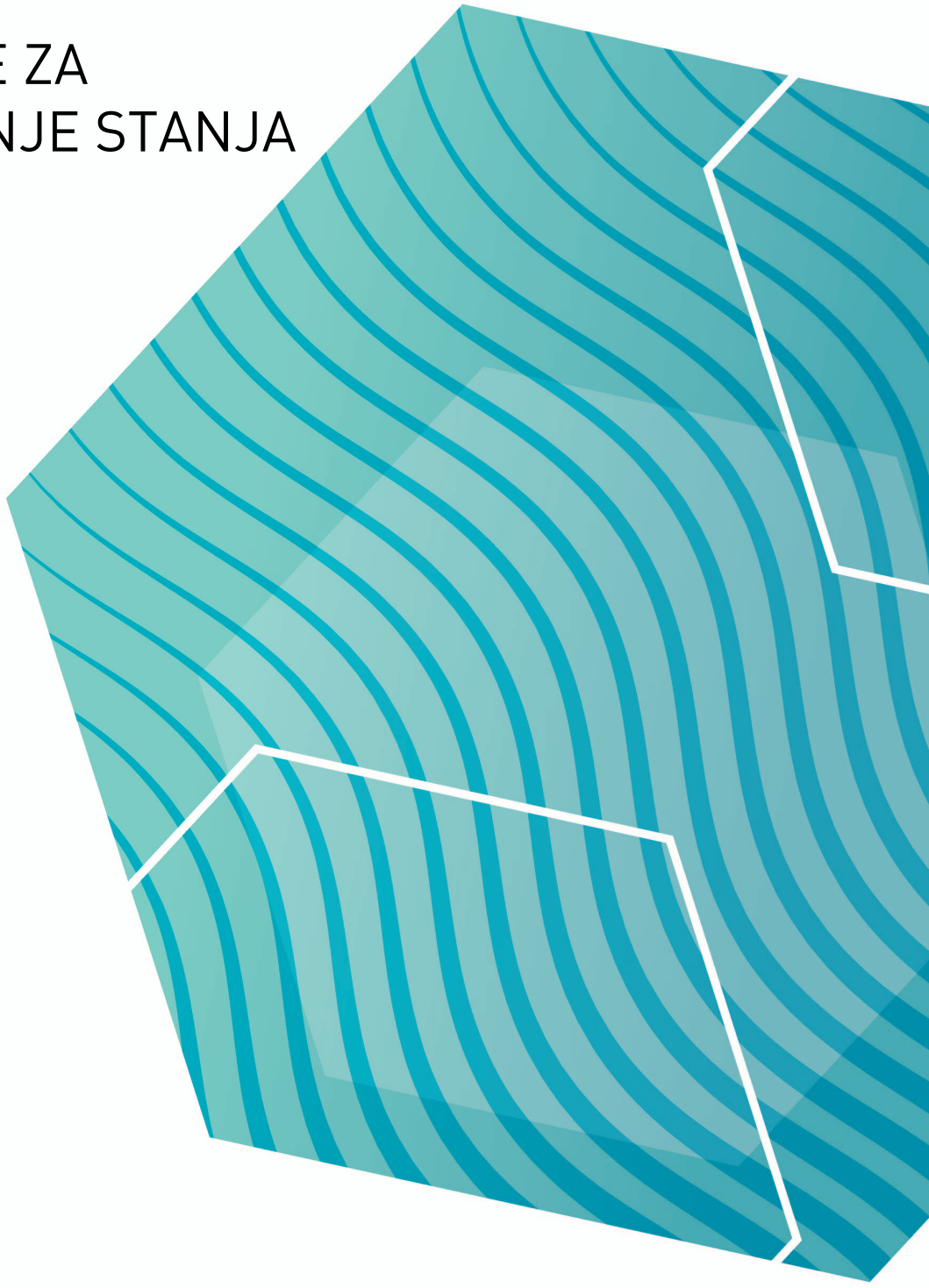
Otvorenost pravosudnih institucija u BiH i regionu

PREPORUKE ZA UNAPREĐENJE STANJA



Ovaj projekat je sufinansiran od strane Evropske unije. Prijedlog praktične politike je urađen uz pomoć Evropske unije. Sadržaj je isključivo odgovornost ActionSEE mreže i ni na koji način ne odražava stavove Evropske unije.

