

Mirza H. Omerović\*

## Nepravilnosti i neujednačenost u praksi disciplinske odgovornosti sudija i tužilaca

Sadržaj

1. Uvod
2. Disciplinska odgovornost članova VSTV-a
3. Kršenje odredbi Poslovnika VSTV-a – dozvoljenost žalbe na odluke Drugostepene disciplinske komisije
4. Neujednačenost odluka o privremenom udaljenju od dužnosti
  - 4.1. Vođenje krivične istrage
  - 4.2. Smanjenje plate za vrijeme privremenog udaljenja od dužnosti
5. Javni istupi nosilaca pravosudnih funkcija
6. Različite disciplinske mjere u sličnim predmetima
7. Zaključak

### 1. Uvod

Vladavina prava podrazumijeva najviši autoritet pravnih propisa u jednom društvu, pogotovo u pogledu ograničenja institucionalnog i pojedinačnog djelovanja. Niko nije izuzet od podređenosti vlastitih radnji pravnim propisima, a pogotovo osobe koje obavljaju funkciju u zakonodavnoj i izvršnoj vlasti i pravosuđu. U zemljama nedovoljno razvijene demokratije, sa najvećim izazovom očuvanja vladavine prava moraju se suočiti pravosudne institucije, s obzirom da one moraju donijeti finalne odluke o svim spornim društvenim pitanjima.

Integritet osoba koje obavljaju funkciju u pravosuđu stoga je od najvećeg značaja upravo u zemljama kakva je naša. Fundamentalni aspekt sistema integriteta sudija i tužilaca predstavlja i potreba ispravnog funkcionisanja represivnog dijela sistema – disciplinskih postupaka protiv sudija i tužilaca koji su povrijedili dužnost. Pravilna i dosljedna primjena propisa u ovom postupku preduslov je za pravilan rad pravosudnog sistema.

---

\* Autor je zamjenik glavnog disciplinskog tužioca u Uredu disciplinskog tužioca Visokog sudskog i tužilačkog vijeća Bosne i Hercegovine.

## 2. Disciplinska odgovornost članova Visokog sudskog i tužilačkog vijeća BiH

Visoko sudsko i tužilačko vijeće BiH (VSTV) je institucija BiH, čiji je zadatak da uspostavi nezavisno, nepristrasno i profesionalno pravosuđe u našoj zemlji. VSTV čine jedanaest sudija i tužilaca, dva advokata koje biraju entitetske advokatske komore i dva člana koje biraju Parlamentarna skupština BiH, odnosno Vijeće ministara BiH. Ukupno petnaest članova.

Zakonom o VSTV-u<sup>1</sup> je propisana i disciplinska odgovornost sudija i tužilaca<sup>2</sup>. Pitanje koje se javilo u praksi je obim disciplinske odgovornosti sudija i tužilaca, koji su i članovi VSTV-a, pogotovo za postupanje ili ponašanje ispoljeno za vrijeme dok obavljaju i funkciju člana VSTV-a. Pri tome, potrebno je imati u vidu i da predsjednik VSTV-a i najviše tri člana VSTV-a rade u VSTV-u po osnovu punovremenog radnog angažmana.<sup>3</sup>

Član 6 st. 3 Zakona o VSTV-u, propisano da odluku o smjeni svog člana VSTV donosi na osnovu prijedloga, *inter alia*, i disciplinske komisije<sup>4</sup>. VSTV je pokušalo precizirati odredbu ovog člana zakona svojim Poslovníkom<sup>5</sup>. Tako je članom 6b Poslovníka VSTV propisalo: „Predsjednik Vijeća formira ad hoc komisiju koja je nadležna da utvrđuje činjenice u vezi s povredom dužnosti člana Vijeća i o tome izvještava Vijeće, te po potrebi podnosi prijedlog iz člana 6. stav (3) Zakona. Komisija iz prethodnog stava ima tri člana Vijeća od kojih je jedan sudija, jedan tužilac i jedan član Vijeća koji nije nosilac pravosudne funkcije.“

S druge strane, jedine disciplinske komisije koje se pominju u Zakonu o VSTV-u su Prvostepena i Drugostepena disciplinska komisija za sudije i tužioce<sup>6</sup>. Značajno je da je zadnja iteracija Zakona o VSTV-u stupila na snagu 2008, dok je Poslovník VSTV-a stupio na snagu tokom 2013. Zakonodavac, prilikom donošenja Zakona o VSTV-u, nije nikako mogao imati u vidu *ad-hoc* komisiju, propisanu članom 6b. Poslovníka VSTV-a. Stoga se sintagma „disciplinske komisije“ može samo odnositi na Prvostepenu i Drugostepenu disciplinsku komisiju za sudije i tužioce, iz čega proizilazi jasna namjera zakonodavca da član Vijeća ne bude izuzet od disciplinske odgovornosti. Pored toga, jasno je da u hijerarhiji pravnih akata zakon ima veću snagu od podzakonskog akta.

Međutim, pomenute zakonske odredbe treba tumačiti *cum grano salis*, imajući u vidu i odredbu člana 11 stav 1 Zakona o VSTV-u, kojom je propisan imunitet njegovih članova: „Članovi Vijeća, te članovi komisija u okviru Vijeća, neće biti građanski odgovorni za mišljenja koja su izrazili ili odluke koje su donijeli u okviru njihovih službenih dužnosti“. Iako postoji jasna distinkcija između građanske i disciplinske odgovornosti, očito je intencija zakonodavca da se članovi VSTV-a ne izlažu odgovornosti zbog odluka (ili mišljenja) donesenih prilikom obavljanja svoje funkcije (npr. odluke o imenovanjima ili odluke kojima se donose podzakonski akti).

<sup>1</sup> Sl. gl. BiH 25/04, 93/05, 48/07 i 15/08.

<sup>2</sup> Čl. 54 Zakona o VSTV-u: „Sudija, tužilac, dodatni sudija ili sudija-porotnik, uključujući i predsjednike sudova, glavne tužioce i njihove zamjenike, disciplinski su odgovorni za zakonom propisane disciplinske prekršaje koje su učinili s umišljajem ili iz nehata“.

<sup>3</sup> Čl. 11 st. 3 Zakona o VSTV-u.

<sup>4</sup> Odluku kojom člana smjenjuje s dužnosti (...) Vijeće donosi na prijedlog najmanje jedne trećine svojih članova ili na prijedlog disciplinske komisije, dvotrećinskom većinom glasova svih članova koji su prisutni i koji glasaju.

<sup>5</sup> Sl. gl. BiH 55/13, 96/13, 46/14, 61/14, 78/14, 27/15, 46/15, 93/16, 48/17, 88/17, 41/18 i 64/18.

<sup>6</sup> Čl. 60 st. 2 Zakona o VSTV-u.

U praksi nije uvijek lako utvrditi kada je određena osoba povrijedila dužnost u svojstvu člana VSTV-a, a kada kao sudija ili tužilac. Odgovor se može potražiti u uskom i restriktivnom tumačenju odredbe o imunitetu članova VSTV-a, odnosno u ekstenzivnom tumačenju zakonskih propisa kojima je regulisano pitanje povrede dužnosti sudije ili tužioca. U suprotnom, suočićemo se sa situacijom u kojoj su članovi VSTV-a, „osobe visokih moralnih kvaliteta i profesionalne nepristrasnosti, poznate po djelotvornosti, stručnosti i profesionalnoj nepristrasnosti“<sup>7</sup>, manje odgovorni od sudija i tužilaca iz čijih redova se biraju. Uzeo bih za primjer disciplinski prekršaj „osuda na kaznu zatvora zbog izvršenog krivičnog djela, ili ako je proglašen krivim za krivično djelo koje ga čini nepodobnim za vršenje dužnosti tužioca“<sup>8</sup>. Ukoliko bi član VSTV-a bio osuđen na kaznu zatvora, jasno je da bi izašao van zaštićenog okvira radnji koje je preduzeo obavljajući svoju službenu dužnost.

