
FUNKCIONALNA ANALIZA SEKTORA PRAVOSUĐA U BIH

Finansirana od strane Evropske komisije
mart, 2005. godine

SADRŽAJ

DIO A

ODJELJAK 1 – UVOD

- 1.1 Svrha analize
- 1.2 Kontekst analize
- 1.3 Metodologija i predmet analize
- 1.4 Rezime preporuka

ODJELJAK 2 – MINISTARSTVA PRAVDE

- 2.1 Pregled i historijska pozadina
- 2.2 Struktura i funkcije ministarstava pravde
 - 2.2.1 Ministarstvo pravde BiH
 - 2.2.1.1 *Pravna pozadina*
 - 2.2.1.2 *Organizaciona shema Ministarstva pravde BiH*
 - 2.2.1.3 *Međuentitetska pravosudna saradnja*
 - 2.2.1.4 *Sudska policija*
 - 2.2.1.5 *Preklapanje nadležnosti sa drugim ministarstvima*
 - 2.2.2 Ministarstvo pravde RS-a
 - 2.2.2.1 *Pravna pozadina*
 - 2.2.2.2 *Organizaciona shema Ministarstva pravde RS-a*
 - 2.2.3 Federalno ministarstvo pravde
 - 2.2.3.1 *Pravna pozadina*
 - 2.2.3.2 *Organizaciona shema Federalnog ministarstva pravde*
 - 2.2.4 Ministarstvo pravde Kantona Sarajevo
 - 2.2.4.1 *Pravna pozadina*
 - 2.2.4.2 *Organizaciona shema Ministarstva pravde Kantona Sarajevo*
 - 2.2.5 Ostala kantonalna ministarstva pravde
 - 2.2.5.1 *Zeničko-dobojski kanton*
 - 2.2.5.2 *Srednjobosanski kanton*
 - 2.2.5.3 *Hercegovačko-neretvanski kanton*
 - 2.2.5.4 *Zapadno-hercegovački kanton*
 - 2.2.6 Brčko Distrikt

DIO B

ODJELJAK 3 – ANALIZA FUNKCIJA I ZADATAKA

Pododjeljak 3.1 – Kreiranje politike sektora pravosuđa

- 3.1.1 Nadležnost za politiku pravosudnog sektora
- 3.1.2 Organizacija provođenja funkcije kreiranja politike u okviru ministarstava pravde
 - 3.1.2.1 *Organizacija i kadrovi u okviru ministarstava pravde*
 - 3.1.2.2 *Resursi i poznavanje jezika*
 - 3.1.2.3 *Uporedna mjerila*
- 3.1.3 Zaključci
- 3.1.4 Preporuke

Pododjeljak 3.2 – Organizacija sudova i tužilaštava

- 3.2.1 Organizacija sudova
 - 3.2.1.1 *Općenito*
 - 3.2.1.2 *Uporedna mjerila*
 - 3.2.1.3 *Zaključci*
- 3.2.2 Broj sudova
 - 3.2.2.1 *Proces reorganizacije*
 - 3.2.2.2 *Sadašnji broj sudova*
 - 3.2.2.3 *Uporedna mjerila*
 - 3.2.2.4 *Zaključci*
- 3.2.3 Tužilaštva
 - 3.2.3.1 *Opći pregled*
 - 3.2.3.2 *Uporedna mjerila*
- 3.2.4 Preporuke

Pododjeljak 3.3 – Finansije, pripremanje i izvršenje budžeta

- 3.3.1 Visina budžeta za sudove i tužilaštva
 - 3.3.1.1 *Budžeti za sudove i tužilaštva*
- 3.3.2 Proces pripreme i usvajanja godišnjeg budžeta
 - 3.3.2.1 *Proces pripreme budžeta za sudove i tužilaštva*
 - 3.3.2.2 *Uporedna mjerila*
 - 3.3.2.3 *Zaključci*
- 3.3.3 Centralizirani organ za finansiranje za sve sudove i tužilaštva
 - 3.3.3.1 *Iskustva VSTV-a u pripremi budžeta*
 - 3.3.3.2 *Uporedna mjerila*
 - 3.3.3.3 *Zaključci*

- 3.3.4 Izvršenje budžeta
 - 3.3.4.1 *Sadašnja situacija*
 - 3.3.4.2 *Političko uplitanje*
 - 3.3.4.3 *Uporedna mjerila*
 - 3.3.4.4 *Zaključci*

Pododjeljak 3.4 – Upravljanje sudovima i tužilaštvima

- 3.4.1 Određivanje potrebnog broja sudija i tužilaca
 - 3.4.1.1 *Metod izračunavanja*
 - 3.4.1.2 *Stvarni broj*
 - 3.4.1.3 *Uporedna mjerila*
 - 3.4.1.4 *Dodatne sudije*
 - 3.4.1.5 *Zaključci/preporuke*
- 3.4.2 Imenovanje sudija i tužilaca
 - 3.4.2.1 *Sistem u BiH*
 - 3.4.2.2 *Uporedna mjerila*
 - 3.4.2.3 *Zaključci*
- 3.4.3 Početna edukacija i stalno stručno usavršavanje sudija i tužilaca
 - 3.4.3.1 *Sistem u BiH*
 - 3.4.3.2 *Uporedna mjerila*
 - 3.4.3.3 *Zaključci*
- 3.4.4 Ocjena rada sudija i tužilaca
 - 3.4.4.1 *Pozadina*
 - 3.4.4.2 *Uporedna mjerila*
 - 3.4.4.3 *Zaključci*
- 3.4.5 Disciplinski postupak za sudije i tužioce
 - 3.4.5.1 *Sistem u BiH*
 - 3.4.5.2 *Uporedna mjerila*
 - 3.4.5.3 *Zaključci*
- 3.4.6 Obezbeđivanje administrativno-tehničkog osoblja u sudovima i tužilaštvima
 - 3.4.6.1 *Izračunavanje broja*
 - 3.4.6.2 *Sadašnji stvarni broj osoblja*
 - 3.4.6.3 *Struktura administrativno-tehničkog osoblja*
 - 3.4.6.4 *Uporedna mjerila*
 - 3.4.6.5 *Zaključci*
- 3.4.7 Politika za tužilaštva
 - 3.4.7.1 *Pozadina*
 - 3.4.7.2 *Uporedna mjerila*
 - 3.4.7.3 *Zaključci*
- 3.4.8 Pravila sudske uprave
 - 3.4.8.1 *Pozadina*
 - 3.4.8.2 *Uporedna mjerila*
 - 3.4.8.3 *Zaključci*
- 3.4.9 Obezbeđivanje odgovarajuće fizičke infrastrukture
 - 3.4.9.1 *Zgrade*
 - 3.4.9.2 *Tehnologija*

- 3.4.10 3.4.9.3 *Zaključci*
Ocjenjivanje učinka rada u pravosuđu
- 3.4.10.1 *Pozadina*
- 3.4.10.2 *Uporedna mjerila*
- 3.4.10.3 *Zaključci*
- 3.4.11 Naknade za rad sudija, tužilaca i administrativno-tehničkog osoblja
- 3.4.12 Kratki pregled

Pododjeljak 3.5 – Upravna inspekcija i pritužbe javnosti

- 3.5.1 Uloga upravnih inspektorata
 - 3.5.1.1 *Nivo BiH*
 - 3.5.1.2 *Federacija BiH*
 - 3.5.1.3 *Kantonalni upravni inspektorati*
 - 3.5.1.4 *RS*
- 3.5.2 Izvršenje od strane upravnih inspektorata
- 3.5.3 Uporedna mjerila
- 3.5.4 Poteškoće u radu sadašnjeg sistema
- 3.5.5 Prijedlozi Analize sistema
- 3.5.6 Inspekcija sudova
 - 3.5.6.1 *Uloga sudskih inspektora*
 - 3.5.6.2 *Relevantni zakoni u primjeni*
 - 3.5.6.3 *Preporuke u vezi uloge ministarstava pravde*

Pododjeljak 3.6 – Kaznene sankcije

- 3.6.1 Pregled sadašnjeg sistema kaznenih sankcija
 - 3.6.1.1 *Izricanje presuda*
 - 3.6.1.2 *Zatvorski sistem*
 - 3.6.1.3 *Kapacitet zatvora*
 - 3.6.1.4 *Zatvorsko osoblje*
- 3.6.2 Funkcije ministarstava pravde u odnosu na kaznene sankcije
 - 3.6.2.1 *BiH*
 - 3.6.2.2 *RS*
 - 3.6.2.3 *Federacija BiH*
- 3.6.3 *Opšti komentari o organizaciji u vezi pitanja kaznenih sankcija*
- 3.6.4 Uporedna mjerila
 - 3.6.4.1 *Zatvorsko osoblje*
 - 3.6.4.2 *Budžeti zatvora*
- 3.6.5 Zaključci
- 3.6.6 Preporuke

Pododjeljak 3.7 – Međunarodna saradnja

- 3.7.1 Međusobna pravna pomoć
- 3.7.2 Međunarodni sporazumi o ljudskim pravima i obaveze izvještavanja
- 3.7.3 Uporedna mjerila
- 3.7.4 Zaključci

DIO C

- Prilog 1** Dijagram sa organizacionom strukturom VSTV-a BiH
- Prilog 2** Spisak mjesta gdje su Evropska komisija i ICITAP obezbijedili IT opremu
- Prilog 3** Spisak sudova i tužilaštava sa iznosima sredstava investiranih u svaku pojedinu lokaciju u okviru projekta

DIO A

ODJELJAK 1 - UVOD

1.1 Svrha ove analize

Ova funkcionalna analiza sektora pravosuđa Bosne i Hercegovine je jedna od više analiza pojedinih aspekata javne uprave u Bosni i Hercegovini koju finansira Komisija Evropske unije kao dio svoje ukupne pomoći procesu reforme javne uprave u BiH.

Konkretnije, ciljevi ove analize su sljedeći:

- Identificirati i analizirati nadležnosti i osnovne funkcije ministarstava pravde i drugih institucija unutar sektora pravosuđa u odnosu na planiranje i upravljanje aktivnostima tog sektora na svim nivoima u BiH
- Procijeniti na koji način su te nadležnosti podijeljene i na koji se način obavljaju te funkcije, te, u mjeri u kojoj je to moguće, uporediti ovo sa situacijom u drugim evropskim zemljama
- Dati preporuke koje bi omogućile da funkcionalne nadležnosti ministarstava pravde i drugih relevantnih institucija budu racionalizirane i reorganizirane kako bi se unaprijedila efikasnost i poboljšao učinak njihovog rada.

Iako se može pretpostaviti da sintagma “sektor pravosuđa” obuhvata - u najmanju ruku - tužilaštva, sudove i sektor kaznenih sankcija, ova analiza se ne bavi time na koji način ove institucije obavljaju svoje osnovne zadatke (npr. na koji način sudovi izlaze na kraj sa obimom predmeta ili na koji način se zatvorski sistem bavi pojedinačnim zatvorenicima). Umjesto toga, ova analiza se bavi načinom na koji se upravlja sektorom pravosuđa kao cjelinom, u smislu toga ko odlučuje o njegovoj strukturi, na koji način se reguliraju djelatnosti i obezbjeđivanje neophodnih resursa kao što su finansijska sredstva i kadrovski resursi. Prema tome, ova analiza se u suštini usredsređuje na razne funkcije koje ministarstva pravde obavljaju u sadašnjem momentu, ali se u nekim aspektima usko fokusira i na druge institucije. Posebno je Visokom sudskom i tužilačkom vijeću (VSTV) data značajna uloga u odnosu na funkcioniranje tužilačkih i sudijskih službi.

Nadamo se da će preporuke iz ove analize pomoći vlastima BiH u donošenju odluka o ukupnoj strukturi i funkcioniranju sektora pravosuđa, naročito u odnosu na ministarstva pravde i VSTV, koje će rezultirati u efikasnom i djelotvornom dijeljenju pravde u skladu sa potrebama i finansijskim mogućnostima BiH i u skladu sa njenim opredjeljenjem da uđe u Evropsku uniju.

1.2 Kontekst ove analize

Odgovornost ministarstava pravde za djelovanje pravosudnog sistema nameće im izazove koji su drukčiji od onih sa kojima se suočavaju druga ministarstva, koja obično mogu vršiti tješnju kontrolu nad radom vladinih institucija unutar njihovih sektora. Pravosuđe predstavlja nezavisan stub vlasti, te se prema tome ministarstva pravde, iako politički odgovorna da osiguraju općenito

funkcioniranje sudskog sistema, ne smiju uplitati u proces donošenja sudskih odluka, koji predstavlja primarnu funkciju sudova.

Važnost toga da pravosuđe bude nezavisno je očigledna i prihvaćena. Međutim, iako je u mnogim situacijama značenje pravosudne nezavisnosti relativno jasno, to nije uvijek slučaj. Naprimjer, nezavisnost jasno znači da bi sudije trebale odlučivati u predmetima koje dobiju, a ne na osnovu uputstava iz vanjskih izvora, kao što su npr. oni koji im daju plaću ili oni kojima duguju svoja imenovanja. Isto tako, općenito se prihvata da je obaveza vlade da, obično putem ministarstva pravde, izvršava neke administrativne funkcije u odnosu na pravosuđe, kao što je obezbjeđivanje adekvatnih prostorija i opreme za sudove. Međutim, postoje određene sive zone, kao što je pitanje obima do kojeg neko ministarstvo pravde može ili treba intervenirati kada je jasno da sud ne funkcionira kako bi trebao (npr. da ne izlazi na kraj sa obimom svoga posla) ili kako postupati sa pritužbama na rad sudske uprave. Ova analiza govori o nekim od ovih pitanja i o tome kako bi se mogla riješiti u bosanskohercegovačkom kontekstu.

Uočeni nedostatak nezavisnosti pravosuđa u situaciji neposredno nakon rata naveo je razne međunarodne organizacije da posvete znatnu pažnju analizi funkcioniranja sudskih i tužilačkih sistema. Nakon ovoga uslijedila je serija dalekosežnih reformi, pokrenutih oko 2000. godine, čiji je cilj bio da povećaju nezavisnost pravosuđa i poboljšaju njegovu efikasnost i djelotvornost. Jedan od rezultata ovih reformi bio je uklanjanje kontrole vlade nad dijelovima procesa upravljanja pravosuđem putem stvaranja novih, nezavisnih institucija. Najvažniji među njima bila su tri Visoka sudska i tužilačka vijeća, uspostavljena 2002. godine (koja su se 2004. godine objedinila u jedno VSTV za cijelu BiH), sa primarnom funkcijom da vrše imenovanja i vode disciplinske postupke protiv sudija i tužilaca i uprave sudova i tužilaštava. Još jedan važan rezultat je bila uspostava dva centra za edukaciju sudija i tužilaca. Drugi važan aspekt ovih reformi u Federaciji BiH bio je prenošenje funkcija na više nivoe, sa kantonalnih na Federalno ministarstvo pravde. To je uključivalo i utvrđivanje plaća sudija i tužilaca na osnovu federalnog zakona umjesto kantonalnih zakona u 2000. godini, usklađivanje krivične jurisdikcije na različitim nivoima sudova u cijeloj Federaciji u 2001. godini, a u nešto novije vrijeme i ustavne amandmane kojima je Federaciji dato pravo da određuje lokaciju i mjesnu nadležnost svih općinskih sudova. O ovim i drugim promjenama govori se detaljnije u glavnom dijelu ove analize.

Drugi važan momenat u razvoju sektora pravosuđa bio je stvaranje novih institucija na nivou BiH. To je uključivalo i uspostavu Ministarstva pravde BiH 2003. godine i stvaranje Suda i Tužilaštva BiH iste godine. Potreba za donošenjem zakona o krivičnom postupku na nivou BiH koji bi omogućili ovom sudu da funkcionira, korištena je kao odskočna daska za usklađivanje zakona o krivičnom postupku u dva entiteta. Važnost usklađivanja ogleda se u funkcijama koje su date Ministarstvu pravde BiH.

Sve ove promjene su uključivale i promjene u ravnoteži ovlasti između institucija, posebno u odnosu na funkcije i ulogu ministarstava pravde vizavi sudova, tužilaštava i VSTV-a, kao i između različitih nivoa ministarstava pravde. U cjelini je uloga ministarstava pravde u okviru sektora pravosuđa, a posebno u njegovom sudskom i tužilačkom dijelu, bila smanjena. Međutim, sve ove promjene nisu još uvijek u potpunosti implementirane, odnosno nisu u potpunosti uzete u obzir u posljedičnim izmjenama i dopunama zakonske regulative ili u promjenama unutrašnjih struktura u ministarstvima pravde. Posljedice nekih od tih promjena se tek sada počinju shvaćati. Zbog toga je sadašnji trenutak posebno prikladan za provođenje ove analize.

1.3 Metodologija i predmet ove analize

Procjena koja se daje u ovoj analizi zasniva se na analizi odgovarajućih zakona i propisa kojima se regulira rad ministarstava pravde i VSTV-a, detaljnim informacijama o budžetu i organizaciji dobivenim od strane ministarstava pravde i razgovorima obavljenim sa dužnosnicima ministarstava pravde i VSTV-a. Rad na ovom projektu započeo je početkom 2004. godine i skoro svaki viši dužnosnik ministarstava pravde na nivou BiH, entiteta i pet kantona (nabrojanih u daljem tekstu) bio je u to vrijeme intervjuiran i sa njim se razgovaralo o funkcijama njegovog položaja i o ulozi tog položaja unutar ministarstva. Intervjui su također obavljeni i u drugim organizacijama, kao što su Ured ombudsmena Federacije BiH, Ministarstvo uprave i lokalne samouprave RS i različite međunarodne organizacije. Iako je proteklo izvjesno vrijeme otkako su ovi intervjui bili obavljeni, može se pretpostaviti da su u većini slučajeva te informacije još uvijek u velikoj mjeri tačne. Međutim, budući da je proces uspostavljanja Ministarstva pravde BiH još uvijek bio u toku početkom 2004. godine, dodatne informacije koje se odnose na njega bile su dobivene od samog Ministarstva.

Ova analiza se također mogla osloniti i na sveobuhvatne analize pravosudnog sistema BiH koje je provodila međunarodna zajednica tokom posljednjih godina, a naročito na Konačni izvještaj Nezavisne pravosudne komisije (IJC), koji je bio objavljen u novembru 2004. godine, kao i na mnoge od internih dokumenata IJC-a.¹ Timu koji je vršio analizu također su dostavljani i periodični izvještaji (i neki od konačnih izvještaja) tima za analizu sistema u okviru Projekta reforme javne uprave. U ovim izvještajima razmatralo se šest aspekata javne uprave (izrada zakona, upravni postupak, kadrovi, javne finansije, informaciona tehnologija i institucionalna komunikacija) u okviru četiri nivoa vlasti (BiH, RS, Federacija BiH i Brčko Distrikt). Gdje god je to bilo moguće, prilikom pravljenja procjene u ovoj analizi također su uzeti u obzir i rezultati tih drugih analiza.

Prilikom davanja preporuka, u analizi se razmatra situacija i u drugim evropskim zemljama i koriste komparativni podaci o pravosuđu i ministarstvima pravde u nizu evropskih država kako bi se uspostavila uporedna mjerila.

Jedan od problema prilikom postavljanja uporednih mjerila u sektoru pravosuđa je taj što nema standardnih modela za ministarstvo pravde ili visoko sudsko i tužilačko vijeće ni u Evropskoj uniji ni drugdje. Zadaci, strukture i nadležnosti različitih dijelova sektora pravosuđa, uključujući i ministarstvo pravde i same sudove, u velikoj mjeri se razlikuju u različitim zemljama. Za razliku od policije, o kojoj se može prikupiti dosta podataka i čiji su zadaci slični u većini zemalja, priroda poslova i strukture ministarstava pravde ne mogu se razlagati na nizove statističkih elemenata.

Također je bilo teško dobiti uporedive informacije o unutrašnjoj strukturi evropskih ministarstava pravde. Neka evropska ministarstva pravde su nadležna za policiju, imigraciju i azil, kontrolu granica i zemljišne knjige, a ponekad imaju i općenitu nadležnost za davanje pravnih savjeta vladi ili za zastupanje vlade u pravnim sporovima. U ovoj analizi ne razmatra se raspodjela ovih nadležnosti između ministarstava, niti to da li bi ministarstva pravde u BiH trebala preuzeti neke od tih nadležnosti koje ne spadaju u osnovne nadležnosti pravosuđa.

¹ Konačni izvještaj IJC-a može se naći na www.hjpc.ba. IJC, koji je bio uspostavljen u januaru 2001. godine i koji je radio do 31.3.2004. godine, bio je vodeća međunarodna institucija za reformu pravosuđa u BiH tokom perioda svoga djelovanja. On je predvodio aktivnosti na stvaranju Visokih sudskih i tužilačkih vijeća i izvršio je, između ostalog, sveobuhvatnu reorganizaciju sudova.

Kao što se prikazuje u slijedećem odjeljku, BiH ima 13 ministarstava pravde i odgovarajuće institucije u Brčko Distriktu. Vrijeme nam nije dozvolilo da napravimo procjenu svih ovih institucija. Budući da se pretpostavlja da je posao koji obavljaju 10 kantonalnih ministarstava pravde u velikoj mjeri sličan, neka od njih nisu bila uključena u ovu procjenu. Ova analiza se prema tome usredsređuje na slijedeće institucije:

- Ministarstvo pravde BiH
- Ministarstvo pravde RS
- Federalno ministarstvo pravde
- Ministarstvo pravde Zeničko-Dobojskog kantona
- Ministarstvo pravde Srednjobosanskog kantona
- Ministarstvo pravde Hercegovačko-neretvanskog kantona
- Ministarstvo pravde Zapadno-hercegovačkog kantona
- Ministarstvo pravde Kantona Sarajevo.

Treba primijetiti da sve ove institucije, izuzev Ministarstva pravde RS, predstavljaju ne samo ministarstva pravde nego i uprave, bez obzira da li im ime odražava tu činjenicu.² Uprava u ovom smislu se odnosi na javnu upravu ili upravu javnih organa, te nadležnosti ministarstva pravde u ovoj oblasti uključuju i kreiranje politika i izradu zakonske regulative (naprimjer o upravnom postupku i nekim aspektima organizacije vlade kao što su zakoni o ministarstvima), izvjesne opšte upravne aktivnosti (kao što je vođenje matičnih knjiga građana) i inspekciju uprave. Ministarstva pravde imaju jednu ili više posebnih jedinica koje se bave ovim pitanjima. Budući da je osnovna svrha ove analize razmatranje uloge i funkcioniranja ministarstava pravde u okviru sektora pravosuđa, u njoj se ne daju bilo kakve općenite procjene o tome na koji način ministarstva pravde obavljaju svoje nadležnosti u odnosu na javnu upravu. Međutim, u pododjeljku 3.1, daju se neki osvrti na kreiranje politike u sektoru uprave, i kratak prikaz procesa upravne inspekcije u pododjeljku 3.5, u odnosu na način postupanja sa pritužbama javnosti.

Ova analiza počinje sa pregledom ministarstava pravde i VSTV-a, nakon čega se u njoj razmatra zakonsko-pravni okvir i unutrašnja struktura svakog ministarstva pravde pojedinačno. U ovom odjeljku mogu se naći izvjesni opšti zaključci i preporuke. Nakon toga se u analizi razmatra na koji se način na relevantnim nivoima ministarstava pravde ili drugih institucija postupa sa pojedinim funkcijama u okviru sektora pravosuđa.

U suštini se funkcionalne nadležnosti za rad sektora pravosuđa mogu razložiti na sljedeće osnovne oblasti:

- Kreiranje politika i planiranje
- Uprava sudova i tužilaštava (općenito, a ne na nivou unutrašnjeg funkcioniranja svakog suda i tužilaštva)
- Upravljanje zatvorima i kaznenim sankcijama
- Unutrašnja saradnja i pružanje međusobne pravne pomoći.

² Spajanje funkcija pravosuđa i uprave djeluje neobično. Bjelorusija je jedina evropska zemlja osim bivše Jugoslavije koja dodjeljuje ove dvije funkcije jednom ministarstvu, a od država nastalih od bivše Jugoslavije, samo još Crna Gora i dalje tako radi.

Međutim, budući da postoji čitav niz raznih odvojenih funkcija u svakoj od ovih oblasti, neke od ovih tema su dalje podijeljene i o njima se raspravlja u posebnim poglavljima. Analiza se izlaže na sljedeći način:

- Kreiranje politika u sektoru pravosuđa (uključujući i izradu zakonske regulative s tim u vezi) u općenitom smislu
- Struktura sudskih i tužilačkih sistema (u velikoj mjeri dio nadležnosti za kreiranje politika)
- Finansiranje sudova i tužilaštava
- Uprava sudova i tužilaštava
- Upravna inspekcija i pritužbe javnosti
- Kaznene sankcije i
- Unutrašnja saradnja.

1.4 Rezime ključnih/primarnih preporuka

Ključne preporuke koje se daju kao rezultat analize u ovom izvještaju prikazuju se kasnije u Odjeljku 3. Uočen je niz nedostataka u sistemu, te se daje niz sugestija sa objašnjenjima o tome kako najbolje izaći na kraj sa ovim nedostacima.

Posebno je bilo nadeno da se funkcije kreiranja politike od strane ministarstava pravde, osnovne funkcije svakog ministarstva pravde, ne obavljaju na najoptimalniji način, odnosno da se na nekim nivoima i u nekim slučajevima uopšte ne obavljaju. Ovo znači da se politika izgrađuje na ad hoc način od strane niza raznih tijela, a posebno, u novije vrijeme, u sektoru pravosuđa, od strane međunarodnih organizacija koje nisu uvijek međusobno koordinirane i povezane. To također znači da se i zakonska regulativa koja se priprema kao rezultat donesenih odluka o politici također izgrađuje na nesistematičan i nedosljedan način. Kako bi se razriješila situacija koja u vezi toga nastaje u ministarstvima pravde, u pododjeljku 3.1 preporučuje se da Ministarstvo pravde BiH preuzme vodeću ulogu u kreiranju politike sektora pravosuđa, omogućivši pritom jedinicama koje se bave kreiranjem politike u entitetskim ministarstvima da se povezuju sa Ministarstvom pravde na nivou BiH. U takvom sistemu, kantonalna ministarstva pravde ne bi imala bilo kakve zadatke u vezi kreiranja politike, a sve takve funkcije bi bile prenešene na entitetski nivo. Kantonalna ministarstva pravde bi tako bila ukinuta i zamijenjena kantonalnim uredima za zakonsko-pravna pitanja.

U pododjeljku 3.2, daje se kratak prikaz sadašnje strukture sudova i tužilaštava. Jedina strukturna promjena koja se u ovom momentu sugerira je reorganizacija sudova za prekršaje, koji bi trebali postati odjeljenja redovnih sudova. Kao što se o tome govori nešto kasnije u odjeljku 3.2.3.3, na ovaj način bi se Bosna i Hercegovina uskladila sa evropskim standardima u odnosu na broj prvostepenih sudova. Kao rezultat ovih promjena trebalo bi doći do značajnih ušteda, te prema tome te promjene treba realizirati čim prije, zbog toga što je sistem sudova u sadašnjem trenutku u veoma teškoj finansijskoj situaciji.

Pododjeljak 3.3 prikazuje težinu finansijske situacije bosanskohercegovačkog sistema sudova. Daju se podaci u vezi sa nagomilanim dugovima sudova, i prikazuje se učinak sadašnjih nivoa plaća u pravosuđu. Daju se također informacije o preporučenim godišnjim budžetima za prvostepene i drugostepene sudove za 2005. godinu, na osnovu kalkulacija urađenih od strane VSTV-a. Predloženi godišnji budžeti (koji bi omogućili sudovima da efikasno rade) često puta su u velikoj nesrazmjeri sa stvarno usvojenim budžetima i u pogledu ovoga također se prilažu podaci. Preporučuje se da sudovi i tužilaštva budu finansirani na nivou BiH, da VSTV pripremi

konsolidirani budžet za sve sudove i tužilaštva i da nadzire izvršenje budžeta preko Trezora BiH. Takav sistem ima višestruke prednosti koje se detaljno obrazlažu u pododjeljku 3.3: VSTV ne bi više morao da se povezuje sa 13 različitih organa zaduženih za finansije; sudovi i tužilaštva bi bili finansirani na ravnopravan i nediskriminatoran način budući da bi svi bili finansirani samo iz jednog izvora; mogla bi se razviti dugoročna strateška vizija investiranja u sistem sudova i tužilaštava; povećala bi se nezavisnost sudova i tužilaštava, a finansijski položaj sistema kao cjeline bi rezultirala uštedama na troškovima i poboljšanju usluga.

Nakon takve odluke da se cjelokupno sudstvo i tužilaštvo finansira na nivou BiH, Ministarstvo pravde BiH i VSTV bi mogli zajednički donijeti odluku o optimalnom broju sudija, tužilaca i administrativno-tehničkog osoblja u sudovima i tužilaštvima, kao i o zahtjevima u vezi godišnjeg učinka rada sudija, tužilaca, sudova i tužilaštava. Logička osnova i razlozi koji leže u osnovi ovih preporuka prikazuju se u pododjeljku 3.4 ove analize. Također se daju i druge preporuke u vezi uprave sudova i tužilaštava, npr. da plaće i ostale naknade za sudije, tužioce i administrativno-tehničko osoblje budu usklađene i regulirane od strane zakonodavstva BiH, da u oba entiteta budu usvojeni novi i usklađeni zakoni o tužilačkim funkcijama i da budu preduzeti neposredni koraci kako bi se ograničio priliv u sudove onih predmeta koji ne zahtijevaju razmatranja od strane sudija, kao što je prinudna naplata neplaćenih računa za komunalne usluge.

Pododjeljak 3.5 pokazuje u kratkim crtama ulogu upravne inspekcije i podcrtava poteškoće u njihovom radu u BiH. U ovom izvještaju se uglavnom usvajaju preporuke iz Projekta systemske analize javne uprave u BiH. Također se prikazuje i uloga sudskih inspektora, i sugerira se da bi optimalno rješenje bilo da se Ured disciplinskog tužioca bavi pritužbama i provodi inspekciju sudova.

U odnosu na kaznene sankcije preporučuje se da se nadležnost za sektor kaznenih sankcija prenese na nivo BiH i da se ovim upravlja ili putem Ministarstva BiH ili putem posebne agencije. Sugerira se da se preduzmu dalja istraživanja o izvodivosti spajanja dva postojeća zatvorska sistema. Sadašnje stanje zatvorskog sistema u BiH, način na koji se upravlja zatvorima i način na koji se donosi zakonska regulativa u ovoj oblasti prikazuje se u pododjeljku 3.6 ove analize skupa sa logičkom osnovom i razlozima koji leže u osnovi preporuke da se nadležnost za ovaj sektor prenese na nivo BiH.

Konačno, razmatra se i pitanje načina na koji BiH razrješava i uspijeva da ispuni svoje preuzete međunarodne obaveze i dužnosti. Ove preuzete obaveze su većinom ispunjene na nivou BiH, te se predlaže da Ministarstvo pravde BiH bude na adekvatan način kadrovski popunjeno i da mu se obezbijede sredstva kako bi moglo ispunjavati svoje obaveze u ovom pogledu. U sadašnjem trenutku ovo nije slučaj, budući da Ministarstvo pravde BiH nije adekvatno popunjeno osobljem u ovoj oblasti i da nema jasnog razgraničenja funkcija i zadataka raznih dužnosnika u ovom sektoru Ministarstva pravde BiH.

ODJELJAK 2 – MINISTARSTVA PRAVDE

2.1 Pregled i historijska pozadina

BiH ima 13 ministarstava pravde – 10 kantonalnih ministarstava Federacije, 2 ministarstva na entitetskom nivou i 1 na nivou BiH. U Brčko Distriktu, neke od funkcija ministarstva pravde obavlja Pravosudna komisija, a neke Vlada Brčko Distrikta.

Prije 1992. godine, Socijalistička Republika Bosna i Hercegovina bila je jedna od sastavnih republika Socijalističke Federativne Republike Jugoslavije (SFRJ). Savezni sekretarijat za pravosuđe i organizaciju savezne uprave u Beogradu bio je nadležan za pripremu svih proceduralnih zakona, materijalnog zakonodavstva na saveznom nivou koje se odnosilo na sektore pravosuđa i uprave, rad saveznog Vrhovnog suda i Saveznog tužilaštva kao i za međunarodnu pravnu pomoć. Svi ostali sudovi i tužilaštva spadali su u nadležnost republičkih sekretarijata za pravosuđe i organizaciju uprave, koji su bili također nadležni za razne materijalne zakone u sektoru pravosuđa.

1992. godine, kada je BiH proglasila svoju nezavisnost, Sekretarijat u Sarajevu postao je Ministarstvo za pravdu i upravu nove Republike Bosne i Hercegovine. Uskoro nakon toga, Republika Srpska (RS) proglasila je svoju vlastitu nezavisnost i uspostavila paralelno Ministarstvo pravde i uprave. Oba ministarstva su osnovala odjele koji su se bavili međunarodnom pravnom pomoći. U područjima koja su kontrolirali Hrvati bila je stvorena vlada koja je sebe nazivala „Republika Herceg-Bosna“, sa svojim vlastitim Ministarstvom pravde.

Vašingtonski sporazum iz 1994. godine, kojim je stvorena Federacija BiH, rezultirao je donošenjem Ustava kojim se nadležnost za pravosuđe dijelila između kantona i Federacije BiH. Većina sudova bila je finansirana i upravljana od strane kantona, tako da je postalo neophodno da kantoni uspostave ministarstva pravde, kojima je također bila data nadležnost za upravu. Nasljednik Ministarstva pravde i uprave Republike Bosne i Hercegovine bilo je Federalno ministarstvo pravde. Sva arhiva i evidencija Ministarstva u Sarajevu bila je uništena tokom rata.

U skladu sa Dejtonskim sporazuma iz 1995. godine, BiH je bila uspostavljena kao država koja se sastoji od dva entiteta, Federacije BiH i RS-a. Nadležnosti države bile su u visokoj mjeri sužene. Nije bilo ministarstva pravde na nivou BiH, a jedini sud na nivou BiH bio je Ustavni sud BiH. Kreiranje politike za sektor pravosuđa i priprema materijalnih i procesnih zakona u tom sektoru spadalo je u nadležnost entitetskih ministarstava pravde, odnosno za mnoga pitanja unutar Federacije BiH, u nadležnost kantonalnih ministarstava. Međunarodnom pravnom pomoći su se i dalje bavila ministarstva na entitetskom nivou. Nakon toga je 1997. godine bilo uspostavljeno novo Ministarstvo za civilne poslove i komunikacije na nivou BiH, kojem je data nadležnost za „provođenje krivičnog zakona na međunarodnom i međuentitetskom nivou“, uključujući i međunarodnu pravnu pomoć. 2003. godine, uspostavljeno je Ministarstvo pravde na nivou BiH i dio osoblja Ministarstva civilnih poslova i komunikacija bio je prebačen u ovo Ministarstvo. Ovom novom ministarstvu bila je data nadležnost za upravne funkcije koje su se odnosile na pravosudne institucije na nivou BiH, koje su u to vrijeme uključivale i Sud i Tužilaštvo BiH, kao i za upravu i za preostala pitanja.

U RS-u, Ministarstvo pravde i uprave podijelilo se 1997. godine na Ministarstvo pravde i Ministarstvo za upravu i lokalnu samoupravu.

Općini Brčko, koja je bila podijeljena između Federacije BiH i RS-a na završetku rata, bio je dat poseban status „Distrikta“ 1999. godine koji nije bio pod kontrolom nijednog od entiteta. Od 2000. godine, pravosuđem u Brčko Distriktu upravlja Pravosudna komisija Brčko Distrikta.

Ovakvo mnoštvo ministarstava pravde je, naravno, neobično. Samo još tri druge evropske zemlje, Njemačka, Švicarska i Srbija i Crna Gora, imaju više od jednog ministarstva pravde, a od njih samo Njemačka i Švicarska dijele nadležnost za pravosuđe između različitih nivoa vlasti.³ U drugim decentraliziranim državama u Evropi pravosuđe spada u isključivu nadležnost centralnih vlasti.

Paralelno sa ovakvim razvojem događaja u vezi ministarstava pravde, 2000. godine je uspostavljen niz sudskih i tužilačkih komisija i vijeća, koja su imala nadležnost da daju preporuke tijelu za imenovanje sudija i tužilaca, i sa određenim ovlastima u vezi vođenja disciplinskih postupaka protiv sudija i tužilaca. Ove komisije i vijeća su također dobile zadatak da provedu jednokratni 18-mjesečni pregled podobnosti svih sudija i tužilaca na funkciji. Zbog ovakve složene ustavne strukture zemlje, bilo je neophodno kreirati dva vijeća u RS-u i 22 komisije unutar Federacije BiH.

Neuspjeh ovog 18-mjesečnog procesa pregleda i stalno političko uplitanje u proces imenovanja sudija i tužilaca naveli su IJC da preporuči uspostavljanje tri VSTV-a 2002. godine (jedno na nivou BiH i dva entitetska vijeća). Ovim VSTV-ima bila je data puna ovlast za imenovanje i disciplinske postupke protiv sudija i tužilaca (uz izvjesne manje izuzetke) kao i ovlast da određuju broj sudija i tužilaca u svakom sudu i tužilaštvu, te razne druge ovlasti u odnosu na proces izrade budžeta za sudove i tužilaštva, kao i u odnosu na stalnu edukaciju sudija i tužilaca. U isto vrijeme kada su bila uspostavljena VSTV-a, bila je također donesena i zakonska regulativa na osnovu koje su bila uspostavljena dva entitetska centra za edukaciju sudija i tužilaca, koja su imala zadatak da obezbijede stručno usavršavanje sudija i tužilaca i početnu edukaciju onima koji su namjeravali da započnu karijeru kao sudije i tužioci.

2004. godine, entitetske vlade su postigle sporazum da prenesu izvjesne nadležnosti za poslove pravosuđa na nivo BiH i 1. juna te godine stupio je na snagu novi Zakon o VSTV-u BiH, kojim je uspostavljeno jedno VSTV za cijelu BiH. Ovo Visoko sudsko i tužilačko vijeće je sastavljeno od 11 sudija i tužilaca izabranih od strane sudija i tužilaca, 2 pravnika i 2 člana koji nisu na pravosudnim funkcijama. Vijeće je zadržalo ovlasti bivših vijeća u odnosu na imenovanje i disciplinske postupke, a ima i dodatne ovlasti u odnosu na sudsku i tužilačku upravu. O tome se detaljnije govori u odgovarajućim poglavljima ove analize. U **Prilogu 1** ovog izvještaja nalazi se dijagram koji pokazuje organizacionu shemu Visokog sudskog i tužilačkog vijeća.

³ U Srbiji i Crnoj Gori nema ministarstva pravde na saveznom nivou. Međunarodnom pravnom pomoći bavi se Ministarstvo za ljudska i manjinska prava.

2.2 Kratki prikaz strukture i funkcija ministarstava pravde

Kako bi se mogla steći početna predstava o veličini ministarstava pravde, donja tabela pokazuje broj uposlenih u svakom od njih, kao i najnovije brojčane prikaze budžeta. U daljem dijelu ovog izvještaja daćemo detalje o propisanom broju uposlenika u poređenju sa stvarnim brojem osoblja. Ova tabela međutim prikazuje samo detalje o stvarnom broju uposlenih.

Ministarstvo pravde/Pravosudna komisija Brčko Distrikta	Broj uposlenika*	Budžet za 2004. g. (KM)	Budžet za 2005. g. (KM)
Min.pr. BiH	43	3,186,000	4,822,705
Min.pr.RS	23	3,446,000	2,290,870
Federalno ministarstvo pravde	35	3,296,000	3,515,286
Min.pr.USK	8	729,000	751,620
Min.pr.PK	3	137,000	129,840
Min.pr.TK	22	1,033,000	1,040,300
Min.pr.ZDK	7	1,428,000	715,000
Min.pr. BPK	3	174,000	170,000
Min.pr. SBK	11	621,000	668,836
Min.pr. HNK	14	822,000	460,800
Min.pr. ZHK	11	537,000	343,700
Kanton Sarajevo	14	1,977,000	5,965,880
Kanton 10	-	180,316	201,925
Pravosudna kom.Brčko	6	1,052,000	Nema podataka
UKUPNO	191	17,788,000	21,076,789

* Brojke iz marta 2004. godine

Kao što se može vidjeti, ministarstva pravde su relativno mala, sa manje od 200 uposlenika ukupno, od kojih je relativno znatan dio njih angažiran na poslovima i zadacima javne uprave, a ne pravosuđa.

Mada nije bilo pokušaja da se ove informacije analiziraju, zanimljivo je primijetiti da postoje znatno veliki dispariteti u troškovima po uposleniku između svih ovih ministarstava.⁴

2.2.1 Ministarstvo pravde BiH

2.2.1.1 Pravna pozadina

Ustavne odredbe

Institucijama BiH bile su date vrlo ograničene nadležnosti prema Ustavu BiH, a sva druga pitanja su postala isključiva nadležnost entiteta. Jedina nadležnost na nivou BiH koja se odnosila na sektor pravosuđa bila je nadležnost za „provođenje krivičnog zakona na međunarodnom i međuentitetskom nivou uključujući odnose sa Interpolom.”⁵ U praksi, međutim, krivični predmeti sa međuentitetskim elementom u sebi pojavljivali su se pred entitetskim sudovima. Svu

⁴ Ovo su brojke iz budžeta za 2004. godinu.

⁵ Ustav BiH, član III 1 (g).

međunarodnu pravnu pomoć i dalje su nastavila obezbjeđivati entitetska ministarstva pravde, iako je uspostava Ministarstva za civilne poslove i komunikacije 1997. godine značila da je u tehničkom pogledu takva pomoć postala nadležnost tog ministarstva.

Samo je jedna pravosudna institucija bila stvorena na osnovu Ustava BiH, naime Ustavni sud BiH. Ustav je sadržavao odredbe o njegovoj jurisdikciji, postupcima i imenovanju njegovih sudija. Na taj način sud je mogao raditi bez potrebe za dodatnom zakonskom regulativom ili obezbjeđivanjem administrativne podrške od strane Vlade, kao što se to obično obezbjeđuje od strane ministarstava pravde za druge sudove. Naime, Ustavni sud BiH smatrao je da se odredbe Ustava u vezi njegove procedure odnose na sva unutrašnja organizaciona pitanja, a ne samo na procedure kojima se regulira vođenje postupaka pred njim.⁶

Potreba da Ministarstvo preuzme normalne funkcije jednog ministarstva pravde u odnosu na razvoj pravosudne politike i upravu sudova realno se pojavila sa uspostavljanjem Suda BiH. 2000. godine, visoki predstavnik je nametnuo Zakon o Sudu BiH. Ovom sudu je bila data relativno ograničena jurisdikcija: krivična djela po osnovu zakona na nivou BiH, upravni parnični postupci protiv odluka upravnih organa na nivou BiH i konačna apelaciona jurisdikcija nad odlukama Apelacionog suda Brčko Distrikta. Mada ovaj zakon ima privremene odredbe o postupcima koji će se koristiti dok se ne donesu drugi zakoni, dugoročno gledano smatralo se da uspostava ovog suda zahtijeva donošenje Krivičnog zakona, Zakona o krivičnom postupku i Zakona o upravnom postupku i upravnim sporovima na nivou BiH, te da također čini nužnom uspostavu paralelnog tužilaštva. To bi također zahtijevalo angažman vlasti na obezbjeđivanju prostora i sigurnosti, učešće u procesu izrade budžeta, a moguće i u popunjavanju osobljem i drugim zadacima.

Budući da Ustav BiH nije predviđao postojanje redovnog suda na nivou BiH, zakon o njegovom formiranju bio je osporen od strane RS-a pred Ustavnim sudom BiH. Mada ovo osporavanje nije bilo uspješno, ono ipak postavlja pitanje da li bi, ukoliko se ikada budu razmatrali amandmani na Ustav, možda bilo razumno uključiti i upućivanje na sistem sudova na nivou BiH, možda u kontekstu opšte odredbe o nezavisnosti pravosuđa, slične onoj koja već postoji u entitetskim ustavima.

Prije formiranja VSTV-a BiH 2004. godine, entiteti su prenijeli „izvjesne nadležnosti za pitanja pravosuđa“ na BiH, budući da su željeli „ojačati nezavisnost pravosuđa“ putem uspostavljanja novog VSTV-a. Ovlast entiteta da izvrši takav prijenos ovlasti na više nivoe bila je predviđena u članu III.5 Ustava BiH. Iako nije strogo nužno da Ustav pominje ove nove ovlasti, prenos ovlasti je dodatni razlog zašto bi možda bilo prikladno razmotriti općenito upućivanje na pravosuđe u Ustavu BiH.

Zakon o ministarstvima

Član 13. Zakona o ministarstvima i ostalim tijelima uprave Bosne i Hercegovine⁷ propisuje nadležnosti Ministarstva pravde BiH. One su sljedeće:

Pravosudna politika i izrada zakona⁸

⁶ Međutim, u decembru 2004. godine, Nacrt zakona o Ustavnom sudu bio je podnesen Predstavničkom domu. Ovim zakonom reguliraju se sastav, izbor, organizacija i ovlasti, metode donošenja odluka i druge odredbe u vezi rada Ustavnog suda.

⁷ SG 5/03

- izradu odgovarajućih zakona i propisa za uređenje pitanja (iz nadležnosti ministarstva vezano za pravosudne organe na državnom nivou i međunarodnu i međuentitetsku pravosudnu saradnju);
- općenito djelovanje kao centralno koordinirajući organ za obezbjeđivanje usklađenosti zakonodavstva i standarda pravosudnog sistema među entitetima, bilo obezbjeđenjem uslova za raspravu ili koordiniranjem inicijativa
- davanje smjernica i praćenje pravnog obrazovanja kako bi se obezbijedila međuentitetska harmonizacija u ovoj oblasti i postupanje u skladu sa najboljim standardima.

Pravosudna administracija

- administrativne funkcije vezano za pravosudne organe na državnom nivou;
- međuentitetsku pravosudnu saradnju.

Međunarodna pravna pitanja i pomoć

- međunarodna pravosudna saradnja (međusobna pravna pomoć i kontakti sa međunarodnim tribunalom);
- obezbjeđivanje da zakonodavstvo BiH i njegova provedba na svim nivoima budu u skladu sa obavezama BiH koje proizlaze iz međunarodnih sporazuma;
- saradnja sa Ministarstvom i vanjskih poslova i entitetima na izradi međunarodnih bilateralnih i multilateralnih sporazuma;
- ekstradiciju.

Poslovi uprave i upravne inspekcije

- poslove upravne inspekcije nad izvršavanjem zakona koji se odnose na državne službenike i zaposlene organa uprave, upravni postupak i posebne upravne postupke i kancelarijsko poslovanje u organima uprave;
- pitanja udruženja građana, vođenje registara udruženja građana i nevladinih organizacija koje djeluju na teritoriji BiH.

Drugi poslovi

- druge poslove i zadatke koji nisu u nadležnosti drugih ministarstava BiH, a srodni su poslovima iz nadležnosti ovog ministarstva.

Pravilnik o unutarnjoj organizaciji

Pravilnik o unutarnjoj organizaciji Ministarstva pravde Bosne i Hercegovine (Pravilnik BiH) predviđa podjelu Ministarstva na devet jedinica⁹, kako slijedi:

⁸ Iako je podjela prema predmetnoj materiji ovdje data u svrhu preglednijeg uređenja teksta i u velikoj mjeri slijedi podjelu ovlasti na način kako se o njoj raspravlja u ovom izvještaju, formulacija svake od stavki preuzeta je neposredno iz Zakona o ministarstvima..

⁹ Ovaj Pravilnik će biti dopunjen u skoroj budućnosti. Međutim, mi dajemo prikaz sektora na način na koji su propisani u sadašnjem Pravilniku Ministarstva pravde BiH

- Kabinet ministra
- Kabinet zamjenika ministra
- Sekretar ministarstva
- Sektor za kadrovske, opšte i finansijsko-materijalne poslove
- Sektor za pravosudne organe na državnom nivou
- Sektor za međunarodnu i međuentitetsku pravnu pomoć i saradnju
- Sektor za upravu na državnom nivou
- Upravni inspektorat na državnom nivou
- Sudska policija na državnom nivou.

Posebni zadaci su slijedeći:

Kabinet ministra

Član 4. Pravilnika BiH propisuje da Kabinet ministra obavlja poslove koji se odnose na:

- Pripremanje mišljenja ministru o materijalima koje raspravlja Vijeće ministara i Parlament BiH iz nadležnosti Ministarstva;
- Pripremanje sjednica Stručnog kolegija Ministarstva i provođenje njegovih zaključaka;
- Vođenje evidencije povjerljivih i strogo povjerljivih pošiljki;
- Koordiniranje u radu Ministarstva;
- Provođenje programa rada Ministarstva;
- Poslove obezbjeđenja prevoda za Ministarstvo;
- Staranje o ostvarivanju javnosti rada Ministarstva;
- Obavljanje protokolarnih poslova s diplomatsko-konzularnim predstavništvima, međunarodnim organizacijama i delegacijama;
- Obavljanje administrativno-tehničkih poslova koji su potrebni ministru u vršenju njegove funkcije;
- Poslove vozača i održavanja vozila ministra.

Kabinet zamjenika ministra

Član 5. Pravilnika BiH propisuje da Kabinet zamjenika ministra obavlja slijedeće poslove:

- Pripremanje mišljenja zamjeniku ministra o materijalima koje raspravlja Vijeće ministara i Parlament BiH iz nadležnosti Ministarstva;
- Pripremanje sjednica Stručnog kolegija Ministarstva;
- Koordiniranje u radu različitih sektora Ministarstva;
- Obavljanje protokolarnih poslova s diplomatsko-konzularnim tijelima, međunarodnim organizacijama i delegacijama;
- Obavljanje administrativno-tehničkih poslova koji su potrebni zamjeniku ministra u vršenju njegove funkcije;
- Obezbuđenje vozača i održavanje vozila zamjenika ministra.

Sekretar ministarstva

Član 6. Pravilnika Ministarstva pravde BiH propisuje slijedeće funkcije sekretara ministarstva:

- Osigurava efikasno korištenje finansijskih, materijalnih i ljudskih potencijala u Ministarstvu;
- Pomaže ministru u pogledu planiranja poslova Ministarstva;
- Prati ostvarivanje tih planova.

Sektor za kadrovske, opšte i finansijsko-materijalne poslove

Član 7. Pravilnika Ministarstva pravde BiH propisuje podjelu ovog sektora na dvije unutrašnje organizacione jedinice, i to: Odsjek za kadrovske i opšte poslove i Odsjek za finansijsko-materijalne poslove.

Pravilnik Ministarstva pravde BiH propisuje da se u Odsjeku za kadrovske i opšte poslove obavljaju poslovi koji se odnose na:

- Izradu dokumenata Ministarstva, uključujući program rada;
- Uspostavljanje, izradu, vođenje i održavanje personalne evidencije u Ministarstvu;
- Obezbjedenje da javnost ima nesmetan pristup informacijama pod kontrolom Ministarstva i da osoblje Ministarstva ima nesmetan pristup svom dosijeu;
- Usklađivanje potrebnih aktivnosti s Agencijom za državnu službu i Odborom državne službe za žalbe;
- Odobravanje pečata vladinih tijela;
- Obezbjedenje usluga prevođenja;
- Izdavanja uvjerenja o činjenicama o kojima se vodi službena evidencija;
- Obavljanje opštih administrativno-tehničkih poslova;
- Kurirske poslove i poslove vozača za potrebe Sektora.

Pravilnik Ministarstva pravde BiH propisuje da se u Odsjeku za finansijsko-materijalne poslove obavljaju poslovi koji se odnose na:

- Izradu finansijskih planova i završnih računa Ministarstva;
- Vršenje knjigovodstvenih poslova;
- Obračun i isplata plaća i naknada;
- Poslove fakturisanja, nabavke i druge finansijsko-materijalne poslove.

Sektor za pravosudne organe na državnom nivou

Član 8. Pravilnika Ministarstva pravde BiH propisuje da se u okviru Sektora obavljaju slijedeći poslovi:

- Izrada zakona i propisa iz oblasti pravosuđa na državnom nivou;
- Prikupljanje informacija iz oblasti pravosuđa;
- Izrade elaborata, studija, programa iz oblasti pravosuđa;
- Izrade klasifikacije iz oblasti pravosuđa;
- Pripremanje programa istraživanja iz oblasti pravosuđa;
- Informiranje nadležnih organa o stanju i problemima u oblasti pravosuđa na državnom nivou;
- Osiguranja izvršavanja zakona i drugih propisa u oblasti pravosuđa na državnom nivou.

Sektor za međunarodnu i međuentitetsku pravnu pomoć i saradnju

Pravilnik Ministarstva pravde BiH propisuje da se u okviru ovog Sektora osnivaju tri unutrašnje organizacione jedinice, i to: Odsjek za međunarodnu pomoć i saradnju, Odsjek za harmonizaciju propisa EU i međuentitetsku saradnju i koordinaciju sa Brčko Distriktom Bosne i Hercegovine, i Odsjek za međunarodne ugovore.

Pravilnik Ministarstva pravde BiH propisuje da je Odsjek za međunarodnu pomoć i saradnju nadležan za obavljanje slijedećih poslova:

- Pružanje međunarodne pravne pomoći drugim zemljama u vezi izručenja;
- Preuzimanje izvršenja stranih sudskih odluka u krivičnim, građanskim i drugim stvarima;
- Pružanje pomoći u krivičnim stvarima;
- Saradnja sa drugim državama i međunarodnim organizacijama u oblasti izvršenja međunarodnih konvencija čija je članica BiH;
- Saradnja sa domaćim i međunarodnim sudovima i drugim institucijama;
- Izrada analiza i izvještaja u okviru nadležnosti Odsjeka;
- Obezbjedivanje potpunog provođenja utvrđene politike i izvršavanje propisa i praćenje provođenja;
- Ovjera dokumenata namijenjenih upotrebi u inostranstvu.

Pravilnik Ministarstva pravde BiH ne precizira detaljno funkcije Odsjeka za međuentitetsku saradnju i saradnju sa Brčko Distriktom BiH.

Prema Pravilniku Ministarstva pravde BiH, Odsjek za međunarodne ugovore obavlja slijedeće poslove:

- Osigurava usvajanje konvencija koje se odnose na međunarodnu pravnu pomoć;
- Izrada međunarodnih ugovora iz oblasti pravosuđa i uprave;
- Davanje stručnih mišljenja na nacрте međunarodnih ugovora iz svih oblasti;
- Koordinira izradu međunarodnih ugovora unutar oblasti javne uprave;
- Prikupljanje informacija i izrada izvještaja i analiza u stvarima iz nadležnosti Ministarstva;
- Predlaganje mjera iz nadležnosti Ministarstva;
- Obezbjedenje da zakonodavstvo na svim nivoima BiH bude u skladu sa obavezama BiH koje proizlaze iz međunarodnih ugovora;
- Saradnja sa Ministarstvom vanjskih poslova BiH i entitetima na izradi međunarodnih bilateralnih i multilateralnih ugovora.

