.

Na kraju, izražena je zabrinutost u svezi s mogućim političkim pritiskom na pravosuđe putem zapriječenih ili stvarnih smanjenja finansijskih sredstava za pravosudni sektor u okviru proračunskoga procesa. Pored ostaloga, predsjednica Suda BiH često se žalila da su smanjenja, koje je nametnula Parlamentarna skupština BiH unutar proračuna Suda BiH za 2009. godinu, karakteristična za nedostatak političke predanosti potpori radu Suda. Pravosudni dužnosnici i u Sudu BiH i Tužiteljstvu BiH, također, izrazili su strahovanje da dalje smanjenje u proračunu za 2010. godinu može imati ozbiljne posljedice za provedbu Državne strategije za procesuiranje ratnih zločina.¹³ Iako nema mnogo sumnje da bi dalja smanjenja sadašnjeg kapaciteta državnog pravosuđa imala ozbiljne negativne posljedice na njegov kapacitet da procesuiraju kompleksne kaznene predmete, ništa ne ukazuje na to da su proračunska smanjenja nametnuta prošle godine korištena kao sredstvo pritiska ili utjecaja na državne pravosudne institucije.

Međunarodni standardi¹⁴ podvlače obvezu i zakonodavne i izvršne vlasti da osiguraju adekvatne resurse pravosuđu. Cilj takvih odluka o pravosudnom proračunu je pružanje jamstva da će te institucije moći svoje funkcije obavljati valjano, prema svojim naznačenim i procijenjenim potrebama. Osiguravanje dovoljnih resursa za pravosudne institucije izaziva zabrinutost i na entitetskoj razini.¹⁵ S obzirom na sadašnje stanje, bit će ključno osigurati da proračunski proces za sljedeće godine bude oslobođen od svake sjenke ili utiska da na razinu sredstava utječu politička razmatranja.

Preporuke za jačanje neovisnosti sudskih organa na državnoj razini

U okviru realizacije svoje strategije pružanja potpore uspostavi vladavine prava u cijeloj državi, Misija OEES-a u Bosni i Hercegovini nastaviti će pratiti rad pravosudnih organa i nuditi tehničku pomoć kada je to moguće, kako bi ojačala sposobnost sustava kaznenog pravosuđa da procesuiraju teška kaznena djela na pravičan, djelotvoran i neovisan način. U okviru tih aktivnosti, Misija će nastaviti pružati potporu sudovima u Bosni i Hercegovini u njihovu nastojanju da implementiraju Strategiju reforme pravosudnog sektora i Državnu strategiju za procesuiranje ratnih zločina. Kako bi to mogli učiniti, Sud BiH i Tužiteljstvo BiH morat će i dalje igrati ulogu najvažnije pokretačke snage u okviru sustava kaznenog pravosuđa. Za to će biti potrebni odgovarajući resursi, kao i odgovarajuća politička potpora. Misija će pomoći Sudu BiH i Tužiteljstvu BiH da dođu i do resursa i do potpore.

U tom smislu, Misija pozdravlja odluku visokog predstavnika kojom se produžava mandat međunarodnih sudaca i tužitelja, koji rade na predmetima ratnih zločina, kao i izjavu

veleposlanika, člana Upravnog odbora Vijeća za provedbu mira kojom se izražava potpora donošenju te odluke. Imajući u vidu trenutačnu situaciju, međunarodni suci i tužitelji koji rade na veoma osjetljivim predmetima, pružaju izvjesnu zaštitu od zastrašivanja i političkih pritisaka, koje smo opisali u ovom Izvješću. S tim u svezi, zbog odluke koja je za žaljenje o smanjenju međunarodne nazočnosti u Odjelu za organizirani kriminal, ukazala se još jača potreba za poštovanjem i zaštitom neovisnosti pravosudnog sustava od strane političkih snaga u državi, kao i potreba za pružanjem potpore međunarodne zajednice radu pravosudnih tijela na državnoj razini. Misija OEES-a u BiH, nastaviti će pratiti najosjetljivije postupke koji se vode pred Sudom BiH i snažno osuđivati pokušaje vršenja političkog pritiska na pravosuđe u BiH, bez obzira na to odakle ti pokušaji dolaze. Prema tome, pri razmatranju mogućih rokova za dalje smanjenje obujma međunarodne nazočnosti, između ostaloga, potrebno je razmotriti dokaze o konkretnom i odlučnom zalaganju relevantnih političkih snaga za očuvanje neovisnosti, operativne sposobnosti i integriteta pravosudnih organa uopće, a osobito pravosudnih institucija na državnoj razini.

