

Биљана Марић*

РЕФОРМА СУДСКЕ ВЛАСТИ У РЕПУБЛИЦИ СРПСКОЈ

УВОДНЕ НАПОМЕНЕ

Према преовлађујућим схватањима у теорији права, судска власт је један од три облика у модерно уређеним системима, односно, како се то често може чути, судска власт је један од стубова модерно организованих облика државне власти, поред друга два стуба: законодавне и извршне власти. Судску власт у савременим друштвима врше судови као дио власти, па тако својом дјелатношћу остварују циљеве одређеног друштва. Власт у судовима, кроз суђење, непосредно врше судије.

Када говоримо о судској власти у Републици Српској, можемо рећи да она има значајне особености које произлазе из сложености и специфичног уређења њеног правног система. У првом реду, Република Српска је један од два ентитета у саставу Босне и Херцеговине, који има неке државне атрибуте, међу којима је и судска власт, што се одражава и на њено остваривање.

У остваривању судске власти у Републици Српској десиле су се значајне промјене доношењем нових прописа, од којих је доношење Закона о судовима и судској служби¹ означило почетак реформе судства и правосуђа уопште. У Републици Српској примјењују се бројни и разни акти који се односе на судове и судије. Поменути акти се у Републици Српској примјењују било по основу њихове правне снаге (као што је то случај са неким од бројних

* Биљана Марић, дипл. правник, Министарство правде Републике Српске.

1 Закон о судовима и судској служби донијела је Народна скупштина Републике Српске 25. априла 2000, објављен је у *Службеном гласнику Републике Српске* бр. 13/00, а високи представник за Босну и Херцеговину је донио Одлуку о измјенама и допунама Закона о судовима и судској служби, објављену у *Службеном гласнику Републике Српске* 16/00. Измјена у погледу рока за свеобухватну проверу судија објављена је у *Службеном гласнику Републике Српске* бр. 70/01. Исправка Закона о судовима и судској служби је објављена у *Службеном гласнику Републике Српске* бр.16/00.

конвенција), било по основу ауторитета. Овдје ћемо поменути само неке од њих.

УСТАВНЕ ОДРЕДНИЦЕ О СУДСТВУ У УСТАВУ РЕПУБЛИКЕ СРПСКЕ

Устав Републике Српске утврђује мјесто судова у систему власти и садржи основне принципе о организацији и функционисању судова. О судској власти говори се у посебном поглављу под називом „Судови и тужилаштва“, док су у другим поглављима Устава садржане одредбе које се односе на рад и поступање судова. Према уставним одредбама, „судску власт врше судови“, као самостални и независни. Судови суде на основу Устава и закона.² Ове одредбе у себи садрже два, слободно се може рећи, најважнија принципа за организацију и рад судова у Републици Српској, о којима говори још Душанов законик ријечима: „Всаке судије да суде по законнику, право, како пише у законнику, а да не суде по страху царства ми.“³

Уставни принцип судске независности и самосталности проистиче из значаја који се у Републици Српској *de iure* придаје судовима као органима власти. Судови према Уставу Републике Српске „штите људска права и слободе, утврђена права и интересе правних субјеката и законитост“,⁴ као прокламоване друштвене вриједности. Неопходно је да судови о основним друштвеним вриједностима одлучују самостално и законито, те да се спријечи могућност незаконитог доношења одлука, под било чијим утицајем (нпр. од стране органа извршне или законодавне власти, под политичким утицајем, и слично). Ово на свој начин говори о тијесној вези која постоји између судске независности и самосталности, с једне стране, и принципа законитости, с друге стране. Принцип независности и самосталности испољен је кроз организациону и функционалну одвојеност судова од других органа власти у Републици Српској. Недозвољен је, дакле, утицај на рад судова, а такође би било недозвољено и поступање судова под таквим утицајима. Искуство из не тако давне прошлости говори да је таквих утицаја било. Као примјер може се навести спомињање писама упозорења

2 Члан 121 Устава Републике Српске.

3 Душанов законик, текст призренског рукописа, *Душанов законик – 650 година од његовог доношења*, Бањалука, Академија наука и умјетности Републике Српске, прво издање, 2000, стр. 413.

4 Члан 121, став 3 Устава Републике Српске.

појединих функционера предсједницима судова и судијама како да поступају у одређеним случајевима.⁵

Принцип законитости се огледа у чињеници да су судови дужни да своје одлуке доносе само на основу онога како је то за какав случај предвиђено правним прописима. Или, како је то у Уставу Републике речено: „Судови суде на основу Устава и закона“, дакле, у расправљању и одлучивању судови у Републици Српској су везани само прописима. И у погледу тога шта све чини прописе Републике Српске постоје одређене специфичности у односу на друге правне системе, о чему ће нешто више ријечи бити касније. У сваком случају, досљедност у примјени прописа никако не искључује стваралачки приступ судија, већ је, напротив, креативни приступ судија у одређеном предмету (тј. у поступку који претходи доношењу одлуке и изради саме судске одлуке) један од битних предуслова за квалитетно обављање судијског позива, а тиме и за остваривање улоге судова.

Вршећи своју функцију судови штите уставност и законитост, обезбјеђују правну сигурност, односно штите правни систем и поредак Републике Српске и тиме, актуелним политичким рјечником речено, доприносе њеном учвршћивању. Највиши суд, тј. Врховни суд Републике Српске, има и посебну улогу одређену Уставом која се огледа у обезбјеђењу јединствене примјене закона.⁶ Ову улогу Врховни суд остварује на неколико начина: кроз одлуке које доноси, кроз начелне ставове које заузима и кроз давање мишљења о примјени закона.