Sektor za upravu na državnom nivou

Član 10. Pravilnika Ministarstva pravde BiH navodi zadatke ovog Sektora kao što slijedi:

- Izrada zakona i drugih propisa iz oblasti uprave na državnom nivou;
- Izrada propisa iz oblasti uprave na državnom nivou;
- Prikupljanje informacija iz oblasti uprave na državnom nivou;
- Izrada studije i programa iz oblasti uprave na državnom nivou;

- Pripremanje istraživačkih programa i informiranje nadležnih organa o problemima u oblasti uprave;
- Vođenje upravnog postupka
- Istraga prekršaja upravnog postupka iz nadležnosti Ministarstva;
- Izdavanje odobrenja i odgovarajućih uvjerenja iz nadležnosti Ministarstva;
- Davanje mišljenja na pravilnike o unutarnjoj organizaciji ministarstava;
- Vođenje registra udruženja i fondacija, registra pravnih lica na nivou BiH.

Upravni inspektorat na državnom nivou

Pravilnik Ministarstva pravde BiH propisuje da inspektori obavljaju slijedeće poslove:

- Poslovi upravne inspekcije koji obuhvataju izvršavanje odredbi zakona koji se odnose na državne službenike i uposlenike organa uprave;
- Upravni postupak i posebne upravne postupke.

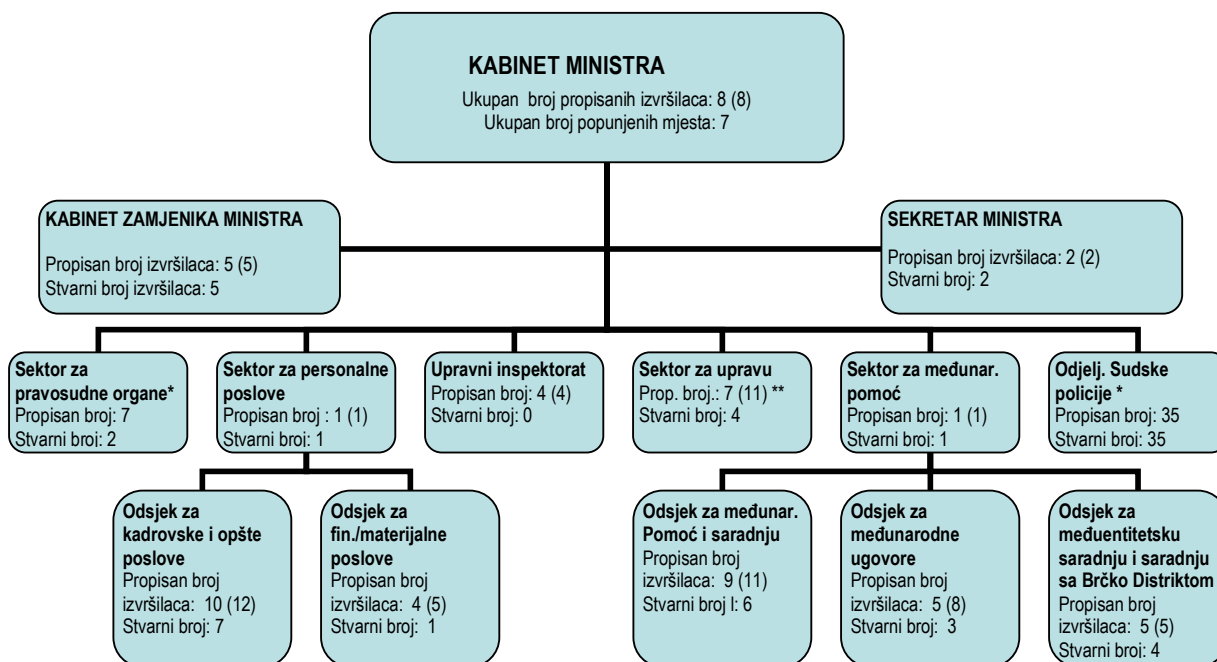
Odjeljenje sudske policije na državnom nivou

Pravilnik Ministarstva pravde BiH propisuje da Odjeljenje sudske policije obavlja slijedeće poslove:

- Pruža pomoć Sudu BiH i Tužilaštvu BiH u pogledu prikupljanja informacija, izvršenju sudskih naloga i izvršenju sankcija sadržanih u sudskim presudama;
- Održavanje reda u sudovima;
- Pružanje obezbjeđenja sudijama i drugim osobama u sudu;
- Osiguranje zgrada sudova;
- Pružanje pomoći u osiguranju inspekcije službenih sudskih spisa.

Slijedeći dijagram predstavlja organizacionu shemu Ministarstva pravde BiH kao i broj izvršilaca (stvarni i propisani) za svaku organizacionu jedinicu. Propisani broj izvršilaca će se mijenjati u skoroj budućnosti jer je Ministarstvo, kao što je navedeno u gornjem tekstu, predložilo izmjene i dopune svoga Pravilnika i čeka na odobrenje Vijeća ministara. U dole navedenom dijagramu dali smo u zagradama nove predložene brojeve izvršilaca prema prijedlogu Ministarstva.

2.2.1.2 *Organizaciona shema Ministarstva pravde BiH*



Novi Pravilnik predviđa spajanje Sektora za pravosudne organe i Odjeljenja sudske policije u novi Sektor za pravosudne organe na avnom nivou. Novi Sektor bi imao šezdeset šest članova osoblja, pedeset i pet u Odsjeku sudske policije i 11 u Odsjeku za pravosudne ane na državnom nivou. Predviđena je i jedna osoba koja će koordinirati između ova dva odsjeka.

** Novi Pravilnik predviđa uspostavu Ureda za registriranje zaloga sa četiri izvršioaca.

Novi Pravilnik također predviđa uspostavu Sektora za izvršenje krivičnih sankcija i za rad kaznene ustanove. Sektor bi bio podijeljen na dva odsjeka, Odsjek za izvršenje krivičnih sankcija i za rad kaznene ustanove i Odsjek zatvorske policije na državnom nivou. Prvi odsjek bi trebao imati 5 izvršilaca, a drugi 47 izvršilaca. Također bi trebao biti jedan izvršilac koji će koordinirati poslove između ova dva odsjeka.

Kao što će se vidjeti u daljem tekstu, ova strukturalna podjela je slična podjeli u drugim ministarstvima pravde u BiH. U tom pogledu daje se nekoliko općenitih komentara na kraju ovog odjeljka. O podjela nadležnosti Ministarstva između ovih odsjeka govori se u odgovarajućim pododjeljcima odjeljka 3. Međutim, dva pitanja ne spadaju u okvir nadležnosti drugih ministarstava, te se prema tome o njima daju komentari na ovom mjestu.

2.2.1.3 *Međuentitetska pravosudna saradnja*

Pravilnik BiH ne propisuje funkcije Odsjeka za međuentitetsku saradnju i saradnju sa Brčko Distriktom, tako da nije jasno kakve su bile namjere.

Jedan od aspekata mogao bi biti osiguravanje saradnje između sudova u entitetima i u Brčko Distriktu, koja ima mnogo različitih vidova. Ranije je takva saradnja bila problematična, ali su sada mnoga od pitanja riješena. Zakoni koji su nedavno doneseni, kao što su entitetski zakoni o izvršnom postupku iz 2003. godine i entitetski Zakon o sudovima RS-a i nacrt zakona Federacije BiH osiguravaju priznavanje presuda u cijeloj zemlji. Zahtjevi za međusobnom pravnom pomoći između

sudova, npr. kada se radi o ispitivanju svjedoka, sada bezbolno teku od suda do suda i ne zahtijevaju intervenciju ministarstva pravde. Imajući u vidu ovakvu situaciju, vjerovatno neće postojati potreba da Ministarstvo pravde BiH igra neku ulogu u međuentitetskoj pravosudnoj saradnji koja bi bila slična ulozi koju ima u obezbjeđivanju međusobne međunarodne pravne pomoći.

Drugi mogući aspekt međuentitetske saradnje, iako nije tačno odražen u imenu ovog odsjeka, bio bi provedba nadležnosti Ministarstva pravde BiH u odnosu na usklađivanje legislative i politika u sektoru pravosuđa između entiteta i Brčko Distrikta. Nekoliko komentara u vezi ovog dijela rada Ministarstva daju se u pododjeljku 3.1 koji govori o politici sektora pravosuđa.

2.2.1.4 Sudska policija

Sudska policija je relativno nova institucija za Bosnu i Hercegovinu. Prva sudska policija koja je bila uspostavljena u zemlji bila je Sudska policija u Federaciji BiH. Ustav Federacije iz 1994. godine je obavezivao te snage da pomažu sudovima u osiguravanju informacija, obezbjeđivanju prisustva svjedoka i transportu optuženih osoba, održavanju reda i mira u sudnicama i sigurnosti prostora suda, te provođenju sudskih naloga. Od organa Sudske policije koji su bili odvojeni od redovne policije očekivalo se da obezbijede mehanizam kojim bi se pravosuđe dalje odvojilo od izvršne grane vlasti u vrijeme kada ni redovna policija nije bila uvijek kooperativna u vezi provođenja sudskih naloga. Sudska policija je trebala biti pod upravom predsjednika Vrhovnog suda Federacije BiH. Trebalo je nekoliko godina da se Sudska policija Federacije BiH u potpunosti uspostavi i počne djelovati, ali su do 2002. godine njeni pripadnici bili educirani i raspoređeni u svim kantonima.

U RS-u ne postoji ustavna obaveza da se uspostavi Sudska policija, ali nakon njenog formiranja u Federaciji BiH, u RS-u je 2002. godine donesen Zakon o Sudskoj policiji i službenici su bili raspoređeni u svim sudovima do 2004. godine. Mala jedinica Sudske policije bila je također uspostavljena u Brčko Distriktu 2004. godine.

S obzirom na rasprostranjenost sistema Sudske policije u BiH, kada je Sud BiH trebao postati operativan, odgovor na pitanje da li imati ili ne takav sistem pokazao se manje-više automatskim. Zakon o Sudskoj policiji BiH bio je nametnut od strane visokog predstavnika u januaru 2003. godine, iako je sve do njegove implementacije 2004. godine Sudska policija Federacije BiH obezbjeđivala neophodnu pomoć ovom Sudu. Međutim, novi režim krivičnog postupka, kojim se eliminirala uloga istražnog sudije i tužiocima dala nadležnost za vođenje krivičnih istraga doveo je do izvjesnih promjena u sistemu Sudske policije. Sudska policija BiH bila je stavljena pod nadležnost ministra pravde BiH (i na taj način uključena u osoblje i organizaciju Ministarstva pravde BiH) i ima obavezu da pruža pomoć i Tužilaštvu BiH kao i Sudu BiH.

Međutim, s obzirom na svrhu Sudske policije, nije jasno da li je odluka da se ona stavi pod nadležnost Ministarstva pravde BiH bila bolja od odluke da se napravi paralela entitetskim sistemima tako što bi Sudska policija bila odgovorna predsjedniku Suda BiH. Iako formulacija svih različitih zakona o Sudskoj policiji njoj naizgled daje veoma široke ovlasti za izvršavanje svih sudskih naloga, postoje određene nejasnoće u odnosu na podjelu nadležnosti sa redovnom policijom. Osnovne nadležnosti Sudske policije izgleda da više leže u području osiguravanja zgrade suda, obezbjeđivanja prisustva svjedoka i prevoza optuženika od pritvora do suda. Redovna policija bi možda bila prikladnije tijelo za provođenje određenih naloga u krivičnim postupcima, kao što su nalozi za pretres i hapšenje, kao i za općenitu pomoć tužilaštvima u provođenju krivičnih istraga.

Nakon objavljivanja funkcionalne analize policijskih snaga BiH u julu 2004. godine, uspostavljena je Komisija za reorganizaciju policije (PRC) koja je trebala predložiti „jedinствену структуру policije pod ukupnim političkim nadzorom ministarstva ili ministarstava u Vijeću ministara“. PRC je preporučio da bi institucije BiH trebale imati isključive ustavne ovlasti za sva pitanja u vezi sa policijom u BiH i da bi ove isključive ovlasti podrazumijevale isključivu ovlast za donošenje zakona u ovoj oblasti. Legislativa na nivou države bi uključivala i jedinственi državni zakon kojim bi se uspostavila jedinственa структура policije (Zakon o policijskim službama BiH) i jedinственi zakon na državnom nivou koji bi regulirao radne odnose i policijske ovlasti za sve policijske službenike u okviru jedinствене структуре. PRC je također preporučio da institucije BiH budu nadležne za finansiranje svih aktivnosti koje spadaju u njihovu nadležnost za sva pitanja policije, te da Ministarstvo sigurnosti vrši politički nadzor nad svim aktivnostima svih policijskih organa u BiH.

Ni Funkcionalna analiza ni Komisija nisu razmatrali budućnost snaga Sudske policije. U izvještaju Komisije za reorganizaciju policije, u Odjeljku pod naslovom „Organizacija lokalnih policijskih organa“, samo se navodi da bi policijski organi trebali uspostaviti tijesne partnerske odnose sa nizom agencija za provođenje reda i zakona (uključujući i Sudsku policiju) kako bi se osigurala ekonomična, efikasna i djelotvorna policijska služba. Međutim, s obzirom na tekući proces reforme, sada bi moglo biti prikladno vrijeme da se razmisli o konsolidiranju snaga sudske policije u okviru jedinствене структуре sudske policije za cijelu BiH. Razjašnjavanje nadležnosti, posebno u odnosu na redovne policijske snage, trebalo bi biti dio te aktivnosti. Drugi dio te aktivnosti trebao bi biti razmatranje toga da li bi sudska policija trebala biti odgovorna predsjedniku Suda BiH, Ministarstvu pravde BiH, VSTV-u ili nekom drugom organu.

2.2.1.5 *Preklapanje nadležnosti sa drugim ministarstvima – međunarodni ugovori i obaveze izvještavanja u domenu ljudskih prava*

Kao što je već rečeno, Ministarstvo pravde BiH ima određene nadležnosti u odnosu na međunarodne ugovore, uključujući tu:

- *Osiguravanje da zakonodavstvo i provedba od strane BiH na svim nivoima budu u skladu sa obavezama BiH koje proizlaze iz međunarodnih ugovora.*

Ministarstvo za ljudska prava i izbjeglice BiH (član 12.) nadležno je za:

- *Praćenje i implementaciju međunarodnih konvencija i drugih dokumenata o ljudskim pravima i osnovnim slobodama,*
- *Koordinaciju i pripremu izvještaja nadležnim domaćim organima i institucijama između međunarodnim institucijama i organizacija o provođenju obaveza iz međunarodnih konvencija i međunarodnih dokumenata;*

Očigledno je da postoji preklapanje nadležnosti u odnosu na praćenje implementacije međunarodnih ugovora o ljudskim pravima i obaveza izvještavanja koje iz njih proizlaze.

2.2.2 *Ministarstvo pravde RS*

2.2.2.1 *Pravna pozadina*

Ustavne odredbe

Ustav RS-a sadrži određeni broj odredbi koje se odnose na sektor pravosuđa. Prvo, postoje opšte odredbe o pristupu pravdi, pravu na pravičan postupak i jednaku zaštitu u postupku pred sudom, o zabrani lišavanja slobode, osim u slučajevima koji su utvrđeni zakonom. Drugo, postoje odredbe o sudovima i javnim tužilaštvima. Poglavlje IX govori o Ustavnom sudu RS-a.

Poglavlje X Ustava RS-a sadrži odredbe o sudovima i javnim tužilaštvima koje su relativno općenite. Nezavisnost pravosuđa utvrđena je u članu 121 a. Sudska funkcija je stalna. Tužioci mogu biti imenovani na određeni rok. Neka druga pitanja u vezi sa organizacijom sudova i tužilaštava moraju specifično biti obrađena zakonima i propisima, uključujući uspostavu i jurisdikciju sudova i javnih tužilaštava, broj sudija koji sude u određenim stvarima, i situacije u kojima se javnost može isključiti sa sudskih ročišta. U praksi, izrada zakona i propisa u vezi sa ovim pitanjima u nadležnosti je Ministarstva pravde RS-a.

Zakon o ministarstvima

Član 7. Zakona o ministarstvima Republike Srpske¹⁰ daje u zadatak Ministarstvu pravde da vrši upravne i druge stručne poslove koji se odnose na ostvarivanje nadležnosti Republike Srpske u slijedećim oblastima:

Pravosudna politika

- Aktivno učestvuje u postupku primjene, izrade i usvajanja zakonskih projekata iz svoje nadležnosti;
- Daje stručna mišljenja u pogledu zakonskih projekata na zahtjev ostalih ministarstava i drugih ovlašćenih organa;
- Donosi podzakonske akte potrebne za sprovođenje zakona.

Pravosudna uprava i zakonsko-pravne službe općenito

- Poslovi koji se odnose na organizaciju i rad sudova za prekršaje, koji obuhvataju pripremu izvještaja i informacija na bazi izvršenog nadzora u pogledu primjene sudskog poslovnika u sudovima za prekršaje;
- staranje o primjeni organizacionih normi i prikupljanju podataka prekršajne statistike;
- vrši stručnu pripremu prijedloga za pomilovanje i amnestiju, te priprema analize, informacije i izvještaje iz oblasti pomilovanja.;
- organizaciju i rad javnih pravobranilaštava, advokature i drugih službi pravne pomoći;
- polaganje pravosudnog ispita;
- pravosudne institucije i upravni nadzor nad radom pravosudne uprave;
 - - pružanja pomoći u edukaciji sudija i tužilaca;
 - - sudovi za prekršaje.

Zatvori i izvršenje krivičnih sankcija

¹⁰ SG 70/02.

- prati pojave, vodi odgovarajuće evidencije u cilju analiziranja i sagledavanja funkcionisanja sistema izvršenja krivičnih i prekršajnih sankcija i predlaganje mjera za njihovo unapređenje
- funkcionisanju kazneno-popravnih i vaspitno-popravnih ustanova,;
- izvršenje krivičnih i prekršajnih sankcija;
- nadzora nad izvršenjem krivičnih sankcija;
- staranje o obezbjeđenju jedinstvenog i zakonitog izvršenja krivičnih sankcija;
- organizaciji rada i funkcionisanju kazneno-popravnih i vaspitno-popravnih ustanova;
- praćenju i kontroli rada službi,;
- čuvanju bezbjednosti, stručnom osposobljavanju i kreiranju kadrovske politike;
- vrši kontrolu ostvarivanja, poštovanja i unapređivanja ljudskih prava lica lišenih slobode

Međunarodna pravna pitanja i pomoć

-
- vrši obradu zahtjeva domaćih i inostranih sudova i drugih državnih organa u vezi sa pružanjem međunarodne pravne pomoći,
- daje stručna mišljenja u pogledu međunarodnih ugovora koji se odnose na pružanje međunarodne pravne pomoći u građanskoj i krivičnoj materiji,
- priprema mišljenja na nacрте međunarodnih ugovora i prijedloge zakona kojima se regulišu pitanja sa elementom inostranosti;
- ostvaruje komunikaciju sa Međunarodnim krivičnim sudom u Hagu u skladu sa zakonom;

Ostalo

- pruža informacije putem medija i drugih vidova informiranja o svom radu i vrši druge poslove u skladu sa zakonom i drugim propisima Republike Srpske i Bosne i Hercegovine.

Pravilnik o unutarnjoj organizaciji i sistematizaciji radnih mjesta u Ministarstvu pravde RS-a

Pravilnik o unutarnjoj organizaciji i sistematizaciji radnih mjesta u Ministarstvu pravde (“Pravilnik RS-a”) predviđa podjelu Ministarstva pravde RS-a na četiri jedinice, kako slijedi:

- Jedinica za organizaciju i rad pravosudnih institucija;
- Jedinica za funkcioniranje kaznenih i vaspitno-popravnih ustanova;
- Jedinica za prekršajne poslove;
- Sekretarijat ministarstva.

Resor za organizaciju i rad pravosudnih institucija

Prema članu 20. Pravilnika RS-a, ovaj resor je zadužen za obavljanje slijedećih poslova:

- kadrovskih poslova, koji se odnose na organizaciju i rad pravosudnih institucija, koji uključuju i sudove i tužilaštva;
- upravni nadzor nad radom sudova;
- pruža pomoć u edukaciji sudija i tužilaca;
- vrši poslove koji se odnose na rad javnih pravobranilaštava, advokature i druge službe pravne pomoći;

- vrši obradu zahtjeva domaćih i inostranih sudova i drugih državnih organa u vezi sa pružanjem međunarodne pravne pomoći;
- Daje stručna mišljenja u pogledu međunarodnih ugovora;
- aktivno učestvuje u postupku pripreme, izrade i usvajanja zakonskih projekata iz svoje nadležnosti;
- vrše stručne i druge administrativne poslove koji se odnose na polaganje pravosudnih ispita u RS-u.

Resor za funkcioniranje kaznenih i vaspitno-popravnih ustanova

Prema članu 21. Pravilnika RS-a, ovaj resor vrši slijedeće zadatke:

- obezbjeđuje uslove za nesmetano i normalno funkcioniranje kazneno i vaspitno-popravnih institucija;
- vrši inspeksijski nadzor nad kazneno-popravnih institucija;
- vrši nadzor nad radom privrednih jedinica kazneno-popravnih ustanova;
- osigurava poštovanje ljudskih prava lica lišenih slobode;
- vrši nadzor nad sprovođenjem mjera pritvora, uključujući nadzor nad radom sudskog odjeljenja Psihijatrijske bolnice Sokolac;
- vrši prikupljanje i obradu statističkih podataka u oblasti izvršenja kaznenih i prekršajnih sankcija u cilju unapređenja penitencijarnog sistema;
- priprema i predlaže donošenje zakonskih i podzakonskih akata iz ove oblasti;
- vodi potrebne evidencije osuđenih lica, vrši premještanje osuđenih lica u odgovarajuće ustanove prema utvrđenim kriterijima;
- obrađuje molbe za uslovne otpuste, vrši stručnu obradu molbi za pomilovanje, i amnestiju osuđenih lica;
- odlučuje o potrebi prijema novih radnika u ustanove;
- vrši poslove ekstradicije i transfera stranih državljanja i preuzimanje domaćih državljanja;
- izvršavanje sudskih odluka ili daljeg izdržavanja kazne;
- saraduje sa drugim organima u Republici Srpskoj i Federaciji.

Resor za prekršajne poslove

Prema članu 22. Pravilnika RS-a, u okviru resora za prekršaje obavljaju se slijedeći poslovi:

- analitičko-kadrovski poslovi koji se odnose na organizaciju i rad sudova za prekršaje;
- inspeksijski poslovi;
- vrši nadzor u pogledu primjene sudskog poslovnika i staranje o primjeni organizacionih normi;
- Prikupljanje podataka prekršajne statistike.

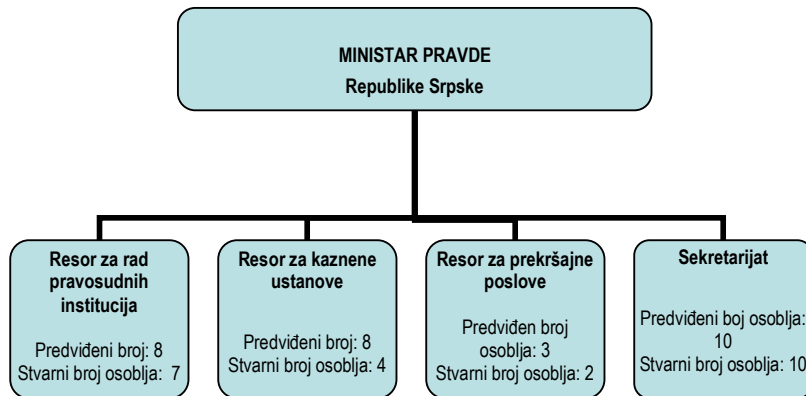
Sekretarijat ministarstva

Prema članu 22. Pravilnika RS-a, Sekretarijat ministarstva obavlja slijedeće poslove:

- koordinira poslove koji se odnose na unutrašnju organizaciju i rad Ministarstva;
- koordinira rad sektora;

- ostvaruje saradnju sa drugim ministarstvima i ustanovama;
- predlaže plan rada Ministarstva, nakon što od resora dobije planove rada;
- obavlja kadrovske poslove u Ministarstvu;
- organizira trajnu pravnu edukaciju za svoje osoblje.

2.2.2.2 *Organizaciona shema Ministarstva pravde RS-a*



2.2.3 **Federalno ministarstvo pravde**

2.2.3.1 *Pravna pozadina*

Ustavne odredbe

Ustav Federacije sadrži neke opšte odredbe kojim se osigurava jednak pristup pravdi, pravično suđenje i opšta zaštita ljudskih prava. Nadležnost za jamčenje i provođenje ljudskih prava zajednički dijele Federacija i kantoni. Općenito, sve nadležnosti koje nisu izričito povjerene Federaciji po Ustavu pripadaju kantonima. Za niz oblasti utvrđivanja politike navodi se da pripadaju kantonima, od kojih se nijedna ne odnosi na sektor pravosuđa, dok se Federaciji isključivo daje u nadležnost suzbijanje međukantonalnog i organiziranog kriminala, neovlaštene trgovine drogom i terorizma.

Ustavom se također uspostavlja struktura pravosuđa unutar Federacije (o čemu se detaljnije govori u pododjeljku 3.2). Sudska vlast je samostalna i nezavisna. Pravila postupka kojima se reguliraju sudski postupci i unutrašnja organizacija svih sudova u Federaciji se utvrđuju zakonima Federacije. Međutim, zakoni mogu propisati dopunska pravila za svoje kantonalne i općinske sudove.

Zakon o ministarstvima

Prema članu 7. Zakona o federalnim ministarstvima i drugim tijelima federalne uprave¹¹ Federalno ministarstvo pravde vrši upravne, stručne i druge poslove utvrđene zakonom koji se odnose na ostvarivanje nadležnosti Federacije u oblastima, a naročito:

Pravosudnih institucija i uprave

- pravosudne institucije i uprava;
- upravni nadzor nad radom pravosudne uprave;
- pružanje pomoći u edukaciji sudija i tužilaca.

Zatvori i izvršenje krivičnih sankcija

- upravni nadzor i izvršenje krivičnih sankcija.

Upravni poslovi i nadzor nad upravnim poslovima

- upravni nadzor nad radom federalnih tijela uprave;
- registriranje političkih organizacija i udruženja građana.

Ostalo

- oblast kancelarijskog poslovanja;
- vrši upravne poslove koji ne spadaju u djelokrug drugog organa uprave Federacije.

U sastavu Federalnog ministarstva pravde nalazi se Zavod za javnu upravu. Njegova uloga je također određena zakonom, i Zavod vrši stručne i druge poslove iz nadležnosti Federacije koji se odnose na:

“utvrđivanje unutrašnje organizacije federalnih ministarstava i drugih tijela federalne uprave sa ciljem da se unaprijedi njihov rad i organizacija i osigura efikasno rukovođenje; uvođenje savremenih tehničkih metoda i sredstava rada u organe i tijela uprave (informatičko-dokumentacioni sistem); uređivanje načina ostvarivanja prava i dužnosti službenika i namještenika iz radnih odnosa, plaća i drugih naknada u općim aktima ministarstva i drugih tijela federalne uprave, te saradnja sa nadležnim sindikatom u odnosu na rješavanje tih pitanja; organizovanje stručnog obrazovanja i usavršavanja službenika; izgradnja sistema lokalne samouprave; izbornog sistema, političko-teritorijalne organizacije Federacije i izrada odgovarajućih propisa u tim pitanjima; izdavanje publikacija iz oblasti prava; razvijanje saradnje sa odgovarajućim međunarodnim organizacijama u skladu sa Ustavom Bosne i Hercegovine, kao i lokalnim tijelima vlasti i njihovim asocijacijama u pitanjima iz svoje nadležnosti i druge poslove vezane za oblast javne uprave“.

Pravilnik o unutarnjoj organizaciji Federalnog ministarstva pravde

¹¹ SG 58/02. Ovaj zakon je nametnuo visoki predstavnik.

Pravilnik o unutrašnjoj organizaciji Ministarstva pravde Federacije, objavljen u julu 2001. godine ("Pravilnik FBiH") propisuje podjelu Ministarstva pravde Federacije na šest jedinica ili sektora, i to:

- Kabinet ministra,
- Sektor pravosuđa,
- Sektor uprave,
- Sektor izvršenja kaznenih sankcija,
- Upravni inspektorat,
- Odjeljenje za opće i zajedničke poslove.

Kabinet ministra

Prema članu 6. pododjeljak 1 Pravilnika FBiH, Kabinet ministra obavlja slijedeće funkcije:

- Vrše se poslovi koji se odnose na potrebe ministra, u pripremi za realiziranje programa aktivnosti ministra u radu ministarstva, vlade Federacije BiH i sjednica Parlamenta Federacije BiH;
- Pripremanje savjetodavnih grupa ili kolegija u pripremi za realiziranje programa aktivnosti ministra u radu vlade i sjednica Parlamenta;
- Osiguravanje kohezije između svake od jedinica/sektora Ministarstva;
- Staranje o dinamici poslova između različitih jedinica/sektora Ministarstva;
- Djelovanje kao ured za odnose sa javnošću ministra;
- Primanje, rješavanje, distribucija i razvrstavanje i vođenje evidencije povjerljive i strogo povjerljive pošte, u odnosu na svu poštu koju primi Ministarstvo;
- Obezbjedivanje usluga prevođenja za Ministarstvo.

Sektor pravosuđa

Prema članu 6. pododjeljak 2 Pravilnika FBiH, Sektor pravosuđa obavlja slijedeće funkcije:

- pripreme prednacrta i nacrtu zakona i drugih propisa iz oblasti pravosuđa;
- izrada studija i analiza, iako ne specificira područja u kojima će se ove studije obavljati;
- poslovi u vezi pružanja međunarodne pravne pomoći, amnestije i pomilovanja;
- Saradnja sa Međunarodnim krivičnim tribunalom za bivšu Jugoslaviju;
- Predlaže mjere za unapređenje metoda rada pravosudne uprave;
- Nadgleda pravosudnu upravu;
- Prati stanje educiranosti pravosudne/sudske uprave.

Sektor uprave

Prema članu 6. pododjeljak 3 Pravilnika FBiH, Sektor uprave obavlja slijedeće funkcije:

- pripreme prednacrta i nacrtu zakona i drugih propisa iz oblasti federalne uprave;
- priprema rješenja i drugih akata iz oblasti uprave;
- vodi registre u okviru nadležnosti Ministarstva;
- vršenje drugih poslova utvrđenih federalnim zakonima i drugim propisima.

Sektor izvršenja kaznenih sankcija

Prema članu 6. pododjeljak 4 Pravilnika FBiH, Sektor izvršenja kaznenih sankcija obavlja slijedeće funkcije:

- izrada nacрта zakona i drugih zakonsko-pravnih akata koji se odnose na izvršenje kaznenih sankcija;
- vršenje nadzora nad radom svih kazneno-popravnih zavoda, te izvršenja mjera sigurnosti i privrednih aktivnosti koje se obavljaju u tim zavodima;
- obavlja poslove u vezi uslovnog otpusta zatvorenika;
- drugi poslovi u vezi izvršenja kaznenih sankcija.

Upravni inspektorat

Prema članu 6. pododjeljak 5 Pravilnika FBiH, Upravni inspektorat obavlja slijedeće funkcije:

- Nadzor nad radom federalnih tijela javne uprave;
- Priprema propise o sistemu uprave i upravnom postupku u Federaciji.

Odjeljenje za opće i zajedničke poslove

Prema članu 6. pododjeljak 6 Pravilnika FBiH, Odjeljenje za opće i zajedničke poslove obavlja slijedeće funkcije:

- Nadzire finansijske aspekte rada Ministarstva;
- Staranje o pohranjivanju spisa;
- Vođenje arhive;
- Staranje o poslovima u vezi pošte;
- Prepis zvaničnih dokumenata;
- Staranje o kadrovskim poslovima;
- administrativno poslovanje, kao što je umnožavanje, održavanje opreme i instalacija u prostorijama Ministarstva;
- staranje o uvjetima rada djelatnika Ministarstva.

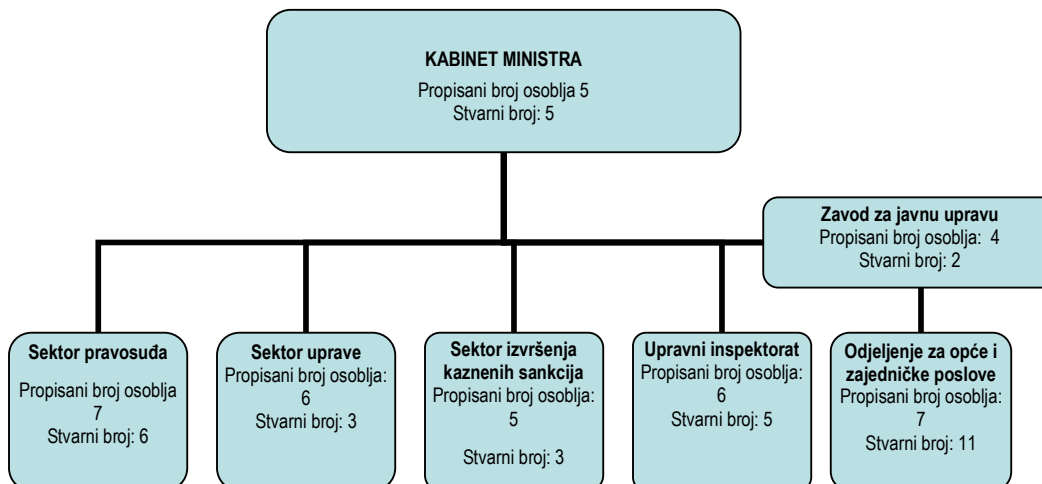
Zavod za javnu upravu

Odjeljak XI, član 29. Pravilnika FBiH predviđa da Zavod za javnu upravu obavlja slijedeće funkcije:

- Pomaže kod unapređenja metoda rada i organizacije federalne javne uprave;
- Organiza stručno obrazovanje i usavršavanje službenika u tijelima federalne javne uprave;
- Izrađuje zakonsku regulativu na području javne uprave, lokalne uprave i samouprave, izbornog sistema i političko-teritorijalne organizacije;
- Razvija informatičko-dokumentarne sisteme;
- Kompilira bazu podataka relevantnih zakona na polju javne uprave u Federaciji;
- Izdaje publikacija iz oblasti prava;

- Razvija saradnju na područja razvoja i usavršavanja lokalne javne uprave sa nizom tijela, uključujući i međunarodne organizacije i lokalna tijela vlasti.

2.2.3.2 Organizaciona shema Ministarstva pravde Federacije



2.2.4 Kanton Sarajevo

2.2.4.1 Pravna pozadina

Član 4. Zakona o ministarstvima Kantona Sarajevo¹² predviđa slijedeće:

Ministarsvo pravde i uprave obavlja upravne, stručne i druge poslove propisane zakonom u nadležnosti kantona na polju pravosuđa, tužilaštva, javnog pravobranilaštva, organa za prekršaje, uprave, lokalne samouprave, praćenja situacije i predlaganja mjera za unapređenje realizacije i zaštite ljudskih prava i sloboda.

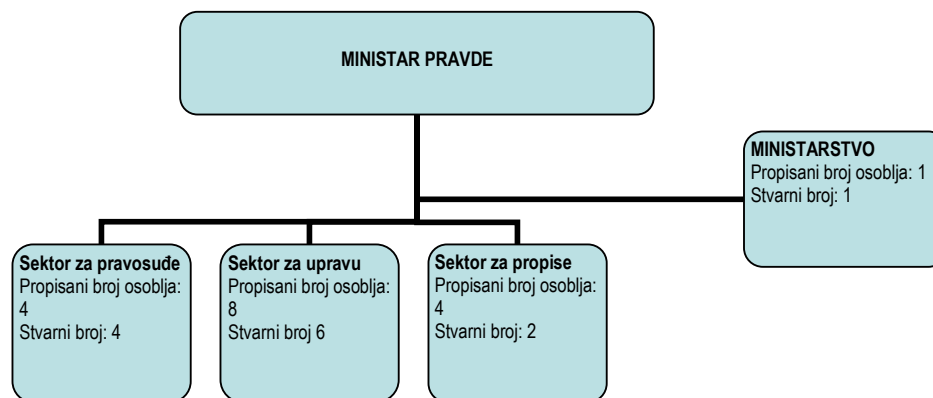
Pravilnik o unutarnjoj organizaciji Ministarstva pravde Kantona Sarajevo¹³ predviđa podjelu Ministarstva na tri sektora:

- Sektor za pravosuđe i praćenje izvršenja sankcija i mjera
- Sektor za upravu
- Sektor za propise.

2.2.4.2 Organizaciona shema Ministarstva pravde Kantona Sarajevo

¹² Sl. listovi 4/01, 13/02, 16/03.

¹³ Objavljen u martu 2002. godine, sa naknadnim izmjenama objavljenim u julu 2002. godine.



2.2.5 Druga kantonalna ministarstva pravde

Nadležnost i organizacija ministarstava pravde u drugim kantonima su u velikoj mjeri slični.

2.2.5.1 *Zeničko-dobojski kanton*

Ministarstvo je podijeljeno na dva sektora:

- Sektor za pravosuđe;
- Sektor za upravu.

Treći sektor, sektor za propise, propisan je Pravilnikom Ministarstva pravde, ali zapravo nije uspostavljen. U Ministarstvu ima 7 članova osoblja, jedan manje nego što je propisano.

2.2.5.2 *Srednjobosanski kanton*

Ministarstvo ima tri jedinice:

- Sektor za pravosuđe;
- Sektor za upravu;
- Finansijsko odjeljenje.

Propisano je 11 članova osoblja, ali je jedno mjesto upravnog inspektora upražnjeno.

2.2.5.3 *Herzegovačko-neretvanski kanton*

Ministarstvo je podijeljeno na tri jedinice:

- Sektor za pravosuđe;
- Sektor za upravu i lokalnu samoupravu;
- Upravni inspektorat.

Popunjeno je 14 od 17 propisanih radnih mjesta.

2.2.5.4 Zapadno-hercegovački kanton

Ministarstvo je podijeljeno na dvije jedinice, kao i Ministarstvo Zeničko-dobojskog kantona, ali su obje jedinice čak dalje podijeljene na manja odjeljenja:

Jedinica za pravosuđe

- Odjeljenje za izvršenje sankcija;
- Odjeljenje za pravnu pomoć i propise.

Jedinica za upravu

- Odjeljenje za opće poslove i računovodstvo;
- Odjeljenje za provedbu zakonske regulative.

Ministarstvo trenutno ima 11 djelatnika, iako pravilnik propisuje 19.

2.2.6 Brčko Distrikt

Funkcije koje obavlja ministarstvo pravde u Brčko Distriktu obavljaju Vlada distrikta i Pravosudna komisija Brčko Distrikta.

Pravosudna komisija Brčko distrikta uspostavljena je Zakonom o pravosudnoj komisiji Brčko Distrikta.¹⁴ Nadležnosti Komisije propisane su u članovima 12.-14. kao što slijedi:

- utvrđuje orijentaciona mjerila o potrebnom broju sudija, tužilaca, advokata u Kancelariji pravne pomoći i radnika u sudu;
- utvrđuje broj sudija u sudovima, broj tužilaca u tužilaštvu i broj advokata u Kancelariji pravne pomoći;
- utvrđuje visinu plate za sudije, tužioce i advokate Kancelarije pravne pomoći;
- daje saglasnost na pravilnike o unutrašnjoj organizaciji sudova, Javnog tužilaštva i Kancelarije pravne pomoći;
- obezbjeđuje sprovođenje zakona i drugih propisa i mjera koje se odnose na organizaciju i rad sudova i Javnog tužilaštva;
- obezbjeđuje izradu nacрта zakona i drugih propisa koji se odnose na organizaciju i rad sudova i tužilaštva, te iste predlaže Skupštini na usvajanje;
- prati i proučava rad sudova i tužilaštva u vezi sa unapređenjem njihove organizacije i poslovanja;
- vrši nadzor nad sprovođenjem sudskog poslovnika;
- ispituje pritužbe na rad sudova i tužilaštva koje se odnose na odugovlačenje postupka ili na ponašanje sudije, tužioca, sudskog tumača, vještaka ili drugih radnika suda i tužilaštva;
- preduzima disciplinske mjere protiv sudija i tužilaca u skladu sa zakonom;
- obavlja nadzor nad radom sudija i tužilaca i Kancelarije za pravnu pomoć Distrikta i preduzima mjere utvrđene zakonom;
- odlučuje o nespojivosti službe u pravosuđu sa drugim poslovima;

¹⁴ Sl. gl. 4/00, 1/01 i 5/01

- obezbjeđuje stručno usavršavanje sudija i tužilaca neophodnog za obavljanje njihovih dužnosti;
- obezbjeđuje nezavisnost sudstva i tužilaštva Distrikta i Kancelarije za pravnu pomoć;
- donosi Kodeks sudijske etike i Kodeks tužilačke etike i obezbjeđuje njihovo provođenje;
- propisuje uslove i visinu naknade i nagrada za sudske tumače i vještake;
- propisuje izgled sudijske i tužilačke toge i obrazac i postupak izdavanja službenih legitimacija za sudije i tužioce;
- ocjenjuje izvršenje kazni izrečenih za krivična djela, privredne presteupe i prekršaje;
- prilikom imenovanja sudija i tužilaca vodi računa o tome da sastav sudija u sudu i tužilaca u tužilaštvu odražava sastav stanovništva Distrikta;
- utvrđuje prijedlog dijela budžeta za sudove i Javno tužilaštvo;
- razmatra izvještaje o radu sudova i sudija i Javnog tužilaštva i tužilaca;
- vodi evidenciju sudija i tužilaca;
- donosi pravilnik o unutrašnjoj organizaciji Stručne službe;
- donosi poslovnik o svom radu;
- obavlja druge poslove utvrđene zakonom;
- imeuje i razrješava sudije i tužioce;
- propisuje organizaciju i način unutrašnjeg poslovanja u Osnovnom i Apelacionom sudu.

Neke od ovih ovlasti u vezi imenovanja i disciplinskih postupaka protiv sudija i tužilaca više ne važe nakon stupanja na snagu Zakona o VSTV-u BiH.

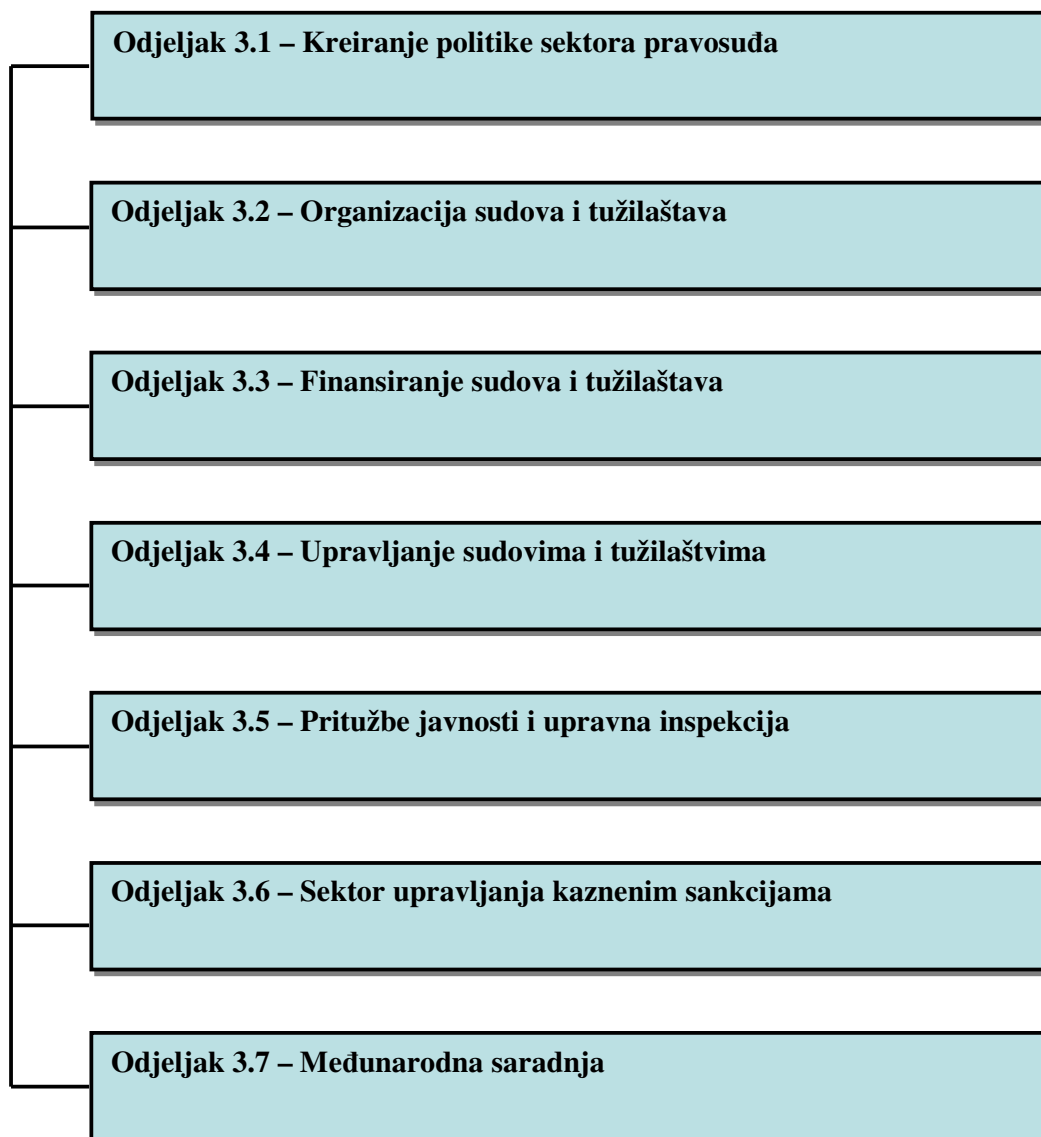
Komisija ima sedam članova, od kojih su većina sudije i tužioci. Komisiji pomaže Stručna služba, koja je podijeljena na dvije jedinice:

- Administrativno odjeljenje
- Tehničko-računovodstveno odjeljenje.

Pravilnik predviđa sedam radnih mjesta, dva u administrativnom odjeljenju i pet u tehničko-računovodstvenom odjeljenju.

DIO B

ODJELJAK 3 – PREGLED FUNKCIJA I ZADATAKA



Pododjeljak 3.1 – Kreiranje politike sektora pravosuđa

Kreiranje politike sektora pravosuđa spada u osnovne zadatke ministarstva pravde svugdje u svijetu. Ovo poglavlje razmatra ovo pitanje u kontekstu BiH u dva dijela:

- Podjela nadležnosti za kreiranje politike sektora pravosuđa
- Organizacija i resursi za ovu funkciju u okviru različitih ministarstava pravde.

U kreiranje politika spadaju i razmatranje bitnih pitanja prava i obaveza, identifikacija željenih rezultata u sektoru pravosuđa, razvoj strategija kojima se trebaju postići ti rezultati i proces implementacije metoda kojima se te strategije trebaju provesti u djelo, uključujući i pripremu zakona.

3.1.1 Nadležnost za politiku pravosudnog sektora

U BiH, kreiranje politika se u sadašnjem momentu vrši na svakom nivou vlasti unutar njenih ustavnih nadležnosti. Konkretno dužnosti i funkcije svakog ministarstva u okviru vlastitog nivoa propisane su različitim zakonima o ministarstvima (kao što je prikazano u Poglavlju 2). Mada zakoni o ministarstvima pokazuje tendenciju da se usredsrede na nabranje konkretnih operativnih i statističkih zadataka ministarstava pravde, općenito se uzima da njihova nadležnost uključuje krivično pravo i građanske obaveze, procesne zakone, izvršenje sankcija i strukturu sudskih i tužilačkih sistema, od kojih svi uključuju i aspekte koji se odnose na kreiranje politika.

Kao što je već primijećeno u Poglavlju 2, tek su zapravo sa uspostavljanjem Suda BiH pitanja politike pravosuđa bila stavljena u nadležnost na nivou BiH. Ministarstvo pravde BiH je sada nadležno za politiku i zakonodavstvo u vezi sa strukturom, nadležnošću i organizacijom Suda i Tužilaštva BiH i bitnih procesnih zakona kojima će se regulirati njihov rad. Mada se ne definira posebno u Zakonu o ministarstvima, još jedna stvar bi trebala spadati u nadležnost Ministarstva pravde BiH, a to je osiguravanje usklađenosti i provođenja prekršajnih odredbi zakona BiH.¹⁵

Mada vlast na nivou države BiH očigledno nema moći da nametne entitetima usklađivanje standarda i praksi, Zakon o ministarstvima BiH daje Ministarstvu pravde BiH nadležnost za:

“Općenito djelovanje kao centralno koordinirajući organ za obezbjeđivanje usklađenosti zakonodavstva i standarda pravosudnog sistema među entitetima, bilo obezbjeđenjem uslova za raspravu ili koordiniranjem inicijativa”.

Podrazumijeva se da se formulacija „*usklađenosti zakonodavstva*“ odnosi samo na usklađivanje zakona koji se odnose na pravosudni sistem, a ne na svo zakonodavstvo.

¹⁵ Mada su mnogi od zakona na nivou BiH (od kojih je veliki dio bio pripremljen u okviru OHR-a) sadržavali kaznene odredbe, od kojih su neke uključivale i znatne novčane kazne, nijedan sud nije imao nadležnost za procesuiranje ovih predmeta sve dok nije donesen Zakon o prekršajima BiH 2004.godine (SG 20/04). Tim Zakonom je dato ovlaštenje entitetskim sudovima za prekršaje da procesuiraju ove predmete. Ovo je u početku bilo predviđeno kao privremeno rješenje, barem u odnosu na jurisdikciju konačne instance. Pošto nema jednog suda za cijelu BiH koji bi imao konačnu nadležnost za ove predmete, postoji opasnost da entiteti različito tumače norme.

Najvećim je dijelom politika sektora pravosuđa bila i još uvijek je pod nadležnošću entitetskih ministarstava pravde. To uključuje zakone kojima se regulira struktura i organizacija sistema sudova (vidi pododjeljak 3.2), procesne zakone, sistem kaznenih sankcija (vidi pododjeljak 3.6), pravnu profesiju (advokati, javni pravobranioци i bilježnici, te pravosudni ispit), krivični zakon i materijalne zakone o ugovornim i drugim obligacijama, registraciju zemljišta, zaloga i poslovnih društava.

U okviru Federacije, izgleda da je općenito prihvaćeno da prema Ustavu Federacije mnoge od ovih nadležnosti (npr. u odnosu na zakonodavstvo kojim se reguliraju sudski postupci) pripadaju Federaciji a ne kantonima, zbog opštih nadležnosti Federacije u odnosu na osiguravanje ljudskih prava (uključujući jednakost u pristupu pravdi), kao i konkretnije obaveze da po potrebi utvrdi poslovnike kako bi osigurala jedinstven pristup u odnosu na propisan proces i osnovne principe pravosuđa u svim sudovima Federacije.

Ustavnim amandmanom iz 2002. godine Federaciji je dato pravo da regulira „organizaciju“ svih sudova, a određivanje lokacije i mjesne nadležnosti sudova bilo je specifično preneseno na Federaciju daljim izmjenama i dopunama iz 2004. godine. Ove promjene su omogućile izradu jednog zakona Federacije koji je regulirao većinu pitanja koja su se odnosila na lokaciju, nadležnost i unutrašnju organizaciju opštinskih i kantonalnih sudova i Vrhovnog suda Federacije BiH. Ovaj zakon se trenutno nalazi u proceduri.

Neka od pitanja koja u sadašnjem momentu reguliraju kantonalni zakoni o sudovima, a kojima se operativno bave kantonalna ministarstva pravde, nisu obrađena u novom zakonu Federacije. To uključuje reguliranje sudskih vještaka i tumača i utvrđivanje sudskih naknada i taksi. Iako bi se mogao iznijeti argument u prilog tvrdnji da su to pitanja za federalni nivo, ona će i dalje spadati u nadležnost kantona, barem do onog momenta dok ne budu propisana zakonima Federacije. Visoko sudsko i tužilačko vijeće trenutno analizira zakone koji se odnose na sudske naknade i takse i u vezi njih nastoji razviti strategiju za cijelu BiH.

Iako izgleda da reguliranje sektora kaznenih sankcija nedvosmisleno spada u nadležnost Ministarstva pravde Federacije, pitanje tužilaca je i nadalje regulirano i na nivou Federacije i na nivou kantona. Međutim, trenutno je u toku projekat koji ima za cilj usvajanje jednog zakona o tužiocima na nivou Federacije, kao što je to slučaj i sa nacrtom zakona o sudovima.

Što se tiče Distrikta Brčko, u skladu sa Zakonom o Pravosudnoj komisiji Brčko Distrikta ova komisija ima ovlast da izrađuje zakone u vezi sudova, tužilaštava i pravne pomoći. Međutim, nije jasno da li se njen mandat proteže i na druge zakone iz sektora pravosuđa, kao što su materijalni ili procesni zakoni, ili oni oni spadaju u nadležnost Vlade Distrikta Brčko.

Nije jasno do kog stepena ministarstva pravde imaju ovlast, ili obavezu, da vrše pregled svih prijedloga zakonske regulative u okviru svog nivoa vlade. U RS-u, Ministarstvo pravde prima sve nacрте zakona i provjerava usklađenost kaznenih odredbi. Izgleda da ovo dobro funkcioniра u praksi. Sa druge strane, izgleda da u Federaciji ovakav proces ne postoji ili ne funkcioniра.

Postoji znatan stepen preklapanja u odnosu na pitanja kojima se bave ministarstva pravde BiH, entiteta i Vlade Brčko Distrikta u smislu zakona iz sektora pravosuđa. Iako su uloženi naporі kako bi se osiguralo da mnogi od sadašnjih zakona, naročito procesni zakoni, budu usklađeni, još uvijek se može predvidjeti takva situaciju u kojoj bi buduće izmjene i dopune dovele do toga da se zakoni

na snazi u različitim dijelovima zemlje razlikuju. Iz ovoga rezultiraju dvije stvari. Prvo, može se uputiti argument da postojanje različitih zakona kojima se reguliraju građanska i krivična odgovornost i postupak dovode do nejednakosti u pristupu pravdi. Drugo, to djeluje kao nepotrebno rasipanje znatnih sredstava. Budući da nema ustavne osnove na temelju koje bi moglo izvršiti usklađivanje, Ministarstvo pravde BiH se vezi osiguranja kontinuiranog usklađivanja režima sektora pravosuđa nalazi u slabom položaju.

Unutar Federacije BiH, izgleda da postoje izvjesne nejasnoće oko toga koja pitanja spadaju u nadležnost Federacije, a koja u nadležnost kantona.

Uloga ministarstva pravde u provjeri usklađenosti kaznenih i drugih odredbi zakona koje pripremaju druga ministarstva je nejasna i neravnomjerno se implementira. Ovo može biti vitalna funkcija i važno je da se ona djelotvorno vrši. Kada se imaju na umu nadležnosti ministarstava pravde, takav nadzor bi trebao uključivati ne samo kaznene odredbe nego i odredbe kojima se utvrđuju upravni postupci i pristup sudovima.

3.1.2 Organizacija provođenja funkcije kreiranja politika u okviru ministarstava pravde

3.1.2.1 Struktura i kadrovi u ministarstvima pravde

Zakoni moraju biti dosljedni, djelotvorni, dobro promišljeni i formulirani na takav način da ih se može razumjeti i provoditi. Društvo se neprekidno mijenja, te se i zakoni moraju u redovnim intervalima revidirati kako bi se osiguralo da i dalje budu relevantni i prikladni. Sve zakone, bilo o kojem nivou da se radi, treba mijenjati i dopunjavati ili ažurirati, po mogućnosti nakon pune javne rasprave o relevantnim pitanjima politika.

