

INFORMACE

Veronika Bílková

VZOR, NEBO ODSTRAŠUJÍCÍ PŘÍKLAD? REFORMA SOUDNICTVÍ V BOSNĚ A HERCEGOVINĚ

Abstrakt: Příspěvek popisuje a hodnotí reformu soudního systému v Bosně a Hercegovině, která nabízí řadu zajímavých poznatků využitelných rovněž v jiných státech regionu. Nejprve jsou vysvětleny důvody reformy. Mezi ty se řadí složitý právní a soudní systém v BiH, kde vedle sebe na základě Daytonské dohody z roku 1995 existují čtyři odlišné právní a soudní soustavy, a neutěšené podmínky práce soudů a soudců, kteří se pohybují v prostředí etnicky rozdělené společnosti vykazující vysokou míru korupce a klientelismu. Další část příspěvku předkládá chronologický přehled pěti základních etap reformy v období od roku 1995 do současnosti. Tyto etapy se vzájemně liší jak realizovanými opatřeními, tak institucemi, jež tato opatření realizovala. Hlavní část příspěvku zabírá představení nejdůležitějších reformních kroků. Ty zahrnují personální změny, především proces znovujmenování všech soudců uskutečněný v roce 2002; změny ve financování justice, včetně výrazného navýšení platů soudců; automatizaci justice, včetně zavedení Systému správy případů; a zřízení Vysoké rady soudců a žalobců. Příspěvek tyto kroky obecně hodnotí pozitivně, poukazuje ale rovněž na některé jejich nedostatky (trvajících fragmentace systému, stále přítomná korupce, nejasnosti pravomocí Vysoké rady soudců a žalobců aj.).

Klíčová slova: soudnictví, reforma, Bosna a Hercegovina

ÚVOD

V období po skončení občanské války a podpisu Daytonské dohody v roce 1995 prošel soudní systém Bosny a Hercegoviny (BiH) významnou reformou. Tato reforma měla justici zefektivnit, profesionalizovat a učinit ji nezávislou na politické moci, s níž byla v minulosti často úzce propojená. Některými svými aspekty byl daný proces jedinečný a nenapodobitelný, zejména s ohledem na předchozí občanskou válku a z ní vyplývající mezinárodní přítomnost na území BiH. Z velké části se nicméně reforma zaměřila na otázky, které vyvstávaly či stále vyvstávají i v jiných zemích, včetně České republiky. Způsob, jakým se s těmito otázkami BiH vyrovnala, tak může ukázat, které věci se v rámci soudní reformy v zemi, jež nám není kulturně zas až tak vzdálená, osvědčily a které naopak selhaly.

1. POTŘEBA REFORMY: STRUKTURA SOUDNÍ SOUSTAVY A PODMÍNKY PRÁCE SOUDŮ/SOUDCŮ

Struktura soudní soustavy v Bosně a Hercegovině odráží složité politické a správní uspořádání. V zemi paralelně působí čtyři právní řády – právní řád Bosny a Hercegoviny (BiH), který ale reguluje jen omezený okruh otázek odpovídající kompetencím Státu; právní řády Jednotek, tj. Federace Bosny a Hercegoviny (FBiH) a Republiky srbské (RS), a právní řád Distriktu Brčko, jež připomínají tradiční vnitrostátní právo. Ve FBiH je navíc legislativní pravomoc dělena mezi Parlamentní shromáždění FBiH a deset kantonů,

které jsou oprávněny přijímat vlastní právní předpisy. Jednotlivé právní řády se od sebe liší. Některé instituty jsou upraveny jen v jednom právním řádu (např. zákony týkající se mimosoudního řízení existují jen v RS). Jiné instituty jsou přítomny ve všech právních řádech, jejich regulace se ale odlišuje (např. katalog a skutkové podstaty trestných činů ve FBiH, RS a DB). Právo BiH nepředvídá žádná jasná pravidla, podle nichž by se mohly případné neshody řešit.

Na implementaci, dodržování a vynucování čtyř právních řádů dohlíží čtyři soudní soustavy, a to soustavy BiH, FBiH, RS a Distriktu Brčko. Soudní soustava BiH je tvořena dvěma soudy, jimiž jsou Ústavní soud Bosny a Hercegoviny a Soud Bosny a Hercegoviny (také Státní soud). *Ústavní soud BiH* má mandát zakotvený v Ústavě BiH.¹ Jeho hlavním úkolem je posuzovat kompatibilitu národní legislativy s Ústavou a Evropskou úmluvou, která je považována za součást vnitrostátního práva BiH. Řeší také kompetenční spory a může sloužit jako odvolací instance ve vztahu k nižším soudům. *Soud BiH* byl ustaven v roce 2002 rozhodnutím Úřadu vysokého představitele, které potvrdil Parlament BiH. Vzhledem k tomu, že Soud nemá základ v Ústavě, vyvolalo jeho zřízení nesouhlas Jednotek, které vznesly pochyby o jeho ústavnosti. Otázkou se zabýval Ústavní soud, který legalitu zřízení potvrdil. Soud ale zůstává nepopulární a Jednotky mu opakovaně kladou do cesty různé překážky. Soud BiH je jediný obecný soud na ústřední úrovni, jeho jurisdikce je nicméně omezená. Stíhá pachatele válečných zločinů, korupce, zločinů ekonomické povahy a organizovaného zločinu² a má pravomoc i v některých netrestních věcech, např. při posuzování regulérnosti voleb.