S tim u svezi, preporuke u daljnjem tekstu sačinjene su kako bi se osiguralo poduzimanje odgovarajućih mjera u cilju zaštite i promicanja neovisnosti pravosudnih institucija u Bosni i Hercegovini:

1. Politički predstavnici trebaju se uzdržati od vršenja bilo kakvog neprimjerenog utjecaja ili pritiska, kao i od napadaja na ugled i integritet pravosuđa.

Kako bi se eliminiralo i spriječilo vođenje političkih kampanja, koje za cilj imaju narušavanje ugleda pravosudnih organa na državnoj razini, politički lideri moraju odmah prestati davati izjave protiv rada i pravne utemeljenosti postojanja Suda BiH i Tužiteljstva BiH, koje prelaze prihvatljive granice komentiranja rada pravosudnog sektora. Optužbe o neprimjerenom ponašanju nositelja pravosudnih funkcija treba uputiti Visokom sudskom i tužiteljskom vijeću (VSTV), koje je jedino tijelo nadležno za reguliranje pitanja, koja se odnose na ponašanje sudaca i tužitelja, i koje na osnovu tih optužbi može pokrenuti postupak.

2. Neovisnost i status pravosudnih institucija na državnoj razini, kao i Visokog sudskog i tužiteljskog vijeća trebaju biti ugrađeni u Ustav.

Međunarodni standardi daju jasne preporuke o tome da neovisnost sudstva treba biti zajamčena Ustavom.¹⁶ Nepostojanje ustavne zaštite nedvojbeno izlaže pravosudne organe i nositelje pravosudnih funkcija stalnom riziku od miješanja organa izvršne i zakonodavne vlasti u njihov rad. Status i neovisnost pravosudnih institucija na razini entiteta ugrađeni su u ustave entiteta.¹⁷ To nije slučaj sa postdaytonskim institucijama na državnoj razini, kao što su VSTV, Sud BiH i Tužiteljstvo BiH. Ugrađivanje statusa ovih institucija u Ustav predstavljalo bi najbolje pravno jamstvo njihove neovisnosti, te bi bolje uredilo odnos između tih institucija i organa izvršne i zakonodavne vlasti, sukladno načelima podjele vlasti. To bi također predstavljalo ključni korak ka osiguranju održivosti ovih ključnih pravosudnih institucija.

3. Visoko sudsko i tužiteljsko vijeće trebalo bi utvrditi dosljednu praksu zaštite nositelja pravosudnih funkcija od neprimjerenog pritiska.

VSTV, kao tijelo koje je dužno osigurati očuvanje neovisnog, nepristranog i profesionalnog sudstva, treba izraditi smjernice i procedure koje bi omogućile sustavni tretman pitanja ozbiljnih političkih ili medijskih napadaja, kojima se ugrožava ugled pravosudnih organa i njihova neovisnost.

¹ UN-ova temeljna načela neovisnosti pravosuđa, usvojena od strane Opće skupštine, Rezolucijom 40/32 od 29. studenoga 1985. godine i Rezolucijom 40/146 od 13. prosinca 1985, Načela 1. i 2.

² Komitet za ljudska prava, Opća primjedba br. 32. na članak 14. od 23. kolovoza 2007. godine, stavka 19.

³ ECtHR, *Prager And Oberschlick V. Austria* (podnesak br. 15974/90), Presuda, 26. travnja 1995. godine, stavka 34.