У циљу потпунијег остварења уставних принципа судске независности и самосталности, поред осталог, Уставом се обезбјеђује не само посебан статус судова већ и судија. Посебан статус судија се огледа у уставним принципима као што су: принцип сталности судијске функције, принцип судијског имунитета, принцип инкомпатибилности (етичности) судијске функције.

У Уставу Републике Српске принцип сталности судијске функције разрађен је прописивањем услова под којима судија може бити разријешен судијске функције (у самом Уставу наводе се четири услова: ако судија то сам затражи, када судија испуни услове за старосну пензију, ако је трајно неспособан за обављање судијске функције, ако је осуђен за кривично дјело које га чини недостојним за обављање судијске функције). Надаље, на овој истој линији досљедног остварења прокламованог принципа судске независности и самосталности, предвиђено је да судија има право захтијевати

⁵ УНМБиХ, Тематски извјештај ЈСАП-а из новембра 2000, „Политички утицај: Независност судова у Босни и Херцеговини“.

⁶ Члан 123 Устава Републике Српске.

од Народне скупштине заштиту у случају да је донесена одлука о његовом разрјешењу.

У складу са принципом изборности, судије бира и разрјешава Народна скупштина Републике Српске. О самом поступку избора судија и законским рјешењима у овом погледу, нешто опширније речено је у даљем тексту.

Према принципу судијског имунитета, за мишљење изражено приликом доношења судске одлуке, лица која учествују у суђењу не могу бити позвана на одговорност, а у поступку покренутом због кривичног дјела почињеног у вршењу судијске функције – не могу бити притворена без одобрења Народне скупштине Републике Српске.

Принцип инкомпатибилности или етичности судијске функције огледа се у томе што судија, поред судијске функције, не може вршити другу јавну функцију ни посао који је по закону неспојив са судијском функцијом.

Уставом је одређено да Република уређује и обезбеђује „...организацију, надлежности и рад државних органа“, а да се само законом (а не неким другим прописом) може утврдити оснивање, надлежност, организација и поступак пред судовима, из чега произлази принцип републичког карактера судова.

Принцип јавности рада судова подразумијева да је расправљање пред судом јавно. Садржан је у поглављу X Устава под називом „Судови и јавна тужилаштва“. Полазећи од принципа јавности омогућује се начелно најшира друштвена контрола над радом судова. Изузеци од овог принципа могу се уврдити, у складу са уставним одредбама, само законом, и то: ради заштите посебних интереса Републике, чувања тајне, заштите морала, интереса малолетника, приватног живота учесника у поступку и ради заштите других општих интереса.

По уставном принципу колегијалности, судови суде у вијећима. Само законом се може уредити да у одређеним поступцима и правним стварима суди судија појединац. Суђењем у вијећу, већа је вјероватноћа да ће донесена одлука суда бити правилна.

Уз уставни принцип колегијалности повезан је и други принцип, принцип мјешовитог поротног суђења. Суђење у којем учествују и судије поротници, на начин утврђен законом, обезбеђује демократичност. Према Уставу, само законом се може прописати да у одређеним судовима као и у одређеним стварима у суђењу учествују само судије (мисли се на професионалне судије). Говорећи начелно, судије поротници учествују у расправљању и одлучивању заједно и равноправно са професионалним судијама (наравно, ово само када се говори начелно, но практична искуства у

раду судова показују да порота врло често служи само као „декор“ у судским поступцима и одлучивању од стране вијећа. То је систем такозване мјешовите пороте, за разлику од поротног система у неким другим земљама у којима порота одлучује само о чињеницама (нпр. у кривичним стварима одлучује само да ли је окривљени крив или не, док о правним питањима одлучују професионалне судије). Судије поротници у Републици Српској не учествују на исти начин у свим инстанционим поступцима. То се посебно уређује законима за одговарајуће врсте поступака.

Остали принципи који се односе на рад судова садржани су у поглављима Устава. Навешћемо само неке значајне принципе.

Уставни принцип једнакости грађана пред судом у суштини значи да свако има право на једнаку заштиту својих права у поступку пред судом.

Принцип инстанционог рјешавања подразумијева да о жалби или другом правном средству уложеном против судске одлуке може одлучивати само суд који је према закону надлежан.

Право на жалбу или друго правно средство против одлуке којом се рјешава о његовом праву такође је уставни принцип, садржан чак у два члана Устава⁷. Право на жалбу се може искључити једино законом, и то само ако је на други начин обезбијеђена заштита права и законитости. Свакоме је, дакле, дата могућност да брани своја права и интересе и да употреби законом предвиђена правна средства, ако је одлуком суда незадовољан.

Принцип садржан у Уставу и разрађен у процесним законима (Закону о кривичном поступку и Закону о парничном поступку) јесте и право (које има свако) на употребу свога језика у поступку пред судом и право сваког појединца да се са чињеницама упознаје на свом језику.

Принцип судске контроле управе такође је уставни принцип у Републици Српској. Према наведеном принципу, о законитости коначних појединачних аката државних органа и организација којима се одлучује о правима и обавезама, одлучује, у правилу, суд у управном спору. Само законом, изузетно и у одређеним врстама управних ствари, може се искључити вођење управног спора.

Принцип законитости ограничења и мјера принуде предвиђа да се она могу примјенити само у складу са законом прописаним поступком.

Принцип који јамчи право на одбрану један је од најважнијих принципа у судским поступцима. Он гарантује свакоме могућност

⁷ Глава II, „Људска права и слободе“, члан 16, став 2; и глава VIII, „Уставност и законитост“, члан 113 Устава Републике Српске.