Na úrovni Jednotek (FBiH a RS) existují komplexní soudní soustavy, které zahrnují jednak Ústavní soudy, jednak soudy obecné. Ústavní soudy mají za úkol dohlížet na soulad právních předpisů přijatých na úrovni Jednotek s Ústavou Jednotek. Vzhledem k tomu, že Ústavy Jednotek a Ústava BiH nejsou totožné, může se stát, že určité ustanovení je shledáno ústavně kompatibilní na úrovni FBiH/RS a ústavně nekompatibilní na úrovni BiH či naopak. Obecné soudy mají v obou Jednotkách tři stupně, označení těchto stupňů se ale vzájemně liší. Ve FBiH fungují obecní soudy, kantonální soudy a Nejvyšší soud; v RS základní soudy, oblastní soudy a Nejvyšší soud RS. Republika srbská disponuje navíc vedle obecných soudů, zabývajících se občanskou, trestní a správní agendou, ještě specializovanými obchodními soudy na dvou úrovních (oblastní obchodní soudy a Vyšší obchodní soud). Samostatnou soustavu soudů má rovněž Distrikt Brčko – tvoří ji základní soudy a odvolací soud.

Mezi soudy v jednotlivých soustavách existuje hierarchie. Mezi soudy z různých soustav naopak žádné hierarchické nebo jiné jasně vymezené vztahy nejsou. Výsledkem je situace, kdy jednotlivé soudní soustavy fungují podle různých pravidel, aplikují odlišné právní předpisy, popř. interpretují stejné právní předpisy odlišně, aniž by zde byla zajištěna unifikace či alespoň harmonizace výkladu.³ O tom, že tato situace vyvolává řadu

¹ Článek VI Ústavy Bosny a Hercegoviny. Viz též GALIĆ, V. Separation of Powers and Independence of Constitutional Courts and Equivalent Bodies, Report: Bosnia and Herzegovina. *Second Congress of the World Conference on Constitutional Justice*. Rio de Janeiro, 16–18 January 2011.

² Soud rozhoduje ve všech třech instancích, což bývá kritizováno. Existují i návrhy na zřízení samostatného odvolacího soudu, prozatím ale nezískaly dostatečnou podporu.

³ Pro úplnost je třeba dodat, že stejně komplexní jako soudní soustava je v BH i soustava státních zastupitelství. I v tomto případě najdeme samostatné úřady státních zástupců na úrovni BH, FBH, RS a DB.

problémů, se jistě není třeba rozepisovat.⁴ Pluralita právních řádů a soudních soustav není ovšem jedinou výzvou, před níž BiH stojí. Další se týkají mj. podmínek práce soudů a soudců.

Na prvním místě je třeba zmínit, že dlouhodobým problémem justice v BiH byla a v menší míře dosud je její politizace a „nacionalizace“. Soudci v BiH, lhostejno na jaké úrovni, měli tradičně blízko k nositelům politické moci. Aliance se přitom budovaly buď na bázi politického programu, nebo na bázi stejné národnosti, popř. se uplatňovaly oba prvky současně. Úzká vazba mezi justicí a politickou sférou (legislativou a exekutivou) byla garantována tím, že politici měli vliv na výběr soudců a soudcům nebyl vždy poskytován doživotní mandát. Do úřadu tak mohl být jmenován člověk, který spíše než profesní kvality vykazoval dostatečnou loajalitu a/nebo měl „zdravé“ politické názory a „správnou“ národnost. Velkým problémem byli rovněž někteří soudci jmenovaní ještě za socialismu, kteří jednak opět nemuseli post získat na základě svých odborných kvalit, jednak mohli být vzhledem ke své minulosti snadno vydíratelní.

Dalším problémem, který dlouhodobě pronásleduje justici v BiH, je korupce. Tento problém byl zejména v období těsně po roce 1995 umocněn tím, že příjmy v soudnictví byly nízké a soudcům se přitom nabízel velmi omezený okruh aktivit, které mohly vést k legálnímu přivýdělku. Dalším konstatním problémem je značná délka řízení, která není primárně způsobena nekompetentností, laxností nebo leností soudců, ale množstvím kauz, které se na soudy navaly v posledních dvaceti letech. Tento jev nijak nepřekvapí, neboť je znám i z jiných evropských států včetně ČR. V BiH je nicméně situace o něco složitější. Nelze totiž zapomínat na to, že v období občanské války (1992–1995) zde soudní soustava nefungovala tak, jak má, a sama občanská válka dala vznik celé řadě kauz, které jiné evropské státy prakticky neznají. Soudy BiH se totiž kromě standardní agendy musejí vyrovnat s takovými jevy, jakými jsou postih válečných zločinců, návrat osob vysídlených během etnických čistek, odškodnění obětí občanské války či restituce obrovského množství movitého i nemovitého majetku, který za války změnil svého majitele.

Konečně, soudy a soudci v BiH se trvale potýkají s celou řadou praktických, často administrativních či logistických problémů. Za všechny lze uvést např. to, že v Bosně a Hercegovině dlouho neexistovala jednotná databáze právních předpisů, tím méně databáze rozhodnutých případů. Skutečnost, že jeden soudce interpretuje určitý právní předpis odlišně než jiný soudce před ním, tak nemusí odrážet vědomou snahu odlišit se; příčinou může být prostá neznalost toho, že zde nějaký předchozí výklad vůbec existuje. Navazujícím problémem je malá obeznamenost soudců s novým vývojem v oblasti mezinárodního práva (a omezená jazyková kompetence části z nich). Zatímco v běžných kauzách nemusí mít tento stav závažnější důsledky, v kauzách týkajících se např. válečných zločinů a zločinů proti lidskosti již na škodu bývá. Tím spíše, že případy z občanské války se paralelně zabývají jak soudy jiných států, tak *ad hoc* Mezinárodní trestní tribunál pro bývalou Jugoslávii. Jistě není třeba zdůrazňovat, že je v zájmu nejen BiH, ale celého mezinárodního společenství, aby rozhodnutí všech těchto orgánů spočívala na stejných principech.

⁴ Viz The relations between the Constitutional Courts and the other national courts, including the interference in this area of the action of the European courts. Report of the Constitutional Court of Bosnia and Herzegovina, *Conference of European Constitutional Courts, XIIth Congress*. Brussels, 14–16 May 2002.