Autori: Damir Dajanović and Dalio Sijah

Otvorenost pravosudnih institucija u BiH i regionu

PREPORUKE ZA UNAPRJEĐENJE STANJA

**Stavovi iznijeti u dokumentu predstavljaju stavove autora i ne odražavaju nužno mišljenje donatora.*

Sarajevo, 2019

UVOD

U.G. Zašto ne je, u saradnji sa parterima iz regionalne mreže NVO "ActionSEE", pripremio dokument, u kome analiziramo nivo transparentnosti, otvorenosti i odgovornosti pravosuđa u regionu Zapadnog Balkana.

Cilj naših aktivnosti je da kroz objektivno mjerenje otvorenosti pravosuđa u regionu utvrdimo stvarno stanje u ovoj oblasti i uputimo preporuke za njegovo unapređenje. Cilj je, takođe, i unapređenje poštovanja principa dobrog upravljanja, u kojima otvorenost zauzima značajno mjesto.

Ovaj predlog praktične politike je treći po redu u kome dajemo pregled stanja otvorenosti institucija i preporuke za unapređenje. Nakon prvog istraživanja koje je urađeno 2016. godine smo pristupili unapređenju i prilagođavanju metodologije istraživanja i njenih indikatora, temeljeći svoj rad na saznanjima i rezultatima monitoringa. Ovogodišnje istraživanje je sprovedeno na osnovu indikatora koji će omogućiti preciznu sliku koliko su pravosudne institucije radile na unapređenju svoje otvorenosti u protekloj godini.

Rezultati pokazuju da je nivo otvorenosti pravosudnih institucija na gotovo istom nivou kao prethodne godine. Sudovi u regionu u prosjeku ispunjavaju 41.5% kriterijuma otvorenosti, a tužilaštva 31.26%. Kao što smo i ranije ukazivali - izazovi tekućih reformi ovih tijela širom regiona, kao i niska ocjena transparentnosti, ne ukazuju na to da se preduzimaju konkretni napori sa ciljem promovisanja otvorenosti i transparentnosti. Otvorenost nije samo cilj izvršne i zakonodavne grane vlasti, već i potreba pravosuđa, da bi steklo uvid u načine pomoću kojih se može unaprijediti vladavina prava i demokratija.

Potrebno je preduzeti konkretne i hitne korake kako bi se poboljšala otvorenost pravosuđa u regionu, i time doprinijelo izgradnji povjerenja javnosti u pravosudne organe.

Naš prijedlog praktične politike je upućen donosiocima odluka u sudovima i tužilaštvima zemalja regiona. On može biti od koristi i predstavnicima međunarodnih institucija, ali i kolegama iz NVO sektora koji se bave ovim pitanjima.

Ostajemo otvoreni za sve sugestije, dobronamjerne kritike i rasprave o našem predlogu.

OTVORENOST SUDOVA I TUŽILAŠTVA U REGIONU

Ovogodišnje istraživanje je potvrdilo da još uvijek nemamo zadovoljavajući nivo otvorenosti pravosudnih organa. Sudovi i tužilaštva u regionu u prosjeku ispunjavaju manje od polovine indikatora otvorenosti. Ne ohrabruje to što je ovaj rezultat gotovo isti kao prošlogodišnji. Naprotiv, ukazuje da pitanje otvorenosti i dalje nije na listi prioriteta ovih institucija.

Većina naših nalaza i preporuka od prošle godine ostaje nepromijenjena.

Građani se suočavaju sa brojnim poteškoćama u pronalaženju javnih informacija koje su u posjedu sudova. Veliki broj sudova u regionu nema svoje internet stranice, dok je znatan broj onih koji obavljuju ograničen skup podataka na svojim internet stranicama. Kao dodatno ograničenje ostvarivanju pristupa informacijama, veliki broj sudova ne objavljuje kontakt osobe koja je zadužena za postupanje po zahtjevima za slobodan pristup informacijama, iako je to zakonska obaveza.

Oko polovine sudova u regionu nam nije dostavilo odgovore na upitnik koji smo im proslijedili u cilju temeljnijeg istraživanja njihovog niova otvorenosti. To po sebi predstavlja indikator otvorenosti jedne institucije i njene posvećenosti saradnji sa organizacijama civilnog društva na ovim pitanjima.

Sudski postupci u regionu su po pravilu otvoreni za javnost. Međutim, pristupačnost sudnicama za osobe sa otežanim kretanjem i dalje predstavlja problem i pored postajanja zakona koji obavezuju javne institucije da prilagode infrastrukturu svojih objekata.