да се брани сам или да узме браниоца и да предлаже доказе у смислу своје одбране (право на материјалну одбрану). Кад је о формалној одбрани ријеч, с једне стране је свакоме зајамчено право на слободан избор браниоца, а с друге стране се даје гаранција браниоцу да неће бити позван на одговорност за радње предузете у поступку одбране.

Када говоримо о уставним одредницама о судовима, потребно је рећи да су у Уставу Републике Српске, у глави VII: „Одбрана“, садржане одредбе о војним судовима. Према одредби члана 107 Устава, војни судови се установљавају законом, а они су независни судови и суде на основу закона. Може се примијетити да, кад је о војним судовима ријеч, Устав не помиње њихову самосталност као што је то случај код судова опште надлежности. У Републици Српској данас војни судови не егзистирају, будући да је, ступањем на снагу Закона о судовима и судској служби, Закон о војним судовима⁸ престао да важи. У надлежност судова опште надлежности прешли су поступци који су раније били у надлежности војних судова.

У Републици Српској су, на основу Уставног закона за спровођење Устава Републике Српске, преузети закони бивше СФРЈ и СР БиХ.⁹ Уставним законом је било предвиђено да ће у року од 30 дана од дана проглашења Устава између осталих бити донесен и Закон о редовним судовима. Ипак, Закон о редовним судовима донесен је тек годину дана касније,¹⁰ 1993, а затим је замијењен Законом о редовним судовима из 1996. године.

У складу са Уставним законом за спровођење Устава Републике Српске, судови и данас примјењују законе који регулишу судске поступке донесене у бившој СФРЈ (Закон о кривичном поступку, Закон о парничном поступку, Закон о извршном поступку), односно СР Босни и Херцеговини (нпр. закони који регулишу ванпарнични поступак, поступак у брачним и породичним стварима). Према неким мишљењима у томе лежи један дио разлога дугог трајања судских поступака, те се заговара што скорија измјена овог дијела законодавства.

8 Закон о војним судовима, *Службени гласник Републике Српске* бр. 27/93 и 8/96.

9 Члан 12 Уставног закона за спровођење Устава Српске Републике Босне и Херцеговине гласи: „До доношења одговарајућих закона и др. прописа примјениваће се закони и др. прописи СР БиХ, који су у сагласности са Уставом и који нису у супротности са законима које је донијела Скупштина српског народа у Босни и Херцеговини односно Народна скупштина.“ (*Службени гласник српског народа у Босни и Херцеговини* број 3/92 од 16. 3. 1992).

10 Закон о редовним судовима објављен је у *Службеном гласнику Републике Српске* и његовим ступањем на снагу престао је да важи Закон о редовним судовима бивше СР БиХ (*Службени лист СР БиХ* 19/86, 25/88, 33/88).

ДЕЈТОНСКИ СПОРАЗУМ И СУДСКА ВЛАСТ У РЕПУБЛИЦИ СРПСКОЈ

Од 1992. до 1995. године, у Босни и Херцеговини био је рат. Рат је окончан 21. 11. 1995. у Дејтону (САД) закључењем општег оквирног споразума за мир у Босни и Херцеговини (тзв. Дејтонски споразум), а ратификованог у децембру исте године у Паризу. Овим споразумом Босна и Херцеговина је установљена као држава састављена од два ентитета: Републике Српске и Федерације Босне и Херцеговине.

Дејтонски споразум у основи се може подијелити у два дијела: први дио обухвата војне аспекте мировног рјешења, а други дио, који обухвата једанаест анекса, односи се на цивилне аспекте споразума. За организацију правосуђа уопште, па тако и судова, најзначајније су одредбе садржане у Анексу 4, који носи назив „Устав Босне и Херцеговине“. У члану III, „Надлежности и односи између институција Босне и Херцеговине и ентитета“, набројане су надлежности институција (на нивоу) Босне и Херцеговине. У истом члану (тачка 3) говори се, између осталог: „Све државне функције и овлашћења која овим Уставом нису изричито додијелена институцијама Босне и Херцеговине, припадаће ентитетима.“ Према истој уставној одредби, „општи принципи међународног права представљају интегрални дио права Босне и Херцеговине и ентитета“. Ово су одредбе Устава Босне и Херцеговине које су релевантне кад је ријеч о организацији судова у Републици Српској.

Са становишта функционисања судова, релевантне су и одредбе оних анекса Дејтонског споразума који се баве питањима људских права, с обзиром да судови штите права и слободу грађана.

Када је ријеч о судској власти у Републици Српској, потребно је имати у виду да, Анексом 4 Дејтонског споразума установљен, Уставни суд Босне и Херцеговине има апелациону јурисдикцију о оним питањима из Устава Босне и Херцеговине која произађу из пресуде било ког другог суда у Босни и Херцеговини, па сходно томе и судови у Републици Српској. У надлежности Уставног суда су и она питања која му упуту било који суд у Босни и Херцеговини, а која се односе на питања да ли је неки закон од чије ваљаности зависи пресуда, у складу са Уставом БиХ, Европском конвенцијом за заштиту људских права и основних слобода и њеним протоколима или са законима Босне и Херцеговине или по питањима која се односе на постојање или дOMET неког општег правила међународног јавног права које је релевантно за одлуку суда.

Одлуком високог представника установљен је Суд Босне и Херцеговине, који у овом тренутку постоји још увијек само „на

папиру“: Овај суд има специфичне надлежности везане за институције на нивоу Босне и Херцеговине.