2. VÝVOJ REFORMY SOUDNICTVÍ V BOSNĚ A HERCEGOVINĚ

Množství problémů, jimž soudní systém v Bosně a Hercegovině dlouhodobě čelí, si vyžádalo reformu tohoto systému. Reforma započala krátce po skončení občanské války a pokračuje dodnes. Důraz kladený na modernizaci justice jak v Daytonské dohodě, tak v pozdějších jednáních s BiH, včetně přístupových jednání s EU, odráží přesvědčení o tom, že nezávislé a kompetentní soudy jsou jednou z podmínek funkční demokracie. Vývoj reformy, kterou z větší části financovalo mezinárodní společenství, bývá členěn do pěti etap.⁵ První etapa zahrnuje roky 1995–1998. V tomto období se domácí i zahraniční aktéři snažili především důkladně poznat a popsat stav justice v BiH a identifikovat základní problémy, jimž tato čelí. Klíčovým aktérem byl nově zřízený Úřad vysokého představitele (OHR), který provedl průzkum situace a na jeho základě dospěl k závěru, že soudní systém BiH postrádá nezávislost i mechanismy odpovědnosti. Závěr byl podpořen Mírovou implementační radou (Peace Implementation Council, PIC), dohlížející na implementaci Daytonské dohody, která se rozhodla vyčlenit na reformu justice prostředky.

To zahájilo druhou etapu, která zabrala roky 1998–2001. Toto období charakterizovaly tři kroky. Prvním bylo zřízení Programu pro zhodnocení soudního systému v BiH (Judicial System Assessment Program, JSAP) Radou bezpečnosti OSN.⁶ Program, který tvořil součást Mise OSN v zemi (UNMIBH), se měl zaměřit specificky na reformu soudnictví. Experti působící v programu předložili postupně sérii zpráv o stavu soudní moci v BiH.⁷ Jedním z problémů, na něž upozornili, byla finanční situace soudů a soudců, zejména nízké platy. Vzhledem k tomu, že tato otázka se dala relativně snadno řešit, stal se druhým významným krokem období rapidní nárůst platů soudců a žalobců, financovaný z prostředků OHR, k němuž došlo v roce 2000. Krok třetí měl opět institucionální povahu. Spočíval ve zřízení Nezávislé soudní komise (Independent Judicial Commission, IJC),⁸ která navázala na činnost JSAP a až do svého zániku v roce 2004 byla jednou z hlavních hybných sil reformy justice.

Ustavení IJC pomalu odstartovalo třetí etapu reformy, která pokrývá roky 2001–2004. V tomto období došlo, právě z iniciativy a pod vedením IJC, k nejvýraznějším změnám ve struktuře soudnictví a v podmínkách působení soudů a soudců. Těchto změn byla celá řada, zmínit je však třeba alespoň čtyři. První spočívala v ustavení nových institucí, mj. Soudu BiH v roce 2002 a Vysoké rady soudců a žalobců (High Judicial and Prosecutorial Council, HJPC) v roce 2004. Obě instituce měly přispět k překonání právní a soudní plurality vytvořením jednotné platformy, která by rozhodovala shodným způsobem o případech zvláště závažné kriminality (Soud) a umožňovala harmonizaci přístupu různých soudů (HJPC). Tyto cíle sledoval i druhý krok, jímž byl pokus o unifikaci procesního práva v zemi. V letech 2001–2004 byly vypracovány procesní kodexy z oblasti občanského, trestního i správního práva, jež měly platit jednotně v BiH, Jednotkách i DB. Ačkoli se tento záměr plně nezdařil, neboť další vývoj přinesl interpretační rozrůznění,

⁵ *Judicial Reform in BiH 1995–2015*, materiál Vysoké rady soudců a žalobců, jaro 2012.

⁶ UN Doc. S/RES/1184 (1998), 16 July 1998.

⁷ Zprávy jsou dostupné online na <http://hjpc.ba/docs/jasp/?cid=2444> (navštíveno 13. dubna 2012).

⁸ OHR, *Decision providing the Independent Judicial Commission (IJC) with a comprehensive mandate*, 14 March 2001.

procesní právo zůstává jednodušší než právo materiální. Největší pozornost upoutal – a největší kontroverze vzbudil – třetí krok, který vedl k rozsáhlým personálním změnám v justici (viz dále). Naopak jako vcelku nekontroverzní se jevila reforma programů profesionální přípravy soudců, která tvořila čtvrtý krok dané etapy.

Čtvrtá etapa reformy zahrnovala roky 2004–2010. Po zrušení IJC v roce 2004 převzala hlavní iniciativu Vysoká rada soudů a žalobců (HJPC), která funguje dodnes.⁹ V počátcích svého působení se HJPC zaměřila na politicky méně citlivé úkoly, mezi něž spadala např. reforma systému trestání méně závažných trestných činů, projekt informatizace justice nebo snahy o zkrácení doby jednotlivých řízení. Velkým úspěchem čtvrté etapy se stalo přijetí *Strategie reformy soudního sektoru Bosny a Hercegoviny* v roce 2008.¹⁰ Strategie, k níž se přihlásili ministři spravedlnosti (či jim na roveň postavení funkcionáři) všech čtyř entit na území BiH, podrobně analyzuje, jaká reformní opatření ještě zbývá realizovat. Zaměřuje se na čtyři oblasti, a to posílení nezávislosti a efektivity justice, zlepšení vynucování soudních rozhodnutí, zajištění přístupu ke spravedlnosti a zlepšení ekonomické situace rezortu. Konečným cílem reformy by mělo být vytvoření „efektivního, účinného a koordinovaného systému soudní moci v BiH, jenž by byl odpovědný místním občanům, plně by odpovídal evropským standardům a dobré praxi a garantoval by vládu práva v zemi“.¹¹

Dosažení tohoto cíle je klíčovým úkolem (zatím) poslední, páté fáze, která započala v roce 2010 a měla by trvat přinejmenším do roku 2015. Předpokládá se, že v této etapě definitivně převezmou iniciativu domácí aktéři (zejména HJPC) a aktéři zahraniční, včetně OHR, se ze země postupně stáhnou. Vliv nad děním v BiH by si nicméně mezinárodní společenství mělo uchovat již díky tomu, že BiH má zájem stát se členkou Evropské unie a dialog, který v tomto kontextu mezi ní a EU probíhá, se týká též situace v justici. Zahraniční aktéři, především mezinárodní organizace (EU) a některé státy (Norsko, Švýcarsko aj.) navíc zůstávají hlavními sponzory reformního procesu. V současnosti se předpokládá, že reformní opatření realizovaná v období 2010–2015 se soustředí na zvýšení efektivity soudů (a snížení počtu nedořešených kauz), snížení napětí mezi Soudem BiH a jinými soudy v zemi a zlepšení koordinace mezi soudy a žalobci působícími v různých entitách (BiH, FBiH, RS, DB).