Stoga je interesantno razmotriti stavove koje su disciplinske komisije zauzele u okviru postupka protiv predsjednika VSTV-a, okončanog tokom prethodne godine. Ured disciplinskog tužioca (UDT) VSTV-a je protiv predsjednika VSTV-a podnio disciplinsku tužbu<sup>9</sup>, zbog disciplinskog prekršaja „bilo kakvo drugo ponašanje koje predstavlja ozbiljno kršenje službene dužnosti ili dovodi u pitanje povjerenje javnosti u nepristrasnost i kredibilitet sudstva“. U tužbi je zatraženo da Prvostepena disciplinska komisija donese i odluku o privremenom udaljenju od dužnosti tuženog, do okončanja disciplinskog postupka.

Prvostepena disciplinska komisija je rješenjem<sup>10</sup> odbacila disciplinsku tužbu i prijedlog za privremeno udaljenje od dužnosti predsjednika VSTV-a. Iako to nije vidljivo iz izreke odluke, iz obrazloženja proizilazi da su tužba i prijedlog odbačeni kao nedopušteni. U obrazloženju odluke je navedeno da je predsjednik VSTV-a „imenovan iz reda sudaca, ali za vrijeme stalnog radnog angažmana u VSTV-u BiH sve radnje preduzima u svojstvu predsjednika a ne suca Osnovnog suda u (...), što uključuje kako radnje i ponašanje na poslu tako i u privatnom životu. U vršenju svoje funkcije predsjednik VSTV-a ne duži niti postupa u sudskim predmetima u Osnovnom sudu u (...) kao ni nekom drugom sudu u Bosni i Hercegovini. Dakle, status funkcionalnog postupanja u svojstvu suca u bilo kojem sudu u Bosni i Hercegovini je zaleđen, jer je nespojiv sa obavljanjem funkcije predsjednika VSTV-a. Zakon o VSTV, također, različito tretira i članove vijeća, koji samo povremeno dolaze na rad u komisije i na sjednice, jer oni aktivno vrše dužnost sudaca i tužitelja (...) Jasno je da je Visoko sudbeno i tužiteljsko vijeće regulatorno tijelo i da su predsjednik i dopredsjednici, rukovodstvo tog tijela, koje u svojoj nadležnosti nema postupak suđenja na sudovima. Prema mišljenju Prvostupanjske stegovne komisije postupak utvrđivanja odgovornosti članova Vijeća, kao i eventualnog privremenog udaljenja od vršenja dužnosti predsjednika ili dopredsjednika VSTV je propisan odredbama članaka 7. i 77. Zakona o VSTV-u (o čemu se odlučuje dvotrećinskom većinom glasova članova Vijeća koji su prisutni i glasaju)“.<sup>11</sup>

Iz ključnog dijela obrazloženja je vidljiv i propust Prvostepene disciplinske komisije da obrazloži ingerencije disciplinske komisije, u ranije pomenutoj odredbi člana 6 stav 3 Zakona o VSTV-u: „Odluku kojom člana smjenjuje s dužnosti (...) Vijeće donosi na prijedlog najmanje jedne trećine svojih članova ili na prijedlog disciplinske komisije, dvotrećinskom većinom glasova svih

<sup>7</sup> Čl. 4 st. 2 Zakona o VSTV-u.

<sup>8</sup> Čl. 57 tač. 13 Zakona o VSTV-u.

<sup>9</sup> Disciplinska tužba br. UDT DD 009691 19 od 31. 05. 2019.

<sup>10</sup> Rješenje Prvostepene disciplinske komisije br. 04-07-6-2025-3/2019 od 03. 06. 2019.

<sup>11</sup> Citati iz odluka su preuzeti u izvornom obliku, bez stilskih ili gramatičkih korekcija.

članova koji su prisutni i koji glasaju.“ Naime, ukoliko disciplinske komisije nisu stvarno nadležne da preispituju „radnje i ponašanje na poslu i u privatnom životu“ kako Prvostepena komisija tvrdi, kako je moguće da *nenadležna* disciplinska komisija pokrene proceduru smjene člana VSTV-a? Pored toga, kao što se vidi, argumentacija o nenadležnosti zasnovana je gotovo isključivo na činjenici da predsjednik VSTV-a ne postupa u sudskim predmetima. Pri tom je zanemaren niz disciplinskih prekršaja sudija koji se ne odnose na postupanje u predmetima i donošenje sudskih odluka. Jedan od disciplinskih prekršaja ove vrste je upravo i disciplinski prekršaj naveden u tužbi u ovom predmetu.

Pominjanje disciplinske komisije u članu 6 Zakona o VSTV-u, zanemarila je i Drugostepena disciplinska komisija, odučujući po izjavljenoj žalbi UDT-a. U ključnom dijelu obrazloženja drugostepene odluke je navedeno:

*„Postavlja se pitanje da li osoba koja obavlja funkciju predsjednika VSTV-a disciplinski odgovara na isti način na koji odgovara sudija Osnovnog suda u (...) ili sudija bilo kojeg drugog suda u BiH.*

*Prema mišljenju ove Komisije iz odredaba člana 6. i 7. Zakona o VSTV-u BiH eksplicitno proizilazi da je odgovornost članova Vijeća koji obavljaju određene funkcije u Vijeću u punovremenom radnom angažmanu u svojstvu predsjednika, potpredsjednika ili člana Vijeća koji je stalno angažiran u Vijeću, prema Vijeću i funkciji koju obnaša izdvojena u odnosu na opću disciplinsku odgovornost sudija i tužilaca utemeljenu u Poglavlju VI. Zakona o VSTV-u BiH.*

*Drugostepena disciplinska komisija smatra da je članom 6. Zakona o VSTV-u jasno propisana odgovornost za radnje koje mogu počinuti članovi Vijeća pa samim tim i predsjednik VSTV-a, te procedura utvrđivanja prekršajne odgovornosti od strane Vijeća a ne disciplinskih komisija.“<sup>12</sup>*

Dakle, suprotno jasnoj zakonskoj odredbi, koja predviđa da disciplinske komisije mogu pokrenuti postupak i odlučivanja o smjeni člana VSTV-a, disciplinske komisije u ovom predmetu su zauzele stajalište da nisu stvarno nadležne ni da vode disciplinske postupke protiv članova VSTV-a koji su na stalnom angažmanu u ovoj instituciji. Ovakve odluke mogu imati (i imale su) negativan efekat na reputaciju VSTV-a u profesionalnoj zajednici i društvu, kako je i navedeno u žalbi UDT-a na prvostepenu odluku:

*„Zaključak da ne postoji mogućnost utvrđivanja disciplinske odgovornosti predsjednika VSTV-a, pored toga što je, imajući u vidu sve navedeno, pravno neutemeljen, predstavlja i lošu poruku da su deontološki standardi za sudije i tužioce viši nego za članove VSTV-a, koji su istovremeno sudije i tužioci, i koji treba da utjelovljuju sve osobine propisane čl. 4. st (2) Zakona o VSTV-u: da budu osobe visokih moralnih kvaliteta i profesionalne nepristrasnosti, poznate po djelotvornosti, stručnosti i profesionalnoj nepristrasnosti. Ovakav zaključak dodatno doprinosi uvjerenju u javnosti i profesionalnoj zajednici da članovi VSTV-a imaju velika ovlaštenja, a vrlo ograničenu odgovornost, što je vidljivo iz često upotrebljene sintagme kojom se opisuje VSTV - „otuđeni centar moći“. Pri tome, sva karakterna i stručna svojstva članova VSTV-a, trebala bi biti naročito izražena*

<sup>12</sup> Odluka br. 04-07-6-2025-6/2019 od 11. 06. 2019.



*u osobi koja obavlja dužnost predsjednika VSTV-a, imajući u vidu da predsjednik predstavlja VSTV prema trećim osobama i javnosti.“*

### **3. Kršenje odredbi Poslovnika VSTV-a: dozvoljenost žalbe na odluke Drugostepene disciplinske komisije**

Različiti standardi iz prakse organa koja primjenjuju propise pretpostavljaju da su u istim ili bitno sličnim spornim pitanjima, koje treba razriješiti, zauzeta različita stajališta. Temeljna pretpostavka ipak je da su u svim situacijama nadležni organi postupali u okviru svojih ovlaštenja. Kršenje kogentnih propisa u pojedinačnim predmetima dovodi u favorizovanu poziciju stranku u postupku u čiju korist je napravljen presedan u odnosu na sve druge stranke koje se pojavljuju pred istim organom i predstavlja najeklatantnije kršenje fundamentalnog postulata vladavine prava – jednakosti svih pred zakonom. Upravo ovakva situacija pojavila se u nedavnoj disciplinskoj praksi VSTV-a.