ЗАКОН О СУДОВИМА И СУДСКОЈ СЛУЖБИ

У Републици Српској је у оквирима задатих уставних одређених рад судова и судска служба регулисан Законом о судовима и судској служби¹¹ који обезбјеђује провођење у живот прокламованих уставних принципа. Поменути закон је прописао (полазећи од одредбе Устава Републике Српске да судску власт врше судови) да судска власт припада судовима, наглашавајући да је она независна од законодавне и извршне власти. Дакле, полазећи од овог, судска власт припада само судовима као органима државне власти исте врсте, на коју други органи власти не смију утицати, а судска власт не смије дозволити такве утицаје. Ово у организационом смислу одређује вршење судске власти.

Да би се појачао независан положај судова и да би се поново указало на самосталност у суђењу, иако је наравно рад судова, у складу са уставним принципом, јаван, у Закону је уз одредбу о

11 Закон о судовима и судској служби предвиђа да основни судови суде у првом степену у кривичним стварима за КД за које је предвиђена новчана казна или казна затвора блажа од 20 година, да спроводе истрагу, припремни поступак према малољетницима, да одлучују о жалбама против рјешења истражног судије и приговору против оптужнице, о молбама осуђених за брисање осуде и сл.; да суде о грађанскоправним споровима, споровима у вези са имовином; у споровима из радних односа, рјешавају привредне спорове, воде судски регистар предузећа и рјешавају спорове поводом уписа у судски регистар; да рјешавају у посебним поступцима, да обављају земљишнокњижне послове; да одређују и спроводе извршење итд. Окружни судови у првом реду одлучују о жалбама против одлука основних судова, а првостепену надлежност имају за кривична дјела за која закон предвиђа казну затвора од 20 година или тежу; спроводе истрагу за ова кривична дјела као и припремни поступак према малољетницима; суде спорове из ауторског права; одлучују у споровима ради исправке информација објављених у средствима јавног информисања; одлучују о законитости коначних управних аката у управним споровима за које није одређена надлежност другог суда; суде управно-рачунске спорове; одлучују о признању и извршавању страних судских одлука; одлучују о захтјеву за брисање осуде у законом предвиђеним случајевима; одлучују о екстрадицији и молбама за извршење кривичних иностраних пресуда; одлучују о преношењу надлежности са једног основног суда на други на свом подручју и врше друге послове одређене законом. Врховни суд обезбјеђује јединствену примјену закона и одлучује о редовним правним лијековима против одлука окружних судова, о ванредним правним лијековима, о жалбама у трећем степену против другостепених судова, о правним лијековима против одлука вијећа Врховног суда ако законом није другачије одређено, о законитости коначних управних аката републичких органа, утврђује начелне правне ставове и начелна јавна мишљења ради јединствене примјене закона и других прописа од стране судова у републици, рјешава сукобе надлежности између судова, одлучује о преношењу мјесне надлежности између окружних судова или између основних судова који нису на подручју истог окружног суда и друге законом одређене послове.

јавности судова прописано да је употреба јавног положаја, медија (или било какво иступање које утиче на ток или исход судског поступка) забрањена. Закон, додуше, не предвиђа санкције за поступање које је супротно овоме, али је то потцртавање у Закону веома важно, јер се на тај начин жели постићи спречавање доношења судских одлука под различитим врстама „притисака“ и избјећи у првом реду, евентуалне, политички мотивисане, незаконите одлуке судова.

Ваља рећи да су принципи на којима се темељи организација судова у Републици Српској садржани у Закону о судовима и судској служби сљедећи: истоврсност судова, територијални, хијерархијски, функционални принцип и републички карактер судова.

Структура судова опште надлежности у Републици Српској је сљедећа: основни судови, окружни судови и Врховни суд. Према територијалном принципу основни судови се оснивају за подручје једне или више општина. У Закону о судовима и судској служби предвиђено је оснивање 28 основних судова, али три суда ни до данас нису основана (Основни суд Лакташи, Основни суд Српски Брод и Основни суд Шамац).

Окружни судови се оснивају за подручје два или више основних судова, док је Врховни суд основан за подручје Републике, као највиши суд. Овим долазимо и до хијерархијског принципа у Уставу Републике Српске. Као највиши суд у Републици Српској, Врховни суд има задатак да обезбиједи јединствену примјену закона. Ово се остварује не само кроз рад Врховног суда као инстанционог, то јест кроз одлучивање по жалбама и ванредним правним лијековима, већ и на друге начине. Јединственост примјене закона постиже се између осталог путем општих сједница Врховног суда на којима се дају мишљења о законима и другим правним актима од значаја за рад судова, укључујући и мишљења о потреби за измјенама или усвајањем таквих аката, разматрање питања која се односе на рад суда, те по захтјеву Народне скупштине обавјештавање о томе Народне скупштине. У досадашњој пракси Врховни суд је ријетко био у прилици да даје таква мишљења о промјени закона, а ова обавеза извјесно ће доћи до изражаја приликом очекиваних промјена у законима који регулишу судске поступке у Републици Српској.

Хијерархијски систем омогућава контролу судске дјелатности инстанционо виших судова над нижим судовима. То се остварује кроз вршење судске контроле дјелатности судова одлучивањем по правним лијековима, вршењем непосредног увида од стране непосредно вишег суда у рад суда на свом подручју и на друге посредне начине (тражење података и обавјештења ради праћења и про-

учавања судске праксе, примјене закона, поступања по представкама грађана итд.).¹²

Закон је регулисао и улогу извршне власти, у првом реду Министарства правде, у погледу надлежности које се односе на организацију рада и надгледање вршења судске управе, које искључују било какво мијешање извршне власти у рад судова кад је о појединачним случајевима у судским поступцима ријеч. Улога Министарства правде поред стварања претпоставки за рад судова огледа се и у надзору над примјеном судског пословника.