⁴ Nedavno, vlasnik izdavačke kuće 'Dnevni avaz' i osnivač stranke BiH pod nazivom 'Savez za bolju budućnost', Fahrudin Radončić, oštro je optužio Tužiteljstvo BiH da vodi politički motiviranu istragu protiv njega.

⁵ Vijeće za provedbu mira, Komunikacij Upravnog odbora, 20. studenoga 2008. godine.

⁶ Gospodin Dodik je komentirao odluku izjavivši za tisak da je "neprihvatljivo da RS-u sude suci muslimani" (vidi Media Intelligence Agency, Morning Media Brief, 11. prosinca 2008. godine). Predsjednik Vlade RS je ponovio svoje nepovjerenje prema sucima i tužiteljima bošnjačke etničke pripadnosti tijekom TV programa "Aktualni intervju" prikazanog na RTRS-u 12. lipnja 2009. godine.

⁷ SRNA, SIPA-ine optužbe imaju za cilj nestanak RS, 23. veljače 2009. godine

⁸ FENA, Dodik izriče brojne optužbe protiv tužitelja BiH, medija u FBiH i stranaca u BiH, 17. travnja 2009. godine; FENA, Dodik: opet brojne optužbe o radu Tužiteljstva i Suda BiH, 3. svibnja 2009. godine; FENA, Dodik: Sud i Tužiteljstvo BiH služe za političke egzekucije, 8. svibnja 2009. godine; Media Monitoring Agency, Morning Media Brief, 24. srpnja 2009. godine.

⁹ ONASA, FENA, SRNA, Dodik kaže da neće surađivati sa Sudom i Tužiteljstvom BiH, 12. svibnja 2009. godine. Dnevni list, "Neću se odazvati na poziv Suda BiH", str. 6.-7., 10. lipnja 2009. godine.

¹⁰ Ustavni sud BiH, Odluka U 26/01, 28. rujna 2001. godine; i Odluka U 16/08, 28. ožujka 2008. godine.

¹¹ Media Intelligence Agency, Morning Media Brief, 24. srpnja 2009. godine. Media Intelligence Agency, Electronic Media Monitoring Report, Sažetak emisije 'Aktualni razgovor' [RTRS], 1. srpnja 2009. godine.

¹² Izvješće posebnog izvjestitelja o neovisnosti sudaca i pravnika, Leandro Despouy, 24. ožujka 2009. godine, A/HRC/11/41, paragrafi 37.-43., u kojima, pored ostalog, stoji da su predstavljeni na sjednici Zastupničkoga doma 10. lipnja 2009. godine, i na sjednici Doma naroda 13. srpnja 2009. godine.

¹³ Vidi BIRN, Smanjenje proračuna BiH predstavlja prijatnu suđenjima za ratne zločine, 26. studenoga 2009. godine.

¹⁴ Vidi Izvješće UN-a koje kaže da je, prema međunarodnim i regionalnim standardima, "dužnost svake države članice da pruži adekvatne resurse da omogući pravosuđu da valjano obavlja svoje funkcije" i "da, sukladno važnim domaćim ekonomskim ograničenjima, potrebama pravosuđa i sudskog sustava bude data visoka razina prioriteta u dodjeli resursa".

¹⁵ Vidi pismo koje je VSTV poslao u lipnju 2009. premijeru Kantona Sarajevo, ministru pravde Kantona Sarajevo i ministru pravde FBiH, u kome je navedeno da nametnuto smanjenje u proračunu Općinskog suda u Sarajevu može rezultirati blokadom rada Suda (vidi VSTV, Reagiranje VSTVBiH povodom rebalansa proračuna za 2009. godinu Vlade Kantona Sarajevo, priopćenje za tisak, 30. lipnja 2009.).

¹⁶ Vidi UN-ova temeljna načela o neovisnosti pravosudnih organa, Načelo 1. Također vidi Izvješće posebnog izvjestitelja o neovisnosti sudaca i pravnika, Leandro Despouy, 24. ožujka 2009. godine. A/HRC/11/41, stavke 20. – 22.

¹⁷ Izuzetak u ovom smislu predstavlja propust u Ustavu FBiH koji ne regulira status Federalnog tužiteljstva.