Slučajna raspodjela predmeta je od suštinskog značajana za nezavisnost i nepristrasnost sudstva. U tom dijelu smo prepoznali potrebu za konkretnim koracima i intervencijama koje treba da vode ka potpunom uspostavljanju ovog načela. I u ovom mjerenju smo zabilježili probleme u pogledu objavljivanja obrazloženih sudskih presuda.

Ni tužilaštva ne pružaju dovoljno mogućnosti za pristup informacijama koje bi trebalo da budu javno dostupne. Zabrinjavajuće je da i dalje postoji znatan broj tužilaštava u regionu koji nisu kreirali svoje internet stranice. Rezultati našeg istraživanja pokazuju nizak nivo organizacione transparentnosti onih tužilaštava koja imaju svoje internet stranice. Značajan broj tužilaštava ne objavljuje osnovne informacije o svom radu, poput spiska zaposlenih, kontakata, programa i izvještaja o radu i sl. Često nisu dostupne ni informacije o disciplinskim postupcima koji se vode protiv tužilaca i njihovim ishodima.

Kao što smo i prethodne godine ukazivali, veliki broj tužilaštava još uvijek nije usvojilo nikakvu vrstu uputstava ili smjernica o saradnji sa medijima i načinu izvještavanja iako je i više nego neophodno u cilju sprečavanja ugrožavanja toka postupka i istrage.

PRAVOSUĐE U BOSNI I HERCEGOVINI

Struktura pravosudnog sistema u BiH je značajno drugačija od strukture pravosudnih sistema u regionu, te poređenje rezultata institucija u BiH sa institucijama regiona zahtijeva poseban metodološki pristup.

Budući da zbog specifičnog uređenja države, u Bosni i Hercegovini ne postoji jedinstveni pravosudni sistem na nivou države, kao što postoji u drugim državama regiona, predmet istraživanja u Bosni i Hercegovini bili su izabrani sudovi i tužilaštva državnog i entitetskog nivoa vlasti, zajedno sa Visokim sudskim i tužilačkim vijećem BiH.

Tužilaštva

Ove godine istraživanjem je obuhvaćeno ukupno 11 tužilaštava, i to: četiri kantonalna tužilaštava (FBiH), četiri okružna tužilaštva (RS), Tužilaštvo Federacije BiH, Tužilaštvo Brčko Distrikta te Tužilaštvo Bosne i Hercegovine.

Kada je u pitanju ukupan skor, tužilaštva u BiH zadovoljavaju ukupno 40,00% indikatora i nalaze se na trećem mjestu u regionu, iza Crne Gore (54,21) i Kosova (50,79). Ukoliko gledamo prosječan rezultat u regionu, tužilaštva u BiH su značajno bolja od regionalnog prosjeka, koji iznosi 24,11%. U odnosu na istraživanje provedeno u 2017. godini tužilaštva u BiH su u 2018. godini zabilježila pad stepena otvorenosti za 1,08%.

Ukoliko pogledamo pojedinačne institucije, najbolji rezultat je ostvarilo Tužilaštvo Brčko Distrikta, koje je zadovoljilo 65,22% postavljenih indikatora, dok najlošiji rezultat ima Kantonalno Tužilaštvo Zapadno Hercegovačkog kantona, koje je zadovoljilo tek 25,38% indikatora.

Provedeno istraživanje institucije je posmatralo kroz četiri su osnovna principa, a to su Pristupačnost, Učinkovitost, Transparentnost i Integritet.

Kada je u pitanju princip pristupačnosti, tužilaštva u Bosni i Hercegovini zadovoljavaju 64,72% postavljenih indikatora, što je ujedno i najveći zabilježeni procenat kada je u pitanju neki od principa otvorenosti tužilaštava. Ipak, primjetno je da tužilaštva ne objavljuju informacije za koje je odobren Zahtjev o pristupu informacijama, kao ni registar informacija koje imaju u svom posjedu. Osim toga podaci i koji se objavljuju na zvaničnim web stranicama tužilaštava nisu u open data formatu.

Princip učinkovitosti tužilaštva su zadovoljila u procentu od 54,09%. Obzirom da su u ovoj oblasti indikatori vezani prije svega za izvještaje o učinku, primijećeno je da se izvještaj ne dostavljaju nadležnim u za to određenom roku, te da bi se u godišnje izvještaje trebali uključiti i podaci o disciplinskim mjerama i žalbama protiv tužioca.