Не може бити спорно да је у Закону потпуно нормативно оваплоћен уставни принцип о независности и самосталности судова. Држећи се истог начелног курса који се огледа у одвојености судова од других органа и самосталности судске власти, предвиђен је у закону посебан положај судија. Ово се односи у првом реду на избор судија и њихово разрјешење, те на дисциплинску одговорност судија. У овом дијелу закон доноси нека потпуно нова рјешења и предвиђа једно ново тијело – Високи судски савјет. Кандидат за судију и предсједника суда не може се ни изабрати ни разријешити без приједлога Високог судског савјета. Високи судски савјет се састоји од тринаест чланова, а чине га: предсједник Врховног суда Републике Српске, предсједник Уставног суда Републике Српске, републички јавни тужилац, један судија Врховног суда, по један судија са подручја окружних судова Републике Српске, предсједник Удружења судија и тужилаца Републике Српске, и три стручњака из реда истакнутих правника Републике Српске изабраних већином гласова осталих чланова Високог судског савјета. Тајним гласањем се бирају представници који у састав Високог судског савјета не улазе по основу свога положаја. Мандат чланова Високог судског савјета траје пет година и ограничен је на највише два избора. Приликом избора чланова обавезно се води рачуна о мултиетничности и полној заступљености, а искључена је њихова припадност политичким странкама. Овакав састав Високог судског савјета треба да буде гаранција да ће Народној скупштини бити предложени управо они кандидати који су по својим професионалним и другим својствима најподобнији за обављање судијске функције, и да се искључе било какви непожељни утицаји на одлучивање Високог судског савјета. Важан задатак Високог судског савјета је и да изврши свеобухватну провјеру рада свих судија у Републици Српској, ради провјере подобности судија и „да би се разријешиле судије које су неподобне за обављање те функције“, како то стоји у Правилнику Високог судског савјета Републике Српске.¹³ Првобитно је законом био утврђен рок од осамнаест мјесеци, рачунајући

12 Видети члан 36 Закона о судовима и судској служби.

13 Правилник Високог судског савјета Републике Српске објављен је у *Службеном гласнику Републике Српске* број 28/00.

од дана конституисања Високог судског савјета, у којем је требало извршити свеобухватну провјеру, но овај рок се показао прекратким за овако обимне активности (с обзиром на број судија којих у Републици Српској има нешто више од три стотине у овом тренутку и бројне радње које је у оквиру провјере требало предузети). Рок свеобухватне провјере је продужен Законом о измјенама и допунама Закона о судовима и судској служби, усвојеним крајем 2001, с тим да је предвиђено да свеобухватна провјера траје најдуже до краја 2002. године. По ступању Закона о судовима и судској служби на снагу, упућен је позив грађанима путем средстава информисања да изнесу своје примједбе у вези са радом судија. Стигло је око 700 притужби као одговор на овако упућен позив. Високи судски савјет именује и судије поротнике, чији је мандат пет година.

За потпуност остварења принципа независности и самосталности судова потребно је обезбиједити довољно и стабилно финансирање судова, па је и то регулисано Законом о судовима и судској служби. Законска је обавеза Републике да за ову сврху обезбиједи средства тако да „обимом и временом дозначавања не угрожавају независност судова и у свако доба омогућују уредан рад судова“, како стоји у члану 84 Закона о судовима и судској служби. Нажалост, присутна економска ситуација доводи до раскорака нормативног и стварног, између жељеног и могућег, тако да судови још увијек добивају недовољна средства, што се одражава и на остваривање функције судова. Оно што је остварено јесте битно побољшан материјални положај судија кроз плату утврђену законом. Но, због већ поменуте економске ситуације, ово је и извор честих приговора у јавности, уз захтјеве да судбина судијских плата мора да прати опште стање у друштву.

Закон је регулисао и друга питања која се тичу рада судова. То су питања која се односе на унутрашњу организацију рада судова, судску управу, судску стражу и обезбјеђење судија, на рад стручних сарадника, приправника и других радника.

Закон, истина, садржи неке правно-техничке недоречености које покаткад изазивају недоумицу, али неоспорно садржи нека битно нова рјешења (поготово у погледу избора судија и судија поротника и њихове одговорности) која положај судије и судску власт у Републици Српској нормативно приближавају стандардима у развијеним демократијама или оним које су општеприхваћене као такве.

УТИЦАЈ МЕЂУНАРОДНИХ ФАКТОРА

Кад је о судству ријеч, присуство међународних фактора на подручју Босне и Херцеговине и њених ентитета веома је изражено

у цијелом поратном периоду, па и данас. Под тиме се подразумијевају не само међународни документи, него и дјеловање различитих међународних организација на просторима Босне и Херцеговине. Бројни су и разни акти (иако неки и немају карактер извора права, као што је то случај са различитим декларацијама) значајни за судове и рад судија у Републици Српској.

Савјет Европе промовише владавину закона, демократију и заштиту људских права и слобода. Парламентарна скупштина Савјета Европе је донијела 22. јануара 2002. препоруку за пријем Босне и Херцеговине у Савјет Европе, и очекује се да ће пријем услиједити на сесији која треба да буде одржана у априлу текуће године. Знатно раније, у документу који носи назив „Road Map“, утврђено је 18 услова које треба да испуни Босна и Херцеговина за пријем у Савјет Европе. Дио тих услова односи се и на владавину права и судство. Услови који су постављени пред Босну и Херцеговину, а тиме и пред Републику Српску као њен ентитет, односе се једним дијелом и на владавину права. У међународним документима „ефикасно, независно и компетентно судство“ оцјењује се као „кључно за остваривање владавине права“ и као такво често је спомињано. С друге стране, кроз различите документе Савјет Европе је обезбиједио детаљна упутства својим чланицама о организацији судства, па су она свакако од значаја за нас, не само из теоријских већ и из веома практичних разлога.