Na svim nivoima vlasti u BiH uspostavljeni su Zakonodavni uredi vlada.¹⁶ Ovi uredi bi trebali igrati važnu ulogu u ciklusu izrade zakona, tako što bi ocjenjivali čitav niza karakteristika prijedloga zakonske regulative, npr. tako što bi obezbjeđivali usklađivanje propisa i opštih zakona, nadzirali proces izrade zakonske regulative i osiguravali da nomotehnički i jezički standardi budu ispoštovani.

Nijedno od ministarstava pravde nema centralnu jedinicu za koordinaciju bilo procesa kreiranja politike sektora pravosuđa kao cjeline bilo procesa izrade zakonske regulative. Umjesto toga, pitanja politike u vezi pravosuđa se obično razmatraju odvojeno od strane onih jedinica koje se bave sudovima i tužilaštvima i onih koje se bave sektorom kaznenih sankcija. Ministarstvo pravde RS ima i treću jedinicu za kreiranje politike, koja se bavi prekršajnim pitanjima. Svaka jedinica se bavi onim pitanjima koja proizlaze iz njene nadležnosti i pristupa izradi neophodnih zakona, bez da pri tome postoji ukupan sistem koordinacije. Osim pravosudne jedinice Ministarstva pravde Federacije, rad ovih jedinica se u velikoj mjeri usredsređuje na operativna umjesto na pitanja politike.

Isti komentar važi i u odnosu na ulogu ministarstava pravde u vezi javne uprave, iako se to smatra za posebno pitanje. Postoje također jedinice u ministarstvima pravde sa takvom nadležnošću koje se bave odnosnim pitanjima kreiranja politike, izrade zakonske regulative i operacionalizacije. Iako neki aspekti javne uprave, kao što je vođenje raznih registara, ne izgledaju usko povezani sa

¹⁶ Osim u Unsko-sanskom i Bosansko-podrinjskom kantonu, u kojima do sada još uvijek nisu uspostavljeni vlastiti zakonodavni uredi.

pravosuđem, zakonodavstvo kojim se reguliraju upravni postupci i upravni sporovi pokazuje očigledniju povezanost, kako sa koncepcijom pravosuđa kao cjeline, tako i u odnosu na rad i efikasnost sudskog sistema.

Nivo BiH

Ministarstvo pravde BiH ima Sektor za pravosudne organe na nivou države. Prema Pravilniku BiH, ova jedinica je nadležna za pripremu zakona i drugih propisa iz oblasti pravosuđa na državnom nivou, prikupljanje informacija koje se odnose na pravosuđe, pripremu studija izvodivosti i drugih studija i programa, izradu klasifikacije pravosuđa i obezbjeđivanje izvršenja relevantnih zakona i propisa. Prema odredbama prijedloga novog pravilnika Ministarstva (dostavljenog Vijeću ministara u februaru 2005. godine), Sudska policija će biti pod kontrolom ovog sektora.

Sadašnji pravilnik propisuje da u Sektoru treba da bude zaposleno sedam osoba, iako ih je trenutno zaposleno samo dvoje. Budući da nije u potpunosti kadrovski popunjen, zadatke Sektora obavljaju kabineti ministra i zamjenika ministra, naročito ovaj potonji. Zamjenik ministra preuzeo je na sebe zadatak nadzora nad izradom zakonske regulative. Zbog potrebe da preuzmu i ove dodatne funkcije, nijedan od kabineta nije bio u položaju da preuzme jaku vodeću ulogu u formiranju i koordinaciji politike, iako se očekivalo da će se ovo promijeniti kada Ministarstvo bude nešto više popunjeno osobljem.

Tokom intervjua koji su vođeni u Ministarstvu početkom 2004. godine, izgledalo je da su ministarstva pravde tokom 2003. godine bila angažirana na 39 projekata izrade zakonske regulative. Međutim, kod velikog broja zakona većinu posla su obavile međunarodne organizacije, naročito OHR, a neki od ovih zakona su se više odnosili na sistem javne uprave nego na pravosuđe.

Plan rada Ministarstva pravde BiH za 2004. godinu uključivao je 19 zakona, od kojih su većina bili iz sektora pravosuđa, manji broj njih iz sektora javne uprave, dok su se propisi odnosili na šest definiranih oblasti. Od 19 zakona, šest su bili izmjene i dopune, a neke od novih zakona, iako ne sve, izradila je međunarodna zajednica, kao npr. Zakon o VSTV BiH i Zakon o medijaciji. Međutim, kada se ima u vidu obim nekih od ovih zakona, čak je i pravljenje pregleda tih zakona predstavljalo težak posao. Među zakonskom regulativom na kojoj se radilo ili koja je bila nedavno dovršena, bili su zakoni o zalozima, parničnom postupku, sudskoj policiji, izvršenju krivičnih sankcija, zaštiti svjedoka, prekršajima, sudskim naknadama i taksama i pranju novca, te amandmani na zakonski okvir vezi uspostave Odjela za ratne zločine u Sudu BiH.

Ulogu Ministarstva u koordiniranju pravosudnih sistema među entitetima preuzeće posebno odjeljenje, Odsjek za međuentitetsku saradnju i saradnju sa Brčko Distriktom BiH, koje je dio jedinice za međunarodnu i međuentitetsku pravnu pomoć i saradnju. Ovaj pravilnik ne propisuje bilo kakve funkcije za ovaj sektor.

U njemu će biti zaposlena tri člana stručnog i dva člana administrativnog osoblja, mada u sadašnjem trenutku tu rade samo dva stručna i jedan administrativni član osoblja.¹⁷ Iako su članovi osoblja ovog odsjeka naveli da smatraju međuentitetsko usklađivanje ključnom funkcijom ove jedinice, u vrijeme kada je obavljan intervju još uvijek nisu bili preuzeli nijedan od zadataka u vezi sa tim i izgledalo je da se zapravo angažiraju na zahtjevima za međusobnu pravnu pomoć. Vrsta posla koji

¹⁷ Predloženi novi pravilnik Ministarstva pravde BiH predviđa osam izvršioaca u ovom Sektoru.

se obavlja prilikom usklađivanja međuentitetskog pravosuđa nema nikakve sličnosti onim koji se obavljaju prilikom obezbjeđivanja međusobne pravne pomoći.

Nije poznato na koji način Ministarstvo pravde BiH namjerava tumačiti ovu ulogu međuentitetskog usklađivanja i da li će imati aktivniju ili pasivniju ulogu. Prije uspostavljanja Ministarstva pravde BiH, IJC i OHR su ulagali znatne napore kako bi osigurali usklađivanje entitetskih zakona o krivičnom i parničnom postupku i zakona o izvršnom postupku. To nije bio nimalo lagan proces i nije se uvijek moglo očekivati da će se uspješno završiti. Iako su članovi radne grupe i entitetska ministarstva pravde shvatali važnost usklađivanja, pojavljivala se određena osjetljivost na percipirani gubitak kontrole kod entitetskih vlada.

RS

Ministarstvo pravde RS je podijeljeno na tri jedinice – za pravosuđe, zatvore i prekršaje. Svi poslovi u vezi kreiranja politike, izrade zakona i propisa i operativnih zadataka se u manjem ili većem obimu provode u okviru svake od ovih jedinica.

Jedinica za pravosudne organe ima sedam uposlenih, iako je propisano osam. Od ovih, dvoje su sudski inspektori, dvoje rade na pitanjima međunarodne pravne pomoći, a dvoje su administrativno-tehničko osoblje, što znači da se samo pomoćnik ministra koji vodi ovu jedinicu bavi kreiranjem politike pravosudnog sektora i izradom zakonodavstva. Ustvari, izgleda da ova jedinica radi minimalno na izradi zakona i propisa, a ne radi ništa u odnosu na izgradnju politike. Osim što preuzima upravne funkcije u odnosu na sudove i tužilaštva, ona je možda angažirana na pitanjima kao što je davanje mišljenja o tužbama protiv RS, budući da nije imenovan javni pravobranilac.

Izgleda da većinu posla u vezi pripreme zakonodavstva u sektoru pravosuđa obavlja savjetnik ministra (koji nije državni službenik). On se posebno angažirao na zakonima koji se odnose na građanska prava i obaveze (kao što su zakoni o vlasništvu, obligacijama i stečaju i likvidaciji) i bio je član radne grupe koja je izradila Zakon o parničnom postupku 2003. godine.

Međutim, pitanjima politike u odnosu na prekršaje i sudove za prekršaje bavi se jedinica za prekršaje, u kojoj rade samo pomoćnik ministra i još jedna osoba. Ministarstvo pravde RS također vrši pregled kaznenih odredbi u svim zakonima koje pripremaju druga ministarstva, a ovaj zadatak obavlja pomenuti pomoćnik ministra.

Slično tome, uspostava politike i izrada zakonske regulative u odnosu na zatvore i kaznene sankcije općenito spadaju u jedinicu za rad kaznenih i obrazovno-odgojnih zavoda. U ovoj Jedinici ima četiri inspektora zatvora, koji su odgovorni pomoćniku ministra zaduženom za ovaj sektor. Nije jasno kako se postupa sa pitanjima politike i izrade zakonske regulative, ali najvjerojatnije se njima bavi pomenuti pomoćnik ministra.

Nedostatak kapaciteta za izradu zakonske regulative također je doveo do pojave da se kod izrade najvažnijih zakona koriste radne grupe stručnjaka izvan Ministarstva pravde, koje imenuje ministar. Te radne grupe uključuju sudije, tužioce, advokate i univerzitetske radnike. Iako je ovo u principu dobra ideja, Ministarstvo pravde ne može priuštiti da plaća ove eksperte, tako da oni obavljaju svoj posao kao neku vrstu lične usluge osobama iz Ministarstva. Ovo može značiti da se radu koji se zahtijeva od članove ove grupe daje nizak prioritet, te je bilo rečeno da ovo ne daje vrhunski konačni proizvod.

Ministarstvo pravde Federacije

Ministarstvo pravde Federacije BiH također ima sektor za pravosuđe, u čiju nadležnost spada izrada zakonske regulative i pravljenje studija i analiza. Sektor također ima zadatak da prati stanje u vezi obrazovanja u pravosuđu, predlaže mjere za poboljšanje uprave pravosuđa i vrši nadzor nad pravosudnom upravom. Pravosudni sektor vodi pomoćnik ministra, sa četiri stručna člana osoblja i službenikom za obradu podataka.

Izgleda da ni ovaj sektor ni Ministarstvo kao cjelina nisu angažirani na kreiranju politike, te ovaj sektor nije pravio bilo kakve sveobuhvatne studije i analize koje bi mu pomogle u radu. Međutim, dva od četiri pravnik u pravosudnoj jedinici očigledno naporno rade na izradi zakona, često puta počevši od nule.

Plan rada Ministarstva pravde Federacije za 2004. godinu uključivao je 23 zakona i 14 setova zakonske regulative. Većina ovih zakona i propisa spadala je u oblasti koje se mogu smatrati sastavnim dijelom pravosudnog sektora. Međutim, službenici koji su se time bavili rekli su da planiraju raditi na oko 28 zakona koje je Vlade odredila kao prioritetne, uključujući tu i zakone o zalozima, zemljišnoj registraciji i pružanju besplatne pravne pomoći. Oni su navodili iste probleme i isti način korištenja vanjskih radnih grupa kao i Ministarstvo RS.

Za razliku od Republike Srpske, Ministarstvo pravde Federacije BiH nema posebnu jedinicu za prekršaje, te tako razmatranje pitanja koja se jave u vezi prekršaja, kao što je izrada novog zakona o prekršajima na nivou Federacije spada u djelokrug sektora za pravosuđe. Međutim, izgleda da poslove izrade zakona i propisa u sektoru izvršenja kaznenih sankcija obavljaju dva zatvorska inspektora, za koje pretpostavljamo da za svoj rad odgovaraju pomoćniku ministra za izvršenje kaznenih sankcija.

Kanton Sarajevo

Sektor za pravosuđe i praćenje izvršenje krivičnih sankcija izgleda da nije angažiran na bilo kakvim poslovima u vezi kreiranja politike, nego se pet članova osoblja ovog sektora prvenstveno bave pritužbama javnosti na rad sudova i raznim upravnim poslovima.

Sektor za propise Ministarstva pravde zadužen je za izradu cjelokupne zakonske regulative za Ministarstvo, uključujući i onu koja se odnosi na pravosuđe. Budući da Ministarstvo ima nadležnost za poslove koji nisu u izričitoj nadležnosti nekog drugog ministarstva, ovaj sektor također izrađuje amandmane na Ustav Kantona, Zakon o ministarstvima i sl. U sektoru rade dva stručna člana osoblja, iako je propisano da ih bude četiri. Većina poslova se izgleda odnosi na javnu upravu, a ne na pravosuđe. Osim izrade regulative, dva člana osoblja sektora pripremaju i mišljenja za ministra o zakonima koje izrade druga ministarstva, te daju savjete i komentare osoblju drugih ministarstava koje radi na zakonodavnim projektima.

Zeničko-dobojski kanton

Kao što je slučaj i sa Kantom Sarajevo, ovo Ministarstvo ima sektor za pravosuđe i praćenje izvršenja sankcija i mjera. Ova jedinica ima dva člana osoblja: pomoćnika ministra i pomoćnika za računovodstvo. Njihovi glavni zadaci izgleda da su upravne prirode, kao što je nalaženje prostorija

za sudove. Tokom intervjua, poslovi utvrđivanja politike i izrade zakonske regulative nisu bili pominjani. Iako je predviđena jedinica za zakonodavstvo u okviru Ministarstva, ona ne postoji.

Srednjobosanski kanton

Ovo Ministarstvo ima dvije jedinice – za pravosuđe i za upravu. Pomoćnik ministra je jedina osoba u odjeljenju za pravosuđe. Većinom se bavi poslovima upravne prirode. Izgleda da većinu poslova na izradi zakonske regulative obavlja kantonalni ured za zakonodavstvo.

Zapadno-hercegovački kanton

I ovo Ministarstvo također ima dvije jedinice, ali je jedinica za pravosuđe dalje podijeljena na jedinicu za izvršenje sankcija i jedinicu za pravnu pomoć i zakonodavstvo. Ova jedinica ima ukupno tri člana osoblja, uključujući tu i pomoćnika ministra, koji je rekao da veliki dio vremena provodi na izradi zakona, kao što to radi i službenik za izvršenje krivičnih sankcija.

Hercegovačko-neretvanski kanton

Ovo Ministarstvo ima tri sektora – za pravosuđe, upravu i upravni inspektorat. Budući da nema nikoga ko je zadužen za izradu zakonske regulative, izgleda da se osobno ministar aktivno angažira na poslovima izrade zakonske regulative, uključujući i nedavnu pripremu novog zakona o sudskim taksama, kao i na poslovima opšte koordinacije vezi politike pravosuđa.

3.1.2.2 *Resursi i znanje jezika*

Općenito izgleda da su ljudski i drugi resursi koji stoje na raspolaganju za pomoć kod kreiranja politike i izrade zakonske regulative prilično ograničeni. Budući da se mnogi članovi osoblja koji su angažirani na pitanjima politike pravosuđa također bave i raznim upravnim ili drugim poslovima koji nisu s tim u vezi, nije moguće tačno procijeniti njihov ukupan broj. Međutim, pod pretpostavkom da će Ministarstvo pravde BiH popuniti osobljem svoju jedinicu za pravosuđe kao što je bilo predloženo (čak i ako se uzme u obzir i popunjavanje novim osobljem kao što stoji u novom Pravilniku) i uzimajući u obzir angažman ostalog osoblja Ministarstva na ovim poslovima, te vrijeme koje provode entitetska i kantonalna ministarstva pravde na pitanjima politike sektora pravosuđa, uključujući tu i izvršenje kaznenih sankcija, ukupan broj stručnog osoblja koje je na raspolaganju za ove poslove nije veći od 20 za cijelu Bosnu i Hercegovinu.

Međutim, kada se radi o kvalifikacijama, izgleda da je većina službenika koji rade na polju pravosuđa i izrade zakonodavstva visoko kvalificirana, pri čemu skoro svi imaju položen pravosudni ispit, a mnogi i veliki broj godina radnog iskustva na radu u vladi i/ili u pravosuđu. Ostali, i kada nemaju formalne pravne kvalifikacije, imaju znatnog iskustva u svom polju rada - kao npr. zatvorski inspektori Federacije, koji se s vremena na vrijeme angažiraju na izradi zakonske regulative. Međutim, niko od njih nije nikada bio educiran o procesu planiranja politika ili izrade zakonske regulative.¹⁸

¹⁸ Proces izrade zakonske regulative i problemi koji nastaju zbog nedostataka edukacije i standardizacije stilova izrade zakona, kako unutar pojedinih ministarstava tako i u svim ministarstvima, opisuju se detaljnije u izvještajima tima za Analizu sistema u vezi procesa reforme javne uprave, u dijelu koji govori o izradi zakonske regulative vlada BiH, Federacije BiH, RS-a i Brčko Distrikta.

Izgleda da između pojedinih ministarstava pravde postoje određeni dispariteti u vezi pravnih resursa koja im stoje na raspolaganju. Dok npr. Ministarstvo pravde Federacije BiH ima slobodan pristup biblioteci Vrhovnog suda Federacije BiH (ove dvije institucije smještene su u istoj zgradi), Ministarstvo RS-a očigledno ima tek skromnu biblioteku, koja se nalazi u ličnom kabinetu ministra. Većina ministarstava pravde se zadovoljava npr. time što prima službena glasila, pri čemu se ne pretplaćuju na bilo kakve strane periodične pravne publikacije.

Samo Ministarstvo pravde Zeničko-dobojskog kantona ima vezu sa internetom, u kabinetu ministra. Većina ima samo male kompjuterske kapacitete, ali kompjuteri nisu umreženi u uredima. Međutim, korist od pristupa internetu kao izvoru komparativnih proučavanja bila bi u svakom slučaju upitna, budući da tek nekoliko ministarstava pravde ima osoblje koje dovoljno poznaje strane jezike da bi moglo koristiti pravne materijale iz inostranstva. Jedna članica osoblja u pravosudnom sektoru u Sarajevskom kantonu pristupa internetu za svrhe posla od svoje kuće, a njen sin joj pomaže kod prevoda sa engleskog. Ovo je izgleda gornja granica komparativnih istraživanja koja preduzimaju. Od službenika intervjuiranih u okviru ovog projekta koji su radili na polju pravosuđa, neki su znali ruski, njemački, francuski, norveški i engleski, ali kod mnogih se radilo o znanju na elementarnom nivou.

Nažalost, ovi problemi u vezi jezika znače da kada je potrebno uvoditi novo zakonodavstvo, ministarstva pravde teže da se oslone na inicijative susjednih zemalja. Te inicijative su korisne, ali ne uvijek i najbolje. Npr., 2001. godine Ministarstvo pravde Federacije BiH je predložilo novi zakon o provođenju građanskih presuda koji je bio zasnovan na hrvatskom zakonu, koji je bio doveo do problema u praksi. Radna grupa iz RS koja je radila na istom pitanju koristila je zakon Savezne Republike Jugoslavije kao model, koji također nije bio bez problema.

Kao rezultat mnogih procesa tranzicije koji se odvijaju u BiH, nedvosmisleno se pojavljivala i još uvijek se javlja potreba da se legislativa u sektoru pravosuđa okrene za 180°. Ovo je očigledno povećalo brzinu promjena u zakonodavstvu daleko iznad one koja bi se mogla očekivati u nekom stabilnijem društvu i tako smanjilo sposobnost ministarstava pravde da se efikasno pozabave svakom pojedinom novom inicijativom.

Možda upravo zbog stalne potrebe da rješavaju urgentne zahtjeve za izradom nove zakonske regulative, nijedno ministarstvo pravde nije preduzimalo bilo kakve istraživačke projekte, pa im zbog toga i nedostaju osnovne informacije na temelju kojih bi se mogla odlučiti za ovu ili onu politiku. Izgleda da isto tako nema ni bilo kakvih prethodnih diskusija o općenitim rezultatima koji se žele postići nekom reformom, kao npr. povećanje nezavisnosti ili efikasnosti pravosuđa ili manje oslanjanja na sistem sudova kod rješavanja sporova, kao ni bilo kakvih razmatranja raznih strategija i koraka za postizanje ovih ciljeva.¹⁹ Zakonodavstvo nije jedini odgovor, ali izgleda da je glavni ili jedini instrument koji se koristi za provođenje reformi u sektoru pravosuđa u BiH.

O neupotrebljivosti statističkih informacija koje proizvode sudovi već su davani komentari na drugim mjestima.²⁰ Iako sudovi dostavljaju redovne izvještaje nadležnim ministarstvima, informacije koje daju su očigledno nedovoljne za izgradnju koherentne politike pravosudne

¹⁹ Jedan od razloga zašto je IJC mogao brzo izgraditi strategiju pravosudne reforme 2001. godini bio je taj što je naslijedio od JSAP-a bolji pregled i više informacija o pravosuđu u BiH kao cjelini nego što je imalo bilo koje ministarstvo pravde. Na osnovu toga je mogao lako identificirati željene ishode politike i konkretne rezultate koji su bili potrebni da bi se došlo do tih ishoda

²⁰ Vidi npr. *Tematski izvještaj X JSAP-a o pružanju usluga javnosti: Dijeljenje pravde u BiH*, novembar 2000.g.

reforme, pa čak vjerovatno mogu zavesti na krivi trag. Ministarstva mogu o zatvorskom sistemu pribaviti više informacija zbog toga što igraju veću ulogu u rukovođenju njime.

Empirijske studije i procjene efekata zakonske regulative predstavljaju važan dio procesa kreiranja politike. U odnosu na pravosuđe, ovo bi moglo obuhvatiti procjene rezultata rada sudova, funkcioniranja zatvora, stepena zadovoljstva građana i vremena potrebnog za procesuiranje predmeta. Međutim, u BiH se ovaj instrument ne koristi. Nedostatak podataka o pravosuđu u BiH rezultira nedostatkom kapaciteta za formuliranje opcija i njihovih implikacija kod izbora politike, naročito kada se radi o reformi pravde i pravosuđa, ali isto tako i kada se radi o unaprijeđivanju svih zakona iz okvira nadležnosti Ministarstva pravde, kao što su npr. zakoni o obligacijama.

Od nedavno se u mnogim zemljama javlja znatan interes za razvijanje metoda kojima bi se procijenila efikasnost pravosuđa. Jedan od primjera toga je Evropska komisija za efikasnost pravosuđa (CEPEJ), koja je bila osnovana 2002. godine u okviru Vijeća Evrope i koja je u decembru 2004. godine objavila izvještaj u kojem se upoređivala organizacija pravosudnih sistema u 40 zemalja članica Vijeća Evrope.²¹ CEPEJ namjerava poboljšati efikasnost i funkcioniranje pravosudnih sistema u državama članicama. Prikupljanje i obrada podataka o pravosudnim sistemima od strane CEPEJ-a bi trebali omogućiti kreatorima politike u Evropi da shvate glavne tendencije i evoluciju pravosudnih organizacija, da uoče poteškoće, predlože reforme i podrže provedbu tih reformi. Drugi primjer je OSCE-ov izvještaj Probnog monitoringa u vezi provedbe novog zakona o krivičnom postupku u sudovima Bosne i Hercegovine (decembar 2004)²². U ovom izvještaju daju se nalazi i zaključci o provedbi novog zakona o krivičnom postupku, na osnovu praćenja sudova u periodu od januara do avgusta 2004. godine. U izvještaju su date preporuke u vezi sugeriranih reformi zakona, oblasti u kojima treba preduzeti stručno usavršavanje i drugih mjera koje bi trebale poboljšati djelotvornost i korektnost u dijeljenju pravde u sudovima.

Možda je najpribližnji nekoj vrsti istraživačkog centra u okviru bilo kog od ministarstava pravde Zavod za javnu upravu Federacije (čije funkcije se izlažu u Odjeljku 2). On ima široka ovlaštenja u smislu reforme javne uprave, i za njega je rečeno da je u jednom momentu privukao najbolje stručnjake za jurisprudenciju u BiH. Prije rata u njemu je bilo zaposleno više od 20 osoba. Njegovo sadašnje osoblje, koje se sastoji od dva uposlenika, je sada zauzeto izradom zakona u sektoru javne uprave, ispred Ministarstva pravde Federacije, te izdavanjem pravnog časopisa.

3.1.2.3 *Uporedna mjerila*

Nije bilo moguće utvrditi koliki je broj osoblja koji radi na politici sektora pravosuđa i na pitanjima planiranja u drugim evropskim zemljama.

U okviru Ministarstva pravde Nizozemske, postoji nezavisni Centar za istraživanje i dokumentaciju (WODC) čiji je cilj da pruža stručni doprinos razvoju i procjeni politike pravosuđa koju utvrdi Ministarstvo pravde. Ministarstvo pravde daje inicijative za istraživanje za svaki od projekata, ali sve eventualne publikacije ne odražavaju nužno i zvanični stav ili politiku ministra pravde. Ovaj centar kao takav, između ostalog, pomaže kod definiranja istraživačke politike Ministarstva pravde, procjenjuje potrebe za stručnim znanjima i informacijama u okviru Ministarstva, određuje koliko je

²¹ Evropska komisija za efikasnost pravosuđa, *Evropski pravosudni sistemi 2002. godine*, decembar 2004. godine (CEPEJ) (2004) 30).

²² Može se naći na www.oscebih.org u dijelu the Human Rights Department.

i koju vrsta istraživanja potrebno preduzeti kako bi se odgovorilo na pitanje u vezi politike, provodi ta istraživanja i ukazuje na moguće implikacije rezultata istraživanja.

3.1.3 Zaključci

Postoji čitav niz razloga za odsustvo koherentne politike sektora pravosuđa.

Prije svega, izgleda da općenito nedostaje razumijevanje širine spektra procesa planiranja politike. Kao što je već napomenuto, planovi rada ministarstava predstavljaju puki spisak zakonodavnih mjera koje treba preduzeti u sljedećoj godini, a ne listu strateških ciljeva. DFID je došao do sličnog zaključka 2002. godine, navodeći da se ministarstva pravde „suočavaju sa teškim problemima u definiranju svoje nove uloge u lancu sektora pravosuđa... Ministarstva pravde ne znaju šta bi trebala raditi, a kada znaju, nisu u stanju da to planiraju i provedu.”²³

Kao dio tog problema, također se nije moglo uočiti postojanje djelotvornih kanala komunikacija sa drugim ministarstvima ili institucijama koje rade u sektoru pravosuđa, kao što su policija i socijalne službe, čija bi svrha bila kreiranje politike, naprimjer u odnosu na kriminalitet.

Drugo, unutar ministarstava pravde izgleda da postoji samo ograničen broj uposlenih koji se bave pitanjima iz sektora pravosuđa, a budući da su oni u malom broju raspoređeni unutar različitih odjela, nema mnogo saradnje unutar ministarstava pravde, čak i kada se radi o malim ministarstvima. Ustvari, izgleda da nema vidljive koristi od toga što se funkcija politike i planiranja dijeli na različite sektore unutar jednog ministarstva (pravosuđe, prekršaji, sankcije i javna uprava), te bi možda bilo korisnije ukoliko bi se te funkcije spojile, a operativni aspekti sektora izdvojili.

Zbog nedostatka osoblja, sa većinom pitanja se postupa kao sa urgentnim. Nema vremena za sveobuhvatno komparativno istraživanje ili prikupljanje informacija unutar BiH, iako nedostatak odgovarajućih instrumenata za istraživanje znači da se vrijeme, čak i ukoliko bi ga bilo na raspolaganju, vjerovatno ne bi koristilo za ove svrhe. Iako ne može pobjeći od potrebe za razvijanjem vlastitih istraživačkih kapaciteta, BiH bi mogla koristiti neke od programa koji se provode na drugim mjestima, npr. tako što bi učestvovala u CEPEJ projektu. Prikupljanje podataka koje je sada u toku, te njihova analiza i prezentacija, predstavljaju dakle važne funkcije i ministarstava pravde i VSTV-a. Idealno bi bilo kada bi se odgovarajući kapaciteti za istraživanje i kreiranje politika razvijali na nivou BiH, te bi se Centar za istraživanje i dokumentaciju mogao uspostaviti u okviru Ministarstva pravde BiH.

Osim toga, koristi od praktičnog iskustva koje sa sobom donose vanjske radne grupe radeći na procesu reforme, i koje mogu biti znatne, gube se zbog izostanka pune šire podrške od strane ministarstava. Nasuprot tome, entitetske radne grupe za parnični i izvršni postupak (imenovane od ministara pravde, koje su uključivale po jednog člana osoblja odgovarajućeg ministarstva), imale su punu podršku IJC-a. Članovi radnih grupa su održavali cjelodnevne sastanke dva do tri puta mjesečno kako bi odredili koji su to osnovni principi koje treba ugraditi u nove zakone, a između sastanaka su domaći pravници angažirani od strane IJC-a radili na praktičnoj izradi zakona u skladu sa prodiskutiranim i dogovorenim principima. Ovo je oduzimalo mnogo vremena i otprilike se može izračunati da je tokom trajanja izrade po jedan pravnik IJC-a proveo oko osam mjeseci punog

²³ DFID/Danski Centar za ljudska prava, *Učiniti pravosuđe funkcionalnim – Analiza mogućnosti za institucionalnu podršku ministarstvima pravde BiH*, oktobar 2002. godine, str. 25.

radnog vremena na parničnom i izvršnom postupku. Ministarstva pravde nisu mogla obezbijediti dovoljno visok stepen angažmana.

Djelomično je upravo zbog ovih uočenih slabosti međunarodna zajednica u tolikoj mjeri preuzela vođstvo na ovom polju. Nažalost, jedan od rezultata je bio taj da su se ministarstva pravde mogla pasivizirati u svojoj ulozi. Međutim, nakon završetka mandata IJC-a u martu 2004. godine i nakon isteka mandata OHR-a u srednjoročnom periodu, ministarstva pravde moraju biti dovedena u položaj da na pravi način obavljaju svoju funkciju kreiranja politike. Naravno, da bi do toga došlo potrebno je također osigurati da podjela nadležnosti između različitih nivoa ministarstava pravde bude pravilno definirana, kao što je istaknuto u gornjem tekstu.

Drugi aspekt predstavlja usklađivanje zakonodavstva. Kao što je već pomenuto, uloženi su znatni napor u pripremu novih procesnih zakona, koji su sada identični u oba entiteta. Od imperativne je važnosti da oni i nadalje ostanu identični i da se odgovarajući zakoni na nivou Brčko Distrikta i na nivou BiH usklade sa ovim zakonima. Nadzor nad ovim procesom spada u nadležnost Ministarstva pravde BiH, koje će morati povećati broj svoga osoblja kako bi bilo u stanju da na prikladan način ispunjava tu funkciju.

3.1.4 Preporuke

Kako bi se ublažile gorepomenute poteškoće, mi sugeriramo da se razmotri da Ministarstvo BiH preuzme vodeću ulogu u kreiranju politike sektora pravosuđa općenito. U okviru Ministarstva moglo bi se uspostaviti posebno odjeljenje i ovo odjeljenje bi moglo izrađivati zakonsku regulativu za državni nivo i prijedloge za entitetske nivoe. Entitetska ministarstva pravde bi mogla uspostaviti manje jedinice za kreiranje politike koje bi koordinirale svoj rad sa odjeljenjem ministarstva pravde na nivou BiH. Moglo bi se nastaviti sa usklađivanjem trenutno usklađenog zakonodavstva time što bi se uspostavila komisija za usklađivanje, u kojoj bi bili predstavnici Ministarstva pravde BiH i entitetskih ministarstava pravde.

Funkcije kreiranja politika kantona (u sadašnjem obliku) mogle bi biti prenesene sa kantona na Federaciju BiH. Kantonalna ministarstva pravde mogla bi biti zamijenjena manjim kantonalnim uredima za zakonsko-pravne poslove koji bi bili uspostavljeni na kantonalnom nivou.

Trebalo bi napraviti analizu nivoa osoblja koje radi na planiranju i izradi politike u svakom od ministarstava pravde. U ovoj analizi trebalo bi također razmotriti koji su odgovarajući nivoi umijeća i kvalifikacija potrebni za svako radno mjesto. Općenito, mi pretpostavljamo da bi u tom pogledu došlo do povećanja ukupnog broja osoblja. Mi također sugeriramo da se nakon ove analize obavi edukacija o planiranju politike, istraživanju i izradi zakonodavstva, te da se odgovarajući instrumenti (biblioteke, pristup internetu, itd.) obezbijede tamo gdje je to potrebno.

Ključne preporuke – Kreiranje politike sektora pravosuđa

1. Ministarstvo pravde BiH bi trebalo preuzeti vodeću ulogu u kreiranju politike sektora pravosuđa i u ovu svrhu bi trebalo uspostaviti posebno odjeljenje u okviru Ministarstva. U okviru tog odjeljenja treba uspostaviti Centar za istraživanje i dokumentaciju.

2. Treba također uspostaviti entitetska odjeljenja za kreiranje politike. Ova odjeljenja bi trebala biti manja nego jedinica na nivou BiH, a njihov primarni zadatak bi trebao biti povezivanje sa odjeljenjem BiH.
3. Trebalo bi uspostaviti Komitet za usklađivanje zakonodavstva u sektoru pravosuđa, u kojem bi bili predstavnici ministarstva pravde BiH i entiteta.
4. Trebalo bi ukinuti kantonalna ministarstva pravde i zamijeniti ih kantonalnim uredima za zakonsko-pravne poslove, a sve funkcije kreiranja politike treba prenijeti na nivo Federacije BiH.
5. Treba napraviti analizu nivoa osoblja i resursa, naročito na nivou BiH, i treba obezbijediti edukaciju u vezi planiranja politike.

Pododjeljak 3.2. – Organizacija sudova i tužilaštava

Reguliranje sudskog i tužilačkog sistema predstavlja jednu od nadležnosti ministarstava pravde. Lokalna distribucija sudova i tužilaštava, te njihove horizontalne i vertikalne strukture, utječu na rezultat njihovog rada i do izvjesnog stepena i na njihovu sposobnost da nezavisno rade. U ovom odjeljku se razmatraju struktura sudskog sistema, broj sudova i struktura tužilačkog sistema.

3.2.1 Organizacija sudova

3.2.1.1 *Općenito*

Sistem sudova u BiH je u velikoj mjeri proizvod pravne tradicije Austrougarske i SFRJ. Kao republika u okviru SFRJ, BiH je imala vlastiti Ustavni sud, Vrhovni sud i dva nivoa nižih sudova, kao i sudove za prekršaje. Tužilaštva su bila uspostavljena na nivou svakog redovnog suda (ali ne i Ustavnog ili sudova za prekršaje). Osnovna struktura sistema sudova i tužilaštava bila je zadržana nakon rata, ali ju je novi politički okvir učinio znatno složenijom.

Nadzor nad organizacijom sistema sudova i priprema zakonske regulative u vezi toga spada u nadležnost ministarstava pravde. Različiti ustavi sadrže neke osnovne odredbe u vezi strukture sistema sudova, ali se te odredbe obično dalje razrađuju u okviru zakonske regulative. U ustavima nema odredbi o tužilaštvima i sudovima za prekršaje.²⁴

Ustavni sudovi

BiH ima tri ustavna suda – Ustavni sud BiH, Federacije BiH i RS-a. Svaki od njih je ustanovljen odgovarajućim ustavom.

Sistem redovnih sudova

Podjela zemlje na različite političke jedinice rasparčala je sistem sudova, iako je sistem sudova na tri nivoa bio zadržan u svakom entitetu. Sada u osnovi postoje četiri sudska sistema koja se bave parničnim, krivičnim i upravnim predmetima – sistem na nivou BiH, dva u entitetima i sistem u Brčko Distriktu.

Osim sudova za prekršaje, BiH nema specijaliziranih sudova. Upravni i sudovi rada, koji su postojali prije rata, ukinuti su prije nekoliko godina.

Nivo BiH

Osim Ustavnog suda, postoji samo jedan sud na nivou BiH. Ustav BiH nema odredbi o ovom sudu, ali je zakon o njemu donijet 2000. godine i sud je konačno ustanovljen 2003. godine. Njegova jurisdikcija se ograničava na posebne krivične predmete, koji uključuju ratne zločine, upravnu jurisdikciju nad odlukama organa na nivou BiH i na trećestepene apelacije iz Brčko Distrikta.

Nivo Federacije BiH

²⁴ Osim u Poglavlju X Ustava RS-a.

Prema Ustavu Federacije BiH iz 1994. godine, zadržan je sistem sudova na tri nivoa, ali su dva niža nivoa, sada poznata pod nazivom kantonalni i općinski sudovi, bila stavljena u nadležnost kantona. Sada postoji samo jedan redovni sud koji spada u nadležnost Federacije – Vrhovni sud Federacije BiH. Ukoliko Zakon o sudovima stupi na snagu, Zakon o Vrhovnom sudu Federacije BiH biće poništen.²⁵

Prema Ustavu Federacije BiH, svaki kanton ima obavezu da ima svoj vlastiti kantonalni sud sa izvornom nadležnošću i apelacionom nadležnošću nad odlukama općinskih sudova. Ovi potonji su opšti prvostepeni sudovi i mogu se ustanoviti za jednu ili više općina. U sadašnjem trenutku kantonalno zakonodavstvo određuje mjesto i nadležnost kantonalnih i općinskih sudova. Nakon amandmana na Ustav Federacije BiH iz 2004. godine, sada se ova pitanja reguliraju zakonodavstvom na nivou Federacije BiH, te će ona spadati u djelokrug Ministarstva pravde Federacije BiH. Prenos ove nadležnosti sa kantona predstavljao je važan korak naprijed u osiguravanju budućeg racionalnog razvoja strukture sudova. U praksi, svi općinski sudovi imaju prvostepenu nadležnost, osim kada se radi o najtežim krivičnim predmetima.

Nivo RS-a

Sistem sudova RS-a je u suštini isti kao sistem u Federaciji osim što RS regulira cijeli sistem redovnih sudova jednim zakonskim aktom i putem jednog ministarstva pravde, bez dalje podjele ovog entiteta na kantone.

Brčko Distrikt

Poslijeratna međunarodna arbitraža rezultirala je stvaranjem nezavisnog Brčko Distrikta 1999. godine kao multietničke enklave koja ne potpada pod jurisdikciju nijednog od entiteta. Brčko Distrikt ima vlastiti sistem sudova – Osnovni sud sa cjelokupnom prvostepenom nadležnošću (uključujući i prekršaje) i Apelacioni sud. Sud BiH je sud posljednje instance za predmete iz Brčko Distrikta.

Brčko Distrikt nema ministarstvo pravde i izrada zakonodavstva koje se odnosi na organizaciju i rad sudova je u nadležnosti Pravosudne komisije Brčko Distrikta.

Sudovi za prekršaje

Kao što im samo ime govori, uloga sudova za prekršaje sastoji se isključivo u procesuiranju prekršajnih predmeta. Oni se ne spominju ni u jednom od ustava. Prekršajnih sudova nema na nivou BiH, niti u Brčko Distriktu, niti na nivou Federacije BiH. Što se tiče redovnih sudova, oni su regulirani jednim jedinstvenim zakonom u RS-u i putem deset kantonalnih zakona u Federaciji.

3.2.1.2 Uporedna mjerila

Nizozemska ima jedan od najmodernijih i najracionalnijih pravosudnih sistema u Evropi i prema tome može biti interesantna za upoređivanje, mada treba primijetiti da joj to omogućuje da ima jednostavniji sistem od BiH, budući da nema federalnu strukturu. Nizozemska ima tri nivoa sudova:

²⁵ SN 2/95, 3/99,20/01 i 44/01

okružne sudove (uključujući podokružne sudove) koji obrađuju sve predmete u prvom stepenu, apelacione sudove u drugom stepenu i Vrhovni sud kao treći i najviši stepen.

Druge manje zemlje kao što su Danska, Norveška i Švedska, imaju sličan jednostavan sistem opšte nadležnosti, dok veće zemlje kao što su Njemačka i Francuska imaju složeniju strukturu sa prvostepenom nadležnošću koja je raspoređena na nekoliko nivoa redovnih sudova. Letonija predstavlja primjer zemlje koja, kao BiH, rezervira izvjestan manji broj prvostepених nadležnosti za više nivoe suda, pri čemu većina nadležnosti pripada najnižem nivou.

Nizozemska također predstavlja izuzetak po tome što skoro svaka druga zemlja u Evropi ima neku vrstu specijaliziranih sudova. Švedska ima obiman sistem upravnih sudova, Danska ima specijalizirane pomorske i trgovačke sudove. Druge zemlje imaju posebne sudove koji se bave upravnim, trgovačkim, poreskim, zemljišnim predmetima, kao i predmetima u vezi rada, socijalne sigurnosti i osiguranja, ili maloljetničkim predmetima, između ostalog. Grčka također ima sistem sudova za prekršaje.

3.2.1.3 *Zaključci*

BiH u velikoj mjeri slijedi obrazac koji je zajednički za mnoge manje zemlje, tako što ima sudski sistem na tri nivoa u kojem se najniži sudovi bave svim predmetima, osim onih najtežih. Imajući na umu noviju istoriju BiH i ostatke utjecaja izvršne vlasti nad sudskom granom vlasti, smatralo se da je važno da se teški krivični predmeti prenesu iz lokalnog područja na kantonalne i okružne sudove, kako bi se osigurala nezavisnost procesa i također ostavio utisak nezavisnosti. Dalje „pojednostavlјivanje“ ovog sistema, time što bi se sva prvostepena nadležnost dala općinskim i osnovnim sudovima, bio bi prema tome korak u krivom pravcu, bar što se tiče neposredne budućnosti. Moglo bi se razmotriti usklađivanje nadležnosti sudova Brčko Distrikta sa nadležnostima sudova entiteta, iako, zbog toga što je mjesna nadležnost dva suda u Brčko Distriktu identična, ovdje ne važi argument osiguranja nezavisnosti u korist prenošenja teških predmeta u nadležnost višeg suda.

3.2.2 Broj sudova

3.2.2.1 *Proces reorganizacije*

U poslijeratnom periodu došlo je do značajnog povećanja u broju redovnih sudova u BiH, posebno u Federaciji BiH. Dok je neke bilo nužno uspostaviti na temelju Ustava, kao što je 10 kantonalnih sudova, drugi su očigledno bili stvoreni iz političkih razloga, a ne zbog toga što je to objektivno bilo nužno.

Počevši od 2002. godine, došlo je, pod vođstvom IJC-a, do sveobuhvatne reorganizacije redovnih sudova, kao sastavnog dijela ukupne strategije reforme pravosuđa koja je imala za cilj povećanje nezavisnosti pravosuđa i stvaranje stabilnije finansijske situacije za pravosuđe. U okviru ovog procesa, smanjen je broj prvostepених sudova, kao i broj mjesta u pravosuđu na svim nivoima sudskog sistema, nakon čega su se sve sudije morale ponovo prijaviti za svoja mjesta u okviru javnog konkursa. Zbog toga što su vrijeme i resursi IJC-a bili ograničeni, sudovi za prekršaje nisu bili uključeni u ovaj proces.

Od reorganizacije se očekivalo da će stvoriti efikasnije i nezavisnije pravosuđe, time što bi se eliminirali neki od najmanjih sudova. Veći sudovi bi omogućili bolje upravljanje, npr. kada se radi o odsustvu ili zahtjevima za izuzećem sudija, i dali bi sudijama mogućnost da se specijaliziraju. Uklanjanje sudova iz malih mjesta u kojima se učesnici u sudskim procesima često međusobno osobno poznaju, dovelo bi i do veće nezavisnosti i izgleda nezavisnosti u očima javnosti. Od cijelog ovog procesa se također očekivalo da na kraju rezultira uštedom na troškovima, te bi se ta uštedena sredstva mogla preraspodijeliti u pravosuđu i na taj način ublažiti neke od problema izazvanih hronično niskim budžetima. Istovremeno se trebalo pobrinuti da se osigura da se građanstvu ne oteža nekorektno mogućnost pristupa mjesnim sudovima, pogotovo kada se ima u vidu činjenica da se stranke i žrtve općenito nerado odazivaju na sudske pozive.

Planiranje i implementaciju procesa reorganizacije vodio je IJC, uz značajne napore domaćih aktera, naročito ministarstava pravde i predsjednika sudova. Bili su postavljeni jasni kriteriji za određivanje broja i mjesta sudova. Ovi kriteriji su obuhvatali obim broja predmeta, udaljenost između sudova i broj lokalnog stanovništva.²⁶ Ministarstva pravde i druga organi vlasti su se u velikoj mjeri složili sa ovim kriterijima, iako se u jednom ili dva slučaja nisu složili i sa njihovom primjenom. Implemeniran je postupak imenovanja sudija u nove sudove u okviru procesa ponovnog imenovanja i proces je bio završen do sredine 2004. godine.

Kao rezultat ovog procesa, broj prvostepeni sudova u entitetima je bio smanjen sa 78 na 47, sa 6 odjeljenja suda izvan sjedišta suda. Ovo predstavlja smanjenje od 41%, odnosno 33% ukoliko se posebno računaju odjeljenja suda izvan sjedišta suda. Smanjenje broja kantonalnih sudova zahtijevalo bi ustavne amandmane kojima bi se omogućilo stvaranje međukantonalnih sudova, te tako to nije ni pokretano u okviru ovog projekta. Zbog neobične geografske konfiguracije RS-a, ni broj okružnih sudova nije bio smanjivan, kako bi se osiguralo da stranke imaju adekvatan pristup tim sudovima.

Kao što je već pomenuto, sudovi za prekršaje nisu bili dio ovog procesa reorganizacije. Međutim, sada je trenutno u toku projekat pod naslovom „Reorganizacija sudova za prekršaje“ pod pokroviteljstvom VSTV-a, a finansiran od strane Evropske komisije. Nakon izjave visokog predstavnika na konferenciji o reformi pravosuđa u novembru 2004. godine da će sudovi za prekršaje postati odjeljenja redovnih sudova, te povrh toga uzimajući u obzir činjenicu da bi takva reorganizacija dovela do usklađivanja Bosne i Hercegovine sa evropskim standardima u smislu broja prvostepeni sudova, projektni tim sada vrši procjenu logistike i izvodivosti spajanja ovih sudova. Spajanje bi posebno rezultiralo većom finansijskom efikasnošću, a isto tako bi bilo lakše primijeniti globalne strategije u odnosu na sudove, u oblasti kompjuterizacije posebno i sudske uprave općenito. Konačno, pravosudni sektor bio bi uvezan u jedinstven sistem, u kojem bi izbor sudija, praćenje radnih rezultata i uniformni disciplinski postupci bili standardizirani. Ovakve prednosti, pogotovo one koje se proizlaze iz smanjenja troškova, ne mogu se olako zanemariti.

Prema Zakonu o sudovima u RS (usvojenom u decembru 2004. godine) i nacrtu Zakona o sudovima u Federaciji BiH (trenutno u proceduri), biće uklonjene manje razlike u nadležnostima između

²⁶ Za sudove sa indeksom obima predmeta manjim od 3,0 pretpostavljalo se da su premaleni, dok se indeks veći od 5,5 smatrao dovoljno velikim. Sudovi koji su pokrivali populaciju koja je brojala manje od 35.000 bili su sudovi kod kojih se razmatralo njihovo zatvaranje, dok su sudovi koji su pokrivali populaciju veću od 55.000 smatrani dovoljno velikim da opravdaju svoje postojanje. Udaljenost od 45 km do sljedećeg suda smatrana je dovoljno velikom da opravda postojanje suda, dok je udaljenost od 20 i manje kilometara smatrana premalenom. Neki sudovi su zadovoljavali sve kriterije, neki nijedan od njih, a kod onih sudova koji su spadali u sive zone trebalo je izvršiti određeno balansiranje.

različitih nivoa suda, kao i među entitetima. Zakon Federacije će, ukoliko bude usvojen, zamijeniti sadašnje kantonalne zakone o sudovima u pogledu teritorijalnog razmještaja kantonalnih i općinskih sudova.

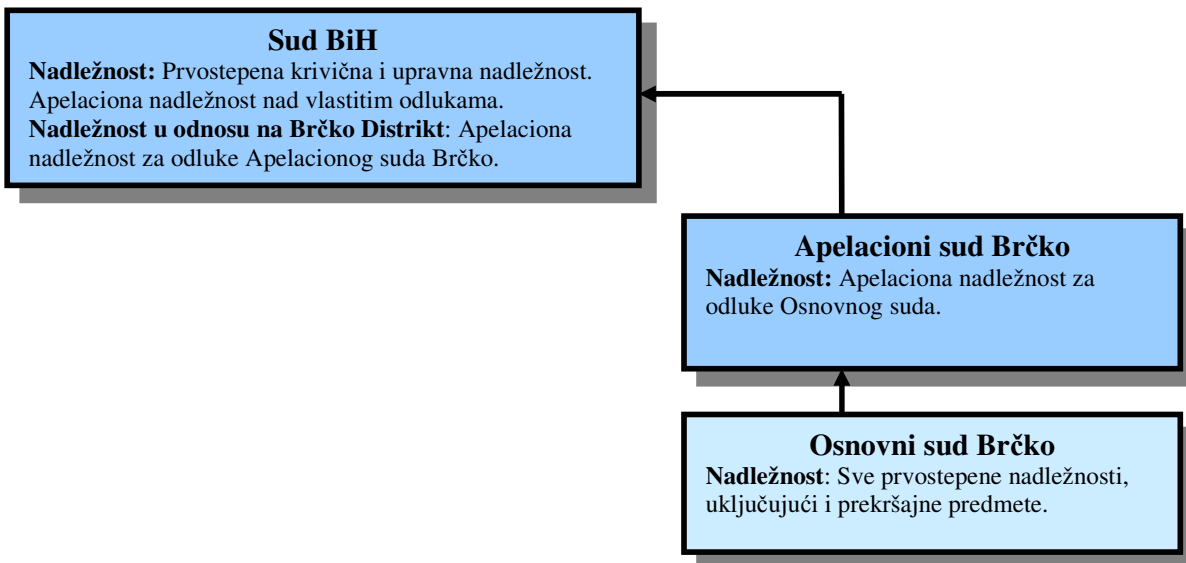
3.2.2.2 Sadašnji broj sudova

Nakon procesa restrukturiranja redovnih sudova, sadašnji ukupan broj sudova u BiH (isključujući ustavne sudove) iznosi 189:

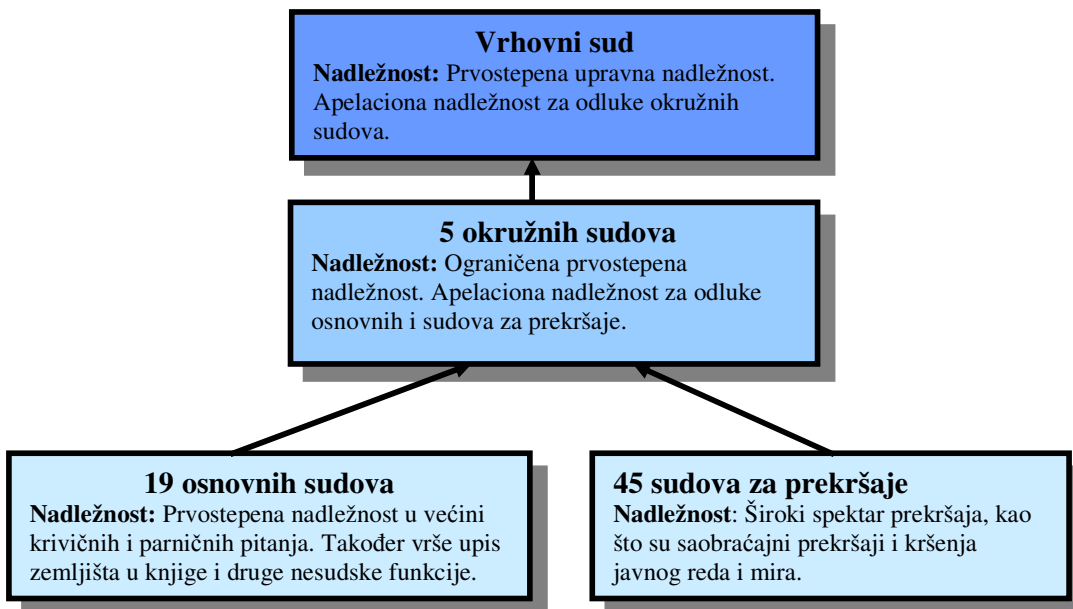
- Prvostepeni (uključujući općinske i osnovne sudove u Federaciji BiH, RS-u i Brčko Distriktu i Sud BiH): 49
- Drugostepeni (uključujući kantonalne i okružne sudove i Apelacioni sud Brčko Distrikta): 16
- Trećestepeni: 2
- Općinskih sudova za prekršaje: 116
- Kantonalnih sudova za prekršaje: 6

Slijedi dijagram organizacije sudova u BiH, na kojem je prikazana nadležnost sudova na svakom od nivoa.