Bylo by naivní očekávat, že k roku 2015 (tj. za cca tři roky) bude reforma ukončena a soudnictví v BiH bude plně efektivní, profesionální, koordinované a nezávislé. V tomto ohledu je reforma během na dlouhou trať, což ovšem není specifické jen pro BiH. Zde je ale situace komplikovanější proto, že občanská válka zanechala v lidech silný pocit nedůvěry, hořkosti a popř. i nevyřízených účtů a že kromě tradičního „kamarádčkovství“, korupce a politických aliancí, známých i z jiných zemí, v BiH hraje roli také národnostní prvek. Některé kroky realizované na úrovni Jednotek v poslední době navíc nasvědčují tomu, že situace se nutně nemusí lineárně zlepšovat a ani motivace vstupu do EU nemusí zajistit to, že léta posilované bariéry najednou padnou.¹² Navzdory těmto ne úplně

⁹ Viz *Final Report of the Independent Judicial Commission*, January 2001 – March 2004, November 2004.

¹⁰ *Bosnia and Herzegovina Justice Sector Reform Strategy, 2008–2012*, Sarajevo, June 2008.

¹¹ *Bosnia and Herzegovina Justice Sector Reform Strategy*, op. cit. v pozn. 10, s. 15.

¹² Jako lehce naivní se ukazují i naděje vkládané do nástupu „mladé generace nezatížené minulostí“: i mladí lidé totiž vyrostli v určitém prostředí a těžko se od jeho vlivů mohou zcela odpoutat.

radostným vizím je třeba říci, že soudní moc v BiH dnes rozhodně funguje lépe než před několika lety. Významně k tomu přispěla některá konkrétní reformní opatření, která si zaslouží bližší pozornost.

3. PERSONÁLNÍ ZMĚNY V JUSTICI BIH

Jednou z nejdůležitějších, ale současně nejkontroverznějších složek reformy justice v BiH se stala „personální čistka“, ke které došlo na počátku minulého desetiletí. Daný krok reagoval na zjištění JSAP, že ještě na přelomu tisíciletí byla většina soudců napojena na určité politické síly a noví soudci se do úřadů dostávali nikoli na základě schopností, ale díky korupci, známým či správné etnické příslušnosti.¹³ V roce 2000 byl proto v BiH přijat nový zákon,¹⁴ který změnil proceduru jmenování soudců. Současně padlo rozhodnutí o tom, že všichni stávající soudci projdou tzv. Komplexním přezkumným procesem (Comprehensive Review Process). Jmenování soudců zůstalo sice doménou parlamentů, bylo ale podmíněno doporučením kandidáta ze strany jedné z nezávislých rad tvořených soudci a odborníky z praxe, které byly za tímto účelem zřízeny. Exekutiva neměla v radách zástupce, což mělo zajistit depolitizaci procesu jmenování soudců. Vzhledem k tomu, že konečné slovo měly stále parlamenty coby politická tělesa, nepodařilo se tohoto cíle zcela dosáhnout.¹⁵ Řešením se až později stal přesun jmenovací pravomoci na HJPC.

Komplexní přezkumný proces proběhl v letech 2000–2001. Za dobu 18 měsíců byli všichni soudci prověřeni zmíněnými nezávislými radami, které posuzovaly jejich znalosti, schopnosti a věrnost zásadám nezávislosti a nestrannosti. Soudci, kteří v přezkumu neobstáli, mohli být na základě doporučení rad zbaveni rozhodnutím příslušného parlamentu své funkce. Občané BiH měli možnost do procesu zasáhnout tím, že radě zaslali stížnost na konkrétního soudce. Takových stížností přišlo cca 1600. Přes vysoké ambice procesu a velká očekávání, jež s ním byla spojena, přinesly nakonec jeho výsledky rozpaky. Z téměř 1500 soudců, kteří přezkum absolvovali, jich soudcovské funkce opustilo jen 37 (z nichž navíc 32 rezignovalo dobrovolně). To vyvolalo kritiku ze strany veřejnosti, nevládních organizací i mezinárodních institucí, které začínaly mít dojem, že reforma je jen na oko.¹⁶ Obhájci procesu v reakci poukazovali na to, že nezávislé rady neměly snadný úkol. Při prokazování toho, zda jsou soudci zpolitizovaní, zkorumpovaní či neschopní, totiž důkazní břemeno leželo na radách a v pochybnostech se jejich členové měli vyslovit proti odvolání. V této situaci asi není divu, že Komplexní přezkumný proces dopadl tak, jak dopadl.

Reformisté v BiH se ovšem nevzdávali a zanedlouho přišli s nápadem, který zpočátku působil až absurdně. Navrhli totiž přezkumný proces zopakovat s tím, že tentokrát by důkazní břemeno leželo na straně soudců. Ti by všichni ztratili svůj mandát, a pokud

¹³ JSAP ukázal, že více než 90 % soudců v Republice srbské byli etničtí Srbové. Viz International Crisis Group, *Rule of Law: obstacles to the development of an independent judiciary in BiH*, Report No. 72, 5 July 1999.

¹⁴ Zatímco v RS byl zákon přijat normálním legislativním procesem, ve Federaci narazil na odpor, a tak jej nakonec přijal OHR.

¹⁵ Vyskytly se i případy, kdy parlamenty obešly doporučení nezávislých rad a daly přednost kandidátům preferovaným politickými silami.