Када се говори о реформи правосуђа уопште у Републици Српској, као и у Босни и Херцеговини, не може се заобићи Декларација Савјета за имплементацију мира, усвојена 16. децембра 1998. године (тзв. Мадридска декларација), која има велики значај за ово питање. Међународна заједница је кроз ову декларацију Савјета за имплементацију мира поставила веома амбициозне циљеве у реформи правосуђа, а тиме и судства у Босни и Херцеговини.

У Мадридској декларацији, у анексу А II, „Владавина закона и људских права“, тачка 1 каже се да „без владавине закона и независног и непристрасног судства нема будућности за БиХ као модерне просперитетне...“

Од стране УН МБиХ, према Резолуцији број 1184 Савјета безбједности од 16. јула 1998. основан је ЈСАП (Програм процјене судског система) са задатком да „врши проматрање и процјену судског система у Босни и Херцеговини као дио свеопштег програма правне реформе према нацрту Канцеларије високог представника“. ¹⁴ Први извјештај ЈСАП је сачинио за период од новем-

14 United Nations Mission in Bosnia and Herzegovina – Тематски извјештај IX, Политички утицај: Независност судства у Босни и Херцеговини, новембар 2000, страна 10.

бра 1998. до јануара 1999, концентрисан на прикупљање општих информација о судском систему.¹⁵ У току свог двогодишњег дјеловања сачинио је укупно 10 извјештаја о стању у судском систему. У извјештајима је наведено да они могу и треба да буду од користи и домаћим властима, како би на свој систем имали поглед и из другог угла.

Користећи се овлаштењима која су му дата у члану V Анекса 10 (Споразум о имплементацији цивилног дијела Мировног споразума) Општег оквирног споразума за мир у БиХ, према којем је високи представник коначни ауторитет у земљи у погледу тумачења цитираног споразума, Високи представник је успоставио Независну правосудну комисију. Њен задатак је „да надзире комисије/вијећа на ентитетском и кантоналном нивоу које ће бити задужене за селекцију и дисциплиновање судија и тужилаца, те да настави са надгледањем и оцењивањем рада судова и тужилаштава у складу са претходним мандатом ЈСАП-а“.¹⁶ Чињеница је да према закону чланови Високог судског савјета у Републици Српској треба да раде потпуно самостално, руковођени само законом, па се поставља питање шта значи вршење надзора са становишта могућности утицаја на рад Високог судског савјета.

Међународни документи које ваља споменути када је ријеч о судовима и судијама, свакако су Основни принципи о независности судства, које је усвојила Генерална скупштина Уједињених нација Резолуцијом 40/32 од 29. новембра 1985. и 40/146 од 13. децембра 1985, и Европска повеља о статусу судија, која је усвојена на мултилатералном састанку о статусу судија у Европи у организацији Савјета Европе у јулу 1998. Принципи о организацији судова садржани у поменутим документима, неоспорно су нашли своје мјесто у Закону о судовима и судској служби и Кодексу судијске и тужилачке етике, који је по усвајању Закона о судовима и судској служби донијело Удружење судија и тужилаца Републике Српске.¹⁷

Бројни су други документи који се баве овим питањима а које овдје посебно не помињемо. Но, будући да се Европска повеља о статусу судија позива на члан 6 Европске конвенције за заштиту људских права и основних слобода (у даљем тексту: Конвенција), у којем стоји да „свако има право да законом установљени независни и непристрасни суд праведно, јавно и у разумном року испита његов случај“, а поготово с обзиром на специфично мјесто које поменута конвенција има у правном систему и поретку Републике

¹⁵ Хронолошки извјештаји ЈСАП-а: Извјештај за период новембар XI/98–I/99.

¹⁶ Одлука о успостављању Независне правосудне комисије, објављена у *Службеном гласнику Републике Српске* број 17/01 од 4. маја 2001, позива да се између осталих приоритета сачини водич о независности судија, избору, професионалној обуци и статусу судија и тужилаца.

¹⁷ Објављен у *Службеном гласнику Републике Српске* 36/00.

Српске – овдје ћемо о њој и њеном утицају на судску власт нешто више рећи.

Када је ријеч о примјени Конвенције, може се констатовати да Босна и Херцеговина није ратификовала Конвенцију, нити је њезин потписник, али ипак за БиХ и њене ентитете она и поред тога има велики значај. Предвиђено је да приступање Конвенцији услиједи ускоро, недуго по приступању БиХ Савјету Европе.

У Уставу Босне и Херцеговине у члану II – „Људска права и основне слободе“ – у тачки 2 под називом „Међународни стандарди“ предвиђено је сљедеће: „Права и слободе које одређује Европска конвенција за заштиту људских права и основних слобода и њени Протоколи примењиваће се директно у Босни и Херцеговини. Те ће одредбе имати приоритет над свим другим законима.“ У тачки 6 истог члана, под називом „Спровођење“, предвиђено је, поред осталог, да ће „сви судови, установе, државни органи и институције којима управљају Ентитети или се њима управља из Ентитета, примјењивати и поштовати људска права и основне слободе поменуте у тачки 2“.