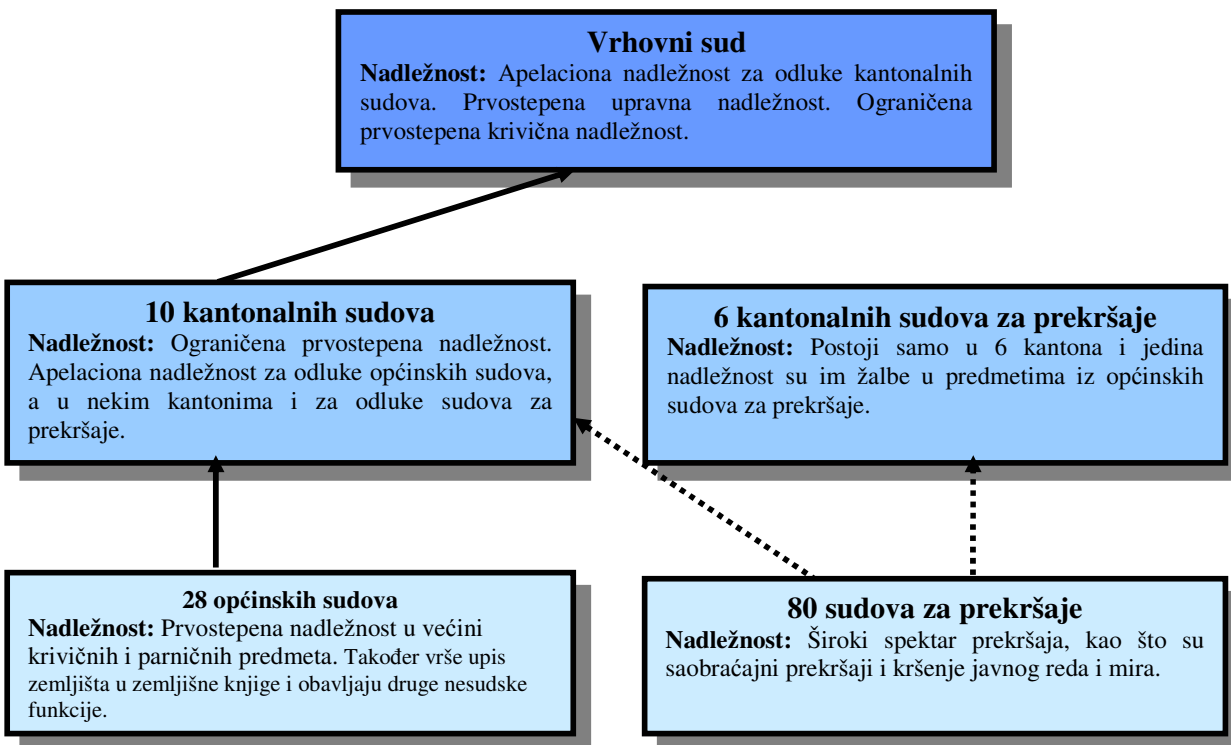
Nivo BiH i Brčko Distrikta



Republika Srpska



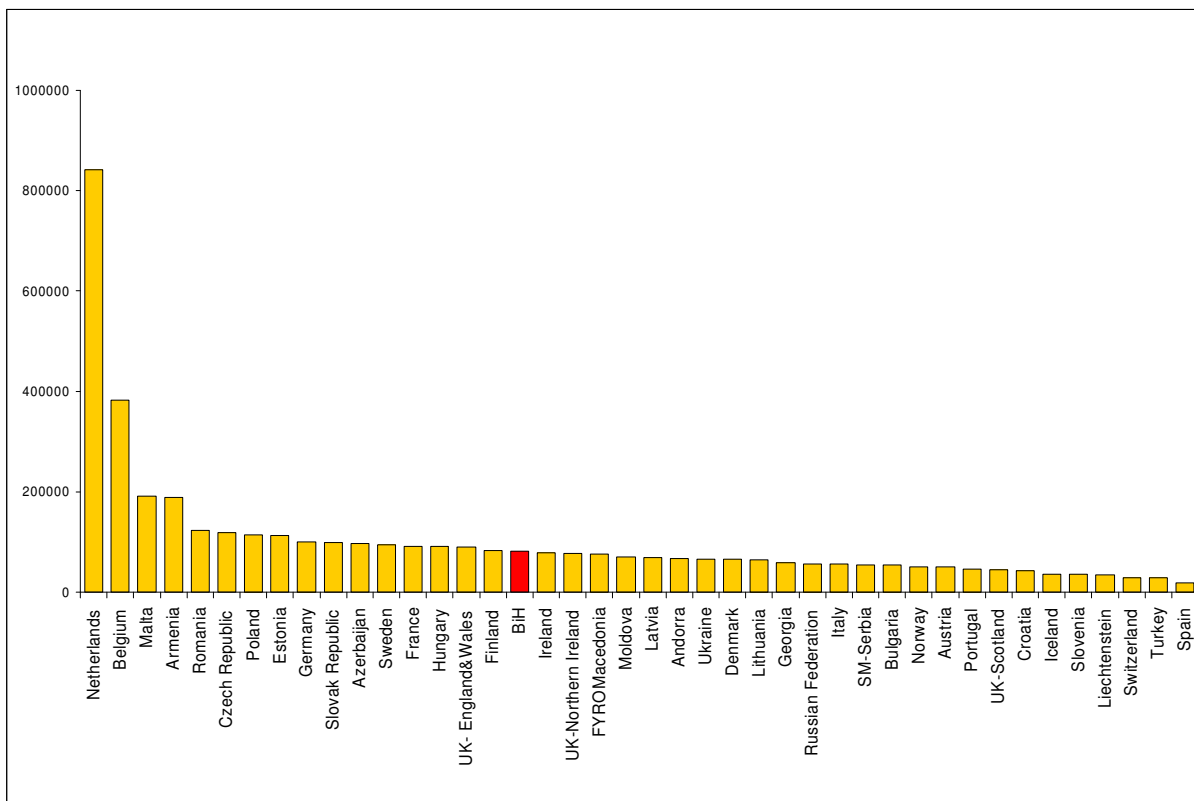
Federacija BiH



3.2.2.3. Uporedna mjerila

BiH ima 49 prvostepeni sudova opšte nadležnosti koji opslužuju stanovništvo od 4 miliona stanovnika, što iznosi 12,25 sudova na milion stanovnika. U većini evropskih zemalja omjer za te sudova kreće se u rasponu od 10 do 25, tako da se BiH nalazi u donjem dijelu ovog spektra. Prosječan broj stanovnika koje opslužuje jedan sud opšte nadležnosti varira od 18.600 u Španiji do 842.000 u Nizozemskoj. U BiH taj broj iznosi 81.633, što je, kao što se može vidjeti na donjoj tabeli, u skladu sa situacijom u mnogim evropskim zemljama.

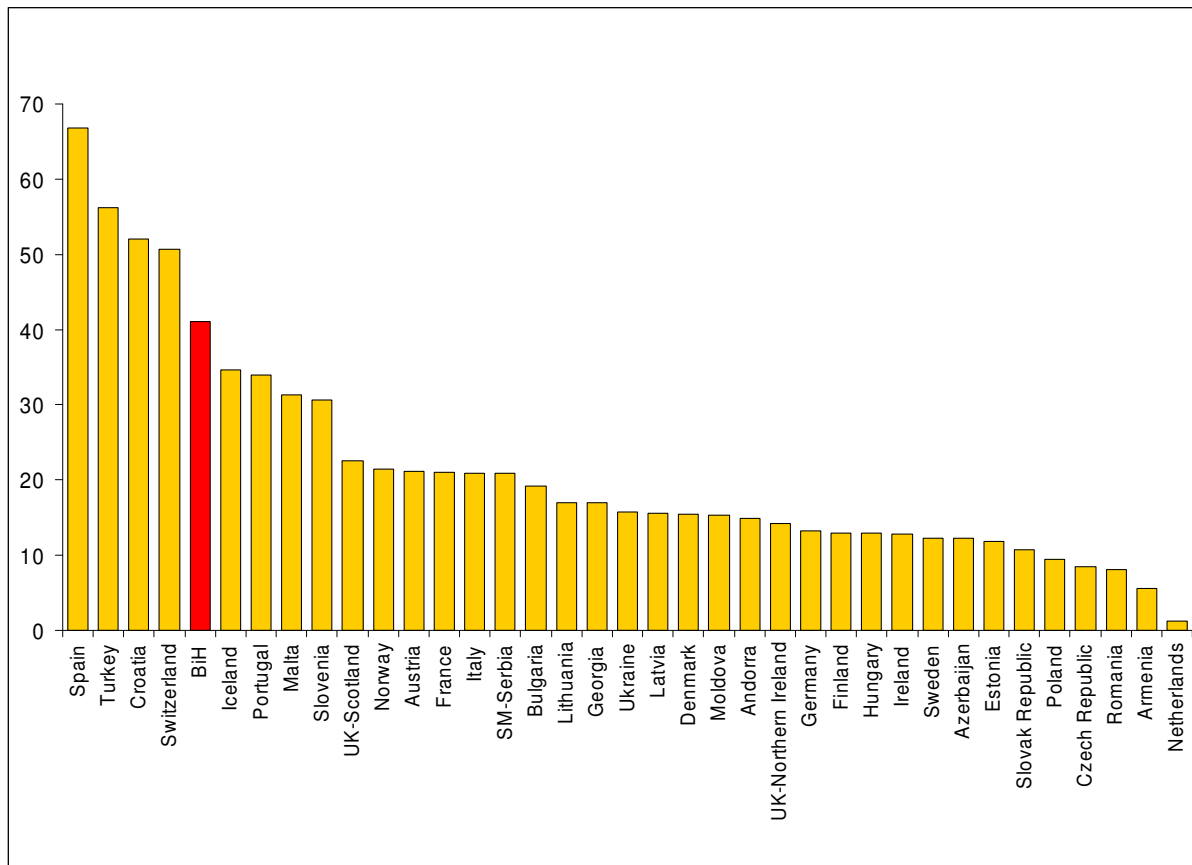
Tabela koja prikazuje prosječan broj stanovnika koje opslužuje prvostepeni sud opšte nadležnosti²⁷



Brojke za BiH izgledaju manje povoljnima kada se uyme u obzir ukupan broj prvostepeni sudova (opštih i specijaliziranih). Kada se uključe svi prvostepeni sudovi za prekršaje, BiH ima 165 prvostepeni sudova, što znači 41 sud na milion stanovnika. U poređenju sa drugim evropskim zemljama ovo je visok broj, budući da većina zemalja ima 15 do 22 takva suda na milion stanovnika. Ukoliko se sudovi za prekršaje spoje sa redovnim sudovima, to će dovesti BiH unutar prihvatljivijeg raspona.

²⁷ Ova tabela, skupa sa tabelom koja slijedi, reproducirana je (velikim dijelom, osim uključivanja podataka za BiH) sa strane 25, *European Judicial Systems 2002 – Facts and Figures on the basis of a survey conducted in 40 Council of Europe Member States*, Evropska komisija za efikasnost pravosuđa (CEPEJ), Strasbourg, 10 decembar 2004.

Tabela koja pokazuje broj prvostepenih sudova, opštih i specijaliziranih, na milion stanovnika



3.2.2.4 Zaključci

Iako se može vidjeti da BiH u sadašnjem trenutku ima relativno veliki broj sudova u odnosu na stanovništvo, ovaj broj će se u značajnoj mjeri smanjiti, ukoliko se sudovi za prekršaje pripoje redovnim sudovima.

Imajući na umu složenu političku strukturu zemlje, u kojoj neke političke jedinice imaju vrlo mali broj stanovnika, ali se od njih i dalje zahtijeva da održavaju dva nivoa sudove, BiH neće biti u stanju da smanji veličinu svog sistema sudova na nivo koji su postigle zemlje koja nemaju federalnu strukturu, kao npr. Nizozemska. Međutim, s obzirom na relativno veliki broj vrlo malih sudova u Federaciji, zbog njene kantonalne strukture, sljedeći stepen u reorganizaciji mogao bi biti omogućavanje uspostave međukantonalnih sudova, kako na općinskom tako i na kantonalnom nivou, naročito na ovom drugom.

3.2.3 Tužilački sistem

3.2.3.1 Opšti pregled

Sve do nedavno, slijedeći tradiciju bivše SFRJ, postojalo je jedno tužilaštvo za svaki redovni sud. (Na ustavnim ili sudovima za prekršaje nikada nije bilo tužilaca). Reguliranje organizacije sistema i uspostava i rad tužilaštava spadaju u nadležnost ministarstava pravde BiH, entiteta i kantona, te Pravosudne komisije Brčko Distrikta. Reguliranje se vrši putem zakonodavstva.

Nakon uspostavljanja pravosudnog sistema Brčko Distrikta 2000. godine, bilo je formirano jedno tužilaštvo za oba nivoa suda. Sličan put slijedili su i entiteti prilikom reorganizacije svojih tužilaštava 2002. godine (istovremeno sa reorganizacijom sudova), te je najniži nivo tužilaštava (tj. općinskih i osnovnih tužilaštava) bio ukinut. Smanjenje broja ovih tužilaštava (pri čemu je istovremeno došlo do povećanja veličine preostalih) mora da se smatralo važnim sastavnim dijelom stvaranja nezavisnijeg i efikasnijeg sistema tužilaštava. Mnogi od bivših općinskih i osnovnih tužilaštava imali su samo jednog ili dva tužioce, što je moralo dovesti do neefikasnosti uprave i stvarati probleme za tužioce koji su istovremeno bili tužiocima na nekoliko različitih sudova.

Sada postoji samo 19 tužilaštava u BiH (10 kantonalnih tužilaštava, 5 okružnih, jedno na nivou svakog entiteta, jedno u Brčko Distriktu i jedno na nivou BiH).

3.2.3.2 *Uporedna mjerila*

Zemlja	Broj tužilaštava	Broj tužilaštava na 100.000 stanovnika	Površina zemlje (km ²)	Broj tužilaštava na 10 km ²
<i>BiH</i>	19	0,48 (4 miliona stanovnika)	51.130	3,72
<i>Nizozemska</i>	20 ²⁸	0,12 (16,32 miliona stanovnika)	41.530	3,72
<i>Njemačka</i>	146 ²⁹	0,18 (82,44 miliona stanovnika)	357.020	4,82
<i>Belgija</i>	37 ³⁰	0,36 (1,31 miliona stanovnika)	30.530	12,12

Kao što se može vidjeti, u BiH je omjer prema stanovništvu oko 2,5 puta veći nego u Njemačkoj, a 4 puta veći nego u Nizozemskoj, iako je u terminima teritorijalne površine sličan tim zemljama. Visoki omjer tužilaštava prema broju stanovnika u Belgiji dolazi od različitog sistema tužilaštava, u kojem je većina tužilaštava na nižem nivou vezana za policiju.

3.2.4 **Preporuke**

Što se tiče nadležnosti različitih ministarstava pravde za utvrđivanje organizacije pravosuđa u budućnosti, ne preporučuju se bilo kakve promjene, mada će se očigledno, ukoliko finansiranje pravosuđa u budućnosti pređe u nadležnost države BiH, morati utvrditi mehanizam za koordiniranje politike i budžeta (kod promjene strukture sistema ili broja sudova) između ministarstava pravde entiteta i BiH. Možda bi bilo prikladno već i u ovoj fazi uvesti neki mehanizam za obavezno pribavljanje saglasnosti države kod promjene organizacije sudova entiteta.

²⁸ Ovaj broj uključuje 19 okružnih tužilaštava plus odbor glavnih tužilaca.

²⁹ Ne uključujući tužilaštva izvan sjedišta suda.

³⁰ Ovo uključuje 27 tužilaštava pri policiji (Parquets de Police).

Sve dok se sadašnji broj redovnih sudova može opravdati, ne može se preporučiti bilo kakvo povećanje, osim ukoliko se uslovi, kao što su broj stanovnika ili obim predmeta, ne povećaju u značajnoj mjeri, a možda čak ni tada. Imajući na umu nedavne krupne promjene na nivou najnižih sudova, bilo bi u principu poželjno omogućiti sistemu da se stabilizira neko vrijeme prije preduzimanja bilo kakvih novih procjena. Ukoliko se u bliskoj budućnosti bude razmatralo dalje racionaliziranje sistema, trebaće obratiti pažnju na preporuke Venecijanske komisije³¹ u odnosu na buduću optimalnu teritorijalnu organizaciju BiH. Svaka promjena u teritorijalnoj organizaciji BiH mogla bi dovesti do neizbježnog zaključka da postoji potreba za smanjenim brojem sudova, a moguće i za formiranjem međukantonalnih sudova, kako na općinskom tako i na kantonalnom nivou.

I u vezi tužilaštava, imajući na umu nedavne krupne promjene, bilo bi poželjno omogućiti sistemu da se stabilizira neko vrijeme prije preduzimanja bilo kakvih novih procjena. Distribucija tužilaštava širom zemlje je povezana sa policijskom jurisdikcijom i ne bi trebalo unositi promjene koje ne bi uzimale u obzir rezultate Funkcionalne analize policijskih snaga i Komisije za reorganizaciju policije (ovo također važi i za sve predložene promjene u organizaciji sudova). Nezavisnost tužilaštava predstavlja prilično dobar sistem koji je u skladu sa najboljom evropskom praksom, te se prema tome u ovom pogledu ne daju bilo kakve posebne preporuke. Međutim, kao što je ranije pomenuto u vezi sudova, ukoliko dođe do promjene u teritorijalnoj organizaciji BiH, treba razmotriti reorganizaciju sistema u ovisnosti od datih promjena.

Konačno, ne mogu se zanemariti prednosti spajanja sudova za prekršaje sa redovnim sudovima. To bi vodilo do veće efikasnosti, kako troškovne tako i vremenske, i olakšalo bi uvođenje strategija za sudove, npr. u oblasti kompjuterizacije i sudske uprave.

Ključne preporuke – Organizacija sudova i tužilaštava

1. Sudovi za prekršaje trebali bi biti uspostavljeni kao odjeljenja redovnih prvostepenih sudova.
2. U principu ne bi trebalo vršiti dalje organizacione promjene u sistemu sudskih i tužilačkih službi, kako bi se omogućilo stabiliziranje učinaka nedavnog procesa reorganizacije. Međutim, ovakva struktura bi trebala biti u stanju da reagira na promjene u okruženju, naročito ukoliko dođe do bilo kakvih promjena u teritorijalnoj organizaciji BiH. U datom momentu moglo bi se razmisliti o formiranju međukantonalnih sudova.
3. Osim toga, sve predložene organizacione promjene trebale bi uzeti u obzir i nalaze i preporuke Funkcionalne analize policijskih snaga i Komisije za reorganizaciju policije.
4. Nakon odluke da se svi sudovi i tužilaštva finansiraju sa nivou države BiH (o čemu se detaljnije govori u pododjeljku 3.3) trebalo bi uspostaviti mehanizme koji bi omogućili postizanje saglasnosti na nivou BiH o svim eventualnim organizacionim promjenama, budući da implikacije takvih odluka po troškove treba procijeniti i evaluirati na onom nivou na kojem se sudovi i tužilaštva finansiraju. Takav mehanizam bi se također mogao iskoristiti za osiguravanje usklađenosti organizacije sudova dva entiteta.
5. Također bi trebalo razmisliti o tome da se nadležnost sudova u Brčko Distriktu dovede u sklad sa nadležnostima entitetskih sudova.

³¹ Vidi *Mišljenje o ustavnoj situaciji u BiH i ovlastima visokog predstavnika*, Evropska komisija za demokratiju putem zakona, CDL-AD(2005)004

Pododjeljak 3.3 – Finansije, planiranje i izvršenje budžeta

U dijelu opštih nadležnosti koje se odnose na upravljanje sudovima i tužilaštvima, većina ministarstava pravde je angažirana na pripremi budžeta za te institucije, i u toj ulozi se pojavljuju zajedno sa VSTV-om. U novije vrijeme se ministarstava pravde manje angažiraju u početnom dijelu procesa, što će biti objašnjeno u daljem tekstu.

Priprema i izrada budžeta predstavljaju značajnu odgovornost, budući da sudski i tužilački sistemi mogu djelotvorno da funkcioniraju samo ukoliko su na odgovarajući način finansirani, pri čemu je također važno da procesi putem kojih se vrši ta nadležnost ne ugroze nezavisnost pravosuđa. Isto je tako važno da budžeti budu dobro promišljeni, tako da se svaka potrebna budžetska stavka, skupa sa sumom koja se odvaja za takvu stavku, može dokumentirati i poduprijeti dokazima. Samo u takvim okolnostima će sudovi i tužilaštva biti u prilici da dobiju sume koje zahtijevaju. U analizi koja slijedi, opisujemo procese i postupke koji su bili izgrađeni u vezi pripreme budžeta, te objašnjavamo ulogu koju je u tom procesu imao IJC (odnosno kasnije VSTV). Također razlažemo potreškoće koje se javljaju kao rezultat rasparčanosti sistema na mnoštvo nivoa vlasti, te procjenjujemo koristi od prenosa funkcija na jedno jedinstveno tijelo za finansiranje.

Odjeljenja za trezor unutar svakog od ministarstava finansija sada su preuzela ulogu izvršenja svakog pojedinog budžeta, kao dio sistema Jedinstvenog trezorskog računa koji je uveden na svim nivoima vlasti tokom posljednje tri godine, iako pri tome u tom pogledu ministarstva pravde zadržavaju određene ingerencije. Tokom analize koja slijedi mi predviđamo moguće probleme u procesima upravljanja izvršenjem budžeta, te predlažemo izmjene i dopune sadašnjih postupaka.

Podijelili smo sistem budžeta za institucije na različite aspekte, te u ovom pododjeljku razmatramo svaki aspekt pojedinačno, kao što slijedi:

- a. Iznos budžeta sudova i tužilaštava
- b. Proces pripreme i usvajanja godišnjeg budžeta
- c. Centralizirano tijelo za finansiranje za sudove i tužilaštva
- d. Izvršenje budžeta

3.3.1 Iznos budžeta sudova i tužilaštava

3.3.1.1 *Sudski i tužilački budžeti*

Stvarni sadašnji iznosi

Budžeti za sudove i tužilaštva (ne uključujući sudove za prekršaje) iznosili su 121 milion KM u 2003. godini i 150 miliona KM u 2004. godini. Treba primijetiti da je bilo više razloga za povećanje budžeta u 2004. godini. Jedan od njih je bila potreba da se u budžetu predvide kratkoročni troškovi uzrokovani reorganizacijom, posebno isplatama otpremnina. Drugi je bio stalni rast plaća sudija i tužilaca (o čemu se govori u daljem tekstu), a treći taj što su budžeti konačno počeli odražavati stvarne troškove sudova i tužilaštava mnogo preciznije nego što je to ranije bio slučaj. Objasniti ćemo razloge koji su doveli do ovoga u daljim dijelovima ovog pododjeljka.

U donjem tekstu prikazujemo analizu budžeta koji su bili usvojeni od strane sudova i tužilaštava raznih nivoa u 2003. i 2004. godini.

Iznosi budžeta za cjelokuopno pravosuđe u 2003. god.

Institucija	Budžet za 2003.g.
Ustavni sud BiH	2.357.088
Sud BiH	2.989.346
Tužilaštvo BiH	2.000.038
Ukupno državni nivo	7.346.472
Ustavni sud RS-a	872.300
Vrhovni sud RS -a	989.600
Tužilaštvo RS-a	433.700
Okružni sudovi u RS-u	4.251.000
Okružna tužilaštva u RS-u	5.023.215
Osnovni sudovi u RS-u	16.621.500
Ukupno RS	28.191.315
Ustavni sud Federacije BiH	954.310
Vrhovni sud Federacije BiH	3.822.970
Tužilaštvo Federacije BiH	1.107.750
Kantonalni sudovi	18.043.886
Kantonalna tužilaštva	16.283.332
Općinski sudovi	45.209.605
Ukupno Federacija BiH	85.421.853
Sveukupno BiH	120.959.640

Iznosi budžeta za cjelokuopno pravosuđe u 2003. god.

Institucija	Budžet za 2004.g.
Ustavni sud BiH	3.449.800
Sud BiH	3.274.640
Tužilaštvo BiH	2.558.022
Ukupno državni nivo	9.282.462
Ustavni sud RS-a	1.277.860
Vrhovni sud RS -a	1.556.490
Tužilaštvo RS-a	919.850
Okružni sudovi u RS-u	5.450.670
Okružna tužilaštva u RS-u	12.442.850
Osnovni sudovi u RS-u	21.779.780
Ukupno RS	43.427.500
Ustavni sud Federacije BiH	1.480.990
Vrhovni sud Federacije BiH	4.445.070
Tužilaštvo Federacije BiH	1.698.660
Kantonalni sudovi	19.814.390
Kantonalna tužilaštva	19.636.672
Općinski sudovi	50.030.271
Ukupno Federacija BiH	97.106.053
Sveukupno BiH	149.816.015

Sa krajem januara 2005. godine, bili su prikupljeni i kolacionirani slijedeći podaci o budžetima sudova³² za 2005. godinu.

62 prvostepena i drugostepena suda u FBiH i RS-u	Usvojeni budžet za 2003. godinu u KM	Usvojeni budžet za 2004. godinu u KM	VSTV-ov prijedlog budžeta za 2005.g. bez dugova	Budžet za 2005.g. kakav je usvojen ili predložen
Kanton 1	7.483.250	7.360.970	7.902.800	6.525.235*
Kanton 2	2.347.010	1.320.740	1.501.950	1.356.130
Kanton 3	12.525.200	12.431.400	11.620.300	11.747.100
Kanton 4	8.441.600	10.765.315	10.350.380	8.968.290
Kanton 5	877.529	945.300	1.225.550	947.709
Kanton 6	6.044.562	7.080.671	5.947.091	6.519.651*
Kanton 7	7.228.650	7.409.000	6.794.950	5.798.000
Kanton 8	2.463.700	2.545.800	1.985.700	2.010.100*
Kanton 9	14.411.140	18.051.396	17.643.700	18.839.000
Kanton 10	1.420.350	1.934.069	1.807.700	1.913.301*
Republika Srpska	20.872.500	27.230.450	24.917.386	25.945.811*
UKUPNO	84.125.491	97.075.111	91.697.507	89.430.336

* Predložene sume

³² Tabela ne uključuje tužilaštva.

Kao što se može vidjeti iz tabele, predviđa se da će dodijeljena sredstva za sudove biti smanjena za 7% na prelazu iz 2004. u 2005. godinu.

Treba primijetiti da gornje brojke ne uključuju i isplatu akumuliranih dugova. VSTV je predložio ukupni budžet od 111.380.678 KM za sve gorenavedene sudove, ukoliko budu uključeni i dugovi. Ukoliko se ovo uzme u obzir, manjak sredstava za 2005. godinu iznosi otprilike 22 miliona KM.

Uz vrlo rijetke izuzetke, nivo finansiranja sudova je nedovoljan i predstavlja značajnu prepreku efikasnosti sudstva. Neki sudovi nemaju čak ni dovoljno finansijskih sredstava za plaćanje osnovnih usluga kao što su struja, grijanje, telefon ili poštanske usluge, te im se ove usluge često uskraćuju zbog toga što nisu platili račune. Nedostatak finansijskih sredstava za plaćanje sudskih vještaka ili advokata imenovanih po službenoj dužnosti otežava sudovima mogućnost da i dalje zadrže njihove usluge ili osiguraju njihovo prisustvo tokom sudskih rasprava. Kao što je pomenuto u gornjem tekstu, mnogi sudovi su akumulirali znatne dugove kao rezultat toga što im ranije nije bilo dodjeljivano dovoljno sredstava za osnovne usluge.

Drugi značajan učinak nedostatka finansijskih sredstava sastoji se u tome što će vrlo mali broj dodatnih sudija biti uposlen 2005. godine za rješavanje nagomilanih neriješenih predmeta u mnogim sudovima. Nije moguće, ili finansijski nije održivo, angažirati dodatne sudije u sudovima koji su već akumulirali dugove i kojima nedostaju sredstva za rad čak i sa redovnim brojem sudija.

Iako se ne može reći da su preobilno finansirana, tužilaštva općenito nisu bolovala od nedovoljnog finansiranja u istom stepenu kao sudovi, a pritom je za njih bilo vjerovatnije da će im se budžeti povećati. Također se može primijetiti da je finansijski položaj viših sudova obično bolji od finansijskog položaja nižih sudova.

Plaće sudija i tužilaca

Jedan od razloga za akumuliranje tako visokih dugova su visoke plaće sudija i tužilaca. Kao dio paketa čiji je cilj bio da se poveća nezavisnost pravosuđa, 2000. godine doneseni su zakoni kojima su u značajnoj mjeri povećane plaće sudija i tužilaca. Prosječna osnovna plaća za sudije i tužioce prvostepenih sudova u RS-u povećala se sa 400 na 1.800 KM mjesečno, a u Federaciji BiH sa 1.000 na 2.000 KM mjesečno.

Umjesto da se povećaju ukupni budžeti kako bi se uzela u obzir povećanja plaća, sredstva za isplatu povećanih plaća bila su uzeta iz drugih budžetskih stavki sudova i tužilaštava, što je značilo da su se raspoloživa sredstva za troškove poslovanja smanjila, te su se počeli obračunavati akumulirani dugovi. Istovremeno, visoko plaćene sudije i tužiocci ne mogu obavljati svoj posao efikasno zbog toga što nije bilo investiranja u prostorije, službe ili modernu tehnologiju (posebno informacione tehnologije).

Osnova za obračunavanje plaća sudija i tužilaca je prethodna neto prosječna plaća u odgovarajućem entitetu, koja se množi određenim iznosom u zavisnosti od stepena suda na kojem sudija radi. Ovim se dobiva osnovna plaća, koja se zatim uvećava za različite iznose procenata kao kompenzaciju za to što se ne mogu baviti dodatnim poslom, godine radnog iskustva i rukovodeći položaj. Plaće sudija i tužilaca se prema tome povećavaju po znatno višoj stopi nego prosječna plaća, a to će se i dalje nastavljati. U Federaciji BiH, porasle su za 37%, a u RS-u za 42% u periodu od 2000. do

2004. godine, pri čemu inflacije skoro uopšte nije bilo. U ovom momentu na plaće (uključujući i plaće administrativno-tehničkog osoblja) ide u prosjeku 85% ukupnog budžeta za sudije i tužioce.

Početak 2004. godine, IJC i OHR su pripremili zakone na osnovu kojih se mijenjao metod obračunavanja plaća u pravosuđu kako bi se spriječilo njihovo stalno povećavanje po stopi većoj od inflacije. Do sada ovi zakoni još nisu bili doneseni i može se očekivati da će se javiti protivljenje. Nedavna smanjenja broja zaposlenih u pravosuđu, do kojih je došlo kao posljedica reorganizacije, udružena sa ovim planiranim reformama sistema plaća, trebala bi rezultirati u zdravijoj situaciji u vezi sa budžetom, u kojoj bi (pod pretpostavkom da ukupan nivo finansijskih sredstava ostane isti) za plaće i naknade trebalo manje od 70% od ukupnog budžeta.

Krajem 2004. godine, visoki predstavnik je nametnuo zakone o izmjenama i dopunama Zakona o plaćama sudija i tužilaca, kako bi se osnova za obračunavanje plaća sudija i tužilaca zamrzla na nivou neto prosječne plaće iz decembra 2003. godine u Federaciji BiH, odnosno iz novembra 2004. godine u RS-u. Ova intervencija visokog predstavnika rezultira u održavanju status quo-a sve dok se nacrti zakona, pomenuti u gornjem tekstu, ne budu razmotrili i implementirali. U januaru 2005, nakon zamrzavanja plaća, visoki predstavnik je inicirao formiranje radne grupe, sastavljene od predstavnika VSTV-a, ministarstava pravde BiH i entiteta, i sudija i tužilaca iz oba entiteta. Ova radna grupa je dobila zadatak da izađe sa prijedlogom za reguliranje budućih plaća sudija i tužilaca. Krajnji rok za pripremu ovog prednacrtja je 30.4.2005. godine.

Sudovi za prekršaje

Materijalni uslovi u kojima se nalaze sudovi za prekršaje su slični, ako ne i gori od onih u kojima se nalaze redovni sudovi, te i oni trpe od istih problema u smislu nedostatka osnovnih usluga. Međutim, sudije sudova za prekršaje nisu primili povećanja plaća koja su dobili sudije redovnih sudova 2000. godine. Nivoi njihovih plaća se u znatnoj mjeri razlikuju na različitim mjestima u zemlji, i kreću se od oko 580 KM mjesečno do oko 2.000 KM (iako se većina plaća nalazi na donjem dijelu ove skale).

Sudovi za prekršaje se trenutno nalaze u toku procesa reorganizacije. Do sada još uvijek nisu u potpunosti naznačene finansijske implikacije ove reforme. Očekuje se da će sudije sudova za prekršaje također ulaziti u proces ponovnog imenovanja, te da će, ukoliko budu izabrani, eventualno imati pravo na postepeno povećanje nivoa njihovih plaća. Još uvijek nije donesena odluka o stvarnom nivou ovih plaća, ali ovo ne bi trebalo rezultirati značajnim povećanjem troškova, budući da će broj sudija biti smanjen. Dugoročno, ova reforma bi trebala dovesti do povećanja efikasnosti. Reorganizirani sistem, sa efikasnijim postupkom rješavanja prekršajnih predmeta, trebao bi također značiti i to da će doći do značajnog povećanja prihoda prikupljenih putem izricanja novčanih kazni.

3.3.2 Proces pripreme i usvajanja godišnjeg budžeta

Proces pripreme godišnjeg budžeta dramatično se promijenio tokom posljednjih godina, otkako je Nezavisna pravosudna komisija počela preuzimati aktivnu ulogu, pomažući nekim od sudova da pripreme nacrt budžeta koji su bili dostavljani odgovarajućim ministarstvima pravde. Učešće IJC-a je značilo da će se dobiti tačna finansijska slika o potrebama sudova, te se na taj način mogu dobiti realnije i izbalansirane cifre, koje se kao takve dostavljaju od strane ministarstava pravde odgovarajućim ministarstvima finansija, odnosno parlamentima.

U daljem tekstu ćemo ukratko opisati način na koji su bili pripremani budžeti sudova i tužilaštava prije 2003. godine i izložit ćemo razloge za intervenciju IJC-a u 2003. godini u odnosu na budžete sudova. Mi ćemo također ukratko opisati nove ovlasti koje su date VSTV-u prema Zakonu o VSTV-u BiH, Zakonu o sudovima u RS-u i nacrtu Zakona o sudovima u Federaciji BiH (koji je u zakonskoj proceduri). Ističemo uspjehe koje je postigao IJC kao rezultat intervencije u vezi procesa izrade budžeta 2003. Također ukratko prikazujemo postignute uspjehe VSTV-a nakon preuzimanja poslova od IJC-a početkom prošle godine. Konačno, izložit ćemo zbog čega zakonska regulativa, u formi u kojoj se sada izrađuje, daje najbolje rezultate za pravosuđe u smislu osiguravanja finansijskih zahtjeva.

3.3.2.1 *Proces formiranja budžeta za sudove i tužilaštva*

Uloga sudova i tužilaštava i ministarstava pravde prije intervencije IJC-a

Prije intervencije IJC-a, proces u okviru kojeg su bili pripremani budžeti sudova i tužilaštava odvijao se na prilično standardan način. Svaka institucija je pripremala vlastite budžetske zahtjeve za sljedeću godinu, obično (u skladu sa uputstvima ministarstva finansija) na osnovu dodijeljenog budžeta iz tekuće godine, bez obzira da li je bio ili ne u bilo kakvoj vezi sa tekućim ili predviđenim potrebama. Sudovi i tužilaštva su imali vrlo pasivan pristup u ovom procesu, i nisu si uzimali truda da daju bilo kakvo pismeno objašnjenje ili opravdanje svojih zahtjeva, čak i ukoliko bi uključivali novu stavku rashoda. Kada bi jednom prijedlog budžeta bio dostavljen odgovarajućoj instituciji, sudovi i tužilaštva, skoro bez razlike, nisu dalje učestvovali u procesu, niti su tražili takvo učešće, čak i ukoliko bi njihov prijedlog budžeta bio skresan u znatnoj mjeri.

Uglavnom su, uz neke iznimke, sudovi i tužilaštva dostavljali svoje prijedloge budžeta nadležnom ministarstvu pravde. Npr., institucije na nivou Federacije dostavljale su svoje budžete Vrhovnom sudu, koji bi ih sa svoje strane dostavljao Ministarstvu finansija, pri čemu ministarstvo pravde nije bilo uključeno. U Brčko Distriktu je određivanje budžeta za sudove i tužilaštva spadalo u nadležnost Pravosudne komisije Brčko Distrikta. Budžet Ustavnog suda BiH bio je izrađivan od strane predsjednika Suda i sekretara i bio je podnošen direktno Ministarstvu finansija od strane Suda.

Ministarstva pravde nisu imala bilo kakvu obavezu da obrazlažu iznos sredstava koji bi tražio sud ili tužilaštvo i često puta bi iznos sredstava smanjivala prije podnošenja prijedloga ministru finansija. Ministarstva finansija su rutinski smanjivala prijedloge budžeta za sudove bez daljih upita, a ponekada su čak i precrtavala čitave stavke iz tih prijedloga (čak i ukoliko bi se radilo o troškovima koji su bili nametnuti sudovima na osnovu novih zakona). Kada bi prijedlozi budžeta bili podneseni ministarstvu finansija, nije bilo daljih mogućnosti da sudovi ili tužilaštva daju svoj doprinos ovom procesu.

Intervencija IJC-a u 2003. godini

2003. godine IJC je napravio dva izvještaja o formiranju budžeta za sudove u svakom od entiteta:

- *Budžet suda i finansiranje suda: Procjena i preporuke: Republika Srpska 2003. godine*
- *Budžet suda i finansiranje suda: Procjena i preporuke: Federacija BiH 2003. godine*

U izvještajima je zaključeno da ukoliko sudovi uopšte ikako učestvuju u procesu izrade budžeta onda uglavnom učestvuju samo u početnoj fazi, pri čemu je njihova uloga više formalna. Čak i ukoliko bi sudovi ulazili u pregovore sa ministarstvom pravde, utvrđeno je da se njihov angažman u procesu pravljenja budžeta završava kada predaju obrazac sa budžetskim zahtjevima ministarstvu. U izvještaju je zaključeno da su sudovi samo u vrlo rijetkim slučajevima popunjavali pismena obrazloženja kojima su opravdavali te budžete, te da shodno tome sudovi nisu obrazlagali bilo kakve promjene ili dopune budžeta. Većina sudova je bila instruirana da zasniva svoje projekcije budžeta za sljedeću godinu na stvarnim rashodima iz prethodne godine, tako da je bilo vrlo malo prostora za faktorske analize u vezi očekivanih promjena koje bi najvjerojatnije mogle rezultirati povećanjem troškova.

U odnosu na fazu pripreme i izrade budžeta i učešće ministarstva pravde, u izvještajima je zaključeno da su ministarstva pravde malo razumijevala sudove i da nije bilo neke ubjedljive analize od strane ministarstva pravde kojom bi se odredile realne potrebe različitih sudova na temelju priliva predmeta, broja kvadratnih metara zauzetog prostora, itd. U izvještaju je također zaključeno da postoji manjak osoblja unutar ministarstava pravde, a da postojećem osoblju nedostaju umijeća potrebna za analizu i izradu budžeta sudova. Na kraju, u izvještajima je također zaključeno u vezi učešća ministarstava pravde da se veoma malo koristi kompjuterska tehnologija u procesu izrade budžeta od strane ministarstava. Ovi zaključci su bili potvrđeni tokom obavljanja intervjua, kao sastavnog dijela pripreme ove funkcionalne analize. Mada su ovi intervjui bili obavljani početkom 2004. godine, puni učinak ove intervencije IJC-a u to vrijeme nije bio shvaćen. Naročito je bilo utvrđeno da ministarstva pravde nisu razvila proces analize odgovarajućih nivoa finansijskih sredstava po predmetu, po sudiji, per capita itd. niti su imala analizu toga šta efikasan sud ili tužilaštvo znače u budžetskim terminima. Također je nađeno da ministarstva pravde nisu sa svakim sudom ili tužilaštvom razvila takav odnos koji bi im pomogao da shvate njihove posebne potrebe i koji bi im omogućio da aktivno lobiraju u njihovu korist.

Kao rezultat ovih izvještaja, IJC se počeo angažirati u pomaganju sudovima da pripreme i formiraju svoje budžete. IJC je bio uključen u pripremu rebalansa budžeta za svaki prvostepeni i drugostepeni sud u cijeloj zemlji tokom 2003. godine i angažirao se na izradi budžeta za sve ove sudove za 2004. godinu. 2003. godine usvojeni budžeti za sve prvostepene i drugostepene sudove u cijeloj zemlji iznosili su 84.125.491 KM. IJC je izračunao da bi budžet za 2004. godinu trebao iznositi 104.656.635 KM, dok je stvarno usvojeni budžet iznosio 97.075.111 KM, što je značilo 15-postotno povećanje u odnosu na budžet usvojen 2003. godine. Iako se ovo povećanje može pripisati intervenciji međunarodne zajednice, koja je široko lobirala za povećanje budžeta kako bi mogao podnijeti troškove povezane sa procesom reorganizacije, ni Nezavisna pravosudna komisija nije igrala malu ulogu u naporima kojima je trebalo osigurati da sudovima bude dat budžet koji bi bio više u skladu sa njihovim stvarnim potrebama. Po prvi puta su skupštine na svim nivoima znale kakve su stvarne potrebe sudova. Budžetski zahtjevi su bili predstavljeni skupa sa detaljnim i tačnim podacima, te su na bazi tih podataka mogli donijeti odluku, zasnovanu na dovoljno informacija, o finansiranju različitih institucija koje učestvuju u održavanju vladavine zakona u BiH.

Uloga VSTV-a

Priprema i izrada budžeta za sudove

OHR je u Zakone o VSTV-ima iz 2002. godine uključio odredbe kojima se VSTV-ima daju ovlasti u odnosu na proces izrade budžeta za sudove. Uloga jednog VSTV-a u pripremi i formiranju budžeta bila je proširena u Zakonu o jednom VSTV-u, usvojenom 2004. godine, i Zakonu o sudovima RS-a, usvojenom u RS-u prošle godine. Član 17, tačke 14.-18. Zakona o VSTV-u propisuju slijedeće ovlasti/nadležnosti VSTV-a u odnosu na budžete sudova i tužilaštava:

- *“Učestvuje, prema vlastitoj ocjeni Vijeća, u procesu izrade godišnjih budžeta sudova i tužilaštava” (tačka 14);*
- *“Daje, prema vlastitoj ocjeni Vijeća, preporuke u vezi godišnjih prijedloga budžeta za sudove i tužilaštva, predloženih od strane državnih organa i/ili vlada” (tačka 15);*
- *„Daje i iznosi, prema vlastitoj ocjeni Vijeća, preporuke za izmjenu budžeta predloženih od strane državnih organa i/ili vlada... nadležnim zakonodavnim organima” (tačka 16);*
- *“Prikuplja i analizira izvještaje, kao i potrebne informacije o budžetu i prihodima za sudove i tužilaštva kako bi se obezbijedili statistički podaci za efikasan rad sudova i tužilaštava” (tačka 17);*
- *„Zalaže se za adekvatno i kontinuirano finansiranje sudova i tužilaštava u Bosni i Hercegovini“ (tačka 18.)*

Kao što se može vidjeti VSTV ima značajne ovlasti u odnosu na pripremu budžeta za sudove i tužilaštva. VSTV će komunicirati kako sa sudovima i tužilaštvima u vezi pripreme njihovih budžeta, tako i sa ministarstvima pravde/finansija i parlamentima. Ovaj zajednički rad VSTV, ministarstava i parlamenata opisuje se detaljnije u novom Zakonu o sudovima u RS.

Član 68. Zakona o sudovima RS propisuje da će svaki sud dostavljati VSTV-u radi komentara svoj prijedlog budžeta. Nakon što razmotri komentare VSTV i napravi odgovarajuću reviziju prijedloga budžeta (ili nakon isteka 30 dana) sudovi mogu zatim podnositi svoje prijedloge budžeta ministarstvu pravde skupa sa komentarima VSTV.

Krajem 2004. godine, VSTV je pomagao u pripremi nacrt budžeta za 2005. godinu za svaki od prvostepenih i drugostepenih sudova širom cijele zemlje. Osim pripreme budžeta, VSTV također prati kolika je proporcija nacrt budžeta u stvarnosti usvojena. Također je prikupio i kolacionirao podatke o potrebama svakog od sudova, njihovim akumuliranim dugovima i budućim planovima investiranja. Kao rezultat prikupljanja i kompilacije ovih informacija, Vijeće je bilo u stanju da prezentira tačnu sliku potreba sudova, i ti prikupljeni podaci su bili dovoljno ubjedljivi u smislu mogućnosti osiguravanja dodatnih sredstava za pravosuđe.

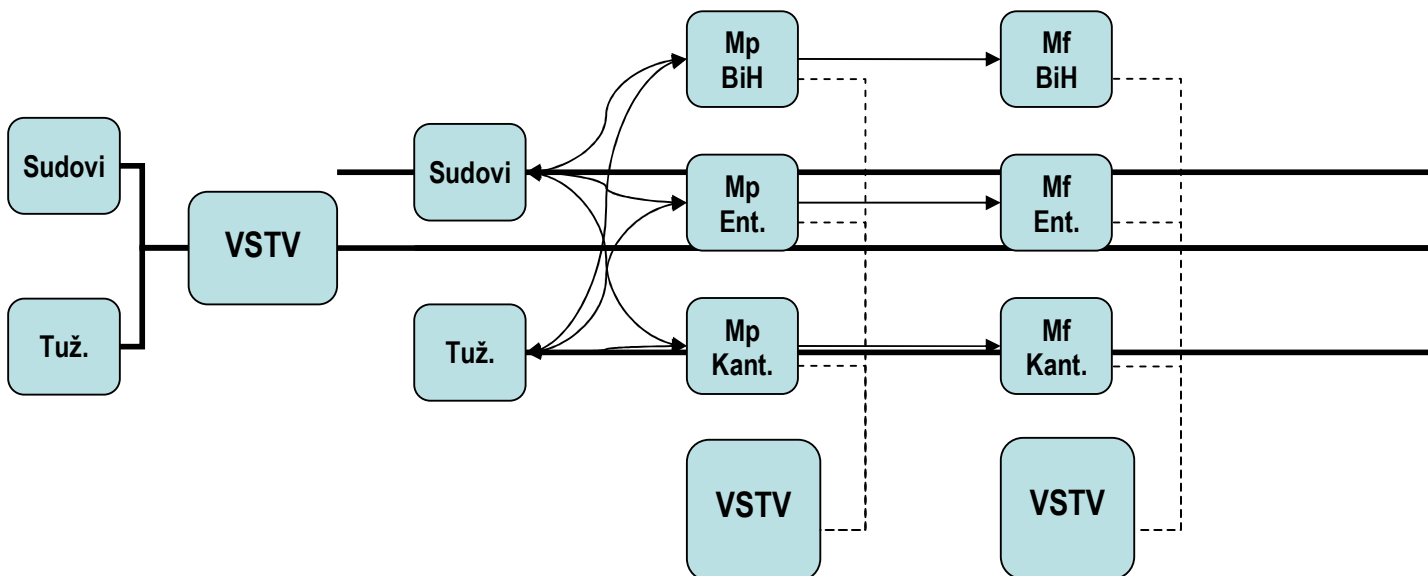
Treba pozdraviti način na koji je VSTV iskoristio svoje ovlasti prema članu 17. Zakona o VSTV-u. Sekretarijat VSTV-a ima visoko kvalificirano osoblje na polju pravosudnih budžeta, i veći broj njih je učestvovao u ovom procesu, otkako je IJC počeo 2003. godine pružati pomoć kod rebalansa budžeta. Osim toga, VSTV je prikupio i kolacionirao vrijedne informacije, te je na osnovu tih informacija bila izvršena svrsishodna analiza. Ovi napor VSTV-a, skupa sa naporima IJC-a u prošlosti, značili su da je sada postalo moguće efikasno lobirati za dodatna sredstva, što je na kraju dalo rezultate u smislu dodatnog finansiranja.

Usvajanje sudskih budžeta

Ubuduće će (u skladu sa entitetskim zakonima o sudovima – ovaj zakon je još uvijek u zakonskoj proceduri u Federaciji BiH – kao i Zakonom o VSTV-u) svaki sud podnositi svoj prijedlog budžeta ministarstvu pravde, skupa sa komentarima VSTV-a. Ukoliko se ministarstvo pravde ne složi sa predloženim budžetom ili su mu potrebne dodatne informacije, imaće obavezu da kontaktira sekretara suda/predsjednika suda i informira VSTV. Ministarstvo pravde će imati obavezu da svaki puta dostavi datom sudu i VSTV-u kopiju konačnog prijedloga budžeta prezentiranog ministarstvu finansija ili vladi. Nadležno ministarstvo finansija ili vlada će imati obavezu da se konsultiraju sa VSTV prije nego što unesu bilo kakve promjene u ovaj prijedlog. Ukoliko iznos usvojenog budžeta nije iznos koji je predložio sud, ministarstvo pravde će imati obavezu da se konsultira sa sekretarom/predsjednikom suda. Od sada će parlamenti svakom sudu odobravati njegov pojedinačni budžet.

Ovakav postupak znači da će VSTV moći komunicirati sa nadležnim ministarstvom pravde u ranoj fazi ovog procesa, te da će moći osigurati svoju finansijsku stručnu pomoć u ovoj oblasti u nastojanju da promijeni gledište ministarstva pravde ili da pruži sudu u pitanju neophodne informacije. Također će imati utjecaja i u fazi kada budžet bude dostavljen ministarstvu finansija. Prema tome, tokom cijelog ovog procesa VSTV će igrati neku vrstu nadzorne uloge u praćenju promjena koje bude predložilo ministarstvo pravde/ministarstvo finansija, te će na taj način smanjiti na minimum mogućnost političkog uplitanja u ovaj proces. Očekuje se da će na taj način budžetski proces postati transparentan, korektan i nediskriminatoran.

Prikaz sadašnjih postupaka pripreme i usvajanja sudskih budžeta



Ovlasti VSTV-a u vezi budžeta tužilaštava

Nova zakonska regulativa propisuje da tužilaštva treba da dostave svoje prijedloge budžeta VSTV-u. Zakoni ne preciziraju šta se dešava nakon toga. Prema ovim zakonima glavni tužioc direktno podnose svoje prijedloge budžeta VSTV-u, pri čemu također imaju pravo da brane konačni prijedlog VSTV-a pred odgovarajućim parlamentom. Nažalost, zakoni ne preciziraju kakav je odnos između VSTV-a i ministarstava finansija i vlada u ovom procesu.

Bez obzira na ove zakone, tužilaštva su svoje prijedloge budžeta za 2005.godinu dostavila direktno ministarstvima pravde, budući da VSTV nije bio u situaciji da preuzme ovu ulogu. Predviđa se da će u vezi budžeta za 2006. godinu VSTV igrati ulogu u odnosu na pripremu i izradu budžeta tužilaštava sličnu onoj koju trenutno ima u odnosu na budžete sudova.

3.3.2.2 Uporedna mjerila

Iako su u većini evropskih zemalja ministarstva pravde odgovorna za budžet i upravu sudova, postoje određeni izuzeci i postoji jasan sveukupni trend u pravcu povećanja nezavisnosti sudova u ovoj oblasti.³³

Budžetom sudova u Mađarskoj bavi se i njime upravlja poseban odjel, Odjel za finansijsku kontrolu (DFC) pri uredu Nacionalnog pravosudnog vijeća (NJC).³⁴ Predsjednik NJC imenuje šefa DFC. Budžet za sudove predstavlja nezavisan dio državnog budžeta, koji se usvaja većinom glasova državne skupštine svake godine. Opšti budžet i njegova raspodjela se planiraju na osnovu činjenica i brojki iz prethodne godine (plaće osoblja, tehničko održavanje, telekomunikacije, uprava, upravljanje imovinom itd.).

U Nizozemskoj, budžeti sudova predstavljaju jedan od četiri glavna zadatka Vijeća za pravosuđe. Vijeće posebno priprema budžet sudova i raspoređuje finansijska sredstva različitim sudovima. Vijeće raspoređuje doprinose sudovima iz nacionalnog budžeta i nadzire implementaciju budžeta.

3.3.2.3 Zaključci

Ovaj pregled procesa izrade budžeta ukazuje na niz problema. Jedan od njih je da se ovaj proces razlikuje za različite institucije. Kao minimum zahtjeva, svi sudovi, uključujući i sudove za prekršaje i tužilaštva, trebali bi slijediti isti postupak. Preporučuje se da ove institucije slijede procedure propisane u Zakonu o sudovima RS iz 2004. godine i Zakonom o VSTV-u iz 2004. godine.

Način na koji su ministarstva pravde štitila interese sudova prije intervencije IJC-a iz 2003.godine nije bio adekvatan. Ona nisu prikupljala tačne informacije, a zbog strukture vlada nisu imala

³³ Vidi *Smjernice za unapređivanje nezavisnosti i nepristranosti pravosuđa*, USAID, januar 2002. godine i Open Society Institute, *Pravosudna nezavisnost u procesu pristupanja EU*, 2001, dio Monitoringa procesa pristupanja EU: Serija o pravosudnoj nezavisnosti.

³⁴ NJC ima 15 članova od kojih su 9 sudije, koji se biraju iz reda od oko 2.600 mađarskih sudija putem indirektnog glasanja. Ostali članovi su predstavnici Ministarstva pravde, predsjednik Nacionalne advokatske komore, državni tužilac, dva člana Parlamenta i predsjednik Vrhovnog suda (koji je predsjednik NJC).

globalan pregled situacije u kojoj su se nalazili sudovi. Ovaj propust ministarstava pravde se posebno naglašeno uočava kada se uzmu u obzir akumulirani dugovi sudova, koji se opisuju u daljem tekstu. Kao posljedicu nedostatka informacija, ministarstva pravde nisu nikada bila u položaju da djelotvorno lobiraju u korist dodjele finansijskih sredstava sudovima.

Riješavanje ovog problema bilo je uglavnom olakšano kada je VSTV preuzeo svoju ulogu u pomaganju kod pripreme i izrade budžeta za sudove, a koju će u budućnosti preuzeti i u odnosu na tužilaštva. VSTV je pomagao kod izrade budžeta za sudove koji su se zasnivali na vjerodostojnim podacima, prikupljao je i kolacionirao ažurirane podatke i kao posljedicu je osigurao veće, iako ne dovoljne, iznose finansijskih sredstava za sudove. U smislu procesa usvajanja budžeta, ovakva intervencija VSTV-a smanjuje mogućnost političkog utjecaja na sudove na taj način što VSTV preuzima neku vrstu uloge kontrolora kako bi osigurao da se svi postupci provode i poštuju i da je mogućnost političkog utjecaja na ovaj proces svedena na minimalnu mjeru.

Dosadašnja kao i buduća uloga VSTV-a kod pomaganja u pripremi budžeta za sudove i tužilaštva i praćenja procesa usvajanja suštinska je za održavanje vladavine zakona u BiH. Učinjena su značajna ulaganja u ponovnu uspostavu vladavine zakona u BiH i u smislu napora i u smislu uloženi finansijskih sredstava. I ovi napori i finansijska sredstva biće protraćeni ukoliko sudovi i tužilaštva ne budu u stanju da djelotvorno rade zbog nedostatka sredstava za troškove poslovanja. Sudovima i tužilaštvima potreban je jak VSTV koji će djelotvorno lobirati u njihovu korist, praviti liste prioriternih zahtjeva, efikasno i djelotvorno vršiti raspodjelu sredstava i osiguravati finansijsko planiranje i pomoć.

3.3.3 Centralizirano tijelo za finansiranje za sve sudove i tužilaštva

3.3.3.1 Iskustva VSTV-a u pripremi budžeta

Neophodnost povezivanja sa širokim spektrom tijela u vezi sa usvajanjem budžeta za pravosuđe

IJC se od svoje intervencije 2003. godine susretao sa nizom poteškoća prilikom pomaganja sudovima kod pripreme njihovih budžeta. Odjel za budžet Sekretarijata VSTV-a je doživljavao slične probleme. Ove poteškoće će ubuduće biti dodatno usložnjene činjenicom da će VSTV imati jasno profiliranu i važnu ulogu kod usvajanja budžeta, te da će se od njega zahtijevati da u raznim fazama komunicira sa čitavim nizom različitih institucija na mnoštvu različitih nivoa. U sadašnjem momentu je nadležnost za finansiranje sudova i tužilaštava podijeljena između 14 finansijskih tijela, nadležnih za 211 redovnih, ustavnih i prekršajnih sudova i tužilaštava, od kojih je polovina zadužena za manje od 10 institucija. Niže se nalazi tabela u kojoj su prikazani različiti nivoi vlasti i tijela nad kojima imaju ovlast u smislu finansiranja pravosuđa.

Nivo vlade i odgovarajući budžet	Korisnici	Budžetske jedinice
1. Država BiH	Ustavni sud BiH Sud BiH Tužilaštvo BiH	3
2. Republika Srpska	Ustavni sud RS Vrhovni sud RS Tužilaštvo RS 5 Okružnih sudova 5 Okružnih tužilaštava 19 Osnovnih sudova 44 Suda za prekršaje	76
3. Brčko Distrikt	Apelacioni sud Brčko	3

	Osnovni sud Brčko Tužilaštvo Brčko	
4. Federacija BiH	Ustavni sud Federacije Vrhovni sud Federacije Tužilaštvo Federacije	3
5. Unsko-sanski kanton	Kantonalni sud Kantonarno Tužilaštvo 5 Općinskih sudova 9 Sudova za prekršaje	16
6. Posavski kanton	Kantonalni sud Kantonarno Tužilaštvo 1 Općinski sud 2 Suda za prekršaje	5
7. Tuzlanski kanton	Kantonalni sud Kantonarno Tužilaštvo 5 Općinskih sudova 14 Sudova za prekršaje	21
8. Zeničko-dobojski kanton	Kantonalni sud Kantonarno Tužilaštvo 6 Općinskih sudova 13 Sudova za prekršaje	21
9. Bosansko-podrinjski kanton	Kantonalni sud Kantonarno Tužilaštvo 1 Općinski sud 1 Sud za prekršaje	4
10. Srednjobosanski kanton	Kantonalni sud Kantonarno Tužilaštvo 3 Općinska suda 11 Sudova za prekršaje	16
11. Hercegovačko-neretvanski kanton	Kantonalni sud Kantonarno Tužilaštvo 3 Općinska suda 10 Sudova za prekršaje	15
12. Zapadno-hercegovački kanton	Kantonalni sud Kantonarno Tužilaštvo 2 Općinska suda 4 Suda za prekršaje	8
13. Kanton Sarajevo	Kantonalni sud Kantonarno Tužilaštvo 1 Općinski sud 10 Sudova za prekršaje	13
14. Kanton 10 (Livno)	Kantonalni sud Kantonarno Tužilaštvo 1 Općinski sud 4 Suda za prekršaje	7
Ukupno		211

Ovo znači da bi VSTV, prema sadašnjim postupcima, trebao komunicirati sa 211 budžetskih jedinica (sudova i tužilaštava) radi pripreme budžeta za svaku od ovih institucija.