U oblasti integriteta, tužilaštva u BiH su ispunila 44,32% indikatora, a glavni evidentirani problemi odnose se na nepostojanje planova integriteta i neobjavljivanje etičkih kodeksa od strane većine 11 analiziranih tužilačkih institucija.

U oblasti transparentnosti, tužilaštva u BiH su zadovoljila 38,12% postavljenih indikatora. Pozitivno u ovoj oblasti je što skoro sva tužilaštva redovno osvježavaju sadržaj na svojim web stranicama, te što više od polovine tužilaštava objavljuje imena i kontakte tužilaca na web stranicama, ali i dalje postoji značajan broj propusta koji su uočeni tokom monitoringa. Podaci o plaćama tužilaca ne objavljuju se na web stranicama tužilaštava, kao ni trenutne strategije po kojima djeluju tužilaštva. Osim toga, većina tužilaštava ne objavljuje godišnje planove rada na web stranicama, a također ni organograme.

Pohvalno je istaći da su sva tužilaštva, osim Kantonalnog Tužilaštva Zapadno Hercegovačkog kantona, u ovom ciklusu istraživanja odgovorila na upitnik, što pokazuje da su ipak određene institucije spremne biti otvorene i dostaviti tražene informacije.

Sudovi

Istraživanjem je obuhvaćeno ukupno 18 sudova sa svih nivoa vlasti i to: četiri osnovna suda u Republici Srpskoj, dva kantonalna suda u Federaciji BiH, osam opštinskih sudova u Federaciji BiH, dva privredni sud Banjaluka, Okružni sud iz Doboja, Vrhovni sud Federacije BiH, kao i Sud Bosne i Hercegovine.

Kada su u pitanju ukupni rezultati sudova u BiH, zadovoljeno je tek 25,66% indikatora otvorenosti što je gotovo isti rezultat kao i u prethodnom provedenom istraživanju (25,92%). Ovaj rezultat Bosnu i Hercegovinu stavlja na posljednje mjesto. Najbolja u ovoj oblasti je Crna Gora, čiji su sudovi zadovoljili 56,79% indikatora otvorenosti. Sudovi u BiH su takođe ispod prosjeka regiona, koji iznosi 37,24%.

Najbolje rangiran sud obuhvaćen istraživanjem je Sud Bosne i Hercegovine koji zadovoljava 68,40% postavljenih indikatora, dok je najlošiji rezultat ostvario Opštinski sud u Kalesiji sa tek 10,19% zadovoljenih indikatora. Kao i u slučaju tužilačkih i sudske institucije u posmatrane kroz četiri osnovna principa, a to su Pristupačnost, Učinkovitost, Transparentnost i Integritet.

U oblasti pristupačnosti, sudovi u Bosni i Hercegovini u posljednjem istraživanju zadovoljavaju 22,12% indikatora te je u ovoj oblasti zabilježen pad u odnosu na 24,02% postavljenih indikatora u istraživanju za 2017. godinu. Pristup informacijama kod svih sudova obuhvaćenih istraživanjem iznosi tek 6,94% zadovoljenih indikatora.

Problemi koji su ustavnovljeni odnose se na neobjavljivanje presuda sa objašnjenjima, neobjavljivanje informacija za koje je odobren zahtjev za pristup informacijama, nepostojanje posebnih odjela za komunikaciju sa javnosti, nepostojanje elektronskih baza sudskih presuda, ali i neobjavljivanje podataka u open data formatu. U pogledu principa pristupačnosti najbolje rangiran je Sud Bosne i Hercegovine sa 77,78% zadovoljenih indikatora dok su najlošije ocijenjeni Općinski Sudovi u Bugojnu, Cazinu, Kalesiji i Kiseljaku sa tek 8,33% zadovoljenih indikatora.

U pogledu principa učinkovitosti, sudske institucije u Bosni i Hercegovini imaju učinak od 27,06% ispunjenih indikatora. Ključni uočeni problemi odnose se na manjak informacija o disciplinskim mjerama i žalbama podnijetim protiv sudija, neobjavljivanje statistika o broju slučajeva, trajanju procesa i broju donesenih presuda i sl. Dodatan problem je činjenica da se izvještaji ne šalju nadležnim institucijama na vrijeme.