Инкорпорисање Конвенције у правни систем ентитета и Босне и Херцеговине има другачији карактер него што је то у другим правним системима у земљама које су је потписале и ратификовале. Услиједило је путем Дејтонског споразума. Принцип у међународном праву је да међународни уговор обавезује само уговорне стране, тј. да дјелује *inter partes*, но кад је ријеч о примјени Конвенције у Босни и Херцеговини, то није случај, и свакако представља изузетак у односу на наведено правило. Поред права и слобода из Конвенције, посредно је инкорпорисано 15 других међународних инструмената у Устав Босне и Херцеговине. Наравно, не могу се заобићи ни стандарди и судска пракса стразбуршког Европског суда за људска права¹⁸ (у даљем тексту: Суд), који се морају познати да би се Конвенција уопште могла примјењивати.

Примјена Конвенције на начин предвиђен Дејтонским споразумом даје могућност судијама, адвокатима и странкама да траже непосредну примјену Конвенције у поступцима пред судовима. Према раније устаљеној пракси било је сасвим неуобичајено, па и недопустиво да се суд позива у пресуди на неки од инструмената међународног права. Но, ситуација се сада битно мијења.

Конвенција је, заједно са њеним протоколима, од посебног значаја не само за организацију судова већ, као што се из наведеног

¹⁸ Европски суд за људска права установљен је Европском конвенцијом за заштиту људских права и основних слобода 1950, а по доношењу Протокола 11 уз ову Конвенцију 1994, овај суд је срастао са Европском комисијом за људска права у јединствен Суд.

уочава, и за вршење функције суђења. Као илустрацију наводимо да се судови позивају у пресудама на одредбе Конвенције и протокола. Ту су међу првима одлуке Врховног суда Републике Српске, у којима се Врховни суд, замјењујући смртну казну временском (иако је смртна казна у тада важећем кривичном законодавству законом била прописана) позива на Конвенцију и наводи да се смртна казна у садашњој правној ситуацији не може изрећи јер то забрањује Конвенција.¹⁹ У једној од пресуда наведено је између осталог: „...овај суд цени да је, с обзиром на кривично-правни систем кривичних санкција у Републици Српској, ова норма (члан 2) Протокола број 6 инкорпорисана у кривичном законодавству Републике Српске, и то, с обзиром на јасну и изричиту одредбу Устава БиХ, у основне одредбе Кривичног закона Републике Српске. Таквом ставу не стоји на сметњи што је та норма (члан 2 број Протокола 6) технички издвојена из Кривичног закона Републике Српске, будући да је садржајно и концепцијски део тог кривично-правног система Републике Српске.“²⁰

Према Конвенцији, постоји обавеза да се судски систем организује тако да служи задовољавању потреба странака и интересима правде. У важећем Закону о судовима и судској служби свакако су створене претпоставке за организовање судског система на овим основама.

Нешто раније речено је да је члан 6 Конвенције од посебног значаја кад се говори о организацији судства. Члан 6 Конвенције има три става, али у свјетлу теме која се односи на организацију и рад судова, овом приликом више ће бити ријечи само о првом ставу поменутог члана Конвенције. Наведени став прописује да, током одлучивања о његовим грађанским правима и обавезама, или о кривичној оптужби, свако има право на правичну и јавну расправу у разумном року пред независним и непристрасним судом, образованим на основу закона. Поменути члан је од суштинског значаја за остваривање принципа демократије и владавине права.

Треба истаћи да је за примјену ове одредбе потребно познавање праксе Суда, који члан 6 Конвенције тумачи широко. С друге стране, до сада одлуке Суда нису превођене на српски језик, што може представљати проблем за све оне који у пракси треба да га примјењују.

Дотакнућемо се за ову прилику само неких од незаобилазних појмова које прописи у Републици Српској познају, а који се помињу у члану 6 (1) Конвенције, уз опасности да излагање остане

¹⁹ Врховни суд у пресуди Кж 99/99, слично и Кж 17/97.

²⁰ Из образложења пресуде Врховног војног суда Републике Српске II К број 64/97, а слично и пресуде Врховног суда Републике Српске Кж 17/97.

недоречено и неповезано, али уз могућност да упоредимо идеално стање.

Шта значи независан и непристрасан суд? Овај принцип из поменутог члана Конвенције полази од начела подјеле власти и захтијева да сваки случај буде процесуиран пред законом установљеним судом, који не подлијеже било каквим утицајима извршне власти и који видљиво објективно третира странке у поступку. Огледа се између осталог и у томе да држава не може самовољно преносити надлежности, нпр. са судских на управне органе или обрнуто. Надаље, из члана 6 произлази да суд не само да мора бити независан и непристрасан, већ и да мора бити законом установљен. Према Уставу Републике, како је то видљиво из принципа о којима је било ријечи, све ове претпоставке су испуњене, а ови принципи су своју пуну разраду (када је ријеч о организацији судске власти) нашли и у другим прописима Републике Српске, а првенствено у Закону о судовима и судској служби.

Принцип који није јасно изражен у члану 6 Конвенције али је присутан у пракси Суда јесте начело „једнакости средстава“, огледа се у идеји да свака странка у поступку треба да има једнаке могућности да изнесе свој случај пред суд, што се подудара са принципима из Устава Републике Српске о праву на приступ суду и на одбрану.