Odredbama člana 60 st. 6 Zakona o VSTV-u propisano je: „*Protiv odluke Drugostepene disciplinske komisije o izricanju disciplinske mjere može se uložiti žalba Vijeću kao cjelini. Ako Vijeće ne potvrdi mjeru razrješenja, Vijeće može izreći drugu mjeru predviđenu ovim zakonom.*“ Iz ove nespretno formulirane zakonske odredbe proizilazi da je vjerovatna intencija zakonodavca bila da omogući sudiji ili tužiocu, kojem je izrečena mjera razrješenja od dužnosti u drugostepenom postupku, da izjavi finalnu žalbu u pogledu izrečene mjere.

Nepreciznost citirane odredbe problematizirao je i Ustavni sud BiH, usvajajući apelaciju u kojoj je isticana povreda prava na pristup sudu, u pogledu trećestepene odluke VSTV-a o odbacivanju žalbe kao nedopuštene: „*(...) imajući u vidu spornu zakonsku odredbu, koja zbog svoje nepreciznosti ostavlja mogućnost proizvoljnosti u tumačenju, u konkretnom slučaju uopće nije moguće na pouzdan način utvrditi da li apelanti imaju ili nemaju pravo na žalbu po domaćem pravu (...). Stoga, predmetna odredba ima za posljedicu pravnu nesigurnost sudija i tužilaca protiv kojih se vodi disciplinski postupak u vezi sa njihovim pravom na potpuni pristup sudu i višestепенost sudske zaštite*“<sup>13</sup>. Kako je Zakonom o VSTV-u<sup>14</sup> propisano da će disciplinski postupak biti uređen Poslovníkom o radu VSTV-a, nakon što je Ustavni sud BiH usvojio apelaciju, VSTV je izmijenio Poslovník<sup>15</sup> i propisao da se VSTV-u može izjaviti žalba na odluku Drugostepene disciplinske komisije, ali samo u pogledu izrečene disciplinske mjere. Žalbe izjavljene na osnovu drugih žalbenih osnova stoga su redovno odbacivane kao nedopuštene.

Do izuzetka je došlo u predmetu okončanom 2019, u kojem je izjavljena žalba zbog drugih žalbenih osnova: pogrešno ili nepotpuno utvrđeno činjenično stanje, odnosno pogrešna primjena materijalnog prava. Pobijanom odlukom Drugostepene disciplinske komisije, uvažena je žalba UDT-a, preinačena prvostepena odluka kojom je odbijena disciplinska tužba i utvrđena disciplinska odgovornost tužene.

Razmatrajući izjavljenu žalbu, VSTV je preinačio drugostepenu odluku i donio odluku<sup>16</sup> kojom tuženu „*u cjelosti oslobađa disciplinske odgovornosti*“<sup>17</sup>. U obrazloženju je naveden

<sup>13</sup> Odluka o dopustivosti i meritumu Ustavnog sud BiH br. AP 4101/09, donesena 20. 03. 2012.

<sup>14</sup> Čl. 62 st. 1 Zakona o VSTV-u.

<sup>15</sup> Čl. 103 st. 1 i 2 Poslovnika VSTV-a.

<sup>16</sup> Odluku br. 04-07-6-309-23/2019 od 19. 06. 2019.

iznenađujući razlog za razmatranje pobijane odluke u meritumu: „(...) imajući u vidu da se žalbom tužene i njene punomoćnice, na odluku Drugostepene disciplinske komisije, ukazuje na povredu Evropske konvencije za zaštitu ljudskih prava i osnovnih sloboda, konkretno odredbi člana 6.,13. i 14. (prava na pravično suđenje, odnosno postupak, prava na djelotvoran pravni lijek i prava na jednakost pred zakonom), koja Konvencija se u skladu sa članom II 2. Ustava Bosne i Hercegovine direktno primjenjuje u Bosni i Hercegovini i ima prioritet nad ostalim zakonima, Vijeće kao cjelina je donijelo odluku da će se u konkretnom slučaju upustiti u meritum po svim žalbenim navodima tužene i njene punomoćnice, dakle ne ograničavajući se na ispitivanje pobijane odluke samo u dijelu koji se odnosi na izrečenu disciplinsku mjeru“.

Slična argumentacija iskorištena je i u dijelu obrazloženja o razlozima zbog kojih su žalbe uvažene: „Vijeće zaključuje da različito tumačenje i primjena istog propisa (...) protiv dvije sudije istog suda vodi ka pravnoj nesigurnosti i nejednakom tretmanu nosilaca pravosudne funkcije prilikom vođenja disciplinskog postupka od strane disciplinskih komisija Vijeća, utvrđivanje disciplinske odgovornosti i izricanja disciplinskih mjera propisanih Zakonom o VSTV-u, radi čega je Vijeće usvojilo predmetni prigovor tužene i tuženu u cijelosti oslobodilo disciplinske odgovornosti (...)“.

Dakle, kršenje kogentnih poslovnčkih odredbi u ovom predmetu paušalno je obrazloženo zaštitom ustavnih prava i sloboda propisanih Evropskom konvencijom, pri čemu je zanemarena obaveza primjene imperativnih propisa na sve sudije i tužioce, pod disciplinskom jurisdikcijom VSTV-a. Na ovaj način, kako bi otklonilo navodnu diskriminaciju tuženog sudije, VSTV, suprotno pozitivnom propisu koje je samo donijelo, vrši diskriminaciju svih drugih tuženih sudija i tužilaca, čije su žalbe na drugostepene odluke, izjavljene iz bilo kojih drugih razloga osim izrečene disciplinske mjere, propisno odbačene kao nedopuštene. Ovo je primjer koji pokazuje da se pravosudne institucije ne pridržavaju vlastitih propisa. U takvim okolnostima je nerealno očekivati da vladavina prava u našoj zemlji ojača.

## 4. Neujednačenost odluka o privremenom udaljenju od dužnosti

### 4.1. Vođenje krivične istrage

Poglavlje VII Zakona o VSTV-u propisuje privremeno udaljenje sudija ili tužilaca od vršenja dužnosti do okončanja krivičnog postupka, disciplinskog postupka ili postupka razrješenja. Kao jedini uslov za obligatornu suspenziju sudije ili tužioca propisana je situacija u kojoj je nosiocu pravosudne funkcije određena mjera pritvora. Kao fakultativni razlozi zbog kojih se može odrediti udaljenje, u članu 77 Zakona propisani su istraga u krivičnom postupku, podignuta optužnica<sup>18</sup>, pokrenut (disciplinski) postupak razrješenja, ukoliko se disciplinska odgovornost ne može utvrditi na odgovarajući način, bez privremenog udaljenja, te ukoliko je vršenje dužnosti otežano zbog mentalnog, emocionalnog ili fizičkog stanja.

U praksi, najčešći razlozi zbog kojih se traži privremeno udaljenje od dužnosti sudije ili tužioca su krivična istraga ili potvrđena optužnica protiv njih. Oba zakonska osnova, koja su fakultativne

<sup>17</sup> U smislu supsidijarne primjene Zakona o parničnom postupku u disciplinskom postupku protiv sudija i tužilaca u BiH, na osnovu čl. 78 Poslovnika VSTV-a, terminološki bi ispravno bilo govoriti o odbijanju disciplinske žalbe.

<sup>18</sup> Zakon koristi termin podignuta optužnica, no bilo bi preciznije propisati potvrđenu optužnicu kao razlog za udaljenje, s obzirom da sud može odbiti potvrđivanje optužnice, nakon čega se krivični predmet vraća u fazu istrage.

prirode, najčešće predstavljaju obligatorni osnov za suspenziju zaposlenih u institucijama drugih grana vlasti<sup>19</sup>. Stoga bi zakonodavac svakako trebao da razmisli o potrebi izmjene Zakona o VSTV-u, kako bi i sudije i tužioci protiv kojih se vodi istraga ili je potvrđena optužnica *ex lege* bili suspendovani, tim prije što se u državama zrele demokratije s punim pravom očekuje da deontološki standardi budu najviši za osobe koje obavljaju funkciju u pravosuđu.