Povrh toga, VSTV mora komunicirati sa 14 različitih ministarstava pravde, 14 različitih ministarstava finansija, 14 vlada i 14 parlamenata, koji često imaju dva doma koji se bave pravosudnim budžetima.

Iako povezivanje sa ovolikim brojem tijela ne predstavlja neki nesavladiv problem, ipak se postavlja pitanje da li će resursi Sekretarijata VSTV-a ubuduće moći biti korišteni na efikasan način prilikom vršenja njegove uloge u usvajanju budžeta. Ukoliko bi VSTV saobraćao sa samo jednim nivoom vlasti u vezi sa usvajanjem budžeta za pravosuđe, bilo bi razumno i da pravosuđe bude finansirano od strane jednog finansijskog organa. Postoji čitav niz velikih prednosti ovakvog rješenja, o kojima će se govoriti u daljem tekstu, uključujući tu:

- Ravnopravnost u smislu finansiranja
- Mogućnost dugoročne strateške vizije

- Povećanje nezavisnosti
- Korištenje finansijskih poluga
- Odgovornost pravosuđa zakonodavnoj/izvršnoj grani vlasti

Ravnopravnost u smislu finansiranja

U različitim dijelovima zemlje finansijska situacija se u velikoj mjeri razlikuje. Kao rezultat toga, neki sudovi i tužilaštva, npr. u Kantonu Sarajevo kantonu ili Brčko Distriktu su relativno dobro opskrbljeni u smislu finansijskih resursa i njihovi budžeti se plaćaju na vrijeme, dok ima drugih dijelova zemlje u kojima se sudovi nalaze u pogubnom materijalnom položaju i gdje se plaće i dijelovi budžeta koji su namijenjeni za poslovanje obično isplaćuju sa nekoliko mjeseci kašnjenja. Drugim riječima, sredstva koja se dodjeljuju pravosuđu ne dijele se na osnovu liste prioriteta koja bi se temeljila na potrebama, nego se više raspodjeljuju na osnovu sredstava koja stoje na raspolaganju na njihovom nivou vlasti i njihovom nadležnom organu za finansiranje. Ovo uzrokuje ozbiljne probleme u smislu vršenja pravosudne funkcije.

Donja tabela prikazuje budžete sudova u svakom od kantona, kao i u RS-u za 2005., na osnovu preporuka VSTV-a. Također prikazuje predloženi ili usvojeni budžet za svaki kanton, te usvojeni budžet RS. Kantoni u obojenim poljima su kantoni u kojima su budžeti stvarno i usvojeni, a ne samo predloženi. Tabela također pokazuje razliku u postotcima između prijedloga VSTV-a i usvojenih ili predloženih budžeta za svaki kanton, odnosno usvojenog budžeta RS.

62 prvostepena i drugostepena suda u FBiH i RS	Budžet za 2005. predložen od VSTV-a (isključujući dugove)	2005 Nacrt/Prijedlog	2005 Nacrt u poređenju sa prijedlogom VSTV-a
Unsko-sanski kanton	7.902.800	6.525.235	-17%
Posavski kanton	1.501.950	1.356.130	-10%
Tuzlanski kanton	11.620.300	11.747.100	1%
Zeničko-dobojski kanton	10.350.380	8.968.290	-13%
Bosansko-podrinjski kanton	1.225.550	947.709	-23%
Srednjobosanski kanton	5.947.091	6.519.651	10%
Hercegovačko-neretvanski kanton	6.794.950	5.798.000	-15%
Zapadno-hercegovački kanton	1.985.700	2.010.100	1%
Kanton Sarajevo	17.643.700	18.839.000	7%
Kanton 10 (Livno)	1.807.700	1.913.301	6%
Ukupno	66.780.121	64.624.516	-3%

Federacija BiH			
Republika Srpska	24.917.386	25.945.811	4%
Ukupno FBiH i RS	91.697.507	90.570.327	-1%

Ovi podaci su interesantni po tome što pokazuju da su neki sudovi u nekim kantonima izgleda relativno adekvatno finansirani (npr. Kanton Sarajevo i Kanton 10), dok su drugi finansirani daleko ispod njihovih potreba (Bosansko-podrinjski, Unsko-sanski i Hercegovačko-neretvanski kanton), ukoliko pretpostavimo da preporuke VSTV-a tačno odgovaraju stvarnosti. To znači da se građanima koji se obraćaju sudovima u Bosansko-podrinjskom, Unsko-sanskom i Hercegovačko-neretvanskom kantonu ne može pružiti isti nivo usluga kao i onima koji se obraćaju sudovima u Kantonu Sarajevo i Kantonu 10; postoji uvijek prijetnja da će ovi loše finansirani sudovi možda morati biti privremeno zatvoreni, što sa svoje strane znači da dijeljenje pravde na izvjesnim nivoima može u potpunosti da prestane. Takva prijetnja je daleko manje realna za kantone kao što su Kanton Sarajevo i Kanton 10, za koje se procjenjuje da su im finansijska sredstva dovoljna da obezbijede minimum traženih usluga. Ukoliko bi finansiranje bilo centralizirano, tada se ne bi dozvolilo da se ovakvo šta desi, budući da bi globalan pristup značio da bi se rizici zatvaranja ili pružanja neadekvatnih usluga podjednako distribuirali na sve primaocce finansijskih sredstava.

Ova tabela međutim ne prikazuje ukupnu sliku, nego više daje ponešto iskrivljenu sliku finansijskog položaja sudova, budući da nisu prikazani njihovi akumulirani dugovi. Ovi akumulirani dugovi mogli bi potencijalno paralizirati rad sudova u nekim dijelovima zemlje, naročito onih sudova čiji su dugovi znatni i gdje se ne preduzimaju odgovarajući koraci na rješavanje ovog problema.

Sljedeća tabela prikazuje broj sudova i sudija u svakom od kantona, skupa sa akumuliranim dugom svakog kantona u odnosu na sudove. Dalje prikazuje iznose akumuliranog duga po sudu i po sudiji. Možda je najupadljiviji primjer nejednakosti do kojih dolazi kao rezultat decentraliziranog finansiranja sudova poređenje između akumuliranog duga u Kantonu Sarajevo i duga u Hercegovačko-neretvanskom kantonu, tj. akumulirani dug po sudiji u Kantonu Sarajevo iznosi 500 KM za razliku od 77.000 KM po sudiji u Hercegovačko-neretvanskom kantonu.

Kanton	Broj sudova	Broj sudija	Dug u KM 31/12/03	Dug u KM po sudu	Dug u KM po sudiji
Hercegovačko-neretvanski	3	13	3.547.683	886.921	77.123.54
Posavski	2	9	605.940	302.970	67.362.67
Zapadno-hercegovački	3	13	760.237	253.412	58.479.99
Zeničko-dobojski	7	67	3.311.504	473.072	49.425.43
Srednjobosanski	4	38	1.616.412	404.103	42.537.16
Kanton 10	2	11	444.197	222.099	40.381.55
Tuzlanski	6	74	2.615.519	435.920	35.344.85
Unsko-sanski	6	55	1.443.468	240.578	26.244.87

Kanton Sarajevo	2	104	54.551	27.276	524.53
Bosansko-podrinjski	2	9	-	-	-

Iako nejednakost finansiranja ne znači nužno i nejednakost u dijeljenju pravde, u BiH međutim ekonomija jedva da funkcioniše i očigledno je da dispariteti u finansiranju sudova mogu dovesti do nejednakosti. Kada pređe tek par kilometara, građanin BiH koji je krenuo iz (relativno) modernog i adekvatno održavanog suda, u kojem se predmeti mogu procesuirati u razumnom periodu, može doći u sud u kojem nema grijanja ili struje i gdje predmeti mogu čekati godinama da bi bili procesuirani i koji nema sredstava kojima bi platio isporuku dokumenata, advokata po službenoj dužnosti ili sudskog vještaka.

Ovakva situacija znači da se krše prava građana na jednak pristup pravdi, a može se reći i da predstavlja kršenje Međunarodne konvencije o građanskim i političkim pravima, koja zahtijeva da „sve osobe moraju biti jednake pred sudovima i tribunalima“³⁵, kao i Univerzalne deklaracije o ljudskim pravima³⁶ i Evropske konvencije o ljudskim pravima³⁷.

U ekonomiji u kojoj postoji dovoljno sredstava kojima bi se obezbijedili optimalni objekti za sve, problem raspodjele sredstava ne predstavlja toliko teškoću kao u ekonomiji kao što je bosanskohercegovačka. Raspodjela sredstava u oblasti pravosuđa je naročito važna zbog važnosti održavanja funkcionalnog i efikasnog sistema sudova i tužilaštava. Održavanje funkcionalnog i efikasnog sistema sudova i tužilaštava znači da bi zgrade sudova morale biti u odgovarajućem stanju, da se pravosuđe mora tretirati na nediskriminatoran način u smislu isplaćivanja plaća i odgovarajućih uslova rada i da sudovi i tužilaštva moraju imati dovoljno sredstava da plate sve troškove rada, uključujući struju, telefone, poštanske usluge, itd. Ukoliko preostane dodatnih sredstava, ta sredstva bi se trebala trošiti na takav način da oni koji imaju najurgentnije potrebe budu podmireni prije onih koji imaju manje urgentne zahtjeve. Zbog činjenice da u BiH postoji čitav niz tijela za finansiranje, nije moguće na ovakav način donositi odluke i postavljati prioritete, što predstavlja ozbiljnu prijetnju djelotvornom funkcioniranju vladavine zakona u BiH.

Mogućnost dugoročne državne strateške vizije

Prirodna posljedica nemogućnosti da se donose odluke i postavljaju prioritete na globalnoj osnovi je ta da je skoro nemoguće provesti bilo kakvu državnu dugoročnu strategiju koja zahtijeva kapitalne investicije, odnosno koja na bilo koji način utječe na budžete sudova i tužilaštava.

Primjer situacije u kojoj je neophodno imati dugoročnu državnu strategiju je tekući projekat kompjuterizacije zemljišno-knjižnih ureda. Budući da je za ovo potrebno uspostaviti centralizirani registar, većina aktivnosti na planiranju se također mora centralizirati. Projekat ne može napredovati ukoliko svaki kanton ili entitet pravi i provodi svoj vlastiti plan. Slično tome, kada postoji 14 različitih organa za finansiranje sa potpuno različitim sposobnostima, svaki plan kompjuterizacije sudova koji bi se u potpunosti oslanjao na lokalno finansiranje bi skoro zasigurno bio neravnomjerno implementiran, a na nekim mjestima vjerovatno uopšte ne bi ni bio proveden. Konačno, planovi za modernizaciju zgrada suda kojima bi se osigurao jednak pristup pravdi za sve

³⁵ Član 14

³⁶ Članovi 7, 8, 10

³⁷ Član 14

moraju biti implementirani kao sastavni dio globalne strategije, a ne na ad hoc osnovi kada svaki sud lobira za svoje vlastite interese. Upravo je sa ovim na umu Vlada SAD donirala sredstva koja bi se trebala koristiti tokom 2005. za arhitektonsku procjenu svih zgrada suda u BiH, uključujući i prikaz svih popravki i renoviranja koje bi bilo nužno uraditi kako bi se zgrade dovele u okvir definiranih standarda. Zasnivajući se na ovoj procjeni, biće napravljen 5-10-godišnji investicioni plan na osnovu kojeg će biti zatražena domaća i međunarodna sredstva kako bi se prostorije i pravosuđe doveli u sklad sa evropskim standardima. Takav investicioni plan će nužno značiti i to da će ta sredstva morati biti deponirana na nivou države BiH, a isto tako će se i njima upravljati sa tog nivoa.

Važnost globalnog/strateškog planiranja može se ilustrirati pomoću nekoliko važnih investicionih projekata koje su pokrenuli IJC i VSTV, a finansirali međunarodni donatori:

- 2,5 miliona eura od Evropske komisije za instalaciju lokalnih mreža u svim sudovima i tužilaštvima u BiH, isporuku 1535 kompjutera, 66 servera i čitav niz druge opreme za kompjutersku informacionu tehnologiju.³⁸
- 500.000 eura od Evropske komisije za instalaciju opreme za zvučno snimanje u sudovima i tužilaštvima u BiH.
- 500.000 eura od Evropske komisije za obezbjeđivanje određenih dijelova namještaja u sudovima i tužilaštvima u BiH.
- 500.000 USD od ICITAP-a za instalaciju kompjutera i druge informacione kompjuterske opreme u sudovima i tužilaštvima u BiH.
- 400.000 eura od Evropske komisije za edukaciju sudija, tužilaca i administrativno-tehničkog osoblja za rad sa kompjuterskim informacionim tehnologijama u BiH tokom 2005. godine.
- 1 milion USD od Vlade SAD za renoviranje 15 sudova i 15 tužilaštava u BiH na osnovu istraživanja u svrhu procjene potreba koje je provela Nezavisna pravosudna komisija. Ovaj projekat je imao značajan efekat u smislu broja sudova i tužilaštava koja su imala koristi od njega.³⁹

Ove investicije su bile zasnovane na objektivnoj procjeni potreba koja je bila izvršena od strane IJC-a/VSTV-a, a investicije su urađene u skladu sa nacionalnom strategijom za cjelokupnu sudsku i tužilačku službu BiH. Takva strategija omogućava standardizaciju pribavljene opreme i rješavanje sadašnjih nejednakosti u smislu obezbjeđivanja opreme. Povrh toga, takva državna strategija omogućava pribavljanje opreme na temelju najbolje vrijednosti za dati novac, čime se na najbolji način iskorištava ograničena suma raspoloživih sredstava.

S vremenom će ove investicije radikalno promijeniti sudske i tužilačke službe BiH. Ovakva investiciona strategija ne bi bila moguća bez centraliziranog koordinirajućeg tijela kao što je IJC/VSTV i jedinstvenog izvora finansiranja koji zanemaruje unutrašnje granice u BiH i koji raspodjeljuje sredstva na osnovu objektivnih kriterija i potreba. U budućnosti će slične strategije biti finansirane iz domaćih a ne iz međunarodnih sredstava i biće neophodno da ta sredstva budu

³⁸ Vidi Prilog 2 - spisak lokacija i opreme isporučene od strane EC i ICITAP-a

³⁹ Vidi Prilog 3 - spisak sudova i tužilaštava sa iznosima sredstava koja su bila investirana u svaki od prostora u okviru ovog projekta.

dodjeljivana sa nivoa države BiH i jednako raspoređivana u cijeloj zemlji, isključivo na osnovu potreba.

Povećana nezavisnost

Činjenica da su neke od političkih zajednica koje finansiraju sudove i tužilaštva male znači da one ne mogu obezbijediti neophodnu distancu i objektivnost u odnosu na lokalni politički život, što utječe na proces izrade budžeta. Političari po tradiciji koriste proces izrade budžeta kao način vršenja utjecaja na sudove, bilo tako što nagrađuju „dobre“ sudove ili tako što kažnjavaju „loše“.⁴⁰ Npr., Osnovnom sudu u Banjaluci bilo je dozvoljeno da akumulirani dug naraste od 443.000 KM na 1,2 miliona KM, odnosno za 160%, tokom 2003. godine. Sa druge strane, tokom istog perioda akumulirani dug Osnovnog suda u Derventi bio je smanjen za 61%, a akumulirani dug Osnovnog suda u Tesliću za 60%. Nezavisna pravosudna komisija je uočila primjere neravnomjernog finansiranja čak i unutar jednog kantona, što je vjerovatno bio rezultat političkog protekcionizma u odnosu na sud koji je imao tu sreću.⁴¹ Prenos ovlasti za finansiranje na centralizirano tijelo za finansiranje bi pomoglo u stvaranju neophodne distance i objektivnosti sistema.

Korištenje finansijskih poluga

Također zabrinjava to što nijedan od pojedinačnih organa za finansiranje nema centraliziranu politiku nabavki. Izgleda da svaki od sudova i tužilaštava kupuje ono što mu je potrebno na lokalnom nivou, te na taj način gubi mogućnost korištenja finansijskih poluga. Ovo nužno rezultira i višim cijenama. Ukoliko bi postupci nabavki bili pokretani i upravljani od strane centralnog organa, proizvodi, usluge i radovi bi se mogli kupovati po principu „najbolje vrijednosti za uloženi novac“ što bi dovelo do nižih cijena i povećanja kvaliteta usluga.

Odgovornost

Konačno, finansiranje pravosuđa od strane jednog tijela bi neizbježno značilo da bi Ministarstvo pravde BiH bilo više u situaciji da drži VSTV odgovornim za nivo obavljenog posla sudova i tužilaštava. Kada kažemo nivo obavljenog posla, pod tim ne mislimo samo na broj predmeta koji se procesuiraju, nego također i na nivo kvaliteta pravde koja se dijeli. O ovom pitanju govorimo detaljnije u slijedećem pododjeljku ovog izvještaja. Pravosuđe u BiH ne funkcioniše na optimalnom nivou: to jasno pokazuju akumulirani neriješeni predmeti i broj mjesečnih predmeta u postupku u velikom dijelu pravosuđa. Važno je da tijelo zaduženo za budžet bude u mogućnosti da ocjenjuje podatke koji se odnose na pokazatelje učinka rada, te da odluke koje se donose o budžetu zasniva na tim pokazateljima. Ukoliko bi postojalo jedno centralizirano tijelo za finansiranje ovaj zadatak bi bilo daleko lakše obavljati. U budućnosti, kada pokazatelji učinka rada budu izgrađeni i aktivno primjenjivani, Ministarstvo pravde BiH vjerovatno neće morati povezivati odluke u vezi budžeta sa ocjenom učinka rada, ali bi se kratkoročno to moglo pokazati kao koristan instrument za stvaranje efikasnog i djelotvornog pravosuđa.

3.3.3.2 Uporedna mjerila

⁴⁰ Vidi npr., JSAP-ov *Tematski izvještaj IX, politički utjecaj: Nezavisnost pravosuđa u BiH*, novembar 2000, i ICG *Vladavina nad zakonom: Prepreke razvoju nezavisnog pravosuđa u BiH*, juli 1999.

⁴¹ Vidi *Konačni izvještaj Nezavisne pravosudne komisije*, novembar 2004, str. 111.

U bogatijim federalnim državama kao što su Švicarska ili SAD, nivo sredstava za sudove može u velikoj mjeri varirati od mjesta do mjesta, ali se pri tome ne može uočiti da kvalitet funkcioniranja pravosuđa zbog toga strada. To je tako zbog toga što su osnovne strukture uspostavljene i održavaju se. Iako neke sudnice i drugi objekti suda možda mogu biti opremljeni više nego što je dovoljno, sve sudnice i objekti sudova imaju dostignut minimum standarda. To znači da se pravosudne funkcije u svim ovim zemljama obavljaju na način koji barem odgovara minimumu standarda u smislu infrastrukture i objekata.

U Njemačkoj, zemlji članici EU koja ima federalni sistem sudova, uspostavljeni su mehanizmi koji osiguravaju jednak pristup pravosuđu u cijeloj zemlji. Prihodi se prikupljaju samo na federalnom nivou, a raspoređuju se pojedinim državama (*Länder*) na način koji garantira jednakost u pružanju ključnih usluga, kao što su pravosudne usluge. Plaće sudija i drugog sudskog osoblja koordinira okvirna federalna zakonska regulativa. Svaka značajna razlika u materijalnom položaju sudova smatrala bi se kršenjem principa vladavine zakona.

3.3.3.3 Zaključci

Argumenti koji govore u korist uspostave centralnog tijela za finansiranje za sve sudove i tužilaštva u BiH veoma su ubjedljivi. Takvo tijelo bi obuhvatalo sve općinske i kantonalne sudove, okružne i osnovne sudove, vrhovne sudove i Sud BiH. Također bi obuhvatalo i sva tužilaštva na svim nivoima.

Budžet svakog suda i tužilaštva bi se pripremao na isti način kao što se to sada radi ili će se ubrzo raditi, tj. od strane suda ili tužilaštva uz pomoć VSTV-a.

- VSTV bi konsolidirao globalni budžet za sve sudske i tužilačke službe u BiH i zatim ga dostavljao Ministarstvu pravde BiH.
- VSTV i Ministarstvo pravde BiH bi raspravljali o prijedlogu budžeta koji dostavi VSTV.
- Ministarstvo pravde BiH bi dostavljalo VSTV-u kopiju konačnog prijedloga budžeta u onoj formi u kojoj se dostavlja Ministarstvu finansija i trezora BiH/Vijeću ministara BiH.
- Ministarstvo finansija i trezora bi imalo obavezu da se konsultira sa VSTV-om prije nego što izvrši bilo kakve izmjene u prijedlogu budžeta.
- Vijeće ministara bi imalo zadnju riječ u odnosu na budžet koji se dostavlja Parlamentu BiH.
- VSTV bi imao pravo da brani svoj izvorni prijedlog budžeta neposredno pred Parlamentom BiH.
- Konsolidirani budžet za sve sudove i tužilaštva predstavljao bi nezavisno poglavlje u državnom budžetu BiH.

Entitetski zakoni o sudovima, Zakon o VSTV-u i Zakon o ministarstvima BiH trebali bi biti izmijenjeni i dopunjeni. Vjerovatno bi trebalo izraditi novi zakon o budžetima za sudove i tužilaštva.

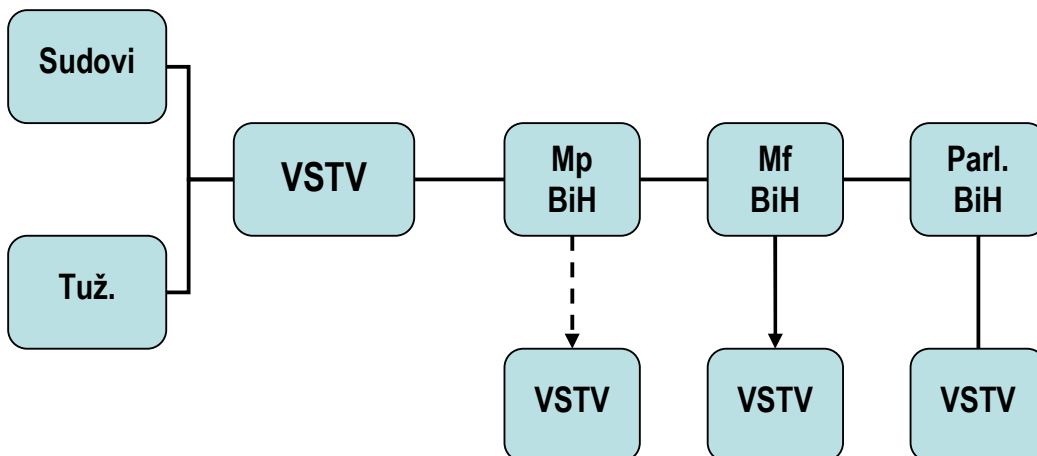
Ukoliko bi se pravosuđe finansiralo na ovaj način, ne bi bilo potrebe da se VSTV povezuje sa svakim od organa za finansiranje na svakom od nivoa i shodno tome ne bi bilo potrebe da odgovarajuća ministarstva pravde i ministarstva finansija na svakom nivou komuniciraju sa VSTV-om. VSTV bi jednostavno saobraćao sa Ministarstvom pravde BiH i Ministarstvom finansija i trezora BiH. Sa strukturne tačke gledišta, ovo predstavlja efikasniji model finansiranja utoliko što bi VSTV imao samo jednu tačku za kontakt, te bi tako Vijeće moglo razviti vezu i odnos razumijevanja sa ovim tijelom. Stručna znanja u vezi izrade budžeta bi rasla kako različiti učesnici budu dograđivali svoja znanja zasnivajući se na institucionalnom znanju koje je već akumulirano od strane VSTV-a.

Međutim, postoji jedan drugi ubjedljiv razlog, koji daleko više zadire u same temelje. Po prvi puta bi se u novijoj historiji BiH funkcijama pravosuđa, u finansijskom smislu, upravljalo na nediskriminatoran način širom cijele zemlje. To bi na kraju dovelo do standardizacije prostorija i objekata sudova širom cijele zemlje, a također bi značilo i da bi sve sudije, tužioci i administrativno-tehničko osoblje bili jednako tretirani širom cijele zemlje. Mogli bi se praviti dugoročni strateški planovi koji bi rezultirali spiskom prioriteta u vezi finansiranja i investicija. Bilo bi teže prikrivati politički protekcionizam, budući da bi sistem bio daleko transparentniji, ukoliko pretpostavimo da bi i uloga VSTV-a bila osnažena. Za VSTV bi bilo daleko lakše da ispunjava ovu svoju ulogu, ukoliko bi Vijeće vršilo nadzor nad jednim jedinstvenim sistemom, umjesto nad rasparčanim sistemom sa čitavim nizom različitih aktera i učesnika.

Takva sveobuhvatna reorganizacija sistema budžeta i uprave sudova bi očigledno zahtijevala i izmjene u zakonima kantona, entiteta i BiH. Ona bi također značila da više ne bi bilo potrebe za osobljem zaduženim za budžete pri kantonalnim i entitetskim ministarstvima pravde. Međutim, bilo bi neophodno povećati broj osoblja koje radi na budžetu u VSTV-u, Ministarstvu pravde BiH i Odjelu za trezor Ministarstva finansija BiH.

Prenos funkcije finansiranja sudova i tužilaštava na nivo BiH zahtijevao bi prenos sredstava koja se trenutno dodjeljuju sudovima i tužilaštvima od strane entiteta i kantona. Sa formiranjem Uprave za indirektno oporezivanje na nivou BiH većina dohotka kantona od poreza na promet biće primana na nivou BiH. Procjenjuje se da se oko 50% kantonalnih prihoda stvara putem poreza na promet. Trebalo bi analizirati dohotke stvorene na nivou entiteta i visinu ovih prihoda kako bi se identificirali vrsta i iznos sredstava koje bi trebalo prenijeti na nivo BiH. Ova analiza bi mogla biti sastavni dio nekog posebnog projekta, u kojem bi se prikupila gledišta OHR-a, MMF-a, Ministarstva pravde i Ministarstva finansija i trezora na nivou BiH kao i Trezora na svakom nivou. Bilo je sugerirano da bi se ovaj problem mogao lako razriješiti tako što bi se sudske takse i novčane kazne koje prikupe sudovi jednostavno prenijele na nivo BiH, ali bi trebalo preduzeti dalje analize u vezi ovoga. Trebalo bi napraviti slično istraživanje kako bi se implementiralo rješenje slično onom koje je predloženo u okviru Funkcionalne analize policijskih snaga BiH.

Predviđa se da prenos finansiranja sa nižih nivoa na nivo BiH neće sam po sebi zahtijevati više sredstava za sudske i tužilačke službe u BiH, međutim, također se ne očekuje ni da će ovaj prenos sam po sebi rezultirati u značajnim uštedama uslijed racionalizacije/modernizacije. Sudski i tužilački sektor je već u značajnoj mjeri reduciran (prvostepeni sudovi su reducirani za 30%, broj sudija za 30% i broj administrativno-tehničkog osoblja također za 30%) i sektor bi trebao da funkcioniše na ovom nivou nekoliko godina prije nego što se razmotre dalja smanjenja. Vidi više o ovome u Pododjeljku 3.2. Predviđa se da sudovi i tužilaštva neće moći biti finansirani na nivou BiH prije budžetske 2007. godine.



3.3.4 Izvršenje budžeta

3.3.4.1 Sadašnja situacija

Što se tiče implementacije, odobrena sredstva su često isplaćivana sa kašnjenjem, a ponekada su čak u potpunosti izostajali obroci isplata i za plaće i za troškove poslovanja. Ovo se ne odnosi samo na sudove i tužilaštva, nego na sve korisnike vladinog budžeta, mada se sudovi i tužilaštva često nalaze na donjem kraju liste prioriteta.

Prije nedavnog uvođenja sistema jedinstvenog trezorskog računa, na predsjednicima sudova je bilo da odluče koje će račune plaćati svakog mjeseca iz sredstava koja su primili, te su oni postali stručnjaci u žongliranju sa zahtjevima povjerenika. Ova situacija se radikalno promijenila nakon uvođenja jedinstvenih trezorskih računa. Ovaj sistem je uspostavljen na državnom, entitetskom i kantonalnom nivou.

Prema ovom novom sistemu, svi budžetski korisnici nemaju više svoje vlastite bankovne račune, nego se otvara jedinstveni bankovni račun za sve budžetske korisnike date vlade (entitetske, kantonalne ili državne). Svi prihodi se uplaćuju na jedinstven račun trezora, iz kojeg se također vrši i isplata svih rashoda. U okviru odgovarajućeg ministarstva finansija uspostavljen je odjel za trezor, koji izvršava budžet, obavlja računovodstvene aktivnosti, vrši nadzor nad budžetom, upravlja gotovinskim tokovima i održava jedinstveni trezorski račun. Regionalni uredi trezora su uspostavljeni u cijeloj RS, a mogu se uspostavljati i u svim kantonima.

Preko mrežnih veza, ministarstva pravde imaju pristupa svim fakturama, potvrdama koje dostave sudovi, tužilaštva itd. Putem ovog sistema ministarstvo pravde može nadzirati izvršavanje budžeta. Ministarstvo finansija popunjava finansijske izvještaje.

U praksi se proces platnog prometa vrši na osnovu slijedećeg postupka:

- Sud/tužilaštvo ispunjava zahtjev za kupovinu neke stavke i dostavlja ga odgovarajućem trezorskom odjelu.
- Trezorski odjel unosi ovaj zahtjev u sistem.
- Ministarstvo pravde odobrava ovu kupovinu.
- Kada su sud ili tužilaštvo obaviješteni da mogu izvršiti nabavku, podnose račun trezorskom odjelu nakon kupovine date stavke.
- Trezorski odjel ponovo unosi ovaj račun u sistem, ministarstvo pravde ga odobrava i šalje trezoru na isplatu.
- Račun tada ulazi u red računa koji čekaju isplatu, skupa sa svim ostalim računima drugih budžetskih korisnika.

Sa ovim sistemom nema problema, osim ukoliko se ne pojave podbačaji u iznosima prihoda i rashoda. Postoje zakoni na nivou BiH i entiteta u kojima se nabroja kojim redom će troškovi biti plaćani – svake godine se na nivou BiH i entiteta donosi novi zakon. Zakon o izvršenju budžeta u Federaciji BiH za 2004. godine propisuje da treba primijeniti slijedeći redosljed u vezi plaćanja računa/dugova:

- Inostrani dug i kamate
- Invalidnina
- Plaće
- Dodaci
- Troškovi skupštinskih predstavnika
- Transferi kantonima i nižim nivoima uprave
- Transferi za izbjeglice
- Transferi za finansiranje državnog nivoa
- Transferi za finansiranje vojske
- Tekući transferi za javna preduzeća
- Plaće, doprinosi i troškovi uposlenih u javnim preduzećima
- Ostali troškovi.

Kada se radi o pravosuđu, ministarstva pravde su u položaju da odluče koje će račune iz kategorije ostali troškovi prve platiti. Oni uključuju troškove poslovanja, koji također uključuju troškove dnevnica za sudije kod putnih troškova. Zakon o izvršenju budžeta i propisi o računovodstvu na državnom i entitetskom nivou propisuju da ministarstva pravde trebaju da odluče koje će račune staviti na listu prioriteta, na osnovu mjesečnih i tromjesečnih finansijskih planova koje sačinjavaju sudovi i tužilaštva. Međutim, sudovima i tužilaštvima je teško da pripremaju ove planove, budući da nemaju pristupa trezorskom sistemu, te prema tome ne znaju koji su dijelovi njihovih budžeta iz prethodne godine zaista i bili izvršeni. U praktičnom smislu ovo ostavlja ministarstvima pravde slobodu da odlučuju o redu prioriteta isplata, zasnivajući se na vrlo malo ili nimalo podataka dostavljenih od strane sudova/tužilaštava, čime se otvara mogućnost za neodgovarajuće ponašanje vođeno subjektivnim faktorima.

U sadašnjem momentu, VSTV ne igra nikakvu ulogu u procesu izvršenja budžeta, osim što ima opštu ovlast da se zalaže za kontinuirano i adekvatno finansiranje sudova i tužilaštava, te da analizira budžetske podatke.

3.3.4.2 *Političko uplitanje*

Kao što je pomenuto u prethodnom tekstu, ministarstva pravde su stavljena u položaj u kojem imaju značajne ovlasti i utjecaj. Ono što bi moglo biti predmetom brige je da se ova moć može koristiti na nepriličan način. Veoma je moguće da će u nekoj, bilo kojoj, godini količina prihoda koji se stvaraju biti manja od predviđene. U takvim okolnostima neće biti moguće platiti sve neisplaćene dugove različitih budžetskih korisnika, uključujući i dugove sudova i tužilaštava. Biće stvoreni troškovi koji će „stati u red“ za plaćanje.

Postoji uvijek opasnost da ministarstva pravde, ukoliko ne budu na ispravan način provjeravana, ne donesu objektivnu odluku o plaćanju računa, i da umjesto objektivnošću budu možda motivirani više subjektivnim faktorima. VSTV je tokom kompiliranja podataka o sudovima uočio neke posebne oblike prakse u radu ministarstava pravde u vezi izvršenja budžeta koji su suprotni logici. Npr. slijedeća tabela daje opšti pregled načina upravljanja dugovima u RS 2003.godine i izgleda da nema nikakve ukupne strategije u vezi upravljanja dugovima. Akumulirani dugovi nekih sudova su se u značajnoj mjeri smanjili, dok je drugim sudovima bilo dozvoljeno da povećaju dugove u nekontroliranom stepenu.

Okrug	Grad	Ukupno zaostala plaćanja 2002	Ukupno zaostala plaćanja 2003	Promjena (%)
Okrug 1 – Osnovni sud (OS)	Novi Grad	197.895	128.253	-35%
Okrug 1 – OS	Mrkonjić Grad	161.902	N/A	N/A
Okrug 1 – OS	Bosanska Gradiška	239.624	149.665	-38%
Okrug 1 – OS	Srbac	38.915	48.106	24%
Okrug 1 – OS	Prijedor	271.895	314.302	16%
Okrug 1 – OS	Banja Luka	443.523	1.154.025	160%
Okrug 1 – OS	Prnjavor	169.136	129.765	-23%
Okrug 1 – Okružni sud (Ok.S)	Banja Luka	568.219	487.254	-14%
Okrug 1 – OS	Kotor Varoš	50.954	52.490	3%
Okrug 2 – OS	Bijeljina	612.558	549.697	-10%
Okrug 2 – OS	Srebrenica	47.541	84.671	78%
Okrug 2 – OS	Zvornik	193.720	206.290	6%
Okrug 2 – OS	Lopare	83.640	76.807	-8%
Okrug 2 – Ok. s.	Bijeljina	284.169	188.966	-34%
Okrug 3 – OS	Derventa	145.893	56.894	-61%
Okrug 3 – OS	Teslic	95.224	38.376	-60%
Okrug 3 – OS	Modriča	91.002	112.964	24%
Okrug 3 – OS	Doboj	272.076	299.532	10%
Okrug 3 – Ok. s.	Doboj	233.981	178.876	-24%
Okrug 4 – OS	Višegrad	66.413	54.913	-17%
Okrug 4 – OS	Vlasenica	148.350	69.557	-53%
Okrug 4 – OS	Srpsko Sarajevo	77.065	89.809	17%
Okrug 4 – OS	Rogatica	66.413	98.420	48%
Okrug 4 – OS	Sokolac	146.193	156.874	7%
Okrug 4 – Ok. s.	Srpsko Sarajevo	80.631	N/A	N/A
Okrug 5 – Ok. s.	Trebinje	123.710	152.785	24%
Okrug 5 – OS	Nevesinje	69.108	Uključena u	

			Osnovni sud u Trebinju	
Okrug 5 – OS	Foča/Srbinje	52,907	71.263	35%
Okrug 5 – OS	Trebinje	155.542	241.895	56%

Kako bi se izbjegla primjena subjektivnih faktora kod izvršenja budžeta, neophodno je imati neko nezavisno tijelo za praćenje isplata računa sudova i tužilaštava koje bi bilo imuno na političko uplitanje. Imajući na umu ulogu koju VSTV ima u vezi izrade budžeta sudova, izgleda da je VSTV u najboljem položaju da preuzme takvu ulogu. Osim toga, VSTV je počeo razvijati softver putem kojeg će, ukoliko bude ostvarena veza sa Trezorom u odnosu na sudove i tužilaštva, moći visoko efikasno i djelotvorno pratiti plaćanja i na makro nivou i u globalnom smislu. Također se nalazi u idealnom položaju da nadzire isplatu kada se imaju na umu informacije i podaci koje posjeduje u vezi sudova, a koje je prikupljao i kolacionirao tokom niza proteklih godina. Njegova objektivnost i njegova baza podataka sa informacijama čine ga idealnim tijelom za nadzor nad isplatama računa i tijelom koje može donositi oprezne odluke zasnovane na informacijama u vezi pravljenja prioriteta kod isplata.

Ministarstva pravde ne mogu koristiti naučna pravila u vezi pravljenja prioriteta kod isplata u odnosu na sudove i tužilaštva, budući da odluka o tome kojim isplatama treba dati prioritet u odnosu na druge predstavlja istinski složen zadatak. On uključuje upoređivanje potreba, zahtjeva i dugova svakog suda, kao i analize rizika da određeni računi neće biti isplaćeni. VSTV je u idealnom položaju da na objektivna načina pravi takve neophodne uporedbe, te da prema tome donosi i ispravne odluke o terminima plaćanja računa.

3.3.4.3 Uporedna mjerila

U Mađarskoj je korištenje centralnog budžeta pod kontrolom DFC-a. Šef i osoblje DFC-a su ključni kreatori odluka u vezi ovog pitanja. Postoji detaljan godišnji plan raspodjele budžeta koji služi kao osnovna smjernica u radu ove jedinice. Zbog svoje posebne prirode (nivo formalnog parlamentarnog odlučivanja je previsok) on pokriva precizne stvarne potrebe samo u širem smislu. U slučaju nekog nepredviđenog manjka, nadležna DFC jedinica ima pravo da obezbijedi neophodna „sredstva za urgentne situacije“ ili „rezerve“ za sud u pitanju.

3.3.4.4 Zaključci

Iz razloga datih u ovom odjeljku, mi sugeriramo da VSTV umjesto ministarstva pravde bude ono tijelo koje će se angažirati na praćenju izvršenja budžeta. Kao što je objašnjeno u prethodnom tekstu, ministarstvo pravde se može kompromitirati u smislu odluka i prioriteta koje će biti prisiljeno da donese. Osim toga, ono nema informacije i podatke koje VSTV posjeduje, te u takvim okolnostima ne može donositi odluke koje bi bile zasnovane na „najboljim informacijama“. U zemlji u kojoj je neophodno praviti prioritete u odnosu na plaćanje osnovnih usluga, važno je da svi relevantni faktori budu uzeti u obzir (rizik prestanka službe, iznos akumuliranih dugova, dugovi za druge usluge itd.) te je prije VSTV, a ne ministarstvo pravde, ono tijelo koje posjeduje informacije koje se odnose na svaki od ovih faktora.

VSTV bi mogao pratiti izvršenje budžeta na slijedeći način: sud ili tužilaštvo bi ispunio zahtjev za kupovinom neke stavke i podnio bi ga odjelu trezora Ministarstva finansija BiH. U ovom pogledu možda će biti neophodno izvršiti istraživanje sudova i tužilaštava koji su povezani sa sistemom trezora i omogućiti povezivanje putem mreže onima koji nisu priključeni. Odjel trezora bi unio ovaj

zahtjev u sistem. Ukoliko postoji dovoljno sredstava na odgovarajućoj liniji budžeta, trezor bi odobrio tu kupovinu. Kada sud ili tužilaštvo budu informirani da se kupovina može obaviti, dostavio bi račun odjelu trezora nakon što kupi datu stavku. Odjel trezora bi ponovo unio račun u sistem. Račun bi tada ušao u red za isplatu skupa sa ostalim računima budžetskih korisnika. Ukoliko postoji manjak u smislu prihoda i troškova, VSTV bi intervenirao kako bi se fokusirao na one račune kojima treba dati prioritet. VSTV bi ovo uradio nakon što razmotri finansijske okolnosti odgovarajućeg suda/tužilaštva i nakon razgovora sa odgovarajućim predsjednikom suda/glavnim tužiocem.

Trebaće ojačati kapacitete budžetskog odjela VSTV-a kako bi mogao izvršavati ovu novu funkciju; eventualno bi također trebalo pojačati i kapacitet Odjela trezora Ministarstva finansija BiH. Osim toga, trebalo bi unijeti izmjene u Zakon o trezoru i izvršenju budžeta na nivou BiH i entiteta.

Ključne preporuke – Finansije, izrada budžeta, izvršenje budžeta

1. Sudovi i tužilaštva u BiH trebali bi se finansirati na nivou BiH, počevši od budžetske godine 2007.
2. VSTV bi trebao pripremati konsolidirani budžet za sve sudove i tužilaštva i prosljeđivati ga Ministarstvu pravde BiH.
3. Ministarstvo pravde i Ministarstvo finansija bi se trebali konsultirati sa VSTV-om prije podnošenja budžeta Vijeću ministara BiH.
4. VSTV bi trebao imati pravo da brani svoj prijedlog budžeta direktno pred Parlamentom BiH.
5. Konsolidirani budžet sudova i tužilaštava u BiH trebao bi biti nezavisni dio budžeta BiH.
6. Trezor BiH bi trebao izvršavati budžet, a VSTV bi trebao nadzirati izvršenje budžeta i donositi odluke u vezi izbora prioriteta računa, ukoliko nema dovoljno prihoda.
7. Trebalo bi provesti analizu o izvorima finansiranja sudova i tužilaštava na nivou BiH.
8. Kantoni i entiteti ubuduće ne bi trebali imati direktnu ulogu u pripremi, usvajanju ili izvršenju budžeta sudova i tužilaštava u BiH.
9. Bilo bi potrebno povećati broj osoblja u Ministarstvu pravde BiH, Ministarstvu finansija BiH (odjel za trezor) i VSTV-u. Na entitetskom i kantonalnom nivou mogao bi se smanjiti broj osoblja.

Pododjeljak 3.4 – Upravljanje sudovima i tužilaštvima

Prema sadašnjim zakonima, ministarstva pravde imaju opštu ovlast da nadziru upravljanje sudovima i tužilaštvima i politički su odgovorna za njihov djelotvoran rad. Posebno u odnosu na sudove ovo može biti težak i osjetljiv zadatak. Sudski sistem je istovremeno nezavisna vlast unutar državnih vlasti i ministarstva pravde ne bi trebala koristiti ovu svoju nadležnost tako da utječu na način na koji sudovi procesuiraju ili donose odluke u pojedinim predmetima.

Ministarstva pravde u BiH su teško mogla znati do kog stepena mogu opravdano zahtijevati informacije od sudova ili preduzimati korake kako bi riješili očigledne administrativne probleme u sudovima, kao što su pretjerana kašnjenja u procesuiranju predmeta. Sudovi su sa druge strane imali tendenciju da do maksimuma koriste svoju nezavisnost i općenito su propuštali da prihvate bilo kakvu odgovornost za vlastito unutrašnje djelovanje ili institucionalnu djelotvornost.

Kao što se o tome raspravljalo u odjeljku 2. ovog izvještaja, većina ministarstava pravde ima jedinicu za pravosuđe koja provodi administrativne zadatke u odnosu na sudove i tužilaštva te formiranje politike sektora pravosuđa. Ministarstvo pravde RS ima dvije takve jedinice, jednu koja se bavi redovnim sudovima i svim tužilaštvima i drugu koja se bavi sudovima za prekršaje. Do ovog momenta, odgovarajuća jedinica u Ministarstvu pravde BiH je bila nedovoljno kadrovski upotpunjena. Upotpunjavanje osobljem postaje sve urgentnije sa uspostavljanjem Vijeća za ratne zločine u Sudu BiH i sa pojavom logističkih potreba koje iz toga proizlaze.

Od 2004. godine, VSTV je također imao značajne (duplicirane) ovlasti u odnosu na upravljanje sudovima, i one se opisuju u daljem tekstu. Primarni razlog zbog kojeg su VSTV-u date ove ovlasti bio je da se osigura ravnomjernost sudske i tužilačke uprave u cijeloj zemlji, dakle nešto što se nije moglo garantirati kada su ove ovlasti bile izvršavane od strane različitih ministarstava pravde. Prenošenje ovih ovlasti sa izvršne grane vlasti na VSTV bi također trebalo povećati pravosudnu nezavisnost i smanjiti mogućnost političkog uplitanja u pravosuđe. Međutim, treba pripaziti da se osigura da kao rezultat toga pravosuđe ne postane izolirano i bez odgovornosti. Posebno organ za finansiranje, bez obzira na to sa kojeg se nivoa sudovi i tužilaštva finansiraju, mora biti u takvom položaju da zahtijeva izvjesne opšte rezultate rada u zamjenu za finansijska sredstva koja obezbjeđuje.

Sudska i tužilačka uprava, koja je tema ovog poglavlja, predstavlja široku oblast, a može se reći da ona obuhvata:

- određivanje potrebnog broja sudija i tužilaca
- imenovanje sudija i tužilaca
- obezbjeđivanje početne i stalne edukacije i stručnog usavršavanja za sudije i tužioce
- uspostavljanje i rad sistema za ocjenu učinaka rada sudija i tužilaca
- disciplinske postupke u odnosu na sudije i tužioce
- obezbjeđivanje upravnog/administrativno-tehničkog osoblja za sudove i tužilaštva
- određivanje politike sudskog gonjenja
- uspostavljanje opštih pravila za upravljanje sudovima i tužilaštvima
- obezbjeđivanje fizičke infrastrukture (kao što su zgrade i oprema)
- uspostavljanje sistema kojima se mjeri i upoređuje učinak rada sudskih i tužilačkih sistema.

Neke od nadležnosti ministarstava pravde u vezi ovih funkcija su tokom posljednjih godina bile reducirane ili preuzete od strane novih institucija. Zbog izdvojenog položaja i okvira kojim se reguliraju tri ustavna suda, oni se ne razmatraju u ovoj analizi. Isto tako se ne razmatra ni imenovanje porotnika (čija se uloga sada ukida), niti pitanje ovjerenih sudskih vještaka i tumača iako je ovo zadatak koji je povjeren pravosudnim jedinicama u većini ili u svim ministarstvima pravde.

3.4.1 Određivanje potrebnog broja sudija i tužilaca

3.4.1.1 Metoda izračunavanja

Sve do 2002. godine broj sudija se izračunavao tako što bi se podijelio broj novih predmeta zaprimljenih u datoj godini (obično u zadnjoj godini ili prethodnoj godini) sa normom predmeta koje je sudija imao obavezu da završi tokom godine. Norme su bile date u pravilima koje je donosilo odgovarajuće ministarstvo pravde i za njih je bilo rečeno da su se značajno smanjile nakon rata. One su također široko varirale u raznim dijelovima zemlje. Nije bilo nikada jasno kako su određivane ove norme, kako je sistem funkcionirao u praksi i kako je izlazio na kraj sa promjenama u obimu predmeta iz godine u godinu. Ustvari je stvarni broj sudijskih položaja često bio u neskladu sa brojem kakav bi bio da su pravila bila ispravno primjenjivana. Međutim, jasno je da je svako povećanje u obimu posla nekog suda ili nakupljanje neriješenih predmeta bilo rješavano tako što bi se zahtijevalo više sudija, umjesto da se razmotre metodi na osnovu kojih bi se mogla povećati efikasnost rada.

Općenito treba biti oprezan kada se sistem mjerenja produktivnosti rada sudija direktno povezuje sa odlukom o tome koliko je sudija potrebno određenom sudu. Prije svega, očigledno je da se raspoloživost sredstava nužno ne povećava čak i ukoliko se broj predmeta povećava. Drugo, postoje obično manje skupe metode za rješavanje problema povećanog broja predmeta, kao što su nove i brže metode rada, uvođenje informacione kompjuterske tehnologije, inovativniji načini korištenja medijacije, te, konačno, upošljavanje više stručnih saradnika. Nadalje, kratkotrajna povećanja obima predmeta mogu se riješiti angažiranjem dodatnih sudija sve dok se ne razjasni da li je potrebno trajno povećati broj sudija.

2002. godine, VSTV-u je data ovlast da određuje broj sudija u svakom sudu i broj tužilaca u svakom tužilaštvu, što je zahtijevalo traženje mišljenja od odgovarajućih predsjednika sudova ili glavnih tužilaca, te konsultacije sa odgovarajućim budžetskim organom.⁴² Prilikom određivanja broja radnih mjesta u svakom sudu početkom 2003. godine, VSTV se u velikoj mjeri oslanjao na preporuke Nezavisne pravosudne komisije koja je predlagala znatno smanjenje ukupnog broja, ali je također zasnivala svoju ocjenu na količini predmeta za koje se u razumnoj mjeri moglo očekivati da će sudija riješiti tokom jedne godine. Dvije grupe lokalnih stručnjaka su radile skupa sa IJC-om na određivanju formule za mjerenje ukupnog obima posla suda, koja je bila prilagođena kako bi uzela u obzir predviđene promjene procesnih zakona i druge faktore za koje je bilo vjerovatno da će utjecati na obim posla u budućnosti. U većini slučajeva, norme koje su se koristile za određivanje preporučenog broja sudija bile su veće od prijašnjih, iako su za neke predmete (kao što su parnične žalbe) norme bile smanjene, budući da se ovo smatralo nužnim u svjetlu novih procesnih zakona.

⁴² U Zakonu o VSTV-u iz 2004. godine neznatno su izmijenjene odredbe iz prethodnog zakona u vezi njegovih ovlasti da određuje broj sudija i tužilaca, tako što je bila uključena dodatna obaveza obavljanja prethodne konsultacije sa odgovarajućim ministarstvom pravde.

U pogledu tužilaca, radna grupa sastavljena od članova VSTV-a i osoblja OHR-a preporučila je da opšti omjer broja tužilaca u odnosu na broj stanovnika bude 1:25.000. Drugi faktori kao što je relativni obim predmeta u postojećim tužilaštvima u odnosu na broj poznatih i nepoznatih počinitelja i određenih vrsta krivičnih djela, bili su također uzeti u obzir kod konačnog određivanja brojeva. Uvidjelo se da veliki broj različitih faktora može utjecati na proces tužilačkog rada. Jedan od njih su bile promjene u zakonima o krivičnom postupku kojima bi nadležnost za istragu bila data tužiocima umjesto sudskom sistemu, ali kojim bi također, sa druge strane eventualno bio smanjen rad tužilaca tako što bi se uveo institut nagodbe. Drugo, sva poboljšanja u radu policije bi također smanjila i potrebu za intenzivnim nadzorom nad svim aspektima istrage od strane tužilaca.

Sudovi za prekršaje nisu bili podvrgnuti procesu reorganizacije. Uskoro će biti završen posao na uvođenju radikalno novog zakona kojim se regulira prekršajni postupak i ovaj prijedlog nosi u sebi potencijal da u velikoj mjeri smanji količinu vremena (a time i broja sudija) koje je potrebno za procesuiranje ovih predmeta. Tokom 2005. godine VSTV će odlučiti koliki će broj sudova za prekršaje biti potreban u reorganiziranom sistemu.

Nakon prenošenja finansiranja sudova i tužilaštava na nivo BiH, trebaće razmotriti da li organ nadležan za finansiranje, naime Ministarstvo pravde BiH, treba da igra značajniju ulogu u odlučivanju o broju sudija i tužilaca u svakom sudu i tužilaštvu, budući da takve odluke imaju značajan i direktan učinak na budžete, a VSTV (koji se sastoji uglavnom od sudija i tužilaca) može pokazati tendenciju da poveća njihov broj, umjesto da traga za drugim manje skupim načinima savladavanja obima posla pravosuđa.

3.4.1.2 Sadašnje brojke

Ukupno je sadašnji broj pravosudnih položaja u sistemu redovnih sudova i tužilaštava kao što slijedi:

NIVO VLASTI	BROJ SUDIJA	BROJ TUŽILACA
BiH		
Sud BiH/Tužilaštvo BiH	15	10
RS		
Vrhovni sud/ Republičko tužilaštvo	15	4
Okružni sudovi/TŽ.	61	69
Osnovni sudovi	144	
Federacija		
Vrhovni sud/Tužilaštvo Federacije	22	9
Unsko-sanski kanton	55	22
Posavski kanton	9	3
Tuzlanski kanton	74	35
Zeničko-dobojski kanton	67	25
Bosansko-podrinjski kanton	9	2
Srednjobosanski kanton	38	15
Hercegovačko-neretvanski kanton	46	20
Zapadno-hercegovački kanton	13	4
Kanton Sarajevo	104	41
Kanton 10	11	5

Brčko		
Apelacioni sud/Javno tž. Brčko Distrikta	6	7
Osnovni sud Brčko Distrikta	11	
Ukupno	700	271
Sudije sudova za prekršaje	318	
SVEUKUPNO	1018	

Sa 1.018 sudija redovnih sudova i 4 miliona stanovnika, BiH ima 25,4 sudije na 100.000 stanovnika. Ukoliko se ne uključe sudije sudova za prekršaje, omjer je 17,5 sudija na 100.000 stanovnika. Ima 6,8 tužilaca na 100.000 stanovnika odnosno 1,355 na 20.000 stanovnika.

3.4.1.3 Uporedna mjerila

Donja tabela prikazuje broj sudija na 100.000 stanovnika u raznim evropskim zemljama.⁴³

Zemlja	Ukupan broj sudija	Broj sudija na 100.000 stanovnika
Hrvatska	1.819	40,99
Slovenija	774	39,41
Mađarska	2.757	27,18
Češka	2.716	26,62
BiH (uključujući sudove za prekršaje)	1.108	25,40
Njemačka	20.901	25,30
Slovačka	1.232	22,90
Austrija	1.732	21,47
Belgija	2.117	20,80
Poljska	7.771	20,10
Italija	11.793	20,30
Bugarska	1.550	19,76
Švedska	1.693	18,90
Estonija	237	17,48
Latvija	396	17,08
Finska	875	16,92
Portugal	1.551	14,90
Nizozemska	1.896	11,60
Francuska	6.240	10,37
Danska	328	6,20

Kao što se može vidjeti, postoji široki spektar odnosa broja sudija prema broju stanovnika u ovim zemljama, ali se dosta zemalja uklapa u spektar između 15 do 25 sudija na 100.000 stanovnika. Prema tome, broj sudija u BiH nije disproporcionalan, a smanjenje broja sudija sudova za prekršaje moglo bi BiH dovesti u sklad sa evropskom praksom.