Појам разумног рока који се помиње у члану 6 Конвенције за нас има посебан значај, у ситуацији када се говори о дугом трајању судских поступака и када због тога Република Српска трпи посљедице, као одговорна за организацију и рад судова. Одлукама Дома за људска права²¹ у неколико случајева се Република Српска обавезује да апликантима пред Домом за људска права исплати правичне накнаде због дужине трајања судског поступка – нпр. само у једном случају у висини од 300.000 КМ. Када је ријеч о разумном року, стандард „разумног рока“ је различит код грађанских и кривичних предмета. Сасвим је разумљиво да је тај рок, генерално говорећи, краћи када се ради о кривичним стварима. Елементи које Суд узима у обзир приликом утврђивања да ли неки поступак задовољава стандарде „разумног рока“ јесу: сложеност случаја, поступања самог подносиоца захтјева којим је евентуално допринио продужењу трајања поступка, начин на који су се органи

²¹ Дом за људска права је установљен Анексом 6 Дејтонског споразума, као тијело које одлучује о жалбама о наводним или очигледним кршењима људских права. Уобичајен је и назив Вијеће за људска права, са истим значењем. Дом за људска права се састоји од 14 чланова (ентитети БиХ именују шест чланова и то Федерација БиХ четири, а Република Српска 2, док је Комитет министара Савјета Европе именовоо остале чланове који, не могу бити држављани Босне и Херцеговине нити било које сусједне државе, и једног таквог члана одредио за предсједника Дома.

државе понашали у односу на предмет, као и евентуално неке посебне околности које су утицале на продужење трајања поступка. Стандард „разумног рока“ и путеви за његово достизање у судским поступцима и законима представљају и даље предмет озбиљних стручних и научних расправа, кад је ријеч о судству Републике Српске.

О јавности расправљања, презумпцији невиности и другим аспектима члана 6 неће бити посебне елаборације пошто су ови принципи углавном нашли своје мјесто у позитивним прописима Републике Српске и оживотворени су у судским поступцима.

Када је ријеч о раду судова, овом приликом може се истаћи да су судови у Републици Српској непосредно последице ратних дешавања остваривали сарадњу са судовима из земаља насталих на подручју бивше СФРЈ и пружали једни другима правну помоћ. Судови су ишли у том смислу и прије него што су други субјекти власти предузели активности, јер их је на то тјерала управо потреба да остварују своју Уставом одређену функцију.

ДАЉИ МОГУЋИ ПРАВЦИ РЕФОРМЕ

Реформа судске власти у Републици Српској практично је започела доношењем Закона о судовима и судској служби. У Закону о судовима и судској служби су уграђени принципи из транснационалних докумената као довољна нормативна гаранција за остваривање судске независности и судијске самосталности. Наравно, ови принципи морају бити потпуно и стварно акцептирани и од стране носилаца судијских функција.

Даља реформа наставиће се кроз доношење тзв. процесних закона, којима се уређује поступак пред судовима, управо са циљем да се судски поступци учине ажурнијим. Подразумијева се и њихово краће трајање, спречавање злоупотреба овлаштења које странке имају у поступцима итд.

Потребно је још доста учинити и у смислу побољшања услова у којима судови раде. Треба имати на уму да раде често у објектима у које дуги низ година није улагано, да раде са технички застарјелом опремом. Све се то одражава на рад судија и административног особља у судовима и смањује „пропусну“ моћ судова, што директно утиче на ефикасност заштите права и слобода грађана загарантованих Уставом Босне и Херцеговине и Републике Српске, законом утврђених права и интереса правних субјеката и обезбјеђења уставности и законитости.

Потребно је извршити и одређену специјализацију судова, све са истим циљем успостављања, како је у Мадридској декларацији речено, независног, непристрасног и компетентног судства, које је

предуслов за постизање владавине права. Између осталог, Закључцима Народне Скупштине, усвојеним у јуну 2001. године, предвиђа се оснивање специјализованих трговачких судова.

ЗАКЉУЧНА РАЗМАТРАЊА

Судска власт у Републици Српској има многе специфичности које су израз правног миљеа насталог послје закључивања Дејтонског споразума. У новонасталом миљеу судови су Дејтонским споразумом овлашћени да директно примјењују међународне инструменте који се односе на људска права. Ово би требало да убрза сложен процес хармонизације правног система са европским стандардима о људским правима.

Реформа судске власти у Републици Српској отпочела је доношењем Закона о судовима и судској служби. Недуго затим донесен је Етички кодекс судија и тужилаца, као веома значајан документ који усваја универзалне моралне норме и високе професионалне стандарде.

У Дејтонском споразуму чији је дио Устав Босне и Херцеговине и у Уставу Републике Српске, као и у Закону о судовима и судској служби, уграђени су и принципи из међународних транснационалних докумената, као довољна нормативна гаранција за остваривање судске независности и судијске самосталности. Наравно, ови принципи морају бити потпуно оваплоћени и стварно акцептирани и од стране носилаца судијских функција. Потребно је радити и на даљем побољшању услова рада у судовима у Републици Српској.

Даља реформа судске власти у Републици Српској наставиће се кроз доношење тзв. процесних закона, којима се уређује поступак пред судовима, управо са циљем да се судски поступци учине ажурнијим. Краће трајање поступака жели се обезбиједити и увођењем специјализованих судова, као што су трговачки судови.

Ваља рећи да у процесу реформе судства активну улогу играју и међународне организације које су присутне у Босни и Херцеговини након окончања рата који је трајао у периоду од 1992. до 1995. године.

Дакле, реформа судске власти и правосуђа у Републици Српској представља процес који је у току, али чији су правци усвољени прижељкиваним приступом у шире међународне интеграције. Уз присјећање на латинску изреку „Nihil perfectum est dum aliquid restat agendum“ („Ништа није завршено док преостаје да се још нешто учини“), траже се боља рјешења и кад је ријеч о организацији и раду судова. Правне норме у свему овоме треба да буду

претпоставка за одвијање живота, а никако кочница. Ипак, генерално се може рећи да су већ сада међународни инструменти и стандарди не само *de iure* него и *de facto* постали саставним дијелом домаћег права, барем када је ријеч о судској власти у Републици Српској.