Kao što am naveo, svi nabrojani razlozi spadaju u fakultativne razloge. Zbog njih Prvostepena disciplinska komisija može donijeti odluku o suspenziji sudije ili tužioca, na prijedlog UDT-a ili predsjednika suda, odnosno glavnog tužioca, koji rukovodi institucijom u kojoj sudija ili tužilac obavlja dužnost<sup>20</sup>. Pomenutim Poglavljem VII Zakona o VSTV-u nisu propisani razlozi kojima se trebaju rukovoditi disciplinske komisije prilikom razmatranja prijedloga za suspenziju. Stoga ove razloge treba potražiti u sistemskom tumačenju Zakona o VSTV-u u cjelini, pogotovo u odredbama člana 43 (Kriteriji za imenovanje). Pored stručnih i radnih sposobnosti, neophodnih za imenovanje, ovim članom su propisane i neophodne lične osobine svakog podobnog kandidata: nepristrasnost, savjesnost, odgovornost, ugled, (dolično) ponašanje na poslu i van posla. Naravno, podrazumijeva se da lični integritet svaki sudija i tužilac mora održavati na visokom nivou dok god obavlja funkciju.

Stoga je jedno od najznačajnih pitanja na koje disciplinske komisije trebaju odgovoriti, prilikom razmatranja prijedloga za privremeno udaljenje sudije ili tužioca predstavlja pitanje da li je vođenjem krivične istrage ili postupka ugrožen njegov lični, kao i institucionalni kredibilitet i integritet suda ili tužilaštva u kojem obavlja funkciju. Kao što će se vidjeti na primjeru dvije odluke po zahtjevima za privremeno udaljenje dva tužioca istog tužilaštva, ovo ključno pitanje je ponekad u potpunosti zanemareno.

Prije nekoliko godina, tužilaštvo je u kratkom vremenskom periodu donijelo naredbe o sprovođenju istrage protiv dva tužioca. Oba tužioca bila su osumnjičena za krivična djela koja spadaju u oblast krivičnih djela korupcije, odnosno krivičnih djela protiv službene i odgovorne dužnosti. Konkretno, jedan od tužilaca bio je osumnjičen za krivično djelo nesavjestan rad u službi, dok je drugi tužilac bio osumnjičen za krivično djelo pronevjere u službi.

Postupajući po prijedlogu UDT-a, Prvostepena disciplinska komisija je donijela odluku<sup>21</sup> kojom se prvi tužilac privremeno udaljava od dužnosti do okončanja istrage koja se vodi protiv njega. U obrazloženju odluke, koja će kasnije biti potvrđena u žalbenom postupku, navedeno je da ju je komisija donijela „*prvenstveno polazeći od prirode i vrste krivičnog djela obuhvaćenog naredbom o sprovođenju istrage*“, koja ugrožava kredibilitet tužilačke funkcije. „*Osim toga, ova Komisija je imala u vidu percepciju javnosti u kredibilitet dužnosti (...) te stala na stanovište da je nužno tužioca (...) privremeno udaljiti od vršenja dužnosti do okončanja istrage u okviru krivičnog postupka, kako bi se sačuvalo povjerenje javnosti u rad tužilaštva i obezbijedilo poštivanje visokih standarda tužilačkog ponašanja proklamovanog Kodeksom tužilačke etike*“.

<sup>19</sup> Npr. državni službenici u institucijama BiH su suspendirani po sili zakona ukoliko je protiv njih donesena naredba o sprovođenju istrage za krivično djelo protiv službene i druge odgovorne dužnosti, na osnovu čl. 58 st. 1 Zakona o državnoj službi u institucijama BiH, *Sl. gl. BiH* 19/02, 35/03, 4/04, 17/04, 26/04, 37/04, 48/05, 2/06, 32/07, 43/09, 8/10, 40/12 i 93/17.

<sup>20</sup> U praksi su izuzetno rijetko zabilježene situacije u kojima je udaljenje od obavljanja dužnosti zatražio rukovodilac institucije.

<sup>21</sup> Odluka br. 04-07-6-908-7/2017 od 10. 03. 2017.

S druge strane, pola godine ranije, Prvostepena disciplinska komisija je pravosnažnom odlukom odbila prijedlog UDT-a za privremeno udaljenje drugog tužioca, kao neosnovan.<sup>22</sup> U obrazloženju odluke je navedeno da „*nije sporno da su ostvareni zakonski uslovi za diskreciono privremeno udaljenje od vršenja dužnosti*“. Međutim, Komisija u nastavku kreće stranputicom i razmatra kvalitet same tužilačke odluke o pokretanju istrage: „*Na osnovu provedenog postupka i ocjenje raspoloživih informacija i dokaza ova Komisija zaključuje da je činjenična osnova optužbi koje se tužiocu stavljaju na teret naredbom o provođenju istrage (...) u bitnim elementima dovedena u ozbiljnu sumnju. Time je posljedično izveden zaključak da je zahtjev za privremeno udaljenje tužioca ocjenjen neopravdanim, odnosno neosnovanim, bez obzira na okolnost što je javnost upoznata da je protiv tužioca pokrenuta istraga za navedeno krivično djelo u vezi sa vršenjem službene dužnosti*“. U obrazloženju, Komisija iznosi kontradiktorne zaključke: „*(...) sama činjenica da je protiv tužioca pokrenuta istraga zbog postojanja osnova sumnje da je počinio krivično djelo – pronevjera u službi (...) po ocjeni ove Komisije, ne predstavlja apriori osnov, za zaključak da postoji opasnost od ugrožavanja osnovnih vrijednosti pravosudne funkcije i povjerenja javnosti u pravosuđe (...). Ova Komisija ne isključuje mogućnost da je ovim slučajem u određenoj mjeri trenutno stvorena negativna percepcija prema sistemu pravosuđa, ali istovremeno ocjenjuje da je takva percepcija, rezultat ograničenog broja bitnih činjenica koje su dospjele u javnost.*“ Stoga tužilac nije udaljen od dužnosti i nastavio je da radi iako se i narednih nekoliko godina vodila istraga protiv njega.

Analizirajući uporedno stajališta komisija u ova dva predmeta, zaključujem da je u prvom predmetu komisija pravilno cijenila značaj pokretanje istrage protiv tužioca zbog krivičnog djela počinjenog u okviru obavljanja službenih dužnosti u smislu vrijednosti proklamovanih Zakonom o VSTV-u, a prvenstveno kredibiliteta funkcije i povjerenja javnosti u rad tužilaštva. S druge strane, očigledno je da su ove vrijednosti marginalizirane u drugom slučaju, u kojem se komisija upustila u preispitivanje naredbe o provođenju istrage, njenog kvaliteta i prikupljenih dokaza u istrazi, analogno ovlastima koja nadređena tužilaštva imaju u tužilačkom sistemu – ovlastima kontrole i efikasnosti rada podređenih tužilaštava. Ingerencijama VSTV-a, propisanih članom 17 Zakona o VSTV-u nije predviđeno da VSTV, pa ni njegovi organi, poput disciplinskih komisija, vrše analizu osnovanosti donešenih odluka, s aspekta dokaza i činjenica koje su sudovi i tužilaštva prikupili i utvrdili u pravosudnim postupcima<sup>23</sup>. Ovakvim postupanjem, komisija ne samo da je prekoračila vlastite prerogative, nego njena iznesena stajališta, imajući u vidu formalni autoritet VSTV-a u pravosudnoj zajednici, može imati štetan uticaj na integritet istrage i eventualnih kasnijih postupaka. Iako i sama smatra da je „*ovim slučajem u određenoj mjeri trenutno stvorena negativna percepcija prema sistemu pravosuđa*“, Komisija ne smatra neophodnim da se, zbog kredibiliteta i integriteta i tužioca i tužilaštva on privremeno udalji od dužnosti, nego indirektno poručuje da je istraga neutemeljena.

Ovaj eklatantni primjer ilustrira potrebu da vođenje krivične istrage ili potvrđivanje optužnice bude *propisano kao obvezni razlog za suspenziju* sudija i tužilaca. Iako bi diskrecione ovlasti, u

<sup>22</sup> Pojmovno je neutemeljeno tvrditi da je prijedlog za udaljenje neosnovan ako postoji naredba o provođenju istrage, kao formalni zakonski osnov za podnošenje prijedloga. Stoga bi u izreci ovakve odluke trebalo samo navesti da se prijedlog odbija.