⁴³ Podaci iz tabele su preuzeti iz CEPEJ, *Evropski pravosudni sistemi 2002*, str.27. Zbog uštede prostora, neke zemlje na krajnjim dijelovima ovog spectra su bile izostavljene iz tabele.

Ustvari, izgleda da nije bilo racionalnog pristupa načinu izračunavanja potrebnog broja sudija u mnogim zemljama tokom nedavnih godina. Iz finansijskih razloga se broj sudija obično ne može beskrajno povećavati. Preopterećenje prevelikom brojem predmeta bi se prema tome trebalo razriješiti iznalazanjem nekih drugih, kreativnijih rješenja, za razliku od jednostavnog imenovanja dodatnih sudija, npr. povećanjem administrativnog kapaciteta ili uspostavljanjem neformalnijih mehanizama za rješavanje predmeta. O ovim pitanjima raspravlja se u daljem tekstu.

Što se tiče tužilaca, slijedeća tabela pokazuje broj tužilaca na 20.000 stanovnika u različitim zemljama.⁴⁴

Zemlja	Broj tužilaca na 20,000 stanovnika
Latvija	5,6
Poljska	2,9
Mađarska	2,8
Bugarska	2,8
Slovačka	2,7
Estonija	2,4
Portugal	2,3
Hrvatska	2,2
Češka	2,1
Danska	2,1
Slovenija	1,7
Švedska	1,5
BiH	1,4
Finska	1,3
Njemačka	1,5
Italija	0,8
Nizozemska	0,7
Austrija	0,5
Francuska	0,5
Norveška	0,2

Sa 1,355 tužilaca na 20.000 stanovnika, BiH spada u zemlje sa relativno malim brojem tužilaca u poređenju sa većinom ovih zemalja, od kojih mnoge imaju više od 2 tužioca na 20.000 stanovnika.

3.4.1.4 *Dodatne sudije*

Prema članu 48. Zakona o VSTV-u, VSTV može, pod specifičnim okolnostima, imenovati dodatne sudije na privremenoj osnovi, npr. da bi se smanjio broj nagomilanih neriješenih predmeta u sudu ili ukoliko produženo odsustvo nekog sudije u određenom sudu to iziskuje. Imenovanje se vrši na preporuku predsjednika suda.

Do sada je VSTV imenovao 14 dodatnih sudija koji nisu uključeni u gorenavedene brojke.

⁴⁴ I ove brojke uzete su iz izvještaja CEPEJ-a.

Prema projekcijama IJC-a, pretpostavljalo se da će biti imenovano oko 60 dodatnih sudija koji bi rješavali nagomilane neriješene predmeta u sudovima. Mali broj do sada imenovanih dodatnih sudija ne ukazuje na to da je problem neriješenih predmeta bio razriješen, nego na to da izvršne i zakonodavne vlasti nisu obezbijedile finansijska sredstva za potrebne dodatne sudije. Zbog ovoga nagomilani neriješeni predmeti i dalje negativno utječu na učinak rada sudova i u velikoj mjeri štete renomeu pravosuđa u očima javnosti.

3.4.1.5 Zaključci/Preporuke

Mada ova uporedna mjerila pokazuju da BiH spada u okvire evropskih standarda, ona se nalazi u gornjem kraju spektra u odnosu na sudije.

Također se može primijetiti da nije bilo raspoloživih informacija o tome koje institucije određuju broj sudija i tužilaca u drugim zemljama, te se tako nije mogla napraviti ni uporedba sa sistemom u BiH. Međutim, čak i sa obaveznim zahtjevom da se izvrše konsultacije, uzimajući u obzir historijsku tendenciju sudova i tužilaštava da traže povećanje broja sudija i tužilaca umjesto da razmotre koji bi bili bolji načini korištenja postojećih resursa, te također uzimajući u obzir činjenicu da je VSTV tijelo sastavljeno prvenstveno od sudija i tužilaca, očigledno bi se mogao javiti sukob interesa ukoliko bi VSTV bio to tijelo koje vrši konačno određivanje njihovog broja. Uloga Ministarstva pravde na nivou BiH (nakon prenosa funkcije finansiranja sudova i tužilaštava na nivo BiH) bi se prema tome trebala proširiti u tom pogledu.

3.4.2 Imenovanje sudija i tužilaca

3.4.2.1 Sistem u BiH

Sistem imenovanja sudija i tužilaca predstavlja važno sredstvo kojim se osigurava nezavisnost sudskih i tužilačkih sistema u odnosu na kontrolu izvršne vlasti. Od 2000. naovamo, u BiH je preduziman niz mjera na smanjenju političkog utjecaja na proces imenovanja sudija i tužilaca redovnih sudova i izgradnju odgovarajućih postupaka kojima je trebalo osigurati da profesionalna umijeća kandidata budu na odgovarajući način testirana prije njihovog imenovanja. Čak i prije ovih promjena, uloga ministarstava pravde u procesu imenovanja bila je vrlo ograničena i prvenstveno se svodila na oglašavanja konkursa i sređivanja listi kandidata koji bi se prijavili zakonodavnim vlastima koje su vršile imenovanja.

Uspostava visokih sudskih i tužilačkih vijeća u 2002. godini može se smatrati kulminacijom ovog procesa depolitizacije. Ovo je sa sobom donijelo i druge koristi. U cijeloj zemlji uspostavljeni su jedinstveni uslovi u vezi potrebnog obrazovanja i iskustva za svaki od nivoa radnih mjesta. VSTV-u je također bila data ovlast da imenuje predsjednike sudova i glavne tužioce iz redova sudija i tužilaca u svakoj instituciji. Nakon spajanja tri vijeća 2004. godine, ovim pitanjima se sada bavi jedno tijelo za čitavu zemlju.

VSTV nema ovlasti da imenuje sudije ustavnih sudova. Ova imenovanja vrše entitetski parlamenti, mada VSTV ima ovlast da daje preporuke u odnosu na dva entitetska ustavna suda. Međutim, imenovanja za sudove za prekršaje još uvijek ne spadaju u domen VSTV-a, te njihova imenovanja obično vrše organi izvršne vlasti.

3.4.2.2 Uporedna mjerila

Ranije pomenuti izvještaj CEPEJ-a ukazuje da se u većini evropskih zemalja imenovanje na pravosudne funkcije vrši od strane tijela sastavljenog kako od predstavnika pravosuđa tako i članova koji nisu pripadnici pravosuđa. Od anketiranih zemalja samo su Austrija, Latvija i Švedska imali sistem imenovanja koja vrši tijelo sastavljeno samo od predstavnika pravosuđa. Samo su Makedonija, Gruzija, Malta, Švicarska, Turska i Ukrajina vršili imenovanja putem tijela u kojima nema predstavnika pravosuđa.

Situacija se donekle razlikuje kada se radi o tužiocima. U šest od anketiranih zemalja (Austrija, Finska, Mađarska, Latvija, Moldavija i Švedska) imenovanje tužilaca vrši tijelo koje se sastoji isključivo od tužilaca, a u dvije zemlje (Azerbejdžan i Letonija) imenovanja vrši tijelo u kojem nema predstavnika tužilaštava. U ostalih 14 anketiranih zemalja imenovanja vrši mješovito tijelo.

3.4.2.3 Zaključci

Sistem imenovanja u BiH od strane VSTV-a sastavljenog najvećim dijelom od sudija, tužilaca i advokata u skladu je sa najboljom evropskom praksom.

3.4.3 Početna edukacija i stalno stručno usavršavanje sudija i tužilaca

3.4.3.1 Sistem u BiH

Kao što je već istaknuto, u zakonima o VSTV-u propisuje se minimum kvalifikacija i godina iskustva kod imenovanja na funkcije u pravosuđu. U osnovi, nakon što diplomira na pravnom fakultetu, bilo ko ko želi da postane sudija, tužilac ili advokat mora steći dvije godine radnog iskustva i nakon toga položiti pravosudni ispit (za taj ispit zadužena su entitetska ministarstva pravde). Kada se radi o sudijama osnovnog ili općinskog suda, potrebne su im tri dodatne godine radnog iskustva prije nego što mogu biti imenovani za sudije. Funkcije na višim nivoima zahtijevaju dodatno iskustvo.

Sudovi i tužilaštva su po tradiciji obezbjeđivali neku vrstu stručne edukacije za one koji su željeli raditi u sudovima ili tužilaštvima tako što bi upošljavali osobe sa položenim pravosudnim ispitom kao stručne saradnike. Postojala je, barem teoretski, neka vrsta labavog nadzora nad ovim procesom stručnog usavršavanja od strane ministarstava pravde. Sada se razmišlja o uspostavi jednog formalnijeg sistema početne edukacije putem entitetskih centara za edukaciju sudija i tužilaca, koji su bili uspostavljeni na osnovu zakona 2002. godine. Centri za edukaciju su VSTV-u prosljedili prijedlog, u saradnji sa Vijećem Evrope, u vezi formalne početne edukacije kroz koju bi trebalo proći prije stupanja u redove pravosuđa. Do sada VSTV još uvijek nije razmatrao ovaj prijedlog. U tom pogledu trebalo bi razriješiti nekoliko pitanja. Posebno će biti potrebno procijeniti na koji način se jedan formalniji sistem edukacije budućih sudija i tužilaca može uklopiti u postojeći sistem upošljavanja stručnih saradnika. Vjerovatno će VSTV predložiti da se od svih stručnih saradnika zahtijeva da prođu kroz određeni program edukacije koji bi organizirali centri za edukaciju što bi bio preduslov za prijavljivanje za mjesto sudije i tužioca. Budući da entitetski zakoni o sudovima (Nacrt Zakon o sudovima Federacije BiH je u zakonodavnoj proceduri) daju više odgovornosti stručnim saradnicima, vjerovatno će VSTV predložiti da Vijeće na sebe preuzme izbor stručnih saradnika.

Entitetski Centri za edukaciju također imaju zadatak da pruže stručno usavršavanje sudijama (uključujući i sudije sudova za prekršaje) i tužiocima. Zbog uočenih problema u vezi sa umijećima sudija na funkciji, kao i zbog ogromnog broja novih procesnih zakona koji su se izrađivali u vrijeme kada su centri bili formirani, u početnim fazama rada centri su prihvatili potrebu da se usredsrede na ovaj aspekt svog mandata, umjesto na početnu edukaciju.

Sudijama i tužiocima treba obezbijediti nastavu u vezi tumačenja i primjene zakona i postupaka, etičkih normi, najnovijih naučnih i stručnih dostignuća na polju prava, prakse sudija i tužilaca iz drugih zemalja, te drugih tema. VSTV, u konsultaciji sa upravnim odborom centara, određuje minimum edukacije kroz koju svaki sudija i tužilac mora godišnje da prođe i sada je taj minimum četiri dana. Pod opštim nadzorom VSTV-a Centri su donijeli nastavne planove i programe i već su radili na edukaciji, posebno na edukaciji u vezi novih procesnih zakona. Sudije iz Brčko Distrikta imaju obavezu da sudjeluju u edukaciji koju obezbjeđuje Pravosudna komisija Brčko Distrikta.

Zakonska regulativa u vezi centara za edukaciju bila je pripremljena uz tijesne konsultacije sa Vijećem Evrope kako bi se osiguralo da zadovoljava odgovarajuće standarde, a posebno da centri budu u dovoljnoj mjeri nezavisni, te da vlada ne može vršiti u neprimjerenom stepenu kontrolu nad rukovođenjem ili nastavnim planovima i programima centara. Jedina uloga koju ministarstva pravde ima u radu centara je imenovanje od strane ministra pravde dvoje renomiranih pravnih stručnjaka u devetočlani Upravni odbor Centra. VSTV vrši nešto direktniji nadzor nad radom ovih centara.

3.4.3.2 Uporedna mjerila

Većina anketiranih u izvještaju CEPEJ-a navela je da u njihovim zemljama postoji uspostavljen sistem kako za početnu tako i za stalnu edukaciju sudija i tužilaca. U nekim slučajevima ova edukacija je obavezna, a u drugim pak ne, iako izgleda da čak i kada je ta edukacija obavezna sve sudije i tužiocima ne učestvuju u njoj.⁴⁵

Što se tiče početne edukacije sudija, u nekoliko zemalja postoji praksa da sudovi obezbjeđuju najveći dio te edukacije, ponekada pod nadzorom, odnosno uz savjete (centralnog) instituta za edukaciju. Francuska je jedina evropska zemlja koja ima jedan jedinstven Institut za edukaciju sa zakonski propisanim monopolom nad edukacijom sudija i tužilaca. Nasuprot tome, u Nizozemskoj nema niti propisa niti smjernica u vezi edukacije pravnika za mjesto sudije i svi oblici edukacije se finansiraju iz opštih sredstava sudova. Iako jedno centralno tijelo vrši nadzor nad edukacijom, izgleda da ima regionalnih razlika u načinu na koji sudovi obezbjeđuju praktični dio tečajeva.

3.4.3.3 Zaključci

Sistem u kojem se obavezna stalna edukacija obezbjeđuje putem zakonom propisanog Centra za edukaciju kojim u velikoj mjeri upravljaju sudije i tužiocima uklapa se u evropsku praksu i Smjernice Vijeća Evrope. Sistemi početne edukacije variraju u velikoj mjeri. Iako je sadašnji sistem u BiH u kojem se obezbjeđuje svaka vrsta takve edukacije putem sudova i tužilaštava u skladu sa evropskom praksom, i sistem u kojem bi se primijenio nešto kontroliraniji pristup putem centara za obuku bi se isto tako uklapao u evropsku praksu.

⁴⁵ Izvještaj CEPEJ, str. 30 i 48.

Formiranje jednog VSTV-a na nivou BiH čini relevantnim pitanje da li bi trebalo objediniti entitetske centre za edukaciju i konsolidirati ih pod direktnom ovlašću i uz budžet koji bi obezbijedilo Visoko sudsko i tužilačko vijeće. Institucije na nivou BiH (Tužilaštvo i Sud BiH) i sudovi i tužilaštva iz Brčkog također bi mogli biti stavljeni pod direktnu ovlast VSTV-a. Ovo bi bolje odražavalo sadašnje stanje stvari u pravosuđu i olakšalo bi VSTV-u da provodi svoju politiku edukacije. Također bi olakšalo rad VSTV-a prilikom raspoređivanja njegovih ograničenih sredstava u skladu sa obimom njegovih odgovornosti. Ujedinjavanje centara za edukaciju pod ovlašću VSTV-a ne bi trebalo imati učinka na sadašnju geografsku lokaciju i praktičan rad postojećih centara za edukaciju. Dva objekta za edukaciju, jedan u Banjaluci i drugi u Sarajevu, će i dalje biti potrebni.

3.4.4 Ocjena radnog učinka sudija i tužilaca

3.4.4.1 *Pozadina*

Propisi pomenuti u prethodnom tekstu, koji navode koliko predmeta bi trebao sudija riješiti svake godine, a koji su napravljeni u svrhu procjene broja sudija u svakom sudu, također su postali i sistem mjerenja učinka rada sudija. Većina sudija je uspijevala da sa lakoćom ispuni brojčane norme predmeta svakog mjeseca. Ova kvantitativna mjera rada sudija bila je dopunjena kvalitativnom mjerom koja se odnosila na broj predmeta datog sudije čija je presuda bila preinačena u žalbenom postupku.

Ova praksa ocjene učinka rada nekog sudije na osnovu broja predmeta koje je završio duboko je ukorijenjena u pravosudnoj kulturi BiH, ali ona može pred sudije postavljati neprikladne prioritete tokom rada na predmetima, pri tome pothranjujući mentalitet koji šteti dijeljenju pravde. Sudija koji je ispunio svoju normu završenih predmeta prije kraja nekog mjeseca može odložiti zaključivanje predmeta do slijedećeg mjeseca kako bi osigurao da će isto tako ispuniti i normu za slijedeći mjesec. Na taj način su sudije stimulirane da odlažu procesuiranje složenijih predmeta, te da procesuiraju one predmete koje je lakše zaključiti. U većini ili u svim slučajevima, nabrojanje broja predmeta koje je riješio svaki od sudija i povezivanje ovog broja sa normom bili su jedine informacije koje su sudovi evidentirali u vezi učinka rada svakog od sudija. Iz ovih statistika nije moguće razabrati da li neki sudija rješava samo lakše predmete, da li se stariji i nešto teži predmeti procesuiraju ili ih se pušta da trunu u ladicama, ili kolika je dužina prosječnog vremena rješavanja predmeta nekog sudije u poređenju sa njegovim kolegama.

Tehnički gledano, budući da sada broj sudija određuje VSTV, regulativa kojom se propisuju mjesečne norme nema nikakvog učinka. Međutim, izgleda da sudovi još uvijek koriste neku vrstu sistema normi kao instrument za mjerenje radnog učinka, te da su neki od novih predsjednika sudova postavili više norme.

VSTV-u je sada dato u zadatak da uspostavi standarde za ocjenu radnog učinka kako sudija tako i osoblja suda, ali do sada to još uvijek nije učinio. Prema novom zakonu o sudovima, treba izvršiti ocjenu rada svih sudija barem jednom godišnje, što obično radi odgovarajući predsjednik suda.

Ocjena radnog učinka tužilaca je manje komplicirana zahvaljujući hijerarhijskoj strukturi tužilačke službe koja znači direktniji angažman glavnog tužioca u vezi materije i količine posla svakog određenog tužioca.

3.4.4.2 *Uporedna mjerila*

Tokom posljednjih godina su mehanizmi kojima se ocjenjuje učinak rada u pravosuđu bili predmet studija u čitavom nizu zemalja, a stvarni sistemi ocjene se još uvijek razvijaju u mnogim evropskim zemljama. Ocjena radnog učinka pojedinog sudije se često usko vezuje sa ocjenom učinka rada suda kao cjeline.

Finski pravosudni sistem mjeri produktivnost sudija brojem sudskih odluka po sudiji, podijeljenim sa brojem osoblja koje radi u sudu. Republika Češka mjeri kvalitet donesenih odluka sudija postotkom uvažениh žalbi ili dužinom trajanja postupka. Slovenija koristi broj riješenih predmeta, strukturu riješenih predmeta, broj predmeta u kojima je upućena žalba, a presude potvrđene, poništene ili izmijenjene, te odsustvima koja su utjecala na djelotvornost rada sudije. Letonija razmatra radni učinak samo onih sudija koji traže unapređenje. Njihov rad ocjenjuju sudije viših sudskih instanci koji odlučuju o žalbama na odluke sudije u pitanju. Drugi kriteriji, kao što su lični i profesionalni kvaliteti, te učešće u permanentnoj edukaciji, se također ocjenjuju. Njemačka izgleda koristi neku vrstu sistema zasnovanog na brojevima.

U većini slučajeva izgleda da izrada pokazatelja koji služe za upravljanje učinkom rada spada u nadležnost ministarstava pravde, mada se u nekim slučajevima, kao u Italiji pokazatelji izrađuju u konsultaciji sa tijelom koje predstavlja ekvivalent VSTV-u.

3.4.4.3 Zaključci

Kada imamo na umu gore navedene komentare o problemima u vezi sa sistemom normi kao sredstvom za mjerenje učinka rada, izgradnja novih metoda predstavljaće važan zadatak VSTV-a. Prilikom izrade tih metoda, VSTV će moći iskoristiti novija iskustva različitih zemalja.

Može izgledati relativno neobično da VSTV umjesto Ministarstva pravde postavlja takve standarde. Istina je da bi činjenica da pravosuđe postavlja svoje vlastite standarde putem VSTV-a mogla u očima javnosti održavati sliku o pravosuđu kao o instituciji kojoj nedostaje odgovornost i koja ne služi potrebama javnosti.

Nakon odluke da se svi sudovi i tužilaštva finansiraju na nivou BiH, čime bi se uspostavilo objedinjeno i jedinstveno partnersko tijelo VSTV-u, Ministarstvo pravde BiH bi trebalo imati svoju riječ po pitanju opštih zahtjeva u vezi učinka rada sudova/tužilaštava i sudija/tužilaca. Ministarstvo pravde i VSTV bi zajedno trebali odlučivati o normama, a ispunjavanje ili neispunjavanje tih normi bi trebalo predstavljati važan faktor tokom postupka izrade godišnjeg budžeta za pravosuđe.

Nastavljanje sa sadašnjom praksom u kojoj VSTV sam odlučuje o normama produktivnosti ne bi bilo zadovoljavajuće i moglo bi nanositi štetu slici o odgovornosti pravosuđa u očima javnosti.

3.4.5 Disciplinski postupak za sudije i tužioce

3.4.5.1 Sistem u BiH

Sudija ili tužilac koji učini povredu dužnosti sudije ili tužioca ili za kojeg se navodi da je počinio druge disciplinske prekršaje može biti podvrgnut disciplinskom postupku. Postupke pokreće Ured disciplinskog tužioca u okviru VSTV-a i ročišta se održavaju pred komisijama sastavljenim od

članova VSTV-a. Zakon o VSTV-u nabraja oko 20 prekršaja i propisuje niz sankcija, od opomene do razriješenja sa dužnosti.

Do sada su u periodu od 1.6.2004. do 31.1.2005. godine procesuirane 924 pritužbe.⁴⁶ Više predmeta je bilo riješeno putem sporazuma o zajedničkoj saglasnosti, prema kojima sudija ili tužilac priznaje prekršaj i sa VSTV-om postiže sporazum o kazni. Ured disciplinskog tužioca trenutno prima više od 100 pritužbi mjesečno, iako se u mnogima od njih ne nađe nijedan disciplinski prekršaj.

3.4.5.2 Uporedna mjerila

Ne daju sve evropske zemlje disciplinske ovlasti svojim visokim pravosudnim vijećima. Općenito, izgleda da one zemlje, kao npr. Francuska i Italija, koje visokim vijećima daju ili ovlast da imenuju sudije i tužioce ili ulogu tijela koje daje snažne preporuke u tom procesu, tim vijećima isto tako daju i disciplinske ovlasti. Ona vijeća koja nemaju ulogu u procesu imenovanja, isto tako nemaju ni disciplinsku ulogu, kao npr. u Danskoj.⁴⁷

3.4.5.3 Zaključci

Disciplinski sistem za sudije i tužioce u BiH je sličan sistemima drugih evropskih zemalja u kojima visoka sudska i tužilačka vijeća također imaju i ovlasti da imenuju sudije i tužioce.

3.4.6 Zapošljavanje administrativno-tehničkog osoblja u sudovima i tužilaštvima

3.4.6.1 Izračunavanje broja

Broj osoblja u svakom sudu ograničen je propisima koje donosi nadležno ministarstvo pravde. Ovi propisi ne govore konkretno o svakoj instituciji, nego propisuju opšti omjer broja administrativno-tehničkog osoblja u odnosu na broj sudija. Sve do reorganizacije sistema redovnih sudova koje je započelo 2002. godine broj osoblja u mnogim sudovima nije bio ni u kakvoj vezi sa propisima, a u nekim slučajevima bilo je čak pet ili šest članova osoblja po sudiji. Sa druge strane, u nekim sudovima, zbog manjka prostora ili iz drugih razloga, postojao je manjak osoblja u odnosu na propisani broj.

Od 2003. godine, ovlast u vezi reguliranja broja osoblja u Federaciji BiH vrši ministar pravde Federacije BiH, umjesto kantonalnih ministara kao što je ranije bio slučaj. Oba entitetska ministarstva donijela su nove propise 2003. godine, sa kojima su se svi redovni sudovi u entitetima do sada morali usaglasiti. Omjer je tri člana osoblja na jednog sudiju u osnovnim i općinskim sudovima i 2,5 člana osoblja na jednog sudiju u višim sudovima. Za razliku od prethodnih propisa novi omjeri se ne raščlanjuju dalje po određenim vrstama osoblja. Isto tako u njima nema nekih radnih mjesta, kao što su sekretar suda, osoblje zemljišno-knjižnog ureda ili sudska policija. Ovaj omjer nije utvrđen putem dugotrajnih naučnih istraživanja stvarnih potreba, nego je bio zasnovan na realnoj procjeni onoga što bi bilo moguće u datim okolnostima.

⁴⁶ Ovo uključuje i pritužbe primljene i prije i poslije 1.6.2004. godine. Bilo je 705 pritužbi primljenih nakon 1.juna po kojima su postupci bili zaključeni u periodu od 1.6.2004. godine do 31.1.2005. godine.

⁴⁷ Vidi *Pravosudna vijeća* u zemljama EU, Dr Wim Voermans, juni 1999. godine. Izvještaj CEPEJ-a sadrži određene statističke podatke o broju disciplinskih predmeta protiv sudija i tužilaca u raznim evropskim zemljama.

Broj osoblja u sudovima za prekršaje je također određen propisima na isti način kao i kod redovnih sudova. U RS-u sadašnji propisi dozvoljavaju 1,9 članova osoblja po sudiji (1 daktilograf po sudiji i 0,9 članova administrativnog osoblja, uz neke dodatne mogućnosti upošljavanja stručnih saradnika u sudovima koji imaju više od 5 sudija).

3.4.6.2 Stvarni broj osoblja

Novim propisima je bilo predviđeno da će ukupan broj osoblja u redovnim sudovima od januara 2005. godine iznositi oko 2.076.

2004. godine u sudovima za prekršaje bilo je ukupno oko 790 članova osoblja. Ovo predstavlja otprilike 2,5 člana osoblja po sudiji, što bi prema tome moglo biti više od propisanog omjera.

U svrhu uporednih mjerila, može se pretpostaviti da ukupan broj osoblja u svim redovnim sudovima i sudovima za prekršaje ne iznosi više od 3.000. Ovo uključuje i dodatnu mogućnost uključivanja sekretara suda, ali ne i osoblja zemljišno-knjižnog ureda i sudske policije, budući da ove funkcije ne predstavljaju dio sudskog sistema u većini drugih zemalja.

3.4.6.3 Struktura osoblja

Iako ministarstva pravde postavljaju limite na broj osoblja, plan upošljavanja osoblja za svaki sud (uključujući i kvalifikacije koje se traže za svako radno mjesto, te opis poslova) određuje predsjednik suda putem unutrašnjeg pravilnika. Prema novom zakonu o sudovima, za ovo treba dobiti saglasnost nadležnog ministarstva.

Ne postoji centralizirani sistem za popunjavanje osoblja sudova u kojem bi osoblje bilo npr. imenovano od strane Ministarstva pravde i koje bi se moglo prebacivati između pojedinih institucija. Umjesto toga, proces upošljavanja se odvija unutar svakog suda, a pitanja imenovanja u toj instituciji i sva eventualna disciplinska pitanja rješavaju se unutar te institucije. Prepreka upošljavanju osoblja su niske plaće.

Jedan od glavnih problema koji ometa efikasnost sudova je taj da sudije obavljaju veliki broj administrativnih zadataka koje bi mogao i trebao raditi neko drugi i tako im omogućiti da se bave pitanjima koja mora rješavati jedan sudija.

Kompjuterizacija do koje će na kraju doći u sudovima će smanjiti potrebu, onakvu kakva se ona sada vidi, za tolikim brojem osoblja u uredima za registriranje predmeta, što će omogućiti sudovima da uposle veći broj kvalificiranijeg osoblja, pri tome se držeći utvrđenih omjera za osoblje. Posebno bi korištenje pravno kvalificiranih stručnih saradnika koji bi pomagali sudijama kod istraživanja i izrade odluka, i koji bi isto tako eventualno donosili odluke u manjim predmetima (kao što to predviđaju zakoni o sudovima) trebalo pomoći da se ostvari veća efikasnost i da sudije bolje iskoriste svoje vrijeme. Kao što je ranije pomenuto, VSTV trenutno razmatra pitanje svog uključivanja u proces izbora stručnih saradnika, imajući na umu da to može biti stepenica u njihovoj karijeri budućeg sudije ili tužioca.

3.4.6.4 Uporedna mjerila

Sudovi⁴⁸

Zemlja	Broj sudija	Broj osoblja	Broj osoblja na jednog sudiju	Broj osoblja na 100.000 stanovnika
Hrvatska	1.819	6.020	3,31	135,66
Slovenija	774	2.171	2,80	110,54
Estonija	237	1.300	5,49	95,87
Portugal	1.551	9.730	6,27	93,49
Češka	2.716	8.591	3,16	84,22
BiH	1.,018	3.000	2,95	75,00
Mađarska	2.757	7.557	2,74	74,51
Njemačka	20.901	60.087	2,87	72,74
Slovačka	1.232	3.612	2,93	67,15
Austrija	1.732	5.401	3,12	66,95
Italija	11.793	32.223	2,73	56,21
Poljska	7.771	22.655	2,92	59,26
Bugarska	1.550	4.028	2,60	51,34
Finska	875	2.586	2,96	50,01
Danska	328	2.201	6,71	41,00
Nizozemska	1.896	5.016	2,65	31,35
Latvija	396	700	1,76	30,18
Švedska	1.693	2.493	1,47	27,88
Francuska	6.240	16.076	2,58	26,71
Norveška	652	1.025	1,57	22,65

Kao što se može vidjeti, mada postoje znatne varijacije u broju osoblja po jednom sudiji, u mnogim zemljama se taj omjer kreće između 2,5 do nešto malo preko 3. BiH također spada u tu kategoriju. Slično tome, u odnosu na broj sudskog osoblja po stanovniku, taj broj je u BiH sličan broju u mnogim drugim zemljama, pri čemu omjer za veliku grupu zemalja iznosi 55 do 75.

Potrebe za sudskim osobljem u Njemačkoj se obično izračunavaju u odnosu na broj predmeta koje procesuiraju sudije ili sudovi svake godine i većina federalnih država koristi standardizirani sistem za izračunavanje potrebnog broja osoblja.

3.4.6.5 Zaključci

Mada je očigledno da se BiH, u odnosu na broj osoblja u sudovima, uklapa u evropsku praksu, mada se nalazi na gornjem kraju spektra, ne mogu se izvući bilo kakvi zaključci u pogledu strukture i kvalifikacija osoblja unutar svakog pojedinog suda. Kao što je već primijećeno, sistem se u velikoj mjeri oslanjao na administrativno umjesto na pravno kvalificirano osoblje, pri čemu dio sudija nije bio voljan da prebaci poslove na druge. Buduća kompjuterizacija sudova bi trebala omogućiti da se o ovom pitanju dalje raspravlja.

⁴⁸ Brojke u ovoj tabeli su uzete iz izvještaja CEPEJ-a. Međutim, treba primijetiti da se u većini slučajeva razlikuju od brojki datih u *Usporedna mjerila iz međunarodne perspektive – Međunarodna uporedba mehanizama i rada sudova i tužilaštava*, izvještaja koji je napravljen u maju 2004. za Pravosudno vijeće Nizozemske. U cjelini je omjer broja osoblja prema sudijama koji se daje u tom izvještaju viši od onog koji prikazuju brojke u gornjoj tabeli.

U BiH ne bi trebalo povećavati ukupan broj administrativno-tehničkog osoblja. Umjesto toga trebalo bi proučiti i eventualno kopirati unutrašnje procedure u sudovima onih zemalja u kojima sudovi rade sa znatno manjim brojem članova osoblja po jednom sudiji.

3.4.7 Politika u vezi tužilaštva

3.4.7.1 Pozadina

Kao i u mnogim zemljama regije, tužioc se u BiH smatraju sastavnim dijelom pravosuđa. Tužilaštva su u zakonu definirana kao autonomna tijela, i ministarstva pravde nemaju nikakvog učešća ili kontrole nad politikom u vezi tužilaštva ili nad vođenjem pojedinih predmeta. Isto tako ne igraju ni bilo kakvu ulogu u imenovanju tužilaca, koja obavlja VSTV. Dok su kantonalna i okružna tužilaštva u cjelini pod kontrolom svojih glavnih tužilaca, entitetski tužioc imaju ovlast da izdaju opšta ili pojedinačna obavezna uputstva nižim tužilaštvima, a također mogu i preuzeti na sebe proces istrage i krivičnog gonjenja ukoliko lokalno tužilaštvo ne može to da uradi na efikasan način ili je propustilo da to uradi.

U Federaciji je tužilačka funkcija regulirana kantonalnom zakonskom regulativom, za razliku od sudova koji bi uskoro trebali biti regulirani entitetskim zakonom o sudovima. Važno je da zakonska regulativa kojom se reguliraju tužilačke službe ostane usklađena, a za to bi se lakše bilo pobrinuti ukoliko bi se u Federaciji donio zakon na nivou entiteta o tužilačkoj funkciji. Takav zakon bi se također trebao uskladiti sa Zakonom o VSTV-u iz 2004. godine.

3.4.7.2 Uporedna mjerila

U smislu političke nezavisnosti tužilaštva i utvrđivanja politike tužilaštva, postoje različiti evropski modeli. U izvještaju CEPEJ-a (str.51) nalazi se kratka bilješka o sistemima raznih zemalja.

U Njemačkoj, glavni tužilac se politički imenuje i može biti razriješen dužnosti od strane ministra pravde, bez da ovaj da razloge za to. Njegov najvažniji zadatak je vršenje nadzorne vlasti nad tužilaštvima i svim osobljem tužilaštava.

U Nizozemskoj, iako je služba javnog tužilaštva (kojom upravlja Odbor glavnih tužilaca) vezana za Ministarstvo pravde, ona u velikoj mjeri radi nezavisno. Ona je međutim odgovorna ministru pravde, koji je odgovoran Parlamentu za njen rad. Ministar se brine za opštu politiku u vezi istrage i krivičnog gonjenja i može izdavati uputstva nakon konsultiranja sa Odborom glavnih tužilaca, koji općenito ustanovljava politiku istrage i krivičnog gonjenja. Ministar može također intervenirati u pojedinačnim predmetima, ali ovu ovlast koristi samo u rijetkim i vrlo ograničenim okolnostima.

Nasuprot tome, u Estoniji glavnom tužiocu niko drugi ne izdaje uputstva, te on tako može samostalno oblikovati i izdavati smjernice i uputstva o politici krivičnog gonjenja. Ministarstvo pravde ima samo pravo da daje prijedloge.

3.4.7.3 Zaključci

Izgleda da je tužilačka služba u BiH u znatnoj mjeri nezavisnija, barem formalno, od izvršne vlasti, nego što je slučaj u drugim evropskim zemljama, u kojima se ponekada tužilaštvo vidi više kao dio izvršne vlasti nego kao pravosudna funkcija.

Međutim, iako bi to mogao biti argument u korist omogućavanja većeg učešća vlade u formiranju politike krivičnog gonjenja u BiH, treba shvatiti da su isto tako važni i razni historijski i politički razlozi. U BiH je neformalno postojao znatan nepriličan politički utjecaj na sistem krivičnog pravosuđa, te institucionalna nezavisnost tužilačke funkcije predstavlja važan mehanizam kojim se takav utjecaj ograničava. Prema tome, u ovoj fazi se ne preporučuje brza promjena statusa tužilaca u BiH u odnosu na izvršnu vlast.

Trebalo bi izraditi nove usklađene entitetske zakone o tužilačkoj službi i usvojiti ih putem oba parlamenta entiteta, a te zakone bi također trebalo uskladiti sa Zakonom o VSTV-u iz 2004. godine.

3.4.8 Pravila sudske uprave

3.4.8.1 Pozadina

Unutrašnje funkcioniranje sudova se u velikoj mjeri utvrđuje pravilnicima koje donose ministarstva pravde. U sadašnjem momentu ovi pravilnici se u Federaciji donose na kantonalnom nivou, iako će nakon donošenja zakona o sudovima to postati nadležnost federalnog nivoa. Ovi pravilnici se bave pitanjima u vezi kojih se zahtijeva uniformnost unutar cijelog sudskog sistema, kao što su sistemi za registriranje predmeta, arhiviranje dokumenata i postupanja sa novcem i dokazima.

Ovi pravilnici koji se koriste su očigledno napravljeni prema modelu pravilnika SFRJ iz 1976. godine. Njima se pitanja reguliraju detaljnije nego što je to vjerovatno neophodno, umjesto da se njima uspostave opšti principi. To smanjuje sposobnost pojedinih sudova da budu fleksibilni prilikom određivanja metoda rada, a shodno tome i njihovu sposobnost da iznalaze efikasnija sredstva za izvršavanje potrebnih zadataka. Ono što posebno zabrinjava kod sadašnjih pravilnika je to što metod registriranja predmeta u sudu proizvodi statističke podatke koji pretjerano prikazuju podatke o obimu posla sudova i skoro u potpunosti onemogućavaju utvrđivanje stvarnog broja predmeta ili konkretnog ili prosječnog vremena potrebnog za rješavanje predmeta. Zbog ovih problema je IJC, skupa sa radnom grupom domaćih stručnjaka, pripremio nacрте pravilnika 2003. godine.

U Zakonu o VSTV-u, VSTV-u se daju razne ovlasti u odnosu na sudsku upravu, uključujući slijedeće ovlasti:

- Učešće u izradi i davanju odobrenja na pravilnike o radu sudova i tužilaštava u BiH;
- Vršenje nadzora i davanje savjeta sudovima i tužilaštvima o prikladnom i djelotvornom budžetu, metodama i postupcima upravljanja i rukovođenja i pokretanje edukacije u vezi sa tim;
- Pokretanje, nadzor nad i koordiniranje projekata koji se odnose na poboljšanje svih aspekata uprave sudova i tužilaštava, uključujući i traženje domaćih i međunarodnih finansijskih sredstava u tu svrhu.

Osim toga, entitetski zakoni o sudovima (u Federaciji trenutno u parlamentarnoj proceduri) daju VSTV-u slijedeću nadležnost u odnosu na pravilnike o sudovima:

- Visoko sudsko i tužilačko vijeće, u saradnji sa Ministarstvom pravde RS-a/Federacije će izraditi, a nakon toga VSTV izdati pravilnik o unutrašnjem radu suda.

Pravilnik o unutrašnjoj upravi suda će biti ključni instrument kojim će VSTV, skupa sa ministarstvima pravde, osigurati usklađenost postupaka u cijeloj zemlji u pogledu onih postupaka koji se iz različitih razloga ne bi trebali razlikovati od suda do suda. Tipičan primjer toga je uvođenje, putem pravilnika, jedinstvenog sistema numeriranja predmeta.

Nadalje, pravilnik će biti važno sredstvo za uvođenje „najbolje prakse“ koju izgradi jedan sud, a koju ne provode svi sudovi.

S druge strane, važno je izbjeći pretjerano reguliranje unutrašnjeg rada sudova, kako bi se ostavilo prostora kreativnim predsjednicima sudova da dalje razvijaju najbolju praksu.

3.4.8.2 *Uporedna mjerila*

Od novih zemalja članica EU, Mađarska i Letonija su svojim pravosudnim vijećima dale ovlast da reguliraju rad suda.

3.4.8.3 *Zaključci*

Pravilnik o unutrašnjem radu suda će biti važan instrument kojim će VSTV, skupa sa ministarstvima pravde, izvršiti reformu rada sudova i osigurati provedbu potrebnih jedinstvenih standarda u cijeloj zemlji. Ovo je naročito važno u vrijeme kada je pravosuđe na pragu kompjuterizacije, te će VSTV za pravosuđe izgraditi i implementirati sistem postupanja sa predmetima. Takav sistem će moći pravilno funkcionirati samo ukoliko se svi korisnici budu pridržavali standarda koje uspostavi VSTV. Sličan sistem postupanja sa predmetima bi također trebao biti implementiran i u tužilaštvima, iako će možda potreba za standardnim postupcima biti manja kod tužilaštava nego kod sudova.

3.4.9 *Obezbjedivanje adekvatne fizičke infrastrukture*

3.4.9.1 *Zgrade*

Jedna od nekoliko nadležnosti koje su preostale ministarstvima pravde u odnosu na rad sudskih i tužilačkih sistema je nadležnost za pronalaženje odgovarajućih prostorija.

Obezbjedivanje odgovarajućih prostorija je predstavljalo posebno relevantan problem nedavno, prilikom reorganizacije oba sistema, kada je iz toga proizašla potreba za novim prostorijama kod nekih institucija. Ovaj problem je bio pominjan u nizu intervju sa osobljem kantonalnih ministarstava pravde, i izgleda da zgrade okupiraju vrijeme i pažnju i osoblja ministarstava pravde i samih ministara. Za loše stanje u kojem se nalaze zgrade rečeno je da stvara dodatni posao, budući da se osoblje angažuje u raspravama u vezi popravki krova i sl. Neki članovi osoblja ministarstava pravde obilaze sudove s vremena na vrijeme kako bi provjerili u kakvom se stanju nalaze prostorije, odnosno kako bi procijenili uslove općenito.

Iako ministarstva pravde imaju ulogu da nađu prostorije za sud, opšti troškovi održavanja moraju se platiti iz budžeta datog suda, mada izgleda da se za znatnije opravke mogu dodijeliti posebna sredstva.

Općenito su prostorije koje se dodjeljuju sudovima i tužilaštvima daleko od savršenih i ne odaju utisak institucija koje su važne za društvo. Posebno sudovi obično imaju samo jednu sudnicu, bez obzira na broj sudija (Općinski sud u Sarajevu, sa 75 sudija, ima samo JEDNU sudnicu za rasprave!), a sudije nemaju izdvojene urede u koje javnost nema pristupa u kojima bi mogli raditi kada ne vode ročišta.

Nizak standard i loše dizajnirane sudske prostorije imaju posljedice i na utisak koje ostavljaju u vezi nezavisnosti pravosuđa i na njegovu efikasnost. Većina ročišta se održava u uredu sudije, te je u takvom ambijentu teško održati distancu između različitih aktera u procesu. Nema prostorija za posmatrače, a telefoni i posjetioci često ometaju sudije prilikom ročišta.

U većini evropskih zemalja sudske rasprave predstavljaju zvaničan događaj, te i ambijent u kojem se odvijaju podvlači važnost tih događaja kao i status samog suda/sudije. Sudnica ne mora uvijek biti velika, ali je često prostor organiziran na takav način da stvara distancu između sudije i strana u postupku (posebna vrata, podij kojem nema pristupa, itd.). Obično se u sudnici nalaze neke vrste simbola i znakova službe kojima se podvlači ozbiljnost sudskog postupka.

S druge strane, održavanje ročišta u malim i pretrpanim uredima sudija, umanjuje ulogu sudije i važnost sudske rasprave, a činjenica je da se sudske rasprave u BiH vide više kao sastanci nego kao „rasprave“, kako od strane samih sudija tako i od strana u procesu. Sastanci su nešto što se može lako ponovo zakazati, za njih se ne treba pretjerano pripremati, ljudi se mogu oblačiti neformalno i može se prekidati druge i govoriti kada to nekome odgovara.

VSTV će uskoro izvršiti procjenu svih sudskih i tužilačkih prostorija u BiH. Ovaj projekat finansira Vlada SAD. Cilj projekta je stvaranje kompletne baze podataka, koja bi trebala biti dovršena do augusta 2005. godine. Ova baza podataka će sadržavati detaljne informacije o svakoj lokaciji, sa crtežima, mjerama, brojem prostorija, opštim standardima, konkretnim problemima u vezi grijanja, struje, curenja instalacija, namještaja, itd. Ova baza podataka će također uključivati i konkretne preporuke u vezi renoviranja prostorija svake institucije, kao i predračun troškova za sve intervencije. Na temelju ovoga biće napravljen 5-10-godišnji plan renoviranja prostorija u cijeloj BiH, a taj plan će odobriti VSTV i Ministarstvo pravde BiH. Očekuje se da će biti potrebna i domaća i međunarodna sredstva kako bi se ubrzano zadovoljile narasle potrebe za neophodnim investicijama, koje su bile zanemarivane tokom posljednjih 20 godina.

3.4.9.2 Tehnologija

Iako je to spadalo u okvire njihovih ovlasti, ministarstva pravde nisu preuzela bilo kakvu značajniju ulogu u razvijanju strategije kompjuterizacije sudova i tužilaštava. Kao rezultat toga, usvajanje moderne tehnologije nije se odvijalo u skladu sa bilo kakvim strateškim planom, nego više sporadično, oviseći o inicijativama unutar pojedine institucije ili donacijama od strane međunarodnih organizacija. Iako je bilo oko 800 kompjutera u sudovima i tužilaštvima 2003. godine, barem pola njih su bili zastarjeli, a samo 18 sudova je imalo lokalnu mrežu.

2003. godine, Projekt sudske uprave Nezavisne pravosudne komisije preuzeo je vodeću ulogu u razvijanju strategije informacijsko-komunikacijske tehnologije za sudstvo. Projektom je predloženo da se jednom tijelu da ukupna nadležnost za koordiniranje kompjuterizacije sudova i tužilaštava za cijelu zemlju. Jedini očigledan izbor koji se nudio za to tijelo bio je VSTV, te je tako u Zakon o VSTV-u uključena odredba kojom je pravosnažno ustanovljen VSTV kao centralni organ za donošenje odluka u vezi razvoja informacijsko-komunikacijskih tehnologija u sudovima i tužilaštvima. VSTV-u je posebno bila data ovlast da nadzire korištenje informacijsko-komunikacijske tehnologije u sudovima i tužilaštvima, kao i da zabranjuje usvajanje sistema za kompjuteriziranu obradu predmeta bez prethodnog odobrenja VSTV-a.

Krajem 2003. u okviru sekretarijata VSTV-a uspostavljena je jedinica koja je trebala finalizirati strateški plan za informacijsko-komunikacijsku tehnologiju koju bi odobrio VSTV, pomagati kod implementacije plana i posebno se fokusirati na koordinaciju postojećih i planiranih donatorskih projekata u vezi informacijsko-komunikacijske tehnologije, kako bi osigurala optimalno korištenje resursa. Jedinica je također pomagala sudovima i tužilaštvima da bolje iskoriste kompjutersku opremu koju su već imali uspostavljanjem „Help Desk“ (kompjuterske pomoći), razvijanjem postojećeg softvera i pokretanjem i koordinacijom obuke za korisnike. Dugoročno gledano, pred lokalnim vlastima će stajati zadatak da osiguraju, kroz dodjelu sredstava iz godišnjeg budžeta, da sudovi i tužilaštva posjeduju opremu i tehnologiju koja će im omogućiti djelotvoran rad.

3.4.9.3 *Zaključci*

Izgleda da je nemogućnost ministarstava pravde da usvoje ili implementiraju bilo kakvu koherentnu strategiju u vezi informacijsko-komunikacijske tehnologije, odnosno da obezbijede odgovarajući prostor i opremu za rad sudova bila uzrokovana i finansijskim problemima i nedostatkom volje.

Posebno će problemi u vezi prostora i nadalje oduzimati vrijeme osoblju ministarstava pravde. Mada se svi prostori ili oprema mogu staviti pod kontrolu jedne institucije, kao što je Ministarstvo pravde BiH ili VSTV, ovo neće riješiti osnovni problem nedostatka novca za dugoročne kapitalne investicije koje su potrebne da bi se sudovi i tužilaštva podigli na nivo prihvatljivih standarda.

3.4.10 *Ocjenjivanje učinka rada u pravosuđu*

3.4.10.1 *Pozadina*

Evaluacija djelotvornosti pravosuđa može dovesti do boljeg načina kreiranja odluka kada se radi o raspodjeli sredstava. U BiH, sudovi redovno referiraju nadležnim ministarstvima. Iako se ovi izvještaji pojavljuju u čitavom nizu različitih oblika, oni obično sadrže statističke informacije o broju predmeta za svaku vrstu predmeta koja se trenutno obrađuje u datom periodu i broj riješenih predmeta, kao i broj predmeta koje je riješio svaki sudija. Ministarstva pravde ponekada kompiliraju ove izvještaje za dalju distribuciju, ali izgleda da ih osim toga ne upotrebljavaju za neke druge svrhe. Nema uspostavljenog sistema za komparativnu ocjenu rada sudova ili sistema općenito, niti postoji neko mjesto gdje bi se informacije o sistemu sudova BiH prikupljale i pohranjivale kako bi se omogućilo provođenje takvih analiza. Npr. nema opštih statistika o obimu predmeta sistema sudova za cijelu zemlju.

Zakon o VSTV-u BiH daje VSTV-u ovlast da uspostavlja kriterije u vezi učinka rada sudova i tužilaštava. Do sada, međutim, on još nije koristio ovu svoju ovlast.

3.4.10.2

Uporedna mjerila

Što se tiče ocjene učinka rada pojedinačnih sudija, razvijanje metoda ocjene učinka rada pojedinih sudova i pravosudnog sistema kao cjeline bilo je predmetom određenih nedavnih studija u Evropi, i ova dva aspekta učinka rada su se pojavila kao usko povezana.

Kašnjenja u procesuiranju predmeta predstavljaju glavni problem u skoro svakoj evropskoj zemlji, ne samo u BiH. Za to postoje različiti razlozi, uključujući tu nedostatak sredstava, loše upravljanje sudovima ili takva kultura u kojoj su kašnjenja prihvatljiva. Prema tome, mjerenje produktivnosti pravosuđa bi trebalo biti važan zadatak, a postoje različiti načini na koje se to može uraditi.

Može se koristiti metoda koja se zasniva na broju zaključenih predmeta po uposleniku, na 1.000 stanovnika, ili po iznosu eura koji se potroše na pravosudni sistem. Iako su takve uporedbe interesantne, upitno je da li one daju pouzdane informacije o stvarnoj produktivnosti pravosuđa. Nedostatak uporedivih podataka znači da se ne može napraviti ni poređenje sa bosanskohercegovačkom praksom.

Broj riješenih predmeta po stanovniku ili po uposleniku

Postoje znatne razlike između pojedinih zemalja i između vrsta predmeta u terminima broja zaključenih predmeta po stanovniku godišnje u različitim zemljama. Ove razlike vjerovatno odražavaju vrste predmeta koji ulaze u pravosudni sistem, kao i druge karakteristike sistema, ali na njih utječu i poteškoće u pribavljanju konzistentnih podataka.

Općenito se može očekivati da će pravosudni sistemi rješavati manji broj složenih predmeta od broja lakših predmeta, te se tako u sistemima u kojima samo složeni predmeti ulaze u cijeli proces može očekivati da će i broj predmeta na kraju procesa biti manji. Prema tome, pod pretpostavkom da sistem uopšte funkcioniše, nizak broj riješenih predmeta po uposleniku, po euru ili po stanovniku predstavlja više pokazatelj da se radi o sistemu sa velikim preprekama na ulazu, nego o sistemu koji je neefikasan.

Švedska, Njemačka, Nizozemska, Finska i Austrija imaju manje od 15 zaključenih krivičnih predmeta na 1.000 stanovnika, dok Engleska i Vels, Poljska i Italija zaključuju preko 40 krivičnih predmeta na 1.000 stanovnika godišnje, pri čemu sudovi rješavaju mnogo manjih sporova i prekršajnih predmeta. Isto tako, postoje velike varijacije u Evropi kada se radi o broju zaključenih predmeta po uposleniku. Danska uspijeva da razriješi skoro pet puta više krivičnih predmeta nego Njemačka, kada se koristi ovaj metod računanja. Kada se pogleda broj zaključenih krivičnih predmeta po sudiji u Engleskoj je taj broj skoro 900 predmeta godišnje, dok je u Njemačkoj manji od 200, što se može i očekivati na osnovu drugih gore pomenutih brojki.⁴⁹

Obrazac je drukčiji u građanskom pravu. Austrija i Njemačka rješavaju veliki broj parničnih predmeta po stanovniku. Poljska ima najveći broj budući da se knjiženje nepokretne imovine smatra predmetom u okviru građanskog prava. Švedska ima najveći broj riješenih upravnih predmeta na 1.000 stanovnika, budući da ovi predmeti lako ulaze u sistem, isto kao i upravne žalbe.

⁴⁹ Informacije iz ovog i slijedećeg pasusa uzete su iz "Uporedna mjerila iz međunarodne perspektive".

Izveštaj CEPEJ-a se pozabavio ovim pitanjem u terminima određenih vrsta predmeta (razbojništvo, ubistvo, opšti nekrivični predmeti, развод i otpuštanje s posla) i daje statistike o brojevima ovih vrsta predmeta koji dođu pred sud i o broju donesenih odluka i rješenja. Iako se podaci o donesenim odlukama općenito slažu sa brojem predmeta koji se pojavljuju na sudu, postoje široke varijacije između pojedinih zemalja.

Zaključeni predmeti po potrošenim eurima

Drugi način postavljanja uporednih mjerila rada pravosuđa je izračunavanje broja zaključenih predmeta po potrošenim eurima (CCE). Svrha ovakvog pristupa je da odrazi omjer pruženih usluga prema ukupnom korištenju sredstava. U tu svrhu se rashodi u svakoj zemlji moraju pretvoriti u zajedničku jedinicu i izabran je metod korištenja indeksa pariteta kupovne moći koji objavljuje OECD. Općenito, metod broja zaključenih predmeta po potrošenom euru (CCE) predstavlja potpuniju kvantifikaciju, budući da uzima u obzir i materijalne zalihe i kapitalne usluge. Naročito razlike u korištenju kompjutera mogu doprinijeti razlikama u broju zaključenih predmeta po uposleniku, ali se kod takve kalkulacije ne uzimaju u obzir rashodi koji se odnose na kompjutere.

CCE se izražava u terminima broja predmeta na 1.000 eura. Broj zaključenih krivičnih predmeta po iznosu eura varira od 0,5 do 4,0 u deset od 11 zemalja koje su bile istražene, odnosno između 1,0 i 4,0 za predmete iz građanskog prava. Poljska, čiji je omjer bio 8,0 u svakoj kategoriji, očigledno predstavlja ekstreman primjer, zbog malih troškova za osoblje i visokog broja zaključenih predmeta po uposleniku. Nizozemska, Švedska i Italija spadaju u suprotni ekstrem. U Nizozemskoj i Švedskoj samo teži predmeti dopijevaju pred sudove.⁵⁰

Druga mjerenja učinka rada

Gore opisani sistemi se vjerovatno najbolje mogu iskoristiti u kontekstu pravosudnog sistema kao cjeline. Kada se radi o pojedinačnim sudovima (kao i o pojedinačnim sudijama i sudskom sistemu kao cjelini) vrijeme procesuiranja predmeta koji dospiju pred sud postaje ključni pokazatelj efikasnosti. I ovdje izvještaj CEPEJ-a pokazuje da postoje znatne varijacije u praksi između pojedinih zemalja i između različitih vrsta predmeta unutar jedne zemlje. Naravno, ovo se u potpunosti moglo i očekivati, budući da je svaka zemlja razvila svoja vlastita procesna pravila i prakse.

Mnoge zemlje su ustanovile ili su u procesu ustanovljavanja ciljnog vremena koje žele postići za različite vrste predmeta. U Finskoj ove vremenske ciljeve utvrđuje Parlament kada potvrđuje godišnji budžet sudova. U mnogim drugim zemljama vremenski ciljevi predstavljaju manje formalan mehanizam za podsticanje efikasnosti.

3.4.10.3 Zaključci

Zbog visokih troškova za plaće u pravosuđu u BiH, važno je da se sudije iskoriste na najbolji način, tj. oni bi trebali biti angažirani na zadacima koje samo sudije mogu obavljati, kao što je vođenje rasprava i oni ne bi trebali biti ti koji računaju naplative sudske takse, šalju pozive na sud, itd. Jedan od načina na koji se ovo može osigurati je da se javno proglase ciljevi u vezi učinka rada, kao što su ciljna vremena koja se žele postići kod procesuiranja predmeta, komparativne informacije o učinku

⁵⁰ Informacije u ovom pasusu uzete su iz "Uporedna mjerila iz međunarodne perspektive". Bile su upoređene Austrija, Belgija, Danska, Engleska i Vels, Finska, Francuska, Njemačka, Italija, Nizozemska, Poljska i Švedska.

suda, itd. Ovo ne samo da bi podstaklo efikasnost u okviru svake institucije, nego bi također moglo dovesti do razvoja mehanizama pri kojima bi se predmeti rješavali izvan sudskog sistema u najvećoj mogućoj mjeri, kao npr. medijacijom u predmetima iz građanskog prava i administrativnim mehanizmima u krivičnim predmetima. BiH bi trebala razviti, kao i druge evropske zemlje, relevantne sisteme mjerenja produktivnosti pojedinačnih sudija/tužilaca i sudova/tužilaštava.