U pogledu ovog principa najviše postavljenih indikatora, njih 81,71%, zadovoljili su Osnovni Sud Sokolac, Kantonalni Sud u Bihaću i Općinski Sud u Orašju, dok čak 11 sudova ima rezultat od 0%.

U oblasti integriteta sudovi u BiH su ispunili 34,44% postavljenih indikatora. U ovoj oblasti, najveći problemi su nepostojanje planova integriteta, kojima bi se propisale tačne mjere za sprečavanje koruptivnog i neetičnog ponašanja, te neobjavljivanje Etičkog kodeksa za sudije.

Sudovi u Bosni i Hercegovini najbolji rezultat imaju iz oblasti transparentnosti. Ispunjeno je 27,28% indikatora te je u odnosu na prošlo istraživanje evidentan pad u pogledu ovog principa sa 35,90% zadovoljenih indikatora koliko je iznosio ranije. Godišnji programi rada sudskih institucija se ne objavljuju, kao ni trenutne strategije prema kojima sudstvo djeluje, ne postoje nikakvi dokumenti kojima se osigurava transparentnost, niti se objavljuju plate sudija ili organogrami institucija.

Visoko sudsko i tužilačko vijeće BiH

Za razliku od država regiona, koje unutar svojih pravosudnih sistema imaju odvojena sudska i tužilačka vijeća, Bosna i Hercegovina ima jedno tijelo zaduženo za osiguravanje nezavisnog, nepristranog i profesionalnog pravosuđa u BiH, a to je Visoko sudsko i tužilačko vijeće BiH. Kako bi rezultati istraživanja bili uporedivi sa regionalnim rezultatima, metodološki pristup je zahtijevao ispitivanje odvojenih indikatora koji se odnose na sudove i tužilaštva, kroz nadležnosti VSTV-a prema istima.

Visoko sudsko i tužilačko vijeće BiH – Sudski indikatori

VSTV BiH zadovoljava 63,65% sudskih indikatora i po tome je na drugom mjestu među institucijama regiona, iza Crne Gore (79,72%). Kada je u pitanju regionalni prosjek, VSTV BiH je značajno bolji od prosjeka, koji iznosi 56,73%.

Kada uporedimo rezultat VSTV-a (Sudski indikatori) sa prošlogodišnjim monitoringom, dolazimo do podatka da je VSTV zabilježio neznatno lošiji rezultat, obzirom da je prošle godine zadovoljio 65,43% postavljanih indikatora.

Kao i kod ostalih institucija, praćeni su indikatori iz četiri principa: Pristupačnost, Učinkovitost, Transparentnost i Integritet.

Kada je u pitanju princip pristupačnosti VSTV ima najlošiji rezultat, sa ispunjenih tek 44,83% indikatora. Uočeni su problemi kada je u pitanju oblast pristupa informacijama: ne objavljuju se niti informacije za koje je odobren pristup po FOIu, niti se objavljuje ažurirani Vodič za pristup informacijama. Ne postoje niti smjernice za saradnju sa medijima kada je u pitanju praćenje rada Vijeća.

Po pitanju indikatora iz oblasti učinkovitosti, VSTV je zadovoljio 100% indikatora. Uspostavljeni su mehanizmi za dodjelu slučajeva, godišnji izvještaj uključuje informacije o disciplinskim postupcima i žalbama, a postoje i dokumenti kojima se određuje sadržaj izvještaja o radu koji se šalju Vijeću.

Iz oblasti Integriteta, Vijeće je zadovoljilo 74,46% indikatora. Iako je ovo solidan rezultat, mehanizmi monitoringa implementacije Etičkog koda, nisu uspostavljeni, kao ni procedure za slučajeve kršenja Koda. Kao i u ostalim pravosudnim institucijama, potrebno je uspostaviti i Plan Integriteta.

U ovoj oblasti VSTV je ispunio 57,06% zadatih indikatora. Najveće zamjerke se odnose na budžet institucije, budući da budžeti nisu dostupni na web stranici, a ni izvještaji o izvršenju budžeta se ne objavljuju redovno. Trenutne strategije prema kojima djeluje Vijeće se ne objavljuju, niti podaci o platama u Vijeću. Ugovori o zaključenim javnim nabavkama se također ne objavljuju.