<sup>23</sup> Istina je da je čl. 56 t. 9 Zakona o VSTV-u propisan disciplinski prekršaj „*donošenje odluka kojim se očigledno krši zakon ili uporno i neopravdano kršenje pravila postupka*“, koji je rezervisan za najeklatantnije kršenje kogentnih propisa, van svih standarda disciplinske prakse, a ne za preispitivanje odluke donesene na osnovu slobodnog uvjerenja i vlastite ocjene dokaza ili procesnih pogrešaka o kojima odlučuje drugostepeni sud.



najboljoj namjeri i razumnim interpretacijama određenih životnih situacija izuzetno mogle dovesti do odbijanja prijedloga za privremeno udaljenje, očigledno je da je nemoguće spriječiti njihovu zloupotrebu u većini preostalih slučajeva gdje je jedini logičan korak suspendovati sudiju ili tužioca do okončanja postupaka koji se vode protiv njega. Od ovih ovlasti, u smislu stajališta disciplinske prakse, više je štete od koristi.

#### 4.2. Smanjenje plate za vrijeme privremenog udaljenja od dužnosti

Za razliku od drugih kategorija zaposlenih u javnoj službi, sudije i tužiocima primaju puni iznos plate za vrijeme privremenog udaljenja od dužnosti. Nedostatak zakonske odredbe koji bi se odnosio na smanjenje primanja često ima reperkusije na disciplinske postupke koji su u toku. Ukoliko je npr. sudiji ili tužiocu u pravosnažno okončanom krivičnom postupku izrečena kazna zatvora ili neka druga krivična osuda, njegova funkcija ne prestaje *ex lege*. Naime, Zakonom o VSTV-u<sup>24</sup> propisan je disciplinski prekršaj „osuda na kaznu zatvora zbog izvršenog krivičnog djela, ili ako je proglašen krivim za krivično djelo koje ga čini nepodobnim za vršenje dužnosti sudije/tužioca“, pa nakon pravosnažne osude treba slijediti potencijalno trostepeni postupak pred dvije disciplinske komisije i VSTV-om kao cjelinom, koje donosi finalnu odluku o sankciji koju treba izreći. Iako se ovaj postupak treba okončati u roku od godinu dana, u skladu sa rokom zastare, propisanim članom 73 Zakona, Zakon dopušta mogućnost da se ovaj rok izuzetno može i produžiti. S obzirom da bi sudija/tužilac koji je osuđen na kaznu zatvora *trebao* biti razriješen od dužnosti, nepostojanje zakonske solucije koja bi predviđala prestanak radnog odnosa deklarativnom odlukom omogućava pravosnažno osuđenim sudijama i tužiocima da eventualnom zloupotrebom procesnih prava u disciplinskom postupku nastave primati platu što duži period – u punom iznosu.

Zakonom je ipak predviđen jedan izuzetak, propisan članom 81 st. 1 Zakona o VSTV-u: „Ako je prvostepeni sud proglasio sudiju ili tužioca krivim za krivično djelo, Prvostepena disciplinska komisija može narediti da se obustavi isplata plaće i drugih naknada sudiji ili tužiocu do donošenja odluke drugostepenog suda po žalbi“. Ukoliko sudija ili tužilac bude pravosnažno oslobođen, ima pravo na isplatu obustavljenih plaća i naknada. Iako Zakon ne propisuje razloge kojim bi se komisija trebala rukovoditi prilikom upotrebe svojih diskrecionih ovlasti, logično je da bi priroda krivičnog djela i izrečena nepravosnažna krivična sankcija trebali biti ključne okolnosti koje treba uzeti u obzir (npr. moglo bi se argumentovano tvrditi da uslovna osuda za krivično djelo iz oblasti bezbjednosti saobraćaja, bez značajnijih posljedica po život ili zdravlje drugih osoba ne mora nužno voditi do obustave isplate plate). Međutim, praksa disciplinskih komisija nije dosljedna i ne pruža dovoljno obrazloženih razloga kojima se komisije rukovode prilikom razmatranja obustave plate.

U jednom predmetu je Prvostepena disciplinska komisija donijela odluku kojom se privremeno udaljenom sudiji obustavlja isplata plate i drugih naknada. U obrazloženju odluke je lakonski navedeno da je donesena „imajući u vidu počinjeno krivično djelo“, utvrđeno nepravosnažnom osudom, a koje spada u grupu krivičnih djela protiv spolne slobode i morala. Sudija je nepravosnažno osuđen na kaznu zatvora u trajanju od jedne i po godine. Iako je obrazloženje

<sup>24</sup> Čl. 56 tač. 14, odnosno čl. 57 tač. 13 Zakona o VSTV.

moglo biti iscrpnije, smatram da je priroda krivičnog djela ispravno uzeta kao bitna okolnost prilikom donošenja odluke.

S druge strane, u kasnije donesenoj odluci,<sup>25</sup> Prvostepena disciplinska komisija se odlučila da ne obustavi isplatu plate, s prozaičnim obrazloženjem: „*Ova Komisija je jednoglasno zauzela stav da u ovom momentu s obzirom na okolnosti konkretnog slučaja ne bi bilo cjelishodno donositi naredbu kojom bi se tužiocu (...) obustavila isplata plate i drugih naknada do donošenja odluke drugostepenog suda po žalbi*“.

Prema etabiliranoj praksi Evropskog suda za ljudska prava (ESLJP), svaka odluka suda ili sličnog tijela, u što nesumnjivo spadaju i disciplinski organi VSTV-a, mora biti obrazložena na dovoljno jasan način. Tako je npr. u predmetu *Hirvisaari protiv Finske*<sup>26</sup>, ESLJP zaključio: „(...) prema utvrđenoj praksi koja se osvrće na ispravan rad pravosuđa, presude sudova i tribunala trebaju sadržavati dovoljno jasne razloge zbog kojih su donešene. Obim dužnosti obrazlaganja razloga može varirati u zavisnosti od prirode odluke i mora biti utvrđen u svjetlu okolnosti predmeta.“

U konkretnim primjernima, druga odluka ne zadovoljava pomenute standarde ESLJP, s obzirom da paušalno pozivanje na neizložene okolnosti konkretnog slučaja ne pruža dovoljno razloga za donošenje odluke. Tim prije što se radi o nedovoljno istraženoj i uskoj oblasti disciplinske prakse, koja zahtijeva dodatno obrazlaganje radi uspostave putokaza za buduće odlučivanje.

## 5. Javni istupi nosilaca pravosudnih funkcija

Javni istupi nosilaca pravosudnih funkcija predstavljaju jedno od najkontroverznijih pitanja skorije disciplinske prakse VSTV-a. Etički kodeksima sudija i tužilaca propisani su dometi javnih istupa sudija i tužilaca. Tako je npr. čl. 2.4a Kodeksa sudijske etike<sup>27</sup> propisano da „*sudija može javno iznositi svoje stavove i mišljenja u svrhu unapređenja prava i pravnog sistema, te komentirati društvene pojave, ali vodeći računa o principima nepristrasnosti i nezavisnosti pravosudne funkcije*“. Dalja ograničenja propisana su članom 2.2.3 tačka d) Kodeksa, koji zabranjuje sudijama da javno učestvuju u „*kontroverznim političkim diskusijama, osim po pitanjima koja se direktno tiču rada sudova, nezavisnosti pravosuđa ili fundamentalnih aspekata sprovođenja pravde*“. Takođe, Kodeks sadrži i zabranu komentarisanja predmeta, karakterističnu za pravosudne sisteme zemalja razvijene demokratije: „*Sudija ne daje bilo kakav komentar u javnosti ili privatno, kako u vezi predmeta u kojem postupa ili u kojem bi mogao postupati, tako ni u predmetima drugog sudije, a koji bi opravdano mogao izazvati sumnju u njegovu nepristrasnost ili bi mogao predstavljati neprimjeren uticaj*“. Jednaka ograničenja, *mutatis mutandis*, propisana su i Kodeksom tužilačke etike. Snaga (ili slabost) ograničenja, propisanih etičkim kodeksima, u praksi zavisi od spremnosti disciplinskih organa da ih dosljedno implementiraju.

U javnosti poznatom disciplinskom predmetu, pokrenutom početkom 2017, UDT je inicirao postupak protiv sudije zbog javnih istupa u kojima je, između ostalog, komentarisao krivične predmete u kojima je i sam postupao, a koji nisu bili pravosnažno okončani u vrijeme kada je

<sup>25</sup> Odluka br. 04-07-6-153-1/2020 od 10. 01. 2020

<sup>26</sup> Apelacija br. 49684/99. Presuda donesena 27. 09. 2001.