3.4.11 Naknade za rad sudija, tužilaca i administrativno-tehničkog osoblja sudova i tužilaštava

3.4.11.1 Pozadina

Metod izračunavanja plaća sudija i tužilaca ukratko je opisan u pododjeljku 3.3. Kao što je istaknuto u tom pododjeljku, metod obračunavanja je propisan entitetskim zakonima, a na državnom nivou odlukom Vrijeća ministara.

Plaće i dodaci administrativno-tehničkog osoblja sudova i tužilaštava regulirane su na državnom nivou Zakonom o državnoj službi i Zakonom o radnim odnosima u institucijama BiH, zavisno o tome da li se član administrativno-tehničkog osoblja klasificira kao „državni službenik“ ili „uposlenik“ – takva klasifikacija ovisi o tome da li član osoblja ima univerzitetsku diplomu/stepen. Na nivou Federacije, plaće i dodaci reguliraju se Zakonom o državnoj službi Federacije⁵¹ i Zakonom o uposlenicima za koje se očekuje da će uskoro biti usvojen. Zakon o državnoj službi Federacije regulira uposlenički status državnih službenika u organima državne službe Federacije, kantona, gradova i općinskih tijela. U RS-u, administrativno-tehničko osoblje sudova i tužilaštava ne klasificira se kao državni službenici, te se prema tome njihove plaće i dodaci reguliraju izvan Zakona o državnoj službi u RS-u, tj. Zakonom o radu.

Kako bi se stvari još više komplicirale, Zakon o državnoj službi Federacije npr. predviđa da Vlada Federacije treba donositi različite odluke i/ili sklapati različite sporazume skupa sa sindikatima, o pitanjima kao što su osnovna plaća, koeficijenti koji se primjenjuju na osnovnu plaću i drugi oblici naknade za rad. Do sada je Vlada Federacije izdala odluku (koja se naziva uredba) u junu 2004. godine o drugim oblicima naknada za državne službenike i uposlenike isključivo na nivou Federacije, odluku u novembru 2004. godine⁵² o platnim razredima i koeficijentima za državne službenike, ponovo samo za nivo Federacije, i tzv. privremenu odluku u decembru 2004. godine o platnim razredima i koeficijentima za uposlenike isključivo na nivou Federacije.

3.4.11.2 Zaključci

Sadašnji sistem izračunavanja plaća sudija, tužilaca i administrativno-tehničkog osoblja sudova i tužilaštava je nepotrebno kompliciran. On također dovodi do nejednakosti u okviru cijelog sistema, budući da se nosioci pravosudnih funkcija i njihovo administrativno-tehničko osoblje tretiraju na diskriminatoran način. Osim toga, zbog ovih kompliciranih pravila i procedura sistem nije transparentan, te se, kako bi sistem mogao djelotvorno funkcionirati, velika količina radne snage traći na nepotrebna izračunavanja i administrativne zadatke. U ovakvim okolnostima, plaće i druge naknade za sudije, tužioce i administrativno-tehničko osoblje trebale bi biti usklađene i regulirane zakonskom regulativom na nivou BiH.

⁵¹ „Službene novine FBiH“ 29/03, 23/04, 39/04

⁵² Ova Odluka je kasnije povučena.

3.4.12 Rezime – Opšti pregled

Donja tabela sa lijeve strane prikazuje glavne funkcije koje se moraju izvršavati kako bi se osiguralo funkcioniranje sudskih i tužilačkih sistema; o ovim funkcijama raspravljali smo u gornjem tekstu. Tabela zatim prikazuje koji organ ima koju vrstu nadležnosti u odnosu na tu funkciju. Informacije koje se odnose na ministarstva pravde prikazane su onako kako će to biti predviđeno novim zakonima o sudovima (u Federaciji je taj zakon u parlamentarnoj proceduri). Prenos nekih ovlasti na VSTV obavljen je tek nedavno, te do danas VSTV još nije bio u mogućnosti da ih izvršava u potpunosti.

Funkcija	VSTV	Ministarstvo pravde	Sud/ Tužilaštvo
Određivanje broja sudija i tužilaca	Donosi konačnu odluku	VSTV se konsultira sa nadležnim ministarstvom pravde	
Imenovanje sudija i tužilaca	Puna ovlast za vršenje imenovanja. Također i ovlast za premještanje ili odobravanje prava na odsustvo		
Edukacija	Nadzire rad centara za edukaciju sudija i tužilaca i daje savjete u vezi nastavnog plana i programa. Ustanovljava obavezni minimum za stalnu edukaciju. Određuje program početne edukacije	Entitetski ministri pravde imenuju dva člana Upravnog odbora centara za edukaciju sudija i tužilaca.	
Vođenje disciplinskih postupaka	Puna ovlast za vođenje postupaka i izricanje sankcija, uključujući razrješenje sa dužnosti.		
Ocjena učinaka rada – sudije i tužioc	Postavlja kriterije za ocjenu.		Općenito su predsjednici sudova odgovorni za ocjenjivanje sudija u svojim sudovima.
Obezbjeđivanje administrativno-tehničkog osoblja	Bez utjecaja.	Entitetska ministarstva pravde donose regulativu na osnovu koje se određuje broj osoblja u svakom sudu. Također moraju dati pristanak o pojedinačnoj strukturi osoblja koju predlože predsjednici suda.	Predsjednici sudova određuju strukturu osoblja u svojim sudovima u okviru uspostavljenih parametara o kojima mora biti postignut dogovor sa ministarstvima pravde. Sudovi upošljavaju i otpuštaju svoje osoblje. Ocjena učinka rada

			osoblja suda vrši se interno u svakom sudu.
Reguliranje unutrašnjeg rada	Izdaje Pravilnike o sudovima. Odobrava Pravilnike tužilaštava. Nadzire i daje savjete sudovima i tužilaštvima o odgovarajućim metodama upravljanja i rukovođenja. Pokreće, nadzire i koordinira projekte za poboljšanje uprave sudova i tužilaštava.		U Federaciji, svako tužilaštvo pravi vlastiti pravilnik o unutrašnjoj organizaciji. Glavni tužilac RS izdaje Pravilnik za svako tužilaštvo u RS.
Materijalna infrastruktura	Centralno tijelo za donošenje odluka u vezi politike kompjuterskih informaciono-komunikacijskih programa	Opšta odgovornost za obezbjeđivanje materijalnih uslova za rad sudova. U Federaciji ovu odgovornost imaju i Ministarstvo Federacije i ministarstva kantona.	
Ocjena učinka rada sudskih i tužilačkih sistema	Postavlja kriterije	Bez specifične nadležnosti, ali ima opšte ovlasti da nadzire primjenu zakona o sudovima i upravu sudova općenito.	
Službene legitimacije i sudijske toge	Regulira izgled i upotrebu.	Vrši nabavke i izdavanje.	
Prikupljanje statističkih podataka	Ovlast za prikupljanje i analiziranje izvještaja i podataka o budžetu i prihodima od sudova i tužilaštava.	Ovlast za prikupljanje statističkih informacija koje su relevantne za rad sudova i daje uputstva sudovima o načinu evidentiranja i podnošenja ovih informacija.	
Sudski vještaci i tumači		Regulira imenovanje stalnih sudskih vještaka. Entitetska ministarstva pravde donose regulativu o ovjeri sudskih tumača. U većini slučajeva ministarstva također vrše imenovanja ili obavljaju proces ovjere.	

Ključne preporuke – Uprava sudova i tužilaštava

1. Nakon odluke da se svi sudovi i tužilaštva finansiraju na nivou BiH, Ministarstvo pravde BiH i VSTV BiH bi trebali zajedno odlučiti o broju sudija i tužilaca i administrativno-tehničkog osoblja u svakom sudu i tužilaštvu.
2. Nakon odluke da se svi sudovi i tužilaštva finansiraju na nivou BiH, Ministarstvo pravde BiH i VSTV BiH bi trebali zajedno odlučiti o godišnjim zahtjevima u vezi učinka rada (normama) za sudije/tužioce i sudove/tužilaštva. BiH bi trebala razviti relevantne sisteme za mjerenje produktivnosti za pojedinačne sudije/tužioce i sudove/tužilaštva.
3. Plaće i druge naknade za sudije, tužioce i administrativno-tehničko osoblje trebalo bi uskladiti i regulirati ih zakonskom regulativom na nivou BiH.
4. Broj sudija i tužilaca kao i administrativno-tehničkog osoblja u BiH je visok i ne bi se trebao povećavati prije nego što budu implementirane druge mjere u vezi povećanja stepena produktivnosti pravosuđa (poboljšanje internih postupaka, uvođenje informacijsko-komunikacijske tehnologije, izgradnja sistema za mjerenje produktivnosti itd.).
5. U oba entiteta trebalo bi donijeti novu i usklađenu zakonsku regulativu o tužilačkim službama.
6. Entitetski centri za edukaciju trebali bi se objediniti pod ovlašću jednog tijela, i trebalo bi napraviti budžet za jedinstveni VSTV i dugoročni strateški plan za početnu i stalnu edukaciju.
7. Trebalo bi odmah preduzeti korake na smanjivanju priliva sudovima onih predmeta koji ne zahtijevaju „razmatranje od strane suda“, kao što je prisilna naplata neplaćenih računa za komunalne usluge.
8. Trebalo bi razmotriti da li da se medijacija učini obaveznom za većinu predmeta iz građanskog prava.
9. Za budžetsku godinu 2006. trebalo bi, u skladu sa izvornom i dogovorenom strategijom reorganizacije pravosuđa u BiH obezbijediti posebna finansijska sredstva za upošljavanje dodatnih sudija koji bi rješavali nagomilane neriješene predmete.

Pododjeljak 3.5 – Upravna inspekcija i pritužbe javnosti

3.5.1 Uloga upravnih inspektorata - Inspekcija upravnih organa

Upravni inspektorat čini sastavni dio Ministarstva pravde BiH, Federalnog ministarstva pravde i kantonalnih ministarstava pravde. U RS-u Ministarstvo uprave i lokalne samouprave obavlja istovrsne zadatke, a u Brčko Distriktu Vlada Distrikta. Zadatak ovih inspektorata je da osiguraju da zakoni koji spadaju u nadležnost datih ministarstava budu ispoštovani od strane organa javne uprave. Ovi zakoni spadaju u dvije glavne kategorije:

- zakoni koji se odnose na postupke usvojene od strane organa javne uprave;
- zakoni koji se odnose na pravila o zapošljavanju sadašnjih i budućih uposlenika javne uprave.

Ovi inspektorati mogu također razmatrati i ostale zakone koji spadaju u okvir nadležnosti Ministarstva. Međutim, izgleda, bar u onom obimu do kojeg se to uopšte radi, da se inspekcija koja se odnosi na zakone o sudovima i zatvorima obavlja u okviru odgovarajuće jedinice ministarstva pravde, a ne od strane upravnog inspektorata. O inspekciji rada sudova raspravlja se u daljem tekstu. O inspekciji zatvora govori se u pododjeljku 3.6.

3.5.1.1 Nivo BiH

Trenutno postoji jedan upravni inspektor koji radi u sektoru upravnog inspektorata na državnom nivou Ministarstva pravde BiH, koji je bio nedavno imenovan na taj položaj, te prema tome nije bio uključen u proces intervjuiranja. Kao što je ranije pomenuto u odjeljku 2.2.1, Pravilnik Ministarstva pravde BiH propisuje da inspektori u ovom sektoru obavljaju poslove inspekcije državne uprave uključujući i provedbu zakonskih odredbi koje se odnose na državne službenike i uposlenike organa uprave i upravne postupke i posebne upravne postupke.

3.5.1.2 Federacija BiH

Ima pet upravnih inspektora koji rade u upravnom inspektoratu Federalnog ministarstva pravde, jedan glavni inspektor i četiri inspektora.

Postoji 60 općina za koje upravni inspektorat ima nadležnost skupa sa svakim od kantona i organa javne uprave Federacije BiH, koji uključuju organe pridodate vojsci i državnim službama sigurnosti. Ovaj inspektorat također ima nadležnost za inspekciju svih inspektorata svih javnih organa u Federaciji BiH kojima su pridodati inspektorati.

Inspektori obavljaju i ad hoc inspekcije zasnivajući se na informacijama koje prikupe iz medija i ličnih kontakata i na bazi pritužbi javnosti. 2003. godine je inspektorat obradio 1.100 pritužbi, od kojih je većina bila zasnovana na činjenici da građani nisu dobili bilo kakav odgovor na upite/zahtjeve koje su uputili organima uprave Federacije BiH nadležnim za stambenu i imovinsku oblast. Kao primjer inspekcije koja je bila pokrenuta pritužbom, navodimo primjer općinskog načelnika koji je uložio pritužbu na neefikasan način na koji je Federalno ministarstvo prostornog uređenja i okoliša rješavalo žalbe na odluke kantonalnih službenika. Tokom inspekcije koja je slijedila pronađeno je da u Ministarstvu za urbanizam postoje takvi nagomilani neriješeni žalbeni

predmeti još od početka 2003. godine. Međutim, do ovoga je došlo zbog velikog nedostatka osoblja, za koji se pretpostavljalo da je uzrokovan niskim ponuđenim plaćama, te tako Federalnom ministarstvu pravde Federacije BiH nije bilo lako da donese odluku u vezi te žalbe, budući da preporuka koja se očigledno nudila, tj. da se poveća broj osoblja, nije mogla biti ispunjena.

3.5.1.3 *Kantonalni upravni inspektorati*

Svaki od kantona ima upravni inspektorat koji je pridodat njegovom ministarstvu pravde. Broj inspektora se razlikuje od kantona do kantona: npr., u Kantonu Sarajevo ima dva inspektora, jedan u Zapadno-hercegovačkom kantonu, a trenutno nijedan u Zeničko-dobojskom kantonu i Srednjobosanskom kantonu iako je radno mjesto takvog inspektora propisano u oba pravilnika.

Kantonalni inspektorati imaju nadležnost za obavljanje inspekcije odgovarajućih kantonalnih organa uprave, kantonalnih upravnih institucija i tijela koja obavljaju usluge u vezi lokalne samouprave i uprave. Oni također imaju ovlast da obavljaju inspekciju pravnih lica kojima je njihov odgovarajući kanton povjerio javne ovlasti i, kao i u Federaciji, kantonalni inspektorati također mogu obavljati inspekciju inspektorata pridodatih njihovim odgovarajućim kantonalnim javnim organima.

Slično inspektorima na nivou Federacije BiH, kantonalni inspektori obavljaju ad hoc inspekcije zasnovane na informacijama koje dobiju iz medija/ličnih kontakata, a također obavljaju i inspekcije na osnovu pritužbi koje prime. Većina pritužbi kojima se bave odnose se na propust nekog organa njihove odgovarajuće kantonalne uprave da odgovore na pismena obraćanja građana. Izgleda da inspektori nisu uopšte formalno educirani za upravljanje i provođenje inspeksijskog nadzora.

3.5.1.4 *RS*

Postoji devet inspektora uposlenih u Ministarstvu uprave i lokalne samouprave. Svakom od inspektora dodijeljena je određena regija, a RS je podijeljen na slijedeći način: Banja Luka, Prijedor, Doboje, Bijeljina, Pale, Zvornik i Trebinje.

Slično situaciji u Federaciji BiH, inspektorat ima nadležnost za sve organe javne uprave u RS-u, uključujući svako od ministarstava, fond zdravstvene zaštite, fond centra socijalne zaštite i penzioni fond. Upravni inspektorat također ima nadležnost da vrši inspekciju svih lokalnih organa javne uprave i inspektorata pridodatih svim javnim organima.

2003. godine je inspektorat obavio 1.164 inspekcije i donio 752 rješenja. Najčešća pritužba koja je bila upućivana od građana odnosila se na ćutanje administracije i pritužbe koje su se odnosile na imovinska pitanja. Postoji također i značajan broj pritužbi u kojima se navodi da određena ministarstva rade izvan okvira svoje nadležnosti.

3.5.2 *Izvršenje od strane upravnog inspektorata*

U Federaciji BiH kada se inspekcija završi, inspektorat donosi rješenje i preporučuje ili da se plati novčana kazna ili da neko u organu nad kojim je izvršena inspekcija bude smijenjen. Ukoliko ovo rješenje ne bude ispoštovano, spis koji se odnosi na taj predmet šalje se specijalisti za vođenje prekršajnog postupka, uposlenom u okviru ministarstva pravde. Specijalist za vođenje prekršajnog postupka donosi odluku na osnovu spisa i u većini slučajeva određuje plaćanje novčane kazne.

Ukoliko novčana kazna ne bude plaćena, specijalist za vođenje prekršajnog postupka ima ovlast da zatraži nalog o izvršenju od kantonalnog suda. Izgleda da se ova ovlast ne koristi često.

Na kantonalnom nivou, kantonalni inspektorati daju preporuke na osnovu inspekcijuskog nadzora koji obavljaju na vlastitu inicijativu i te preporuke se šalju kantonalnoj vladi koja ih može ili prihvatiti ili odbaciti. Ukoliko inspektorat otkrije da ima nekih nedostataka u sistemu, nakon inspekcije koju provedu bilo na osnovu pritužbe ili na vlastitu inicijativu, oni shodno tome savjetuju nadležno osoblje upravnog organa. Inspektorat propisuje rok do kojeg ta nepravilnost mora biti ispravljena, i ukoliko ona ne bude ispravljena u okviru datog roka inspektorat ima ovlast da podnese prijavu sudu za prekršaje.

U RS-u, ukoliko neka osoba odbije da ispoštuje rješenje upravnog inspektorata, inspektorat ima ovlast da pokrene prekršajni postupak ili podnese prijavu tužilaštvu. Izgleda da postoji visok stepen poštivanja odluka inspektorata i da inspektorat koristi politiku pokretanja prekršajnih postupaka u slučaju nepoštivanja.

3.5.3 Uporedna mjerila

U većini evropskih zemalja inspekcija uprave se provodi u kontekstu sveobuhvatnog sistema kontrole i revizije. Inspektorati općenito nisu nadležni da primaju pritužbe direktno od građana. To znači da se, umjesto da se usredsređuju na obradu i odgovore na konkretne upite, mogu usredsrediti na uočavanje problema i izradu prijedloga kako da se postignu rješenja.

Npr., Grčka je formirala centralnu revizorsku instituciju krajem 1990-ih. Ovo tijelo je uspostavljeno u okviru Ministarstva unutrašnjih poslova, državne uprave i decentralizacije i ono ima za cilj da poveća unutrašnju kontrolu unutar državne službe. Ono vrši inspekciju, kontrolu i istragu u organizacijama državnog sektora, kao što su odjeli vlade i organizacije lokalne vlasti, sa ciljem da osigura djelotvornost uprave i kvalitet usluga pomoću mjera kojima se mjeri učinak rada. Upravni inspektori imaju ovlaštenje da istražuju način na koji institucije rade i da daju prijedloge za poboljšanje. Revizorska institucija je posebno odgovorna za rješavanje lošeg upravljanja, nedostatak transparentnosti i nisku produktivnost i kvalitet službi i usluga putem davanja prijedloga i preporuka koje služba u pitanju mora uzeti u obzir i provesti u praksi.

U Francuskoj postoji Generalni inspektorat Vlade, koji ima tri funkcije. Prva je vršenje inspekcije i nadzora nad odjeljenjima ministarstava unutrašnjih poslova, unutrašnje sigurnosti i lokalnih prava i Ministarstva za prekomorske teritorije. On nadzire organizacije koje primaju subvencije ili državne doprinose (fondacije, udruženja, poludržavna privredna društva) i provodi disciplinske istrage u ovim organima. Njegova nadležnost se također proteže i na druga ministarstva. Druga njegova funkcija je provođenje inspekcija u drugim ministarstvima pod ovlaštenjem premijera ili nekog drugog ministra unutar sistema. Otprilike jedna trećina od 100 izvještaja ovog inspektorata se odnosi na druga ministarstva, a ne na Ministarstvo unutrašnjih poslova i Ministarstvo za prekomorske teritorije. Treća od njegovih funkcija je istraživanje i davanje opštih savjeta u vezi sa efikasnošću rada organa državne uprave.

U zemljama bez centraliziranog sistema upravne inspekcije postoji obično čitav niz unutrašnjih i vanjskih mehanizama kojima se osigurava da državna uprava djelotvorno obavlja svoj posao. Takvi mehanizmi uključuju disciplinsku kontrolu, efikasno korištenje sistema pregleda pravosuđa od strane javnosti, skupa sa procesom otkrivanja koji iz toga proizlazi i korištenje zakonske regulative

o slobodi pristupa informacijama. Oni također uključuju i zakonsku regulativu kojom se sankcionira državni organ zbog propusta da promptno odgovori na zahtjeve i prijave. Npr. zakonska regulativa o urbanističkom planiranju mnogih zemalja propisuje da ukoliko osoba koja traži urbanističku dozvolu ne dobije rješenje od nadležnog tijela u okviru propisanog perioda odgovor se smatra pozitivnim. Ukoliko je neki član osoblja državne uprave propustio da izda rješenje na vrijeme, ili ukoliko neko rješenje rezultira zahtjevom za sudsku reviziju koji se pozitivno riješi, postoje unutrašnji disciplinski postupci za rješavanje takvih pitanja. Ukoliko prijava sudu ili zahtjev na osnovu slobode informacija rezultira u otkrivanju zlonamjernijeg razloga nego što je nesposobnost ili neefikasnost, sporna materija se javno objavljuje što može dovesti do disciplinskog postupka, pa čak i do krivičnog postupka. Ovi mehanizmi, udruženim djelovanjem, osiguravaju da se zahtjevi građana brzo i efikasno rješavaju od strane organa državne uprave. Uloga pravne profesije u tom pogledu ne može se dovoljno naglasiti. Uloga pravnika koji koriste zakonsku regulativu o slobodi informacija i proces otkrivanja predstavljaju ključni element kojim se osigurava da državna uprava radi na korektan i efikasan način.

Iz ovih kriterija za uporedbu može se zaključiti da se smatra nužnim uspostaviti neku vrstu sistema kojim bi se osiguralo da organi državne uprave rješavaju potrebe građana na efikasan i djelotvoran način, unutar smjernica predviđenih zakonima i propisima u oblastima u pitanju. U mnogim zemljama ovo se provodi putem sistema inspekcije, a u drugima se za to koristi čitav niz raznih mehanizama koji možda na rafiniraniji način osiguravaju da državna uprava daje djelotvorne rezultate rada. U BiH postoji tradicija upravnih inspektorata, te bi kretanje u pravcu sistema koji bi podrazumijevao međusobnu isprepletenost mnogih različitih mehanizama i postizanje odgovarajuće ravnoteže između ovih mehanizama u ovom momentu predstavljalo prevelik izazov za zemlju koja u sadašnjem momentu nastoji da izgradi svoje upravne i parnične sisteme.

3.5.4 Poteškoće u radu sadašnjeg sistema

Prva poteškoća koja se javlja u načinu rada sadašnjeg sistema je činjenica da široke ovlasti koje su dodijeljene inspektoratu (u smislu geografskog područja, broja organa nad kojima vrše inspeksijski nadzor i zakona koji spadaju u njihovu nadležnost) znači da inspektoratima nije lako da odluče kojim inspekcijama treba dati prioritet u odnosu na druge. Ovo može dovesti do situacije u kojoj inspektorati kažnjavaju manje teške povrede zakona i propuštaju da identificiraju daleko teže povrede.

U odjeljku 3.5.1 ukratko smo opisali teritorijalnu nadležnost svakog od inspektorata i organe nad kojima imaju nadležnost da vrše inspeksijski nadzor.

Međutim, zakoni za koje inspektorati imaju nadležnost također znače da je obim njihovog posla također veliki u smislu obima predmetne materije. Kao što je ranije pomenuto, svaki od inspektorata ima nadležnost da vrši inspekciju u vezi sa svojim odgovarajućim zakonima o postupcima koje su usvojila tijela javne uprave u vezi njihovih odnosa sa građanima. U Federaciji BiH, npr. relevantni zakon je Zakon o upravnom postupku («Službene novine FBiH» 2/98). Ovaj zakon između ostalog regulira način na koji javne vlasti moraju da saobraćaju sa građanima (iako u određenim oblastima postoje materijalni zakoni koji mogu predvidjeti drukčije postupke).

Gore pomenuti Zakon predviđa da organi javne uprave imaju obavezu da rješavaju zahtjeve građana na korektan i efikasan način. Također imaju obavezu da uzmu u obzir sve zakone i propise koji su relevantni za zahtjev podnesen od strane nekog građanina, da budu nezavisni i nepristrani, da

omogućće pravo žalbe i da izdaju rješenje građanima na najbrži mogući način i uz minimalni utrošak vremena i troškova drugih strana na koje utječe ovo rješenje. Kantonalni upravni inspektorati imaju obavezu da primjenjuju Zakon o upravnom postupku Federacije BiH, a postoji i zakon ekvivalentan tome u RS-u. Kao rezultat širokih ovlasti inspektorata u smislu teritorije i organa za koje imaju nadležnost, i širokog obima predmetne materije zakona koje tretiraju, mi smatramo da inspektorat ne može da svrsishodno kontrolira sistem državne uprave. U ovakvim okolnostima, mi sugeriramo da se razmotri bilo sužavanje obima ovlasti inspektorata ili da se uspostave svrsishodni procesi i postupci koji bi osigurali da teže povrede zakona budu otkrivene od strane inspektorata i da budu preduzete neophodne mjere u odnosu na ove povrede.

Ovo nas dovodi do pitanja sistema prinudnog provođenja mjera, koji izgleda da ne funkcioniра djelotvorno, naročito u Federaciji BiH gdje vrlo mali broj prekršajnih postupaka ikada dospije do stadija prijave. Ovim se u upravnim organima stvara kultura u kojoj osoblje zna, da iako mogu da naprave neku povredu Zakona o upravnom postupku, ta povreda neće rezultirati bilo kakvim štetnim posljedicama po njih ili po sektor u kojem rade.

Konačno, možemo pomenuti činjenicu da je inspektoratu vrlo teško raditi unutar sistema u kojem je potrebno napraviti reformu državne uprave kao cjeline u trenutku kada je proces reforme u fazi prikupljanja činjenica i istraživanja a ne u fazi implementacije. Sistemi inspekcije u drugim zemljama daju rezultate zbog toga što oni jednostavno samo fino podešavaju jedan sistem koji već, uglavnom, funkcioniра na efikasan način i gdje uposlenici organa državne uprave znaju da bi negativan nalaz inspektorata za njih rezultirao štetnim posljedicama. Osim toga, u momentu kada inspektorati u drugim evropskim zemljama tokom rada otkriju problem unutar sistema oni mogu pronaći lijek za probleme na osnovu odgovarajućih rješenja, budući da imaju neophodna finansijska sredstva i uspostavljene potrebne sisteme u tu svrhu. Ovo nije slučaj sa upravnim inspektoratom u BiH.

U BiH, nedostaci koje inspektorat identificira unutar sistema često puta predstavljaju rezultat fundamentalnih problema sistema kao cjeline, kao što su npr. neadekvatan broj osoblja, neadekvatna finansijska sredstva a moguće i razvijanje „loše prakse“, kao suprotnosti najboljoj praksi od strane onih koji primjenjuju zakone o upravnim postupcima. Drugim riječima, postoje problemi koji su endemski problemi sistema državne uprave, koja će morati prethodno biti reformirana da bi inspektorati mogli djelovati efikasno i djelotvorno.

Tim za analizu sistema projekta reforme javne uprave sada proučava detaljnije upravni postupak općenito i upravni inspektorat u kontekstu ove analize. Važno je da upravna inspekcija bude sagledana u ovom širem kontekstu. Ukoliko se ona posmatra izolirano, to može rezultirati pogrešnim zaključcima. Ustvari, ukoliko ju sagledavamo izolirano prisiljeni smo da zaključimo da, imajući na umu njihove sadašnje ovlasti, inspektorati nisu u mogućnosti da efikasno rade i da bi prema tome trebali biti zamijenjeni nekim oblikom nezavisne kontrole koja ne bi funkcionirala na osnovu žalbi građana. Mi također sugeriramo da bi trebalo uvesti/ojačati unutrašnju disciplinsku kontrolu, te da se usvoje i primjenjuju djelotvorni mehanizmi provedbe reda i zakona.

3.5.5 Prijedlozi tima za analizu sistema

Tim za analizu sistema je nedavno podnio konačni izvještaj o upravnim postupcima. Tim je dao niz sugestija u vezi poboljšanja rada upravnog inspektorata, kako sa strukturne tačke gledišta tako i sa tačke gledišta postupaka. U terminima strukture, Tim za analizu sistema je sugerirao da bi

inspektorat u Federaciji BiH trebao biti organiziran na teritorijalnoj osnovi slično sistemu u RS-u. To bi značilo da bi upravni inspektori koji trenutno rade na kantonalnom nivou postali dio inspektorata na nivou Federacije BiH i da bi im bila dodijeljena određena teritorija, koja se ne mora nužno poklapati sa granicama određenog kantona. Ovo bi ovisilo o broju inspektora koji bi bili uposleni na nivou Federacije BiH. Tim za analizu sistema je posebno preporučio slijedeće:

„Kako bi se poboljšala efikasnost upravne inspekcije FBiH, preporučuje se da FBiH i kantonalne vlade razmotre koordinirani plan reorganizacije upravnih inspekcija, fokusirajući se na jedinstveni inspektorat na nivou FBiH. Sadašnji zadaci u vezi inspekcije trebali bi biti obavljani od strane nekonzentrirano organiziranih jedinica na terenu, koje bi bile koordinirane iz sjedišta“.

U vezi reformi postupaka, Tim za analizu sistema dao je niz prijedloga kojima je namjera da omoguće upravnom inspektoratu efikasno i djelotvorno provođenje zadataka. Posebno je bilo sugerirano da bi upravni inspektorati na svim nivoima trebali uvesti standardne procedure rada kako bi mogli slijediti jedinstven postupak tokom provođenja inspekcija. Inspektorate bi trebalo educirati da koriste ovu zajedničku metodologiju. Također je bilo sugerirano da bi se upravni inspektorat trebao usredsrediti na pitanja administrativnog postupka, umjesto na pitanja zapošljavanja koja se nakon uvođenja zakona o državnoj službi, tretiraju posebno. Osim toga, bilo je sugerirano da bi bilo korisno da se inspektori aktiviraju ne samo na osnovu pojedinačnih žalbi, nego također i na osnovu planiranih provjera svih aspekata postupaka uključujući i standarde usluga koje se pružaju strankama (šalterska praksa).

Tokom diskusija sa Timom za analizu sistema, bilo je također sugerirano u vezi sa standardizacijom postupaka, da bi trebalo napraviti sveobuhvatan pregled svih materijalnih zakona u kojima se propisuju rokovi i postupci za poslove sa građanstvom. Kao što je pomenuto u gornjem tekstu općenito su postupci i rokovi onakvi kakvi se predviđaju u odgovarajućem zakonu o upravnom postupku. Međutim, u izvjesnim slučajevima, materijalni zakoni propisuju različite postupke. Tim za analizu sistema je sugerirao da bi trebalo revidirati ove materijalne zakone i razmotriti i uvesti standardne postupke za cijelu državnu upravu. To bi daleko olakšalo zadatak inspektorata, zbog toga što bi mogao izvršiti pregled svih postupaka upoređujući ih sa istim standardom, što bi opet značilo da se ne bi morao upoznavati sa čitavim nizom zakona u velikom broju oblasti. To bi trebalo poboljšati efikasnost inspektorata i osigurati brže obavljanje njihovih zadataka.

Konačno, u vezi sa standardizacijom, Tim za analizu sistema je sugerirao da bi svaki organ nad kojim se vrši inspekcija trebao imati obavezu da pripremi godišnji izvještaj o svojim aktivnostima na standardnoj osnovi, koji bi se zatim stavio na raspolaganje inspektoratu. Na taj način bi svaki organ bio prisiljen da izvrši unutrašnju kontrolu svojih aktivnosti i da napravi izvještaj o sebi na kraju svake godine. U takvim okolnostima bi inspektorat imao mogućnost da izabere, na osnovu odgovarajućih informacija, kod kojih će organa trebati izvršiti inspekciju i koji će organi spadati u prioritet za vršenje inspekcije.

U vezi provođenja reda i zakona, tim za analizu sistema je sugerirao da bi zakoni o upravnim postupcima na svim nivoima trebali izričito odrediti novčane i druge sankcije koje bi se mogle izreći za povrede ključnih odredbi, ne samo instituciji kao takvoj, nego također i uposlenicima koji provode upravne postupke, uposlenicima koji preduzimaju aktivnosti prije nego što je odluka donesena i/ili osobi na čelu upravnog organa.

Ove sugestije bi trebale prevaliti dugi put u pravcu poboljšanja sadašnjeg sistema i činjenja tog sistema funkcionalnim. To bi značilo da ne bi bilo mogućnosti da se duplicira rad federalnih i kantonalnih upravnih inspektorata i da bi sistem u Federaciji efikasnije funkcionirao. Kompiliranje standardiziranih godišnjih izvještaja koji bi bili „pojedinačno skrojeni“ za inspektorate, usvajanje zajedničkih metodologija od strane inspektorata i standardizacija upravnih postupaka bi značili da bi inspektorati mogli bolje da odrede koji su prioriteti kod inspekcija koje trebaju obaviti i da bi mogli probrati i iskorijeniti teže povrede upravnih zakona. Iako bi ovlasti inspektorata i dalje bile široke, njima bi se moglo djelotvornije upravljati ukoliko bi bili uspostavljeni mehanizmi koji bi smanjili vjerovatnost da će previše vremena biti provedeno vršeći inspeksijski nadzor nad organima u kojima su bile učinjene manje važne povrede zakona i na osnovu kojih bi se mogao dati prioritet ozbiljnijim povredama zakona.

Konačno, jednom kada bude dovršena reforma javne uprave, trebaće naći lijeka za fundamentalnije probleme sistema, o kojima je bilo govora ranije, te će upravni inspektorat u takvim okolnostima imati zadatak, kao što se to radi u drugim evropskim zemljama, da fino podešava jedan sistem koji je uglavnom već funkcionalan.

3.5.6 Inspekcija sudova

3.5.6.1 Uloga inspektora

U RS-u, Sektor za organizaciju i rad sudskih organa ima zadatak da se bavi pritužbama koje se odnose na upravu sudova. U ovom sektoru zaposlena su dva inspektora koji se bave pritužbama u vezi rada sudova. Inspektori se bave pritužbama koje se dostavljaju Narodnoj skupštini RS. Oni također obavljaju inspekcije na vlastitu inicijativu. Većina žalbi su ustvari upiti u vezi statusa određenog predmeta. Inspektorat daje godišnji izvještaj o svojim aktivnostima koji se podnosi ministru. Postoje mehanizmi provedbe za rješenja inspektora, a oni mogu jednostavno davati i preporuke.

U Federaciji BiH, Sektor za sudstvo obavlja niz zadataka u vezi praćenja rada sudova. Međutim, inspekcije sudova ne vrše samo uposlenici ovog Sektora. Umjesto toga, ovaj Sektor (konkretno, jedan stručni saradnik) ima zadatak da se bavi pritužbama građana u odnosu na rad sudova i da sređuje statističke podatke o sudovima. Što se tiče žalbi, izgleda da su mnoge od njih ustvari zahtjevi za informacijama u vezi stanja određenog predmeta.

U kantonima, sektori za sudstvo angažiraju se na obradi žalbi u vezi sudova. I u ovom slučaju, mnoge od podnesenih žalbi odnose se na zastoje u određenim predmetima. Ministarstvo daje podnosiocu žalbe detalje o stanju predmeta u odnosu na koji je podnio žalbu, ali ne može uraditi ništa više od toga kako bi osiguralo da se predmet razriješi na brži način. Sektori za sudstvo kantonalnih ministarstava također sastavljaju godišnji izvještaj o sudovima unutar njihove nadležnosti, tj. o jednom kantonalnom sudu i o općinskim i prekršajnim sudovima.

Na nivou BiH, Ministarstvo pravde BiH ne obavlja bilo kakve funkcije inspeksijskog nadzora nad sudovima.

3.5.6.2 Relevantni zakoni u primjeni

Postoji niz zakona kojima se regulira način na koji se pritužbe u vezi sa sudovima i pravosuđem moraju rješavati. Međutim, ovi zakoni nisu baš sasvim jasni u ovoj oblasti.

U odnosu na pravosuđe, VSTV BiH ima nadležnost da prima pritužbe protiv sudija i tužioca, provodi disciplinske postupke, utvrđuje disciplinsku odgovornost i odlučuje o žalbama (član 17, tačke 4. i 5. Zakona o VSTV-u BiH). Ured disciplinskog tužioca, Ured u okviru Vijeća, ima konkretnu odgovornost za procjenu pravne valjanosti pritužbi, istraživanje navoda protiv sudija ili tužilaca o povredi dužnosti, te za pokretanje disciplinskog postupka i zastupanje predmeta disciplinskih prekršaja pred disciplinskim komisijama Vijeća (član 64. Zakona o VSTV-u).

U vezi sudova, kao što je rečeno u pododjeljku 3.4, član 17, stav 23. Zakona o VSTV BiH daje Vijeću nadležnost da utvrđuje kriterije za rad sudova i tužilaštava i pokreće istrage koje se odnose na postupanje sudova u oblasti uprave ili finansija.

Član 8. Zakona o sudovima Republike Srpske predviđa da se transparentnost rada obezbjeđuje, između ostalog, davanjem obavještenja javnosti o toku sudskog postupka.

Član 37. Zakona o sudovima RS-a predviđa da Ministarstvo pravde RS-a obavlja slijedeće poslove:

- vrši nadzor i prati primjenu ovog zakona i drugih propisa koji se odnose na organizaciju i poslovanje sudova;
- prati obavljanje poslova sudske uprave;
- saraduje sa predsjednikom suda u rješavanju pritužbi koje primi Ministarstvo pravde, a koje se odnose na sudsku upravu;
- daje prijedloge predsjedniku suda i s njim saraduje radi unapređenja organizacije i poslovanja suda;

U vršenju nadležnosti iz člana 37. ovog zakona, Ministarstvo pravde vrši inspekciju rada suda i reviziju finansijskog poslovanja. Ako Ministarstvo pravde utvrdi da u sudu postoje nepravilnosti u primjeni ovog zakona ili drugih propisa koji se odnose na organizaciju i poslovanje sudova, u skladu sa članom 41. Zakona o sudovima, obavijestiće o tome predsjednika suda ili Visoko sudsko i tužilačko vijeće BiH radi preduzimanja odgovarajućih mjera. Članom 42. predviđeno je da Ministarstvo pravde nije nadležno za postupanje po pritužbama protiv sudija, te da će takve pritužbe, po prijemu, bez odlaganja proslijediti Visokom sudskom i tužilačkom vijeću na dalje postupanje.

Član 67. Zakona o sudovima RS-a predviđa da je svaki sud dužan da utvrdi postupak primanja pritužbi na rad suda, sudija i radnika suda, kao i postupak postupanja po tim pritužbama. Predsjednik suda postupa po pritužbama protiv suda i radnika suda, a pritužbe protiv sudija dostavlja Visokom sudskom i tužilačkom vijeću BiH.

Postoje slične odredbe u nacrtu Zakona o sudovima Federacije BiH, koji se trenutno nalazi u parlamentarnoj proceduri.

Ovaj sistem je prilično zbunjujući za građane, ali izgleda da on treba da funkcioniše na slijedeći način: sudovi moraju davati informacije u odnosu na stanje predmeta, a isto su tako nadležni za pritužbe protiv suda ili osoblja; ministarstva pravde su također nadležna za pritužbe u vezi uprave sudova; ministarstva pravde i sudovi se trebaju konsultirati u vezi načina postupanja sa pritužbama

na upravu sudova, sudove i sudsko osoblje. Svaka pritužba protiv sudije šalje se VSTV-u BiH. Ministarstva imaju ovlast da nadziru poslove sudske uprave, a VSTV ima ovlast da pokreće istrage koje se odnose na postupanje sudova u oblasti uprave ili finansija.

3.5.6.3 *Preporuke u vezi uloge ministarstava pravde*

Sadašnja situacija dovodi do zbrke, posebno zbog preklapanja nadležnosti sudova, ministarstava pravde i VSTV-a. Sudovi, ministarstva pravde i VSTV imaju svi nadležnost da primaju pritužbe građana (sudovi i ministarstva pravde u odnosu na sudsku upravu, a VSTV u odnosu na pravosuđe). Ovo stvara probleme zbog toga što je teško kategorizirati pritužbe – pritužba u odnosu na upravu suda može ustvari biti pritužba koja se odnosi na nekog određenog sudiju, i obratno.

Ministarstva pravde imaju ovlast da vrše inspekcije i nadziru sudove, a ova ovlast izgleda da je također u okviru nadležnosti VSTV-a, budući da Vijeće ima ovlast „*da pokreće istrage koje se odnose na postupanje [sudova] u oblasti uprave ili finansija*“. Ovo preklapanje nadležnosti zabrinjava, budući da u krajnjoj liniji može značiti da ove funkcije ne obavljaju dosljedno ni ministarstva pravde ni VSTV. Rješenje bi bilo ili da ministarstva pravde i VSTV koordiniraju svoj rad u odnosu na pritužbe i u odnosu na nadzor nad sudovima, ili da bilo ministarstvo pravde bilo VSTV preuzme isključivu nadležnost za ovu funkciju.

Ured disciplinskog tužioca je već počeo izgrađivati prilično solidan korpus stručnog znanja i umijeća u vezi klasifikacije i postupanja po pritužbama. Tokom otprilike tri godine, Ured disciplinskog tužioca je izgradio metodologiju postupanja sa pritužbama koje mu podnesu građani, i posljedično tome i metodologiju obrade pritužbi na efikasan i djelotvoran način. Bez obzira na ovo, ponekada je teško, čak i Uredu disciplinskog tužioca, da zna da li neku pritužbu treba klasificirati kao pritužbu protiv pravosuđa ili kao pritužbu u vezi uprave suda, ukoliko prije toga nisu obavljena bar neka preliminarna istraživanja i istrage.

Postoji još niz dodatnih razloga zašto bi Ured disciplinskog tužioca trebao imati ovlast da se bavi pritužbama koji se tiču načina na koji se upravlja sudovima, odnosno koje se tiču rada suda. Prije svega, UDT ima niz mehanizama na raspolaganju za postupanje sa sudijama i tužiocima za koje se utvrdi da su učinili neku povredu. Ovi mehanizmi bi se mogli proširiti i prilagoditi i za postupanje u vezi sa upravom suda. Osim toga, nosioci funkcija u pravosuđu koji su predmet primljenih pritužbi, mogli bi biti uzeti u postupak i sankcionirani od strane njihovih kolega, koji imaju interesa da održe dostojanstvo profesije i integritet sudskog i tužilačkog sistema općenito. Ovi mehanizmi mogli bi se proširiti i prilagoditi za primjenu kod pritužbi u vezi sa upravom suda.

Ukoliko bi se Ured disciplinskog tužioca bavio svim pritužbama, iz toga bi nužno slijedilo da bi on trebao obavljati i sve inspekcije. Zbog svoje veze sa Sekretarijatom VSTV-a i zbog prakse koju je stekao u postupanju sa pritužbama protiv pravosuđa, on posjeduje sve neophodne informacije koje mu omogućuju da zna koju inspekciju bi trebalo obaviti i koje od tih inspekcija bi trebale imati prioritet.

Ova preporuka bi nužno podrazumijevala i neke izmjene u Zakonu o VSTV-u i u zakonima o sudovima. Trebalo bi također pojačati kapacitet Ureda disciplinskog tužioca.

Ključne preporuke

1. Sadašnji način funkcioniranja upravne inspekcije nije optimalan i trebalo bi pokrenuti fundamentalne reforme, kako strukture ovog sistema tako i postupaka koji se koriste u tom sistemu.
2. Preporuke tima koji je proveo analizu sistema javne uprave u BiH bi trebale poboljšati način funkcioniranja upravnog inspektorata, tj. trebalo bi doći do reorganizacije inspektorata u Federaciji, standardizacije postupaka itd.
3. Pritužbe u vezi uprave suda bi trebao rješavati Ured disciplinskog tužioca, budući da je on u najboljem položaju (imajući na umu njegove sadašnje ovlasti) da preuzme ovu ulogu. U tom pogledu trebalo bi razjasniti podjelu nadležnosti između VSTV-a, ministarstava pravde i sudova.
4. Sudske inspekcije bi također trebale biti obavljane od strane Ureda disciplinskog tužioca. Trebalo bi napraviti neophodne izmjene u Zakonu o sudovima i Zakonu o VSTV-u. Također bi trebalo pojačati kapacitet UDT-a, pri čemu bi stepen do kojeg bi to trebalo uraditi ovisio o broju i vrsti primljenih pritužbi po kojima se dalje postupa. Osoblju koje obavlja inspekcije sudova u entitetima i kantonima trebalo bi ili dati druge zadatke ili ih smatrati tehničkim viškom.

Pododjeljak 3.6 – Kaznene sankcije

Sistem kaznenih sankcija ima vitalnu ulogu u djelotvornom pravosudnom sistemu. On treba da doprinese smanjenju broja krivičnih djela i recidivizma, zaštiti društvene zajednice i održanju povjerenja javnosti u pravosuđe. Međutim, održavanje zatvora je posebno skupo. Zbog toga je važno efikasno njima upravljati i razmotriti i manje skupe alternative, kao što je djelotvorno korištenje uslovnog otpusta i uvođenje sankcija kao što je koristan rad u zajednici.

Nadzor nad sektorom kaznenih sankcija spada u odgovornost ministarstava pravde. U ovom poglavlju daje se pregled sadašnje situacije u vezi zatvora, nakon čega se razmatra uloga ministarstava pravde u vezi s tim. U poglavlju se razmatraju samo strukturna organizacija sektora kaznenih sankcija i različiti nivoi nadležnosti, a ne pojedinačni zatvori ili način na koji zatvorski sistem postupa sa zatvorenicima.

3.6.1 Pregled sadašnjeg sistema kaznenih sankcija

3.6.1.1 Izricanje presuda

Sudovi određuju kazne za osuđene osobe u skladu sa odredbama krivičnih zakona i mnoštvom zakona koji definiraju prekršaje. Novčane kazne i zatvor su jedine kazneno-popravne mjere koje stoje na raspolaganju.⁵³ Iako se u nekim slučajevima predviđa koristan rad u zajednici, nijedan od entiteta nije bio u stanju da oblikuje, finansira i primijeni programe korisnog rada u zajednici. Prema tome, sudovima ne mogu koristiti ovu sankcija, te se kao rezultat toga zatvori moraju pobrinuti za zatvorenike koji su bili osuđeni zbog čitavog niza različitih djela, od manjih povreda zakona do napada i ubistava. Iako je bilo nekih inicijativa da se u većoj mjeri koristi rani uslovni otpust u okviru zatvorskog režima, u sadašnjem momentu on se vrlo malo koristi, budući da nema instrumenata za nadzor unutar društvene zajednice koji bi mogli podržati proširenje instituta uslovnog otpusta.

3.6.1.2 Zatvorski sistem

Kao jedna od sastavnih republika SFRJ, BiH je imala jedinstven zatvorski sistem. Sa podjelom zemlje na dva entiteta, i ovaj sistem je bio podijeljen na dva dijela. Podjela zatvora između dva entiteta je prema tome bila potpuno slučajna i, nažalost, neravnomjerna. Ova dva sistema u svakom smislu funkcioniraju nezavisno jedan od drugog, pri čemu svaki opslužuje sudove sa sjedištima u njihovom entitetu. Postoji 13 zatvorskih zavoda u BiH: 7 u Federaciji BiH i 6 u RS-u, pri čemu njihov kapacitet u velikoj mjeri varira.

Nema zatvora u Brčko Distriktu, te se umjesto toga zatvorenici osuđeni u Distriktu šalju u zatvore u RS-u ili u Federaciji, prema odredbama Memoranduma o razumijevanju između Distrikta i dva entiteta.

Osobe osuđene od strane Suda BiH se u sadašnjem momentu šalju u entitetske zatvore. Trenutno se završava proces gradnje pritvorskog objekta u kojem će biti smješteni pritvorenici Vijeća za ratne zločine koje se uspostavlja pri Sudu BiH. Ovo je dovelo do diskusije o prijedlogu za izgradnju

⁵³ U ovom poglavlju ne razmatra se izricanje i naplata novčanih kazni.

zatvorskog objekta sa visokim stepenom sigurnosti, za koji bi bila korištena međunarodna finansijska sredstva, a u kojem bi bilo smješteno do 500 zatvorenika i koji bi se trebao pobrinuti za potrebe Vijeća za ratne zločine i Suda BiH, a koji bi također obezbijedio i mjesta za osobe osuđene od strane sudova iz cijele BiH.

Iako zatvori pripadaju Federaciji BiH, unutar Federacije su kantonalni sudovi ti koji izriču zatvorske kazne u najvećem broju salučajeva. Prema tome, svaki kanton ima obavezu da plaća Federaciji, po utvrđenoj dnevnoj tarifi, za držanje u zatvoru osoba koje osude njegovi sudovi.

3.6.1.3 Kapacitet zatvora

Tokom posljednjih godina javlja se stalna tendencija povećanja broja zatvorenika i u zatvorima Federacije i u zatvorima RS. Slijedeća tabela daje pregled brojeva (i zatvorenika i pritvorenika).

Broj zatvorenika i pritvorenika	2003	2004	2005	2006
Federacija BiH	1418	1764	2196	2732
RS	806	850	1011	1203
Ukupno	2224	2614	3207	3935

Kada se primijene opšte prihvaćeni minimalni standardi smještaja (4 m² po zatvoreniku), zatvori u oba entiteta u sadašnjem momentu imaju zajednički kapacitet od 1.953 zatvorenika. Nešto grublja domaća procjena o mogućem zajedničkom kapacitetu daje 2.725 zatvorenika. Očigledno je da postoji urgentna potreba da se utvrdi da li su ove tendencije tačno opisane, budući da će u 2005. čak i kapacitet koji su utvrdile domaće vlasti biti premašen. Prema standardima Vijeća Evrope, zatvorska populacija već je za 10% iznad kapaciteta. Kako Sud BiH bude zaključivao veći broj predmeta, tako će se i pritisak na sadašnje objekte dalje povećavati.

Ne postoji sistem za premještanje zatvorenika iz jednog entiteta u drugi. Ovo znači da se relativna prenapučenost u zatvorima Federacije ne može razrješavati tako da se iskoristi višak kapaciteta u RS-u. Isto tako, nijedan od entiteta ne može koristiti neke više specijalizirane objekte za rješavnje pojedinačnih slučajeva.

Adekvatnost zatvora

Međutim, ono što bi u bliskoj budućnosti eventualno moglo više zabrinjavati od prenapučenosti je neodgovarajuće stanje fizičkih objekata. Mnogi od zatvora su nepogodni za pružanje sigurnog i bezbjednog okruženja za zatvorenike. Neke od zgrada napravljene su u 19. vijeku i ne odgovaraju modernoj zatvorskoj službi. I dalje prevladava smještaj po spavaonicama, dok je pritom broj objekata namijenjenih aktivnostima zatvorenika ograničen, što je rezultat nedostatka investicija. Trebalo bi izvršiti temeljito renoviranje i obezbijediti dodatne kapacitete (ili ustanoviti načine za smanjenje broja zatvorske populacije), ukoliko se želi izbjeći da se zatvorski uslovi nastave i dalje pogoršavati ispod minimalnih standarda tokom slijedećih nekoliko godina. Ovo će zahtijevati znatne investicije, a povrat od tih investicija će također zahtijevati da se obezbijedi da rukovodstva i osoblje posjeduju takva umijeća i strategije na osnovu kojih bi djelotvorno mogli koristiti poboljšane objekte. Ovakva situacija je već bila isticana u nizu izvještaja ministarstvima pravde tokom posljednjih godina, ali nijedan od entiteta nije usvojio plan za razrješavanje ovog problema.

3.6.1.4 *Zatvorsko osoblje*

Broj osoblja u zatvorima trenutno iznosi oko 1.320, kao što je prikazano u slijedećoj tabeli:

	Federacija BiH	RS	Ukupno BiH
Broj zatvorenih, uključujući i pritvorenike	1.415	930	2.380
Broj osoblja uposlenog u zatvorima	734	592	1.326

Prema tome, omjer zatvorenika i pritvorenika prema broju osoblja iznosi 1,91 u Federaciji, odnosno 1,75 u RS-u. Međutim, u okviru ovih brojki, odsustvo sistematske kadrovske politike u oba entiteta značilo je da omjer različitih kategorija osoblja po zatvoreniku u velikoj mjeri varira od zatvora do zatvora, kao što je prikazano na slijedećoj tabeli:

	BiH, najviši omjer	BiH, najniži omjer
Zatvorenih po članu osoblja	3,9	1,4
Zatvorenih po članu osoblju psihosocijalnih službi	71,0	17,0
Zatvorenih po instrukturu	57,0	4,3
Zatvorenih po članu administrativnog osoblja	57,0	3,6
Zatvorenih po članu zdravstvenog osoblja	194,0	43,0

Neke od varijacija proizlaze iz različitih uloga koju ima svaki od zatvora i njihovog fizičkog plana. Međutim, prihvata se mišljenje da bi se trebalo ozbiljno pozabaviti brojem osoblja, kako bi se omogućili ravnomjerniji standardi usluga. Što je još važnije, pristup kadrovskim pitanjima proizlazi iz arhaičnih opisa uloga osoblja, neadekvatnih sistema za upravljanje kadrovskim potencijalima i višegodišnje stagnacije u vezi izgrađivanja uloga i ovlasti članova osoblja. Imajući ovo na umu, Vijeće Evrope trenutno provodi analizu kadrovskih politika u zatvoru u svrhu davanja preporuka za koherentniji pristup koji bi udovoljio potrebama zatvora. Brojke također pokazuju neravnotežu do koje dolazi zbog postojanja dva zatvorska sistema i nedostatka mogućnosti da se izvrši racionalizacija broja i kategorija osoblja u svim zatvorima.

Finansiranje zatvora

Nije lako procijeniti troškove zatvorskog sistema zbog toga što se budžeti za svaku instituciju ne navode u zvaničnim publikacijama o budžetu za svaki entitet. Osim toga, nedosljednost u praksi vođenja računovodstva i budžeta u krajnjoj mjeri otežava tumačenje brojki iz finansijskih izvještaja. Međutim, uporedba objavljenih budžeta na nivou entiteta podupire gledište da zatvori u raznim dijelovima zemlje rade pod vrlo različitim finansijskim okolnostima, kao što je prikazano u slijedećoj tabeli (brojske su iz 2004. godine):

OSNOVNE BROJKE	Federacija BiH	RS	Ukupno BiH
Broj zatvora	7	6	13
Broj osoblja uposlenog u zatvorima	734	592	1326

BUDŽET (u milionima KM)			
Troškovi osoblja	13,1	6,5	19,6
Troškovi materijala	6,0	2,0	8,0

Kapitalni troškovi	1,6	0,2	1,8
Ostali troškovi	1,7	0,0	1,7
Ukupni troškovi	22,4	9,1	31,5

PROSJEČNI TROŠKOVI			
Prosječni troškovi po zauzetom mjestu za zatvorenika godišnje	15.830 KM	9.785 KM	12.647 KM
Prosječni troškovi po uposleniku	17.871 KM	10.980 KM	14.781 KM

Postoje očite nesrazmjere u nivou potrošnje između dva entiteta. Federacija BiH troši dva puta više od RS-a, iako ima samo oko 50% više zatvorenika, pri čemu je omjer broja zatvorenika prema broju osoblja sličan. Po zatvoreniku, Federacija BiH troši barem 50% više. Jedan od razloga za ovo su niže plate u RS-u, ali je isto tako jasno da RS troši znatno manje, proporcionalno gledano, za operativne troškove i kapitalne investicije.