¹⁶ Srov. International Crisis Group, *The Misrule of Law in Bosnia & Herzegovina*, 25 March 2002, s. 36–43.

by měli zájem o znovujmenování, museli by projít řízením před nezávislými radami a prokázat své odborné kvality, politickou nezávislost a mravní bezúhonnost. Do řízení by se současně mohli přihlásit i lidé, kteří zatím soudcovské posty nezastávali – právě od této „nové krve“ si reformisté hodně slibovali. Asi nepřekvapí, že tento návrh zpočátku narazil na odpor. Co již překvapit může, je to, že největší výhrady nepřišly z BiH, ale od mezinárodních institucí, zejména Rady Evropy. Ta tvrdila, že proces, jenž má zajistit nezávislost soudní moci, sám tuto nezávislost ohrožuje, neboť soudce zbavuje mandátu, který jim byl mnohdy dán doživotně. Stoupenci reformy v reakci poukazovali na výjimečnou situaci v BiH. Tento pohled nakonec převládl a v roce 2002 se proces znovujmenování – byť oproti původním návrhům v lehce pozměněné podobě – dal do pohybu, a to pod taktovkou OHR.

V květnu 2002 přijal OHR úpravu, která nezávislé rady nahradila třemi Vysokými radami soudců a žalobců (HJPC).¹⁷ V těch dominovali zahraniční experti, kteří měli procesy zajistit transparentnost a nezávislost. Rady měly provést přezkum a vynést rozhodnutí – do procesu tak již vůbec nezasahovaly politické orgány. Radám pomáhala Nezávislá soudní komise (IJC),¹⁸ která byla rovněž nově ustavena. Následovalo plošné propuštění všech soudců a vyhlášení konkursu na znovuobsazení cca 1150 míst. Do konkursu se přihlásilo na 2000 kandidátů, zhruba čtvrtina z prostředí mimo justici. Každý kandidát musel předložit soubor dokumentů zahrnující např. diplomy či publikované výstupy. HJPC dokumenty prošly a lepší kandidáty z písemného kola pozvaly k ústnímu pohovoru; lidé usilující o znovujmenování byli k pohovoru pozváni automaticky. Po proběhnutí obou kol dostali kandidáti známky na škále od 1 (nejhorší) do 5 (nejlepší). Znovu, nebo nově, byli do funkce jmenováni ti, kteří získali známku 3–5. Kandidáti, kteří získali známku nižší, jmenováni nebyli, a to i za cenu toho, že některá místa zůstala dočasně neobsazena a konkurs na ně se musel opakovat.

Proces znovujmenování zajistil, že z justice odešlo zhruba 30 % soudců,¹⁹ na jejichž místa byli dosazeni lidé, kteří dříve vykonávali jiné profese, popř. studovali. Ještě radikálnější byla změna ve vedení jednotlivých soudů – z původních předsedů soudů svůj post obhájilo jen 20 % celkového počtu. Proces též omezil vliv etnického prvku – srbští soudci nyní dostali místa ve Federaci a soudci chorvatští a bosenští zase v RS. Ve zpětném pohledu bývá tato personální změna hodnocena pozitivně. Průzkumy veřejného mínění uvádějí, že po její realizaci stoupla důvěra veřejnosti v soudní moc. Občané BiH věří, že soudci, kteří nelehkým sítem znovujmenování prošli, jsou na svých místech na základě odborných kvalit, nikoli díky známostem či etnické a politické příslušnosti. Proces má velkou podporu rovněž ze strany soudců, kteří v něm uspěli, neboť ti si touto cestou zvýšili prestiž a legitimitu.²⁰

¹⁷ Viz *Decisions of the High Representative*, 3 May 2002. Jedna HJPC měla pravomoci ve vztahu ke BiH a Distriktu Brčko, další dvě působily v Jednotkách.

¹⁸ OHR, *Decision providing the Independent Judicial Commission (IJC) with a comprehensive mandate*, 14 March 2001.

¹⁹ Zhruba 10 % odchodu je třeba přičíst na vrub zrušení více než 150 menších soudů, ke kterému v dané době došlo. Zrušení bylo důsledkem nadstandardně vysokého počtu soudů, které v BiH působily.

²⁰ Obdobný mechanismus jako v BiH byl využit v Kosovu a Srbsku v roce 2010. Kosovo sledovalo model BiH vcelku věrně, a to včetně silné zahraniční účasti, a personální změny realizované v jeho justici, které vedly k odchodu cca 60 % soudců, bývají hodnoceny pozitivně. Srbsko se naopak od modelu v některých ohledech odchýlilo, např. mezinárodní účast zde byla minimální, proto bývá poměrně často kritizováno.

4. DALŠÍ ZMĚNY TÝKAJÍCÍ SE PRÁCE SOUDCŮ A SOUDŮ

Vedle personálních změn zasáhla do práce soudců a soudů i další reformní opatření. Jedno z nejdůležitějších se týkalo financování rezortu. Soudnictví v Jugoslávii nepatřilo ke sféram, ve kterých by byly vysoké mzdy. To zpočátku platilo i v BiH. Situace se výrazně změnila po roce 2000. *Evropská komise pro efektivitu justice* (CEPEJ) uvádí, že např. v roce 2004 dosahoval průměrný roční příjem začínajícího soudce v BiH částky 24 152 Euro, což se rovnalo 5,2násobku průměrného ročního příjmu (v ČR ve stejném období šlo o částku 16 344 Euro a 2,4násobek).²¹ V dalších letech se poměr k průměrnému platu lehce snížil, stále ale platí, že soudci mají v BiH nadprůměrné příjmy.²² Od roku 2000 výrazně vzrostl i objem dalších prostředků investovaných do justice (např. mezi roky 2006 a 2008 šlo o nárůst ve výši 31 %, oproti 17 % v ČR).²³ Očekávání, že nárůst platů sám o sobě povede k odstranění korupce, se ovšem nenaplnila. Podle některých názorů platová revoluce jen vyhnala úplatky výše, neboť dobře placení soudci se již nespokojí s nějakou drobnou pozorností.