<sup>27</sup> Kodeks sudijske etike i Kodeks tužilačke etike, *Sl. gl. BiH* 13/06, 24/15 i 94/18.

sudija nastupao u TV emisiji. U činjeničnom opisu disciplinskog prekršaja u tužbi je navedeno, *inter alia*, i da je tuženi sudija „komentarisao predmet protiv optuženog (...), u kojem je postupao kao sudija za prethodni postupak i izdao 25. 12. 2015. godine naredbu za provođenje posebnih istražnih radnji prema optuženom (...), a koji se u vrijeme emitiranja emisije nalazio u fazi zakazivanja glavnog pretresa, izjavivši da je navedena osoba optužena za 'beznačajno krivično djelo', da je postojanje krivičnog djela 'diskutabilno', da je postupak pokrenut 'u nezgodnom trenutku' i na 'neprimjeren način', te da će ovim postupkom nastati 'ogromna šteta za pravosudni sistem, jer se stvara jedna percepcija da je pravosudni sistem stavljen u službu nekih politika'“<sup>28</sup>. U istoj emisiji, sudija je komentarisao i drugi predmet u kojem je postupao kao sudija za prethodno saslušanje, a koji se u vrijeme emitiranja emisije nalazio u fazi odlučivanja po prethodnim prigovorima na optužnicu, izjavivši: „Teško mi je da komentarišem slučaj koji je još kod mene i u fazi rješavanja, ali jesam odbio da potvrdim optužnicu, smatrao sam da tu nema elemenata krivičnog djela, i mislim da će to biti jedan slučaj koji će takođe nanijeti više štete pravosuđu i institucijama suda i tužilaštva (...) nego što će biti koristi bilo kakve, čak i da ima djela“. Ured disciplinskog tužioca smatrao je da je ovakvim komentarima tuženi sudija izvršio disciplinski prekršaj, propisan članom 56 tačka 15 Zakona o Vijeću: „davanje bilo kakvih komentara, dok se predmet ne riješi na sudu, za koje se opravdano može očekivati da mogu ometati ili štetiti pravičnom postupku ili suđenju, ili nepoduzimanje odgovarajućih koraka kako bi se osiguralo da se njemu podređeni uposlenici suda također suzdrže od davanja komentara“.

Međutim, disciplinske komisije su zauzele drugačija stajališta. Prvostepena disciplinska komisija donijela je odluku<sup>29</sup> kojom se disciplinska tužba odbija kao neosnovana, uključujući i gore navedene tačke disciplinske tužbe. Pri tome, u relevantnim dijelovima obrazloženja odluke, disciplinska komisija je iznijela sljedeća stajališta: „Što se tiče komentara iznesenih od strane tuženog a koji se tiču predmeta (...), stegovni tužitelj nije uspio uvjeriti Povjerenstvo da je otkrio neke činjenice ili informacije do kojih je mogao doći postupajući kao sudija za prethodni postupak, već je u stegovnoj tužbi samo istakao opće komentare i informacije koje je tuženi iznio u televizijskoj emisiji, a koje su u vrijeme emitovanja emisije bile poznate široj javnosti. Također, stegovni tužitelj nije uspio uvjeriti Povjerenstvo na koji način se navedenim radnjama tuženog opravdano moglo očekivati da mogu ometati ili štetiti pravičnom postupku ili suđenju u predmetu (...) koji je u vrijeme emitiranja emisije bio u fazi zakazivanja glavnog pretresa. Povjerenstvo je stava da je tuženi (...) ilustriranjem predmeta (...) pokušao ukazati na posljedice koje mogu nastati za pravosudni sistem, te da je skretanjem pozornosti javnosti na ovaj problem u interesu pravosuđa i principa nezavisnosti i nepristranosti. Povjerenstvo je zaključilo da ovim komentarima sudac (...) nije prekoračio dopuštenu granicu slobode izražavanja suca čime bi počinio stegovni prekršaj iz članka 56. tačka 15. Zakona o VSTV-u BiH.“ Vezano za komentare u drugom predmetu, komisija je zaključila: „Činjenica je da je tuženi (...) komentirao predmet (...) i da je tuženi u tom predmetu postupao kao sudija za prethodno saslušanje i da je odbio potvrditi optužnicu iz razloga koje je naveo u svojoj odluci. Također je činjenica da se predmet (...) u vrijeme emitiranja emisije nalazio u fazi odlučivanja po prethodnim prigovorima na optužnicu. Povjerenstvo primjećuje da je sudac (...) svoju odluku u predmetu (...) donio prije učešća u televizijskoj emisiji i da je ta odluka bila poznata javnosti i da je javnost bila upoznata sa pravnim argumentima kojima je potkrijepljena takva odluka (...). Povjerenstvo je stava da

<sup>28</sup> Disciplinska tužba br. UDT-297/17 od 08. 02. 2017.

<sup>29</sup> Odluka br. 04-07-6-603-5/2017 od 05. 06. 2017.

*komentar koji je sudac (...) iznio u vezi ovog predmeta samo prenio informaciju o pravnim argumentima koji je iznio u odluci kojoj je odbio potvrditi optužnicu, a koja je dostavljena tužiteljstvu (...), kao i sudu (...). Također, stegovni tužitelj nije dokazao da je tuženi (...) svojim komentarom iznesenim u vezi predmeta (...) otkrio neke činjenice ili informacije do kojih je mogao doći postupajući kao sudija za prethodno saslušanje, za koje bi se opravdano moglo očekivati da mogu ometati ili štetiti krivičnom postupku protiv optuženog (...)*“

Ured disciplinskog tužioca je podnio žalbu<sup>30</sup> na ovu odluku, navodeći da tuženom nije stavljen na teret disciplinski propisan član 56 tačka 4 Zakona o VSTV-u: „*odavanje povjerljivih informacija koje proizilaze iz vršenja dužnost sudije*“, kako bi se moglo zaključiti čitanjem obrazloženja pobijane odluke. Takođe je u žalbi navedeno da kad „*tuženi, ponovićemo, kao sudija za prethodno saslušanje, da javne komentare kojima izražava sumnju u postojanje krivičnog djela (...) osporavajući način na koji je pokrenut krivični postupak i najavljujući značajnu štetu reputaciji pravosudnih organa zbog provođenje postupka, jasno je njegovo stajalište, koja čak ne mora ni eksplicitno biti izraženo, da u navedenom predmetu, u nastavku sudskog postupka, ne treba biti donesena osuđujuća presuda.*“

Međutim, na ovakve tužbene navode, Drugostepena disciplinska komisija nije dala suštinske odgovore u obrazloženju žalbene odluke<sup>31</sup>, s obzirom da je ova komisija samo lakonski potvrdila da je „*istog stava i zaključka*“ kao i Prvostepena disciplinska komisija. U nastavku šture argumentacije, dalje je navedeno da je „*i ova Komisija stava da disciplinski tužilac nije dokazao da je tuženi (...) svojim komentarom iznesenim u vezi predmeta (...) otkrio neke činjenice ili informacije do kojih je mogao doći postupajući kao sudija za prethodno saslušanje, za koje bi se opravdano moglo očekivati da mogu ometati ili štetiti krivičnom postupku*“.

Analizirajući citirane dijelove obrazloženja odluka disciplinskih komisija, može se zaključiti da komisije nisu ponudile odgovore na ključna pitanja identifikovana u tužbi i žalbi, odnosno nisu razjasnili zbog čega komentari sudije o krivičnim predmetima u kojima je postupao, dati u javnom prostoru, a kojima se sugerise da u ovim predmetima nema krivičnog djela ili krivične odgovornosti optuženog, odnosno implicira da bi u ovim predmetima trebala biti donesena oslobađajuća presuda, ne predstavljaju disciplinski prekršaj „*davanje bilo kakvih komentara, dok se predmet ne riješi na sudu, za koje se opravdano može očekivati da mogu ometati ili štetiti pravičnom postupku ili suđenju (...)*“. Umjesto toga, obrazloženo je zašto ovakvi komentari ne predstavljaju disciplinski prekršaj koji nije ni naveden u disciplinskoj tužbi.