Jedna od konsekvenci ovoga što je rečeno je ta da zatvorski sistemi u svakom entitetu rade prema različitim standardima, što znači da se svi zatvorenici ne tretiraju jednako. Iako postojanje dva sistema ne mora nužno rezultirati u različitim standardima, u ovom slučaju se to dešava zbog različitih nivoa finansijskih sredstava i resursa koji se obezbjeđuju za svaki od sistema. Iako su sada krivični zakoni i zakoni o krivičnom postupku usklađeni u oba entiteta, izvršenje zatvorskih kazni putem zatvorskog sistema će se i dalje razlikovati u smislu pruženih usluga i učinaka rada.

Slijedeće što treba zabilježiti je da je proces pripreme budžeta za zatvore sličan procesu koji se koristi za sudove. Nijedno od entitetskih ministarstava pravde ne može dati jasne smjernice i prioritete u vezi pripreme budžeta i raspodjele sredstava zatvorima, što predstavlja slabost koja je bila uočena u revizorskim izvještajima. Svakodnevna finansijska situacija zatvora se dalje pogoršava kašnjenjem u isplati ili neplaćanjem suma koje im za držanje zatvorenika duguju kantoni (u Federaciji) i sudovi.

3.6.2 Funkcije ministarstava pravde u odnosu na kaznene sankcije

U sadašnjem momentu, samo dva entitetska ministarstva pravde obavljaju neke značajnije funkcije u vezi sektora kaznenih sankcija, i svako od njih ima jedinicu zaduženu za izvršenje kaznenih sankcija. U praksi, ove jedinice se ne bave samo zatvorima.

3.6.2.1 BiH

U nadležnostima koje se daju Ministarstvu pravde BiH prema Zakonu o ministarstvima ne spominju se izričito kaznene sankcije (iako se može smatrati da su ove nadležnosti uvrštene u univerzalnu odredbu po kojoj Ministarstvo pravde BiH ima nadležnost za sve druge poslove i zadatke koji nisu u nadležnosti drugih ministarstava BiH) i u ovom ministarstvu nije bilo nijedne jedinice koja bi bila odgovorna za tu oblast. Novi Pravilnik predviđa da će u okviru ovog ministarstva biti uspostavljen Sektor za izvršenje krivičnih sankcija i rad kaznenih ustanova. Ovaj sektor će biti podijeljen na dva odsjeka – Odsjek za izvršenje krivičnih sankcija i Odsjek za zatvorsku policiju na državnom nivou. Prvi odjel će imati 5 izvršioaca, a drugi 47. Ovaj sektor će djelovati kao operativni rukovodeći organ kod formiranja pritvorske jedinice pri Sudu BiH i također će postati nadležan za upravljanje predloženim zatvorskim objektom visoke sigurnosti, spomenutom u prethodnom tekstu. Kada zatvor sa visokom sigurnošću bude uspostavljen, on će se koristiti za smještaj osoba osuđenih od bilo kojeg suda u BiH za koje se smatra da se moraju smjestiti u takav objekat. Očekuje se da će

sektor za izvršenje sankcija također olakšati premještanje zatvorenika između zatvora BiH i entitetskih zatvora.

3.6.2.2 RS

U okviru Ministarstva pravde RS-a postoji jedinica za rad kaznenih i odgojno-popravnih zavoda. Konkretni zadaci ovog sektora opisani su u članu 21. Pravilnika RS, a izloženi su u Odjeljku 2. ove analize.

U Sektoru je uposljeno pet ljudi: pomoćnik ministra i četiri inspektora (za prava zatvorenika, bezbjednost, rad ekonomskih jedinica i rehabilitaciju). Prema Pravilniku RS-a, u njemu bi također trebala biti uposljena dva viša stručna saradnika i jedan stručni saradnik.

Sva ova četiri inspektora se nalaze u Bijeljini. Oni zajedno vrše redovnu inspekciju svakog zatvora. Izgleda da se oni direktno uključuju u svakodnevni rad zatvora i pojedinačni tretman zatvorenika. Npr, inspektor za rehabilitaciju ima obavezu da osigura da svaki zatvorenik do kraja izdrži kaznu koju mu je izrekao sud i da prati program rehabilitacije koji se napravi za tog zatvorenika. Inspektori također vrše nadzor nad svim nagradama koje se daju zatvorenicima zbog dobrog ponašanja, kao što su kućni dopusti. Raniji otpust se može naložiti isključivo na osnovu preporuke inspektora.

Inspektori također nastoje da svaki od zatvora udovolji evropskim standardima. Osim toga, oni mogu davati preporuke ministarstvu u vezi pitanja koja se pojavljuju izvan konteksta konkretne inspekcije, kao što je potreba za građevinskim radovima u nekom od zatvora.

Računovođa Sekretarijata Ministarstva je odgovoran za sva finansijska pitanja u vezi zatvora i obrađuje nacрте budžeta koje priprema svaki od zatvora. Jedinica za rad kaznenih i odgojno-popravnih zavoda nema nikakvog učešća u ovom procesu.

3.6.2.3 Federacija BiH

Federalno ministarstvo pravde

Prema članu 6.(4) Pravilnika Federalnog ministarstva pravde, Sektor u okviru Ministarstva za izvršenje krivičnih sankcija ima dužnost da obavlja niz funkcija; odredbe ovog člana date su u Odjeljku 2. ovog izvještaja.

U ovom sektoru zaposlene su četiri osobe: pomoćnik ministra, stručni saradnik za finansijska i privredna pitanja i dva inspektora za izvršenje krivičnih sankcija. Prema Pravilniku Federalnog ministarstva pravde, sektor bi trebao imati još jednog člana osoblja: specijalistu za regulatorno-pravna i istraživačko-analička pitanja. Pomoćnik ministra nadzire rad ovog sektora, a posebno je angažiran na izradi novog Zakona Federacije BiH o krivičnim sankcijama.

Dva inspektora su prvenstveno odgovorna za vršenje inspekcije zatvora, ali se također bave i zahtjevima za premještaj i uslovni otpust, pritužbama zatvorenika, te sporovima između zatvorenika i zatvora. Izgleda da ima posebno mnogo pritužbi od strane zatvorenika, te obrada ovih pritužbi oduzima najveći dio vremena inspektora. Iako nisu pravници, oba inspektora su također angažirana

na izradi zakona i propisa u vezi izvršenja krivičnih sankcija i davanju savjeta zatvorskim vlastima u vezi implementacije te regulative.

Zatvorski budžeti spadaju u odgovornost finansijske jedinice za zatvore u okviru sektora, koja se sastoji od predstavnika svakog od zatvora i stručnog saradnika za finansijska i privredna pitanja. Slično sistemu koji se koristi za izradu budžeta sudova, svaki zatvor priprema svoj vlastiti godišnji prijedlog budžeta i podnosi ga Federalnom ministarstvu pravde, koji ih zatim kompilira i prosljeđuje Federalnom ministarstvu finansija. Zatvori ne koordiniraju međusobno svoje aktivnosti u odnosu na pripremu budžeta. Iznosi koje traže zatvori obično bivaju smanjeni tokom budžetskog procesa.

Kantonalna ministarstva pravde

Kantonalna ministarstva pravde imaju ograničenu ulogu na području krivičnih sankcija. Kao što je prethodno primijećeno, kantoni snose troškove zatvora za one koji su osuđeni ili pritvoreni od strane kantonalnih, općinskih i prekršajnih sudova u Federaciji BiH. Kantonalna ministarstva pravde su odgovorna za plaćanje ovih iznosa za svakog osuđenog zatvorenika. Bilo nam je rečeno da u Kantonu Sarajevo ovo iznosi oko 140.000 KM godišnje (nadležni sud snosi ove troškove kada se radi o pritvorenima). Što se tiče zatvora, podrazumijeva se da se ovaj iznos odbija od iznosa zatvorskog budžeta dodijeljenog od strane Federacije, umjesto da mu se dodaje. Međutim, zbog nedostatka sredstava, neki kantoni su odustali od plaćanja ovih troškova, a Federalno ministarstvo pravde Federacije BiH ne posjeduje mehanizam za prinudnu naplatu.

Iako Ministarstvo pravde Zapadno-hercegovačkog kantona ima Odjel za izvršenje krivičnih i prekršajnih sankcija, izgleda da se ono bavi samo vršenjem nadzora nad sudovima za prekršaje i osiguravanjem da policija na vrijeme pokrene prekršajne postupke, te se zapravo nimalo ne angažuje u sektoru sankcija. Ministarstvo pravde Zeničko-dobojskog kantona preuzima nešto veću ulogu. Pomoćnik ministra za pravosuđe iz ovog ministarstva (koji predstavlja jedinu osobu koja radi u jedinici za pravosuđe Ministarstva pravde) ukazala je da ona ima obavezu da radi sa drugim ministarstvima na pitanjima koja su u vezi sa kaznenim sankcijama, kao npr. sa Ministarstvom za socijalna pitanja kada se radi o maloljetnim prestupnicima, budući da im se neke nadležnosti preklapaju.

Izgleda da se angažman jedinice za pravosuđe i praćenje i izvršenje sankcija i mjera Ministarstva pravde Sarajevskog kantona u sektoru kaznenih sankcija sastoji jedino u plaćanju zatvorskih troškova. Međutim, zakonodavna jedinica tog Ministarstva pravde primijetila je da se znatno angažuje na pomaganju kantonalnom Ministarstvu rada i socijalne politike na izradi kantonalnog zakona kojim se uspostavlja Centar za maloljetne prestupnike (one čija je najniža kazna 20 dana). Bilo nam je rečeno da kantonalni Zakon o izvršenju krivičnih sankcija, koji je opet sa svoje strane zasnovan na Zakonu o izvršenju krivičnih sankcija Federacije BiH, zahtijeva uspostavu takvog centra.

3.6.3 Opšti komentari o organizaciji u vezi pitanja kaznenih sankcija

Ukoliko isključimo administrativno osoblje, inspektore ili stvarno sadašnje osoblje zatvora, samo su dvije osobe u entitetskim ministarstvima pravde zadužene za sektor kaznenih sankcija (dva pomoćnika ministra). Ovo nameće znatna ograničenja kod upravljanja krivičnim sankcijama u oba entiteta, te u praksi ova ministarstva pravde malo doprinose upravljanju zatvorskim sistemom.

Mada je direktor svakog zatvora odgovoran nadležnom ministarstvu pravde, pojedini zatvori imaju u praksi veliki stepen nezavisnosti, kako u odnosu na kadrove, tako i u odnosu na rad zatvora, koji su pod kontrolom zatvorskog direktora. Zatvorima se često prepušta da se sami snalaze da riješe konkretne probleme, kao što je oblikovanje režima za zatvorenike sa specifičnim potrebama, npr. maloljetnike, žene i problematične zatvorenike.

Izgleda da je šest zatvorskih inspektora direktno angažirano u svakodnevnom radu zatvora, uključujući tu i odluke u vezi tretmana pojedinačnih zatvorenika i postupanja sa pritužbama. Prema tome, nema stvarne inspekcije u smislu nezavisne detaljne kontrole rada.

Kao rezultat toga, problemi unutar zatvorskog sistema rješavaju se tek kada postanu urgentni, obično u pojedinačnim zatvorima i često u odnosu samo na pojedine ili male grupe zatvorenika. Ima malo mogućnosti za kreiranje politika za poboljšanje uprave, preuzimanje vođstva u rješavanju penoloških pitanja, kreiranja novih pristupa, koordinacije između zatvora ili provođenje analiza za ocjenu rada. Iz intervju sa ministarstvima pravde i zatvorskim dužnosnicima očigledno je da su veoma svjesni ovih slabosti, ali im nedostaje vremena, ponekada stručnog znanja, a skoro uvijek sredstava kako bi započeli sa preduzimanjem sveobuhvatne akcije na rješavanju glavnih pitanja. Ovo, između ostalog, rezultira u stalnom usredsređivanju ovog sektora na zatvore i izdržavanju zatvorskih kazni, umjesto na kreiranje alternativnih korektivnih sankcija.

Za ilustraciju, navodimo primjer vrste problema koji nastaju zbog nedostatka sredstava i izostanka planiranja. 2004. godine su Evropska komisija i Vijeće Evrope finansirali analizu zdravstvene njege u sektoru zatvora. Iako je bilo odato priznanje naporima pojedinih rukovodstava zatvora da omoguće pristup uslugama zdravstvene njege, u analizi je skrenuta pažnja na odsustvo politike zdravstvene njege ministarstva, nadzora nad ovom službom, stručne obuke i moderne medicinske opreme.

Urađen je niz drugih analiza sistema sankcija u BiH tokom posljednjih godina, od kojih su mnoge izričito ili indirektno podvukle potrebu za strateškim pristupom poboljšanju specifičnih aspekata režima sankcija, kao i sistemu u cjelini. Vijeće Evrope je uspostavilo zajedničku upravljačku grupu za reformu zatvora, i tokom njenog rada raspravljano je o nizu mogućih novih momenata od strane oba entiteta i direktora zatvora, te je došlo do izvjesnog napretka. Međutim, budući da se radi o dvije odvojene jurisdikcije, dva entiteta i dalje nastavljaju pokušavati da uvedu poboljšanja unutar svojih vlastitih posebnih sistema, usprkos činjenici da se nalaze u vrlo sličnoj situaciji.

Projekat sigurnosti, bezbjednosti i pristupa pravdi, koji je bio sponzoriran od strane DFID-a, radio je sa svakim entitetom i njihovim zatvorima na razvijanju strateških planova koji su trebali ubrzati napredak u pravcu željenog cilja, tj. zadovoljavanja evropskih standarda. Zasnivajući se na svom radu sa drugima, uključujući tu i Vijeće Evrope, dva entiteta su sada krenula sa paralelnim programima za unošenje poboljšanja, uz pomoć vanjskih konsultanata. Sada se pripremaju planovi rada za 2005. godinu, ali će njihov učinak biti oslabljen zbog malog obima sredstava koja stoje na raspolaganju zatvorskim upravnicima, naročito u RS-u, i nedovoljnog obima sredstava ministarstava pravde koja bi im omogućila da izgrade neophodne kapacitete za planiranje i kreiranje politika, koji su im potrebni kako bi mogli ponuditi zatvorima svoju vodeću ulogu i smjernice.

Dalja slabost ovog sektora sastoji se u nedostatku zvaničnih mehanizama za saradnju, koji bi omogućili zatvorima, policiji i sudovima da razmatraju probleme od javnog interesa, npr. uslove i

dužinu lišavanja slobode, i dođu do sporazumnih rješenja. Prema sadašnjim rješenjima, nije vjerovatno da će bilo koje od postojećih tijela preuzeti ulogu obezbjeđivanja takvog mehanizma.

3.6.4 Uporedna mjerila

3.6.4.1 *Zatvorsko osoblje*

Slijedeća tabela pokazuje ekstremne slučajeve omjera broja zatvorenika prema broju osoblja u svim zatvorima u oba entiteta, u usporedbi sa Njemačkom i Ujedinjenim kraljevstvom (1999. godina).

	Najviši omjer u BiH	Najniži omjer u BiH	Njemačka (1999)	UK (1999)
Zatvorenih po članu osoblja	3,9	1,4	2	2,5 ⁵⁴
Zatvorenih po članu osoblja psihosocijalnih službi	71,0	17,0	30	-
Zatvorenih po instrukturu	57,0	4,3	-	-
Zatvorenih po članu administrativnog osoblja	57,0	3,6	20	-
Zatvorenih po članu zdravstvenog osoblja	194,0	43,0	278	-

Nažalost, oskudni međunarodni komparativni podaci onemogućavaju izvlačenje svrsishodnih zaključaka.

3.6.4.2 Budžeti zatvora

Slijedeća tabela upoređuje stvarne sadašnje troškove po zatvoreniku i po uposleniku u svakom entitetu sa Irskom, Njemačkom i SAD, a također i sa troškovima u BiH kada se koristi paritet kupovne moći.

	Troškovi po zatvoreniku godišnje (euro)	Troškovi po zatvoreniku na dan (euro)	Troškovi po uposleniku
Irski (2001) ⁵⁵	94.220	258	
Njemačka (2003)	29.000 – 36.000	80 – 100	
SAD (2001)		60 – 70	
Federacija BiH (stvarni sadašnji troškovi)	8,117	22	9.164
RS (stvarni sadašnji troškovi)	5,018	14	5.630
Federacija BiH (kada se koristi paritet kupovne moći)	32.000 (cca)	90 (cca)	37.000 (cca)
RS (kada se koristi paritet kupovne moći)	20.000 (cca)	60 (cca)	22.500 (cca)

Iako se iz ovakvih disparatnih primjera ne mogu izvući čvrsti i vjerodostojni zaključci, iz ove tabele je očigledno da funkcioniranje zatvorskog sistema u BiH komparativno nije jeftino u apsolutnim terminima.

3.6.5 Zaključci

Kada se radi o nadležnostima različitih ministarstava pravde, izgleda da postoji izvjesno preklapanje nadležnosti između Federacije BiH i kantona, kao i između nekih od kantonalnih ministarstava pravde i drugih kantonalnih ministarstava. Izgleda da neki kantoni preuzimaju neke funkcije u ovom sektoru koje nisu predviđene u drugim kantonima. Ova pitanja bi trebalo raščistiti, po mogućnosti na taj način što bi se osiguralo da sve nadležnosti budu na nivou Federacije BiH ili

⁵⁴ <http://www.publications.parliament.uk/pa/ld199899/ldhansrd/vo990616/text/90616w03.htm>

⁵⁵ Ukupni budžet za zatvorski sistem iznosio je 292.743.000 eura.

višem nivou. Ista pitanja u vezi jednake provedbe pravde javljaju se u istoj mjeri npr. kod maloljetničkih odgojnih zavoda kao i kod redovnih zatvora. Kao rezultat toga, trebalo bi možda unijeti neke promjene u kantonalne zakone o ministarstvima i pravilnike kantonalnih ministarstava pravde.

Kada se ima na umu relativno mali ukupan broj zatvorenika i neuravnotežene kapacitete dva entiteta, održavanje dva paralelna zatvorska sistema se pokazuje neefikasnim. Odsustvo mehanizama za koordinaciju između dva entiteta također znači da sistem nije fleksibilan u smislu osiguravanja najprikladnijeg načina tretmana svakog pojedinog zatvorenika. U krajnjoj liniji ovi faktori dovode do nejednakog dijeljenja pravde u dva entiteta.

Mali broj službenika koji su unutar entitetskih ministarstava pravde zadužena za kazneno-popravni sistem je također rezultirao u izostanku dugoročnog planiranja, npr. izostanku razvoja strategije za rješavanje očekivanog povećanja broja zatvorske populacije, koordinacije zatvorske politike u oba entiteta i u cijeloj BiH kao cjelini ili razvoja alternativnih korektivnih sankcija.

Iz ovoga proizlaze dva pitanja:

- Potreba za strategijom za cijelu zemlju u vezi procesa kreiranja planske politike za sektor kaznenih sankcija kao cjeline.
- Upravljanje radom tog sektora (u sadašnjem momentu bi uključivao samo zatvore, ali bi kasnije uključivao i mjere korisnog rada u zajednici i druge mjere).

Jasno je da ove nadležnosti moraju biti izrađene i koordinirane na nivou BiH umjesto na entitetskom nivou. Ili jedna ili obje nadležnosti bi trebale biti nadležnost ministarstva (vjеровatno Ministarstva pravde umjesto nekog posebnog ministarstva) ili predato u odgovornost neke posebne institucije izvan zvanične strukture vlade, koja bi međutim bila odgovorna Ministarstvu pravde ili nekom drugom ministarstvu.

Ukoliko bi se sektor kaznenih sankcija predao u nadležnost BiH, to bi moglo imati slijedeće prednosti:

- Time bi se izbjeglo dupliciranje rada i omogućila veća koordinacija međunarodne pomoći.
- Time bi se omogućila razmjena zatvorenika između svih zatvora, podizanje standarda i smanjivanje rizika.
- Značajne razlike između zatvora u smislu osoblja, stanja objekata itd. mogle bi se ukloniti, što bi pomoglo kod osiguravanja jednakog postupanja sa svim zatvorenicima u svakom zatvoru u BiH.
- Time bi se olakšalo uvođenje novih pristupa, kao što je mjera korisnog rada u zajednici i produženi uslovni otpust.
- Poboљšali bi se radni odnosi sa drugim dijelovima sektora pravosuđa što bi otvorilo mogućnost koordiniranog razvoja novih momenata.
- Jedinostveni sistem nabavki, obuke osoblja, uspostavljanje i djelovanje privrednih jedinica unutar zatvora mogao bi dovesti do uštede na troškovima i povećanja efikasnosti.

3.6.6 Preporuke

Zbog složenosti pitanja koja bi se pojavila u vezi prenosa ovlasti za sektor kaznenih sankcija na nivo BiH i različitih pitanja koja se javljaju prilikom odlučivanja da li da se sektorom upravlja putem ministarstva ili putem posebne institucije, ovdje se ne daju konkretne preporuke u smislu toga koji bi pristup bio bolji.

Umjesto toga, preporučuje se provođenje studije izvodivosti spajanja dva zatvorska sistema. Ona bi trebala razmatrati pitanje koja bi organizaciona struktura predstavljala bolje rješenje u smislu efikasnosti i političke prihvatljivosti, te pitanje troškova stvaranja jedinstvene organizacije za kaznene sankcije na nivou BiH, uključujući i procjenu troškova i izvodivost provođenja istih mehanizama putem postojećih rješenja.

Bez obzira koje dugoročno rješenje bude izabrano, postoje mjere koje bi se odmah mogle poduzeti, npr. stvaranje sistema kojim bi se omogućila i ustanovila procedura premještanja zatvorenika iz jednog u drugi entitet. Ovo bi u krajnjoj liniji trebalo postati rutinska stvar.

Ključne preporuke – Kaznene sankcije

1. Nadležnost za sektor kaznenih sankcija trebalo bi prenijeti na nivo BiH. Njime bi se moglo upravljati bilo putem ministarstva ili putem posebne institucije.
2. Trebalo bi provesti studiju izvodivosti spajanja dva postojeća sistema. Studija izvodivosti trebala bi razmatrati slijedeće: troškove stvaranja jedinstvene organizacije za kazneno-popravne institucije na nivou BiH; koja bi organizaciona struktura predstavljala bolje rješenje u smislu efikasnosti i političke prihvatljivosti, i troškove i izvodivost postizanja optimalnih rezultata putem postojećeg sistema.
3. Kratkoročno gledano, trebalo bi preduzeti niz mjera kako bi se sistem učinio efikasnijim, npr. uvesti sistem koji bi omogućio i ustanovio proceduru premještanja zatvorenika iz jednog u drugi entitet.

Pododjeljak 3.7 – Međunarodna saradnja

Ministarstva pravde moraju biti u poziciji da omoguće zemlji da poštuje svoje međunarodne obaveze, a naročito i prije svega obaveze koje proizlaze iz konvencija Vijeća Evrope. Nadalje, ona bi trebala saradivati i komunicirati sa drugim ministarstvima pravde iz inostranstva na svojim područjima interesovanja, kako bi osigurala vladavinu zakona općenito, i u evropskom kontekstu, a posebno kako bi pomogla u borbi protiv organiziranog i međunarodnog kriminala. Problemi ne poznaju granice i rješenja bi se u sve većoj mjeri trebala tražiti u međunarodnom kontekstu.

3.7.1 Međusobna pravna pomoć

BiH mora razviti kapacitet za provođenje ključnih zadataka u vezi pravosuđa koji su neophodni za implementaciju zajedničke zakonsko-pravne regulative EU. Ti zadaci su definirani od strane Evropske komisije na slijedeći način:

Pravosudna saradnja u krivičnim i građanskopravnim pitanjima: trebaju biti uspostavljene odgovarajuće upravne strukture za saradnju sa drugim državama članicama na osnovu instrumenata zajednice i međunarodnih konvencija o saradnji pravosuđa u krivičnim i građanskopravnim pitanjima obuhvaćenim zajedničkom zakonskopravnom regulativom EU. Ovo uključuje i kapacitet za rješavanje takvih pitanja kao što je direktno prenošenje zahtjeva, imenovanje tijela za kontakt, upravni prekršaji, spontano pružene informacije, zahtjevi za ekstradiciju, priznavanje i izvršavanje parničnih presuda, i prenos i izvršavanje krivičnih presuda.

BiH također mora izvršavati svoje obaveze koje proizlaze iz konvencija Vijeća Evrope čiji je potpisnik.

Prema Ustavu BiH, provođenje međunarodnog krivičnog prava spada u odgovornost institucija BiH. Ovo sada djelomično spada u nadležnost Ministarstva pravde BiH (Ministarstvo sigurnosti BiH nadležno je za sprečavanje krivičnih djela koja imaju međunarodne elemente, pronalaženje počinitelja, kao i saradnju sa Interpolom). Zakon o ministarstvima i drugim upravnim organima BiH daje slijedeće nadležnosti Ministarstvu pravde BiH u ovoj oblasti:

- *Međunarodna i međuentitetska pravosudna saradnja (međusobna pravna pomoć i kontakti sa međunarodnim tribunalima)*
- *Obezbjedivanje da zakonodavstvo BiH i njegova provedba na svim nivoima budu u skladu sa obavezama BiH koje proizlaze iz međunarodnih sporazuma*
- *Saradnja i sa Ministarstvom vanjskih poslova i entitetima na izradi međunarodnih bilateralnih i multilateralnih sporazuma*
- *Ekstradicija (posebne odredbe o postupku ekstradicije nalaze se u Zakonu o krivičnom postupku BiH).*

Međutim, kao zaostatak iz perioda prije nego što je Ministarstvo pravde BiH bilo formirano, dva entitetska ministarstva i dalje obavljaju neke funkcije u vezi međunarodne pravne pomoći.

U RS-u, Zakon o ministarstvima još uvijek uključuje između ostalih poslova Ministarstva pravde i obradu zahtjeva od strane stranih sudova koji se odnose na pružanje međunarodne pravne pomoći i ovaj zadatak spada u nadležnost sektora za međunarodnu saradnju i pravnu pomoć. Postoji jedan

službenik kojem je dodijeljen ovaj zadatak, koji je 2003. godine primio oko 2.500 zahtjeva. Međutim, svi oni zahtjevi koji se odnose na međunarodnu pravnu pomoć, ekstradiciju i prenos sudskog postupka ili na zatvorenike odmah se predaju Ministarstvu pravde BiH, osim ukoliko ne dolaze iz Srbije i Crne Gore, u kom slučaju sa njima postupa samo Ministarstvo pravde RS-a. Ministarstvo pravde će se pobrinuti za saslušanje svjedoka u zatvoru, ali drugi zahtjevi za saslušanje svjedoka se upućuju sudu koji ima mjesnu nadležnost. Druga pitanja kojima se bavi ovaj sektor bila su zapravo više domaće prirode i uglavnom se radilo o zahtjevima građana u vezi njihovih srodnika koji žive u inostranstvu, te u vezi sa mjestom stanovanja i važenjem vozačkih dozvola.

Unutar Ministarstva pravde Federacije BiH, prema Pravilniku Ministarstva zadaci pravosudnog sektora uključuju i one koji se odnose na međunarodnu pravnu pomoć i saradnju sa Haškim tribunalom. Četiri stručna saradnika koji rade u ovom sektoru međusobno dijele ove funkcije, od kojih je izgleda primarna funkcija da djeluju kao poštansko sanduče za sudske pozive za svjedočenje pod prijetnjom zatvora („subpoena“). Ukoliko domaći sudovi žele da kontaktiraju ili uruče sudski poziv za svjedočenje pod prijetnjom zatvora nekom državljaninu BiH koji živi u inostranstvu, oni to mogu uraditi putem Federalnog ministarstva pravde Federacije BiH. Ovo osoblje također daje mišljenja o pitanjima međunarodnog prava, kao što je pitanje koji sud ima nadležnost da odluči o pitanjima reciprociteta i pitanjima koja se odnose na realizaciju vlasništva stranih građana u BiH. Konačno, oni se također bave priznavanjem naloga inostranih sudova i u krivičnim i u građansko-pravnim pitanjima. Ovo ministarstvo se više ne bavi drugim zadacima sa međunarodnim elementom, kao što je povezivanje sa Interpolom i pitanje naloga za hapšenje državljanina BiH koji žive u inostranstvu, budući da je nadležnost za to sada prenesena na nivo BiH.

Ministarstvo pravde BiH ima odsjek za međunarodnu i međuentitetsku pravnu pomoć i saradnju, koji ima tri pododjela (međunarodna pravna pomoć i saradnja, međuentitetska saradnja i saradnja sa Brčko Distriktom, i međunarodni sporazumi). Sadašnji Pravilnik propisuje da ovaj odsjek bude popunjen sa 20 osoba, 9 u prvom, 5 u drugom i 5 u trećem odjelu, i 1 član osoblja kao koordinator. U cijelom odsjeku zapravo je uposleno 14 ljudi, od kojih su 6 pravници, a svi ostali članovi osoblja uglavnom rade na poslovima sva tri odsjeka. Predloženi novi Pravilnik Ministarstva pravde BiH propisuje da u cijelom odsjeku bude uposleno 25 osoba, 11 u prvom, 8 u drugom, 5 u trećem odjelu i 1 dodatni član osoblja koji vrši dužnost koordinatora.

2001. godine, obim posla Ministarstva civilnih poslova i komunikacija BiH (koje je bilo nadležno za međunarodnu pravosudnu saradnju prije formiranja Ministarstva pravde) obuhvatao je oko 1.000 zahtjeva. 2003. godine, Ministarstvo pravde BiH primilo je 17.000 zahtjeva. Od ovog broja, osoblje Ministarstva pravde ocijenilo je da je oko 30% zahtjeva bilo složene prirode. Većina se odnosila na države bivše SFRJ. Što se tiče ostalih zemalja Evrope, Njemačka, Austrija i Švicarska su glavni partneri, a nakon njih slijede Nizozemska i Švedska. Samo sa prvom grupom se javljaju problemi, budući da još nisu uspostavljene odgovarajuće procedure. Npr., hrvatsko Ministarstvo pravde šalje po 100 zahtjeva istovremeno, što stvara teškoće u postupanju.

Ekstradicija i predmeti koji uključuju premještanje zatvorenika se rješavaju isključivo na nivou BiH, u koordinaciji sa Sudom i Tužilaštvom BiH. Zahtjevi za međusobnom pravnom pomoći šalju se entitetskim ministarstvima pravde, koja ih prosljeđuju odgovarajućem sudu. Odgovori na zahtjeve slijede isti put kao i zahtjevi prema vani slične prirode. Rečeno je da je saradnja sa entitetskim ministarstvima pravde po ovim pitanjima adekvatna, s mogućnošću daljeg poboljšanja.

Ulažu se izvjesni naponi u pripremu bilateralnih sporazuma u ovoj oblasti, prvenstveno sa državama bivše SFRJ, npr. na polju pravne pomoći u krivičnim i građanskopravnim pitanjima, sudskih odluka u krivičnim stvarima i ekstradicije.

Jedan službenik je angažiran na prijedlozima zakonske regulative kojom treba osigurati implementaciju Evropske konvencije o ljudskim pravima i drugih međunarodnih konvencija, kao i osigurati da BiH ispunjava obaveze koje proizlaze iz članstva u Vijeću Evrope.

3.7.2 Međunarodni sporazumi o ljudskim pravima i obaveze izvještavanja

Ministarstvo pravde BiH ima izvjesne nadležnosti u vezi međunarodnih sporazuma. Posebno Zakon BiH o ministarstvima i drugim organima uprave BiH (član 13.) daje Ministarstvu pravde nadležnost za:

obezbjedivanje da zakonodavstvo BiH i njegova provedba na svim nivoima budu u skladu sa obavezama BiH koje proizlaze iz međunarodnih sporazuma;

Ministarstvo za ljudska prava i izbjeglice BiH (član 12.) nadležno je za:

- *praćenje i provođenje međunarodnih konvencija i drugih dokumenata iz oblasti ljudskih prava i osnovnih sloboda;*
- *koordinaciju i pripremu izvještaja nadležnim domaćim organima i institucijama i međunarodnim institucijama i organizacija o provođenju obaveza iz međunarodnih konvencija i međunarodnih dokumenata;*

Očigledno da ovdje postoji preklapanje nadležnosti u vezi nadzora nad implementacijom međunarodnih sporazuma o ljudskim pravima i obaveza izvještavanja koje iz njih proizlaze.

Postoje i drugi slučajevi preklapanja nadležnosti. Ministarstvo za ljudska prava i izbjeglice ima nadležnost za nadziranje implementacije Aneksa 7. Opšteg okvirnog sporazuma za mir, koji se odnosi na ljudska prava i kojim se uspostavljaju Dom za ljudska prava (koji je sada dio Ustavnog suda) i Ombudsmen za ljudska prava. Nije razumno da jedan dio Ustavnog suda spada u nadležnost Ministarstva za ljudska prava i izbjeglice, a da ukupnu nadležnost za pravosudni sistem ima Ministarstvo pravde. Slično tome, čini se da bi bilo prirodnije da i ombudsmeni također spadaju u nadležnost Ministarstva pravde.

3.7.3 Uporedna mjerila

Zadaci koji se odnose na pružanje i primanje međusobne pravne pomoći su relativno jasno postavljeni i izgleda da većina ministarstava pravde u drugim zemljama ima neki odjel ili sektor unutar svoje organizacije koji je posvećen ovom aspektu. Npr., Ministarstvo pravde Nizozemske ima Generalnu direkciju za međunarodne poslove i imigraciju kao jednu od četiri generalne direkcije koje se bave materijalnim oblastima rada ministarstva. Ta direkcija uključuje sektore koji se bave međunarodnim poslovima, međunarodnim krivičnim pravom i politikom u vezi droga, politikom imigracije, koordiniranjem politike o integraciji manjina, sekretarskim uredom savjetodavnog komiteta za poslove stranaca i službu za imigraciju i naturalizaciju.

Dansko Ministarstvo pravde ima civilni i policijski odjel, u kojem se međunarodno odjeljenje bavi međunarodnim krivičnim pravom i policijskom saradnjom, opštim i posebnim pitanjima uzajamne pravne pomoći u krivičnim stvarima, prenosom krivičnog gonjenja, ekstradicijom, izručivanjem osuđenih osoba i međunarodnim izvršenjem krivičnih presuda, nacionalnim i međunarodnim mjerama koje se tiču nelegalne trgovine drogama, Šengenskom saradnjom i saradnjom u okviru EU u oblasti policije i krivičnog zakona.

Odjel za međunarodnu politiku Ministarstva pravde Irske nadležan je za pružanje međusobne pravne pomoći. Vrsta zahtjeva kojim se bavi uključuje zahtjeve za pomoći u uručivanju sudskih spisa, traženje i zapljena dokaza, izvođenje dokaznog materijala pred sudom, direktna saradnja sa policijskim snagama, nalozi za predočavanje, oduzimanje i konfiskacija imovine stečene krivičnim djelima, razmjena informacija iz krivičnih dosjea i privremeni transfer zatvorenika. 2002. godine, bilo je primljeno 288 zahtjeva za međusobnom pravnom pomoći iz inostranstva, a poslano 66 zahtjeva. Povrh toga, bilo je primljeno 26 zahtjeva za ekstradiciju iz UK, a 7 iz drugih zemalja.

3.7.4 Zaključci

Ministarstvu pravde BiH su potrebni osoblje i kapaciteti kako bi se moglo nositi sa svim aspektima svakodnevne međunarodne saradnje u sektoru pravosuđa i šire. Sadašnji sistem, na osnovu kojeg se zadaci provode na osnovu urgentnosti i u kojem osoblje nije specijalizirano da radi sa posebnim oblastima, ne može se uopšte više održavati. Od BiH se traži da razriješi daleko više zahtjeva za međusobnom pravnom pomoći nego većina zemalja EU zbog njene posebne situacije, koja će se vjerovatno nastaviti i u nekoj predvidivoj budućnosti. Kada ono bude popunjeno osobljem u broju kako to propisuje novi Pravilnik, ono bi trebalo biti u stanju da ispunjava sve svoje obaveze.

Imajući na umu potrebu osiguravanja prikladnih i transparentnih struktura i partnera za međunarodnu komunikaciju i saradnju, a uzimajući u obzir i ostale nadležnosti Ministarstva pravde u vezi uzajamne međunarodne pomoći, bilo bi razumno da Ministarstvo pravde preuzme nadležnosti od Ministarstva za ljudska prava i izbjeglice u vezi:

- Praćenja provedbe sporazuma o ljudskim pravima
- Doma za ljudska prava
- Ombudsmena.

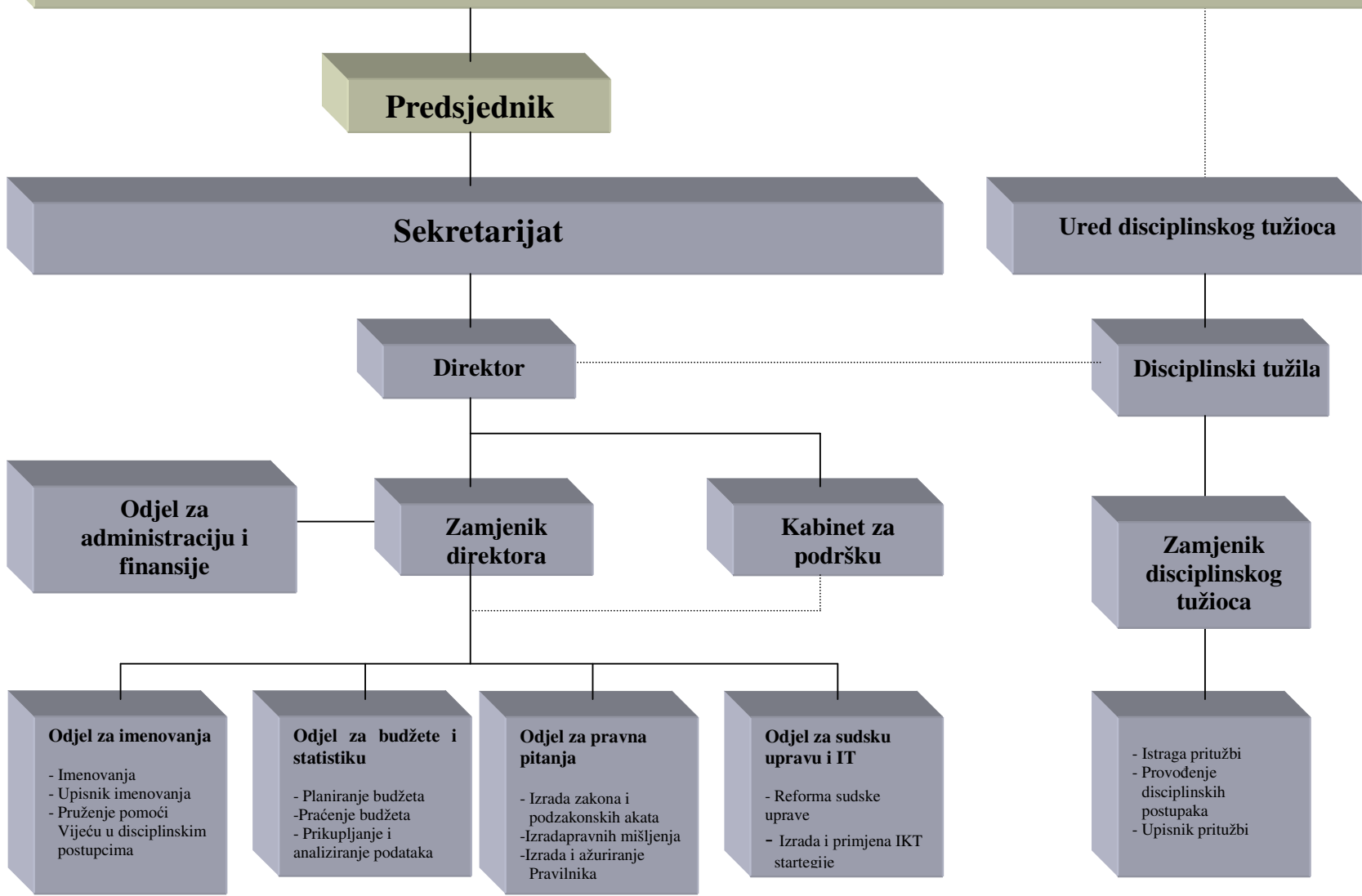
Ključne preporuke – Međunarodna saradnja

1. Ministarstvo pravde BiH trebalo bi biti adekvatno popunjeno osobljem kako bi moglo ispunjavati sve svoje obaveze u vezi međunarodne pravne pomoći i saradnje, međunarodnih sporazuma i obaveza usklađivanja sa njima. Ukoliko nije moguće uposliti adekvatno kvalificirano osoblje, nove članove osoblja bi trebalo što je prije moguće educirati. Od vitalne je važnosti da ovaj Odsjek Ministarstva urgentno postane operativan.
2. Ministarstvo pravde BiH bi trebalo preuzeti nadležnosti od Ministarstva za ljudska prava i izbjeglice u nizu oblasti: praćenje provedbe sporazuma o ljudskim pravima, Dom za ljudska prava i Ombudsmeni.

DIO C

Prilog 1 – Dijagram sa organizacionom strukturom VSTV-a BiH

VISOKO SUDSKO I TUŽILAČKO VIJEĆE



Prilog 2 – Spisak mjesta gdje su Evropska komisija i ICITAP obezbijedili IT opremu

	Donator	Server baze podataka Tip IV	Radne stanice Tip III	Skener (A4) Tip III	Mrežni laserski štampač Tip IV	Štampač	Ventilatori za hlađenje
Osnovni sud u Banja Luci	EC	2	102	1	3	45	1
Okružni sud u Banja Luci	EC	2	76	1	2	35	1
Okružno tužilaštvo u Banja Luci	EC	2	58	1	2	27	1
Vrhovni sud RS-a	EC	1	42	1	1	13	0
Republičko tužilaštvo RS-a	EC	1	6	1	1	2	0
Ustavni sud RS-a u Banja Luci	ICITAP	1	17		1		1
Općinski sud u Bihaću	EC	1	57	1	2	28	1
Kantonalni sud u Bihaću	EC	1	29	1	1	13	0
Kantonalno tužilaštvo Unsko-sanskog kantona	EC	1	44	1	2	18	1
Osnovni sud u Bijeljini	EC	1	47	1	2	23	1
Okružni sud u Bijeljini	EC	1	28	1	1	11	0
Okružno tužilaštvo u Bijeljini	EC	1	20	1	1	9	0
Općinski sud u Bosanskoj Krupi	EC	1	18	1	1	7	1
Općinski sud u Bugojnu	EC	1	19	1	1	7	1
Općinski sud u Čapljini	EC	1	11	1	1	3	0
Općinski sud u Cazinu	EC	1	19	1	1	7	1
Osnovni sud u Derventi	EC	1	11	1	1	6	1
Osnovni sud u Doboju	EC	1	12	1	1	5	1
Okružni sud u Doboju	EC	1	25	1	1	11	0
Okružno tužilaštvo u Doboju	EC	1	23	1	1	10	1
Osnovni sud u Foči/Srbinju	EC	1	10	1	1	2	1
Kantonalni sud Bosansko-podrinjskog kantona u Goraždu	ICITAP	1	5				1
Općinski sud u Goraždu	ICITAP	1	6				1
Kantonalno tužilaštvo Bosansko-podrinjskog kantona u Goraždu	ICITAP	1	2				0
Općinski sud u Gračanici	EC	1	7	1	1	2	1
Općinski sud u Gradačcu	EC	1	17	1	1	7	1
Osnovni sud u Gradiški	EC	1	19	1	1	7	1
VSTV BiH u Sarajevu	EC		60				
Općinski sud u Kaknju	EC	1	12	1	1	5	1
Općinski sud u Kalesiji	EC	1	9	1	1	2	1
Općinski sud u Kiseljaku	EC	1	8	1	1	5	1

Osnovni sud u Kotor Varoši	EC	1	12	1	1	5	1
Konjic	EC	1	10				1
Općinski sud u Livnu	EC	1	10	1	1	2	1
Kantonalni sud u Livnu	EC	1	7	1	1	5	0
Kantonalno tužilaštvo Kantona 10 u Livnu	EC	1	7	1	1	2	0
Općinski sud u Ljubuškom	EC	1	14				1
Osnovni sud u Modriči	EC	1	12	1	1	6	1
Općinski sud u Mostaru	ICITAP	1	20				1
Kantonalno tužilaštvo Zapadno-hercegovačkog kantona u Mostaru	ICITAP	1	22				1
Kantonalni sud u Mostaru	ICITAP	1	14				
Osnovni sud u Mrkonjić Gradu	EC	1	13	1	1	5	1
Osnovni sud u Novom Gradu	EC	1	12	1	1	5	1
Kantonalni sud u Novom Travniku	ICITAP	1	12				1
Općinski sud u Orašju	ICITAP	1	6				1
Kantonalni sud u Odžaku	ICITAP	1	6				1
Kantonalno tužilaštvo Posavskog kantona u Orašju	ICITAP	1	1				1
Osnovni sud u Prijedoru	EC	1	28	1	1	11	1
Osnovni sud u Prnjavoru	EC	1	10	1	1	5	1
I. Sarajevo Drugostepeni sud	EC	1	21				1
I. Sarajevo Tužilaštvo	ICITAP	1	15				1
Općinski sud u Sanskom Mostu	EC	1	14	1	1	7	1
Prvostepeni sud u Sarajevu	EC	3	120	1	3	53	1
Drugostepeni sud u Sarajevu	EC	2	52	1	2	22	0
Tužilaštvo u Sarajevu	EC	2	80	1	2	34	1
Ustavni sud Federacije BiH u Sarajevu	EC	1	14	1	1	6	1
Vrhovni sud FBiH u Sarajevu	ICITAP	1	17				
Sud BiH u Sarajevu	ICITAP	1	21				0
Tužilaštvo BiH u Sarajevu	ICITAP	1	29				
Federalno tužilaštvo u Sarajevu	ICITAP	1	10	1			1
Ustavni sud BiH u Sarajevu	ICITAP	1	10				1
Općinski sud u Širokom Brijegu	EC	1	13	1	1	6	1
kantonalno tužilaštvo Zapadno-hercegovačkog kantona u Širokom Brijegu	EC	1	6	1	1	1	0
Kantonalni sud u Širokom Brijegu	EC	1	11	1	1	3	1
Osnovni sud u Sokocu	ICITAP	1	13				1
Osnovni sud u Srebrenici	EC	1	12	1	1	5	1
Općinski sud u Tešnju	EC	1	7	1	1	2	1
Osnovni sud u Tesliću	EC	1	12	1	1	5	1

Općinski sud u Travniku	ICITAP	1	21				1
Kantonavno tužilaštvo Srednjobosanskog kantona u Travniku	ICITAP	1	18				0
Osnovni sud u Trebinju	EC	1	17	1	1	7	1
Okružno tužilaštvo u Trebinju	EC	1	7	1	1	1	0
Okružni sud u Trebinju	EC	1	9	1	1	1	1
Općinski sud u Tuzli	EC	2	86	1	2	40	1
Kantonalni sud u Tuzli	EC	1	52	1	2	20	0
Kantonavno tužilaštvo Tuzlanskog kantona u Tuzli	EC	2	67	1	2	31	1
Općinski sud u Velikoj Kladuši	EC	1	16	1	1	6	1
Osnovni sud u Višegradu	ICITAP	1	6				1
Općinski sud u Visokom	ICITAP	1	15				1
Osnovni sud u Vlasenici	EC	1	12	1	1	5	1
Općinski sud u Zavidovićima	ICITAP	1	11				1
Općinski sud u Zenici	ICITAP	1	30				1
Kantonalni sud u Zenici	ICITAP	1	22				1
Kantonavno tužilaštvo Zeničko-dobojskog kantona u Zenici	ICITAP	1	22				0
Općinski sud u Žepču	ICITAP	1	11				1
Općinski sud u Živinicama	EC	2	16		1		0
Osnovni sud u Zvorniku	EC	1	12	1	1	5	1

UKUPNE BROJKE:

Donator	Server baza podataka Tip IV	Radne stanice Tip III	Skener (A4) Tip III	Mrežni laserski štampač Tip IV	Štampač	Ventilator za hlađenje
EC	69	1572	55	70	606	39
ICITAP	27	275	0	1	0	20
UKUPNO	96	1847	55	71	606	59

Prilog 3 – Spisak sudova i tužilaštava sa iznosima sredstava investiranih u svaku pojedinu lokaciju u okviru projekta – “Pomoć SAD-a sudovima i tužilaštvima u BiH”

Tužilaštva

LOKACIJA	OPIS	PROCIJENJEN IZNOS U EURIMA	UGOVORENA CIJENA U EURIMA	
Okružno tužilaštvo u Doboju	Postavljanje vrata, pregrada na recepciji, nove priručne kuhinje, zvučne zaštite, sanitarne opreme, novih elektro kablova, popravka postojećeg grijanja, zaštita od požara i sigurnosna oprema	38.961,46	39.926,75	
Okružno tužilaštvo u Trebinju	Popravka podova, novi zidovi, novi sanitarni blokovi, nove prostorije za razgovore i ćelije za čuvanje, vrata i prozori će biti popravljani, zaštita od požara i sigurnosna oprema, novi prostor za arhivu	26.311,59	24.651,43	
Okružno tužilaštvo u Istočnom Sarajevu	Obnavljanje veoma oštećenih i velikih prostorija, popravljane vrata, oštećenih podova, prozora, sistema grijanja i struje, instaliranje sanitarnog bloka, zaštita od požara i sigurnosna oprema.	161.916,93	160.667,91	
Podružna kancelarija Okružnog tužilaštva u Foči/Srbiniju	Rekonstrukcija svih područnih tužilaštava će uključivati popravljane prozora i vrata i obezbjeđenje osnovnih uslova za normalno funkcioniranje tužilaštava, kao i neophodne popravke sanitarija i mjesta za arhivu.	10.625,67	10.662,55	
Podružna kancelarija Okružnog tužilaštva Istočno Sarajevo u Vlasenici		11.131,85	10.918,67	
Podružna kancelarija Okružnog tužilaštva Istočno Sarajevo u Višegradu		8.095,80	7.833,37	
Podružna kancelarija Okružnog tužilaštva Banja Luka u Prijedoru		9.107,64	8.548,05	
Podružna kancelarija Okružnog tužilaštva Banja Luka u Mrkonjić Gradu		7.083,95	6.118,88	
Područno tužilaštvo Kantonalnog tužilaštva Unsko-sanskog kantona u Sanskom Mostu		5.059,74	5.279,40	
Područno tužilaštvo Kantonalnog tužilaštva Hercegovačko-neretvanskog kantona u Konjicu		12.649,87	12.339,15	
Kantonalno tužilaštvo Unsko-sanskog kantona u Bihaću		Na zgradi su potrebne male popravke kao što su farbanje, zaštita od sunca i zvukova na prozorima i vratima, kao novi prostor i oprema za arhivu i ćeliju za čuvanje.	14.167,90	13.324,50
Kantonalno		Novo ćelije za čuvanje, zvučna izolacija na vratima i metalna zaštita na	6.577,77	6.186,60

tužilaštvo Tuzlanskog kantona u Tuzli	prozorima u prizemlju. Zaštita od požara i sigurnosna oprema, nove police za arhivu.		
Kantonalno tužilaštvo Zeničko-dobojskog kantona u Zenici	Prozori, vrata i podovi biće popravljani kako bi bili u funkciji, Revidiraće se vodovodne i kanalizacione instalacije i elektro mreža. Zaštita od požara i sigurnosna oprema, nove police za arhivu.	17.709,62	22.138,39
Kantonalno tužilaštvo Bosansko-podrinjskog kantona u Gorazdu	Nova sigurnosna vrata, novi zidovi gdje je potrebno i police za arhivu, oprema za zaštitu od požara, klupe u hodniku	6.577,77	6.200,40
Kantonalno tužilaštvo Hercegovačko-neretvanskog kantona u Mostaru	Popravka svih podova, vrata i prozora, novi pregradni zidovi, novi sanitarni blokovi, nove sobe za razgovor i ćelije za čuvanje. Zaštita od požara i sigurnosna oprema, nove police za arhivu.	43.009,36	46.567,45
EURA		378.987,43	381.363,50

Zgrade sudova

LOKACIJA	OPIS	PROCIJENJEN IZNOS U EURIMA	UGOVORENA CIJENA U EURIMA
Okružni sud u BANJA LUCI	Male popravke stolarije, krovnih elemenata i struje.	20.239,49	20.773,50
Općinski sud u BIHAC	Popravka oštećenih zidova i plafona, stolarije, podova, novi pregradni zidovi i oprema za arhivu	19.227,64	21.007,88
Općinski sud u BOSANSKOJ KRUPI	Instaliranje novog grijanja u zgradi, manje popravke kancelarija koje je ranije koristilo tužilaštvo	40.985,16	39.147,05
Općinski sud u BUGOJNU	Instaliranje novih pregrada, radovi na adaptaciji nove arhive, popravljane zidova, stolarije i instalacija	13.661,72	16.884,38
Osnovni sud u GRADIŠKI	Popravka oštećenog zida i plafona, stolarije, podova, farbanje zida i plafona, provjera i popravka starih instalacija u zgradi	36.431,59	35.385,00
Općinski sud u KISELJAKU	Ispitivanje i popravka oštećenja na krovovima, podovima, stolariji i instaliranje i rekonstrukcija sanitarnog bloka	13.914,81	18.224,29
Općinski sud u KONJIC	Rekonstrukcija kompletnog krova, popravljane stolarije, oštećenih zidova i plafona i sanitarnog bloka	37.949,11	31.512,10
Kantonalni sud u NOVOM TRAVNIKU	Djelimična rekonstrukcija krova i oštećenih zidova i plafona	5.565,92	4.898,29
Osnovni sud u PRIJEDORU	Rekonstrukcija cijelog krova, popravljane stolarije, podova, sanitarnog bloka i instalacija	45.539,23	46.201,58
Općinski sud u SANSKOM MOSTU	Ispitivanje i male popravke stolarije, podova i instalacija	17.456,53	17.011,58
Osnovni sud u SOKOCU	Male popravke stolarije, podova i instalacija na podu i instaliranje novog prostora u prizemlju	24.287,39	26.608,24
Općinski sud u TRAVNIKU	Popravka stolarije, podova, instalacija i pregrada	31.371,34	28.795,95
Osnovni sud u TREBINJU	Popravka oštećenih elemenata krova, podova, stolarije, radovi na instaliranju i adaptaciji nove arhive	20.239,49	19.122,22
Općinski sud u TUZLI	Popravka oštećenih elemenata krova, podova, stolarije i sanitarnog bloka	31.877,51	32.377,80
Osnovni sud u VIŠEGRADU	Zamjena limarije na krovu, popravka stolarije, podova, zidova i instalacija.	20.239,49	18.645,76
EURA		378.987,43	376.595,62