Problémem nadále zůstává též distribuce finančních prostředků. V současné době je systém decentralizovaný podle stejného principu jako celá soudní soustava. Znamená to, že rozpočty soudů nejsou schvalovány centrálně, ale na několika úrovních (BiH, FBiH, RS, kantony BiH, Distrikt Brčko). O rozpočtech navíc standardně rozhodují exekutivní orgány (Ministerstva spravedlnosti, Kantonální rady apod.), čímž se do justice vrací politický prvek, který z ní byl v jiných oblastech vyloučen. O tom, že tato situace není šťastná, svědčí případy, ve kterých politický orgán hrozil změnami rozpočtu pro případ, kdy soud nebude postupovat podle jeho představ. Návrhy na to, aby se rozhodování o financování justice centralizovalo, ideálně v rukou HJPC, však zatím narážejí na nedostatek politické vůle.

Na druhou stranu celkově větší příliš peněz do rezortu v něm určité stopy zanechal. Jednou z nich je rozsáhlá elektronizace a informatizace, již bosenskohercegovinská justice prošla v letech 2004–2011 a která zdaleka nebyla jen technickým opatřením.²⁴ Až do roku 2004 využívaly soudy v BiH moderní informační a komunikační technologie spíše ojediněle – v celém rezortu bylo k dispozici cca 500 počítačů, většina navíc neměla legální software. Situace se radikálně změnila po roce 2004, kdy HJPC za vydatné finanční podpory Norska začala implementovat novou Strategii ICT (ICT Strategy). V první fázi (2004–2006) byly soudy vybaveny vzájemně propojenými počítači. Propojení fungovalo jak uvnitř jednotlivých soudů, tak mezi soudy navzájem a ve vztahu k HJPC. V další fázi (2006–2008) najely soudy na elektronickou komunikaci a byla zavedena jednotná elektronická databáze pokut. Konečně v poslední fázi (od 2008) začala justice využívat speciálně pro ni vyvinutý Systém správy případů (Case Management System, CMS).

²¹ CEPEJ. *Evropské soudní systémy. Vydání 2006 (údaje 2004)*. Štrasburk: Rada Evropy, 2006.

²² Viz CEPEJ. *European Judicial Systems, Edition 2010 (Data 2008): Efficiency and quality of justice*. Strasbourg: Council of Europe, 2010, s. 204–215.

²³ CEPEJ. *European Judicial Systems, Edition 2008 (Data 2006): Efficiency and quality of justice*. Strasbourg: Council of Europe, 2008, s. 18.

²⁴ Viz HJPC. *Informatization of the judiciary in Bosnia and Herzegovina 2004–2011*. Sarajevo: High Judicial and Prosecutorial Council of Bosnia and Herzegovina, 2012.

Zavedení CMS bývá považováno za nejdůležitější součást informatizace justice, která výrazně napomohla celkovému zkvalitnění jejího chodu. Systém kompletně zautomatizoval zacházení s případy. Ty jsou nyní po svém příchodu na soud zařazeny do databáze, kde získají číslo, podle něhož mohou lidé svůj případ snadno dohledat. Tím se zvyšuje transparentnost a současně se snižují náklady na komunikaci s občany, z nichž rostoucí část je schopna pracovat online. Systém následně případ přidělí soudci, který je zrovna méně vytížen a/nebo se na danou problematiku specializuje. Tato změna – v minulosti případy přidělovali předsedové soudů – je hodnocena mimořádně pozitivně. Díky ní jsou případy rozloženy rovnoměrně a z procesu vymizel prvek subjektivního rozhodování. Dalším přínosem CMS je to, že umožnil zřídit centrální databázi rozhodnutých kauz – Judicial Documentation Centre. Databáze je sice v současné době přístupná jen lidem z justice (ne advokátům či veřejnosti) a obsahuje jen část rozhodnutí, i tak je ale velkým krokem směrem ke zlepšení dostupnosti *case law* v BiH.

5. POKUSY O PŘEKONÁNÍ FRAGMENTACE A ZŘÍZENÍ HJPC

Personální změny, větší přísun financí a informatizace práce soudů sice zlepšily situaci v justici BiH, asi nejpálčivější problém – fragmentaci systému a absenci komunikace mezi jednotlivými složkami – ale nevyřešily. Vzhledem k tomu, že systém vychází z politického uspořádání dohodnutého v roce 1995 v Daytonu, je zjevné, že výraznější změny jeho parametrů by musely začít přehodnocením tohoto uspořádání, k němuž je jak v BiH, tak mimo ni omezená vůle. Existují obavy, že revize Daytonu by nevedla ani tak k překonání dědictví občanské války, jako spíše k obnově sporů mezi etnickými skupinami. Vzhledem k těmto obavám se zatím reformy v dané oblasti omezily jen na budování institucí, které mají zajistit koordinaci aktivit mezi soudními systémy. Posiluje rovněž spolupráce mezi soudy působícími na stejných úrovních, byť tato spolupráce má obvykle neformální podobu a odvíjí se od osobních vazeb. Za zmínku stojí též programy společného vzdělávání a školení, jež soudcům umožňují navázat kontakty a vyměňovat si informace o právních normách a způsobu jejich aplikace a interpretace v jednotlivých oblastech BiH.

Nejvýznamnější institucí, která byla během reformního procesu zřízena, je Vysoká rada soudů a žalobců (HJPC).²⁵ Rada vznikla v roce 2004, kdy nahradila tři starší regionálně odlišené rady. Stalo se tak přes odpor Jednotek, hlavně RS, která v ustavení HJPC viděla snahu o posílení centra na úkor federálních entit. V současné době má Rada patnáct domácích členů, kteří se rekrutují z řad soudců a žalobců ze všech čtyřech územních celků (BiH, FBiH, RS, Distrikt Brčka). Na jednání se podílí též zahraniční odborník, jímž je od vzniku orgánu Sven Marius Urke z Norska. Členové mohou využívat služby Sekretariátu zaměstnávajícího kolem 100 lidí. HJPC má podle řízovacího zákona, který byl připraven ve spolupráci s EU a Radou Evropy, rozsáhlé pravomoci, jež zahrnují určení počtu soudců u jednotlivých soudů, jmenování soudců a žalobců, rozhodování v disciplinárních záležitostech či spravování mezinárodních projektů (např. zmíněného projektu informatizace justice).