Dio je opšte kulture u zemljama zapadne demokratije uzdržavanje funkcionera u izvršnoj ili zakonodavnoj vlasti od komentaranja postupanja pravosudnih organa. Tim više je deontološki neprihvatljivo i suprotno važećim kodeksima da sudija komentariše vlastite predmete, pri tome nagovještavajući njihov ishod. Kako disciplinske komisije nisu dale jasne odgovore o granicama javnog istupa u konkretnom disciplinskom postupku, jasno je da je organ nadležan za pokretanje disciplinskog postupka – UDT – bio obeshrabren da pokreće disciplinski postupak u sličnim situacijama.

Ovaj predmet nije bio i jedini predmet vezan za javne istupe koji je okončan odbijanjem disciplinske tužbe. UDT je podnio, krajem 2018, disciplinsku tužbu<sup>32</sup> protiv glavnog tužioca,

<sup>30</sup> Žalba br. UDT-297/17 od 14. 07. 2017.

<sup>31</sup> Odluka br. 04-07-6-603-12/2017 od 04. 10. 2017.

<sup>32</sup> Tužba br. UDT-340/18 od 12. 12. 2018.



koji se, između ostalog, odnosi na nastup u TV emisiji, povodom postupanja tužilaštva kojim glavni tužilac rukovodi u konkretnom tužilačkom predmetu. U činjeničnom opisu disciplinske tužbe, UDT je naveo da je tuženi glavni tužilac, prilikom gostovanja u emisiji rekao da su u istrazi „curile“ informacije, da se pojavio „paralelizam u istrazi“, da je tužilaštvo bilo u „silnim problemima“ i da „vrlo odgovorno“ tvrdi da je tužilaštvo „zalutalo u kvalifikaciju“. Pri tome, UDT se referisao na raniji predmet, iz 2012. godine, odnosno na odluku Prvostepene disciplinske komisije<sup>33</sup>, u čijem obrazloženju je navedeno: „*Davanjem izjava u medijima u više navrata, sadržine kako je to naprijed navedeno, tuženi je doveo u pitanje svoj ugled i svoje profesije jer je komentarisao predmete po kojima su postupali nadležni organi (Policije i Tužilaštva ...) koji nisu završeni iako je znao da to nije dozvoljeno i nije u skladu sa kodeksom sudijske etike. Sudija se mora ponašati na način da afirmiše povjerenje javnosti u integritet pravosuđa. Svojim izjavama tuženi je doveo u pitanje ugled i stvorio kod javnosti utisak da nadležni organi (policija i tužilaštvo) postupaju neprofesionalno što slabi povjerenje javnosti u ove državne organe.*“

Ipak, ranije stajalište nije spriječilo Prvostepenu disciplinsku komisiju<sup>34</sup> da odbije disciplinsku tužbu, pri čemu je obrazloženje neprimjenjivosti ranijih stajališta dato u *jednoj rečenici*: „*Na konkretne slučajeve nije primjenjiva ni praksa disciplinskih Komisija Vijeća koju je u tužbi naveo disciplinski tužilac iz razloga što se u navedenim predmetima radi o potpuno drugačijem činjeničnom osnovu, koji je neprimjenjiv na konkretan slučaj*“. Drugostepena disciplinska komisija<sup>35</sup> je neznatno proširila ovo obrazloženje, navodeći šturi činjenični opis i pravnu kvalifikaciju prekršaj predmeta iz 2012. godine, dok je suštinsko obrazloženje različitog postupanja disciplinskih komisija izostalo: „*Dakle, iz navedenog proizilazi da je u disciplinskim predmetima na koji se poziva tužilac bio u pitanju potpuno drugačiji činjenični osnov, koji je neprimjenjiv na konkretan slučaj, a kako je to pravilno utvrdila i Prvostepena disciplinska komisija na strani 25. svoje odluke*“.

Ukoliko se posmatraju citirane odluke disciplinskih komisija, jasno je da one ne ispunjavaju pomenute standarde koji je uspostavio ESLJP u pogledu postojanja jasnih razloga kojima bi bilo obrazloženo odbijanje disciplinske tužbe i nepostojanje disciplinske odgovornosti. Nepostojanje jasnih obrazloženja može voditi do arbitrarne i *ad-hominem* disciplinske prakse, pri čemu ključno pitanje disciplinskog postupka – da li je neko disciplinski odgovoran ili ne – može biti odgovoreno različito u pojedinim postupcima i u odnosu na pojedine tužene. Na ovaj način, šalju se različite i neprincipijelne poruke pravosudnoj zajednici o tome kakvi javni istupi predstavlja disciplinski prekršaj. Postojanje više predmeta sa sličnim ishodom, odbijenom disciplinskom tužbom, neminovno je proširilo nekažnjivi prostor javnih istupa i dovelo do dalje erozije praktične primjene etičkih kodeksa.

<sup>33</sup> Odluka br. 04-02-1483-8/2012 od 02. 10. 2012.

<sup>34</sup> Odluka br. 04-07-6-138-6/2019 od 12. 02. 2019.

<sup>35</sup> Odluka br. 04-07-6-138-10/2019 od 25. 06. 2019.

## 6. Različite disciplinske mjere u sličnim predmetima

Nekoizinstentnost u disciplinskoj praksi nije izražena samo u odlukama u kojima je disciplinska tužba odbijena. Štaviše, praksa je pokazala najveće varijacije u predmetima u kojima je utvrđena disciplinska odgovornost tuženih – u pogledu izrečene disciplinske mjere. Ovakvu pojavu najbolje ilustriraju tri različite izrečene mjere u činjenično bitno sličnim predmetima.

Disciplinski prekršaj propisan članom 56 tačka 10 Zakona o VSTV-u: „*donošenje odluka kojim se očigledno krši zakon ili uporno i neopravdano kršenje pravila postupka*“ trebao bi se relativno rijetko javljati u praksi, s obzirom da sudija, u skladu sa članom 87 st. 1 Zakona o VSTV-u ne bi trebao u građanskom postupku odgovarati za „*mišljenja koja daje ili za odluke koje donese u okviru svojih službenih dužnosti*“. Iako je, ponoviću, građanska odgovornost različita od disciplinske, i kasnije citirana odredba govori da bi pomenuti disciplinski prekršaj trebalo tumačiti usko kako bi sudijama bila omogućena široka sloboda mišljenja prilikom odlučivanja. Ipak, u jednoj oblasti se ovaj prekršaj sve češće manifestuje – odlučivanje predsjednika sudova prilikom prijema radnika. Pri tome, potrebno je napomenuti, ovaj se prekršaj ne bi u praksi trebao odnositi na svakodnevne pogreške koje se mogu javiti u konkursnoj proceduri, nego na eklatantno kršenje kogentnih odredbi kao što je neposredan prijem radnika bez konkursa koji je utvrđen i nalazom upravne ili radne inspekcije.

U pokrenuta tri disciplinska postupka protiv predsjednika sudova, koji su na ovakav način primili radnike pravosnažno su izrečene tri različite disciplinske mjere: pismena opomena koja se javno ne objavljuje, javna opomena i smanjenje plate<sup>36</sup>. Potrebno je naglasiti da Zakonom o VSTV-u nisu propisane određene sankcije za pojedine disciplinske prekršaje. Stoga se, teoretski, gotovo za bilo koji prekršaj može izreći bilo koja mjera, imajući u vidu sve okolnosti, koje je potrebno uzeti u obzir prilikom njenog odmjeravanja, a koje su propisane članom 59 st. 1 Zakona o VSTV-u<sup>37</sup>. Upravo je zbog toga značajno da odluka o disciplinskoj mjeri bude adekvatno obrazložena, kako diskrecija disciplinskih komisija ne bi prerasla u proizvoljnost.