Visoko sudsko i tužilačko vijeće BiH – Tužilački indikatori

VSTV BiH zadovoljava 58,84% tužilačkih indikatora i po tome je na drugom mjestu među institucijama regiona, iza Crne Gore (64,00%). Kada je u pitanju regionalni prosjek, VSTV BiH je značajno bolji od prosjeka, koji iznosi 47,66%. U odnosu na prošlu godinu, zabilježen je pad od nekoliko procenata, obzirom da je prošle godine ispunjeno 62,08% zadatih indikatora.

Kada je u pitanju princip pristupačnosti VSTV ima ispunjenih 40,74% indikatora. Problemi su uočeni kada je u pitanju oblast pristupa informacijama, jer se ne objavljuju se niti informacije za koje je odobren pristup po FOI-u, niti se objavljuje ažurirani Vodič za pristup informacijama. Dodatno, potrebno je uspostaviti smjernice za saradnju sa medijima kada je u pitanju praćenje rada Vijeća. Po pitanju indikatora iz oblasti učinkovitosti, VSTV je zadovoljio 100% indikatora. Uspostavljeni su mehanizmi za dodjelu slučajeva, godišnji izvještaj uključuje informacije o disciplinskim postupcima i žalbama, a postoje i dokumenti kojima se određuje sadržaj izvještaja o radu koji se šalju Vijeću.

Po pitanju integriteta, VSTV je ispunilo 67,86% indikatora. Nedostaci su primijećeni u kontekstu da je potrebno uspostaviti mehanizme monitoringa implementacije Etičkog koda, kao i procedure za slučajeve kršenja Koda. Plan integriteta, kao ni prošle godine, nije uspostavljen.
U oblasti transparentnosti ispunjeno je 52,55% indikatora. Kao i kod sudskog dijela indikatora, najveći propusti se odnose na budžete, konkretno njihovo objavljivanje, objavljivanje izvještaja o izvršenju budžeta, te na transparentnost procesa javnih nabavki, kao i transparentnost plaća kada su u pitanju zaposleni u ovoj instituciji.

METODOLOGIJA ISTRAŽIVANJA

Otvorenost je ključni uslov demokratije jer omogućava građanima/kama da dobiju informacije i znanje potrebno za ravnopravno učestvovanje u političkom životu, efektivno donošenje odluka i držanje institucija odgovornim za politike koje sprovode.

Veliki broj zemalja preduzima konkretne akcije u cilju povećanja svoje transparentnosti i odgovornosti prema građanima/kama. Da bismo ustanovili u kojoj mjeri građani/ke Zapadnog Balkana dobijaju pravoremene i razumljive informacije od svojih institucija, razvijen je Regionalni indeks otvorenosti.

Regionalni indeks otvorenosti mjeri stepen do kojeg su pravosudne institucije otvorene prema građanima/kama i društvu, na osnovu četiri principa: (1) transparentnost (2) pristupačnost (3) integritet i (4) učinkovitost. Princip transparentnosti podrazumijeva da su organizacione informacije, budžet i postupak javnih nabavki javno dostupni i objavljeni. Pristupačnost se odnosi na obezbijeđivanje i poštovanje procedura za slobodan pristup informacijama, te jačanje interakcije sa građanima/kama. Integritet obuhvata mehanizme za prevenciju korupcije, sprovođenje etičkih kodeksa i regulaciju lobiranja. Posljednji princip, učinkovitost, se tiče monitoringa i evaluacije politika koje se sprovode.

Vodeći se međunarodnim standardima i preporukama i primjerima dobre prakse, ovi principi su dalje razrađeni kroz posebne kvantitativne i kvalitativne indikatore koji se ocjenjuju na osnovu dostupnosti informacija na zvaničnim internet stranicama, kvaliteta pravnog okvira za pojedinačna pitanja, drugih izvora javnog informisanja i upitnika koji su proslijeđeni institucijama. Kroz više od 100 indikatora mjerili smo i analizirali otvorenost pravosudnih institucija u regionu.

Mjerenje je sprovedeno u periodu od decembra 2018. do aprila 2019. godine. Standardna greška cjelokupnog indeksa otvorenosti iznosi +/- 3%. Na osnovu rezultata istraživanja, razvijen je predstavljeni set preporuka i smjernica koje su usmjerene institucijama.



ACTION SEE is a network of civil society organizations that work together to promote and ensure the transparency and accountability of institutions in Southeast Europe, increase the potential for civic activism and participation, promotion and protection of human rights on the internet, and building capacity for the use of new technologies.