²⁵ Více informací viz *Zakon o Visokom sudskom i tužilačkom vijeću Bosne i Hercegovine*, Službeni glasnik BiH, broj 25/04, a webová stránka HJPC na www.hjpc.ba (navštívena 20. dubna 2012).

Výběr soudců ze strany HJPC je obecně považován za lepší model než předchozí jmenování parlamenty. Přesto se ozývají výhrady upozorňující na to, že na tomto procesu se podílejí rovněž žalobci, což nemusí být vzhledem k jejich roli v soudních řízeních šťastné. Objevily se tak návrhy na to, aby byla HJPC rozdělena na sekce soudců a žalobců, popř. aby byli žalobci z HJPC zcela vyloučeni. Proti tomuto návrhu se staví především sami žalobci, kteří se obávají, že v případě odloučení od soudců by mohli být podřízeni exekutivní moci. Ačkoli takové řešení je v mnoha zemích běžné, v BiH by nemuselo dělat dobrotu.²⁶ Stávající návrhy proto počítají spíše se změnou počtu členů HJPC, jeho rozdělením do dvou komor a oddělením procesu jmenování soudců a žalobců. Diskuse se vede též o setrvání zahraničního experta – jeho členství v Radě je hodnoceno pozitivně, snaha mezinárodního společenství odejít z BiH ale směřuje k deinternacionalizaci místních struktur. Vzhledem k tomu, že některá opatření prošla HJPC právě díky zprostředkující roli zahraničního člena, existují obavy, že jeho odchod může HJPC přinejmenším dočasně paralyzovat. Současně je ovšem jasné, že BiH nemůže fungovat pod mezinárodním patronátem navěky.

Zřízení HJPC je v této chvíli nesporně nejdůležitějším krokem na cestě k překonání fragmentace právního a soudního systému. HJPC svádí dohromady představitele justice ze všech územních celků BiH, a vytváří tak přirozenou platformu pro vzájemnou výměnu názorů a informací. Není jistě třeba zdůrazňovat, že pokud by tato výměna zůstala omezena na členy HJPC, harmonizace práva BiH by daleko nepokročila. Z tohoto důvodu převzala HJPC mimo jiné patronát nad středisky zajišťujícími školení soudců a žalobců. Tato střediska operují samostatně ve FBiH a RS, HJPC ale dohlíží na to, aby aktivity byly koordinované a aby se soudci a žalobci z různých částí BiH školili společně. Iniciativa nenaráží na větší problémy, což je dáno rovněž tím, že soudci a žalobci v BiH spolu komunikují bez ohledu na národnost. Je tak spíše pravidlem než výjimkou, že na školeních a podobných aktivitách (konference, semináře apod.) se scházejí právníci ze všech územních jednotek BiH – a to v roli posluchačů i lektorů, byť tradice zvaní zahraničních odborníků je v zemi stále silná.

Právě relativně dobrá soudržnost právnícké komunity v BiH, spočívající převážně na neformálních, osobních kontaktech mezi lidmi (často dřívějšími kolegy, spolužáky apod.), je jedním z faktorů vysvětlujících to, že přes roztržitý systém je justice v BiH schopna nějak fungovat a že rozdíly mezi právními řádami nenabývají takových rozměrů, jak by se dalo očekávat. Neformální základ spolupráce v soudním sektoru má jak výhody, tak nevýhody. Hlavní výhodou je, že spolupráce dokázala přetrvat občanskou válku i rozdělení země do Jednotek a může zdárně probíhat i v situaci, kdy politické vztahy mezi územními celky nejsou nejlepší. Nevýhodou je naopak závislost na interpersonálních vazbách, které se s odchodem konkrétních soudců a žalobců mohou narušit. Do budoucna by tak bylo žádoucí, aby neformální kooperaci mezi jednotlivci doplnily formální mechanismy mezi institucemi. Jejich zavedení by opět mělo být úkolem HJPC, před níž tak stále stojí mnoho výzev.

²⁶ Srov. OSCE. *OSCE Mission to BiH will continue to support HJPC*. 14 February 2012.

6. ZÁVĚR: VZOR, NEBO ODSTRAŠUJÍCÍ PŘÍKLAD?

Reforma soudnictví v Bosně a Hercegovině, která probíhá od podpisu Daytonské dohody v roce 1995, zdaleka není u konce. Soudní moc v této zemi utrpěla během občanské války a vlastně i v období předcházejícím (socialistická Jugoslávie) a následném (etnicky rozdělená Bosna a Hercegovina) těžké rány, z nichž se vzpamatovává jen pomalu. Oproti většině ostatních zemí regionu měla BiH složitější výchozí pozici právě v tom, že se musela vyrovnat nejen s tradicí socialistické deformace práva a justice, ale i s dědictvím ozbrojeného konfliktu, který na jejím území v letech 1992–1995 proběhl. Byla tedy, a do jisté míry stále je, zemí jak transformační, tak postkonfliktní. Na druhou stranu právě tento druhý element k ní obrátil pozornost mezinárodního společenství a zajistil jí přísun odborníků i finančních prostředků, které země po roce 1995 zoufale potřebovala.