U disciplinskom predmetu u kojem je izrečena najblaža disciplinska mjera – pismena opomena koja se javno ne objavljuje – Prvostepena disciplinska komisija je navela: „*Komisija je, prije svega, imala u vidu stepen odgovornosti, broj i težinu učinjenih disciplinskih prekršaja, kao i njihove posljedice, a koji u principu nije ni bilo obzirom da su navedena rješenja stavljena van snage, kao i činjenicu da je tuženi disciplinski prekršaj počinio kao predsjednik (...) a koji od početka 2016. godine više ne obavlja ovu funkciju*“<sup>38</sup>. Komisija je od olakšavajućih okolnosti još cijenila i činjenicu da protiv tuženog ranije nije pokretan disciplinski postupak i dosadašnje rezultate rada. Većina zakonskih okolnosti u odluci je samo taksativno nabrojana, pri čemu nisu izložene konkretne činjenice kojima se manifestuju, a iz kojih proizilazi njihov naročito olakšavajući karakter koji opravdava izricanje najblaže disciplinske mjere. Posebno je

<sup>36</sup> Postupci pravosnažno okončani odlukama br. 04-07-6-1818-4/2017 od 30. 10. 2017, 04-07-6-1283-6/2018 od 04. 06. 2018. i 04-07-6-265-3/2019 od 13. 02. 2019.

<sup>37</sup> Kod izricanja disciplinskih mjera mora se rukovoditi principom proporcionalnosti. Prije izricanja mjera za disciplinske prekršaje, disciplinske komisije uzimaju u obzir slijedeće činjenice: (a) broj i težinu učinjenog disciplinskog prekršaja i njegove posljedice; (b) stepen odgovornosti; (c) okolnosti pod kojima je disciplinski prekršaj učinjen; (d) dosadašnji rad i ponašanje učinioca prekršaja; i (e) sve druge okolnosti koje mogu utjecati na odluku o težini i vrsti disciplinske mjere, uključujući stepen kajanja i/ili saradnje koju jesudija ili tužilac pokazao tokom disciplinskog postupka.

<sup>38</sup> Odluka br. 04-07-6-1283-1/2018 od 26. 03. 2018.

zabrinjavajuće što je komisija u odluci navela da je „*imala u vidu i dosadašnju politiku disciplinskog sankcionisanja, u istim ili sličnim predmetima*“, s obzirom da je komisija, u istom sastavu, nekoliko mjeseci ranije donijela odluku kojom je predsjedniku suda izrekla mjeru smanjenja plate<sup>39</sup>. Drugostepena disciplinska komisija<sup>40</sup> je, analizirajući žalbeni prigovor da su u dva bitno slična predmeta izrečene različite mjere, zaključila: „*(...) ova dva slučaja, iako slična, nisu uporediva obzirom da (...) je opisanim radnjama za koje je tuženi oglašen odgovornim radilo o protivpravnom unapređenju, a ne novom zapošljavanju kao u slučaju na koji se poziva UDT*“. Kako proizilazi iz obrazloženja drugostepene odluke, pomenuta neznatna varijacija u činjeničnom stanju je jedini razlog zbog koje je izrečena znatno blaža disciplinska mjera, koja je, k tome, i nejavnog karaktera.

Ogledni primjer ilustruje izražene amplitude u pogledu izrečenih disciplinskih mjera u praksi, kojima su obuhvaćene tri različite mjere za isti disciplinski prekršaj i uz utvrđeno bitno slično činjenično stanje u predmetima.

## 7. Zaključak

Cilj ove analize bio je da ukaže na potrebu izmjene propisa koji uređuju disciplinski postupak, ali i prakse i postupanja disciplinskih tijela.

Zakon o VSTV-u potrebno je izmijeniti kako bi se utvrdila eksplicitna odgovornost članova VSTV-a i kako bi sudije i tužioci koji obavljaju dužnost članova VSTV-a, pored toga što su osobe sa najvećim ovlastima, ujedno budu i najodgovornije osobe u pravosuđu. Pri tome, trebalo bi voditi računa da njihova odgovornost ne bude zloupotrebljena kao eventualni instrument za zastrašivanje prilikom obavljanja svakodnevnih dužnosti. Članovi VSTV-a ne bi trebali da odgovaraju za odluke i mišljenja koje su donijeli obavljajući svoju dužnost u najboljoj namjeri. Primjer naveden u analizi ilustrira potrebu da se članovi VSTV-a isključe iz procesa razmatranja disciplinske odgovornosti vlastitih kolega, kako bi se otklonila sumnja u korporativističke utjecaje na proces donošenja odluka<sup>41</sup>.

Takođe se trebaju precizirati druge zakonske odredbe, u skladu sa zapažanjima analize: mogućnost odlučivanja VSTV-a u trećem stepenu treba biti eliminisana ili znatno redukovana, a sudije i tužioci protiv kojih se vodi istraga ili je potvrđena optužnica trebali bi biti suspendovani *ex lege*.

Ipak, najveći prostor za unapređenje postojeće prakse postoji u potrebi dosljedne primjene pozitivnih propisa u disciplinskim postupcima, kao i jednakom postupanju prema tuženim sudijama i tužiocima u predmetima sa bitno sličnim činjeničnim supstratom.

<sup>39</sup> Odluka br. 04-07-6-1818-4/2017 od 30. 10. 2017.

<sup>40</sup> Odluka br. 04-07-6-1283-6/2018 od 04. 06. 2018.

<sup>41</sup> Izvještaj stručnjaka EU o vladavini prava u BiH, t. 71: „*Disciplinski postupci i disciplinska tijela u VSTV-u se moraju radikalno reformisati. Premda profesionalnost i hrabrost tužilaca u Uredu disciplinskog tužioca (UDT) zaslužuju da budu istaknuti, veoma je problematično što su disciplinske komisije koje donose odluke sastavljene većinom ili u potpunosti od članova VSTV-a. Ovo je naročito neprihvatljivo u slučajevima kada su drugi članovi VSTV-a ili predsjednik sami predmet disciplinskog postupka.*“ Dostupno na: <http://europa.ba/wp-content/uploads/-2019/12/Izvjete%20C5%A1taj-stru%C4%8Dnjaka-o-pitanjima-vladavine-prava-u-BiH.pdf>, očitavanje 15. 03. 2020.

Pri tome, ključna je korektivna uloga šire, a naročito stručne javnosti i njihova reakcija na stajališta iznesena u disciplinskim odlukama. Ova reakcija je, do sada, bila sporadična ili je u potpunosti izostala. Kako bi se javnosti i profesionalnoj zajednici omogućilo da obavljaju svoju korektivnu odluku, bilo bi neophodno učiniti dostupnim javnosti sve ključne dokumente iz disciplinskih postupaka. To bi se moglo postići njihovim objavljivanjem na web-stranici VSTV-a.

Dosljedna primjena propisa u disciplinskim postupcima, podjednako prema svim sudijama i tužiocima, predstavljala bi ključni doprinos disciplinskih tijela integritetu pravosuđa, a samim tim, kako je rečeno u uvodu ove analize, i vladavini prava u našoj zemlji.

*Irregularities and unevenness of the practice of disciplinary proceedings against judges and prosecutors in Bosnia and Herzegovina*

*Summary*

*The purpose of this analysis was to point out need to amend the regulations governing disciplinary proceedings, as well as the practices of disciplinary bodies in Bosnia and Herzegovina.*

*The Law on HJPC needs to be amended in order to establish the explicit disciplinary responsibility of the HJPC members and to make judges and prosecutors acting as HJPC members, in addition to being the most authoritative, also the most responsible persons in the judiciary. In doing so, careful steps should be taken to ensure that their responsibility is not misused as a possible deterrent to exercise of everyday duties. HJPC members should not be held accountable for the decisions and opinions they have made in performing their duty to the best of their ability. The example cited in the analysis illustrates the need to exclude HJPC members from the process of determining the disciplinary responsibility of their colleagues in order to remove doubts about corporatism in the decision-making process.*

*Other legal provisions should also be specified, in line with the analysis's observations: the possibility for the HJPC to rule in the third instance should be eliminated or substantially reduced, and judges and prosecutors being investigated or indicted should be suspended ex lege.*

*However, the greatest room for improvement of existing practice exists in the need for consistent application of positive rules in disciplinary proceedings, as well as equal treatment of respondent judges and prosecutors in cases with substantially similar factual state.*

*In doing so, the corrective role of the general public, especially the professional associations of judges and prosecutors, and their reaction to the views expressed in disciplinary decisions is crucial. So far, this reaction has been sporadic or completely absent. In order to enable the public and the professional community to make their corrective influence, it would be necessary to make available to the public all key documents from disciplinary proceedings, which could be achieved through their publication on the HJPC website.*

*Consistent application of the rules in disciplinary proceedings, equally to all judges and prosecutors, would represent a key contribution of disciplinary bodies to the integrity of the judiciary and, as stated in the introduction to this analysis, to the rule of law in our country.*