Mezinárodní přítomnost v zemi umožnila provést reformy, jež by za jiných okolností byly vzhledem k absenci konsensu na domácí scéně těžko průchodné, popř. by hrozilo, že se jejich realizace zvrtné ve vyrovnávání si účtů (např. proces znovujmenování soudců). Po sedmnácti letech však již tato přítomnost začíná vyvolávat své vlastní problémy. Patří mezi ně mj. to, že politické síly v BiH si nenavvykly hledat kompromis, protože rozpory mezi nimi v minulých letech standardně řešil autoritativní zásah OHR. Nedošlo též k vytvoření dostatečných institucionálních mechanismů, které by zajistily, že jednotlivé územní celky v BiH nebudou jen koexistovat vedle sebe, ale i vzájemně spolupracovat. Tyto nedostatky se jasně odrážejí v justici, kde sice působí Vysoká rada soudců a žalobců coby ústředního koordinačního mechanismu, systém – lze-li zde vůbec mluvit o systému – však dále zůstává roztržštěný a závislý na neformálních, interpersonálních kontaktech.

Reforma justice v BiH zahrnovala některé zajímavé a inovativní kroky. Vedle zřízení HJPC se jednalo hlavně o personální „čistky“, k nimž došlo počátkem minulého desetiletí. Navzdory tomu, že proces znovujmenování soudců vyvolával původně výhrady, nakonec se ukázal jako šťastný a pro justici přínosný. Obavy, že by odchod velkého počtu soudců mohl justici destabilizovat, se nepotvrdily, ostatně k vysloveně masivnímu odchodu ani nedošlo. Rezort opustila necelá třetina soudců, která byla vcelku rychle nahrazena nováčky. Vzhledem k tomu, že kritériem znovujmenování byla profesní a osobní způsobilost k výkonu funkce, nikoli etnická či politická příslušnost, vedl proces k posílení legitimacy soudcovské profese a zvýšení důvěry obyvatel BiH v nestrannost a nezávislost jejích vykonavatelů. Je ovšem třeba zdůraznit, že klíčem k úspěchu byla mezinárodní účast v procesu znovujmenování. Bez ní by nejspíše v justici zůstali jiní lidé. Tento fakt je třeba mít na paměti při zvažování toho, zda by se podobný krok měl či neměl realizovat v jiných zemích regionu.

Jednoznačným úspěchem reformy je informatizace justice. Míra, v jaké vybavení soudů moderními nástroji komunikace a zavedení Systému správy případů (CMS) justici proměnilo a učinilo transparentnější, dokládá, že i na první pohled čistě technické opatření může mít dalekosáhlé důsledky. Zajímavé poučení nabízí reforma soudnictví v BiH rovněž, pokud jde o vliv navýšení financí na rozvoj rezortu. Dostupná data nasvědčují tomu, že přímé investice do představitelů justice (např. zvýšení platů) nemají na posílení profesionality a nezávislosti soudů a soudců nutně větší vliv než investice např. právě do technického vybavení. To samozřejmě neznamená, že by ohodnocení soudců

a dalších pracovníků justice bylo irelevantní. Zdá se jen, že slušné finanční ohodnocení má dopady spíše na posílení prestiže soudcovské profese (a přilákání vhodných kandidátů), než na odolnost vůči korupci. Ta se primárně odvíjí od celkového nastavení společnosti a jejich „korupčních zvyklostí“. Průběh reformy též potvrzuje, že kromě celkové sumy prostředků hrají velkou roli i kritéria (a aktéři) jejich distribuce. V zemi, kde je rozdělování peněz neprůhledné a kde nejvíc dostanou političtí spojenci, může navýšení prostředků rezort spíše destabilizovat než posílit.

Je zřejmé, že i po sedmnácti letech od zahájení reformy soudní moci stojí Bosna a Hercegovina stále před řadou úkolů. Jeden z nejdůležitějších se týká fragmentace právního řádu a soudní moci. V této oblasti se, s výjimkou zřízení HJPC, mnoho neudělalo. Jak již bylo řečeno, důvodem není lenost aktérů či ignorance problému, ale to, že podoba systému se odvíjí od Daytonské dohody, kterou je vzhledem k množství zapojených aktérů složité měnit. Tím spíše, že sami obyvatelé BiH nejsou zajedno v tom, zda a popř. jakým směrem by ji měnit chtěli. V zemi vedle sebe dále koexistují síly volající po centralizaci systému i síly, jež současný stav, v němž vedle sebe koexistují čtyři právní řády a soudní soustavy, považují za akceptovatelný či dokonce výhodný. Postupné stahování mezinárodního společenství z BiH rozšiřuje prostor pro angažovanost místních aktérů, a tím vyvolává nutnost, aby se pokusily tuto otázku vyřešit. Budoucnost ukáže, nakolik se jim to povede.

Autorka se podílela na stanovisku Benátské komise Rady Evropy 648/2011 k právní jistotě a nezávislosti soudnictví v Bosně a Hercegovině. Příspěvek vyjadřuje její soukromý názor, nikoli názor Benátské komise. Při zpracování příspěvku byly využity veřejně dostupné zdroje.

JUDr. PhDr. Veronika Bílková, Ph.D., E.MA

Právnícká fakulta Univerzity Karlovy v Praze

Veronika Bílková

**A Model to Follow or a Path to Avoid?
The Reform of the Judiciary in Bosnia and Herzegovina**

***Abstract:** The article scrutinizes the reform of the judiciary in Bosnia and Herzegovina which, though displaying certain unique features, could be in some respects inspiring for other countries in the region as well. The second section, after the preface, explains the main reasons behind the reform, encompassing primarily the fragmented nature of the system in BiH in which four different legal and judicial orders exist next to each other, and harsh working conditions of judges, facing an ethnically divided society showing a high level of corruption and clientelism. The third section presents a chronological overview of five main stages of the reform. These stages, spreading over the period since 1995 till now, differ by the focus of concrete measures, as well as by institutions responsible for the implementation of these measures. Sections 4–6 concentrate on the most important reform measures. These measures encompass personal changes in the judiciary, including the reappointment of all judges in 2002; changes in the financing of the judiciary, including an increase in salaries; the automatization of the work, including the creation of a Case Management System; and the establishment of the High Judicial and Prosecutorial Council. While the article gives a rather positive assessment of the reform, it does not stop short of drawing attention to its limits.*

***Key words:** judiciary, reform, Bosnia and Herzegovina*